Adolescentenstrafrecht

317

Onderzoek en beleid

# Adolescentenstrafrecht

Beleidstheorie en eerste empirische bevindingen

**A.M. van der Laan**

**M.G.C.J. Beerthuizen**

**C.S. Barendregt**

**K.A. Beijersbergen**

Boomcriminologie

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

**Onderzoek en beleid**

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.
Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom juridisch:
Boom distributiecentrum te Meppel
Tel. 0522-23 75 55
Fax 0522-25 38 64
E-mail budh@boomdistributiecentrum.nl

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van www.wodc.nl.
Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2016 WODC

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-94-6236-726-5
ISBN 978-94-6274-642-8 (e-book)
NUR 820

# Voorwoord

Met de komst van het adolescentenstrafrecht is het jeugdstrafrecht voor een grotere groep jongvolwassenen beschikbaar gekomen. Sinds 1 april 2014 is het mogelijk om jeugdigen tot 23 jaar onder bepaalde condities te sanctioneren volgens het jeugdstrafrecht. De wens voor een aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafrecht dateert al uit het midden van de vorige eeuw, maar is pas gerealiseerd in de kabinetten Rutte I en Rutte II.

Van het adolescentenstrafrecht wordt veel verwacht in termen van speciale preventie. In het wetsvoorstel is voortgebouwd op recente wetenschappelijke inzichten over de ontwikkeling van jeugdigen, of in termen van het wetsvoorstel hun onvoltooide ontwikkeling. Naast een onvoltooide sociale en psychische ontwikkeling wordt ook belang gehecht aan de onvoltooide neurobiologische ontwikkeling van jeugdigen en de relatie daarvan met crimineel gedrag.

Het WODC is gevraagd om het adolescentenstrafrecht te volgen en de effecten ervan voor jongvolwassenen te onderzoeken. Dat gebeurt in een meerjarig onderzoeksprogramma getiteld Monitoring en Evaluatie Adolescentenstrafrecht, dat een looptijd heeft tot en met 2019. Het voorliggende rapport is het eerste product van dit onderzoeksprogramma. Het biedt inzicht de beleidstheorie en geeft aan in hoeverre ontwikkelingen in de praktijk in lijn liggen met de veronderstellingen achter het adolescentenstrafrecht. In de komende jaren zullen meer rapportages volgen met uiteindelijk ook een effectmeting.

Prof. dr. F.L. Leeuw
directeur WODC

# Inhoud


| | | |
|---|---|---|
| **Samenvatting** | | **9** |
| **1** | **Inleiding** | **17** |
| 1.1 | Doel- en vraagstelling van het onderzoek | 18 |
| 1.2 | Een beknopte historische schets | 20 |
| 1.3 | De politieke totstandkoming van het adolescenten-strafrecht | 28 |
| 1.4 | Leeswijzer | 33 |
| **2** | **De beleidstheorie** | **35** |
| 2.1 | Methode | 35 |
| 2.2 | Doelen van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht | 37 |
| 2.2.1 | Flexibele toepassing sancties rond 18e levensjaar | 37 |
| 2.2.2 | Beveiliging en bescherming samenleving en slachtoffers | 39 |
| 2.2.3 | Verscherpte afbakening van jeugdsancties | 40 |
| 2.2.4 | Doelen adolescentenstrafrecht en algemene sanctiedoelen | 41 |
| 2.3 | De doelgroep(en) van het adolescentenstrafrecht | 43 |
| 2.3.1 | Flexibele toepassing sanctiestelsels rond het 18e levensjaar | 43 |
| 2.3.2 | Beveiliging samenleving en afbakening jeugdsancties | 45 |
| 2.4 | De afzonderlijke onderdelen nader bekeken | 46 |
| 2.4.1 | Flexibele toepassing van het jeugdstrafrecht en volwassenenstrafrecht bij 16- tot 23-jarigen | 46 |
| 2.4.2 | Beveiliging en bescherming samenleving én afbakening jeugdsancties | 57 |
| 2.4.3 | Overige wijzigingen | 80 |
| 2.5 | Overwegingen bij het adolescentenstrafrecht | 82 |
| **3** | **Een eerste empirische verkenning** | **87** |
| 3.1 | Methode | 87 |
| 3.2 | Algemene trends bij 16- tot 23-jarigen | 89 |
| 3.3 | Toepassing artikel 77b Sr. en 77c Sr. bij 16- tot 23-jarigen | 93 |
| 3.3.1 | Trends bij 16- tot 23-jarigen | 94 |
| 3.3.2 | Toeleiding naar de berechting van 18- tot 23-jarigen bij toepassing jeugdstrafrecht | 98 |
| 3.4 | Trends bij enkele jeugdsancties | 110 |
| 3.4.1 | De ‘kale’ taakstraf | 110 |
| 3.4.2 | Bijzondere voorwaarden | 112 |
| 3.5 | Samenvatting | 114 |
| **4** | **Slotbeschouwing** | **117** |
| 4.1 | Het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht | 117 |
| 4.1.1 | Doelen | 118 |
| 4.1.2 | Doelgroep | 118 |
| 4.1.3 | Meerdere onderdelen | 119 |
| 4.1.4 | De beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht | 120 |

| | | |
|---|---|---|
| 4.1.5 | Overwegingen bij het adolescentenstrafrecht | 121 |
| 4.2 | Trends bij 16- tot 23-jarigen die met justitie in aanraking komen | 124 |
| 4.2.1 | Algemene trends | 124 |
| 4.2.2 | Toepassing volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen | 124 |
| 4.2.3 | Toepassing jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen | 125 |
| 4.2.4 | Toeleiding naar de berechting bij 18- tot 23-jarigen met een jeugdsanctie | 126 |
| 4.2.5 | Ontwikkelingen bij enkele overige jeugdsancties | 129 |
| 4.3 | Kanttekeningen | 130 |
| 4.4 | Richtingen voor nader onderzoek | 131 |
| 4.5 | Conclusie | 135 |

**Summary** **137**

**Literatuur** **145**

**Bijlage 1 Begeleidingscommissie** **153**

**Bijlage 2 Interviews** **155**

**Bijlage 3 Onderzoeksprojecten M&E Adolescentenstrafrecht** **157**

# Samenvatting

Sinds 1 april 2014 is het adolescentenstrafrecht van kracht. Met het adolescentenstrafrecht beoogt de wetgever een flexibele toepassing van het jeugd- en volwassenenstrafrecht voor 16- tot 23-jarigen. Het doel van dit onderzoek is om in een vroeg stadium na de invoering inzicht te krijgen in de beleidstheorie achter het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Daarnaast bieden we inzicht in ontwikkelingen in strafzaken tegen 16- tot 23-jarigen en met name de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen (18- tot 23-jarigen; artikel 77c Wetboek van Strafrecht (Sr.)). Hiervoor zijn een beleidstheoriereconstructie en een empirische verkenning uitgevoerd. Dit is het eerste evaluatieonderzoek van het meerjarig onderzoeksprogramma Monitoring en Evaluatie Adolescentenstrafrecht. Dit deelproject beoogt niet de werking van het adolescentenstrafrecht noch het effect daarvan in de praktijk te onderzoeken. Deze onderdelen komen in andere deelprojecten van het onderzoeksprogramma aan de orde. Het onderzoek geeft wel inzicht in de beleidsveronderstellingen van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht en in de vraag of de toepassing in de praktijk in de eerste periode na invoering in lijn ligt met deze veronderstellingen.

### Beleidstheoriereconstructie

Bij de reconstructie van een beleidstheorie gaat het om de door (onder meer) de wetgever en het beleid veronderstelde werking van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Daartoe zijn parlementaire stukken, beleidsnota's en andere relevante literatuur bestudeerd. Ook zijn interviews gehouden met personen die nauw betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.
Uit de Memorie van Toelichting is af te leiden dat met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht de volgende doelen zijn beoogd:

- meer flexibiliteit voor het toepassen van sancties rond de leeftijd van 18 jaar, waarbij de nadruk ligt op een verruimde openstelling van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen (18- tot 23-jarigen);
- meer nadruk op maatschappelijke veiligheid en op bescherming van slachtoffers;
- verscherpte afbakening van jeugdsancties onderling.

Het volledige *wetsvoorstel* adolescentenstrafrecht omvat 19 onderdelen, waarvan in dit onderzoek de beleidsveronderstellingen worden beschreven. De nadruk bij het adolescentenstrafrecht ligt op de verruiming van de toepassing van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen in de leeftijd 18 tot 23 jaar.
De doelgroep is afgebakend naar leeftijd ten tijde van het delict (16 tot 23 jaar), problematiek van de dader en type misdrijf. Welke jongvolwassenen in aanmerking komen voor een berechting volgens het jeugdstrafrecht is aan

de professionals in de praktijk overgelaten. Daarin is een belangrijke rol weggelegd voor de advisering en vordering voorafgaand aan de berechting. In alle gevallen is maatwerk beoogd.
De kern van het adolescentenstrafrecht wordt gevormd door een uitbreiding van de leeftijdsgrens voor toepassing van artikel 77c Sr. van 21 naar 23 jaar en enkele wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering die beogen 16- tot 23-jarigen naar het jeugdstrafrecht toe te leiden. De toepassing van artikel 77c Sr. bij 18- tot 23-jarigen is afhankelijk van de condities persoonlijkheid van de dader en omstandigheden waaronder het feit is gepleegd. De gedachte achter het adolescentenstrafrecht is dat sommige jongvolwassenen beter af zijn met een sanctionering volgens het jeugdstrafrecht vanwege hun onvoltooide ontwikkeling. Door in de toeleiding naar de berechting (d.w.z. de vordering door de Officier van Justitie, de preventieve hechtenis en de advisering door de reclassering en/of het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP)) nadrukkelijker dan voorheen rekening te houden met de ontwikkeling van een jongvolwassene kan de rechter 'op maat' sanctioneren. Van belang is dat een jongvolwassene aanwezig is bij de terechtzitting. In het geval dat de rechter een jongvolwassene volgens het jeugdstrafrecht berecht, volgt de tenuitvoerlegging het toegepaste sanctiestelsel, ofwel er volgt een jeugdsanctie. De pedagogische insteek van het jeugdstrafrecht kan voor 18- tot 23-jarigen meer mogelijkheden bieden voor (her)opvoeding, onderwijs en resocialisatie dan mogelijk is in het volwassenenstrafrecht. Verondersteld wordt dat door deze aanpak de kans op recidive afneemt.

### Empirische bevindingen

In het tweede deel van deze studie is nagegaan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de sanctionering van 16- tot 23-jarigen in de periode 1 januari 2013 tot 1 juli 2015. Ook hier ligt de nadruk op de ontwikkelingen bij de leeftijdsgroep 18 tot 23 jaar. Op deze manier kan al in een vroeg stadium na de invoering van een wet worden gezien of deze in de praktijk wordt toegepast, rekening houdend met de algemene ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit.

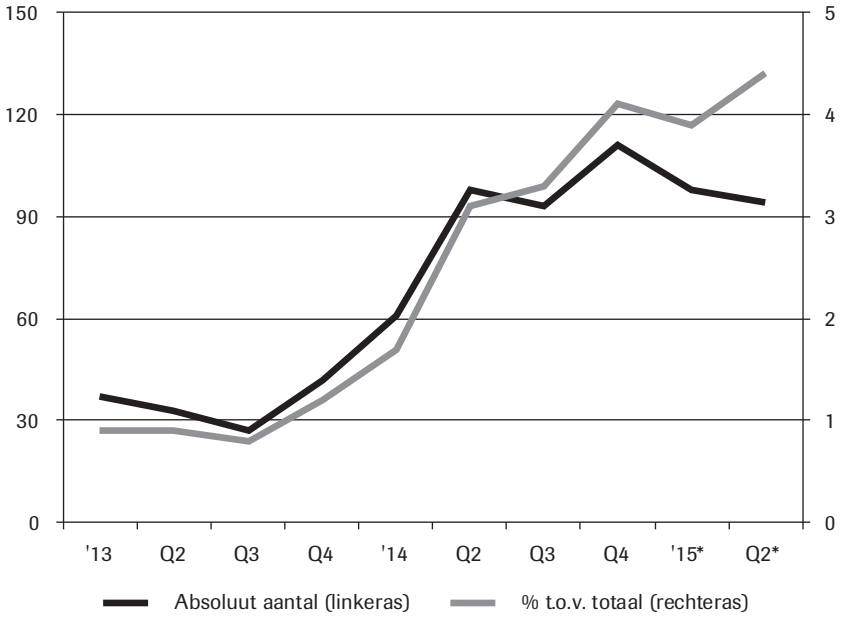
Er is gebruikgemaakt van gegevens uit het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie, RAC-min. Het gaat in dit onderzoek om strafzaken die in eerste aanleg door de *rechter* zijn afgedaan. Zaken die dienen in hoger beroep zijn hierin niet terug te vinden. Ook zaken afgedaan door het OM worden niet meegenomen. Lopende het onderzoek bleek dat de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen (artikel 77c Sr.; hetzelfde geldt voor artikel 77b Sr.) niet betrouwbaar in de systemen wordt geregistreerd. Daarom is tussentijds besloten tot een validatieonderzoek waarover apart wordt gerappor-

teerd. De bevindingen uit die studie zijn hier gebruikt. Om de advisering door de reclassering (de 3RO) en het NIFP bij jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht te onderzoeken zijn op basis van RAC-min-gegevens twee groepen samengesteld waarvan de resultaten zijn vergeleken; een historische groep (strafzaken waarin artikel 77c Sr. is toegepast voor invoering van het adolescentenstrafrecht) en een adolescentenstrafrechtgroep (na invoering). Van deze groepen zijn gegevens opgevraagd bij de ketenpartners.

Onder 16- en 17- en 18- tot 23-jarigen is sprake van een afname in absolute en relatieve aantallen in eerste aanleg afgedane zaken over de tijd. Deze trend is in lijn met de algemene daling in het aantal verdachten en (strafrechtelijke) jeugdige daders van een misdrijf, een daling die al in 2008 is ingezet. Onder beide leeftijdsgroepen komen vermogensfeiten relatief het vaakst voor, gevolgd door geweldsmisdrijven. De meest voorkomende afdoening onder 16-17-jarigen is de taakstraf, gevolgd door een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Onder de 18- tot 23-jarigen is de meest voorkomende afdoening een taakstraf gevolgd door een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en boete. Toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen (berechting in eerste aanleg) komt weinig voor, slechts enkele tientallen keren per kwartaal, waarbij het sinds eind 2014 minder dan tien toepassingen per kwartaal betreft. Het betreft 1-3% van alle strafzaken tegen 16- en 17-jarigen. De trends schommelen en wijzen vanaf het laatste kwartaal van 2014 op een afname in de toepassing van artikel 77b Sr.

Terwijl het totale aantal strafzaken tegen 18- tot 23-jarigen daalt, zien we in de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen (artikel 77c Sr.) een stijgende trend (zie figuur S1). In absolute aantallen betrof het voor de invoering minder dan veertig zaken per kwartaal, in het eerste kwartaal van 2014 neemt dit aantal toe en na invoering betreft het rond de honderd zaken per kwartaal. In relatieve zin betrof het voor invoering nog geen 1% van het aantal strafzaken bij jongvolwassenen, na de invoering is dit toegenomen tot (ruim) 4% van alle strafzaken tegen jongvolwassenen. Dit is ruim een verviervoudiging. De toename is ongeacht de algemene daling in het aantal in eerste aanleg door de rechter afgedane strafzaken tegen jongvolwassenen. Dit wijst erop dat met de komst van het adolescentenstrafrecht de aandacht voor en de berechting van jongvolwassenen volgens het jeugdstrafrecht is toegenomen. De toename betreft voornamelijk strafzaken tegen 18- tot 21-jarigen. Het aantal strafzaken waarbij jeugdstrafrecht is toegepast bij jongvolwassenen van 21 en 22 jaar is weliswaar ruim verdrievoudigd, maar beperkt in aantal.

**Figuur S1 Toepassing van het jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen in de periode 2013 tot Q2 2015, absoluut en procentueel****




* Voorlopige cijfers.

** Relatief ten opzichte van het totale aantal strafzaken tegen 18- tot 23-jarigen.

Bron: RAC-min, bewerking WODC

De strafzaken van jongvolwassenen waarbij jeugdstrafrecht wordt toegepast betreffen voornamelijk zaken waarin sprake is van geweldsfeiten, gevolgd door vermogensfeiten. In het merendeel van de gevallen wordt een (voorwaardelijke) vrijheidssanctie opgelegd. Het aandeel taakstraffen na invoering van het adolescentenstrafrecht bij de toepassing van artikel 77c Sr. is toegenomen.

Met het adolescentenstrafrecht is de advisering door de 3RO en het NIFP voorafgaand aan de berechting meer benadrukt. Het is te verwachten dat na invoering relatief vaker advies wordt gegeven. Om dit na te gaan zijn parketnummers van zaken geselecteerd voor en na invoering van het adolescentenstrafrecht (respectievelijk een historische groep en een adolescentenstrafrechtgroep). De bevindingen wijzen erop dat de reclassering na de invoering van het adolescentenstrafrecht vaker adviseert in die zaken waar sprake is van de toepassing van artikel 77c Sr. bij 18- tot 23-jarigen. Het relatieve aantal adviezen door het NIFP is voor en na invoering vergelijkbaar. Mogelijk is dit te verklaren door de dalende jeugdcriminaliteit en/of een afname in de complexiteit van verdachten die met justitie in aanraking komen. Een aanzienlijk deel van de zaken waarin artikel 77c Sr. wordt toegepast, gaat niet gepaard met preventieve hechtenis. Dit kan erop wijzen dat het jeugdstrafrecht ook

bij minder ernstige of complexe zaken van jongvolwassenen wordt toegepast dan in eerste instantie was beoogd.

Met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht zijn ook veranderingen doorgevoerd bij enkele jeugdsancties zoals een beperking in de toepassing van een 'kale' taakstraf bij ernstige gewelds- en zedendelicten en enkele andere feiten. De toepassing van enkel een 'kale' taakstraf bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven is beperkt. Ten aanzien van het totale aantal strafzaken tegen adolescenten gaat het om minder dan 3% van de zaken bij 16- en 17-jarigen en minder dan 1% bij 18- tot 23-jarigen. Hierbij moet wel rekening worden gehouden dat op basis van de geregistreerde gegevens beperkt zicht is op de ernst van deze feiten. Een ander voorbeeld betreft het expliciteren van de bijzondere voorwaarden in het vonnis bij voorwaardelijke jeugdsancties. Bij beide leeftijdsgroepen neemt enerzijds het aandeel strafzaken met een voorwaardelijke sanctie waarbij bijzondere voorwaarden enkel wijzen op het zich gedragen naar aanwijzingen van de hulpverlenende instantie af. Anderzijds neemt het aandeel bijzondere voorwaarden met een meldplicht of anderszins toe.

### Beperkingen

Het onderzoek kent beperkingen. Er zijn enkel gegevens uit registratiesystemen gebruikt. Die hebben een vertraging. Het betreft hier dus voorlopige gegevens. Daarnaast bieden de registraties geen goed zicht op de ernst van de misdrijven (zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn bij de gewelds- en zedenzaken waarvoor een 'kale' taakstraf is opgelegd). Ook zijn deze gegevens afhankelijk van prioriteiten bij de beherende instanties. Verder betreft de adolescentenstrafrechtgroep een selectie van alle jongvolwassenen die in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht. Dit beperkt de generaliseerbaarheid van de resultaten.

### Richtingen voor toekomstig onderzoek

Zowel de doelgroep als enkele kernconcepten van het adolescentenstrafrecht zijn in het wetsvoorstel en de aanverwante beleidsstukken algemeen verwoord. Nadere uitwerking is wenselijk: niet alleen om de werking en effectiviteit van het adolescentenstrafrecht te kunnen vaststellen, maar ook voor de bruikbaarheid ervan in de praktijk. De uitwerking hiervan valt buiten de reikwijdte van het onderzoek. Ten eerste leidt de omschrijving van de doelgroep en het benadrukken van het belang van advisering en vordering ertoe dat de selectie van jongvolwassenen aan de professionele praktijk is overgelaten. Hoewel hiermee het beoogde maatwerk kan worden geleverd, roept het ook

vragen op of in de praktijk wel vergelijkbare afwegingen (kunnen) worden gemaakt, wat het betekent voor de rechtsgelijkheid van jongvolwassenen en of er regionale variatie is in de toepassing van artikel 77c Sr. Ten tweede is het 'adolescentenstrafrecht' niet een apart sanctiestelsel, hoewel de term dat wel suggereert, maar betreft het een aparte bejegening van jongvolwassenen binnen het strafrecht. Dit roept onder meer vragen op over verwijtbaarheid bij jongvolwassenen en hoe de aanpak van jongvolwassenen in andere landen is georganiseerd. Ten derde is de gedachte dat het kernconcept 'onvoltooide ontwikkeling' een aparte bejegening van jongvolwassenen rechtvaardigt. Onduidelijk is wat hieronder kan worden verstaan, ook omdat jongvolwassenen een grote variatie laten zien in hun ontwikkeling (er zijn vroege en late rijpers). Een mogelijke omschrijving kan zijn dat het gaat om functies waarover een jongvolwassene nog niet de volledige controle heeft, waarbij vooral die functies relevant zijn die risicofactoren vormen voor antisociaal en crimineel gedrag. Ten vierde is een aanname dat de pedagogische werking van het jeugdstrafrecht ook werkt voor jongvolwassenen. Hoe deze pedagogische werking specifiek voor jongvolwassenen uitpakt en of die dan ook effectief is voor die leeftijdsgroep, is onduidelijk omdat onderzoek daarnaar beperkt is. Jongvolwassenen verschillen immers op tal van vlakken van minderjarigen, waaronder ook hun risicofactoren voor crimineel gedrag. Dat vraagt om een gedifferentieerde aanpak. In vervolgprojecten van het onderzoeksprogramma Monitoring en Evaluatie Adolescentenstrafrecht is deels voorzien in het beantwoorden van deze (en andere) vragen.

## Conclusie

Er is wetenschappelijke evidentie die een aparte aanpak van jongvolwassenen binnen het strafrecht rechtvaardigt. Ook de nadruk op advisering voorafgaand aan de berechting is in lijn met de constatering uit wetenschappelijk onderzoek dat een goede en betrouwbare screening en selectie van de doelgroep vooraf relevant zijn voor de effectiviteit van een interventie. Het adolescentenstrafrecht lijkt daarmee mogelijkheden te bieden om criminaliteit onder jongvolwassenen terug te dringen. De doelgroep en enkele centrale concepten ('onvoltooide ontwikkeling' en 'pedagogische werking jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen') zijn algemeen beschreven, waarbij de nadere invulling is overgelaten aan professionals in de praktijk. Dit roept diverse nieuwe vragen op over de werking van het adolescentenstrafrecht. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen hoe het adolescentenstrafrecht in de praktijk uitpakt en welke variatie ontstaat: niet alleen lokaal, maar ook wat betreft de kenmerken van de jongvolwassenen die worden berecht volgens het jeugdstrafrecht. Uit het empirische onderzoek blijkt in de eerste vijf kwartalen na invoering van het adolescentenstrafrecht een toename in het aantal jongvolwassenen dat is berecht volgens het jeugdstrafrecht (artikel 77c Sr.), dit tegen

de achtergrond dat de jeugdcriminaliteit in het algemeen daalt. Dit resultaat, inclusief de toename in adviseringen over jongvolwassenen door de reclassering, wijst erop dat in de praktijk gebruik wordt gemaakt van de verruimde mogelijkheden voor een speciale aanpak van jongvolwassenen.

# 1 Inleiding[1]

Sinds 1 april 2014 is het adolescentenstrafrecht van kracht. Met het adolescentenstrafrecht beoogt de wetgever een flexibele toepassing van het jeugd- en volwassenenstrafrecht voor jeugdigen in de leeftijd van 16 tot 23 jaar. Het adolescentenstrafrecht is niet een nieuw sanctiestelsel tussen het jeugd- en volwassenenstrafrecht in. Het gaat bij het adolescentenstrafrecht om de toepassing van het jeugdstrafrecht voor 18- tot 23-jarigen (artikel 77c Sr.) en de toepassing van het volwassenenstrafrecht voor 16- en 17-jarigen (artikel 77b Sr.).
In de afgelopen decennia zijn meerdere pogingen ondernomen om voor adolescenten en jongvolwassenen[2] aparte strafrechtelijke voorzieningen of regelingen te treffen. Zo hebben diverse commissies, zoals de commissie-Overwater (1951) en de commissie-Anneveldt (1982), pleidooien gehouden voor een aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafrecht (zie ook Van der Laan et al., 2012). Politiek gezien bleek een dergelijke aanpassing van het strafrecht steeds niet haalbaar, totdat in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I (14 oktober 2010-5 november 2012, bestaande uit de partijen VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV), getiteld 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', de zin stond: 'Er komt een adolescentenstrafrecht voor jongeren in de leeftijd van 15 tot 23 jaar' (Rutte *I,* 2010). Het adolescentenstrafrecht was een langgekoesterde wens van het CDA (CDA, 2011). Men was van mening dat het belangrijk was om de toepassing van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen (jongeren in de leeftijd 18 tot 23/25 jaar) te bevorderen. Deze gedachte werd ondersteund door recente wetenschappelijke inzichten over de ontwikkeling van de hersenen. Die wijzen erop dat de rijping van hersendelen die relevant zijn voor de impulscontrole bij grensoverschrijdend gedrag pas rond de leeftijd van 23/25 jaar zouden zijn uitontwikkeld.[3] Jongvolwassen daders zouden kunnen profiteren van de pedagogische aanpak en interventies in het jeugdstrafrecht (CDA, 2011). Het pedagogische regime van een justitiële jeugdinrichting (JJI) en de mogelijkheden die daar zijn voor gedragsverandering, kan voor jongvolwassenen wel eens effectiever zijn dan het sobere regime dat in het gevangeniswezen aanwezig is. Daarbij kwam de constatering dat de dalende instroom van minderjarige daders leidde tot een capaciteitsoverschot in JJI's. Dit bood mogelijkheden voor de plaatsing van jongvolwassen daders in JJI's (*Kamerstukken II,* 2010/11, 24 587, nr. 383; *Kamerstukken II,* 2010/11, 24 587, nr. 412).

In dit onderzoek bestuderen we ten eerste de beleidsdoelen van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Daarbij gaan we onder meer na welke veron-

1 We willen de leden van de begeleidingscommissie (bijlage 1), Carolien Klein-Haarhuis en Frans Leeuw (WODC) hartelijk danken voor hun suggesties en opmerkingen bij conceptversies van dit rapport.
2 De levensfase van 16 tot 23 jaar wordt in de sociaalwetenschappelijke literatuur ook wel aangeduid met de adolescentieperiode (de midden en late adolescentieperiode van 15/16 tot 21/23 jaar) en de jongvolwassenperiode (18 tot 25 jaar). Waar het in dit rapport gaat om de hele groep 16- tot 23-jarigen, spreken we over adolescenten, als het alleen gaat over de groep 18- tot 23-jarigen, spreken we over jongvolwassenen.
3 De inzichten zijn daarbij vooral ontleend aan publicaties van Doreleijers en Fokkens (2010) en het advies van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ, 2011).

derstellingen volgens het beleid ten grondslag liggen aan de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Ook wordt ingegaan op de doelgroep van het adolescentenstrafrecht. Ten tweede gaan we in het empirische onderzoek na in hoeverre er in de eerste vijf kwartalen na de invoering van het adolescentenstrafrecht in vergelijking met een zelfde periode ervoor veranderingen waarneembaar zijn in de afdoeningen tegen 16- tot 23-jarigen en in de toepassing van de wetsartikelen 77b en 77c Sr. bij deze groep (het onderzoek bestrijkt daarmee de periode van 1 januari 2013 tot 1 juli 2015). Ook worden de veranderingen in advisering bij jongvolwassenen bij wie het jeugdstrafrecht is toegepast onderzocht.
Het onderzoek maakt deel uit van een langdurig onderzoeksprogramma Monitoring en Evaluatie Adolescentenstrafrecht, dat het WODC op verzoek van de Directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSenJ; voorheen de Directie Justitieel Jeugdbeleid) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) uitvoert (zie bijlage 3 voor een overzicht van alle projecten).

We beginnen dit hoofdstuk met de doel- en vraagstelling van het onderzoek (paragraaf 1.1). Daarna volgt een beknopte historische beschrijving van de beleidsaandacht voor adolescenten in de afgelopen zestig jaar (paragraaf 1.2) en een schets van de politieke totstandkoming van de wetswijziging adolescentenstrafrecht (paragraaf 1.3). Tot slot volgt een leeswijzer voor het rapport (paragraaf 1.4).

## 1.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om al in een relatief vroeg stadium na de invoering van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht inzicht te krijgen in:
- de beleidstheorie(en) achter het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht (ASR) en de veronderstelde werking van de wet;[4]
- ontwikkelingen in de strafzaken van 16- en 17-jarigen die volgens het volwassenenstrafrecht zijn berecht (in termen van verschillen in aantallen zaken, typen misdrijven en typen sancties) ten opzichte van een vergelijkbare periode ervoor;
- ontwikkelingen in strafzaken van 18- tot 21/23-jarigen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht (in termen van verschillen in aantallen zaken, typen misdrijven en typen sancties) en overige ontwikkelingen die zich voordoen in advisering en berechting bij deze jongvolwassenen ten opzichte van een vergelijkbare periode ervoor.

4 In dit onderzoek richten we ons primair op de beleidstheorie van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht en niet op de theorieën van onderliggende sancties of interventies.

Dit onderzoek omvat een beleidstheoriereconstructie van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht en een empirisch onderzoek naar de eerste ontwikkelingen van strafzaken in de tijd bij 16- tot 23-jarigen.[5]
In het empirisch onderzoek ligt de nadruk op de toepassing van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht in de eerste vijf kwartalen na invoering op geaggregeerd niveau. Op deze manier willen we duidelijk krijgen 'dat' het adolescentenstrafrecht wordt toegepast in de praktijk (of niet). In de literatuur staat deze combinatie van reconstrueren van beleidstheorie en inzicht in de eerste empirische ontwikkelingen ook bekend als 'Evaluation of recently introduced policy instruments' (RIPI; Kautto & Similä, 2005). Kort na de introductie van een nieuw beleidsinstrument of een nieuwe wet is het voor beleidsmakers relevant om inzicht te krijgen in de toepassing ervan in de praktijk. Een probleem dat zich dan voordoet, is dat betrouwbare informatie over de effecten van beleid nog niet voorhanden is. Een reconstructie van de beleidstheorie samen met een empirisch onderzoek naar beschikbare indicatoren biedt op de korte termijn inzicht in de vraag of die toepassing van de beleidswijziging in de praktijk lijn in ligt met de veronderstellingen uit de beleidstheorie. Daarnaast biedt een RIPI-evaluatie ook inzicht in de vraag of de empirie zich (al dan niet) beweegt in de richting van die beleidsgedachten. In dit onderzoek worden niet de effecten van het adolescentenstrafrecht (bijvoorbeeld in termen van resocialisatie of recidive) onderzocht. In andere deelprojecten van het WODC-onderzoeksprogramma Monitoring en Evaluatie Adolescentenstrafrecht wordt daarop nader ingegaan.

Op verzoek van de Directie Sanctietoepassing en Jeugd (en de in de vraagarticulatieronde geconsulteerde ketenpartners)[6] ligt in het empirische deel de nadruk op de groep 18- tot 23-jarigen die in aanmerking kunnen komen voor het jeugdstrafrecht. De doelstellingen zijn vertaald in de volgende onderzoeksvragen.

*Reconstructie beleidstheorie*

1 Wat is de beleidstheorie achter het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht?

*Ontwikkelingen bij 16- en 17-jarigen*

2 Welke ontwikkelingen zijn er in het eerste 1-1,5 jaar na invoering van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht (ten opzichte van een vergelijkbare

5 Een belangrijke wijziging betreft het ophogen van de leeftijdgrens voor de toepassing van het jeugdstrafrecht van 21 naar 23 jaar. Dit onderzoek beperkt zich niet enkele tot deze wijziging, maar betreft het hele wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht (zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33 498 nr. 3) inclusief de wijzigingen die zijn aangebracht in jeugdsancties en het behouden van de toepassing van het volwassenenstrafrecht voor minderjarigen (artikel 77b Sr.). In de inventarisatie van onderzoekswensen die ten grondslag ligt aan het onderzoeksprogramma Monitoring en Evaluatie van het Adolescentenstrafrecht is ook aangegeven dat inzicht in alle aspecten van het *wetsvoorstel* adolescentenstrafrecht relevant is (zie Van der Laan & Leertouwer, 2014). Later wordt ingegaan op de afzonderlijke wijzigingen.

6 Voorafgaand aan de totstandkoming van het onderzoeksprogramma Monitoring en Evaluatie Adolescentenstrafrecht is uitgebreid met alle betrokken ketenpartners gesproken over de relevante onderzoeksvragen (zie Van der Laan & Leertouwer, 2014).

periode ervoor) onder 16- en 17-jarigen in het aantal afgedane zaken, het aantal keren dat volwassenenstrafrecht is toegepast, het toepassen van 'kale' taakstraffen bij ernstige gewelds- en zedenzaken onder 16- en 17-jarigen en het opnemen van bijzondere voorwaarden?

*Ontwikkelingen bij 18- tot 21/23-jarigen*

3 Welke ontwikkelingen zijn er in het eerste 1-1,5 jaar na invoering van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht (ten opzichte van een vergelijkbare periode ervoor) onder 18- tot 23-jarigen in het aantal afgedane zaken, het aantal keren dat jeugdstrafrecht is toegepast en het opnemen van bijzondere voorwaarden bij vrijheidsbenemende sancties?
4 Welke overige ontwikkelingen zijn er in het eerste 1-1,5 jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht (ten opzichte van een vergelijkbare periode ervoor) in achtergrond-, zaaks- en vonniskenmerken van 18- tot 21/23-jarigen waarbij jeugdstrafrecht is toegepast (artikel 77c Sr.)?
5 Welke ontwikkelingen zijn er in het eerste 1-1,5 jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht (ten opzichte van een vergelijke periode ervoor) onder 18-21/23-jarigen in a) de mate waarin jeugdstrafrecht is geadviseerd door reclassering en Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), b) de aard van de adviezen en c) het aantal jongvolwassenen dat in preventieve hechtenis komt?[7]

## 1.2 Een beknopte historische schets

Het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht voorziet in een flexibelere toepassing van het sanctiestelsel rond de leeftijd van 18 jaar. Daarbij gaat het enerzijds om de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen (artikel 77b Sr.) en anderzijds om de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen tot 23 jaar (artikel 77c Sr.). In de afgelopen zestig jaar is er vaker aandacht geweest voor een aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafrecht. Diverse commissies hebben dit thema benoemd, zoals commissies onder voorzitterschap van Overwater (1951), De Jong (1953) Wiarda (1971) en Anneveldt (1982). De eerdere beleidsaandacht heeft echter nauwelijks tot enige betekenisvolle verandering geleid voor jongvolwassenen. Ook de mogelijkheden om 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht te berechten zijn in de afgelopen vijftig jaar nauwelijks gewijzigd. In deze paragraaf geven we een beknopte historische schets van de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen en het jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen. In box 1 wordt de beleidsaandacht voor adolescenten op een tijdlijn weergegeven.

7 Veranderingen in de berechting beschrijven behoorde oorspronkelijk ook tot de doelstelling van het onderzoek, maar het bleek niet mogelijk hierover betrouwbare gegevens te krijgen. De deelvraag of het toegepaste sanctiestelsel wordt gevolgd is dan ook geschrapt.

**Box 1 Beleidsaandacht voor jongvolwassenen sinds invoering van de Kinderwetten tot aan het adolescentenstrafrecht**

| Jaar | | 16- en 17-jarigen | 18- tot 21/23-jarigen |
|---|---|---|---|
| 1905 | Kinderwetten | | |
| 1951 | | | Commissie-Overwater: voorstel separaat stelsel voor 18-23/25-jarigen |
| 1953 | | | Commissie-De Jong: vrijheidsbeneming van jongvolwassenen in speciale jeugdinrichting |
| 1965 | | Criteria toepassing artikel 77b Sr.: ernst feit en persoonlijkheid van de dader | Toepassing jeugdstrafrecht voor 18-21-jarigen mogelijk<br>Criteria: persoonlijkheid van de dader en omstandigheden waaronder het delict is gepleegd |
| 1971 | | | Commissie-Wiarda: opnieuw voorstel separaat stelsel voor 18-23 jaar |
| 1982 | | | Commissie-Anneveldt: voorstel sancties voor 18-24-jarigen conform jeugdsancties |
| 1995 | Aanpassing Jeugdstrafrecht | Toevoeging criterium: omstandigheden waaronder delict is gepleegd | |
| | | Criteria artikel 77b Sr. niet meer cumulatief, maar alternatief | Criteria artikel 77c Sr. niet meer cumulatief maar alternatief (niet: en en; maar: of) |
| 2002 | | | Vasthoudend & Effectief: hoe gaan ketenpartners om met jongvolwassenen? |
| 2010 | | | Regeerakkoord Rutte I |
| 2011 | | | Doreleijers & Fokkens: pleidooi berechting jongvolwassenen via jeugdstrafrecht<br>Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ): advies over jongvolwassenen<br>Adolescentenbrief |
| 2012 | | | Regeerakkoord Rutte II Wetsvoorstel adolescentenstrafrecht |
| 2014 | | | Invoering adolescentenstrafrecht |

*Toepassing volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen*
Het huidige jeugdstrafrecht vindt zijn oorsprong in de kinderwetten van 1901 die in 1905 in werking zijn getreden (Bruning et al., 2011). De bovengrens voor de toepassing van het jeugdstrafrecht is in 1905 op 18 jaar gesteld. De toenmalig minister van Justitie, Cort van de Linden, stelde dat met name voor 16- en 17-jarigen zorgvuldig toezicht nodig is, gegeven hun geslachtsontwikkeling, de benodigde tijd voor de opvoeding en vooral ook omdat deze jongeren zich in een kritische levensfase bevinden waarin ze labiel kunnen zijn. Bij de behandeling van de wet werd er wel in voorzien dat het mogelijk was om jongeren van 16 en 17 jaar een volwassen sanctie te geven (het huidige artikel 77b Sr.). De redenering was dat sommige jongeren altijd ongeschikt zijn voor een sanctie in een jeugdinstelling.

In de loop van de tijd is er weinig veranderd in de toepassing van het volwassenenstrafrecht voor 16- en 17-jarigen. Pas in 1965 werden, naar aanleiding van de commissie-Overwater, criteria gegeven aan de toepassing van het volwassenenstrafrecht voor 16- en 17-jarigen, namelijk de ernst van het feit én de persoonlijkheid van de dader. Beide criteria moesten gelden (cumulatief) om volgens het volwassenenstrafrecht te sanctioneren (Herweijer, 2011). Tevens werd verduidelijkt dat het moest gaan om de leeftijd ten tijde van het delict (Uit Beijerse, 2009). De commissie-Overwater constateerde dat de jeugdcriminaliteit in Nederland in het algemeen geen ernstig karakter vertoonde en meende dan ook dat toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen alleen in uitzonderlijke gevallen nodig was, waar het zware delicten betrof (Weijers, 2007). De uitzondering was wel nodig om in voorkomende gevallen doeltreffend te kunnen optreden tegen jongeren die zich aan een ernstig misdrijf schuldig maakten en daarvoor in een jeugdgevangenis konden worden geplaatst (Uit Beijerse, 2009).
Een volgende wijziging kwam met de invoering van het herziene jeugdsanctiestelsel in 1995, dit naar aanleiding van de adviezen van de commissie-Anneveldt. Voor de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen werd een derde criterium toegevoegd. De voorwaarden voor de toepassing van artikel 77b Sr. zijn sinds 1995: de ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader, of de omstandigheid waaronder het delict is begaan. Een belangrijke wijziging was dat de redenen voor het toepassen van 77b Sr. niet langer cumulatief, maar alternatief werden geformuleerd (niet meer 'en en', maar 'of'; *Kamerstukken II*, 1989/90, 23 327, nr. 3, p. 7). Hierdoor werd het 'makkelijker' gemaakt om het volwassenenstrafrecht voor 16- en 17-jarigen toe te passen. Een laatste, niet onbelangrijke wijziging was dat in 2008 met de wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen de toepassing van een levenslange gevangenisstraf op 16- en 17-jarigen bij toepassing van artikel 77b Sr. werd uitgesloten (Uit Beijerse, 2009).
Uit onderzoek blijkt dat na de invoering van het jeugdstrafrecht artikel 77b Sr. slechts in een klein aantal zaken is toegepast (zie bijvoorbeeld Van der Laan, Goudriaan & Weijters, 2014). Weijers (2007) analyseerde zestig strafzaken van minderjarigen waarbij het volwassenenstrafrecht is toegepast. Hij constateerde dat rechters slechts sporadisch gebruikmaken van de toepassing van artikel 77b Sr. Deze ontwikkeling heeft zich ook in de jaren erna doorgezet. Weijers geeft verder aan dat de rechter behoedzaam omgaat met de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen. Wel is hij van mening dat de condities ernst van het feit, persoonlijkheid van de dader en omstandigheden waaronder het delict wordt gepleegd om aanscherping vragen, omdat hierover bij een groot deel van de zaken die hij heeft bestudeerd onduidelijkheid bestond. Zo blijkt uit zijn studie dat in veel gevallen waarbij artikel 77b Sr. werd toegepast geen sprake was van een bijzonder ernstig feit en dat de motivering om toch het volwassenenstrafrecht toe te passen tekortschoot. Ook de persoonlijkheid van de dader laat naar zijn mening

veel ruimte voor subjectieve invulling, met name wanneer het gaat om de vaststelling van de ontwikkelingsleeftijd van een jeugdige.
Ook Uit Beijerse (2009) analyseerde diverse strafzaken waarin artikel 77b Sr. is toegepast. Zij constateert dat in de uitspraken van de rechter het criterium 'ernst van het feit' slechts beperkt wordt gemotiveerd en stelt dat de toepassing van artikel 77b Sr. ook weer gereserveerd moet worden voor de ernstige gevallen. Verder krijgt ook het tweede criterium 'de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd' nauwelijks invulling in de motivering, wat de aanbeveling van haar oplevert om dit criterium te schrappen.
Met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht zijn geen wijzigingen doorgevoerd in de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij minderjarigen. Wel sluit de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen aan bij het doel van het adolescententstrafrecht om tot een flexibele toepassing van het sanctiestelsel rond het 18e jaar te komen (zie paragraaf 2.3).

*Toepassing jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen*
De gedachte dat voor jongvolwassenen sancties uit het volwassenenstrafrecht minder effectief zijn terwijl sancties uit het jeugdstrafrecht beter zouden werken, komt sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw in meerdere beleidspublicaties terug. In de hiernavolgende beknopte historische schets baseren we ons onder andere op Herweijer (2011) en Van der Laan et al. (2012).

*Jaren '50-'60.* In 1951 kwam de *commissie-Overwater* met voorstellen voor een nieuw jeugdstrafrecht. Uit de gedragswetenschappen kwam de bevinding dat criminaliteit vooral het resultaat is van een gebrekkige geborgenheid en verwaarlozing in het gezin. Dit leidde tot nieuwe inzichten over de omgang met criminele jongeren. Begin jaren vijftig stelde de commissie-Overwater als minimumleeftijdsgrens voor het vervolgen van jongeren 12 jaar voor. Jongeren tot 18 jaar krijgen speciale voorzieningen aangeboden. De commissie vond het ook wenselijk om voor jongvolwassenen in de leeftijd 18 tot 23/25 jaar een separaat strafstelsel in te richten (Commissie-Overwater, 1951).
In 1951 werd de *commissie-De Jong* ingesteld die zich bezighield met de vraag of er behoefte was aan een aparte berechting en bestraffing voor 18- tot en met 22-jarigen. De commissie gaf aan dat de psychische stabilisatie van jongvolwassenen pas voltooid is rond het 24ste of 25ste levensjaar. Ook deze commissie adviseerde een aparte sanctionering voor jongvolwassenen in de leeftijd 18 tot 25 jaar. Meer specifiek gaf de commissie aan dat 18- en 19-jarigen volgens het kinderrecht moesten worden gesanctioneerd wanneer de psychische leeftijd daartoe aanleiding geeft (Commissie-De Jong, 1953, p. 9). Ook adviseerde de commissie om de preventieve hechtenis van jongvolwassenen in een inrichting voor jeugdigen te laten plaatsvinden (Commissie-De Jong, 1953). De commissie-De Jong pleitte er niet voor om jongvolwassenen te

laten berechten door een kinderrechter of om sancties in een jeugdinrichting of door de jeugdreclassering te laten uitvoeren. Ze pleitte daarentegen voor gespecialiseerde rechters binnen het volwassenenstrafrecht en voor speciale jeugdafdelingen bij de tenuitvoerlegging in het gevangeniswezen of bij de reclassering (idem, p. 35). De reden om jongvolwassenen niet volgens het (toen zogenoemde) minderjarigenstrafrecht te berechten was dat jongvolwassenen zouden zijn ontgroeid aan een bejegening als minderjarige (idem, p. 35). De voorstellen van de commissie-Overwater en commissie-De Jong voor een apart strafrecht voor jongvolwassenen werden niet overgenomen. Wel werd in 1965 de mogelijkheid ingevoerd om het jeugdstrafrecht toe te passen bij jongeren in de leeftijd 18 tot 21 jaar (Herweijer, 2011).

*Jaren '70-'90.* In 1971 stelde de *commissie-Wiarda* voor om de civielrechtelijke leeftijdsgrens te verlagen van 21 naar 18 jaar. Dit zou direct gevolgen hebben voor een verlaging van de strafrechtelijke leeftijdsgrens. De mogelijkheid om het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen toe te passen zou hiermee komen te vervallen. Opnieuw werd een voorstel gedaan voor een apart strafrecht, voor jongvolwassenen in de leeftijd 18 tot 23 jaar (Herweijer, 2011), maar ook toen zonder resultaat.

In 1979 kreeg de *commissie-Anneveldt* de opdracht van de minister van Justitie om de behoefte aan speciale voorzieningen voor jongvolwassenen te onderzoeken. Ook bij deze commissie stond de pedagogische aanpak centraal. De gedachte was dat een sanctie de ontwikkeling van een jongere niet in de weg mag staan. De commissie-Anneveldt stelde in haar eindrapport diverse wijzigingen voor in het jeugdstrafrecht. Er werd van afgezien om een apart strafrecht te maken voor adolescenten/jongvolwassenen. Wel stelde de commissie in haar eindrapport voor om voorzieningen die beschikbaar waren voor minderjarigen, ook beschikbaar te maken voor jongvolwassenen. De redenering was dat jongvolwassenen vanuit ontwikkelingsoogpunt weliswaar niet meer als minderjarig te zien zijn, maar dat hun ontwikkeling ook nog niet voldoende is voltooid. De commissie deed aanbevelingen om het materiële kinderstrafrecht ook toe te passen op jeugdigen tot 24 jaar, dat wil zeggen dat in vergelijking met het volwassenenstrafrecht sancties voor jongvolwassenen korter van duur zouden moeten zijn, minder repressief en een pedagogisch karakter dienden te hebben (Commissie-Anneveldt, 1982).
Bij de herziening van het jeugdsanctiestelsel in 1995 (wetsontwerp ingediend in 1989; *Kamerstukken II,* 1989/90, 21 327) zijn de meeste voorstellen van de commissie-Anneveldt ten aanzien van minderjarigen overgenomen. Het voorstel van de commissie-Anneveldt om voorzieningen voor minderjarigen ook beschikbaar te stellen voor jongvolwassenen tot 24 jaar werd echter niet overgenomen.[8] De reden daarvoor was praktisch en financieel van aard.

8 Er wordt dan al geschreven over een 'afzonderlijk adolescentenstrafrecht' (*Kamerstukken II,* 1989/90, 21 327 nr. 3 p. 3).

Door een aanpassing zouden immers meer strafinrichtingen voor deze leeftijdsgroep nodig zijn waardoor de totale capaciteit van het gevangeniswezen te veel onder druk zou komen. Hiervoor was geen budgettaire ruimte (Bruning et al., 2011, p. 14; Van der Laan et al., 2012).
Wel zijn met de invoering van het herziene jeugdsanctiestelsel in 1995 de mogelijkheden om het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen toe te passen vergemakkelijkt. De criteria voor het toepassen van artikel 77c Sr. (evenals bij artikel 77b Sr.) zijn namelijk niet langer cumulatief (en en), maar alternatief (of) geformuleerd (*Kamerstukken II,* 1989/90, 21 327, nr. 3). Ook werd de conditie 'de omstandigheden waaronder een feit is gepleegd' als extra criterium toegevoegd voor de toepassing van het jeugdstrafrecht bij 18- tot 21-jarigen (*Kamerstukken II,* 1989/90, 21 327, nr. 3).

De commissie-Anneveldt kreeg ook als opdracht mee te onderzoeken welke mogelijkheden er waren voor alternatieve straffen voor jeugdigen (Van der Laan, 1991, p. 15-23). Deze opdracht kwam voort uit aanbevelingen van de Commissie-Slagter en de Commissie anders straffen. De commissie-Anneveldt stelde twee typen alternatieve sancties voor. Ten eerste projecten gericht op dienstverlening waarbij het gaat om werkzaamheden die als maatschappelijk zinvol worden gezien. Ten tweede waren dat sancties met een educatief karakter waarbij het gaat om trainingen, cursussen of andere activiteiten die gericht zijn op het vergroten van individuele sociale vaardigheden en weerbaarheid van de jongere. De voorstellen uit het interim advies van de commissie-Anneveldt over alternatieve sancties voor jeugdigen zijn verder uitgewerkt in de Werkgroep-Slagter (zie Van der Laan, 1991). Bij de herziening van het jeugdsanctiestelsel in 1995 is dan ook een belangrijke plaats ingeruimd voor alternatieve sancties (*Kamerstukken II,* 1989/90, 21 327, nr. 3, p. 10 e.v.). Relevant daarbij zijn met name het opvoedkundige en educatieve karakter van deze sancties. Deze alternatieve sancties staan tegenwoordig bekend onder de noemer taakstraffen en meer speciek de werkstraf en leerstraf. Voor een uitgebreide beschrijving van de geschiedenis van alternatieve sancties onder jeugdigen zie Van der Laan (1991).
In de loop van hun bestaan zijn er diverse veranderingen aangebracht in de toepassing van de taakstraf. De meest recente is die in het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht waarin beperkingen zijn opgelegd aan de toepassing van een 'kale' taakstraf bij jeugdigen. Hierop komen we terug in paragraaf 2.4.

*Begin 21ste eeuw.* In 2002 was er vernieuwde beleidsaandacht voor de positie van jongvolwassenen in het strafrecht, blijkend uit het beleidsprogramma 'Vasthoudend en effectief' (*Kamerstukken II,* 2001/02, 28 292, nr. 2). Het uitgangspunt was opnieuw dat bij jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 25 jaar de psychische ontwikkeling onvoldoende voltooid was en dat speciale pedagogische ingrepen voor deze leeftijdsgroep nodig waren. Het idee is genoemd, maar er werd nauwelijks uitwerking aan gegeven. Ketenpartners is

gevraagd hoe ze met deze leeftijdsgroep zouden omgaan, maar in de praktijk veranderde er weinig.

Aan het begin van de 21ste eeuw waren in het Nederlandse gevangeniswezen enkele zogenoemde jongvolwassenenafdelingen. In deze afdelingen (genaamd het JOVO-regime) werd speciale opvang geboden voor 'kwetsbare'[9] jongvolwassen gedetineerden in de leeftijd van 18 tot 24 jaar zodat zij beter beschermd konden worden tegen volwassen medegedetineerden. Het belangrijkste doel was het beperken van de detentieschade en criminele infectie bij deze groep. De jongvolwassenen werden dan ook geplaatst op speciale afdelingen in gevangenissen, waardoor ze waren afgeschermd van volwassenen (Verwers & Bogaerts, 2005). Omdat de doelstellingen voor de JOVO-afdelingen niet gerealiseerd konden worden, zijn deze uiteindelijk opgeheven. Uit onderzoek van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) bleek dat de selectie en plaatsing in de praktijk moeizaam verliep en dat de regimes en het aangeboden programma onvoldoende waren (Van der Laan et al., 2012).
Ook bij de reclasseringsorganisaties is de aandacht voor een speciale begeleiding voor jongvolwassenen sinds het begin van deze eeuw toegenomen (Van der Laan et al., 2010). De toegenomen aandacht voor crimineel gedrag van jongvolwassenen leidde ertoe dat er speciaal voor deze leeftijdsgroep in diverse regio's zoals Amsterdam en Den Haag aparte jongvolwassenenunits bij de reclassering zijn ingesteld, zogenoemde JOVO-units. In de regio's waar meer specifieke aandacht is voor jongvolwassenen, kenmerkt deze aanpak zich doordat wel dezelfde activiteiten worden ingezet als bij volwassenen, maar dat de benadering van de jongvolwassen groep anders is. Er is bij deze leeftijdsgroep vooral sprake van een actieve en 'outreachende' benadering van jongvolwassenen, intensief toezicht maakt in sommige gevallen wel en in andere weer geen onderdeel daarvan uit (Van der Laan et al., 2010, p. 61-62). Daarnaast zijn er ook specifieke interventies gericht op deze doelgroep. Zo is voor jongvolwassenen Intensieve Traject Begeleiding (ITB) mogelijk gemaakt, een ambulante begeleidingsvorm in een justitieel kader speciaal voor hardekernjongeren die werd opgelegd bij een voorwaardelijke veroordeling (Verwers & Bogaerts, 2005). Ook een nazorgprogramma als 'Nieuwe perspectieven bij terugkeer' in Amsterdam, Utrecht of Den Haag richtte zich op jongvolwassen ex-gedetineerden (zie Van der Laan et al., 2010), hoewel dit pro-

9 Wat onder 'kwetsbare' jongvolwassenen werd verstaan is niet duidelijk. Deze term komt ook terug in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. In de diverse beleidsstukken en rapporten worden diverse termen gebruikt om aan te geven welke jongvolwassenen nu in aanmerking zouden kunnen komen voor een aparte bejegening in het strafrecht zonder dat de termen duidelijk worden uitgewerkt. In het voorstel voor het Europees Parlement inzake de procedurele waarborgen voor kinderen en verdachten in een strafprocedure wordt aangegeven wat kan worden verstaan onder 'kwetsbare' volwassen verdachten (waaronder dus ook de jongvolwassenen). Het betreft specifiek personen die beperkt zijn door leeftijd, handicaps en gebrek aan rijpheid, waardoor ze niet in staat zijn de strafprocedure te volgen en er ten volle aan deel te nemen (zie Europese Commissie, 2013: p. 3 e.v., dat als bijlage bij *Kamerstukken I*, 2013/14, 33 831, nr. A is ingediend bij de Eerste Kamer). Ook hier blijft de omschrijving algemeen (zie ook paragraaf 4.1).

gramma voor jongvolwassenen als zodanig ondertussen niet meer bestaat (P.H. van der Laan, persoonlijke communicatie 22 september 2015).

Er zijn twee publicaties te noemen die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de wet adolescentenstrafrecht. Een eerste betoog relevant in de aanloop naar het adolescentenstrafrecht, is dat van jeugdpsychiater Theo Doreleijers en Procureur-Generaal van de Hoge Raad Jan Watse Fokkens (2010). Dit betoog verscheen in dezelfde periode als het RSJ-advies en bepleit min of meer hetzelfde. Aan de hand van recente biologische, ontwikkelingspsychologische en sociaalpsychologische bevindingen betogen zij dat het niet adequaat is om de bovengrens van de toepassing van het jeugdstrafrecht te stellen op 21 jaar. Uit verschillende studies trekken zij de conclusie dat de biologische rijping van hersengebieden die specifiek relevant zijn voor het kunnen beheersen van risicogedrag pas na het twintigste levensjaar optreedt. Psychische functies als inhibitie en onderdrukking van interferenties komen pas na die leeftijd tot bloei. Ook hersengebieden relevant voor het kunnen reguleren van emoties rijpen pas bij het ingaan van de volwassenheid. Zich baserend op recent ontwikkelingspsychologisch onderzoek stellen de auteurs dat ook het empathisch vermogen dat van belang is bij normconform gedrag pas tussen het 20ste en 25ste levensjaar de volwassen vorm krijgt (Doreleijers & Fokkens, 2010, p. 101-102). Doreleijers en Fokkens (2010) pleiten voor een herindeling van de leeftijdsgrenzen in het jeugdstrafrecht. Volgens de auteurs vormen jongeren in de leeftijd 15 tot 23 jaar wat betreft hun biologische en sociaalpsychologische ontwikkeling een veel homogenere groep dan jongeren tussen 12 en 18 jaar (de huidige groep minderjarigen). Het bestaande verschil in bejegening van 15-18-jarigen volgens het jeugdstrafrecht en 18-21-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht kent in hun ogen dan ook geen rationele basis. Hun pleidooi was dan ook om te komen tot een aparte vervolging en berechting van adolescenten in de leeftijd van 15 tot 23 jaar, zodat deze groep ook de voor hun ontwikkelingsfase geschikte zorg en behandeling van de psychische stoornissen kon krijgen (idem, p. 119).
Ten tweede verscheen in 2011 een advies van de Raad voor de Sanctietoepassing en Jeugdbescherming (RSJ, 2011) over het huidige jeugdsanctiestelsel. In dit advies pleit de RSJ onder meer voor een apart strafrecht voor jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar. Wetenschappelijk onderzoek wijst er, aldus de RSJ, op dat jongeren zich in fasen ontwikkelen. Hun ontwikkeling is nog niet voltooid als ze 18 jaar worden. Bij het merendeel van de jongvolwassenen gaat de ontwikkeling nog door tot na hun 23ste jaar. Zich baserend op onderzoek van onder meer Paus et al. (2001) en Casey et al. (2005) (beide in RSJ, 2011 p. 18) stelt de RSJ dat de ontwikkeling van hersendelen die relevant zijn voor planning en flexibiliteit pas rond het 25ste levensjaar zijn gevormd. Verder benoemt de RSJ de bevinding dat psychische functies die impulsen afremmen en functies die onderdrukken dat iemand zich laat afleiden door impul-

sen of associaties, pas na het 20ste levensjaar tot bloei komen. De conclusie die hieruit wordt getrokken, is dat risicogedrag van adolescenten mede het gevolg is van een nog onvoltooide hersenontwikkeling. Functies die jongeren remmen in het risicogedrag komen pas na het 20ste levensjaar tot ontwikkeling. Voor die leeftijd zijn het bij het merendeel van de jongeren leeftijdgenoten die een belangrijke invloed uitoefenen op het nemen van risicobeslissingen door jongeren. Daarnaast zijn adolescenten minder goed in staat om hun emoties te reguleren dan volwassenen. Emoties kunnen pas goed worden gereguleerd als het hersengebied dat daarvoor verantwoordelijk is (de prefontale cortex), voldoende is uitgerijpt. Ook raakt het empathisch vermogen tot normconform gedrag pas voldoende ontwikkeld tussen het 20ste en 25ste levensjaar. Gegeven deze ontwikkelingspsychologische en neurobiologische bevindingen dat de ontwikkeling van jongeren niet stopt bij het 18e levensjaar, maar doorloopt tot ongeveer het 23ste of 24ste jaar, komt de RSJ tot enkele aanbevelingen ten aanzien van 16- tot 24-jarigen (idem, p. 34-35). Ten eerste pleit de RSJ ervoor om het voorbehoud bij artikel 37c IVRK (waarmee 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht kunnen worden berecht; artikel 77b Sr.) op te heffen. Ten tweede stelt de RSJ voor een apart strafrecht in te stellen voor jongvolwassenen (het jongvolwassenenstrafrecht; idem, 2011). Hierbij sluit de RSJ onder meer aan bij het advies dat door Doreleijers en Fokkens (2010) werd gegeven voor een apart strafrecht voor jongvolwassenen.

Kortom, hoewel er al decennia aandacht is voor de aparte positie van jongvolwassenen in het strafrecht, is dit niet eerder omgezet in concreet nieuw beleid voor deze leeftijdsgroep. Wel is het met het alternatief maken van de condities voor toepassing van artikel 77c Sr. bij het nieuwe jeugdsanctiestelsel in 1995 mogelijk geworden om jeugdstrafrecht eerder op te leggen (omdat van de drie vereiste condities er maar één hoeft te gelden).
In de praktijk zijn tevens initiatieven genomen voor een aparte bejegening van jongvolwassenen (zoals in het gevangeniswezen en de reclassering). Maar tot wezenlijke aanpassing in de positie van jongvolwassenen in het strafrecht is het niet gekomen. Het adolescentenstrafrecht heeft hierin verandering gebracht.

### 1.3 De politieke totstandkoming van het adolescentenstrafrecht

*De 'adolescentenbrief'*
In de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Fred Teeven, van 6 juni 2011 is aan de Tweede Kamer voor het eerst aangegeven op welke wijze vorm kan worden gegeven aan het adolescentenstrafrecht voor jongeren in de leeftijd 15 tot 23 jaar (*Kamerstukken II*, 2010/11, 28 741, nr. 17). Een samenhangende strafrechtelijke aanpak voor adolescenten is beoogd omdat

jongeren in deze leeftijdsgroep verantwoordelijk zijn voor een buitenproportioneel deel van de criminaliteit.
Met het adolescentenstrafrecht is geen apart sanctiestelsel ingevoerd. Men wilde bevorderen dat het jeugdstrafrecht zou worden toegepast bij jongvolwassenen. De voorkeur ging uit naar een adolescentenstrafrecht met de inzet van flexibele leeftijdsgrenzen zodat optimaal rekening kan worden gehouden met de ontwikkelingsfase waarin een adolescent zich bevindt. Concreet betekent dit dat 'het volledige sanctiepakket uit het jeugdstrafrecht en het volwassenenstrafrecht in beginsel beschikbaar [is] voor de groep adolescenten van 16 tot 23 jaar.'[10] (*Kamerstukken II*, 2010/11, 28 741, nr. 17, p. 3).
Tevens kondigde de staatssecretaris aan dat het jeugdstrafrecht op onderdelen wordt aangepast en dat de positionering van de jeugdsancties in samenhang wordt bezien (*Kamerstukken II*, 2010/11, 28 741, nr. 17, p. 4). Deze eerste brief over het adolescentenstrafrecht bevatte 18 voorstellen om een effectieve aanpak[11] van criminele adolescenten te realiseren. Vijf maatregelen betroffen de flexibele inzet van jeugd- en volwassenenstrafrecht, negen gingen over een aanpassing van het jeugdsanctiepakket en vier maatregelen hadden een ander karakter (zoals het bevorderen van de ISD-maategel bij jongvolwassenen).[12]

De 'adolescentenbrief', zoals deze al snel in de wandelgangen werd genoemd, riep politiek gezien wel diverse vragen op, maar is overwegend positief ontvangen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het Algemeen Overleg dat op 6 oktober 2011 met de staatssecretaris werd gevoerd (*Kamerstukken II* 2010/11, 28 741, nr. 18). Het CDA vond dat de strafrechtelijke of punitieve kant beter was uitgewerkt dan de pedagogische kant (*Kamerstukken II*, 2010/11, 28 741, nr. 18; CDA, 2011), maar was positief omdat nu ook kwets-

10 In de eerste officiële stukken is onduidelijkheid over de leeftijdsgrens waarvoor het adolescentenstrafrecht is bedoeld. In deze eerste brief worden zelfs twee leeftijdsgrenzen gegeven, namelijk 15- tot 23-jarigen en 16- tot 23-jarigen. In het regeerakkoord staat 15-23 jaar. In de Memorie van Toelichting is verduidelijkt dat het adolescentenstrafrecht maatregelen betreft die 'strikt genomen zien op 16- tot 23-jarigen' (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, p. 3).

11 In de brief wordt 'effectieve aanpak' niet duidelijk omschreven en komt het begrip meerdere keren op verschillende wijzen terug. Op p. 1 wordt aangegeven dat criminaliteit van risicojongeren beter en effectiever moet worden aangepakt. Ook wordt op p. 1 erop gewezen dat positieve effecten wijzen op minder delicten plegen, weer naar school of aan het werk gaan en wordt op p. 3 gezegd: 'Een effectieve en dadergerichte sanctionering doet recht aan het gepleegde feit en houdt rekening met de persoonlijke omstandigheden van de dader, waaronder de ontwikkelingsfase waarin de adolescent zich bevindt.'

12 De brief omvatte de volgende 18 'maatregelen':
   I. Flexibele inzet jeugdstrafrecht en volwassenenstrafrecht (5 in totaal): 1. Voorbehoud bij IVRK; 2. Compleet sanctiepakket voor jongeren tot 23 jaar; 3. Bevorderen systeemgerichte interventies; 4. Betere aansluiting volwassenenreclassering en jeugdreclassering; 5. Uitbreiding strafbeschikking Officier van Justitie.
   II. Aanpassing van het jeugdsanctiepakket (9 in totaal): 6. Geen 'kale' taakstraf bij ernstige zeden/geweld; 7. Verlenging maximale duur jeugddetentie; 8. Bij jeugddetentie voorwaardelijke invrijheidstelling met nazorg; 9. Regeling voorwaardelijke sancties wordt aangepakt; 10. Volgen van onderwijs als bijzondere voorwaarde; 11. Aanpassing GBM; 12. Wijziging voorwaarden PIJ-maatregel; 13. Mogelijkheid om PIJ-maatregel om te zetten in een TBS-maatregel; 14. Uitvoering reclasseringstoezicht aanscherpen;
   III. Overig (4 in totaal) : 15. Vaker toepassen van ISD bij jongvolwassenen; 16. Volwassenenreclassering breidt aanpak jongvolwassenen verder uit; 17. Strenger optreden bij mislukte taakstraf; 18. Jeugdigen van criminele jeugdgroepen financieel hoofdelijk aansprakelijk stellen. Deze overige middelen komen niet terug in de Memorie van Toelichting bij het adolescentenstrafrecht.

bare jongeren tot 23 jaar konden worden berecht volgens het jeugdstrafrecht. De VVD reageerde positief op de voorstellen uit de adolescentenbrief. Daarbij benadrukte de VVD: 'Het doel van dit alles moet het verminderen van recidive zijn' (*Kamerstukken II*, 2010/11, 28 741, nr. 18, p. 4). De VVD kon zich ook vinden in de verlenging van jeugddetentie omdat je daarmee meer tijd had om de jongeren in de JJI's 'aan te pakken'. Ook de gedoogpartner PVV kon instemmen met de adolescentenbrief: ondanks dat 'het niet de harde lijn is die men van de PVV gewend is' (*Kamerstukken II*, 2010/11, 28 741, nr. 18, p. 2; PVV, 2011) bevatte de adolescentenbrief voor de PVV voldoende stevige maatregelen om de criminaliteit onder jeugd te beteugelen, zoals de verdubbeling van de duur van de jeugddetentie, de voorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling en het handhaven van het voorbehoud bij de IVRK voor 16- en 17-jarigen zodat het mogelijk blijft om minderjarigen ook volgens het volwassenenstrafrecht te sanctioneren (artikel 77b Sr.). De oppositiepartijen reageerden overwegend positief op de maatregelen die betrekking hadden op de flexibele inzet van het strafrecht voor adolescenten tot 23 jaar. De linkse oppositiepartijen (Groenlinks, PvdA en SP) hadden bezwaren tegen de in hun ogen verzwarende elementen (verdubbeling jeugddetentie; geen 'kale' taakstraf meer bij ernstige zeden/geweld) en het handhaven van de toepassing van het volwasssenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen.[13]

*De voorgestelde wetswijziging en de Memorie van Toelichting*

Op 10 december 2012 is het wetsvoorstel 'dat strekt tot de invoering van een adolescentenstrafrecht' (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3. p. 1) vanaf hier genoemd het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht, met de Memorie van Toelichting door staatssecretaris Teeven naar de Tweede Kamer gestuurd. Hoewel de naam adolescentenstrafrecht suggereert dat er sprake is van een nieuw sanctiestelsel voor adolescenten, is dit niet het geval. In de adolescentenbrief van de staatssecretaris van VenJ aan de Tweede Kamer wordt aangegeven dat ervoor gekozen is 'de strafrechtelijke aanpak van de groep adolescenten van 16 tot 23 jaar gestalte te geven binnen een flexibel systeem van leeftijdsgrenzen' (*Kamerstukken II,* 2010/11, 28 741, nr. 17, p. 3). Hierdoor kan 'meer dan in een systeem met vaste leeftijdsgrenzen, rekening worden gehouden met de ontwikkelingsfase van de adolescent, de ernst van het feit en de omstandigheden waaronder dat is gepleegd' (idem, p. 3).
Ook na de inwerkingtreding van het adolescentenstrafrecht zijn er nog steeds twee sanctiestelsels: het jeugdstrafrecht voor 12- tot 18-jarigen en het volwassenenstrafrecht voor 18-jarigen en ouder. Het adolescentenstrafrecht conti-

13 *Kamerstukken II*, 2010/11, 28 741, nr. 18 AO van 6 oktober 2011: D66 (Berndsen) positief over de gedachte achter ASR; maar negatief over zwaarder straffen en handhaven voorbehoud t.a.v. IVRK (wat neerkomt op handhaven toepassing VSR bij 16-17-jarigen); Groenlinks (Dibi): bezwaren tegen de verzwarende elementen waarbij het gaat om verdubbeling jeugddetentie en handhaven artikel 77b Sr., wel instemming met flexibele toepassing bij jongvolwassenen. PvdA (Recourt): bezwaren tegen verzwarende elementen (verdubbeling jeugddetentie; handhaven artikel 77b Sr. ok, maar ultimum remedium; moeite met opleggen kale taakstraf hier moet de rechter maatwerk kunnen leveren). SP (Kooiman): bezwaren tegen de verzwarende elementen. SGP (Van der Staaij): kan zich vinden in het voorstel, zowel de flexibilisering als de verzwarende elementen.

nueert de optie om 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht te berechten (toepassing artikel 77b Sr. wat ook onder de oude situatie al kon, zie later) en biedt de mogelijkheid 18- tot 23-jarigen volgens het jeugdstrafrecht te sanctioneren (toepassing artikel 77c Sr.).

Het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht zoals beschreven in de Memorie van Toelichting bestaat uit meerdere onderdelen (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3). De basis van het adolescentenstrafrecht wordt gevormd door een uitbreiding van de leeftijdsgrens voor toepassing van artikel 77c Sr., ofwel de toepassing van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen, tot 23 jaar. Om dit te bereiken zijn meerdere wijzigingen opgenomen, met name in het toeleidingstraject naar de berechting en de adviseringsfase om afdoening via artikel 77c Sr. te bevorderen.
Aan de mogelijkheid om het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen toe te passen (artikel 77b Sr.) verandert niets. Dat de mogelijkheid van artikel 77b Sr. ook behouden blijft, is in de adolescentenbrief en het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht ook beargumenteerd. Naast de wijzigingen die verband houden met de invoering van een adolescentenstrafrecht, zijn er verder voorstellen gedaan tot aanpassing van enkele jeugdsancties. Het gaat dan om beperkingen in het opleggen van de kale taakstraf, aanpassingen in de uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) en de PIJ-maatregel, aanpassingen in de criteria voor de PIJ-maatregel, aanpassingen in bijzondere voorwaarden, de mogelijkheid tot voorlopige invrijheidstelling in het jeugdstrafrecht en het tegengaan van middelengebruik in JJI's. In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we uitgebreider in op de afzonderlijke onderdelen van het hele wetsvoorstel adolescentenstrafrecht.

*Reacties en adviezen*
Maatschappelijke organisaties, zoals de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ, 2012) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), de universitaire wereld (brief VU hoogleraren) en ketenpartners zoals de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) reageerden terughoudender. Dit bleek zowel uit reacties direct volgend op de adolescentenbrief (RSJ, VU hoogleraren), als uit de adviezen voortkomend uit de consultatieronde.
Kort gezegd komen de reacties en adviezen erop neer dat men positief is over de leeftijdsverruiming van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen tot 23 jaar (was tot 21 jaar), hoewel men zich daarbij wel afvroeg waarom deze leeftijd de bovengrens vormt voor de toepassing van het jeugdstrafrecht. Uit diverse wetenschappelijke studies blijkt namelijk dat de ontwikkeling van jongeren nog continueert tot minimaal het 25ste jaar (aldus de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), Kinderombudsman, RSJ, RMO). Ook werd de vraag gesteld waarom er in de Memorie van Toelichting gekozen is om bij de toepassing van artikel 77c Sr. specifieke groepen te benoemen (plegers van zwaardere misdrijven, veelplegers en jongeren met een verstande-

lijke beperking en jongeren met achterlopende psychische en emotionele ontwikkeling) en niet voor de hele groep van 18- tot 23-jarigen zoals wel zou blijken uit de adolescentenbrief (NVvR).
De meeste geconsulteerde partijen uitten zich terughoudener tot ronduit negatief over wat zij als verzwarende elementen van het wetsvoorstel zagen (zoals het verdubbelen van de jeugddetentie, de voorlopige invrijheidstelling, de veranderingen in de PIJ-maatregel en beperkingen in de toepassing van een taakstraf) en het handhaven van artikel 77b Sr. Of in de woorden van de Kinderombudsman (2012, p. 2): 'Wat gepresenteerd wordt als het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht, dat recht doet aan wetenschappelijke inzichten, is een verbetering voor jongvolwassenen, maar voor minderjarigen juist een verslechtering.'

*Adolescentenstrafrecht door Tweede en Eerste Kamer*
Het wetsvoorstel dat op 4 juni 2013 bij de Tweede Kamer in stemming is gebracht bevat uiteindelijk 19 onderdelen (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 7; *Kamerstukken I*, 2012/13, 33 498, nr. A).[14] Enkele onderdelen die wel in de adolescentenbrief werden genoemd, zijn nadat ze zijn voorgelegd aan de adviesorganen en de Raad van State niet meer opgenomen in het uiteindelijke wetsvoorstel dat bij de Kamer is ingediend. Verwijderd zijn de verdubbeling van de jeugddetentie, de voorlopige invrijheidstelling bij jeugddetentie en de motiveringsverplichting door de rechter.
Het schrappen van de verdubbeling van de duur van de jeugddetentie hangt onder meer samen met het advies van de Raad van State. Diverse maatschappelijke organisaties hadden zich in de adviseringsfase hierover ook al kritisch uitgelaten. Ook de PvdA had zich eerder al negatief uitgelaten over deze onderdelen, terwijl ze voor de PVV in het kabinet Rutte I juist wenselijk waren.[15] De veranderende samenstelling van het kabinet als gevolg van de wisseling van Rutte I naar Rutte II heeft hierbij mogelijk een rol gespeeld.
Ook de motiveringsplicht van de rechter bij de sanctionering van 18- tot 23-jarigen komt niet meer in het wetsvoorstel voor. Deze plicht hield in dat het aan de rechter was om te motiveren waarom hij ervan zou afzien een jongvolwassene volgens het jeugdstrafrecht te berechten. Het commentaar was dat op deze wijze pas laat in het proces de mogelijkheid voor jeugdstrafrecht ter sprake zou komen (Kempen, 2014). Maar er kwam vanuit de Raad voor de Rechtspraak ook een meer principiële reden. De vraag die de motiveringsverplichting opriep was waarom het volgen van de algemene regel (toepassing van het volwassenenstrafrecht) gemotiveerd diende te worden (RvdR, NVvR).

14 Bij één onderdeel is geen sprake van een wijziging: de mogelijkheid om volwassenenstrafrecht toe te passen bij 16- en 17-jarigen (artikel 77b Sr.) was ook al aanwezig voor de invoering van het ASR. Uit de Memorie van Toelichting blijkt echter dat het een bewuste keuze was om dit wetsartikel te behouden en daarmee maakt het o.i. onderdeel uit van het ASR. Daarnaast wordt in de Memorie van Toelichting ook nog verwezen naar de terbeschikkingstelling aan het onderwijs. Dit betreft een voorgenomen wijziging.
15 Dit valt af te leiden uit de discussie tussen Tweede Kamerlid Bontes en staatssecretaris Teeven tijdens de plenaire behandeling van het adolescentenstrafrecht op 30 juni 2013.

Het moet juist de uitzondering zijn die wordt gemotiveerd.[16] Daarnaast speelden praktische bezwaren mee. De Raad voor de Rechtspraak beargumenteerde dat de motiveringsverplichting jaarlijks zou leiden tot 20.000 zaken waarin moest worden voorzien in een gedragsdeskundige of reclasseringsrapportage zodat de rechter zijn motivering kan onderbouwen, terwijl de toepassing van het jeugdstrafrecht op basis van historische cijfes nog geen fractie daarvan betrof (RvdR, 2012). De wijzigingen in strafvordering waardoor toeleiding van adolescenten naar het jeugdstrafrecht kan worden bevorderd zijn voor de motiveringsverplichting in de plaats gekomen. Zo is er een grotere rol toegekend aan de Officier van Justitie in de toeleiding (Kempen, 2014) zodanig dat al tijdens de overweging tot inbewaringstelling gekeken kan worden of een jeugdstrafrechttraject overwogen wordt. Daarnaast is ook meer belang gegeven aan de rapportages van de reclassering en de Pro Justitia rapportage.
Op 4 juni 2013 is het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht door de Tweede Kamer met meerderheid van stemmen aangenomen (123 stemmen voor en 17 stemmen tegen; *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, Handelingen, nr. 90). De PVV en de PvdD stemden tegen.[17] De instemming van de Tweede Kamer met het adolescentenstrafrecht maakte de weg vrij om de wet voor te leggen aan de Eerste Kamer. Op 26 november 2013 is het wetsvoorstel aangenomen in de Eerste Kamer (*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, *Handelingen*, nr. 10). Een dag later is de wetswijziging adolescentenstrafrecht doorgevoerd in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en in enige andere wetten (*Stb.*, 2013, nr. 485).
Op 1 april 2014 is het adolescentenstrafrecht in werking getreden (*Stb*. 2013, nr. 485).

## 1.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een reconstructie gegeven van de beleidstheorie van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Daarmee beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag. In hoofdstuk 3 worden de resultaten weergegeven van het empirische onderzoek naar de werking van het adolescentenstrafrecht in de eerste vijf kwartalen na invoering (in vergelijking met een zelfde periode ervoor). Daarmee worden de onderzoeksvragen 2 tot en met 5 beantwoord. Tot slot nemen we in hoofdstuk 4 de bevindingen samen en trekken een conclusie over de

16 Dit zou in de wettelijke systematiek de rechter ertoe bewegen die afweging expliciet te maken zonder dat de afdoening via het jeugdstrafrecht verplicht wordt gesteld (het stelsel zou flexibel blijven). Daarbij speelde ook een rol dat in de wettelijke systematiek niet de jeugdrechter, maar de gewone rechter oordeelt over jongvolwassenen. Verondersteld werd dat niet alle rechters over voldoende kennis zouden beschikken van het jeugdstrafrecht om tot het opleggen van een jeugdsanctie over te gaan.

17 Zie ook het verslag van de behandeling van het wetsvoorstel in de TK waarin PVV-Kamerlid Bontes zijn teleurstelling uit over het gegeven dat de verlenging van de jeugddetentie uit de het wetsvoorstel is gehaald (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 5).

beoogde werking van het adolescentenstrafrecht en de zichtbaarheid daarvan in de praktijk in de eerste vijf kwartalen na invoering.

# 2 De beleidstheorie

In dit hoofdstuk reconstrueren we de beleidstheorie van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Hoewel een beleidstheorie (deels) op wetenschappelijke kennis kan berusten, is zij geen wetenschappelijke theorie. Een beleidstheorie betreft veronderstellingen van beleidsactoren over de werking van een wet(swijziging).[18] Bij beleidsactoren gaat het bijvoorbeeld over ministers, ambtenaren, politieke partijen, parlementsleden, adviesorganen of belangengroepen. Beleidsactoren maken beleid op basis van verschillende veronderstellingen. Gezamenlijk vormen deze veronderstellingen de beleidstheorie. Het is een theorie uit de beleidspraktijk (Van Heffen, 2003).
De centrale vraag die we in dit hoofdstuk beantwoorden is: *Wat is de beleidstheorie achter het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht?* We beginnen onze reconstructie met een korte toelichting op de methode (paragraaf 2.1). Daarna gaan we in op de beoogde doelen (paragraaf 2.2) en doelgroep van het adolescentenstrafrecht in het algemeen (paragraaf 2.3). Vervolgens bespreken we de afzonderlijke onderdelen van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht (paragraaf 2.4). Tot slot geven we een reflectie op de beleidstheorie van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht (paragraaf 2.5).

## 2.1 Methode

Bij een reconstructie van een beleidstheorie gaat het erom veronderstellingen van beleidsactoren over de werking van hun beleid voor een specifiek probleem te expliciteren. Aan de hand van een analyse van documenten en interviews met beleidsactoren proberen we de beleidsveronderstellingen achter het adolescentenstrafrecht te vatten.
We zijn iteratief te werk gegaan.
In een eerste stap is er een documentenanalyse uitgevoerd. Het doel hiervan was te komen tot een eerste schets over de beleidstheorie. Hiervoor is gebruikgemaakt van relevante *Kamerstukken* (de wet, de Memorie van Toelichting, de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer, Handelingen van de Tweede en Eerste Kamer, verslagen van Algemene Overleggen), wetenschappelijke literatuur en grijze literatuur (het gaat dan om documenten die niet formeel uitgegeven zijn zoals beleidsstukken waarin uitwerking is gegeven aan het wetsvoorstel, onderzoeksrapporten).
In een tweede stap zijn semigestructureerde interviews gehouden met beleidsactoren die een centrale rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het adolescentenstrafrecht. De input voor de semigestructureerde interviews werd gehaald uit de documentenanalyse. In totaal zijn vijf beleidsactoren geïnterviewd (zie bijlage 2).
In de derde stap hebben we aan de hand van de (beleids)documenten en de interviews de beleidsveronderstellingen proberen te achterhalen. Daarbij

18 Het gaat niet enkel om de onderdelen die zijn gewijzigd, immers ook de niet gewijzigde delen die wel onderdeel vormen van het wetsvoorstel maken deel uit van de nieuwe situatie.

hebben we ook gezocht naar beweringen die wijzen op hoe het adolescentenstrafrecht en de daarin voorgestelde wijzigingen verondersteld worden te werken. Daarbij is een combinatie gehanteerd van de werkwijze zoals voorgesteld door Van Heffen (2003) en Leeuw (2003).
Van belang bij deze werkwijze is dat duidelijk wordt wat nu het probleem is waarvoor het beleid een oplossing zoekt (probleemverheldering). Dit probleem behoort idealiter gerelateerd te zijn aan de doelen van het beleid en de middelen (de wetswijziging) die men vervolgens inzet (Van Heffen, 2003).
Voor het adolescentenstrafrecht zijn we nagegaan wat de algemene doelen zijn en voor welke problemen deze een oplossing kunnen bieden. Vervolgens is de relatie tussen de doel(en) van het adolescentenstrafrecht en meer algemene sanctiedoelen zoals vergelding, resocialisatie en beveiliging van de samenleving nagegaan.
Daarna zijn de afzonderlijke onderdelen van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht onder de loep genomen. Daarbij is nagegaan waarin de nieuwe situatie na de wijziging verschilde van de oude situatie. Ook is onderzocht wat de beoogde doelgroep was. Verder is nagegaan welke veronderstellingen er zijn over de relatie tussen de door het beleid gesignaleerde problemen en de aangedragen oplossingen (de wetswijzigingen; in termen van een wetsevaluatie ook middelen genoemd). Deze veronderstellingen zijn hergeformuleerd in 'als ... dan'- of 'hoe meer ... hoe beter'-constructies en schematisch in een causale keten gezet waarmee de beleidsveronderstellingen zijn geëxpliciteerd (Leeuw, 2003).[19]

*Een beleidstheoriereconstructie*
Met een beleidstheoriereconstructie wordt duidelijk wat de belangrijkste aannames van beleid zijn om een specifiek probleem aan te pakken, welk doel men voor ogen heeft en met welke middelen men welk doel voor ogen heeft. Van Heffen (2003, p. 238) geeft aan dat aandacht voor de kwaliteit van een beleidstheorie het beleidsproces ten goede komt. Daarnaast dient deze als basis voor de empirische toetsing van het gewijzigde beleid. In deze rapportage wordt in hoofdstuk 3 een eerste empirische verkenning gegeven op enkele indicatoren van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. In de periode 2016 tot en met 2019 worden nog meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de werking van het adolescentenstrafrecht in de praktijk waarvoor de reconstructie van de beleidstheorie relevant is (zie bijlage 3).

19 Van Heffen (2003) spreekt over veronderstellingen over de relaties tussen oorzaken en gevolgen van een bepaald probleem (zogenoemde causale relaties) en over veronderstellingen over de relaties tussen doelen en middelen (zogenoemde finale relaties).

## 2.2 Doelen van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht

De volledige titel van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is 'Wijziging van het wetboek van Strafrecht, het wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van het adolescentenstrafrecht'. Dit wijst erop dat het wetsvoorstel verder reikt dan enkel het doel van het adolescentenstrafrecht. Uit de Memorie van Toelichting is af te leiden dat met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht de volgende doelen zijn beoogd (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 2-4):

– meer flexibiliteit voor het toepassen van sancties rond de leeftijd van 18 jaar, waarbij de nadruk ligt op een verruimde openstelling van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen;
– meer nadruk op maatschappelijke veiligheid en bescherming van slachtoffers;
– verscherpte afbakening van jeugdsancties onderling.

Het eerste doel betreft specifiek het adolescentenstrafrecht. Het gehele wetsvoorstel omvat ook de twee andere doelen. Aangezien deze reconstructie van de beleidstheorie zich richt op het wetsvoorstel, gaan we in het hiernavolgende uitgebreider in op deze drie doelen.

### *2.2.1 Flexibele toepassing sancties rond 18e levensjaar*

Uit de Memorie van Toelichting valt af te leiden dat dit een eerste doel van het adolescentenstrafrecht is. Met een flexibele toepassing van sancties uit het jeugdstrafrecht en het volwassenenstrafrecht rond de leeftijd van 18 jaar beoogt de wetgever dat bij het sanctioneren meer aansluiting wordt gevonden bij de ontwikkelingsleeftijd van de adolescent (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 2 en 18). In de Memorie van Toelichting staat hierover:

> 'Een effectieve en dadergerichte sanctionering doet recht aan het gepleegde feit en houdt rekening met de persoonlijke omstandigheden van de dader, waaronder de ontwikkelingsfase waarin hij zich bevindt. Deze ontwikkelingsfase kan aanleiding geven de biologische leeftijd van de dader in de strafrechtspleging minder doorslaggevend te laten zijn. *Het wetsvoorstel wil de flexibiliteit rond de leeftijdsgrens van 18 jaar daarom vergroten en het hele sanctiepakket uit het jeugdstrafrecht en het gewone strafrecht beschikbaar stellen voor de groep adolescenten van 16 tot 23 jaar*' (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 2).

De reden dat dit wenselijk wordt geacht, is de constatering dat een aanzienlijk deel van de adolescenten in de leeftijd tussen 15 en 23 jaar verantwoordelijk is voor de gepleegde criminaliteit (in de wetenschappelijke literatuur ook bekend als de 'age-crime'-curve: Farrington, 1986). Dit wordt toegeschreven

aan de nog onvoltooide emotionele, morele, sociale, en intellectuele ontwikkeling (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 12). Of zoals in de Memorie van Toelichting staat:

> 'Ook nu blijken criminele adolescenten stevig te worden vertegenwoordigd in de criminaliteitscijfers. Dit vormt voor mij aanleiding om deze groep meer als een afzonderlijke groep in de strafrechtspleging te gaan benaderen. De recente wetenschappelijke inzichten die betrekking hebben op de ontwikkeling van belangrijke hersenfuncties tijdens de adolescentie bieden steun voor het voornemen om tot een afzonderlijke benadering van adolescenten te komen. Deze inzichten komen voort uit de ontwikkelingspsychologie en vinden bevestiging in meer recent neurobiologisch onderzoek. (...) De kern van wat de wetenschap hierover leert is dat de geestelijke ontwikkeling van jeugdigen niet stopt bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar en dat wezenlijke ontwikkelingen juist daarna plaatsvinden. De nog onvoltooide emotionele, sociale, morele en intellectuele ontwikkeling vormt mede oorzaak van de omstandigheid dat een groot deel van de (jeugd)criminaliteit optreedt tijdens de adolescentie, maar ook eindigt vóór het 23ste levensjaar.' (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 12).

Uit de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer (*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. c) en de interviews met beleidsactoren komt naar voren dat bij dit doel centraal staat het bevorderen dat in (de toeleiding naar) de sanctionering meer dan voorheen rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsleeftijd van de adolescent. De nadruk ligt op de toepassing van het jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3 p. 6; *Kamerstukken I*, 2013/14, 33 498, nr. C, p. 2; interviews). De gedachte is dat bij een specifieke groep van jongvolwassenen de dadergerichte pedagogische maatregelen uit het jeugdstrafrecht beter effect sorteren op hun recidive dan sancties uit het volwassenenstrafrecht. Een effectieve sanctionering moet dadergericht zijn, rekening houden met de ernst van het gepleegde delict en de persoonlijke omstandigheden van de dader (zie ook *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3). Hoewel de persoonlijkheid van de verdachte/dader al sinds 1965 een relevante conditie vormde voor de berechting van jongvolwassenen volgens het jeugdstrafrecht, is er met het adolescentenstrafrecht meer nadruk op komen te liggen en dan met name op de (advisering over de) ontwikkelingsfase waarin de jongvolwassene zich bevindt. Het is de bedoeling dat in de adviseringsfase hiervoor meer oog komt, zodat de rechter in zijn oordeel daarmee rekening kan houden (interviews; zie ook *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 18). Het adolescentenstrafrecht biedt de mogelijkheid om met een betere afweging in de toeleiding naar de berechting, op maat te sanctioneren. Het adolescentenstrafrecht beoogt zodoende een speciaal-preventieve werking zodat jongvolwassenen maximaal worden

gestimuleerd een verantwoorde rol in de samenleving in te nemen (resocialisatie) en zich zullen onthouden van nieuwe delicten (recidivereductie). Een meer op de persoon toegespitste sanctionering draagt daaraan bij (*Kamerstukken I*, 2013/14, 33 498, nr. C, p. 1).
In de interviews is het doel van recidivereductie genuanceerd. Men gaf daarin aan dat recidivereductie geen primair doel is van het adolescentenstrafrecht, al is het maar omdat een causale relatie tussen het flexibel toepassen van sanctiestelsel nauwelijks hard te maken is gegeven de interactie met andere criminogene factoren die na afloop van een sanctie meespelen.

### *2.2.2 Beveiliging en bescherming samenleving en slachtoffers*

Een tweede doel van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht dat is af te leiden uit de Memorie van Toelichting is dat er meer nadruk komt op veiligheid en bescherming van de samenleving en slachtoffers (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 3). In de Memorie van Toelichting staat:

> 'Het wetsvoorstel bevat de noodzakelijke elementen om de samenleving te beveiligen tegen gevaar dat soms nog van veroordeelden uitgaat, nadat zij in de geslotenheid van een justitiële inrichting een behandeling hebben ondergaan. Maar ook bij de maatregelen uit het jeugdstrafrecht die geen vrijheidsbeneming met zich brengen, krijgen de maatschappelijke veiligheid en de bescherming van slachtoffers meer nadruk. De bredere toepassing van elektronisch toezicht en het gebruik van locatiegeboden en locatieverboden zijn hieraan dienstbaar' (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 3).

Dit doel lijkt vooral een belangrijke politieke wens te zijn om Nederland veiliger te maken. De kabinetten Rutte I en Rutte II profileren zich op het terrein van veiligheid door de nadruk op de zorg voor slachtoffers en het versterken van de veiligheid in de samenleving. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt zowel over beveiliging van de samenleving in het algemeen geschreven, als over het beschermen van slachtoffers meer specifiek. Het wetsvoorstel richt zich daarbij niet in directe zin op slachtoffers specifiek, maar impliceert dat een veiliger samenleving ook voor individuen merkbaar zal zijn.
Met de aandacht voor beveiliging van de samenleving wil het wetsvoorstel bijdragen aan een daling in de criminaliteit. Daarmee zou een bijdrage kunnen worden geleverd aan de daling in de jeugdcriminaliteit die toentertijd zichtbaar begon te worden (Van der Laan & Blom, 2011) ook in slachtofferschap (Kalidien & De Heer-de Lange, 2011).[20] In reacties op het wetsvoorstel is dit doel dan ook vertaald als een verzwaring van het jeugdsanctiestelsel (zie

20 Naar nu blijkt doet de jaarlijkse daling in de jeugdcriminaliteit in Nederland zich sinds 2007 voor (Van der Laan & Goudriaan, 2016). Ook internationaal is sprake van een afname (Smit & Goudriaan, 2015).

ook de reacties van oppositiepartijen en maatschappelijke partijen zoals RSJ, RvdR en NVvR). Hoewel de door ons geïnterviewde personen dit doel wel herkenden, werd dit niet als het belangrijkste beleidsdoel van het adolescentenstrafrecht benoemd.

### *2.2.3 Verscherpte afbakening van jeugdsancties*

Een derde doel van het wetsvoorstel betreft een afbakening van jeugdsancties onderling om daarmee bij te dragen aan een geloofwaardig en effectief sanctiestelsel (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 4). Zo staat in de Memorie van Toelichting te lezen:

> 'Daarnaast vormt de onderlinge afbakening van sancties voor adolescenten onderwerp van het wetsvoorstel. Waar het voor jeugdigen en jongvolwassenen beschikbare sanctiepakket wordt verbreed, komt een scherpere afbakening van de sancties onderling de voorgestelde dadergerichte aanpak ten goede. Deze verscherpte afbakening draagt zo bij aan de totstandkoming van een geloofwaardig en effectief sanctiestelsel voor criminele adolescenten.' (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 4).

Het doel 'verscherpte afbakening van jeugdsancties' is vooral een reactie op het rapport 'Wegwijs in het jeugdsanctiestelsel' van Bruning et al. (2011) en bedoeld als handreiking naar de praktijk om een coherente omschrijving van het jeugdsanctiepalet te bieden. Bruning et al. (2011) wijzen erop dat door wetenschap en praktijk de beperking werd ervaren dat de grenzen tussen de zwaarste straffen in het jeugdstrafrecht, te weten jeugddetentie, de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) en PIJ-maatregel, diffuus waren en dat een duidelijkere afbakening nodig is. Uit hun onderzoek blijkt dat diverse actoren in de strafrechtsketen (Officieren van Justitie en rechters) de toepassing van sancties in het jeugdstelsel anders opvatten (*Kamerstukken I*, 2013/14, 33 498, nr. C, p. 3). Bruning et al. (2011, p. 9) stellen dat er kritiek is op het vervagende onderscheid tussen straffen en maatregelen in het jeugdstrafrecht waardoor een oneindige mix aan sancties mogelijk is (idem, p. 55-56). Daarnaast bleek de aansluiting tussen sancties uit het jeugdstrafrecht en het volwassenenstrafrecht niet optimaal (bijvoorbeeld bij de taakstraf of de PIJ-maatregel), iets dat bij een flexibele toepassing van het strafrecht wel wenselijk is. Een van de geïnterviewden noemt in dit kader ook dat het jeugdstrafrecht nog onvoldoende was toegerust op jongvolwassenen tot 23 jaar. Een onderlinge afbakening van sancties vergroot de coherentie tussen sancties onderling en biedt de mogelijkheid om ook in het jeugdstrafrecht meer rekening te houden met de uitbreiding van de doelgroep naar jeugdigen tot 23 jaar (interview; zie ook *Kamerstukken I*, 2013/14, 33 498, nr. C, p. 3). Overigens moet opgemerkt worden dat dit doel niet zozeer tot wijzigingen heeft geleid, maar wel tot een uitgebreide beschrijving in de Memorie van Toelich-

ting van de manier waarop de jeugdsancties zich tot elkaar verhouden (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3).

### *2.2.4 Doelen adolescentenstrafrecht en algemene sanctiedoelen*

Bij deze reconstructie van een beleidstheorie willen we ook weten welke relatie er is tussen de middelen die worden gebruikt in het beleid en meer algemene doelen (Van Heffen, 2003). In het strafrecht kun je dan bijvoorbeeld kijken naar de relatie tussen strafrechtelijke sancties en meer algemene sanctiedoelen. In de wet staan geen expliciete doelen genoemd die met een bepaalde sanctie zouden moeten worden bereikt (Bruning et al., 2011). Dit geldt ook voor het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Bruning et al. (2011) geven aan dat het ook niet noodzakelijk is om in de wet expliciet sanctiedoelen te formuleren zodat rapporteurs, Officieren van Justitie en rechters voldoende ruimte hebben om zelf te bepalen welke doelen met een sanctie worden beoogd. Hoewel expliciete sanctiedoelen in de wet ontbreken, is er wel literatuur over welke sanctiedoelen met welke type sancties worden beoogd. Zo stellen Bruning et al. bijvoorbeeld dat de doelen van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties bij jeugdigen staan vermeld in artikel 2 lid 2 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj),[21] namelijk beveiliging, opvoeding, resocialisatie en indien van toepassing behandeling. Daarnaast benoemen ze specifieke sanctiedoelen voor de PIJ-maatregel (behandeling in gesloten setting), de GBM (behandeling en heropvoeding) en de jeugddetentie (vergelding, en speciale en generale preventie).
Hier gaan we na welk verband kan worden verondersteld tussen de doelen van het adolescentenstrafrecht en algemene sanctiedoelen zoals vergelding, afschrikking/preventie, resocialisatie of herstel van de rechtsorde. De indeling waarbij sanctiedoelen zijn toebedeeld aan het adolescentenstrafrecht is gebaseerd op de literatuur en de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel maar staat niet als zodanig in de wet (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3; zie ook Bruning et al., 2011; Ruiter et al., 2011; De Keijser, 2010).[22]
In box 2 worden de doelen van het adolescentenstrafrecht gerelateerd aan meer algemene sanctiedoelen. Omdat in het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht de sanctiedoelen niet expliciet worden gemeld, gaat het hieronder vooral om een interpretatie van de onderzoekers. Het eerste doel van het adolescentenstrafrecht lijkt vooral samen te hangen met doelen als speciale preventie (recidivevermindering) en resocialisatie waar het de uitbreiding van de toepassing van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen betreft.

21 Artikel 2 lid 2 van de Bjj luidt: 'Met handhaving van het karakter van de straf of de maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij. In het geval dat een vrijheidsbenemende maatregel behandeling inhoudt wordt de tenuitvoerlegging tevens hierop afgestemd. Bij het verlenen van vrijheden aan jeugdigen wordt rekening gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.'

22 Uiteraard is er discussie mogelijk over de sanctiedoelen, maar dat is een onderzoek op zich en past niet in dit onderzoek. Daarom baseren we ons hier op de literatuur.

**Box 2 Doelen adolescentenstrafrecht en algemene sanctiedoelen***

| Doelen adolescentenstrafrecht | Algemene sanctiedoelen | De sanctie heeft als doel: |
|---|---|---|
| *1. flexibele toepassing sanctiepakket rond 18e jaar* | | |
| 1a. Voor 18- tot 23-jarigen (artikel 77c Sr.) | | |
| | Afschrikking /preventie van criminaliteit (inclusief jeugdstrafrecht sanctiedoelen behandeling en heropvoeding): | ... mensen ervan te weerhouden om (in het vervolg) criminaliteit te plegen. Men ziet ervan af uit angst voor de negatieve consequenties ten gevolge van een sanctie. Dit kan de bestrafte dader zelf betreffen (speciale preventie; recidivevermindering), maar ook meer in algemene zin kunnen mensen ervan worden weerhouden delicten te plegen (generale preventie). |
| | Resocialisatie: | ... daders zodanig te resocialiseren en te re-integreren in de conventionele samenleving dat herhaling wordt voorkomen. |
| | Onschadelijkmaking (bij vrijheidsbeneming of -beperking): | ... degene die de straf ondergaat (tijdelijk) onschadelijk te maken. Tijdens de straf wordt het door bijvoorbeeld opsluiting, enkelband of medicatie onmogelijk gemaakt om herhaling te voorkomen. |
| 1b. Voor 16- en 17-jarigen (artikel 77b Sr.)** | | |
| | Vergelding: | ... de door de dader toegebrachte schade aan de rechtsorde dient te worden vergolden. Een dader verdient straf. |
| | Onschadelijkmaking: | ... om degene die de straf ondergaat (tijdelijk) 'onschadelijk' te maken. Tijdens de straf wordt het door bijvoorbeeld opsluiting, enkelband of medicatie onmogelijk gemaakt om herhaling te voorkomen. |
| *2. Beveiliging en bescherming slachtoffers* | | |
| | Herstel: | ... materiële en/of emotionele schade die is toegebracht door de dader aan het slachtoffer en/of de maatschappij te herstellen of te compenseren. |
| | Afschrikking /preventie van criminaliteit: | ... mensen ervan te weerhouden om (in het vervolg) criminaliteit te plegen. Men ziet ervan af uit angst voor de negatieve consequenties ten gevolge van de straf. Dit kan de bestrafte dader zelf betreffen (speciale preventie; recidivevermindering), maar ook meer in algemene zin kunnen mensen van criminaliteit worden weerhouden (generale preventie). |
| *3. Afbakening jeugdsancties* | | |
| | Geen sanctiedoel | Het betreft hier vooral het versterken van de rechtszekerheid d.m.v. verduidelijking. |

* In de wet zelf zijn de sanctiedoelen niet geëxpliciteerd. Deze doelen zijn ontleend aan de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498 nr. 3) en de literatuur (Bruning et al. (2011), De Keijser, J. (2010) & Ruiter et al. (2011)).

** Door sommigen wordt gesuggereerd dat een doel van de toepassing van artikel 77b Sr. bij 16- en 17-jarigen ook resocialisatie betreft aangezien daarbij de mogelijkheid bestaat om een TBS-maatregel op te leggen.

Hieronder kunnen ook worden geschaard de algemene doelen van het jeugdstrafrecht: behandeling en heropvoeding van jeugdigen (cf. Bruning et al., 2011, p. 123). Bij toepassing van jeugddetentie is ook sprake van vergelding

en afschrikking en in de tenuitvoerlegging van jeugddetentie wordt ook heropvoeding als doel benoemd (artikel 2 Bjj). Bij vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende straffen of maatregelen gaat het door de vrijheidsbeneming ook om 'onschadelijkmaking', wat wil zeggen dat een jongere ten tijde van de vrijheidsbeneming beperkt wordt in het plegen van delicten. Bij de handhaving van de mogelijkheid om volwassenenstrafrecht toe te passen bij 16- en 17-jarigen lijkt het vooral te gaan om vergelding en onschadelijkmaking. Uit de interviews met beleidsactoren blijkt ook een ander argument om artikel 77b Sr. te handhaven. Ten eerste gaat het dan om speciale preventie bij ernstige zaken wanneer het gaat om het toepassen van een TBS-maatregel. Ten tweede levert het draagvlak op voor het jeugdsanctiestelsel ('ventielwerking'; zie §2.4.1.2).[23]
Het tweede doel van het adolescentenstrafrecht, beveiligen van de samenleving en slachtoffers, is vooral gericht op het herstel van de rechtsorde en preventie van criminaliteit.
Het derde doel, een betere afbakening van jeugdsancties, betreft niet zozeer een sanctiedoel. Het doel is juridisch van aard en dient wetgevingssystematiek. Mogelijk dat dit indirect wel weer het vertrouwen dat mensen hebben in de rechtsorde kan versterken (interviews).

## 2.3 De doelgroep(en) van het adolescentenstrafrecht

### *2.3.1 Flexibele toepassing sanctiestelsels rond het 18e levensjaar*

De doelgroep voor het eerste doel van het adolescentenstrafrecht, een flexibele toepassing van de sanctiestelsels rond het 18e levensjaar, betreft alle personen die met justitie in aanraking komen omdat ze ten tijde van het delict tussen de 16 en 23 oud waren. Daarbij is de doelgroep afgebakend naar leeftijd ten tijde van het delict, problematiek van de dader en type misdrijf (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 21-22). Een belangrijk punt hierbij is dat in alle gevallen sprake zal zijn van maatwerk. In de Memorie van Toelichting wordt zelfs gesproken over 'een maatwerkaanpak' (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 21). Omdat een flexibele toepassing van de sanctiestelsels centraal staat, gaan we hier nader in op de criteria voor de doelgroep.

*Leeftijd ten tijde van het delict: 16 tot 23 jaar*
In het regeerakkoord en de adolescentenbrief staat dat het adolescentenstrafrecht betrekking zou hebben op jongeren in de leeftijd tussen 15 en 23 jaar (Rutte *I*, 2010; *Kamerstukken II*, 2010/11, 28 741, nr. 17, p. 1). In de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3) wordt verder aangegeven dat het gaat om 16- tot 23-jarigen *ten tijde van het plegen van het delict*.

23 Niet duidelijk is geworden of het dan gaat om politiek of maatschappelijk draagvlak of om draagvlak bij ketenpartners.

Men wilde het adolescentenstrafrecht vormgeven binnen de kaders van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), rekening houdend met het voorbehoud dat Nederland maakt ten aanzien van het opsluiten van minderjarigen (*Kamerstukken II*, 2010/11, 28 741, nr. 17, p. 3). Daarom is de ondergrens voor het adolescentenstrafrecht bepaald op 16 jaar (interviews).

De reden waarom gekozen is voor een bovengrens van 23 jaar, is als volgt. In een reactie aan de Eerste Kamer merkt de staatssecretaris van VenJ op over deze bovengrens dat bij verdachten van 25 jaar de ontwikkeling ten einde loopt en de jongvolwassene niet meer wezenlijk verschilt van de volwassene en dat voor hen het jeugdstrafrecht dus niet kon gelden (*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. C). Mogelijk is dit standpunt ontleend aan de leeftijdsgrenzen zoals genoemd in het pleidooi van Doreleijers en Fokkens (2010, p. 119), hoewel dit niet terug te vinden is in de Kamerstukken.
In de Memorie van Toelichting wordt verder aangegeven dat het bij de toepassing van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen gaat om de leeftijd waarop het delict is gepleegd. De tenuitvoerlegging van de sanctie vindt later plaats waardoor deze kan doorlopen tot na het 25ste levensjaar (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 19). De redenering hierbij is dat de wetgever ook in de tenuitvoerlegging de ontwikkeling van een jongvolwassene relevant vindt en niet alleen ten tijde van de straftoemeting (interview).
Bij het bepalen volgens welk sanctiestelsel een adolescent wordt berecht gaat het om de leeftijd van een jongere op het moment van het plegen van een delict en niet de leeftijd op het moment van arrestatie of berechting. De gedachte is dat 'aan de impulsbeheersing en het ten opzichte van volwassenen nog beperkte vermogen om lange-termijn-consequenties te overzien op het moment van het plegen van het strafbare feit juist betekenis toekomt' (*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. C, p. 8).

*Problematiek: Veelplegers en kwetsbare jongeren*
In de totstandkoming van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht heeft zich een ontwikkeling voorgedaan in de doelgroep: van een algemene en meer generieke aanpak (de adolescentenbrief) naar een aanpak waarbij de selectie al in de toeleidingsfase naar de berechting plaatsvindt (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 6; *Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. C, p. 12). Het adolescentenstrafrecht zou voor alle jongeren moeten gelden (adolescentenbrief en Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer), waarbij het aan de rechter was om de keuze te maken voor een afdoening met een jeugdsanctie. De rechter zou de motiveringsplicht krijgen om aan te geven waarom deze in voorkomende gevallen zou afwijken van toepassing van het jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen. De gedachte was dat, door de keuze bij de rechter te leggen, het adolescentenstrafrecht niet een doelgroepenbeleid zou worden maar een generieke maatregel zou zijn (interview). De motiveringsverplich-

ting is echter geschrapt (zie paragraaf 1.2). Hierdoor is de toepassing van artikel 77c Sr. een uitzonderingssituatie gebleven.
De selectie van jongvolwassenen om in aanmerking te komen voor het jeugdstrafrecht is eerder in de keten komen te liggen. Het gaat hier om de vordering door de Officier van Justitie waarin al wordt aangegeven welk sanctiestelsel wordt beoogd en in de advisering door de reclassering en het NIFP voor het al dan niet toepassen van het jeugdstrafrecht. De rechter baseert zich dan uiteindelijk op deze informatie uit de toeleidingsfase. Hoewel het argument dat hierdoor al eerder in het traject de mogelijkheid voor toepassing jeugdstrafrecht begrijpelijk is, heeft het schrappen ook een andere consequentie. De toepassing van het jeugdstrafrecht is op deze manier niet langer een generieke maatregel voor alle 18- tot 23-jarigen, maar alleen voor adolescenten die daarvoor in aanmerking komen op basis van informatie uit het toeleidingsfase. Bij de vordering door de Officier van Justitie vindt dus al een eerste selectie plaats.
In de Memorie van Toelichting zijn enkele voorbeelden gegeven van categorieën van jongvolwassen verdachten die in aanmerking zouden kunnen komen voor het jeugdstrafrecht, zoals jongvolwassen veelplegers en kwetsbare jongeren, waarbij het gaat om jongeren met een psychische of psychiatrische stoornis of jongeren met een ontwikkelingsachterstand zoals een licht verstandelijke beperking (LVB; zie voor meer *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 21-22).

*Ernstige misdrijven*
Ook wat betreft het type misdrijf is sprake van een selectie naar ernst van het feit. In de Memorie van Toelichting staat dat het gaat om daders van ernstige misdrijven (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 22) waarbij het 'in de regel zal gaan om feiten die tot voorlopige hechtenis kunnen leiden' (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 6, p. 17). Of in de terminologie van een geïnterviewde: 'Het is niet de verwachting om bij toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen te sanctioneren met een taakstraf.'
Een argument om het jeugdstrafrecht niet voor alle 18- tot 23-jarigen te laten gelden, is dat het in een aanzienlijk deel van de zaken bij deze leeftijdsgroep gaat om relatief lichte misdrijven (interviews).

### *2.3.2 Beveiliging samenleving en afbakening jeugdsancties*

De doelgroep voor het tweede en derde doel van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht, beveiliging samenleving en afbakening jeugdsancties, betreft jongeren die volgens het jeugdstrafrecht worden gesanctioneerd. Het kan daarbij dus gaan om zowel minderjarigen van 12 tot 18 jaar, maar ook om de 18- tot 23-jarigen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht. Omdat de doelgroep per sanctie verschilt, zal hier in paragraaf 2.4.2 nader op in worden gegaan.

## 2.4 De afzonderlijke onderdelen nader bekeken

In het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht (zie *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 7) zijn negentien voorgestelde wijzigingen te onderscheiden. In deze paragraaf bespreken we deze voorgestelde wijzigingen (zie ook Kempen, 2014) geclusterd in drie groepen:
- wijzigingen die betrekking hebben op de flexibele toepassing van de sanctiestelsels bij 16- tot 23-jarigen (paragraaf 2.4.1);
- wijzigingen die betrekking hebben op beveiliging van de samenleving en afbakening van jeugdsancties (paragraaf 2.4.2);
- overige wijzigingen (paragraaf 2.4.3).

Per onderdeel a) vergelijken we de nieuwe met de oude situatie, b) beschrijven we de doelgroep, c) het doel van de wijziging en d) het probleem dat men wil oplossen met dit onderdeel van de wet, en e) voor zover mogelijk de beleidsveronderstellingen die ten grondslag liggen aan de wijze waarop de verschillende onderdelen zouden kunnen werken.

### *2.4.1 Flexibele toepassing van het jeugdstrafrecht en volwassenenstrafrecht bij 16- tot 23-jarigen*

De flexibele inzet van de sancties uit het jeugdstrafrecht en het volwassenenstrafrecht bij 16- tot 23-jarigen biedt de mogelijkheid om meer dan in het verleden recht te doen aan de persoonlijke kenmerken van de dader waaronder de ontwikkelingsfase van een jongere (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3).[24] Voor 16- en 17-jarigen blijft het in uitzonderingsgevallen mogelijk om het volwassenenstrafrecht toe te passen en voor 18- tot 23-jarigen is het in uitzonderingsgevallen mogelijk om het jeugdstrafrecht toe te passen. Het toepassen van artikel 77b Sr. wordt niet bevorderd/gestimuleerd en derhalve heeft dit wetsartikel ook geen wijziging ondergaan (*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. C). Vanuit beleidsoogpunt ligt de nadruk op het verruimen van de toepassing van het jeugdstrafrecht dat nu geldt voor 18- tot 23-jarigen.

*Jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen*
De eerste zes wijzigingen worden weergegeven in box 3 en hebben betrekking op de 18- tot 23-jarigen.

24 In het wetsvoorstel en de gerelateerde beleidsstukken ligt het accent op één conditie voor de toepassing van artikel 77b Sr., 'de persoonlijkheid van de dader'. De tweede conditie die geldt bij de toepassing van 77c Sr., 'de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd' krijgt geen nadere invulling. De omstandigheden kunnen bijvoorbeeld de mededaders of vrienden van een jeugdige dader betreffen. Bij adolescenten speelt de beïnvloeding van de vriendengroep een belangrijke rol, ze zijn in deze levensfase gevoelig voor de druk van de vriendengroep en directe 'beloningen' die vrienden geven (of onthouden) (Steinberg, 2004, 2007).

**Box 3 Wijzigingen ten behoeve van een flexibele toepassing van het jeugdstrafrecht**

| | Jeugdstrafrecht versus volwassenenstrafrecht | | |
|---|---|---|---|
| | Oude wetgeving | Nieuwe wetgeving | Wetsartikel |
| 1 | Jeugdstrafrecht kan worden toegepast bij 18-21-jarigen | Jeugdstrafrecht kan worden toegepast bij 18-23-jarigen.<br>Artikel 77e blijft buiten toepassing (geen Halt voor 18-23-jarigen). | 77c Sr.<br>77c lid 2 Sr. |
| 2 | Voorlopige hechtenis van 18-21-jarigen kan plaatsvinden in een JJI (art 8 lid 1a Bjj), maar er is geen koppeling met Strafvordering en de Officier van Justitie moet dus op eigen initiatief actie ondernemen om dit te regelen. | Officier van Justitie kan bij 18-23-jarige verdachten in zijn vordering aangeven of hij voornemens is artikel 77c Sr toe te passen. Hierbij geldt dan ook de mogelijkheid tot vordering voorlopige hechtenis via jeugdstrafrecht (artikel 493 Sv.). De Reclassering adviseert hierover. Reclassering kan advies inwinnen bij de Raad voor de Kinderbescherming. | 63 lid 5 en 6 Sv. |
| 3 | Bij 18-21-jarigen waarbij de berechting via jeugdstrafrecht verloopt, vindt de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis, jeugddetentie of PIJ-maatregel plaats in een JJI (zie art 8 lid 1a, 1b en 1e BJJ). Een vervangende of een voorwaardelijke JD wordt ten uitvoer gelegd in het GW (Memorie van Toelichting p. 43; 77l & 77o Sr.). | Bij 18-23-jarigen waarbij de berechting via jeugdstrafrecht verloopt, geldt niet alleen voor voorlopige hechtenis, jeugddetentie of PIJ-maatregel, maar ook voor vervangende jeugddetentie of voorwaardelijke jeugddetentie dat deze in beginsel plaatsvinden in een JJI (dit om het uitgangspunt 'tenuitvoerlegging volgt sanctiestelsel' verder te versterken). | 77l lid 5 Sr., 77p lid 1 en 4 Sr. 77dd lid 3 Sr. |
| 4 | - | Als de Officier van Justitie bij 18-23-jarigen voornemens is artikel 77c Sr. te vorderen, maakt hij dat kenbaar aan de verdachte. De verdachte is dan verplicht te verschijnen op de zitting. Verschijnt hij niet, dan kan de rechtbank medebrenging gelasten. In dit geval is artikel 495a Sv. tweede en derde lid van toepassing. | 260 lid 6 Sv., 278 lid 2 Sv., 495a lid 2 en 3 Sv. |
| 5 | - | De kinderrechter mag zich buigen over een strafbaar feit nadat een jongere 18 jaar is geworden, indien dit gelijktijdig gebeurt met een vervolging van strafbare feiten gepleegd voor het 18e jaar. In dat geval mag de kinderrechter ook het jeugdsanctiepalet toepassen. | 495 lid 4, 5 en 6 Sv. |
| 6 | Strafbeschikking van Officier van Justitie kan bij jeugdigen (12-18-jarigen) bestaan uit 'reclasseringstoezicht van maximaal zes maanden'. | Strafbeschikking van Officier van Justitie kan niet alleen bij jeugdigen (12-18-jarigen), maar ook bij jongvolwassenen (18-23-jarigen) bestaan uit 'reclasseringstoezicht van maximaal zes maanden'. | 257a lid 8 Sv. |

*Oude versus nieuwe situatie.* Onder bepaalde voorwaarden die betrekking hebben op de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd, was het tot 1 april 2014 mogelijk jongvolwassenen in de leeftijd 18 tot 21 jaar te berechten volgens het jeugdstrafrecht (artikel

77c Sr.). Ook was het mogelijk om bij 18- tot 21-jarigen een voorlopige hechtenis of diverse sancties in een JJI ten uitvoer te leggen, maar dat vroeg wel initiatief van de Officier van Justitie.
Vanaf 1 april zijn er voor de jongvolwassenen enkele veranderingen opgetreden (zie box 2). De leeftijdsgrens voor de toepassing van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen is verruimd tot de 23 jaar (artikel 77c Sr.; leeftijd ten tijde van het gepleegde delict). Een belangrijke rol is weggelegd voor de Officier van Justitie. De Officier van Justitie kan al bij de vordering (dagvaarding) aangeven of jeugdstrafrecht wordt overwogen (artikel 63 lid 5 Sv.). In dat geval is er de mogelijkheid voor een voorlopige hechtenis van een 18- tot 23-jarige in een JJI (artikel 493 Sv.) na voorgeleiding aan de rechter-commissaris. Voor 18- tot 23-jarigen geldt dan ook de mogelijkheid dat de voorlopige hechtenis wordt geschorst (artikel 493 Sv.). De Officier van Justitie kan voor zijn overweging artikel 77c Sr. te vorderen advies inwinnen bij de reclassering (artikel 63 lid 6 Sv.) die op hun beurt weer advies over de jongvolwassene kan inwinnen bij de Raad voor de Kinderbescherming. Ten tijde van de berechting is er sprake van een verschijningsplicht van de 18- tot 23-jarige op de zitting, desnoods uitgevoerd door medebrenging (artikel 260 lid 6 Sv.; artikel 278 lid 2 Sv.; artikel 495a lid 2 en 3 Sv.). Wat betreft de berechting is in het geval artikel 77c Sr. wordt toegepast het hele jeugdsanctiepakket voor 18- tot 23-jarigen beschikbaar. Daarnaast is toegevoegd dat de kinderrechter feiten gepleegd na het 18e levensjaar mag sanctioneren indien gelijktijdig delicten voor het 18e levensjaar worden behandeld. In dat geval mag ook het jeugdsanctiepalet worden toegepast. Tot slot geldt de strafbeschikking met een reclasseringstoezicht van maximaal zes maanden ook voor jongvolwassenen.

*Doelgroep.* Daar waar in de adolescentenbrief nog werd uitgegaan van een generieke maatregel voor 16- tot 23-jarigen, is uit de Memorie van Toelichting af te leiden dat het adolescentenstrafrecht zich uiteindelijk richt op specifieke groepen. De doelgroep omvat jongvolwassen daders van 18 tot 23 jaar die ernstige misdrijven hebben gepleegd, die als veelpleger te boek staan, of die bijzonder kwetsbaar zijn als gevolg van een psychische stoornis of ontwikkelingsachterstand of jongeren met een verstandelijke beperking (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 6 en 22). Bij de selectie van de doelgroep voor het adolescentenstrafrecht is een belangrijke rol weggelegd in de vordering door de Officier van Justitie en advisering door de reclassering en het NIFP in het bepalen welke jongvolwassenen in aanmerking kunnen komen voor het jeugdstrafrecht (interviews; *Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. C, p. 4).

De doelgroep van het adolescentenstrafrecht wordt in grote mate in de toeleiding en advisering bepaald, zo is de gedachte. In de toeleiding vindt een eerste selectie van de doelgroep plaats. Het Openbaar Ministerie (OM) geeft in zijn 'Aanwijzing van het openbaar ministerie inzake de toepassing van het

adolescentenstrafrecht' (bijlage bij *Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. E; *Stcrt.* 2014, nr. 8284) aan dat bij de afweging of volgens het jeugdstrafrecht dan wel volgens het volwassenenstrafrecht moet worden gedagvaard bij de jongvolwassene vier vragen van belang zijn. Het gaat erom of de jongere: (1) nog naar school gaat, (2) bij zijn/haar ouders woont, (3) begeleiding heeft als er sprake is van een licht verstandelijke beperking en (4) open staat voor begeleiding. Bij de selectie van 18- tot 23-jarigen die in aanmerking kunnen komen voor het jeugdstrafrecht, is het voor het OM van belang dat het jongeren betreft die een ernstig delict hebben gepleegd, waar sprake is van problematiek, maar zodanig dat het wel mogelijk is om gedragsverandering te bewerkstelligen (interview).

De reclassering en het NIFP hebben een wegingskader respectievelijk een wegingslijst adolescentenstrafrecht ontwikkeld. Met deze instrumenten probeert men aan de hand van diverse criteria gericht op de persoon van de jongvolwassen dader en zijn of haar sociale omgeving helder te krijgen of jeugdstrafrecht kan worden geadviseerd. Het 'Wegingskader Adolescentenstrafrecht 18 tot 23 jaar' dat door de reclassering wordt gebruikt, is een hulpmiddel voor de professional bij de vraag of een jongvolwassene volgens het jeugdstrafrecht of het volwassenenstrafrecht berecht moet worden. In het wegingskader worden indicaties en contra-indicaties voor het toepassen van jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen gegeven. Om indicaties te kunnen geven wordt gekeken naar: a) handelingsvaardigheden en b) pedagogische beïnvloeding van de jongvolwassene. Voor contra-indicaties wordt gekeken naar c) justitiële voorgeschiedenis, d) criminele leefstijl, e) psychopathische trekken en f) pedagogische onmogelijkheden. Een cluster bestaat uit meerdere items. Tezamen bieden de scores op de clusters de professional van de reclassering de mogelijkheid om te adviseren over welk sanctiestelsel bij de jongvolwassene het meest geschikt is. Bij het advies jeugdstrafrecht maakt de professional ook een keuze of de begeleiding kan plaatsvinden door de reclassering of door de jeugdreclassering. De informatie die nodig is om het wegingskader in te vullen kan afkomstig zijn uit het justitiedossier, JD online, QuickScan, RISc, het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht (LIJ), maar ook van Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming (Buysse & Scherders, 2015).[25]
Met de wegingslijst van het NIFP wordt het functioneren van de jongere op diverse vaardigheden en van zijn of haar directe sociale omgeving onderzocht. Met de wegingslijst van het NIFP wordt naar vergelijkbare domeinen van functioneren gekeken als in het wegingskader van de reclassering. De volgende domeinen worden in de NIFP-wegingslijst onderscheiden: a) handelingsvaardigheden, b) pedagogische beïnvloeding, c) justitiële voorgeschiedenis, d), psychopathische trekken, e) criminele leefstijl en f) pedagogische mogelijkheden. Op basis van de aanwezige gegevens in de domeinen en

25 De reclassering heeft het wegingskader in 2016 aangepast.

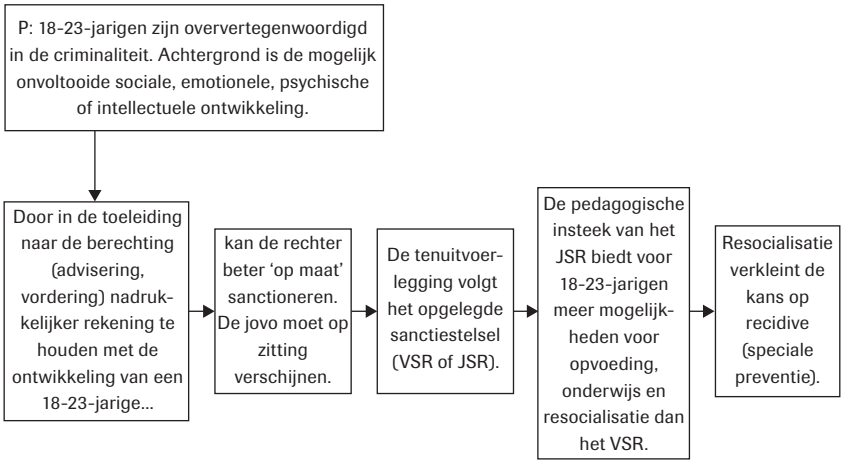
het oordeel dat de gedragswetenschapper geeft (een klinisch psycholoog of psychiater), wordt al dan niet een advies voor jeugdstrafrecht gegeven (zie Vogelvang & Kempes, 2014, 2015). De informatie om de domeinen te kunnen scoren is afkomstig uit de Pro Justitia rapportages. Daarvoor baseert de psycholoog of psychiater van het NIFP zich op alle hem of haar beschikbare gegevens van de jongere over zijn justitiële en zorgcarrière (en eventueel medische carrière mits daarvoor toestemming is gegeven).

*Doel.* Het centrale doel is niet zozeer dat de rechter 18- tot 23-jarigen volgens het jeugdstrafrecht berecht, maar dat er in de toeleiding naar de sanctionering nadrukkelijker dan voorheen rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsfase van de jongvolwassene (interviews). Kempen (2014, p. 124) schrijft dat de juiste bouwstenen moeten worden aangedragen waarop de rechter zijn beslissing kan baseren. Daar waar bij minderjarigen standaard de kinderrechter zich laat informeren en beslist, is het bij 18- tot 23-jarigen de 'gewone' rechter die moet beslissen in de strafzaak. De rechter zal in de persoonlijkheid van de dader aanleiding moeten zien om een jeugdsanctie op te leggen. Om dat te kunnen doen zal het strafdossier voldoende informatie moeten bevatten om deze afweging te maken. Dit heeft consequenties voor de fase voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting (zie hieronder).

*Probleem.* Zoals al eerder opgemerkt is het gesignaleerde probleem dat adolescenten verantwoordelijk zijn voor een aanzienlijk deel van de criminaliteit. De veronderstelling is kennelijk dat hun onvoltooide emotionele, morele, psychische en intellectuele ontwikkeling mede een oorzaak is van de oververtegenwoordiging van jeugdcriminaliteit in de adolescentiefase (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 17). Het jeugdstrafrecht heeft in vergelijking met het volwassenenstrafrecht een pedagogische insteek. Het is meer gericht op heropvoeding van jongeren, onderwijs en resocialisatie, terwijl in het volwassenenstrafrecht sprake is van een soberder regime. De gedachte is dat het jeugdstrafrecht voor een deel van deze groep jongvolwassenen effectiever is dan het volwassenenstrafrecht. Belangrijk voor de keuze van de juiste aanpak is dat rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsfase van de jongere.

*Veronderstellingen.* Welke beleidsveronderstellingen zijn er over de werking van deze verschillende wijzingen voor jongvolwassenen? Het gaat hierbij om een keten aan veronderstellingen. In figuur 1 worden de veronderstellingen schematisch weergegeven. In de figuur wordt het probleem waarvoor de beleidswijziging nodig werd geacht, weergegeven met een hoofdletter p. Vervolgens worden de beleidsveronderstelling gegeven. Tot slot wordt in de figuur ook aan het eind het algemene sanctiedoel gegeven waartoe het specifieke onderdeel van het wetsvoorstel een oplossing kan bieden.

**Figuur 1 Beleidsveronderstellingen toepassing jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen**




De bedoeling is dat vroeg in het strafrechtelijke proces al gekeken wordt naar de noodzaak om jeugdstrafrecht toe te passen bij 18- tot 23-jarigen en dat dit ook op een systematische manier gebeurt (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 21). De Officier van Justitie is bij deze toeleiding de centrale aansturende figuur. De Officier van Justitie kan bij de dagvaarding al besluiten in te zetten op een jeugdtraject (artikel 63 lid 5 en 6 Sv.). Daarbij kan hij of zij zich baseren op informatie uit de vroeghulprapportage van de reclassering. Tevens kan hij een aanvullende rapportage aanvragen bij de reclassering en het NIFP. In een later stadium wordt deze informatie aangevuld met informatie uit het onderzoek en advies door de reclassering en, indien er een vermoeden is van psychiatrische problematiek, het NIFP. Doordat de Officier van Justitie bij de dagvaarding al kan besluiten tot een jeugdtraject, wordt ook tijdig ingezet op een onderzoek naar de persoonlijkheid en ontwikkelingsfase van een jongere. De rechter kan met deze rapportages ten tijde van de terechtzitting adequaat worden geïnformeerd (*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. C, p. 14).

Een jongvolwassene kan, als dit beter aansluit bij zijn ontwikkeling, al gedurende de voorlopige hechtenis worden opgenomen in een JJI. Hierdoor komt de jongvolwassene al in een vroeg stadium van het strafrechtelijk traject in een pedagogische omgeving die gericht is op opvoeding, onderwijs en resocialisatie (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 19). De gedachte is dat het gedrag van de jongvolwassene vanaf de voorlopige hechtenisfase gunstig kan worden beïnvloed door de middelen die beschikbaar zijn in een JJI. Ook wordt voorkomen dat een jongvolwassene in een Huis van Bewaring komt (interview).

Omdat in het jeugdstrafrecht de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte centraal staan, is bij toepassing van artikel 77c Sr. een verschijningsplicht van de jongvolwassene op de zitting ingesteld (artikel 495a lid 1 Sv.).[26] Doordat in de toeleiding en advisering al meer rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden en ontwikkelingsfase van de jongvolwassene is de rechter beter geïnformeerd over de jongere. Daardoor kan de rechter beter 'op maat sanctioneren'.

Verder wordt het principe gehanteerd dat het toegepaste strafrecht wordt gevolgd in de tenuitvoerlegging (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 43). Hierdoor is de tenuitvoerlegging van meerdere sanctiemodaliteiten bij 18- tot 23-jarigen in een JJI mogelijk (artikel 77l lid 5 Sr., 77p lid 1 en 4 Sr., 77dd lid 3 Sr.). De gedachte is dat 'beter rekening kan worden gehouden met de noden van de strafrechtelijk meerderjarigen die qua ontwikkeling met strafrechtelijk minderjarigen gelijk te stellen zijn. Zij zullen kunnen profiteren van de nadruk die in de tenuitvoerlegging van de jeugddetentie ligt op heropvoeding en scholing' (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 43-44).

De sanctiedoelen die worden nagestreefd zijn resocialisatie en speciale criminaliteitspreventie. Een sanctie uit het jeugdstrafrecht, dat met zijn pedagogische elementen gericht is op opvoeding, onderwijs en resocialisatie (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 19), kan beter aansluiten bij de ontwikkelingsfase van de jongvolwassene en daardoor het gedrag van de jongvolwassene gunstiger beïnvloeden dan een sanctie uit het volwassenenstrafrecht. In eerste instantie gaat het dan om resocialisatie, maar uiteindelijk ook om het verlagen van de kans op recidive. Door de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen gaat het niet enkel om vergelding (het punitieve karakter), maar worden ook pedagogische en opvoedkundige elementen van belang om recidive te voorkomen (Bruning et al., 2011): ook voor jongvolwassenen.

Aan de wijziging om ook voor jongvolwassenen reclasseringstoezicht van zes maanden bij de strafbeschikking (artikel 257a lid 8 Sv.) mogelijk te maken, liggen andere veronderstellingen ten grondslag. Hierbij gaat het om consistentie van de wetgeving voor minderjarigen (waarvoor dit al mogelijk was) en jongvolwassenen, aldus een geïnterviewde.

*Volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen*
In het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is ten aanzien van 16- en 17-jarigen één wijziging opgenomen. Daarnaast is uitgebreid gemotiveerd waarom Nederland vasthoudt aan het voorbehoud op artikel 37c IVRK en dan specifiek ook aan de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen (zie bijvoorbeeld ook *Kamerstukken II,* 28 741, nr. 17). Beide onderdelen

26 Voor 18- tot 23-jarigen geldt niet, zoals bij minderjarigen, de verschijningsplicht van ouders (artikel 496a Sv.).

behoren wel bij een flexibele toepassing van het strafrecht rond de leeftijd van 18 jaar. Daarmee vormen ze naar onze mening onderdeel van de beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht. In box 4 worden de verschillende onderdelen gegeven.

**Box 4 Adolescentenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen**

| | Adolescentenstrafrecht 16- en 17-jarigen | | |
|---|---|---|---|
| | Oude wetgeving | Nieuwe wetgeving | Nieuw wetsartikel |
| 7 | Volwassenenstrafrecht kan worden toegepast bij 16- en 17-jarigen. | *Volwassenenstrafrecht kan worden toegepast bij 16- en 17-jarigen* (*geen wijziging*). | 77b Sr. |
| 8 | Bij jeugdstrafrecht houdt de jeugdreclassering toezicht, maar indien een veroordeelde meerderjarig is, houdt de reclassering toezicht. | Bij jeugdstrafrecht houdt de jeugdreclassering toezicht, maar vanaf 16 jaar kan de rechter de reclassering opdracht geven toezicht te houden (dit om de continuïteit in het reclasseringstoezicht te vergroten). | 77aa lid 2 en 4 Sr. |

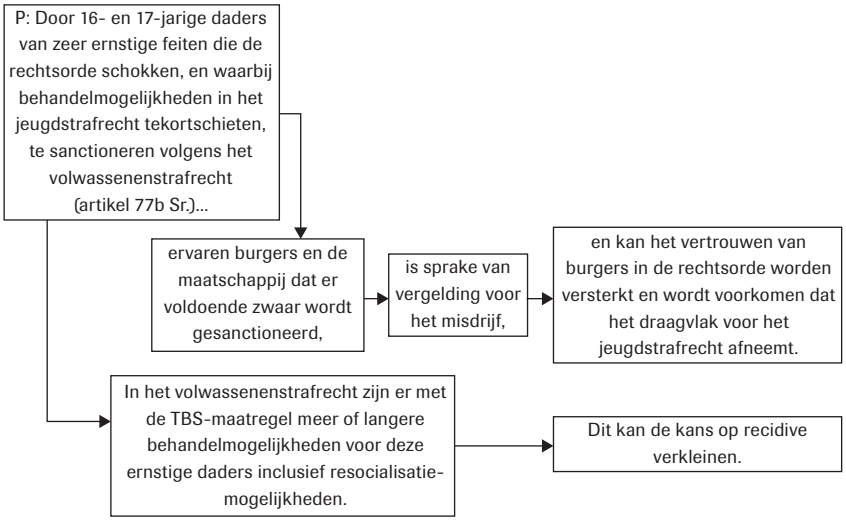
— Toepassing volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen blijft behouden
*Oude versus nieuwe situatie.* Met de komst van het adolescentenstrafrecht zijn er geen wijzigingen doorgevoerd bij de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen (artikel 77b Sr.). Een belangrijke reden om dit wetsartikel te behouden was dat er ten tijde van Rutte I en Rutte II geen politiek draagvlak was om de voorbehouden bij het IVRK en artikel 77b Sr. op te heffen. Andere redenen die zijn benoemd om dit wetsartikel te behouden zijn draagvlak houden voor het jeugdsanctiestelsel en de mogelijkheid hebben van een ventiel voor excessen (interviews). Met het adolescentenstrafrecht is niet beoogd om de toepassing van artikel 77b Sr. te stimuleren (interview; *Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. C, p. 13).

*Doelgroep.* De doelgroep voor de toepassing van artikel 77b Sr. betreft 16- en 17-jarige daders van zeer ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en levensdelicten (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 21). In de aanwijzing van het Openbaar Ministerie inzake richtlijnen strafvordering jeugd en adolescenten (*Stcrt.* 2014, nr. 8284), dat het vorderen van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen alleen aan de orde is bij zeer ernstige (levens)delicten en de verwachting is dat aard en duur van de behandeling die mogelijk is door toepassing van jeugdstrafrecht onvoldoende is om gedragsverandering te krijgen. In de Memorie van Antwoord (*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. G) op een vraag van de SP-fractie in de Eerste Kamer, wordt door de staatssecretaris van VenJ de verwachting uitgesproken dat in de overweging van de rechter om 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht te berechten wel de cognitieve mogelijkheden van een jongere zullen meespelen. Letterlijk staat er: 'Afgezien van de ernst van het delict en de aard en duur van de behandeling die nodig is, zal bij een intelligente 17-jarige verdachte die welbewust een criminele levenswandel heeft gekozen eerder aanleiding

zijn het volwassenenstrafrecht toe te passen dan bij een 17-jarige verdachte met een ernstige cognitieve beperking' (*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. G, p. 5).

*Veronderstellingen.* De doelen van artikel 77b Sr. hebben vooral betrekking op draagvlak voor en bestaansrecht van een apart jeugdsanctiestelsel, bescherming van slachtoffers en maatschappij en vergelding (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 21). De beleidsveronderstellingen zijn schematisch weergegeven in figuur 2.

**Figuur 2 Toepassing volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen (artikel 77b Sr.)**




De toepassing van artikel 77b Sr. is bedoeld voor 16- en 17-jarigen die zeer ernstige feiten plegen die de samenleving schokken. In zeldzame gevallen heeft een kinderrechter, afhankelijk van de ernst van het gepleegde feit, de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder het feit is begaan, de mogelijkheid om een zwaardere sanctie op te leggen dan mogelijk is met het jeugdstrafrecht. Het is uiteindelijk de kinderrechter of de Meervoudige Kamer die oordeelt over de gevallen waarin artikel 77b. Sr. wordt overwogen.
In de interviews wordt genoemd dat een sanctie uit het jeugdstrafrecht voor sommige zeer ernstige misdrijven niet als passend zou worden ervaren. Doordat ook het volwassenenstrafrecht kan worden toegepast, wordt dat voorkomen. In de interviews wordt aan deze uitwijkmogelijkheid bij 16- en 17-jargen de term 'ventielwerking' gegeven. Hiermee wordt bedoeld dat de optie om in uitzonderlijke gevallen ook te kunnen sanctioneren volgens het volwassenenstrafrecht gunstig kan zijn voor het draagvlak van het jeugdstraf-

recht. De veronderstelling is dat het volwassenenstrafrecht meer ruimte biedt om de maatschappelijke verontwaardiging die na bepaalde feiten kan ontstaan ook in het oordeel te betrekken.
Daarnaast dient het strafrecht ook slachtoffers en maatschappij te beschermen. Dit zorgt ervoor dat burgers vertrouwen hebben en houden in de rechtsorde. Indien de mogelijkheid om in specifieke gevallen bij minderjarigen uit te wijken naar het volwassenenstrafrecht niet meer zou bestaan, dan zou dat het draagvlak voor het jeugdstrafrecht en het vertrouwen dat burgers hebben in de rechtsorde kunnen ondermijnen. De veronderstelde werking van de toepassing van artikel 77b Sr. kan worden gezien als:

- vergelding: door toepassing van het volwassenenstrafrecht bij ernstige delicten vinden burgers dat er voldoende zwaar wordt gestraft (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 21);
- vergelding – herstel van de rechtsorde: als burgers vinden dat er voldoende zwaar wordt gestraft bij zeer ernstige misdrijven behouden zij vertrouwen in de rechtsorde en draagt dit bij aan draagvlak voor een afzonderlijk en pedagogisch jeugdstrafrecht (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 21);
- de behandelmogelijkheden die het jeugdstrafrecht biedt, schieten tekort. Door toepassing van 77b Sr. kan worden gekozen voor de meer 'zware' behandeloptie uit het volwassenenstrafrecht zoals de TBS-maatregel.[27]

— Bij toepassing jeugdstrafrecht dan ook jeugdreclassering, maar vanaf 16 jaar ook reclassering mogelijk
*Oude versus nieuwe situatie*. Nieuw aan deze wijziging is dat sinds 1 april 2014 de reclassering ook toezicht kan uitoefenen bij 16- en 17-jarigen. In de oude situatie was reclasseringstoezicht bij deze doelgroep voorbehouden aan de jeugdreclassering.

*Doel*. Het doel van deze wijziging is maximale flexibiliteit in het kunnen toepassen van de (jeugd)reclasseringsvariant van toezicht bij de 16- en 17-jarigen en het waarborgen dat het toezicht door de reclassering continueert als iemand de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 45).

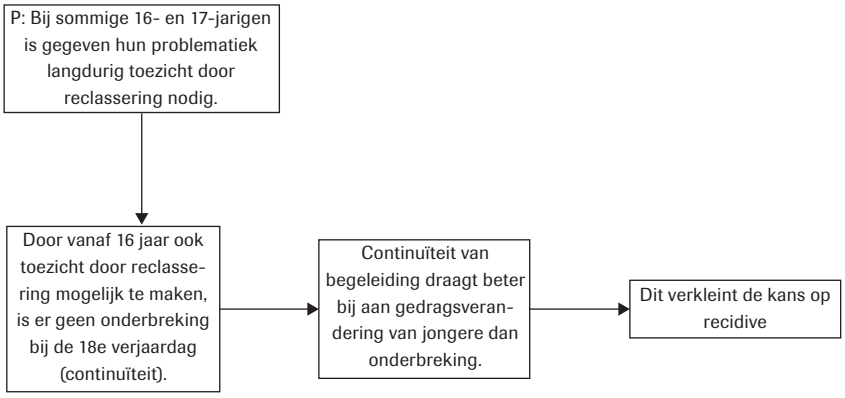
*Doelgroep*. De doelgroep van dit middel zijn 16- en 17-jarigen die langdurig toezicht nodig hebben (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 45). In de interviews wordt toegevoegd dat het hierbij specifiek zou moeten gaan over 16- en 17-jarigen die al werk(ervaring) hebben. Voor deze groep heeft de reclassering meer op maat gericht toezicht dan de jeugdreclassering.

27 Hier kan het voorbeeld van Murat D. worden genoemd die vanwege de moord op zijn conrector op 16-jarige leeftijd een TBS-maatregel kreeg opgelegd.

*Probleem.* In oude situatie was bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar een onderbreking in het toezicht. Het toezicht werd dan formeel overgedragen van de jeugdreclassering aan de reclassering. In de praktijk deed zich echter al de situatie voor dat 17-jarigen door de reclassering werden begeleid nadat deze waren overgedragen door de jeugdreclassering (Reclassering Nederland, 12 november 2013). Hoe vaak deze praktijk zich voordeed, is niet bekend. Bij sommige 16- en 17-jarigen was een steviger, dat wil zeggen gedurende een langere periode, toezicht door de reclassering nodig (interviews).

*Veronderstellingen.* Door al vanaf 16 jaar reclasseringstoezicht mogelijk te maken, kan het toezicht worden gecontinueerd ook na de 18de verjaardag en wordt een onderbreking voorkomen. Hiermee kan de continuïteit in het reclasseringstoezicht beter worden geborgd, is de beleidsveronderstelling. De gedachte is dat continuïteit in de begeleiding meer bijdraagt aan gedragsverandering van een jongere, dan wanneer het toezicht aan een andere organisatie en medewerker wordt overgedragen als iemand 18 jaar wordt zoals het geval was voor 1 april 2014. Doordat continuïteit in de begeleiding positief kan werken op het gedrag van de jongere vermindert dit de kans op recidive. In figuur 3 worden de veronderstellingen schematisch weergegeven.

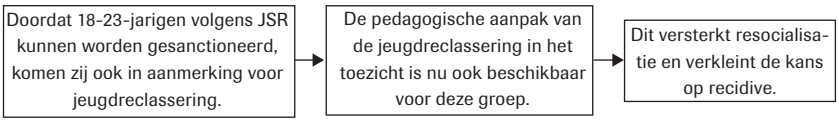
**Figuur 3 Reclasseringstoezicht vanaf 16 jaar**




Deze wijziging heeft ook gevolgen voor 18- tot 23-jarigen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht (zie figuur 4). Als voor deze jongeren toezicht door de reclassering wenselijk is, kan het toezicht niet alleen door de reclassering, maar ook door de jeugdreclassering worden uitgevoerd. De aanname is dat de jeugdreclassering meer pedagogisch is georiënteerd, terwijl de volwassenreclassering meer vraagt om het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Verondersteld wordt dat begeleiding door de jeugdreclassering beter aansluit bij de ontwikkelingsfase van een jongere. Met name bij jongeren met een ontwikkelingsachterstand zou de jeugdreclassering beter werken (inter-

views). De sanctiedoelen die hiermee worden nagestreefd bij 18- tot 23-jarigen betreffen resocialisatie en criminaliteitspreventie.

**Figuur 4 Jeugdreclassering bij 18–23-jarigen**




### *2.4.2 Beveiliging en bescherming samenleving én afbakening jeugdsancties*

In de vorige paragraaf is ingegaan op de beleidsaannamen die behoren bij het centrale doel van het adolescentenstrafrecht, namelijk een flexibele toepassing van het sanctiestelsel rond het 18e levensjaar. In het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht worden echter ook nog twee andere doelen gegeven die niet specifiek betrekking hebben op deze flexibele toepassing van het sanctiestelsel, maar vooral betrekking hebben op de wijzigingen bij sancties in het jeugdstrafrecht. Omdat deze doelen en wijzigingen ook zijn opgenomen in het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht, zullen we in deze paragraaf ook daar nader op ingaan.

De doelen 'betere bescherming van slachtoffers en de samenleving' en 'afbakening van jeugdsancties' lijken nauw verweven. Het gaat hier onder meer om aanpassingen van de taakstraf, de GBM en de PIJ-maatregel. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de wijzigingen in deze sancties zowel een afbakening van jeugdsancties dienen, als dat ze bedoeld zijn om de samenleving beter te beschermen (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3). Daar waar het eerste doel vooral ingegeven is vanuit de politiek en de maatschappelijke roep om meer aandacht voor slachtoffers van criminaliteit, is het tweede doel meer een handreiking naar de praktijk om het jeugdsanctiepalet duidelijk te beschrijven.

Er zijn diverse redenen waarom het nodig was om met het adolescentenstrafrecht ook te komen tot een betere afbakening van sancties. Ten eerste wezen Bruning et al. (2011) er in hun publicatie 'Wegwijs in het jeugdsanctierecht' op dat door wetenschap en praktijk de beperking werd ervaren dat de grenzen tussen de zwaarste straffen in het jeugdstrafrecht, te weten jeugddetentie, GBM en PIJ-maatregel, diffuus waren en dat een duidelijkere afbakening nodig is (zie ook de Memorie van Toelichting *Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 4). Ten tweede komt met de verruiming van de toepassing van het jeugdstrafrecht tot 23 jaar een grotere groep jeugdigen in aanmerking voor het jeugdstrafrecht. De vraag ontstond of het jeugdstrafrecht was toegerust voor de uitbreiding van deze doelgroep. Ten derde bleek het nodig dat

als sancties uit de beide sanctiestelsels flexibel worden ingezet, er ook coherentie nodig is tussen de sancties (interview). Dit was bijvoorbeeld nodig bij de taakstraf en de PIJ-maatregel.
Daarnaast speelde de maatschappelijke roep om een betere beveiliging van samenleving en slachtoffers tegen jeugdige daders. Gebaseerd op enkele ernstige incidenten zoals de moord op de conrector van het Terra College, werd de roep aan het einde van het eerste decennium van deze eeuw groter om zwaarder te straffen en om een repressiever strafklimaat (RSJ, 2011). Dit heeft mogelijk ook een opmaat gevormd om enkele jeugdsancties te 'verzwaren' (interview). Een andere reden die in de interviews werd genoemd waarom met het wetsvoorstel ook aanpassingen werden voorgesteld aan de jeugdsancties, betreft 'balans krijgen in het wetsvoorstel'. Politiek gezien leek het namelijk niet mogelijk om de 'softe' middelen van het adolescentenstrafrecht (de verruiming van de leeftijdsgrens voor het jeugdstrafrecht) geaccepteerd te krijgen zonder daar ook 'harde' of verzwarende elementen tegenover te stellen. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 28 mei 2013 (*Kamerstukken II,* 33 498, Handelingen, nr. 87, item 31, 28 mei 2013).

*De taakstraf*
Een taakstraf kan bestaan uit een werkstraf of een leerstraf of een combinatie van beide. Bij een werkstraf moet de veroordeelde werk uitvoeren en krijgt daarvoor niet betaald. Bij volwassenen is het sinds april 2012 met de inwerkingtreding van de Wet voorwaardelijke sancties alleen nog maar mogelijk om een werkstraf op te leggen en is de leerstraf niet meer mogelijk voor volwassenen. Minderjarigen kunnen ook een leerstraf krijgen. Daarbij moeten ze een cursus volgen die hen confronteert met de gevolgen van hun gedrag. De taakstraf wordt in het jeugdstrafrecht als een belangrijk middel gezien om jeugdigen normbesef bij te brengen (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 24).
Bij het instellen van alternatieve sancties in het jeugdstrafrecht is onder meer een onderscheid gemaakt tussen werkprojecten ('dienstverlening') en leerprojecten. De insteek van leerprojecten is pedagogisch van aard (Van der Laan, 1991), waarbij (in navolging van aanbevelingen uit het interimrapport van de commissie-Anneveldt) sprake is van 'een uitgesproken educatief karakter, zoals het doen volgen van trainingen, cursussen en andersoortige vaardigheden die gericht zijn op vergroting van de sociale vaardigheden en weerbaarheid van jeugdigen' (*Kamerstukken II,* 1989/90, 21 327, nr. 3, p. 10-11). In het jeugdstrafrecht is het mogelijk om bij taakstraffen ook leerprojecten in te zetten. Preventie is daarin een belangrijk element (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 10).
Een taakstraf is bedoeld voor lichte vergrijpen (*Kamerstukken II,* 1997/98, 26 114, nr. 3). Een taakstraf kan wel gecombineerd worden met een andere hoofdstraf zoals jeugddetentie. Het maximum voor een taakstraf is 200 uur

bij minderjarigen; indien sprake is van een combinatie van een werkstraf en leerstraf, mag deze maximaal 240 uur duren. Bij (jong)volwassenen mag de werkstraf maximaal 240 uur zijn en in combinatie met een leerstraf maximaal 480 uur.
Met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is ook een wijziging doorgevoerd in de toepassing van de 'kale' taakstraf bij jeugdigen. De aanleiding hiervoor is vooral door de politiek ingegeven, zoals hieronder ook zal blijken.

*Oude versus nieuwe situatie.* Tot 1 april 2014 konden in het jeugdstrafrecht ernstige gewelds- en zedendelicten worden gesanctioneerd met enkel een taakstraf. Sinds 1 april 2014 kan bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en nog enkele andere misdrijven (kinderpornografie, artikel 240b Sr., verleiden minderjarigen tot ontucht artikel 248a Sr., het plegen van ontucht met een minderjarige artikel 248b Sr., het opzettelijk aanwezig zijn bij ontucht, artikel 248c Sr. en koppelarij, artikel 250 Sr.) ook in het jeugdstrafrecht geen 'kale' taakstraf meer opgelegd worden. Het moet hierbij gaan om een inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer (zie box 5). Een taakstraf kan bij deze misdrijven wel worden gecombineerd met jeugddetentie, GBM of een PIJ-maatregel, ook wanneer het een voorwaardelijke variant betreft (artikel 77ma lid 2 Sr.; *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 27).

**Box 5 Beperking berechting 'kale' taakstraf**

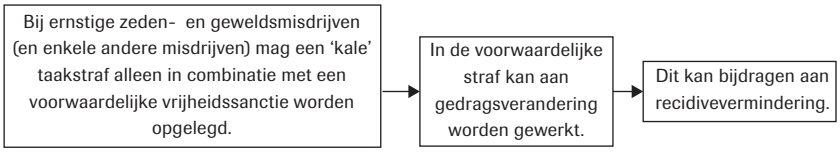
| | Taakstraf<br>Oude wetgeving | Nieuwe wetgeving | Wetsartikel |
|---|---|---|---|
| 9 | Een 'kale' taakstraf kan in het jeugdstrafrecht bij elk delict worden opgelegd. | Een 'kale' taakstraf kan in het jeugdstrafrecht niet meer worden opgelegd bij: (a) misdrijven met strafdreiging > 6 jaar gevangenisstraf en inbreuk op lichamelijke integriteit slachtoffer en (b) enkele specifiek genoemde gewelds- en zedenmisdrijven. | 77ma lid 1a en b Sr. |

*Doelgroep.* Met de wijziging wordt een 'kale' taakstraf in het jeugdstrafrecht alleen mogelijk voor 12- tot 23-jarige daders die een relatief licht delict hebben gepleegd (niet zijnde een gewelds- of zedendelict en enkele andere feiten) en volgens het jeugdstrafrecht worden gesanctioneerd. De wijziging sluit jeugdige verdachten van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en enkele andere misdrijven uit van sanctionering met enkel een kale taakstraf. Het gaat om feiten waarop een gevangenisstraf staat van meer dan zes jaar. Formeel geldt deze wijziging ook voor 18- tot 23- jarigen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht, maar het wordt onwaarschijnlijk geacht dat jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht, worden gesanctioneerd met een taakstraf (interviews). Een belangrijke reden hiervoor is dat de toepassing van artikel 77c Sr. vooral gericht is op jongvolwassen daders die een ernstig delict plegen (zie vorige paragraaf).

*Probleem.* Het probleem dat in de politiek werd gesignaleerd was dat het jeugdstrafrecht de mogelijkheid bood om minderjarige daders van sommige ernstige gewelds- en levensdelicten (en enkele andere delicten) te sanctioneren met enkel een taakstraf. In hoeverre dit in de praktijk voorkwam is onduidelijk, maar duidelijk is dat men in de politiek deze mogelijkheid onwenselijk vond (zie het amendement van Tweede Kamerlid Helder; *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 169, nr. 16; *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 169, nr. 23) omdat de taakstraf daarvoor niet is bedoeld. In 2012 zijn al beperkingen ingevoerd in het vorderingsbeleid van het OM dat een taakstraf niet in alle gevallen een aanvaardbare reactie is (*Stcrt.* 2011, 19 253).

*Veronderstellingen.* Er lijken meerdere veronderstellingen te zijn. De eerste veronderstelling heeft betrekking op mogelijke gedragsverandering bij de veroordeelde. Deze redenering is ontleend aan de wijziging in het opleggen van een kale taakstraf bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven (en enige andere misdrijven) voor volwassenen (*Kamerstukken II*, 2009/10, 32169, nr. 3; zie ook verder). Bij een (ernstig) zeden- of geweldsmisdrijf kan een taakstraf alleen in combinatie met een al dan niet (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd. In de bijzondere voorwaarden verbonden aan de voorwaardelijke straf kan gericht worden gewerkt aan gedragsverandering van de veroordeelde. Dit kan dan leiden tot recidivevermindering (*Kamerstukken II*, 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 4-5). Dit is weergegeven in figuur 5.

**Figuur 5 Bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven taakstraf alleen in combinatie met vrijheidsstraf of vrijheidsbeperkende maatregel**

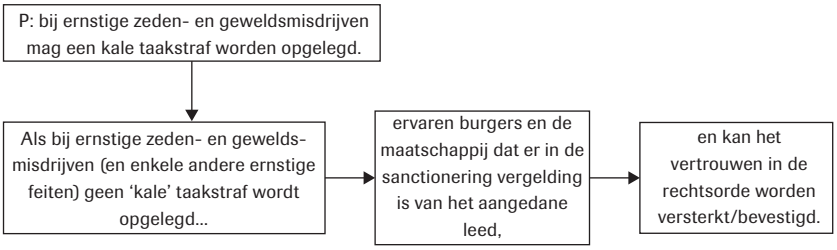



Ten tweede kan dit, door onmogelijk te maken dat ernstige gewelds- en zedenmisdrijven met enkel een 'kale' taakstraf kunnen worden gesanctioneerd, bewerkstelligen dat burgers en de maatschappij vertrouwen houden in de rechtsorde. Meer specifiek in het kader van het jeugdstrafrecht betekent dit ook dat nu rekening wordt gehouden met vergelding voor het aangedane leed (zie *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 3).[28] Deze redenering is in

28 In de Memorie van Toelichting bij de aanpassing van de taakstraf (p. 3) staat hierover dat bij ernstige gewelds- en zedenfeiten het belang van het voorkomen van vrijheidsbeneming (door het opleggen van een taakstraf) niet opweegt tegen het maatschappelijke belang om het aangedane leed te vergelden en het voorkomen dat herhaling optreedt door onschadelijkmaking met vrijheidsbeneming (*Kamerstukken II,* 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 3).

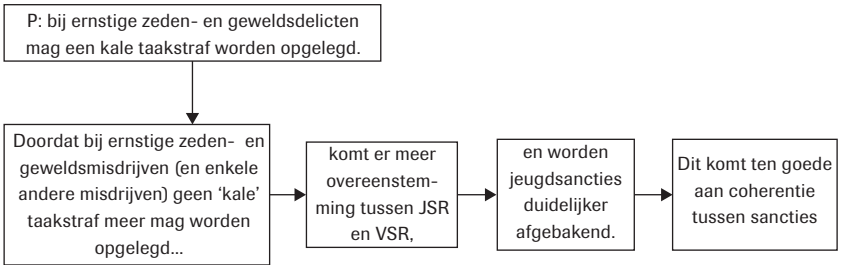
de interviews bevestigd. In figuur 6 worden de veronderstellingen schematisch weergegeven.

**Figuur 6 Beperking oplegging 'kale' taakstraf**




Een derde veronderstelling verwijst naar coherentie van sancties binnen het totale sanctiepakket (zie figuur 7). In 2012 is een vergelijkbare wijziging al doorgevoerd voor taakstraffen in het volwassenenstrafrecht. Vanuit de politiek klonk al jaren de verontwaardigde reactie dat het niet zo kon zijn dat daders van ernstige feiten met een 'kale' taakstraf werden bestraft. De uitzending van het programma Zembla van 16 oktober 2007 heeft het debat over de toepassing van de kale taakstraf in het volwassenenstrafrecht aangezwengeld (zie Klijn et al., 2008). De taakstraf in z'n algemeenheid is een passende straf voor lichte feiten en niet bedoeld voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (*Kamerstukken II*, 2009/10, 32 169, nr. 3, p. 1). De maatschappelijke discussie over de taakstraf leidde ertoe dat minister van Justitie Hirsch Ballin in 2009 een wetswijziging voorstelde om de toepassing van de taakstraf in het volwassenenstrafrecht aan te passen (*Kamerstukken II*, 2009/10, 32 169, nr. 3). In deze wijziging werd aangegeven dat een kale taakstraf bij ernstige gewelds- en zedendelicten niet meer mag. De wetswijziging is in 2012 van kracht geworden (wetswijziging van 17 november 2011: *Stb.* 2012, nr. 1).
De aanpassingen aan de taakstraf betroffen enkel het volwassenenstrafrecht. Met de wijziging in het adolescentenstrafrecht is ook voor het jeugdstrafrecht bij deze ontwikkeling aangehaakt. Door ook in het jeugdstrafrecht beperkingen aan te brengen in de misdrijven waarvoor een taakstraf geldt, is er consistentie met de mogelijkheden die het volwassenenstrafrecht biedt voor het sanctioneren met een 'kale' taakstraf (interview).

**Figuur 7 Beperking oplegging 'kale' taakstraf: coherentie**




*De gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM)*
De GBM is een verplichte deelname aan een op gedragsverandering gericht programma (artikel 77wa Sr.). Dit kunnen een of meerdere gedragsinterventies, systeemtherapie of vormen van jeugdzorg zijn (Bruning et al., 2011; *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 33). Het is een maatregel waarbij gedurende een langere periode de gelegenheid is om te werken aan gedragsverandering. Bij de uitvoering van de GBM is geen sprake van vrijheidsbeneming, maar van vrijheidsbeperking. De uitvoering vindt extramuraal of ambulant plaats en plaatsing in een justitiële jeugdinrichting of in gesloten jeugdzorg is niet aan de orde. De vrijheidsbeperking van de GBM kan ten minste zes maanden zijn en ten hoogste een jaar, met de mogelijkheid de termijn eenmaal te verlengen (*Kamerstukken II*, 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 2). De GBM heeft tot doel het terugdringen van recidive door het wegnemen van criminogene factoren en het versterken van beschermende factoren zonder dat vrijheidsbeneming nodig is en daarmee een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de adolescenten. De GBM is een maatregel bedoeld voor (her)opvoeding van jeugdige daders en het bevorderen van re-integratie in de samenleving (Bruning et al., 2011; *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 1; *Kamerstukken II* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 34). Met de GBM wordt beoogd de jeugdige daders 'een passende reactie te bieden teneinde hun criminele carrière voortijdig te stoppen en verder afglijden te voorkomen' (Bruning et al., 2011, p. 31 e.v.; zie ook de Memorie van Toelichting op de GBM; *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 332, nr. 3). Bij onvoldoende medewerking van de jongere aan een GBM volgt een kortdurende vervangende jeugddetentie. Het is sinds begin 2008 mogelijk om binnen het jeugdstrafrecht een GBM op te leggen.[29] De maatregel wordt echter maar weinig toegepast (*Kamerstukken II*, 2009/10, Aanhangsel, 2531, nr. 2; NOS, 2010; Plaisier & Mol, 2014; interviews). Uit onderzoek van Plaisier en Mol (2014) blijkt dat de maatregel sinds de invoering in 2008 veel minder vaak wordt opgelegd dan verwacht. In absolute aantallen schommelt het aantal GBM-opleggingen tussen de 60 en 90 per jaar, waarbij in de laatste jaren sprake is van een afname (zie Plai-

29 Wet van 27 december 2007; Besluit Gedragsbeïnvloeding jeugdigen (22 januari 2008), in werking getreden op 1 februari 2008.

sier et al., 2016). Dit komt neer op ongeveer 0,5% van alle sancties voor minderjarigen per jaar (Plaisier & Mol, 2014, p. 3 & p. 11). De aantallen liggen in de buurt van het aantal berechtingen met een PIJ-maatregel in eerste aanleg, dat in de periode 2010-2014 rond de honderd schommelde en sinds 2012 opnieuw afneemt van 126 naar 70 opleggingen in 2014 (zie Verkleij & Meijer, 2015, tabel 6.16).
De beperkte toepassing van de GBM wordt gezien als een gemiste kans (interviews). Redenen voor de beperkte toepassing die door de praktijk worden gegeven (medewerkers in de strafrechtelijke keten zoals de Raad voor de Kinderbescherming, het NIFP, de jeugdreclassering, het OM en de ZM en beleidsmedewerkers van VenJ) betreffen volgens Plaisier en Mol (2014): a) onduidelijkheid over de doelgroep en mogelijkheden van de GBM, b) de doelgroep is klein, de adviesprocedure kost veel tijd en er zijn onvoldoende behandelmogelijkheden voor jongeren met multiproblematiek, c) de meerwaarde wordt niet door iedereen gezien en d) er is veel bezwaar tegen de vervangende jeugddetentie.

*Oude versus nieuwe situatie*. Met de komst van het adolescentenstrafrecht zijn er drie nieuwe wettelijke mogelijkheden toegevoegd aan de GBM (zie box 6). Toegevoegd zijn de mogelijkheden voor nachtdetentie (artikel 77w lid 4 Sr.), elektronisch toezicht (artikel 77w lid 5 Sr.) en een time-out (artikel 77wc lid 6 en7 Sr.). Daarnaast geldt ook dat met de uitbreiding van de leeftijdsgrens door het adolescentenstrafrecht het toepassingsbereik van de GBM is vergroot naar jongvolwassenen tot 23 jaar (*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. C).
De time-outoptie waarbij een jeugdige gedurende een korte periode in een JJI wordt opgenomen, is niet nieuw, maar krijgt met de wetswijziging wel een wettelijke basis. In de oude situatie bleek dat in de praktijk een vervangende jeugddetentie (als gevolg van onvoldoende medewerking door de jongere) kon worden voorkomen door bij de Officier van Justitie een bezwaarschrift in te dienen met een verzoek voor een time-out constructie in een JJI (interviews; onduidelijk of dit vaak gebeurde). In de nieuwe situatie kan de rechter bevel geven tot tijdelijke opneming in een JJI, de zogenoemde time-outoptie (artikel 77wc lid 6 en 7 Sr.). Hiermee is de time-out niet meer afhankelijk van de medewerking van de jeugdige (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 36). De time-out kan maximaal twee keer worden opgelegd voor de duur van vier weken (Poppens & Janse de Jonge, 2014a, p. 16). De duur van de GBM-maatregel verandert door de time-outmaatregel niet, tijdens het uitvoeren van de time-out wordt de termijn geschorst (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 36).

Omdat met het adolescentenstrafrecht de GBM nu ook voor jongvolwassenen tot 23 jaar beschikbaar is, zijn er ook enkele veranderingen in de strafrechtspraktijk. Ten eerste, de GBM kan via toepassing van artikel 77c Sr. wor-

den opgelegd aan jongvolwassenen tot 23 jaar, waarbij de begeleiding kan plaatsvinden door de jeugdreclassering of door de reclassering. Ten tweede is bij de toepassing van een GBM bij jongvolwassenen geen advies nodig van de Raad voor de Kinderbescherming, maar volstaat het advies van een gedragsdeskundige. In de regel zal het dan gaan om een Pro Justitia rapportage (Poppens & Janse de Jonge, 2014a, 2014b).

**Box 6 Wijzigingen bij de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM)**

| | Gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) | | |
|---|---|---|---|
| | Oude wetgeving | Nieuwe wetgeving | Wetsartikel |
| 10 | Aan het GBM-programma kan geen nachtdetentie worden toegevoegd. | Aan het GBM-programma kan nachtdetentie worden toegevoegd. | 77w lid 4 Sr. |
| 11 | Een duidelijke juridische basis om aan het GBM-programma elektronisch toezicht toe te voegen ontbreekt, al gebeurt het in de praktijk wel al op kleine schaal. | Aan het GBM-programma kan elektronisch toezicht worden toegevoegd. | 77w lid 5 Sr. |
| 12 | Geen time-outmogelijkheid bij GBM. | Time-outmogelijkheid bij GBM: bij niet meewerken kan de jongere tijdelijk (maximaal 4 weken) in een JJI worden geplaatst. | 77wc lid 6 en 7 Sr. |

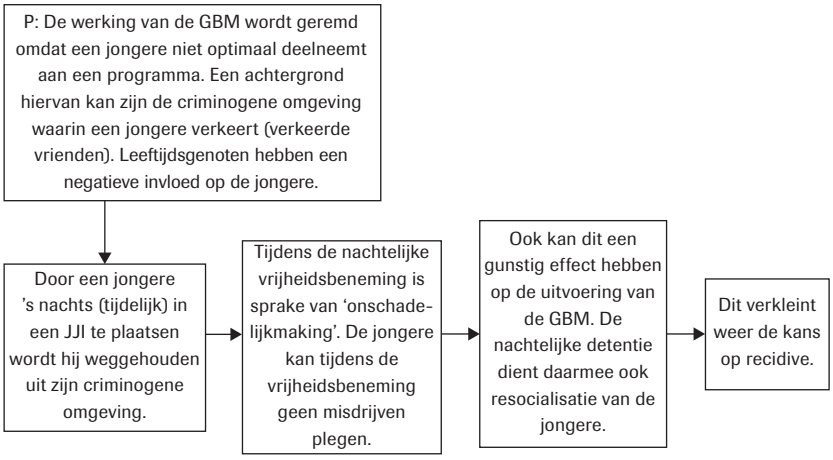
*Doelgroep.* De GBM is bedoeld voor 12- tot 23-jarige daders die een ernstig delict plegen of veel delicten plegen waarbij sprake is van psychische problemen en die volgens het jeugdstrafrecht worden gesanctioneerd. Bij de 18- tot 23-jarigen gaat het om jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht. In de Memorie van Toelichting over de GBM worden genoemd de meer- en veelplegers of hardekernjongeren waarbij vaak sprake lijkt te zijn van meervoudige achtergrondproblemen en gedragsproblemen. Ook worden genoemd jongeren die op relatief jonge leeftijd al zware delicten hebben gepleegd (*Kamerstukken II*, 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 5; Bruning et al., 2011, p. 32). Uit onderzoek blijkt dat jongeren die een GBM krijgen opgelegd naast psychische problemen ook problemen hebben op andere leefgebieden. Het gaat om jongens die al vanaf jonge leeftijd (voor het 12e jaar) bekend zijn bij hulpverleners of politie (Plaisier & Mol, 2014). In een recentere studie constateren Plaisier et al. (2016) dat de GBM in de periode 2008-2013 vooral is toegepast bij 16- en 17-jarige jongeren met multiproblematiek (lange delictgeschiedenis, psychische en gedragsproblemen, antisociale vrienden, problemen in de opvoedings- en schoolsituatie).
Bij de nieuwe wettelijke mogelijkheden gaat het om 12- tot 23-jarige daders waarbij de deelname aan de GBM niet optimaal verloopt.

*Doel.* De wijzigingen aan de GBM hebben tot doel de tenuitvoerlegging te ondersteunen en de veiligheid van de samenleving te beschermen. Hierdoor komt het beveiligingskarakter van de GBM ook beter tot uitdrukking (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 34).

*Probleem.* De GBM is een maatregel gericht op gedragsbeïnvloeding van de jeugdige dader met als doel 'herintegratie van en aanvaarding door de jeugdige van een opbouwende rol in de samenleving' (*Kamerstukken II*, 2005/06, 30 332, nr. 3, p. 6). In de Memorie van Toelichting bij het adolescentenstrafrecht wordt geschreven dat het doel van de GBM is 'het criminele gedrag van de adolescent te keren' (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 398, nr. 3, p. 4) en 'nadrukkelijk gericht op het terugdringen van recidive' (idem, p. 34). Met een GBM kan bij jongeren met gedragsproblemen gedragsverandering worden bewerkstelligd door het wegnemen van criminogene factoren en het versterken van beschermende factoren. Zodoende dient de GBM de beveiliging van de samenleving en de ontwikkeling van de adolescent (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 34). De werking van de GBM wordt geremd als een jongere niet optimaal deelneemt aan de maatregel, bijvoorbeeld als gevolg van een criminogene omgeving (zoals delinquente vrienden). Hierdoor dreigt het risico dat de jongere al tijdens de maatregel weer het verkeerde pad opgaat. Doordat nu de mogelijkheid bestaat voor nachtdetentie of elektronisch toezicht wordt de uitvoering van de GBM versterkt.

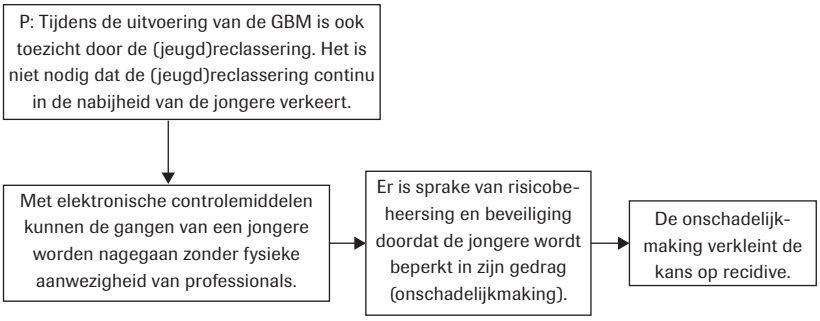
*Veronderstelling.* De veronderstelde werking van de nachtdetentie is als volgt. Door toepassing van nachtdetentie wordt de dader uit zijn criminogene omgeving weg gehouden (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 35), met als doel risicobeheersing en beveiliging (Poppens & Janse de Jonge, 2014a). In de Memorie van Toelichting staat hierover: 'Onder het wegnemen van criminogene factoren kan ook worden verstaan dat de jeugdige weg wordt gehouden uit zijn oude omgeving, waarin leeftijdsgenoten een negatieve invloed op hem zouden kunnen hebben. Adolescenten zijn hiervoor ontvankelijk. Voortdurend contact met de leden van een voormalige criminele jeugdgroep, zou de gunstige effecten van het programma verstoren. Het zou de GBM zelfs tot een desinvestering kunnen maken. In dat geval kan de nachtdetentie worden bevolen om de voor de adolescent noodzakelijke structuur te bieden' (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 34-45).
In termen van sanctiedoelen gaat het hier dus om een tijdelijke 'onschadelijkmaking' van de jeugdige dader door hem tijdelijk uit een criminogene omgeving te houden, met als gevolg een verminderde kans op recidive (criminaliteitspreventie). In figuur 8 wordt een schema gegeven van de veronderstelde werking van de nachtdetentie bij de GBM.

**Figuur 8 Nachtdetentie bij de GBM**




Over de veronderstellingen bij elektronisch toezicht van de GBM wordt in de Memorie van Toelichting het volgende opgemerkt: 'De behandeling die voor de gedragsverandering noodzakelijk is, vindt dan overdag buiten de justitiële jeugdinrichting plaats. De (jeugd-)reclassering begeleidt de adolescent bij de uitvoering van de GBM. Daarbij kan het elektronisch toezicht een nuttig hulpmiddel vormen om de gangen van de adolescent na te gaan. Het is daarvoor dan niet nodig dat een medewerker van de reclassering voortdurend in de nabijheid van de adolescent verkeert (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 35)'.
Met andere woorden: door gebruik te maken van elektronisch toezicht kan de reclassering beter toezicht houden en de gangen van de dader nagaan. Ook hier is het doel vooral risicobeheersing en beveiliging. Verder is de beoogde werking 'onschadelijkmaking' zodat de kans op het plegen van delicten tijdens een GBM wordt verkleind (criminaliteitspreventie). Meer in het algemeen geldt dat vrijheidsbeperkende maatregelen niet bedoeld zijn voor heropvoeding of gedragsverandering, maar voor het verminderen van de kans op recidive en overlastgevend gedrag (*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. C, p. 17), hoewel justitiële jeugdinrichtingen ook bij vrijheidsbeperking en -beneming een pedagogische doelstelling hebben (zie ook paragraaf 2.5).
In figuur 9 worden de veronderstellingen schematisch weergegeven.

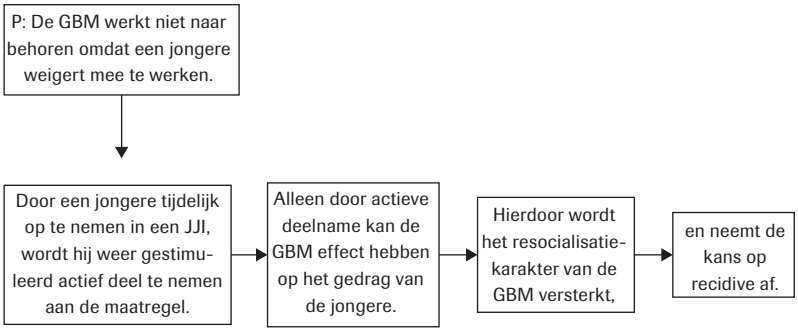
**Figuur 9 Elektronische controle bij de GBM**




De nadruk op controle van het gedrag van de jongere bij elektronische controle (EC) sluit aan bij de wijze waarop de EC in het volwassenenstrafrecht wordt ingezet. In het beleidskader 'Elektronische controle' (Spoel, 2012) is het gebruik van EC binnen het jeugdstrafrecht nader uitgewerkt. Bij EC gaat het om het gebruik van elektronische instrumenten waarmee op afstand, in combinatie met begeleiding door de (jeugd)reclassering, vrijheidsbeperkende bijzondere voorwaarden kunnen worden ondersteund of gecontroleerd. Het gaat bijvoorbeeld om een enkelband. EC in het jeugdstrafrecht kan worden gebruikt in het kader van een gebiedsgebod en -verbod. Bij een gebiedsgebod moet een dader op een bepaalde locatie gedurende een bepaalde tijd zijn (meestal een woning). Bij een gebiedsverbod mag een dader zich niet vertonen op een bepaalde locatie. In beide gevallen gaat het bij EC om controle en inperking van de gedragsvrijheid van de jeugdige verdachte. De veronderstelling is dat EC in samenhang met een goed weekschema voor een controleerbare structuur zorgt die de gelegenheid om een delict te plegen reduceert (idem, p. 11). Daar waar in het volwassenenstrafrecht EC ook wordt ingezet als controlemiddel, wordt EC in het jeugdstrafrecht vooral gezien als een hulpmiddel bij begeleiding. Achteraf wordt gereageerd op overtredingen. De gedachte hierachter is dat EC in het jeugdstrafrecht vanuit pedagogisch oogpunt flexibel kan worden ingezet. Omdat een jongere zich ontwikkelt, ligt minder de nadruk op eigen verantwoordelijkheid.

De beleidsveronderstellingen voor de time-outmaatregel hebben naast het versterken van het beveiligingskarakter van de GBM ook betrekking op het versterken van het resocialisatiekarakter van de GBM. Met een time-out in een JJI wordt de dader gestimuleerd om weer actief deel te gaan nemen aan het programma (of in termen van de Memorie van Toelichting 'hernieuwde deelname aan het programma af te dwingen') waardoor de beoogde gedragsverandering kan worden gerealiseerd (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 33-35). Tijdens de time-out is sprake van onschadelijkmaking waardoor een jeugdige geen misdrijven kan plegen (criminaliteitspreventie).

**Figuur 10 Time-out bij de GBM**




Met de time-outmaatregel hoopt men de stevige stok achter de deur van vervangende jeugddetentie te kunnen voorkomen.[30] In de interviews wordt toegevoegd dat, omdat met de time-outoptie stevigere maatregelen zoals vervangende jeugddetentie niet meer nodig zijn, wordt voorkomen dat de werking van de GBM teniet wordt gedaan (interview). Hiermee dient de time-out dus het resocialiserende karakter van de GBM-maatregel (zie figuur 10).

In hoeverre de in het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht opgenomen wijzigingen in de GBM-maatregel bijdragen aan het wegnemen van de in de praktijk gesignaleerde knelpunten, is niet duidelijk. Recente studies naar deze knelpunten van de GBM (Bijl, Eenshuistra & Campbell, 2011; Plaisier & Mol, 2014) wijzen er wel op dat er grote bezwaren zijn ten aanzien van de vervangende jeugddetentie. De time-outoptie kan worden gezien als een tegemoetkoming aan deze bezwaren. Een ander knelpunt is dat de doelgroep van de GBM-maatregel klein is, waardoor de toepassing beperkt blijft. Met het adolescentenstrafrecht is de potentiële doelgroep voor de GBM toegenomen doordat de leeftijdsgrens is opgerekt naar jeugdigen tot 23 jaar. Ook is in het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht nogmaals duidelijk gemaakt dat de GBM ook bedoeld is voor jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht. Dit optimisme wordt door Plaisier en Mol (2014) wel getemperd. Zij geven aan dat de time-out als flexibele mogelijkheid kan worden gezien en daarmee tot meer opleggingen van de GBM kan leiden, maar mogelijk ook tot minder omdat men in de praktijk deze wijzigingen vooral als verzwaring van de GBM ziet (Plaisier & Mol, 2014). Het is niet precies duidelijk voor welke in de praktijk van de GBM gesignaleerde knelpunten de nachtdetentie of de elektronische detentie nu een oplossing is. Verder valt op dat in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 34-35) de EC vooral als toezicht, een vorm van

30 De vervangende jeugddetentie zelf en dan met name de duur van de vervangende jeugddetentie is bedoeld als a) afschrikking om deelname van de jongere aan het programma te bevorderen en b) langdurige bescherming van de maatschappij tegen het gedrag van de jongere ('onschadelijkmaking') (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 35).

controle, wordt benoemd, terwijl in het hierboven genoemde beleidskader EC vooral als een hulpmiddel bij begeleiding wordt gezien. Dit wijst erop dat met de komst van het adolescentenstrafrecht bij de inzet van EC bij een GBM ook sprake is van een verzwaring van deze voorwaarde in het jeugdstrafrecht.

*De PIJ-maatregel*
De PIJ-maatregel is een behandelmaatregel waarbij sprake is van vrijheidsbeneming van de jeugdige. Van oorsprong is het doel van de PIJ-maatregel een jeugdige dader de opvoeding, verzorging en behandeling te geven die nodig zijn. Ook heeft de PIJ-maatregel tot doel de samenleving te beveiligen. In de PIJ-brief wordt het doel van de PIJ-maatregel als volgt omschreven: 'De tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel dient, naast de meer algemeen geldende doelen van strafrechtelijke maatregelen (beveiliging en vergelding) een tweeledig doel: heropvoeding van jeugdigen en behandeling van jeugdigen met een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens in een strafrechtelijk kader. Het doel van deze aanpak is dat de jeugdigen inzicht krijgen in hetgeen de maatschappij van hen verwacht (orthopedagogisch klimaat) en hen daarmee leert omgaan. Waar sprake is van een psychiatrische stoornis is de behandeling gericht op vermindering daarvan en op vergroting van inzicht en competenties' (*Kamerstukken II*, 2005/06, 24 587 en 28 741, nr. 183).
De PIJ-maatregel is de zwaarste strafrechtelijke sanctie en bedoeld voor zwaardere misdrijven (Bruning et al., 2011; Kempes, 2012). Om een PIJ-maatregel te kunnen opleggen moet (cumulatief) aan drie voorwaarden zijn voldaan : a) er is sprake van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan ('misdrijfcriterium'), b) de veiligheid van anderen of de algemene veiligheid van personen of goederen is in gevaar ('gevaarscriterium') en c) de PIJ-maatregel is van belang om een jongere zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling te geven ('hulpverleningscriterium') (artikel 77s lid 1 Sr., zie ook Bruning, 2011, p. 21).
De onvoorwaardelijke PIJ-maatregel kan worden opgelegd voor de duur van drie jaar. Afhankelijk van het type misdrijf en de ontwikkeling van de jongere kan de PIJ-maatregel worden verlengd tot zeven jaar (waarvan een jaar voorwaardelijk).

In het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht zijn vier wijzigingen doorgevoerd in de PIJ-maatregel.[31] In box 7 worden de wijzigingen weergegeven (cursief staat datgene wat gelijk is gebleven).

31 In een van de interviews is opgemerkt dat met het adolescentenstrafrecht opnieuw een wijziging is doorgevoerd in de PIJ-maatregel (zie hierover ook De Beer, 2015).

**Box 7 Wijzigingen bij de PIJ-maatregel**

| | PIJ-maatregel<br>Oude wetgeving | Nieuwe wetgeving | Wetsartikel |
|---|---|---|---|
| 13 | Voorwaarden voor het opleggen van een (voorwaardelijke) PIJ-maatregel:<br>a) betreft misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten<br>b) de veiligheid van anderen eist het opleggen van de maatregel<br>c) de maatregel is in het belang van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte<br>d) twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines hebben advies uitgebracht | Voorwaarden voor het opleggen van een (voorwaardelijke) PIJ-maatregel:<br>a) verdachte heeft gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis ten tijde van het misdrijf<br>b) betreft misdrijven met strafdreiging van 4 jaar of meer gevangenisstraf of één van aantal specifiek genoemde misdrijven<br>c) de veiligheid van anderen eist het opleggen van de maatregel<br>d) de maatregel is in het belang van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte<br>e) twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines hebben advies uitgebracht waarvan één deskundige psychiater is<br>f) de rechter kan afzien van het opleggen van straf ondanks toerekeningsvatbaarheid<br>g) de rechter neemt de ernst van het feit of de veelvuldigheid van voorafgegane veroordelingen in aanmerking | 77s lid 1 t/m 4 Sr. |
| 14 | Geen time-outmogelijkheid bij voorwaardelijke PIJ-maatregel. | Time-outmogelijkheid bij voorwaardelijke PIJ-maatregel: bij overtreden voorwaarden of indien de veiligheid van anderen dit vereist kan de veroordeelde tijdelijk (max. 7 weken) in een JJI worden geplaatst. | 77x lid 2 Sr. (509jbis Sv.) |
| 15 | Indien de voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling (waaronder de PIJ-maatregel) niet worden nageleefd, wordt de straf of maatregel alsnog ten uitvoer gelegd (artikel 77d lid 1 Sr.). | Indien de voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling (waaronder de PIJ-maatregel) niet worden nageleefd, wordt de straf of maatregel alsnog ten uitvoer gelegd.<br>Indien de voorwaarden bij een voorwaardelijke PIJ-maatregel niet worden nageleefd of het belang van de veiligheid van anderen zulks eist, wordt de maatregel alsnog ten uitvoer gelegd. | 77cc lid 3 Sr. |
| 16 | Een PIJ-maatregel kan niet worden omgezet in een TBS-maatregel en heeft een maximale duur van 7 jaar. | Een PIJ-maatregel kan worden omgezet in een TBS-maatregel indien de maximale duur van 7 jaar is bereikt en de veiligheid van anderen dit vereist. | 77tc Sr. |

Omdat de aanleiding voor de verschillende wijzingen en de veronderstellingen verschillen, beschrijven we ze hieronder apart.

*Voorwaarden voor opleggen PIJ-maatregel aangepast*
*Oude versus nieuwe situatie.* De belangrijkste wijzigingen in de voorwaarden voor het opleggen van de PIJ-maatregel zijn:

- Een gebrekkige of ziekelijke (psychische) stoornis moet zijn aangetoond. Daar waar de wet het voorheen mogelijk maakte dat ook in situaties waar de opvoeding ernstig tekortschoot een PIJ-maatregel kon worden opgelegd, de zogenoemde 'opvoed-PIJ', is dat met de wetswijziging niet meer mogelijk. Hiermee is deze 'opvoed-PIJ' komen te vervallen (zie ook RSJ, 2012; Raad voor de Rechtspraak, 2012). In de interviews wordt opgemerkt dat er nauwelijks aanwijzingen waren dat deze opvoedvariant van de PIJ-maatregel werd toegepast. Bij jongeren die een PIJ-maatregel opgelegd kregen, was in de regel sprake van een psychische stoornis (zie ook Kempes, 2012). De redenering van de wetgever om deze nieuwe situatie in te voeren is dat deze niet wil dat een jeugdige vier jaar kan worden opgesloten zonder dat er sprake is van een stoornis vastgesteld door een psychiater (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 6, p. 35).
- Er moet advies zijn uitgebracht door twee gedragsdeskundigen waarvan in ieder geval één psychiater. Op advies van de commissie-Fokkens (1993; Bruning et al., 2011, p. 23) werd al aangegeven dat indien sprake is van een gebrekkige stoornis of gebrekkige ontwikkeling, er minimaal één psychiater betrokken moet zijn bij de rapportage. Met de wetswijziging is de betrokkenheid van een psychiater bij de rapportage een algemene regel geworden. Dit hangt ook samen met de eerste wijziging van de PIJ-maatregel dat deze vanaf 1 april 2014 is gereserveerd voor personen met een stoornis.
- De PIJ-maatregel geldt enkel voor zware misdrijven. Bij het opleggen van de PIJ-maatregel geldt het misdrijfcriterium. Dat criterium stelt dat de maatregel alleen kan worden opgelegd bij misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis geldt (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 37). Een eerdere aanpassing aan artikel 67 Sv. maakte het echter mogelijk dat de PIJ-maatregel ook opgelegd kon worden bij minder ernstige misdrijven zoals eenvoudige mishandeling (zie ook Bruning et al., 2011, p. 22). Met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is het niet meer mogelijk om de PIJ-maatregel voor lichte misdrijven met een strafdreiging minder dan vier jaar op te leggen.

*Doelgroep.* De doelgroep betreft minderjarigen en jongvolwassenen (12- tot 23-jarigen) van ernstige misdrijven die aan een stoornis lijden en die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht.

*Probleem.* Uit de interviews blijkt dat de belangrijkste redenen voor de aanpassingen van de PIJ-maatregel gelegen zijn in afbakening en positionering van jeugdsancties. De aanleiding voor deze wijzigingen in de PIJ-maatregel is vooral gelegen in de signalering van Bruning et al. (2011, p. 20-22, 124, 127)

dat een betere afbakening van de PIJ-maatregel met andere sancties nodig was.

*Veronderstellingen.* Doordat de voorwaarden voor het opleggen van een PIJ-maatregel zijn aangepast, is in de wet beter afgebakend voor wie de PIJ-maatregel is bedoeld (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 37-38). Daarbij komt dat met een betere afbakening in de wet het duidelijk is dat de PIJ-maatregel wordt gereserveerd voor de zware gevallen zowel wat betreft misdrijf als psychische problematiek (idem, p. 38). Verder is de gedachte dat er meer duidelijkheid is over de positionering van de PIJ-maatregel ten opzichte van de andere jeugdsancties die ook gericht zijn op gedragsbeïnvloeding en behandeling (idem, p. 37). In de interviews wordt verder ook nog genoemd dat door deze vernieuwde afbakening de voorwaarden van de PIJ-maatregel consistent zijn met de voorwaarden die gelden voor de TBS-maatregel voor volwassenen. Dit maakt het ook mogelijk om op een bepaald moment de PIJ-maatregel om te zetten in een TBS-maatregel. De centrale beleidsveronderstelling is als volgt: Aanpassing van de voorwaarden, een betere afbakening van de doelgroep en een duidelijkere positionering van de PIJ-maatregel ten opzichte van andere sancties komt de rechtszekerheid ten goede.

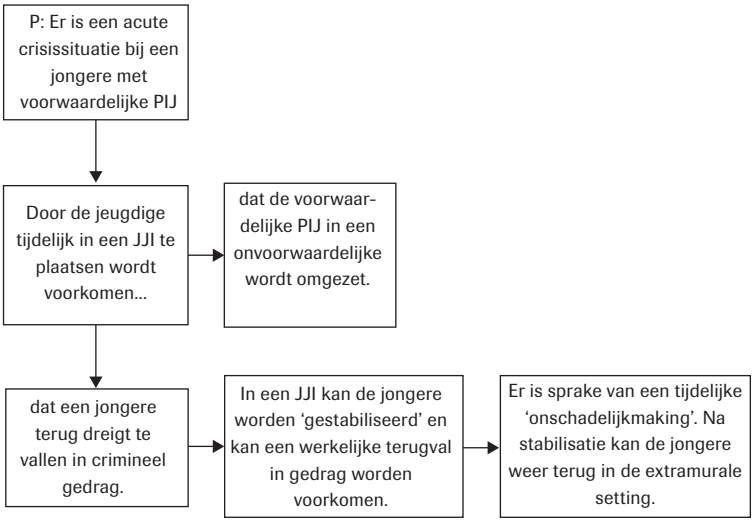
*Bij een voorwaardelijke PIJ-maatregel is time-out mogelijk*
*Oude versus nieuwe situatie.* Bij een voorwaardelijke PIJ-maatregel is vrijheidsbeneming in een JJI of elders in een gesloten instelling niet noodzakelijk. De behandeling kan dan worden uitgevoerd in een niet-gesloten setting zoals een forensische dagbehandeling of in een jeugd-GGZ. Voor het opleggen van een voorwaardelijke PIJ-maatregel gelden dezelfde criteria als bij de PIJ-maatregel (misdrijf-, gevaar- en opvoedingscriterium) (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 39). De voorwaardelijke PIJ-maatregel kon voorheen omgezet worden in een vrijheidsbeneming als de voorwaarden niet werden nageleefd. Met het wetsvoorstel is het mogelijk gemaakt dat onder bepaalde voorwaarden een time-outoptie mogelijk is waarbij een jongere voor maximaal zeven weken wordt opgenomen (artikel 77x lid 2 Sr. (509jbis Sv.)) in een JJI of in een forensisch psychiatrische setting. Bij een succesvolle toepassing wordt de voorwaardelijke PIJ-maatregel niet omgezet in een onvoorwaardelijke (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 39-40). Deze wijziging is ontleend aan de TBS-maatregel (interviews).

*Doelgroep.* De doelgroep betreft 12- tot 23-jarige daders die volgens het jeugdstrafrecht worden gesanctioneerd met een voorwaardelijke PIJ-maatregel die in een acute crisissituatie belanden, die een gevaar vormen voor anderen of die de voorwaarden niet naleven (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 39-40). Het was op voorhand niet bekend hoe groot de doelgroep zou kunnen zijn. Uit cijfers van DJI blijkt dat in 2015 vier jongens met een time-out in de PIJ-maatregel zijn geplaatst (DJI, 18 april 2016).

*Probleem.* Bij sommige jongeren met een voorwaardelijke PIJ-maatregel kunnen acute crisissituaties ontstaan waardoor zij een gevaar voor zichzelf of anderen vormen. De kans op het niet naleven van de voorwaarden is dan groot. Dat betekent dat de voorwaardelijke PIJ-maatregel kan worden omgezet in een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel. Het is niet bekend om hoeveel jongeren het gaat waarbij sprake is van een acute crisissituatie.

*Veronderstellingen.* Met een time-out wordt voorkomen dat een voorwaardelijke PIJ-maatregel in een onvoorwaardelijke wordt omgezet (figuur 11). Daarmee versterkt de time-out de uitvoering van de voorwaardelijke PIJ-maatregel zonder dat er direct een vrijheidsbeneming noodzakelijk is (interview). De time-out wordt toegepast indien er sprake is van een crisissituatie met gevaar voor anderen. Er dreigt terugval in gedrag. Door de time-out kan de crisissituatie van de dader worden gestabiliseerd (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 39) en kan een daadwerkelijke terugval in gedrag worden voorkomen. Als de jongere is gestabiliseerd, kan hij of zij weer terug naar de extramurale setting. De time-out kan een jongere ook stimuleren om de voorwaarden weer na te leven (interviews).
Bijkomend is dat met de tijdelijke vrijheidsbeneming de jeugdige niet in staat is om in de vrije maatschappij delicten te plegen, met andere woorden: er is sprake van 'onschadelijkmaking'. Daarmee dient de time-outmaatregel ook direct als beveiliging van de samenleving.
De time-outmaatregel is niet bedoeld als afbakening ten opzichte van andere jeugdsancties.

**Figuur 11 Time-out bij een voorwaardelijke PIJ-maatregel**



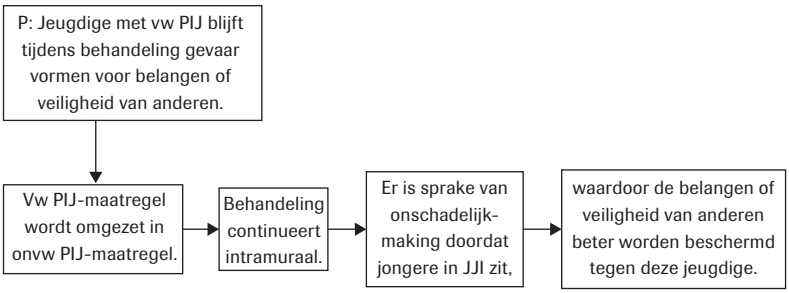
*Tenuitvoerlegging voorwaardelijke PIJ-maatregel indien de veiligheid van anderen in gevaar is*
*Oude versus nieuwe situatie.* Voorheen was het mogelijk om een voorwaardelijke PIJ-maatregel om te zetten in een onvoorwaardelijke, maar alleen als een jeugdige de voorwaarden niet naleefde. Hieraan is nu toegevoegd dat indien de persoon een gevaar vormt voor anderen, de voorwaardelijke PIJ-maatregel al omgezet kan worden in een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel (artikel 77c lid 3 Sr.).

*Doelgroep.* De doelgroep betreft 12- tot 23-jarige daders met een voorwaardelijke PIJ-maatregel waarbij tijdens de behandeling duidelijk wordt dat ze een gevaar (kunnen) vormen voor anderen, of een meer algemeen gevaar (kunnen) vormen voor de samenleving of goederen (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 40). Uit cijfers van DJI blijkt dat er ieder jaar ongeveer tien omzettingen zijn van een voorwaardelijke naar een onvoorwaardelijke PIJ-maatregel. Daarnaast zijn er in 2015 acht voorlopige tenuitvoerleggingen geweest (DJI, 18 april 2016).

*Veronderstellingen.* Het aanpassen van deze voorwaarden heeft vooral een beveiligingskarakter om de belangen en veiligheid van anderen beter te kunnen waarborgen tegen het gedrag van individuele jeugdige veroordeelden met een voorwaardelijke PIJ-maatregel (interviews; *Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3). De voorwaardelijke PIJ-maatregel kan worden omgezet in een onvoorwaardelijke, ook als de veiligheid van personen of de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar is. Het gaat er hierbij om dat 'behandelaars tot het inzicht komen dat een behandeling niet tot het gewenste resultaat' (*Kamerstukken II* 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 40) bij de jongere zal leiden. Het gaat om een inschatting van het gevaar dat iemand kan vormen voor anderen en niet zozeer of er al werkelijk sprake is van misdragingen door de jongere. Deze inschatting moet worden gemaakt door behandelaars. Uit de interviews wordt niet duidelijk welk probleem hier nu eigenlijk mee wordt aangepakt.
Meer in termen van algemene sanctiedoelen gaat het bij deze wijziging om een (tijdelijke) 'onschadelijkmaking' van de veroordeelde. In plaats van een extramurale behandeling wordt de behandeling van de jongere gecontinueerd in een gesloten setting. Hierdoor wordt gevaar voor de samenleving buiten de instelling weggenomen en is sprake van beveiliging van anderen of de samenleving.

In figuur 12 worden de veronderstellingen bij deze wijziging schematisch weergegeven.

**Figuur 12 Omzetten voorwaardelijke in onvoorwaardelijke PIJ-maatregel bij structureel gevaar**




*PIJ-maatregel kan omgezet worden in TBS-maatregel*
*Oude versus nieuwe situatie.* De PIJ-maatregel heeft een beperkte duur. Sinds 2011 kan de maatregel maximaal zeven jaar duren (artikel 77t lid 2 Sr.; *Kamerstukken II*, 2010/11, 33 008, nr. 3). Echter het was nog niet mogelijk om de PIJ-maatregel om te zetten in een TBS-maatregel. Dit kwam omdat de voorwaarden voor beide maatregelen verschilden. De TBS-maatregel vereist namelijk dat de veroordeelde lijdt aan een psychische stoornis en als gevolg daarvan niet of slechts verminderd toerekeningsvatbaar is. Bij de PIJ-maatregel is sprake van 'onverschilligheid' t.a.v. ontoerekeningsvatbaarheid (zie Bruning et al., 2011, p. 24). Volgens Bruning et al. is de PIJ-maatregel bedoeld voor jeugdigen die niet, minder of volledig toerekeningsvatbaar zijn. De rechter hoeft zich ook niet uit te spreken over de toerekeningsvatbaarheid van de jeugdige bij het opleggen van een PIJ-maatregel. Doordat het er bij een PIJ-maatregel niet toe deed of sprake is van toerekeningsvatbaarheid, kon deze niet worden omgezet in een TBS-maatregel omdat daarbij tenminste sprake moet zijn van verminderde toerekeningsvatbaarheid (artikel 37a Sr.; zie Bruning et al., 2011).

Met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is hierin verandering gekomen. Nieuw is de mogelijkheid om de PIJ-maatregel om te zetten in een TBS-maatregel (artikel 77tc Sr.; *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 40-43). Daarbij moet wel een bevel tot verpleging worden gegeven (idem, p. 41). Dit betekent dat de behandeling van de jongvolwassene intramuraal continueert in een TBS-kliniek. De volgende voorwaarden gelden:

- De omzetting mag alleen plaatsvinden als de maximale inspanning is geleverd om de adolescent te behandelen en blijkt dat de doelen niet zijn gerealiseerd.
- De omzetting mag pas plaatsvinden na het 18e levensjaar.
- De omzetting mag pas plaatsvinden nadat de PIJ-maatregel met maximale duur (zeven jaar) is verlengd.
- De PIJ-maatregel kan alleen worden omgezet in een TBS met dwangverpleging (artikel 37b Sr.).

– De rechter moet door twee onafhankelijke partijen uitgebreid worden voorgelicht over de omzetting.

Uit de interviews blijkt dat de aanleiding om deze optie mogelijk te maken zowel vanuit de politiek als vanuit de praktijk afkomstig is. In een van de interviews werd gezegd dat 'elke directeur van een JJI wel enkele jongeren kon aanwijzen die ze met angst en beven na zes of zeven jaar PIJ-maatregel moesten laten gaan omdat het recidiverisico heel hoog werd ingeschat'. Ook vanuit het OM en de rechterlijke macht was onvrede over de onmogelijkheid om een PIJ-maatregel om te zetten in een TBS-maatregel.
In de politiek is door de minister van Justitie, Piet Hein Donner, in 2006 al gezegd dat overwogen is om via een wetswijziging het mogelijk te maken dat een PIJ-maatregel wordt omgezet in een TBS-maatregel. Voorop stond hierbij het belang van de veiligheid van anderen en de samenleving. Dit bij jeugdigen die tijdens hun behandeling hadden gerecidiveerd en bij beëindiging van de maatregel volwassen waren geworden (*Kamerstukken II*, 2008/09, 24 587, nr. 333). Later stelde staatssecretaris Albayrak echter dat het onwenselijk was om de omzetting van PIJ-maatregel naar TBS-maatregel te regelen omdat dat niet in het belang was van de ontwikkeling van de jongere (*Kamerstukken II*, 2007-2008, 31 215, nr. 3, p. 8). Staatssecretaris Teeven stelde juist weer het belang van de veiligheid van anderen en de samenleving voorop om het mogelijk maken een PIJ-maatregel om te kunnen zetten in een TBS-maatregel (*Kamerstukken II*, 2010/11, 28 741, nr. 17).

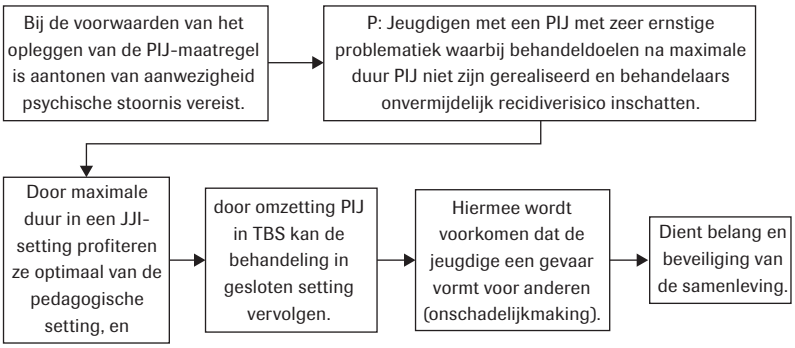
*Doelgroep*. De doelgroep betreft 12- tot 23-jarige daders waarbij de PIJ-maatregel de maximale duur van zeven jaar heeft bereikt, maar nog steeds sprake is van 'een zeer ernstige psychische problematiek. Deze zeer ernstige persoonlijkheidsproblematiek gaat in de regel gepaard met ernstige agressieregulatiestoornissen. Door de behandelaars wordt aangenomen dat bij invrijheidstelling onvermijdelijk recidive zal volgen' (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 40). De conditie dat de omzetting pas mogelijk is nadat de maximale duur is verstreken, betekent ook dat de omzetting enkel opgaat voor jongvolwassenen (zie ook *Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. C, p. 21).

*Probleem*. Het probleem dat zich in de strafrechtpraktijk voordoet, is dat sommige jongeren ondanks een maximale behandelduur van de PIJ-maatregel zodanig ernstige psychische problematiek hebben dat het recidiverisico zeer hoog is. Hoewel de PIJ-maatregel bij deze jongeren afloopt, is de behandeling zelf nog niet afgerond. Het is niet duidelijk om hoeveel jongeren het zou gaan. Uit cijfers van DJI blijkt dat er in 2015 tien PIJ-maatregelen waren afgelopen met de maximale duur van zes jaar.[32] Of de behandeling daarmee ook klaar was, is onbekend (DJI, 18 april 2016).

32 Het betreft hier zaken die voor 1 april 2014 zijn opgelegd. Anno 2016 is de maximale duur van de PIJ-maatregel zeven jaar.

*Veronderstellingen.* Om de maatschappij tegen deze jongeren te kunnen beschermen is het mogelijk gemaakt om onder voorwaarden de PIJ-maatregel om te zetten in een TBS-maatregel (figuur 13). Hierdoor kunnen de jongeren wel maximaal profiteren van de pedagogische insteek die met de PIJ-maatregel wordt beoogd, maar kan de behandeling intramuraal in een TBS-kliniek continueren. Deze omzetting mag alleen plaatsvinden als er maximale inspanning is geweest om de adolescent te behandelen en ondanks dat de behandeldoelen niet konden worden gerealiseerd.
Als we kijken naar de relaties tussen middel en sanctiedoel, dan gaat het vooral om onschadelijkmaking en criminaliteitspreventie. Door een PIJ-maatregel om te zetten in een TBS-maatregel blijft de dader vastzitten tot het recidivegevaar is geweken. De dader zit langdurig vast (hoewel er wel een periodieke toets is op de vraag of de TBS-maatregel verlengd moet worden), gedurende welke periode recidive in de vrije maatschappij onmogelijk is.
Er is sprake van tijdelijke onschadelijkmaking door vrijheidsbeneming in een TBS-kliniek. De beveiliging van de samenleving staat bij dit wetsvoorstel nadrukkelijk voorop (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 40).

**Figuur 13 Omzetting PIJ-maatregel in TBS-maatregel met bevel tot verpleging**




*Bijzondere voorwaarden*
*Oude en nieuwe situatie.* Met het adolescentenstrafrecht zijn er ook wijzigingen doorgevoerd in de bijzondere voorwaarden bij een veroordeling voor jeugdigen (zie box 8). De voorwaarden zelf zijn niet nieuw. Voorheen waren de voorwaarden geregeld in een algemene maatregel van bestuur (zie *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 31; zie ook artikel 493 zesde lid Sv.). De rechter kon de bijzondere voorwaarden opnemen in zijn vonnis, maar de voorwaarden zelf waren niet verankerd in de wet. Met het adolescentenstrafrecht zijn de bijzondere voorwaarden ook voor jeugdigen geëxpliciteerd in de wet (artikel 77z lid 2 en 3 Sr.). Het zijn overwegend dezelfde voorwaarden als in de AMVB worden genoemd. Nieuw is dat bij jeugdigen evenals bij volwassenen nu ook elektronisch toezicht als bijzondere voorwaarde kan worden

opgenomen in het vonnis. Een tweede nieuwe bijzondere voorwaarde die is aangekondigd, is de voorwaarde dat een adolescent zal deelnemen aan onderwijs, de zogenoemde maatregel terbeschikkingstelling aan het onderwijs (TBO-maatregel; *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 30).
De voorwaarden zijn overgeheveld van een algemene maatregel van bestuur naar de wet. Dit is ook bij volwassenen het geval (*Stb.*, 2011, nr. 545). De wetgever heeft van de gelegenheid die het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht bood gebruikgemaakt om bij die overheveling van de voorwaarden uit de AMvB naar de wet te benadrukken dat de voorwaarden ook door de rechter in het vonnis moeten worden opgenomen.

We gaan hier niet nader in op de bijzondere voorwaarde van elektronisch toezicht, aangezien die al aan de orde is gekomen bij de voorwaardelijke veroordeling tot een GBM. De enige uitbreiding is dat het elektronisch toezicht ook mogelijk is bij voorwaardelijke veroordeling tot jeugddetentie of bij de PIJ-maatregel. Ook gaan we niet in op de TBO-maatregel, aangezien dit een voorgenomen maatregel betreft.

**Box 8 Voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling**

| | Voorwaardelijke veroordeling van jeugddetentie, PIJ-maatregel, taakstraf, geldboete, ontzegging rijbevoegdheid | | |
|---|---|---|---|
| | Oude wetgeving | Nieuwe wetgeving | Wetsartikel |
| 17 | De voorwaardelijke veroordeling geschiedt onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich niet schuldig maakt aan een strafbaar feit gedurende de proeftijd. Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld (artikel 77z Sr.). | *De voorwaardelijke veroordeling geschiedt onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich niet schuldig maakt aan een strafbaar feit gedurende de proeftijd.*<br>Daarnaast kunnen de volgende bijzondere voorwaarden worden gesteld:<br>1) vergoeding schade, 2) herstel schade, 3) storting waarborgsom, 4) storting in schadefonds geweldsmisdrijven, 5) contactverbod, 6) locatieverbod, 7) aanwezigheidsverplichting, 8) meldplicht, 9) alcohol- of drugsgebruikverbod, 10) opname in zorginstelling, 11) verplichte behandeling, 12) verblijf in instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang, 13) deelname aan gedragsinterventie, 14) volgen van onderwijs en 15) andere voorwaarden. | 77z lid 2 Sr. |
| 18 | Een duidelijke juridische basis om aan een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling elektronisch toezicht toe te voegen ontbreekt, al gebeurt het in de praktijk wel al op kleine schaal. | Aan bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijke veroordeling kan elektronisch toezicht worden verbonden. | 77z lid 3 Sr. |

*Doelgroep.* De doelgroep betreft jeugdige daders die volgens het jeugdstrafrecht zijn gesanctioneerd en waarbij sprake is van een voorwaardelijke veroordeling met een jeugddetentie, taakstraf, geldboete, rijontzegging of PIJ-maatregel.

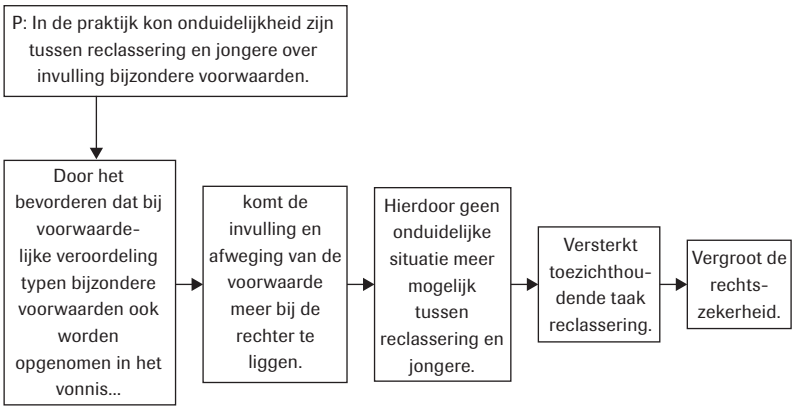
*Probleem.* In het vonnis van de rechter werd bij jeugdsancties het type bijzondere voorwaarde niet gespecificeerd, maar algemeen gehouden (zoals 'zich gedragen naar de aanwijzingen van de hulpverlenende instantie'). Doordat de bijzondere voorwaarden waren geregeld via een algemene maatregel van bestuur en werden neergelegd bij de uitvoerende instantie (lees: de reclassering), waren er onduidelijkheden tussen medewerker en jeugdige. In het volwassenenstrafrecht is in 2012 een lijst met bijzondere voorwaarden in de regelgeving ingevoerd (*Kamerstukken II*, 2009/10, 32 319, nr. 3; *Stb.* 2011, nr. 545).

*Veronderstellingen.* Met de wijziging is beoogd dat de afweging voor het type voorwaarde bij de rechter komt te liggen en niet alleen afhankelijk is van de inschatting door de (jeugd)reclassering (figuur 14). De beleidsgedachte is dat hiermee de positie van de reclassering wordt versterkt in haar taak als toezichthouder (interviews). In de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer wordt dit als volgt verwoord:

> 'Het opsommen van die voorwaarden in een vonnis geeft maximale duidelijkheid aan de veroordeelde over wat van zijn gedrag precies wordt verwacht. Het geeft ook duidelijkheid aan de reclasseringswerker die naar het vonnis kan verwijzen om de verplichtingen van de veroordeelde aan de veroordeelde duidelijk kenbaar te maken. Over de omvang van die verplichting kan geen twijfel bestaan. De opsomming van de bijzondere voorwaarden in de wet en in het vonnis, maakt duidelijk waarop de reclasseerder moet toezien. Zij bakent ook de begeleiding van de veroordeelde af.' (*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. C, p. 19).

In haar advies over het opnemen van de bijzondere voorwaarden in de regelgeving bij volwassenen, geeft de RSJ (2009) aan dat het opnemen van de lijst met bijzondere voorwaarden de rechtszekerheid dient en de doeltreffendheid van een voorwaardelijke veroordeling. De aanwezigheid van de bijzondere voorwaarden in regelgeving vergroot de duidelijkheid van de inhoud van de bijzondere voorwaarden. Het biedt zowel OM als de reclassering de mogelijkheid tot adequaat handelen in het geval van overtreding van de bijzondere voorwaarden.

**Figuur 14 Bevorderen dat bijzondere voorwaarden ook in vonnis worden opgenomen**




### *2.4.3 Overige wijzigingen*

Een laatste wijziging betreft een beperking van de bezoekregeling in justitiële inrichtingen (box 9). Deze beperking is ingesteld om het middelengebruik van jongeren in JJI's tegen te gaan. Ook hier gaat het om een wijziging die niet direct verband houdt met het adolescentenstrafrecht an sich, maar wel een wijziging die is opgenomen in het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. We lichten de wijziging en de mogelijke beleidsgedachte erachter volledigheidshalve toe.

*Oude versus nieuwe situatie.* Voorafgaand aan het adolescentenstrafrecht waren de mogelijkheden om beperkingen op te leggen aan bezoek beperkt. Met een wijziging van artikel 43 Bjj wordt het recht op het bezoek en eventuele beperkingen geregeld. Op bepaalde gronden kan bezoek worden geweigerd. Het weigeren van bezoek heeft als doel de veiligheid en orde in inrichtingen te bevorderen (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 46). De directeur van een inrichting kan de bezoeker de toegang voor de duur van twaalf maanden ontzeggen.

**Box 9 Bezoekregeling JJI's**

| | Bezoekregeling JJI's | | |
|---|---|---|---|
| | Oude wetgeving | Nieuwe wetgeving | Wetsartikel |
| 19 | Regels omtrent bezoek in een JJI:<br>a) De directeur kan de toelating tot de jeugdige van een bepaald persoon weigeren indien dit noodzakelijk is met het oog op artikel 41 lid 4 Bjj (veiligheid & orde in de JJI of de ontwikkeling van een jongere). Deze weigering van een bezoeker geldt voor ten hoogste 4 weken (artikel 43 lid 3 Bjj).<br>b) De directeur kan bepalen dat de kleding of meegebrachte voorwerpen van een bezoeker onderzocht worden (artikel 43 lid 5 Bjj). | Regels omtrent bezoek in een JJI:<br>a) *De directeur kan de toelating tot de jeugdige van een bepaald persoon weigeren indien dit noodzakelijk is met het oog op artikel 41 lid 4 Bjj* (*veiligheid & orde in de JJI of de ontwikkeling van een jongere). Deze weigering van een bezoeker geldt* voor ten hoogste 12 maanden (artikel 43 lid 3 Bjj).<br>b) *De directeur kan bepalen dat de kleding of meegebrachte voorwerpen van een bezoeker onderzocht worden.* De directeur kan voorwaarden verbinden aan het bezoek van een bezoeker die de toegang is geweigerd op grond van lid 3, waaronder visitatie (artikel 43 lid 5 Bjj). | Artikel 43 lid 3+5 Bjj |

*Doelgroep.* De doelgroep van dit middel bestaat uit 12- tot 23-jarige daders van een misdrijf die in een justitiële inrichting verblijven en hun bezoekers (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3, p. 46).

*Probleem.* Uit onderzoek van Kepper et al. (2009) bleek dat een aanzienlijk deel van de jongens tijdens hun verblijf in een JJI alcohol en (soft)drugs had gebruikt. Hoewel de jongens voorafgaand aan hun verblijf veel meer middelen gebruikten, gaf een derde van de onderzochte jongens aan tijdens hun verblijf nog alcohol te hebben gedronken, bijna twee derde van de jongens gaf aan cannabis te hebben gebruikt en 6% van de jongeren bleek tijdens het verblijf ook nog harddrugs te hebben gebruikt. Negen op de tien jongeren gaven aan dat het makkelijk was om in een JJI aan middelen (met name drugs) te komen. Naar aanleiding van een overleg met de vaste Tweede-Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie op 9 november 2011 is besloten het middelengebruik aan te pakken, onder meer door beperkingen op te leggen in bezoekregelingen (*Kamerstukken II*, 33 498, nr. 3, p. 46).

*Veronderstellingen.* Door het bezoek te weigeren voor een maximale duur van twaalf maanden en door extra voorwaarden te verbinden aan het bezoek (zoals visitatie) komen geen of minder verboden middelen de jeugdinrichting binnen. Doordat er geen of minder verboden middelen de jeugdinrichting binnenkomen, bevordert dat de orde en veiligheid in de jeugdinrichting.

## 2.5 Overwegingen bij het adolescentenstrafrecht

In deze paragraaf geven we enkele overwegingen bij de beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht. Het centrale doel van het adolescentenstrafrecht is een flexibele toepassing van het sanctiestelsel rond het 18e jaar, waarbij de nadruk ligt op het verruimen van de toepassing van het jeugdstrafrecht voor 18- tot 23-jarigen. De kern van het adolescentenstrafrecht ligt in het bevorderen dat in de toeleiding naar de berechting de persoonlijke omstandigheden van een jongvolwassene (met name de ontwikkeling) wordt onderzocht. Daarbij wordt nagegaan of een pedagogische insteek zoals die geldt in het jeugdstrafrecht een passende aanpak biedt voor de jongvolwassene. Hierdoor kan de rechter beter op maat sanctioneren met als uiteindelijk doel recidive te voorkomen. In de hiernavolgende overwegingen beperken we ons tot deze kern van het adolescentenstrafrecht. We gaan in op de doelgroep van het adolescentenstrafrecht en enkele kernelementen van de beleidstheorie (toeleiding naar de berechting, ontwikkeling van de jongvolwassene en pedagogische insteek). Deze overwegingen bieden aanknopingspunten voor toekomstig onderzoek die in paragraaf 4.4 worden beschreven.

*De doelgroep*
De beoogde doelgroep van het adolescentenstrafrecht betreft alle personen die vanwege een delict met justitie in aanraking komen en waarvan de leeftijd ten tijde van het delict tussen 16 en 23 jaar ligt, met nadruk op de 18- tot 23-jarigen. In de adolescentenbrief stond een 'generieke maatregel' voor ogen. De condities 'persoonlijke omstandigheden van de jeugdige' en 'omstandigheden waaronder het delict is gepleegd' zijn relevant bij de afweging welk sanctiestelsel toe te passen. Na de consultatieronde is ervoor gekozen om de motiveringsplicht door de rechter te laten vervallen en de toeleiding van jongvolwassenen naar het jeugdstrafrecht meer bij de Officier van Justitie te leggen. Dit betekent dat al in de toeleiding naar de berechting een selectie plaatsvindt van welke jongvolwassenen in aanmerking kunnen komen voor toepassing jeugdstrafrecht. De omschrijving van de doelgroep(en) van het adolescentenstrafrecht is in het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht algemeen gehouden (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3). In de Memorie van Toelichting zijn voorbeelden gegeven van groepen die volgens de wetgever in aanmerking zouden kunnen komen voor toepassing van het jeugdstrafrecht zoals veelplegers, kwetsbare jongeren (zoals LVB'ers) en plegers van ernstige delicten. Een nadere uitwerking van welke jongvolwassenen in aanmerking komen voor het jeugdstrafrecht is overgelaten aan de praktijk. Het kunnen leveren van maatwerk wordt gezien als een geschikte aanpak voor jongvolwassenen die met justitie in aanraking komen wegens een misdrijf. Welke jongvolwassenen uiteindelijk in aanmerking komen voor het jeugdstrafrecht, hangt mede af van de beslissing van de Officier van Justitie om al dan niet in te zetten op een jeugdsanctietraject en adviseringen door

de reclassering en het NIFP over het al dan niet toepassen van het jeugdstrafrecht. Dit impliceert dat in de toeleiding naar de berechting een selectie is van jongvolwassenen door de volgende vragen te stellen:

a) Over welke jongvolwassenen wordt advies aangevraagd bij reclassering of NIFP?
b) Welke jongvolwassenen krijgen het advies jeugdstrafrecht?
c) Bij wie wordt dit uiteindelijk gevorderd?

Omdat er lokaal bij de ketenpartners variatie kan zijn in hun werkwijze (bijvoorbeeld ten aanzien van de beschikbare expertise en mogelijkheden over welke interventies worden geadviseerd) kan lokale variatie ontstaan in welke jongvolwassenen uiteindelijk volgens het jeugdstrafrecht worden berecht.

*Toeleiding naar de berechting*

Centraal bij het adolescentenstrafrecht is dat in de vordering en advisering, ofwel de toeleiding naar de berechting, de persoonlijkheid van de verdachte wordt onderzocht door de reclassering en (indien nodig) het NIFP, eventueel aangevuld met het inwinnen van advies bij de Raad voor de Kinderbescherming. Dit leidt tot een advies over het (al dan niet) toepassen van het jeugdstrafrecht en de mogelijke aanpak. Ook uit de literatuur blijkt dat screening van de problematiek van verdachten/daders belangrijk is om te komen tot een juiste behandelaanpak (Andrews, Bonta & Wormith, 2006; RSJ, 2011). Naast een diagnose van de problematiek is het ook van belang om in de advisering rekening te houden met de ontwikkelingsfase. De leefwereld van jongvolwassenen kenmerkt zich door een grote diversiteit door veranderingen in gezinsrelaties, vriendenkring, scholing of werk. De verschillende ontwikkelingsfasen waarin adolescenten en jongvolwassenen zich bevinden, vragen om leeftijdsdiversiteit in de risicotaxatie-instrumenten om de kans op recidive te schatten (Loeber et al., 2012; Lösel et al., 2012; Spanjaard et al., 2012). Verder is de kennis die de Officieren van Justitie, professionals bij de reclassering en het NIFP en rechters hebben over de mogelijkheden om interventies en sancties uit het jeugdstrafrecht in te kunnen zetten relevant voor een gepaste advisering, vordering en sanctionering. In de wet wordt niet aangegeven of bij 18- tot 23-jarigen waarbij jeugdstrafrecht wordt overwogen, een Officier van Justitie met specialisme jeugd moet worden betrokken. Wel is er de mogelijkheid om bij de berechting een kinderrechter te betrekken.

*Onvoltooide ontwikkeling*

Het toepassen van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen is afhankelijk van de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd. Aan de invulling van de laatste conditie is niets gewijzigd. In de Memorie van Toelichting is de 'ontwikkelingsfase' of 'ontwikkelingsleeftijd' van de adolescenten toegevoegd als onderdeel waarover geadviseerd kan worden als onderdeel van de conditie persoonlijkheid van de verdachte (hoe-

wel in de wet dit niet als een zelfstandige conditie is benoemd zoals de persoonlijkheid van de verdachte en de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd).
De term 'onvoltooide ontwikkeling' is in de beleidsstukken algemeen verwoord. In de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II*, 2011/12, 33 498, nr. 3) wordt 'onvoltooide' ontwikkeling benoemd in relatie tot de psychische, sociale, emotionele en cognitieve ontwikkeling van adolescenten (hierbij is aangesloten bij het advies van de RSJ (2011)). Ketenpartners hebben voor de praktijk uitwerking gegeven aan het concept. Dit heeft geleid tot een wegingskader (reclassering) en een wegingslijst (NIFP). Hierin wordt op meerdere domeinen de problematiek van de jeugdige daders gescoord en wordt op basis van indicaties en contra-indicaties een advies over het al dan niet toepassen van het jeugdstrafrecht gegeven (Buysse & Scherders, 2015; Vogelvang & Kempes, 2014, 2015).
Gerelateerd daaraan is de vraag tot welke leeftijd bij jongvolwassenen die met justitie in aanraking komen wegens een misdrijf sprake is van een onvoltooide ontwikkeling. Jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar komen in aanmerking voor berechting volgens het jeugdstrafrecht. Het gaat om de leeftijd ten tijde van het plegen van het delict. De tenuitvoerlegging kan doorlopen tot na het 25ste levensjaar (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3). Over deze maximale leeftijdsgrens is discussie (NVvR, 2012; RSJ, 2012; RvdR, 2012). Criminaliteitsstatistieken laten zien dat de groep 18- tot 25-jarigen oververtegenwoordigd is in verdachtenregistraties (Van der Laan et al., 2012). Ook is de leeftijd van 23 jaar niet een harde bovengrens waarop hersenfuncties en -gebieden die relevant zijn voor risicogedrag volledig zijn ontwikkeld. Recent onderzoek suggereert dat de ontwikkeling nog tot na het 25ste levensjaar doorloopt (Blakemore & Choudhury, 2006; Crone & Elzinga, 2015; Crone & Göroglu, 2013). Daarbij is sprake van individuele variatie (Braams et al., 2015; Casey & Caudle, 2013; Spear, 2013; Steinberg, 2007; Harden & Tucker-Drob, 2011; Quinn & Harden, 2013). Een hogere bovengrens voor toepassing van het jeugdstrafrecht kan ook worden betoogd.[33]

*Pedagogische insteek van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen*
De veronderstelling van het adolescentenstrafrecht is dat de toepassing van het jeugdstrafrecht vanwege de pedagogische grondslag van het jeugdstrafrecht voor bepaalde adolescenten/jongvolwassenen gunstiger is dan het volwassenenstrafrecht. Een vraag die zich voordoet is of de pedagogische invulling van het jeugdstrafrecht zoals die geldt voor minderjarigen,[34] ook opgaat

33 Overigens staat het behoud van de mogelijkheid om het volwassenenstrafrecht toe te passen bij 16-17-jarigen ook op gespannen voet met deze gedachtegang. De argumenten voor het behouden van deze optie zijn echter van een andere aard en ingegeven vanuit de idee dat hiermee draagvlak voor het jeugdsanctiestelsel blijft behouden.

34 De RSJ (2011) is van mening dat er geen goede omschrijving is van wat wordt verstaan onder de pedagogische insteek van het jeugdstrafrecht in het algemeen. De RSJ geeft als algemene omschrijving van het pedagogisch handelen: 'het handelen dat (al dan niet met sanctie) gericht is op het stimuleren van de ontwikkeling van de jongere, hem te (her)opvoeden, te resocialiseren, hem op een goede toekomst voorbereiden en te weerhouden van een verdere criminele carrière' (RSJ, 2011, p. 17). Zie echter ook artikel 2 Bjj.

voor jongvolwassenen, of dat dit gegeven de verschillen in levensfase om een andere invulling vraagt. Willen interventies werkzaam zijn, dan is het van belang dat deze aansluiten bij de vaardigheden en kunde van de doelgroep (Andrews et al., 2006).

De invulling van de pedagogische grondslag van het jeugdstrafrecht wat betreft jongvolwassenen is overgelaten aan de professionele praktijk. Het OM (2014) heeft in haar richtlijn jeugd de omschrijving van de RSJ (2011) overgenomen. Voor de pedagogische doelstelling van justitiële jeugdinrichtingen is een wettelijke basis. In artikel 2 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) wordt gesteld dat de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel in een JJI zoveel mogelijk wordt aangewend voor het opvoeden van de jeugdige en wordt gebruikt voor de terugkeer van de jongere in de samenleving (*Kamerstukken II,* 1997/98, 26 016, nr. 3). De uitwerking door de JJI's is dat in het programma de onderdelen opvoeding, zorg, behandeling en onderwijs een belangrijke plaats innemen (DJI, 2016). Ze spreken over een orthopedagogisch leefklimaat (zie Van der Helm, van Tol & Stams, 2013). Door DJI zijn ook aanzetten gegeven tot een nadere uitwerking van de speciale behandeling van jongvolwassenen (DJI, 2013). Het gaat dan onder meer om het aanpassen van de basismethodiek YOUTURN; aandacht voor arbeidstoeleiding; trainingen gericht op ouderparticipatie en relatievorming; interventies gericht op resocialisatie, verslaafdenproblematiek en herstelbemiddeling.

De ontwikkelingen zijn ingegeven vanuit de gedachte dat bij jongvolwassenen rekening moet worden gehouden met autonomie op het gebied van wonen, werk, vrijetijd en relatievorming (DJI, 2013). In wetenschappelijk onderzoek wordt ondersteuning gevonden voor de gedachte dat jongvolwassenen een speciale aanpak nodig hebben ten opzichte van minderjarigen en oudere volwassenen (Loeber et al., 2012; Lösel et al., 2012). Daarbij is het van belang rekening te houden met de leeftijdsspecifieke kenmerken van de doelgroep (Boendermaker et al., 2012, 2014; Loeber et al., 2012).

# 3 Een eerste empirische verkenning

In dit hoofdstuk gaan we op hoofdlijnen in op recente empirische ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan onder 16- tot 23-jarige daders in de strafrechtelijke keten. We onderzoeken de ontwikkelingen in strafzaken afgedaan door de *rechter* onder 16- tot 23-jarigen in het algemeen en de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16-en 17-jarigen (artikel 77b Sr.) en jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen (artikel 77c Sr.; onderzoeksvragen 2, 3 en 4). Hierdoor wordt de toepassing van de artikelen 77b Sr. en 77c Sr. in de context geplaatst van algemene ontwikkelingen in de berechting van adolescenten door de rechter. Het gaat hierbij om de berechting in eerste aanleg. Hogerberoepzaken zijn in deze analyse niet meegenomen. Vervolgens gaan we meer de diepte in bij jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht en beschrijven de aantallen en typen adviseringen bij deze jeugdigen door de reclassering en het NIFP (onderzoeksvraag 5). Indien gegevens beschikbaar zijn, vergelijken we die met een periode voorafgaand aan de invoering van het adolescentenstrafrecht. Doordat we een periode voor en na invoering van het adolescentenstrafrecht onderzoeken, biedt dit al eerste inzichten in de toepassing van het adolescentenstrafrecht in de praktijk. We beperken ons tot ontwikkelingen in enkele kernindicatoren van de beleidsveronderstellingen omdat niet voor alle veronderstellingen (betrouwbare) gegevens beschikbaar zijn.
In de literatuur staat deze werkwijze, waarbij kort na introductie van beleid of een wet al de toepassing op hoofdlijnen wordt onderzocht, bekend als een evaluatie van Recently introduced Policy instrument, RIPI (Kautto & Similä, 2005). We beschrijven ontwikkelingen in de tijd vanaf begin 2013 tot het derde kwartaal van 2015. De resultaten worden per jaar op kwartaalniveau weergegeven (Q1, Q2, etc.). De cijfers over 2015 moeten als voorlopig worden gezien omdat er nog registratieachterstanden zijn.
Eerst lichten we de methode van onderzoek toe (paragraaf 3.1), daarna komen de ontwikkelingen in de tijd onder 16- tot 23-jarigen aan de orde (paragraaf 3.2), beschrijven we de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen en het jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen (paragraaf 3.3) en komen ontwikkelingen in overige jeugdsancties aan de orde (paragraaf 3.4). We eindigen met een korte reflectie op de ontwikkelingen.

## 3.1 Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is onder meer gebruikgemaakt van gegevens uit RAC-min: het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie. In deze bron staan strafzaken die in eerste aanleg zijn afgedaan en zijn de bijhorende kenmerken geregistreerd. Zo bevat RAC-min informatie over de typen misdrijven die gepleegd zijn (op basis van overtreden wetsartikelen), het type afdoening dat is opgelegd en ook kenmerken van de dader (bijvoorbeeld leeftijd tijdens plegen delict). Omdat het hier gaat over strafzaken in

eerste aanleg afgedaan door de rechter[35] zijn de geregistreerde (on)schuld en afdoeningen nog niet onherroepelijk: indien een zaak in hoger beroep een andere uitkomst krijgt, zal deze uitkomst niet in RAC-min terug te vinden zijn.[36]

Om na te gaan of het adolescentenstrafrecht in de praktijk ook wordt toegepast, is voor de hele populatie van jongeren die van januari 2013 tot juli 2015 instroomden bij het OM en wier strafzaak door de rechter werd behandeld en ten tijde van het plegen van het delict 16 tot 23 jaar waren nagegaan welke sancties zijn opgelegd, voor welke type delicten en welk strafstelsel (jeugdstrafrecht of volwassenenstrafrecht) daarbij is gebruikt (zie paragraaf 3.2). Tijdens het onderzoek bleek dat de indicatoren van RAC-min om vast te stellen of sprake was van toepassing van artikel 77c Sr. tot ruis leidden in het samenstellen van de onderzoeksgroep. In diverse zaken waarin volgens de RAC-min-indicatoren sprake was van toepassing van het jeugdstrafrecht, bleek het volwassenenstrafrecht te zijn toegepast aldus het vonnis. Daarom is tussentijds besloten tot een validatieonderzoek, waarin op microniveau aan de parketnummers en strafzaken die we uit RAC-min hebben geselecteerd van jongvolwassenen bij wie het jeugdstrafrecht is toegepast in het eerste jaar na de invoering van het adolescentenstrafrecht de vonnissen zijn gekoppeld. Deze vonnissen zijn verkregen via de Raad voor de Rechtspraak. Hierdoor konden we de groep jongvolwassenen bij wie het jeugdstrafrecht is toegepast nauwkeuriger samenstellen (zie verder Barendregt et al., aankomend). We maken hier dan ook gebruik van de bevindingen uit dit validatieonderzoek (zie paragraaf 3.3).

De onderzoeksgroep voor de onderzoeksvragen 2, 3 en 4 is als volgt samengesteld. Eerst zijn voor de periode januari 2013 tot juli 2015 de ZM strafzaken geselecteerd waarbij de leeftijd van de verdachte tijdens de instroom van de strafzaak bij het OM in de leeftijdsrange 16 *tot en met* 23 jaar valt. Gekozen is voor een evenredig aantal kwartalen voor en na invoering van het adolescentenstrafrecht. Daarnaast is gekozen om de selectie te beperken tot ZM strafzaken, omdat het adolescentenstrafrecht niet door het OM zelf toegepast kan worden bij transacties en strafbeschikkingen (zie artikel 77b en 77c Sr.). Als laatste is gekozen voor een hogere bovengrens dan het adolescentenstrafrecht, om zo ook jongeren te selecteren die op 23-jarige leeftijd instromen voor een delict gepleegd op 22-jarige of jongere leeftijd.[37] Vervolgens is gecontroleerd of de leeftijd tijdens het plegen van het delict ook binnen deze

35 Een klein percentage (<1%) van de strafzaken is in eerste aanleg aan de rechter voorgelegd, maar later in het proces teruggetrokken door het OM om de zaak dan alsnog via de OvJ af te doen met een strafbeschikking.

36 Hogerberoepzaken na eerste aanleg vormen een minderheid van de zaken zowel bij jeugdigen als volwassenen. In 2014 ging 2,3% van de 1.150 jeugdigen die in voorlopige hechtenis in een JJI verbleven in hoger beroep (Valstar, 2015), bij de volwassenen betrof dit 7,2% van de gedetineerden die in voorlopige hechtenis in het GW verbleven (Linckens, 2015). Cijfers over jongvolwassenen die in hoger beroep zijn gegaan zijn er niet.

37 Het gaat hier om 3,4% van de strafzaken met een adolescentenstrafrecht-relevante pleegleeftijd tijdens de observatieperiode.

zelfde leeftijds*range* valt. De reden hiervoor is dat de toepassing van het sanctiestelsel afhangt van de leeftijd ten tijde van het delict. Daarna zijn de strafzaken uitgesplitst naar twee leeftijdscategorieën: een groep minderjarigen met strafzaken waarin alle delicten gepleegd zijn toen de dader 16 en/of 17 jaar oud was en een groep jongvolwassenen met strafzaken waarin alle delicten tussen de 18 en 23 jaar gepleegd zijn.[38] Daarnaast moest er werkelijk sprake zijn van een opgelegde straf of maatregel, of een schuldbepaling zonder straf of maatregel. Strafzaken zonder schuldbepaling, zoals vrijspraken of zaken waarbij het OM niet-ontvankelijk is, zijn niet meegenomen, en voegingen tellen niet mee als een aparte strafzaak (in totaal betreft dit type strafzaken circa 20% van de instroom).

De onderzoeksgroep om vraag 5 te beantwoorden is anders samengesteld, daarop komen we terug in de betreffende paragraaf (3.3).

Waar relevant zijn cijfers gesplitst gerapporteerd voor de twee leeftijdsgroepen, of type misdrijven en afdoeningen. Omdat we ontwikkelingen in de tijd willen beschrijven, rapporteren we waar mogelijk de cijfers op kwartaalniveau.

## 3.2 Algemene trends bij 16- tot 23-jarigen

In deze paragraaf beschrijven we ontwikkelingen die zich voordoen in de ZM berechting van 16- tot 23-jarigen over de periode januari 2013 tot juli 2015. Deze informatie is relevant omdat daarmee de toepassing van de artikelen 77b Sr. en 77c Sr. bij deze leeftijdsgroep in perspectief kan worden gezet. We beantwoorden delen van de volgende onderzoeksvragen: (2/3/4) *Welke ontwikkelingen zijn er van 1 januari 2013 tot 1 juli 2015 in het aantal zaken dat tegen (2) 16- en 17-jarigen, en (3/4) 18- tot 23-jarigen is afgedaan, de typen misdrijven die het betreft, en de opgelegde afdoeningen?*
In de periode januari 2013 tot juli 2015 zijn bijna 7.800 strafzaken tegen 16- en 17-jarigen door de rechter afgedaan en ruim 31.000 strafzaken tegen 18- tot 23-jarigen (zie tabel 1). Op kwartaalniveau varieerde dit tussen de 500 en 1.000 strafzaken bij 16-en 17-jarigen en tussen de 2.100 en 4.000 strafzaken bij 18- tot 23-jarigen. Grofweg zijn er vier keer zoveel zaken afgedaan tegen jongvolwassenen, als tegen 16- en 17-jarigen. Onder beide leeftijdsgroepen is sprake van een afname zowel in absolute als relatieve aantallen afgedane zaken in eerste aanleg over de tijd.

38 In een klein percentage strafzaken (0,5%) waren delicten gepleegd in zowel de 16- en 17-jarige leeftijd als de 18- tot 23-jarige leeftijd. Deze strafzaken zijn geëxcludeerd, omdat geen eenduidige leeftijdsgrens (en mogelijke juridische gevolgen met betrekking tot strafstelsel) bepaald kon worden.

*16- en 17-jarigen*
In de tijd is sprake van een afname in het aantal strafzaken dat in eerste aanleg is afgedaan door de rechter tegen 16- en 17-jarigen. In het laatste kwartaal van onze meting (tweede kwartaal 2015) zijn er 500 zaken afgedaan tegen 16- en 17-jarigen, een daling van 50% ten opzichte van het eerste kwartaal van 2013, toen werden nog 1.000 zaken afgedaan (zie tabel 1).
Om rekening te houden met veranderingen in de aantallen 16- en 17-jarigen in Nederland zijn in tabel 1a ook de afgedane strafzaken per 10.000 jongeren weergegeven. Bij 16- en 17-jarigen ligt het aantal strafzaken met 50% lager in het tweede kwartaal van 2015 vergeleken met het eerste kwartaal van 2013. Deze daling gaat van 25,7 naar 12,7 strafzaken per 10.000 16- en 17-jarigen. De daling is over de tien kwartalen niet continu: het aantal strafzaken stijgt in het laatste kwartaal van 2013 licht (ten opzichte van het vorige kwartaal), om vervolgens weer af te nemen. Het is niet duidelijk waarom deze *hick-up* zich rond eind 2013 voordoet, maar komt waarschijnlijk doordat de instroom door het jaar heen schommelt vanwege seizoens- en voorraadeffecten (zo is in bepaalde seizoenen, zoals tijdens de zomervakantie, de instroom van jeugdige daders lager dan in andere perioden en kan in sommige perioden sprake zijn van het wegwerken van eerdere zaken). Op jaarniveau zien we in ieder geval een duidelijke daling. De algehele daling in strafzaken onder 16- en 17-jarigen in deze periode sluit aan bij de dalende trend in aantallen jeugdige strafrechtelijke daders (Barendregt, Beerthuizen & Van der Laan, 2016).

In tabel 1 zijn ook de aantallen strafzaken weergegeven naar type delict van zwaarste feit binnen de strafzaak. De bovengenoemde algehele daling in het aantal strafzaken is ook per type delict afzonderlijk zichtbaar.
Het meest voorkomende delict bij 16- en 17-jarigen is het vermogensmisdrijf, gevolgd door het geweldsdelict. Deze hiërarchie blijft onveranderd door de kwartalen heen, met als uitzondering het tweede kwartaal van 2014. Dan is het geweldsdelict het meest voorkomende type misdrijf. Grofweg blijft de procentuele verdeling naar type misdrijf gelijk door de kwartalen heen, met als uitzondering het tweede kwartaal van 2015, waarin het aandeel van vermogensmisdrijven omhoog schiet en het aandeel geweldsdelicten daalt.

In tabel 2 zijn de aantallen strafzaken van 16- en 17-jarigen weergegeven uitgesplitst naar type afdoening. Te zien is dat de algemene daling zoals hierboven beschreven, ook ongeacht type afdoening voorkomt.
De meest opgelegde afdoening is bij 16- en 17-jarigen de taakstraf (waarvan circa 10% [ook] een leerstraf betreft), gevolgd door de voorwaardelijke vrijheidsstraf (zie tabel 2). Het aandeel taakstraffen is toegenomen, terwijl het aandeel (voorwaardelijke en onvoorwaardelijke) vrijheidsstraffen juist is afgenomen. Weinig voorkomende afdoeningen in de observatieperiode zijn de GBM (46 keer opgelegd) en de PIJ-maatregel (113 keer opgelegd). Vanwege de kleine aantallen is het lastig om een trend waar te nemen bij deze sancties.

Ten aanzien van de GBM lijken de gegevens erop te wijzen dat deze in 2014 en de eerste twee kwartalen van 2015 nog nauwelijks wordt toegepast bij 16- tot en 17- jarigen (zie ook Plaisir & Mol, 2014).

**Tabel 1 Absoluut en relatief aantal ZM strafzaken met 16- en 17-jarige daders van januari 2013 tot juli 2015**

| | 2013 | | | | 2014 | | | | 2015 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1* | Q2* |
| Absoluut totaal | 995 | 896 | 829 | 897 | 881 | 783 | 679 | 666 | 646 | 505 |
| % geweld | 33 | 34 | 33 | 33 | 30 | 35 | 32 | 33 | 35 | 30 |
| % vermogen | 36 | 35 | 34 | 35 | 36 | 34 | 33 | 38 | 35 | 42 |
| % vernieling en openbare orde** | 18 | 20 | 20 | 17 | 19 | 17 | 21 | 12 | 16 | 14 |
| % drugs, verkeer en overig | 13 | 11 | 13 | 14 | 15 | 14 | 14 | 17 | 13 | 14 |
| Relatief totaal per 10.000 | 25,5 | 23,0 | 21,3 | 23,0 | 22,5 | 20,0 | 17,4 | 17,0 | 16,2 | 12,7 |
| Geweld | 8,3 | 7,7 | 6,9 | 7,6 | 6,6 | 7,0 | 5,6 | 5,6 | 5,6 | 3,9 |
| Vermogen | 9,2 | 7,9 | 7,3 | 8,1 | 8,2 | 6,8 | 5,7 | 6,4 | 5,7 | 5,3 |
| Vernieling en openbare orde** | 4,7 | 4,7 | 4,2 | 3,9 | 4,3 | 3,4 | 3,6 | 2,1 | 2,7 | 1,8 |
| Drugs, verkeer en overig | 3,3 | 2,6 | 2,8 | 3,3 | 3,4 | 2,8 | 2,5 | 2,9 | 2,2 | 1,8 |

* Voorlopige cijfers.

** Hieronder vallen delicten tegen de openbare orde, discriminatie, gemeengevaarlijke delicten, delicten tegen het openbaar gezag, schennis der eerbaarheid en vernieling.

**Tabel 2 Absoluut en relatief aantal ZM strafzaken met 16- en 17-jarige daders, naar afdoening van januari 2013 tot juli 2015**

| | 2013 | | | | 2014 | | | | 2015 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1* | Q2* |
| Absoluut totaal | 995 | 896 | 829 | 897 | 881 | 783 | 679 | 666 | 646 | 505 |
| % PIJ- en soortgelijke maatregelen | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| % vrijheidsstraf | | | | | | | | | | |
| onvw. | 17 | 14 | 15 | 14 | 14 | 13 | 12 | 15 | 13 | 13 |
| vw. | 22 | 18 | 16 | 18 | 19 | 17 | 15 | 14 | 18 | 17 |
| % GBM | 1 | 1 | 1 | . | . | 1 | . | . | . | . |
| % taakstraf | 71 | 73 | 72 | 72 | 76 | 78 | 74 | 75 | 79 | 78 |
| % boete | 6 | 5 | 4 | 5 | 5 | 4 | 6 | 5 | 4 | 5 |
| % andere hoofdstraf | 7 | 8 | 8 | 11 | 7 | 7 | 10 | 7 | 6 | 6 |
| Relatief totaal per 10.000 | 25,5 | 23,0 | 21,3 | 23,0 | 22,5 | 20,0 | 17,4 | 17,0 | 16,2 | 12,7 |
| PIJ- en soortgelijke maatregelen | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,2 |
| Vrijheidsstraf | | | | | | | | | | |
| onvw. | 4,3 | 3,3 | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 2,7 | 2,0 | 2,6 | 2,2 | 1,6 |
| vw. | 5,6 | 4,1 | 3,5 | 4,0 | 4,3 | 3,5 | 2,6 | 2,5 | 2,9 | 2,2 |
| GBM | 0,2 | 0,1 | 0,2 | . | . | 0,1 | . | . | . | . |
| Taakstraf | 18,2 | 16,8 | 15,3 | 16,5 | 17,1 | 15,5 | 12,9 | 12,8 | 12,8 | 9,8 |
| Boete | 1,5 | 1,2 | 0,9 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 0,6 | 0,6 |
| Andere hoofdstraf | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 2,5 | 1,5 | 1,3 | 1,7 | 1,2 | 0,9 | 0,7 |

Een punt in de kwartaalkolommen geeft aan dat het absolute aantal waarop de statistiek gebaseerd is minder dan 5 observaties telt, of een statistiek betreft die gebruikt kan worden om dergelijke statistieken te herleiden.

* Voorlopige cijfers.

*Ontwikkelingen 18- tot 23-jarigen*
Ook bij 18- tot 23-jarigen is er sprake van een afname in het aantal strafzaken dat in eerste aanleg is afgedaan door de rechter. In het tweede kwartaal van 2015 zijn er 2.100 strafzaken afgedaan bij deze leeftijdsgroep, ongeveer een halvering in vergelijking met de 4.000 strafzaken die in het eerste kwartaal van 2013 zijn afgedaan (zie tabel 3).
Rekening houdend met veranderingen in de aantallen 18- tot 23-jarigen zijn in tabel 1b ook de afgedane strafzaken per 10.000 jongeren weergegeven. Het aantal strafzaken ligt 45% lager in het tweede kwartaal van 2015 vergeleken met het eerste kwartaal van 2013: het is gedaald van 38,2 naar 20,5 strafzaken per 10.000 18- tot 23-jarigen. Net als bij de 16- en 17-jarigen is er geen sprake van een continue daling, de *hick up* ligt echter bij 18- tot 23-jarigen in het eerste kwartaal van 2014. Ook op jaarniveau is er sprake van een duidelijke daling die overeenkomt met de algeheel dalende trend in het aantal jongvolwassen strafrechtelijke daders (Barendregt, Beerthuizen & Van der Laan, 2016).

In tabel 3 zijn de aantallen strafzaken weergegeven naar type delict van zwaarste feit binnen de strafzaak voor 18- tot 23-jarigen. De eerdergenoemde algehele daling in het aantal strafzaken is ook per type delict zichtbaar.
Het meest voorkomende delict bij 18- tot 23-jarigen is, net als bij 16- en 17-jarigen, het vermogensmisdrijf, gevolgd door het geweldsdelict. Ook bij deze leeftijdsgroep is de hiërarchie grofweg onveranderd door de kwartalen heen.

**Tabel 3 Absoluut en relatief aantal ZM strafzaken met 18- tot 23-jarige daders van januari 2013 tot juli 2015**

| | 2013 | | | | 2014 | | | | 2015 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1* | Q2* |
| Absoluut totaal | 3.998 | 3.486 | 3.467 | 3.377 | 3.534 | 3.120 | 2.799 | 2.701 | 2.495 | 2.117 |
| % geweld | 26 | 27 | 26 | 25 | 25 | 25 | 26 | 24 | 26 | 23 |
| % vermogen | 35 | 35 | 35 | 36 | 37 | 35 | 35 | 36 | 38 | 39 |
| % vernieling en openbare orde** | 13 | 13 | 13 | 14 | 13 | 16 | 13 | 12 | 13 | 14 |
| % drugs, verkeer en overig | 26 | 26 | 27 | 26 | 25 | 24 | 26 | 27 | 24 | 24 |
| Relatief totaal per 10.000 | 38,2 | 33,3 | 33,2 | 32,3 | 34,1 | 30,1 | 27,0 | 26,0 | 24,2 | 20,5 |
| Geweld | 9,9 | 8,9 | 8,5 | 8,0 | 8,4 | 7,5 | 7,0 | 6,3 | 6,3 | 4,7 |
| Vermogen | 13,5 | 11,8 | 11,5 | 11,6 | 12,7 | 10,6 | 9,6 | 9,5 | 9,1 | 8,0 |
| Vernieling en openbare orde** | 5,1 | 4,2 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,8 | 3,5 | 3,1 | 3,0 | 2,8 |
| Drugs, verkeer en overig | 9,8 | 8,5 | 8,8 | 8,2 | 8,6 | 7,1 | 7,0 | 7,1 | 5,8 | 5,0 |

* Voorlopige cijfers.
** Hieronder vallen delicten tegen de openbare orde, discriminatie, gemeengevaarlijke delicten, delicten tegen het openbaar gezag, schennis der eerbaarheid en vernieling.

In tabel 4 zijn de aantallen strafzaken van 18- tot 23-jarigen weergegeven uitgesplitst naar type afdoeningen. Te zien is dat de algemene daling hierboven beschreven ook ongeacht het type afdoening voorkomt.
De meest opgelegde afdoening is bij 18- tot 23-jarigen de taakstraf (waarvan slechts enkele een leerstraf betreffen), gevolgd door de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en de boete, hoewel van deze laatste het aandeel afneemt. Ook bij 18- tot 23-jarigen komt de GBM (10 keer) en de PIJ-maatregel (134 keer) weinig voor in de periode januari 2013 tot juli 2015.

**Tabel 4 Absoluut en relatief aantal ZM strafzaken met 18- tot 23-jarige daders, naar afdoening van januari 2013 tot juli 2015**

| | 2013 | | | | 2014 | | | | 2015 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1* | Q2* |
| Absoluut totaal | 3.998 | 3.486 | 3.467 | 3.377 | 3.534 | 3.120 | 2.799 | 2.701 | 2.495 | 2.117 |
| % PIJ- en soortgelijke maatregelen | <1 | 1 | <1 | <1 | <1 | <1 | <1 | 1 | 1 | <1 |
| % vrijheidsstraf | | | | | | | | | | |
| onvw. | 29 | 30 | 28 | 29 | 29 | 27 | 28 | 30 | 30 | 29 |
| vw. | 24 | 24 | 23 | 25 | 25 | 24 | 23 | 28 | 26 | 26 |
| % GBM | . | . | . | . | . | . | . | . | . | . |
| % taakstraf | 39 | 36 | 38 | 38 | 39 | 40 | 39 | 39 | 42 | 41 |
| % boete | 30 | 30 | 30 | 28 | 28 | 27 | 28 | 27 | 24 | 25 |
| % andere hoofdstraf | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 | 4 | 5 | 5 |
| Relatief totaal per 10.000 | 38,2 | 33,3 | 33,2 | 32,3 | 34,1 | 30,1 | 27,0 | 26,0 | 24,2 | 20,5 |
| PIJ- en soortgelijke maatregelen | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Vrijheidsstraf | | | | | | | | | | |
| onvw. | 10,9 | 10,0 | 9,2 | 9,5 | 10,0 | 8,2 | 7,5 | 7,8 | 7,3 | 6,0 |
| vw. | 9,1 | 8,1 | 7,8 | 8,0 | 8,4 | 7,2 | 6,2 | 7,2 | 6,4 | 5,3 |
| GBM | . | . | . | . | . | . | . | . | . | . |
| Taakstraf | 14,9 | 12,1 | 12,4 | 12,3 | 13,4 | 12,1 | 10,6 | 10,1 | 10,1 | 8,4 |
| Boete | 11,6 | 10,0 | 10,0 | 9,1 | 9,6 | 8,2 | 7,6 | 7,0 | 5,7 | 5,2 |
| Andere hoofdstraf | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 1,5 | 1,5 | 1,1 | 1,1 | 0,9 |

Een punt in de kwartaalkolommen geeft aan dat het absolute aantal waarop de statistiek gebaseerd is minder dan 5 observaties telt, of een statistiek betreft die gebruikt kan worden om dergelijke statistieken te herleiden.

* Voorlopige cijfers.

### 3.3 Toepassing artikel 77b Sr. en 77c Sr. bij 16- tot 23-jarigen

In deze paragraaf laten we eerst de ontwikkelingen in de tijd zien in de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen (artikel 77b Sr.) en het jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen (artikel 77c Sr.; onderzoeksvragen 2, 3 en 4), daarna gaan we nader in op de voorgeleidings- en adviesfase (onderzoeksvraag 5).

### *3.3.1 Trends bij 16- tot 23-jarigen*

Hier beantwoorden we delen van de onderzoeksvragen 2/3/4: *Welke ontwikkelingen zijn er van 2013 tot en met het tweede kwartaal van 2015 in het aantal zaken tegen (2) 16- en 17-jarigen waartegen het volwassenenstrafrecht is toegepast en (3/4) 18- tot 23-jarigen waarbij het jeugdstrafrecht is toegepast, en welke type misdrijven en afdoeningen betreffen deze zaken?*

Deze onderzoeksvragen hebben betrekking op respectievelijk toepassing van artikel 77b Sr. (volwassenenstrafrecht) bij 16- en 17-jarigen en artikel 77c Sr. (jeugdstrafrecht) bij 18- tot 23-jarigen. Hier doet zich het probleem voor dat de justitiële bronnen (waarvan het WODC gebruikmaakt) geen informatie bevatten over dergelijke strafvorderlijke informatie. De toepassing van artikel 77b Sr. en artikel 77c Sr. kan alleen op een indirecte manier worden onderzocht. Er zijn twee indicatoren uit RAC-min gebruikt die, door ze gecombineerd te gebruiken, bij benadering aangeven in welk strafrechtstelsel de zaak is afgehandeld. Het gaat om de indicatoren 'jeugdstrafrecht' en 'jeugdsanctie'. In het huidige onderzoek is er sprake van jeugdstrafrecht indien de indicator 'jeugdstrafrecht' op *ja* stond en/of als er een jeugdsanctie was opgelegd (bijvoorbeeld jeugddetentie of PIJ-maatregel).
Indien dit niet het geval is, is er sprake van volwassenenstrafrecht (zie tabel 5). In een pilotstudie is de validiteit van deze indicatoren om de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen te meten onderzocht door een koppeling te maken met de vonnissen die zijn opgelegd (Barendregt et al., aankomend). Daaruit bleek dat in 5% van de zaken alsnog het volwassenenstrafrecht is opgelegd. We moeten bij het gebruik van de indicatoren dus rekening houden met enige ruis.
Ten aanzien van de toepassing van artikel 77b Sr. maken we gebruik van dezelfde indicatoren, alleen volgen we dan de tegengestelde strategie: namelijk een selectie van zaken van 16- en 17-jarigen waarbij beide indicatoren op 'nee' staan. Daar waar de toepassing van artikel 77c Sr. is gevalideerd aan de hand van vonnissen (Barendregt et al., aankomend), is dat niet gebeurd voor de artikel 77b Sr.-zaken. De reden daarvoor is dat de controle met vonnissen zeer arbeidsintensief is en deze toepassing ook niet de kern van het adolescentenstrafrecht vormt. Dit betekent wel dat we de cijfers met betrekking tot de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jargen met de nodige voorzichtigheid moeten interpreteren.

*Toepassing artikel 77b Sr. bij 16- en 17-jarigen*
In de periode 2013 tot derde kwartaal 2015 komt het slechts enkele tot hooguit enkele tientallen keer per kwartaal voor dat 16- en 17-jarigen als volwassene berecht worden door de rechter (tabel 6). In de periode vierde kwartaal 2013 tot vierde kwartaal 2014 piekt deze toepassing met een prevalentie van 2-3% in alle strafzaken tegen 16- en 17-jarigen. Daarbuiten ligt het aandeel

**Tabel 5 Indicatoren toepassing volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen en jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen**

| Toepassing jeugdstrafrecht | 16- en 17-jarigen | | 18- tot 23-jarigen | |
|---|---|---|---|---|
| | Opgelegde jeugdsanctie | | Opgelegde jeugdsanctie | |
| | Nee | Ja | Nee | Ja |
| Nee | √1 | X1 | X2 | √2 |
| Ja | X1 | X1 | √2 | √2 |

√1 = toepassing volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen.
X1 = toepassing jeugdstrafrecht bij 16- en 17-jarigen.
√2 = toepassing jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen.
X2 = toepassing volwassenenstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen.

rond de 1% of lager. Bovendien lijkt de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen in 2015 vrijwel te verdwijnen. Het gaat hier om voorlopige cijfers, die met de nodige voorzichtigheid moeten worden gezien omdat de registratie van de indicator 'toepassing jeugdstrafrecht' bij deze leeftijdsgroep niet optimaal is (zie Barendregt et al. aankomend).
Vanwege te kleine aantallen voor uitsplitsing op kwartaalniveau, moeten de kenmerken van de strafzaken op vijfkwartaalniveau gepresenteerd worden. In de vijf kwartalen voorafgaand aan de invoering van de wet adolescentenstrafrecht betroffen dergelijke strafzaken voornamelijk vermogensdelicten (40%), gevolgd door geweldsdelicten (28%). Na deze invoering is dit omgedraaid: 43% van de strafzaken betreft dan een geweldsdelict, en 38% een vermogensdelict. De meest voorkomende afdoening binnen deze strafzaken is de taakstraf, ongeacht of dit nu voor of na de invoering van het adolescentenstrafrecht is.

*Toepassing artikel 77c Sr. bij 18- tot 23-jarigen*
De toepassing van het jeugdstrafrecht bij ZM strafzaken van 18- tot 23-jarigen wordt in tabel 7 gegeven. Deze toepassing komt tientallen tot zelfs een enkele keer boven de 100 keer voor per kwartaal. Vanaf het derde kwartaal van 2013 neemt de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen toe tot en met het vierde kwartaal van 2014 van 0,8% naar 4,4% van de strafzaken (absoluut gezien, respectievelijk 42 en 111 strafzaken). Deze aanvankelijke toename is opvallend, omdat het totale aantal strafzaken tegen jongvolwassenen in dezelfde periode juist daalt. In de daaropvolgende twee kwartalen blijft de toepassing percentueel ongeveer even groot, maar daalt het absolute aantallen strafzaken mee met de algemene trend.
Ten opzichte van het totale aantal strafzaken tegen jongvolwassenen is de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen in de tijd toegenomen. Voor de invoering van de wet adolescentenstrafrecht was het aandeel toepassing jeugdstrafrecht rond de 1% van het aantal strafzaken bij 18- tot

**Tabel 6 Absoluut en percentueel aantal ZM strafzaken toepassing volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen**

| | 2013 | | | | 2014 | | | | 2015 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1* | Q2* |
| Absoluut totaal | . | 7 | 10 | 18 | 22 | 22 | 16 | 7 | . | . |
| Percentueel totaal | . | 0,8 | 1,2 | 2,0 | 2,5 | 2,8 | 2,4 | 1,1 | . | . |
| % geweld | | | 28 | | | | | 43 | | |
| % vermogen | | | 40 | | | | | 38 | | |
| % vernieling en openbare orde** | | | 12 | | | | | . | | |
| % drugs, verkeer en overig | | | 20 | | | | | 15 | | |
| % PIJ- en soortgelijke maatregelen | | | . | | | | | . | | |
| % Vrijheidsstraf | | | | | | | | | | |
| onvw. | | | . | | | | | . | | |
| vw. | | | . | | | | | . | | |
| % GBM | | | . | | | | | . | | |
| % Taakstraf | | | 72 | | | | | 70 | | |
| % Boete | | | 13 | | | | | . | | |
| % Andere hoofdstraf/maatregel | | | 10 | | | | | 15 | | |

Een punt in de kwartaalkolommen geeft aan dat het absolute aantal waarop de statistiek gebaseerd is minder dan 5 observaties telt, of een statistiek betreft die gebruikt kan worden om dergelijke statistieken te herleiden.

* Voorlopige cijfers.

** Hieronder vallen delicten tegen de openbare orde, discriminatie, gemeengevaarlijke delicten, delicten tegen het openbaar gezag, schennis der eerbaarheid en vernieling.

21-jarigen.[39] Na de invoering is dit toegenomen tot 3-4% van alle strafzaken.[40]

De toename komt slechts voor een klein deel voor rekening van een stijging van het aantal 21- en 22-jarigen bij wie het jeugdstrafrecht wordt toegepast. Het aantal 21- en 22-jarigen betreft na de invoering van het adolescentenstrafrecht 9,7% van het totale aantal strafzaken bij jongvolwassenen waarbij het jeugdstrafrecht is toegepast.

Hoewel voorafgaand aan de invoering van het adolescentenstrafrecht de toepassing van het jeugdstrafrecht alleen tot 21 jaar wettelijk mogelijk was, kwam dit in de vijf kwartalen voorafgaand aan de invoering van het adolescentenstrafrecht wel voor in de praktijk. In die periode bleek 2,5% van de strafzaken bij jongvolwassen daders die volgens het jeugdstrafrecht waren berecht (artikel 77c Sr.) jongvolwassenen te betreffen die minimaal 21 of 22 jaar oud zijn tijdens het plegen van het delict. In de totale groep 18- tot 23-jarigen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht is het aandeel van de groep 21- en 22-jarigen dus klein, maar relatief gezien is het aandeel van deze groep 21- en 22-jarigen dus meer dan verdrievoudigd na de invoering van het adolescentenstrafrecht (van 2,5 naar 9,7%).

39 In een enkel geval betrof het ook jongvolwassenen tot 23 jaar. Deels betreft het jongvolwassenen die deelnamen aan de pilots in Oost- en Noord-Nederland.

40 De indicator voor de eerste vordering van de Officier van Justitie waarin hij al dan niet toepassing van het jeugdstrafrecht overweegt, is vooralsnog onvoldoende betrouwbaar geregistreerd in RAC-min.

Net als bij de 16- en 17-jarigen moeten vanwege te kleine aantallen ook bij de 18- tot 23-jarigen voor uitsplitsing op kwartaalniveau de kenmerken van de strafzaken met een toepassing van het jeugdstrafrecht op vijfkwartaalniveau gepresenteerd worden. In tegenstelling tot de toepassing van artikel 77b Sr. bij 16- en 17-jarigen, betreffen artikel 77c Sr.-strafzaken bij 18- tot 23-jarigen voor de invoering voor meer dan de helft geweldsmisdrijven (57%), gevolgd door vermogensmisdrijven (25%). Hoewel deze onderlinge hiërarchie na de invoering niet verandert, neemt het aandeel geweldsmisdrijven wel af tot 50% en neemt het aandeel vermogensmisdrijven toe tot 33%. Voor de invoering van het adolescentenstrafrecht betreffen de jeugdstrafzaken van jongvolwassenen voornamelijk voorwaardelijke en onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, na de invoering neemt het aandeel taakstraffen toe, terwijl het aandeel vrijheidsstraffen iets afneemt.

**Tabel 7 Absoluut en percentueel aantal ZM strafzaken toepassing jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen*****

| | 2013 | | | | 2014 | | | | 2015 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1* | Q2* |
| Absoluut totaal | 37 | 33 | 27 | 42 | 61 | 98 | 93 | 111 | 98 | 94 |
| Percentueel van het totaal | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 1,2 | 1,7 | 3,1 | 3,3 | 4,1 | 3,9 | 4,4 |
| % geweld | | | 57 | | | | | 50 | | |
| % vermogen | | | 25 | | | | | 33 | | |
| % vernieling en openbare orde*** | | | 15 | | | | | 10 | | |
| % drugs, verkeer en overig | | | 4 | | | | | 6 | | |
| % PIJ- en soortgelijke maatregelen | | | 7 | | | | | 4 | | |
| % vrijheidsstraf | | | | | | | | | | |
| onvw. | | | 63 | | | | | 51 | | |
| vw. | | | 61 | | | | | 54 | | |
| % GBM | | | 3 | | | | | 1 | | |
| % taakstraf | | | 37 | | | | | 47 | | |
| % boete | | | 5 | | | | | 2 | | |
| % andere hoofdstraf/maatregel | | | . | | | | | 2 | | |

Een punt in de kwartaalkolommen geeft aan dat het absolute aantal waarop de statistiek gebaseerd is minder dan 5 observaties telt, of een statistiek betreft die gebruikt kan worden om dergelijke statistieken te herleiden.

* In het pilotonderzoek (Barendregt et al., aankomend) zijn over de periode 1 april 2014 tot 1 april 2015 minder jongvolwassenen gevonden met een toepassing jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen dan in het huidige onderzoek over dezelfde periode. Deze discrepantie komt doordat de pilot en het huidig onderzoek een verschillend peilmoment hebben waarop de gegevens vanuit RAC-min zijn gehaald (respectievelijk midden 2015 en midden 2016). Door een later peilmoment geeft het huidige onderzoek een vollediger overzicht.

** Voorlopige cijfers.

*** Hieronder vallen delicten tegen de openbare orde, discriminatie, gemeengevaarlijke delicten, delicten tegen het openbaar gezag, schennis der eerbaarheid en vernieling.

### *3.3.2 Toeleiding naar de berechting van 18- tot 23-jarigen bij toepassing jeugdstrafrecht*

Met de komst van het adolescentenstrafrecht is de nadruk meer komen te liggen op de informatie die wordt geleverd in de voorgeleidings- en adviesfase, ofwel de toeleiding naar de berechting. Al in de voorgeleidingsfase bij de rechter-commissaris kan de Officier van Justitie aangeven of bij een 18- tot 23-jarige een regulier traject via het volwassenenstrafrecht wordt overwogen of dat de Officier van Justitie voornemens is om een jeugdstrafrechttraject in te zetten. Deze overweging is dan gebaseerd op de informatie die is verzameld in de fase waarin de jongvolwassene in verzekering is gesteld als verdachte bij de politie (bijvoorbeeld omdat een vroeghulprapportage is opgemaakt door de reclassering). De overweging van de Officier van Justitie en de beslissing van de rechter-commissaris bepalen vervolgens volgens welk sanctiestelsel in de toeleiding naar de berechting wordt ingezet. In het geval voorlopige hechtenis van belang wordt geacht, zal bij een volwassenenstrafrechttraject de vrijheidsbeneming in een gevangenis plaatsvinden en bij een jeugdstrafrechttraject in een justitiële jeugdinrichting. Ook kan in deze voorgeleidingsfase door de rechter-commissaris of de Officier van Justitie een adviesrapportage van de reclassering, of een Pro Justitia rapportage van het NIFP worden aangevraagd. Deze rapportages zijn nodig om meer zicht te krijgen op de persoon van de dader en de omstandigheden waaronder het misdrijf is gepleegd waarvan de jongvolwassene wordt verdacht. Zowel de reclassering als het NIFP hebben ten behoeve van het adolescentenstrafrecht respectievelijk een wegingslijst en een afwegingskader gemaakt om hun advies over het al dan niet toepassen van het jeugdstrafrecht bij een verdachte te onderbouwen. Deze informatie wordt vervolgens bij de terechtzitting samen met de vordering van de Officier van Justitie voorgelegd aan de rechter.
We gaan in het vervolg niet in op inhoudelijke onderdelen en praktische uitvoering tijdens de toeleiding. Daarop wordt onder andere ingegaan in de procesevaluatie van het adolescentenstrafrecht. Hier geven we op geaggregeerd niveau weer welke ontwikkelingen we in deze fasen waarnemen in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht. De onderzoeksvraag die we beantwoorden, is welke ontwikkelingen er in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht zijn in de mate waarin het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen wordt geadviseerd door reclassering en NIFP en het aantal jongvolwassenen dat in voorlopige hechtenis in een JJI is geplaatst (onderzoeksvraag 5).

*Methode*
Om de vijfde onderzoeksvraag te beantwoorden zijn twee onderzoeksgroepen samengesteld. Ten eerste is een groep parketnummers geselecteerd van jongvolwassenen die na de invoering van het adolescentenstrafrecht zijn

berecht volgens het jeugdstrafrecht. We maken daarbij gebruik van dezelfde onderzoeksgroep als die in de pilotstudie adolescentenstrafrecht is samengesteld (Barendregt et al., aankomend). Het gaat om parketnummers van zaken waarvan de pleegdatum van een delict na 1 april 2014 ligt, met pleegleeftijd 18 tot 23 jaar, waarvan in RAC-min de indicatoren jeugdstrafrecht en/of jeugdsanctie op 'ja' staan en waarbij uit de vonnissen is gebleken dat het jeugdstrafrecht is toegepast voor dat delict. We noemen deze de *ASR-groep*. De ASR-groep heeft betrekking op parketnummers van strafzaken van jongvolwassenen die bij het plegen van een misdrijf in de periode 1 april 2014 tot 1 april 2015 in de leeftijdsrange 18 tot 23 jaar vielen. Het peilmoment voor deze selectie is mei 2015. De selectie in RAC-min aan de hand van de indicatoren toepassing jeugdstrafrecht en opleggen jeugdsanctie leverde voor deze periode 276 parketnummers op (inclusief vier vrijspraken). De selectie is getrokken in de zomer van 2015.[41] Deze parketnummers zijn vervolgens op microniveau gekoppeld aan de bijbehorende vonnissen. Door te koppelen aan de vonnissen was het ook mogelijk om voegingen bij een hoofdzaak te plaatsen en om zaken te verwijderen die leidden tot vrijspraak of berechting volgens het volwassenenstrafrecht. Na verwijdering van deze zaken bestaat de uiteindelijke onderzoeksgroep uit 258 parketnummers (225 strafzaken als zaken worden gevoegd) waarbij in de periode 1 april 2014 tot 1 april 2015 het jeugdstrafrecht is toegepast bij een jongvolwassene.[42] De teleenheid die we in de volgende paragrafen gebruiken is parketnummers.
Er is in 5% van de uit RAC-min geselecteerde parketnummers sprake van ruis omdat daarbij niet het jeugdstrafrecht is toegepast.

Ten tweede is een groep jongvolwassenen geselecteerd die in de jaren voorafgaand aan de invoering van het adolescentenstrafrecht volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht, we noemen dit de *historische vergelijkingsgroep*. Het betreft een random selectie van parketnummers waarbij sprake was van toepassing van het jeugdstrafrecht bij een jongvolwassene in de leeftijdsrange

41 Belangrijk om te beseffen is dat het hier gaat om zaken die zijn geselecteerd met als peilmoment 2015. Gedurende het onderzoek constateerden we dat er voor zaken van jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht een achterstand is van minimaal twaalf maanden (zie hiervoor ook Barendregt et al., aankomend). De aantallen van de ASR-groep betreffen dus voorlopige aantallen. Omdat de gegevens ook op microniveau zijn gekoppeld aan adviezen en vonnissen, bleek het niet mogelijk om voor deze rapportage een meer recente onderzoeksgroep te vormen. Dit impliceert dat we het aantal jongvolwassenen dat berecht is volgens het jeugdstrafrecht in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht onderschatten. De reden waarom we hier toch gebruikmaken van deze zaken en niet opnieuw selecteren, heeft te maken met de dataverzameling van de vonnissen die nodig waren om deze zaken te valideren. Deze dataverzameling heeft een lange doorlooptijd (zie hiervoor Barendregt et al., aankomend).

42 In totaal zijn 276 parketnummers uit RAC-min geselecteerd op basis van beide indicatoren. In vier gevallen betrof het een vrijspraak. In 14 gevallen was er geen sprake van jeugdstrafrechttoepassing (maximale foutmarge van 5%). Daarnaast bleek uit koppeling met gegevens uit de monitor van het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) dat er nog 13 parketnummers waren waarbij wel het jeugdstrafrecht is toegepast maar die ten onrechte niet zijn geselecteerd op basis van beide RAC-min-indicatoren (zo'n 5% foutmarge vanwege onterecht niet selecteren; zie Barendregt et al., aankomend). Deze laatste gegevens gebruiken we in deze studie niet omdat we uitgaan van een selectie alleen gebaseerd op de RAC-min-database.

18 tot 23 jaar.[43] De historische groep is geselecteerd uit alle parketnummers van strafzaken van 2010 tot 2014 waarbij sprake was van toepassing van het jeugdstrafrecht aldus de RAC-min-indicatoren. In totaal voldeden 410 parketnummers in die periode hieraan. Hieruit zijn 150 parketnummers gestratificeerd naar combinatie van JSR-indicatoren geselecteerd, die de historische groep vormen. Deze steekproef is 36,5% van de totale populatie zaken waarbij volgens de indicatoren uit RAC-min sprake is van toepassing van het jeugdstrafrecht.[44] Bij een deel van de zaken is sprake van een voeging van parketnummers en bij een deel is door registratiefouten in RAC-min mogelijk sprake van toepassing van het volwassenenstrafrecht. Bij het afronden van het veldwerk voor dit deelproject beschikten we nog niet over alle vonnissen van de historische groep. Dat betekent dat bij de historische groep niet kon worden gecorrigeerd voor voegingen of voor zaken die zijn afgedaan volgens het volwassenenstrafrecht. De historische groep is dus ongecorrigeerd voor voegingen en sanctiestelsels van de afdoening, zoals blijkt uit de vonnissen.[45] We weten op dit moment ook niet om hoeveel strafzaken en unieke personen het gaat in de historische groep. In tabel 8 wordt een overzicht gegeven van de selecties van de onderzoeksgroepen.

Van beide groepen jongvolwassenen zijn voor zover beschikbaar gegevens verzameld bij de reclassering (uit het registratiesysteem IRIS) en het NIFP (op basis van Pro Justitia rapportages). Daarbij is voor dit onderzoek nagegaan in hoeverre er sprake was van advisering door deze organisaties en wat de advisering was (wel of geen jeugdstrafrecht). Daarnaast is nagegaan in hoeverre er bij de ASR-groep sprake was van preventieve hechtenis. Deze informatie wordt sinds de invoering van het adolescentenstrafrecht bijgehouden door de Divisie Individuele Zaken (DJI/DIZ; voorheen de afdeling Individuele Jeugdzaken van de Dienst Justitiële Jeugdinrichtingen DJI/IJZ).

43 Hoewel het wettelijk niet mogelijk was om jeugdstrafrecht toe te passen bij 21- en 22-jarigen ten tijde van de historische steekproef, gebeurde dit volgens de registratie in RAC-min wel in zeer kleine aantallen (zie ook paragraaf 3.3). Daarom zijn deze zaken wel meegenomen in het trekken van de historische steekproef.

44 Er is sprake van enige vervuiling bij gebruik van deze indicatoren omdat in een deel van de zaken uiteindelijk geen jeugdstrafrecht wordt toegepast. Voor de historische groep is het percentage zaken dat niet een jeugdstrafrechtzaak betreft vooralsnog onbekend omdat niet alle vonnissen op het moment van afronding van deze versie van het rapport beschikbaar zijn.

45 Ook bij herhaling van deze exercitie zal het niet altijd mogelijk zijn om vonnissen op te vragen zodat ook dan sprake is van ongecorrigeerde aantallen zaken.

**Tabel 8 Flowchart selectie onderzoeksgroepen***

| | Historische groep | ASR-groep*** |
|---|---|---|
| Periode | 1 januari 2010 – 1 januari 2014 | 1 april 2014 – 1april 2015 |
| Bron | RAC-min: zaken in eerste aanleg afgedaan | |
| Selectiecriteria | RAC-min indicator jeugdstrafrecht en/of jeugdsanctie 'ja' | |
| Totale populatie (aantal parketnummers) incl. vrijspraken | 410 | 276 |
| Selectie parketnummers | 150 | |
| Parketnummers na correctie voor toegepast sanctiestelsel (JSR) en vrijspraak o.b.v. vonnissen* | -** | 258 |
| Aantal strafzaken | -** | 225 |

* Bij het beëindigen van de veldwerkperiode voor dit deelproject waren voor de historische groep nog niet alle vonnissen beschikbaar waardoor we niet kunnen corrigeren voor toegepast sanctiestelsel of vrijspraak.

** Deze gegevens zijn nog niet bekend omdat we anno mei 2016 nog niet alle vonnissen van deze groep hebben.

*** Het betreft voorlopige aantallen. Het is de selectie van zaken zoals uit RAC-min gehaald in mei 2015, dit in tegenstelling tot de gegevens uit de pilot waarbij een aanvulling is op basis van externe bronnen.

*Advisering door de reclassering*

Het advies van de reclassering is een belangrijk onderdeel in de toeleiding naar de berechting. De reclassering adviseert de Officier van Justitie en de rechter over welk type strafrecht het beste bij een jongvolwassene past en welke reclasseringsmodaliteit geschikt is. Met de komst van het adolescentenstrafrecht is meer nadruk komen te liggen op de advisering door de reclasseringsorganisaties (tezamen de 3RO genoemd). Aan de reclassering kan advies worden gevraagd ten behoeve van de voorgeleiding aan de rechter-commissaris of ten behoeve van de rechtszitting.

Om een advies van de reclassering kan verzocht worden door de Officier van Justitie. Wanneer iemand in de leeftijdsrange 18 tot 23 jaar door de politie in verzekering is gesteld op verdenking van een strafbaar feit, is het gebruikelijk dat daar melding van wordt gemaakt bij een reclasseringsinstelling. De reclassering kan vervolgens besluiten een vroeghulpbezoek in te stellen en daarvan een zogenoemde vroeghulprapportage opstellen. Mocht de melding 'inverzekeringstelling' niet leiden tot een reclasseringsrapportage, of er is geen sprake van een inverzekeringstelling, dan kan de Officier van Justitie daar alsnog om verzoeken (dit betreft de wijziging in artikel 63 Sv.).[46] Indien wenselijk kan na een vroeghulponderzoek ook worden gevraagd om een uitgebreidere advisering door de reclassering welke dan ook als advies dient voor de berechting.

Binnen het adviseringstraject kan de reclassering in verschillende fasen adviesrapportages opstellen: 1) een vroeghulprapport; 2) een adviesrappor-

46 Uit onderzoek van de DSP-groep blijkt dat als het niet mogelijk blijkt om alle adolescenten tijdens de vroeghulp te onderzoeken, de prioriteit kan komen te liggen bij de first offenders en bij 18- en 19-jarigen (Buysse & Scherders, 2015).

tage ten behoeve van de voorgeleiding aan de RC, en 3) een adviesrapportage ten behoeve van de rechtszitting.[47] Het laatste rapport is doorgaans het meest uitgebreid. Er wordt onder meer ingegaan op het recidiverisico en de persoonlijke omstandigheden van een jongvolwassene (over de woon-, school- of werksituatie, over mogelijke verstandelijke beperking, of de jongere openstaat voor begeleiding of een opvoedkundige aanpak). De informatie voor de advisering is afkomstig uit meerdere bronnen; naast de jongere zelf, gaat het om gegevens uit JD online, van de Raad voor de Kinderbescherming of Bureau Jeugdzorg. In de adviseringsfase kan de reclassering gebruikmaken van gestandaardiseerde instrumenten als QuickScan of RISc en specifiek ten behoeve van het adolescentenstrafrecht van een wegingskader adolescentenstrafrecht (Buyse & Schredders, 2015).

Voor de ASR-groep en de historische groep is nagegaan welke adviesrapportages beschikbaar waren in het registratiesysteem van de reclassering. Omdat met de komst van het adolescentenstrafrecht meer nadruk is komen te liggen op de advisering in de toeleiding, is de verwachting dat het aantal adviezen bij degenen die volgens jeugdstrafrecht zijn berecht relatief gezien in de tijd toeneemt.

In tabel 9 is een overzicht gegeven van de aantallen rapportages per onderzoeksgroep. Zoals gezegd kunnen we voor de historische groep de gegevens op dit moment alleen vergelijken op basis van parketnummers. Het percentage zaken waarin het onbekend is of er sprake is van een reclasseringsrapport of -advies is in de ASR-groep kleiner dan in de historische groep. Dit kan erop wijzen dat er in de tijd vaker in IRIS is geregistreerd of sprake was van een rapportage. Het is echter ook mogelijk dat er in de historische groep nog sprake is van parketnummers waarin uiteindelijk een volwassenenstrafrechtsanctie is opgelegd of vrijspraak is verleend. Hiervoor kan nu nog niet worden gecorrigeerd.
Als we vervolgens kijken naar de zaken waarvan bekend is dat sprake is van een (advies)rapport, zien we dat het percentage in de ASR-groep ten opzichte van de historische groep niet statistisch significant hoger is wat betreft het percentage vroeghulprapportages (chi-2 (1)=2,23; $p$=0,14), maar dat er wel een significant hoger percentage adviezen ter terechtzitting (chi-2 (1)=32,4; $p$<0,01) is. Dit wijst erop dat de reclassering na invoering van het adolescentenstrafrecht vaker tot een rapportage of advies is gekomen over de betreffende zaak. Met name het percentage adviezen ter terechtzitting is gestegen. Dit is conform de verwachting dat er meer nadruk zou komen te liggen op de advisering in de toeleiding naar de berechting. Dit hogere percentage adviezen is ongeacht de algemene daling in de jeugdcriminaliteit die al sinds 2008 gaande is (Van der Laan & Goudriaan, 2016) en die vermoedelijk ook een

47 Er is ook nog een advisering ten behoeve van schorsing/raadkamer mogelijk, waarbij het gaat over verlenging of schorsing van de preventieve hechtenis. Deze vorm van advisering is hier niet meegenomen.

afname in het totale aantal adviezen van de reclassering bij jongvolwassen verdachten tot gevolg heeft.

**Tabel 9 Reclassering adviseringen, in %**

| | Historische groep* (N=150) | ASR-groep** (N=258) |
|---|---|---|
| Vroeghulp | | |
| Ja | 34,0 | 41,5 |
| Nee*** | 27,3 | 36,5 |
| Onbekend**** | 38,7 | 22,1 |
| Voorgeleiding RC | | |
| Ja | 24,0 | 24,8 |
| Nee | 37,3 | 53,1 |
| Onbekend | 38,7 | 22,1 |
| Rechtszitting | | |
| Ja | 39,3 | 68,2 |
| Ja, maar afgebroken | 6,7 | 1,6 |
| Nee | 14,7 | 8,1 |
| Onbekend | 39,3 | 22,1 |

* Omdat de historische groep ongecorrigeerd is voor voegingen en afdoeningen volgens type sanctiestelsel (jeugdstrafrecht/volwassenenstrafrecht) zoals blijkt uit de vonnissen wordt vergeleken op het niveau van het parketnummer.

** Voorlopige cijfers.

*** Dit is inclusief de vroeghulpen die zijn afgebroken.

**** Tot de groep onbekend horen zaken waarvan in IRIS geen advies is gevonden.

Bron: 3RO IRIS, bewerking WODC

Uit tabel 10 blijkt dat het percentage zaken waarvan bekend is dat er een screeninginstrument is toegepast (QuickScan of RISc) in de ASR-groep hoger is dan in de historische groep. Met name het gebruik van de RISc is in de ASR-groep hoger dan in de historische groep. Dit kan erop wijzen dat de reclassering relatief vaker screeningsinstrumenten inzet bij jongvolwassenen sinds de invoering van het adolescentenstrafrecht.

**Tabel 10 Door de reclassering gebruikte screeningsinstrumenten bij advisering, in %**

| | Historische groep (N=150) | ASR-groep* (N=258) |
|---|---|---|
| Geen QS of RISc | 54,7 | 33,3 |
| Alleen een QS | 11,3 | 15,5 |
| Alleen een RISc | 15,3 | 28,7 |
| QS en RISc | 18,7 | 22,5 |

* Voorlopige cijfers.

Bron: 3RO IRIS, bewerking WODC

De reclassering kan meerdere adviesrapportages leveren in de fase voorafgaand aan de berechting (vroeghulp, voorgeleiding, ter terechtzitting) en daarbij gebruikmaken van twee screeningsinstrumenten (QuickScan of RISc).

In tabel 11 wordt voor de ASR-groep en de historische groep een optelsom gegeven van het aantal adviezen en/of screeningsinstrumenten. Daaruit valt af te leiden dat het percentage zaken waarvan bekend is dat er ten minste één advies van de reclassering is, in de ASR-groep hoger is dan in de historische groep (respectievelijk 71,3% en 50,0%). Verder valt uit de tabel af te leiden dat het percentage zaken waarin meerdere adviezen zijn gegeven en/of screeningsinstrumenten zijn gebruikt in de ASR-groep hoger is dan in de historische groep (respectievelijk 68,7% en 44,7%).

**Tabel 11 Aantal adviseringen en/of instrumenten door de reclassering (cumulatief), in %**

| | Historische groep (N=150) | ASR-groep* (N=258) |
|---|---|---|
| 0 | 50,0 | 28,7 |
| 1 | 5,3 | 2,7 |
| 2 | 12,7 | 28,3 |
| 3 | 11,3 | 13,6 |
| 4 | 6,7 | 10,1 |
| 5 | 14,0 | 16,7 |

Dit is exclusief het wegingskader omdat dit bij de historische groep niet werd gebruikt.

* Voorlopige cijfers.

Bron: 3RO IRIS, bewerking WODC

Zowel voor de historische als de ASR-groep is nagegaan of het jeugdstrafrecht of het volwassenenstrafrecht is geadviseerd. In het geval door de reclassering meerdere rapportages zijn opgemaakt, is hierbij uitgegaan van het meest recente rapport dat het dichtst bij de zittingsdatum ligt.[48] In tabel 12 valt te lezen dat in zaken waarin een advies van de 3RO bekend is, bij de ASR-groep het percentage zaken met een JSR-advies relatief hoger is dan bij de historische groep. Te zien is ook dat het percentage adviezen voor toepassing volwassenenstrafrecht in beide groepen even hoog is. Voor de ASR-groep is dit opvallend omdat het hierbij gaat om zaken waarvan uit de vonnissen blijkt dat deze zijn afgedaan volgens het jeugdstrafrecht. Mogelijk is de rechter in deze zaken niet meegegaan in de adviezen van de reclassering om een sanctie uit het volwassenenstrafrecht op te leggen. Verder blijkt uit de tabel dat het percentage zaken waarvan onbekend is of er een advies is, in de ASR-groep relatief lager is dan bij de historische groep. Ook dit wijst erop dat voor de invoering van het adolescentenstrafrecht relatief minder adviezen werden verstrekt door de reclassering. Verder is het percentage zaken waarin geen advies mogelijk bleek, bij de ASR-groep lager dan bij de historische groep. Het is niet bekend waarom advies niet mogelijk was.

48 In voorkomende gevallen was er geen uitgebreid adviesrapport in IRIS geregistreerd, maar als er slechts een adviesrapportage was (bijv. een voorgeleidingsadvies), zijn we daarvan uitgegaan. In het geval er meerdere rapportages waren, is uitgegaan van de rapportage die het dichtst bij de terechtzitting is uitgevoerd.

**Tabel 12 Advies JSR/VSR in strafzaak door de reclassering, in %**

| | Historische groep (N=150) | ASR-groep* (N=258) |
|---|---|---|
| JSR-advies | 19,3 | 55,0 |
| VSR-advies | 13,3 | 11,2 |
| Geen advies (mogelijk)** | 16,0 | 5,0 |
| Onbekend*** | 51,3 | 28,7 |

* Voorlopige cijfers.

** Geen advies (mogelijk) betekent dat er wel een rapportage is opgemaakt door de reclassering, maar dat er geen advies gegeven kan worden o.b.v. de bij haar beschikbare informatie of dat er geen advies wordt gegeven omdat de rapportage afgebroken werd.

*** Onbekend betekent dat het betreffende parketnummer niet in het registratiesysteem IRIS van de 3RO bekend is of dat het parketnummer wel bekend is, maar dat er in het kader daarvan geen adviesrapportage is opgemaakt. In beide gevallen is er dus géén adviesrapport.

Bron: 3RO IRIS, bewerking WODC

Tot slot is wat betreft de advisering door de reclassering gekeken naar het aantal zaken waarin het wegingskader is toegepast en het advies dat daarbij is gegeven (tabel 13). Voor de historische groep is dit niet nagegaan omdat voor invoering van het adolescentenstrafrecht alleen in twee pilotregio's (Almelo en Groningen) een eerdere versie van het wegingskader werd gebruikt (Buysse, Hilhorst, Loef & Abrahamse, 2013). Uit de tabel valt af te lezen dat in ruim 20% van de zaken onbekend is of er een wegingskader is gebruikt. In de helft van de zaken is wel een wegingskader gebruikt (N=135; 52,3%), hoewel een aanzienlijk deel daarvan niet is geregistreerd in IRIS (14,7% van het totaal). Dit wijst erop dat het wegingskader beperkt wordt gebruikt en dat een deel van de medewerkers het gebruik ervan niet registreert.
Vervolgens zijn we nagegaan of op basis van het wegingskader ook een advies is gegeven door de reclassering. Dit staat in de onderste rijen van tabel 13. In 37,6% van de parketnummers is een advies op basis van het wegingskader geregistreerd in IRIS (N=97). In 74,2% van die gevallen betreft het een JSR-advies. Ook hier valt op dat in een deel van de zaken de reclassering geen doorslaggevende reden ziet om een sanctie uit het jeugdstrafrecht te adviseren, terwijl uit de vonnissen blijkt dat de zaak uiteindelijk wel is afgedaan met een jeugdsanctie.

*Advisering door het NIFP*

Naast een advies van de reclassering kan een Officier van Justitie ook informatie vragen over de persoonlijkheid van de dader. Hiervoor kan hij bij het NIFP een consult of een Pro Justitia (PJ) rapportage aanvragen. Het consult en de PJ-rapportage worden door een onafhankelijke deskundige, psycholoog of psychiater, opgesteld. Verder is ten behoeve van het adolescentenstrafrecht door het NIFP een wegingslijst ontwikkeld die gebruikt kan worden bij de afweging om al dan niet jeugdstrafrecht te adviseren (Vogelvang & Kempes, 2014). De wegingslijst is een hulpmiddel voor de gedragsdeskundigen bij hun rapportages en niet een verplicht instrument.

**Tabel 13 Toepassing wegingskader en advies wegingskader, in %**

| | ASR-groep* |
|---|---|
| Wegingskader toegepast (n=258) | |
| Ja | 37,6 |
| Ja, maar niet geregistreerd | 14,7 |
| Nee | 25,6 |
| Onbekend | 22,1 |
| Advies (n=97) ** | |
| JSR | 74,2 |
| Contra-indicatie JSR | 4,1 |
| Geen doorslaggevende reden JSR | 16,5 |
| Onbekend | 5,2 |

* Voorlopige cijfers.

** Het gaat hier om adviezen gegeven in die gevallen dat er een wegingskader is toegepast en dit is geregistreerd in IRIS (37,6% van alle parketnummers).

Bron: 3RO IRIS, bewerking WODC

Vogelvang en Kempes (2015) hebben onderzoek gedaan naar de registratie van NIFP-consulten, PJ-rapportages en wegingslijsten bij jongvolwassenen. Zij constateren dat de registratie van consulten en PJ-rapportages in de registers slecht tot matig is. Dat betekent dat het lastig is om op basis van registratiegegevens uitspraken te doen over de advisering door het NIFP.

Voor de ASR-groep en de historische groep is nagegaan of het NIFP een consult of een PJ-rapportage heeft opgesteld. Wat betreft het aantal consulten zijn er voor de ASR-groep 34 en in de historische groep 29 consulten (respectievelijk 19,3% en 21,5% van het totale aantal parketnummers). Wat betreft het aantal PJ-rapportages betreft het in de ASR-groep 54 en in de historische groep 59 rapportages (respectievelijk 34,2 en 39,3% van het aantal parketnummers).[49]
Het percentage PJ-rapportages door het NIFP is in de ASR-groep lager dan in de historische groep (tabel 14). Hier moeten we echter rekening houden met het in de loop van de tijd afnemende aantal adviesaanvragen voor consulten of PJ-rapportages aan het NIFP. Uit cijfers van het NIFP blijkt dat het aantal aangevraagde consulten en PJ-rapportages voor 18- tot 23-jarigen (inclusief die opgemaakt in het Pieter Baan Centrum) respectievelijk afneemt van 682 en 1.012 in 2010 naar 371 en 736 in 2015. Deels kan deze afname worden verklaard door de algemene daling in het aantal jongvolwassenen dat met politie en justitie in aanraking komt en deels door een afname in de complexiteit van de zaken die worden aangeleverd (Van der Laan & Goudriaan, 2016).
Er zijn nauwelijks verschillen tussen beide groepen in het type PJ-rapportage (tabel 15). In het merendeel van de gevallen betreft het een monodisciplinair onderzoek door het NIFP. Verder zien we in tabel 16 dat het percentage adviezen over het type sanctiestelsel door het NIFP in de ASR-groep relatief hoger is dan in de historische groep. Dit was te verwachten aangezien sinds

49 NIFP-gegevens zijn medische gegevens. Op dit moment zijn ze nog niet te herleiden tot unieke personen.

de invoering van het adolescentenstrafrecht aan de NIFP-adviseur wordt gevraagd een oordeel te geven over het toe te passen sanctiestelsel. Het percentage adviezen om jeugdstrafrecht toe te passen is bij de ASR-groep relatief hoger dan bij de historische groep.
Tot slot is voor de ASR-groep nagegaan of in de rapportages ook melding wordt gemaakt van het gebruik van de wegingslijst adolescentenstrafrecht (zie Vogelvang & Kempes, 2014). Het betreft een melding van het gebruik van de wegingslijst in de adviezen, niet of deze wegingslijst ook is geregistreerd in het registratiesysteem van het NIFP.[50] In 68,5% van de adviezen wordt de wegingslijst genoemd. Het merendeel van de gedragsdeskundigen van het NIFP maakt op enige manier dus gebruik van de wegingslijst (tabel 17).

**Tabel 14 Percentage NIFP-consulten en PJ-rapportages in de zaken van de historische en ASR-groep**

| Parketnummers | Historische groep (N=150) | ASR-groep* (N=258) |
|---|---|---|
| Consulten | | |
| abs. | 29 | 34 |
| % t.o.v. parketnummers | 19,3 | 21,5 |
| Rapportages PJ | | |
| abs. | 59 | 54 |
| % t.o.v. parketnummers | 39,3 | 34,2 |

Het is niet mogelijk na te gaan hoeveel strafzaken het betreft omdat een microkoppeling nog ontbreekt.
* Voorlopige cijfers.
Bron: NIFP FRIS, bewerking WODC

**Tabel 15 Type NIFP rapportage, in %**

| | Historische groep (N=59) | ASR-groep (N=54)* |
|---|---|---|
| Monodisciplinair onderzoek | 67,8 | 66,7 |
| Dubbelrapportage | 30,5 | 27,8 |
| Triple klinisch onderzoek | 1,7 | 5,6 |

* Voorlopige cijfers.
Bron: NIFP FRIS, bewerking WODC

**Tabel 16 Advies NIFP al dan niet toepassen JSR, in %**

| | Historische groep (N=59) | ASR-groep (N=54)* |
|---|---|---|
| JSR | 68,4 | 87,0 |
| VSR | - | 5,6 |
| Geen advies | 31,6 | 7,4 |

Bij de dubbel- en triple rapportages hebben de verschillende rapporteurs een eenduidig advies gegeven over het type strafrecht, m.a.w. beide rapportages geven hetzelfde advies.
* Voorlopige cijfers.
Bron: NIFP FRIS, bewerking WODC

50 Vogelvang en Kempes (2015) constateerden hierover dat de registratie van de informatie van de wegingslijst in het systeem nog te wensen overlaat. Dit correspondeert met onze bevindingen.

**Tabel 17 Wegingslijst genoemd in de adviezen van het NIFP, in %**

| | ASR-groep (N=54)* |
|---|---|
| Ja | 68,5 |
| Nee | 31,5 |

* Voorlopige cijfers.
Bron: NIFP FRIS, bewerking WODC

*Preventieve hechtenis*
Hoeveel preventieve hechtenissen van jongvolwassenen in een justitiële jeugdinrichting zijn er in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht? Dit is een indicatie of de Officier van Justitie een sanctie uit het jeugdstrafrecht bij deze groep wil gaan vorderen. We kijken naar het eerste jaar omdat van het merendeel van die groep ook de afdoeningen bekend zijn. De gegevens over preventieve hechtenissen van jongvolwassenen in een justitiële jeugdinrichting zijn afkomstig van de divisie Individuele Zaken (DJI/DIZ). Volgens DJI/DIZ zijn er in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht 177 preventieve hechtenissen geweest van jongvolwassenen in een JJI (tabel 18). In 55% van de gevallen is het jeugdstrafrecht toegepast en in 28% het volwassenenstrafrecht.
Bij een deel van de jongvolwassenen ligt de pleegleeftijd (van één of alle feiten) echter voor het 18de levensjaar. Dit betekent dat ze op basis van de pleegleeftijd volgens het jeugdstrafrecht kunnen worden berecht en niet omdat er sprake is van de toepassing van artikel 77c Sr. Dat deze jongvolwassenen in preventieve hechtenis in een JJI zijn geplaatst, wijst er vooral op dat jongvolwassenen in een vroegtijdig stadium op de radar staan voor een speciale aanpak.
Om nauwkeuriger in te schatten of er sprake is van het voornemen van de Officier van Justitie om in te zetten op een jeugdsanctie bij een volwassene met delicten gepleegd op volwassen leeftijd, zijn alleen die zaken geselecteerd waarbij de pleegleeftijd van de jongvolwassene 18 jaar of ouder was (dit is immers de rationale van het adolescentenstrafrecht). In totaal waren er in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht 131 preventieve hechtenissen van jongvolwassenen in een justitiële jeugdinrichting die een delict hadden gepleegd op meerderjarige leeftijd (74% van de preventieve hechtenissen van jongvolwassenen in een JJI in het eerste jaar). Van deze groep is 63% (N=83) van de zaken afgedaan volgens het jeugdstrafrecht.
Ook zijn we nog nagegaan of de pleegleeftijd voor of na 1 april 2014 viel. Dit is immers de groep voor wie formeel gesproken pas het adolescentenstrafrecht geldt (hoewel dit volgens art. 8 lid 1a Bjj ook al voor de invoering van het adolescentenstrafrecht mogelijk was). Op deze manier is het namelijk ook mogelijk het aantal preventieve hechtenissen te vergelijken met die in de ASR-groep. In totaal betreft het 112 preventieve hechtenissen van jongvolwassenen in een JJI. Bij 62% (N=69) is het jeugdstrafrecht toegepast. Dit wijst erop dat van de jongvolwassenen die in het eerste jaar na invoering van het ado-

lescentenstrafrecht in een justitiële jeugdinrichting in preventieve hechtenis zijn genomen, in bijna twee derde van de gevallen sprake is van toepassing van het jeugdstrafrecht.

**Tabel 18 Aantallen parketnummers met preventieve hechtenis van jongvolwassenen in een JJI van 1 april 2014 tot 1 april 2015, naar toepassing jeugdstrafrecht en pleegleeftijd***

| | Totaal | Pleegleeftijd alleen meerderjarig | Pleegleeftijd na 1 april 2014 |
|---|---|---|---|
| Absoluut | 177 | 131 | 112 |
| % jeugdstrafrecht | 55,4 | 63,4 | 62,6 |
| % volwassenenstrafrecht | 28,2 | 37,6 | 38,4 |
| % nog niet afgedaan | 16,4 | | |

* Voorlopige cijfers.

Bron: DJI/DIZ, bewerking WODC

Bij de ASR-groep gaat het om jongvolwassenen waarbij de pleegleeftijd van een delict tussen de 18 tot 23 jaar ligt en waarbij de delicten zijn gepleegd na 1 april 2014. Bij de ASR-groep blijkt van de 258 parketnummers in 39 zaken (15,1%) sprake van een preventieve hechtenis in een JJI. Het absolute aantal preventieve hechtenissen in een JJI in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht ligt bij de ASR-groep de helft lager dan blijkt uit de cijfers van DJI/JIZ. Op basis van DJI/JIZ betreft het 69 jongvolwassenen (62,6%) van de 112 na invoering van het adolescentenstrafrecht. Of andersom: DJI/JIZ heeft 1,7 keer zoveel preventieve hechtenissen van jongvolwassenen in een JJI geregistreerd. Dit verschil heeft mogelijk onder meer te maken met vertraagde administratieve afhandeling van zaken zoals die uiteindelijk in RAC-min verschijnen. De steekproef van de ASR-groep is in mei 2015 getrokken, terwijl de gegevens van DJI/DIZ in maart 2016 zijn geleverd. Het is goed mogelijk dat er in de tussenliggende periode minimaal 30 zaken bij zijn gekomen (er is immers een forse vertraging in de registratie van opgelegde sancties).

De bevinding dat een aanzienlijk deel van de zaken waarin artikel 77c Sr. wordt toegepast *niet* gepaard gaat met preventieve hechtenis wijst erop dat het jeugdstrafrecht ook bij minder ernstige of complexe zaken van jongvolwassenen wordt toegepast dan beoogd (namelijk zaken waarbij in de regel preventieve hechtenis volgt). Dit blijkt ook uit de vonnissen van de ASR-groep, waarbij in 64,3% van de parketnummers de politierechter uitspraak heeft gedaan (Barendregt et al., aankomend).

## 3.4 Trends bij enkele jeugdsancties

Met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht zijn ook wijzigingen doorgevoerd bij jeugdsancties (zie paragraaf 2.4.2). In deze subparagraaf gaan wij op twee van deze wijzigingen in en bekijken daarbij de ontwikkelingen in de tijd, te weten bij de toepassing van de kale taakstraf en het gebruik van bijzondere voorwaarden. Van deze laatste twee modaliteiten beschikken we over trendgegevens. De ontwikkelingen bij de overige wijzigingen zijn niet onderzocht omdat (a) deze in de praktijk nog niet zijn doorgevoerd zoals omzetting van een PIJ- in een TBS-maatregel, en (b) er centraal geen gegevens over beschikbaar zijn.

### *3.4.1 De 'kale' taakstraf*

In deze paragraaf beantwoorden we delen van de onderzoeksvragen 2/3: *Welke ontwikkelingen zijn er tussen 2013 en het tweede kwartaal van 2015 in het aantal opgelegde 'kale' taakstraffen in strafzaken betreffende ernstige gewelds- en zedenmisdrijven bij 16- en 17-jarigen en 18- tot 23-jarigen?*

Zoals in hoofdstuk 2 al genoemd, mag met de invoering van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven waarbij de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ernstig geschonden wordt (en enkele andere misdrijven) niet meer een 'kale' taakstraf worden opgelegd bij minderjarigen. In het volwassenenstrafrecht is deze beperking begin 2012 ingevoerd (*Stb.* 2012, nr. 1). In dit onderzoek wordt een taakstraf als 'niet-kaal' gezien als deze gepaard gaat met een (voorwaardelijke) vrijheidsstraf, PIJ-maatregel of GBM. Verder is er sprake van een strafzaak met een ernstige gewelds- of zedenhandeling indien het *zwaarste* delict binnen een strafzaak (in termen van maximale strafdreiging) een dergelijk delict is met een strafdreiging van zes jaar of meer. Daarnaast telt een strafzaak ook mee indien het zwaarste feit één van de volgende wetsartikelen betreft: artikel 240b Sr. (kinderpornografie), artikel 248a-c en 250 Sr. (verleiding van, ontucht met en seksuele exploitatie van minderjarigen). Als laatste zijn strafzaken waarin een vrijspraak naast een straf- of maatregeloplegging voorkwam uitgesloten[51] en zijn pogingen, medeplichtigheid en uitlokking uitgesloten om zoveel mogelijk te waarborgen (voor zover registratiegegevens dat toelaten) dat de dader werkelijk de lichamelijke integriteit van het slachtoffer heeft geschaad. In tegenstelling tot de andere statistieken is de weergegeven tijdseenheid niet kwartaal van instroming, maar pleegdatum van het zwaarste delict[52] (dat wil zeggen: voor of na invoering wetsvoorstel adolescentenstrafrecht). De geïncludeerde zaken betreffen wel de instroomperiode januari 2013 tot juli 2015.

51 Deze strafzaken zijn verwijderd om te garanderen dat het zwaarste feit binnen de zaak bijdroeg aan de uiteindelijke sanctiecombinatie.
52 De pleegdatum betreft hier de datum dat het zwaarste delict voor het *eerst* is gepleegd.

*16- en 17-jarigen*

In tabel 20 zijn de absolute aantallen ZM strafzaken waarin een ernstig gewelds- of zedendelict het zwaarste feit was (op basis van maximale strafdreiging) weergegeven voor 16- en 17-jarigen. Vanwege de kleine aantallen en daarmee de herleidbaarheid van de cijfers, kunnen we niet voor de misdrijven gepleegd na de invoering van het adolescentenstrafrecht de absolute aantallen weergeven. Wel kunnen we melden dat er sprake is van een daling in ernstige gewelds- en zedenmisdrijfzaken bij 16- en 17-jarigen. Verder zijn in tabel 5a de percentages weergegeven van de volgende sanctiecombinaties: (1) alleen een 'kale' taakstraf (d.w.z., taakstraf zonder aanvullende (voorwaardelijke) vrijheidsbenemende maatregel of sanctie [VHBMoS]); (2) taakstraf in combinatie met een VHBMoS; (3) VHBMoS zonder taakstraf; en (4) anders.

In de instroomperiode januari 2013 tot juli 2015 wordt bij 16- en 17-jarige daders van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven in 58-67% van de strafzaken ten minste een taakstraf opgelegd (tabel 19). Ongeveer een derde van deze taakstraffen betreft een 'kale' taakstraf, voor zaken met ernstige delicten gepleegd zowel voor als na de invoering van het adolescentenstrafrecht. Ten opzichte van het totale aantal strafzaken bij 16- en 17-jarigen is dit minder dan 3%. Daarnaast bevat een aanzienlijk deel van de straffen een vrijheidsbenemende component, met of zonder taakstraf (60-64%).

**Tabel 19 Absolute aantallen ZM strafzaken bij 16- en 17-jarigen van ernstige gewelds- en zedendelicten (met een maximale strafdreiging van 6 jaar of meer, en artikelen 240b, 248a-c en 250) naar sanctiecombinatie, voor en na invoering adolescentenstrafrecht**

| 16- en 17-jarigen | Voor 1 april 2014 | Na 1 april 2014 |
|---|---|---|
| Absoluut aantal strafzaken | 415 | . |
| % taakstraf | 58,1 | 66,7 |
| % 'kale' taakstraf* | 30,1 | 38,7 |
| % taakstraf met VHBMoS** | 28,0 | 28,0 |
| % VHBMoS zonder taakstraf | 36,1 | 31,7 |
| % anders | 5,8 | . |

Een punt in de cijferkolommen geeft aan dat het absolute aantal waarop de statistiek gebaseerd is minder dan 5 observaties telt, of een statistiek betreft die gebruikt kan worden om dergelijke statistieken te herleiden.

* Een 'kale' taakstraf is een taakstraf zonder (voorwaardelijke) vrijheidsbenemende maatregel of straf.

** VHBMoS = (voorwaardelijke) vrijheidsbenemende maatregel (incl. GBM) of straf.

*18- tot 23-jarigen*

Onder de groep 18- tot 23-jarigen is het aandeel taakstraf rond de 30% (tabel 20). Een klein aandeel van deze taakstraffen betreft de 'kale' variant (10-13%), dit is beduidend lager dan bij de 16- en 17-jarigen (30-40%). Bij de 18- tot 23-jarigen betreft het aantal 'kale' taakstraffen nog minder dan 1% van het totaal aantal strafzaken tegen deze leeftijdsgroep. Ook hier zien we dat

het aandeel strafzaken met een (voorwaardelijke) vrijheidsbenemende component de meest voorkomende strafcombinatie is (rond de 80%).

**Tabel 20 Absolute aantallen ZM strafzaken bij 18- tot 23-jarigen van ernstige gewelds- en zedendelicten (met een maximale strafdreiging van 6 jaar of meer, en artikelen 240b, 248a-c en 250) naar sanctiecombinatie, voor en na invoering adolescentenstrafrecht**

| 18- tot 23-jarigen | Voor 1 april 2014 | Na 1 april 2014 |
|---|---|---|
| Absoluut aantal strafzaken | 953 | 402 |
| % taakstraf | 27,0 | 29,6 |
| % 'kale' taakstraf* | 10,4 | 13,2 |
| % taakstraf met VHBMoS** | 16,6 | 16,4 |
| % VHBMoS zonder taakstraf | 66,7 | 64,7 |
| % anders | 6,3 | 5,7 |

* Een 'kale' taakstraf is een taakstraf zonder (voorwaardelijke) vrijheidsbenemende maatregel of straf.

** VHBMoS = (voorwaardelijke) vrijheidsbenemende maatregel (incl. GBM) of straf.

We zien dat ondanks dat met de invoering van een verbod op het opleggen van een 'kale' taakstraf bij ernstige zeden- en geweldszaken bij volwassenen in 2012 en minderjarigen in 2014, een deel van de zaken toch nog wordt afgedaan met een 'kale' taakstraf. Het is denkbaar dat het misdrijf dat is geregistreerd in RAC-min in de praktijk een minder ernstig feit betrof, waarbij de schending van de lichamelijke integriteit van het slachtoffer relatief gezien van minder ernstige aard was, maar dit niet uit de registratie te herleiden is. Dit vraagt om een nadere bestudering van deze strafzaken. De ons beschikbare gegevens bieden die mogelijkheid niet.

### *3.4.2 Bijzondere voorwaarden*

Voor de invoering van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht waren de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling met een jeugddetentie of -maatregel geregeld in een algemene maatregel van bestuur. De rechter bepaalde dat de jongere zich moest houden aan de aanwijzingen van de hulpverlenende instantie, zonder specifiek in het vonnis op te nemen om welke aanpak het ging. Met het adolescentenstrafrecht is het nu ook mogelijk om bij minderjarigen de bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke sanctie op te nemen in het vonnis. In deze paragraaf onderzoeken we delen van de onderzoeksvragen 2/3: *Welke ontwikkelingen zijn er tussen januari 2013 en het tweede kwartaal van 2015 in de opgelegde bijzondere voorwaarden bij vrijheidsbenemende maatregelen en straffen, en voorwaardelijke sancties bij (2) 16- en 17-jarigen, en (3) 18- tot 23-jarigen?*

*16- en 17-jarigen*
In tabel 21 zijn de absolute aantallen ZM strafzaken bij 16- en 17-jarigen weergegeven met daarin een voorwaardelijke sanctie. Hoewel niet voor alle kwartalen het absolute aantal strafzaken met een dergelijke misdrijf weergegeven kan worden in verband met herleidbaarheid van cijfers, kunnen wij wel melden dat de eerder geconstateerde absolute afname van strafzaken ook bij deze specifieke strafzaken merkbaar is. Daarnaast zijn de percentages weergegeven van de strafzaken waarbij tenminste één bijzondere voorwaarde telde – voor 16- en 17-jarigen is dit 60-70%.

Voorafgaand aan de wettelijke invoering adolescentenstrafrecht zien wij bij strafzaken tegen 16- en 17-jarigen met een voorwaardelijke sanctie en bijzondere voorwaarden dat de meest voorkomende voorwaarde is: *alleen zich gedragen naar aanwijzingen van hulpverlenende instantie* (bijvoorbeeld de jeugdreclassering). Vanaf het tweede kwartaal van 2014 neemt het aandeel sancties met deze voorwaarde sterk af, en neemt het aandeel van de categorieën *alleen meldplicht* of *anders of (andere) combinatie* sterk toe. We kunnen deze laatste categorie niet verder opdelen gegeven de enorme variatie die er is in (combinaties van) bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke sanctie, wat leidt tot zeer kleine aantallen per type. Het is mogelijk dat deze ontwikkeling gerelateerd is aan de invoering van het adolescentenstrafrecht.

*18- tot 23-jarigen*
Het aantal ZM strafzaken bij 18- tot 23-jarigen met voorwaardelijke straffen of sancties neemt sterk af in de observatieperiode: van 1.750 in het eerste kwartaal van 2013 naar 1.000 in het tweede kwartaal van 2015 (tabel 21). Rond de 30% van deze strafzaken kent ten minste één bijzondere voorwaarde.
Bij 18- tot 23-jarigen is de categorie *onbekend* voorafgaand aan de wettelijke invoering de meest voorkomende bijzondere voorwaarde bij strafzaken met een voorwaardelijke straf, en neemt het aantal daarvan door de kwartalen heen af. Als er wel een voorwaarde bekend is, is de meest voorkomende *alleen zich gedragen naar aanwijzingen van hulpverlenende instantie*, net als bij de 16- en 17-jarigen, en neemt dit aandeel af, ook net als bij de 16- en 17-jarigen. Daarnaast stijgt het aandeel *meldplicht* en (lichter) het aandeel *anders of (andere) combinatie*. Echter, een sterke verschuiving zoals bij de 16- en 17-jarigen blijft uit. Dat is op zich niet verwonderlijk aangezien bij volwassenen sinds 2012 de typen bijzondere voorwaarden in de wet zijn opgenomen (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 319 nr. 3; *Stb.*, 2011, nr. 545).

**Tabel 21 Aantallen ZM strafzaken type bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke sancties, absoluut en %**

| | 2013 | | | | 2014 | | | | 2015 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 16- en 17-jarigen | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1* | Q2* |
| Absoluut aantal strafzaken met voorw. sanctie | . | . | 510 | . | 548 | 497 | 413 | 407 | 415 | 320 |
| % met bijzondere voorwaarden | 62 | 61 | 61 | 62 | 68 | 65 | 63 | 69 | 62 | 69 |
| % alleen zich gedragen naar aanwijzingen van hulpverlenende instantie | 66 | 59 | 62 | 61 | 56 | 23 | 13 | 10 | 7 | 10 |
| % alleen meldplicht | . | . | 3 | . | 2 | 5 | 16 | 25 | 30 | 32 |
| % anders of (andere) combinatie | 6 | 11 | 7 | 7 | 13 | 42 | 44 | 33 | 32 | 32 |
| % onbekend | 28 | 29 | 28 | 32 | 29 | 30 | 27 | 32 | 31 | 27 |
| 18- tot 23-jarigen | | | | | | | | | | |
| Absoluut aantal strafzaken met voorw. sanctie | 1.758 | 1.537 | 1.515 | 1.523 | 1.573 | 1.426 | 1.277 | 1.359 | 1.187 | 986 |
| % met bijzondere voorwaarden | 27 | 28 | 27 | 29 | 30 | 30 | 30 | 30 | 32 | 28 |
| % alleen zich gedragen naar aanwijzingen van hulpverlenende instantie | 23 | 21 | 16 | 20 | 12 | 14 | 13 | 12 | 15 | 10 |
| % alleen meldplicht | 11 | 16 | 22 | 22 | 22 | 24 | 28 | 33 | 31 | 32 |
| % anders of (andere) combinatie | 10 | 9 | 10 | 10 | 14 | 16 | 15 | 11 | 11 | 17 |
| % onbekend | 56 | 54 | 51 | 48 | 52 | 46 | 43 | 43 | 43 | 41 |

Een punt in de kwartaalkolommen geeft aan dat het absolute aantal waarop de statistiek gebaseerd is minder dan 5 observaties telt, of een statistiek betreft die gebruikt kan worden om dergelijke statistieken te herleiden.

* Voorlopige cijfers.

## 3.5 Samenvatting

*Algemene ontwikkelingen*

Het aantal strafzaken dat is afgedaan door de rechter bij 16- tot 23-jarigen daalt in de periode januari 2013 tot juli 2015. In de kwartalen rond de invoering van het adolescentenstrafrecht doen zich hierin geen veranderingen voor. De uitzondering is dat in het laatste kwartaal van 2013 een lichte toename te zien is in aantallen strafzaken, wat vooral te relateren is aan het wegwerken van achterstanden in dat jaar. Overwegend kan worden gezegd dat er sprake is van een daling. Deze dalende trend wordt al sinds 2008 gesignaleerd (zie Barendregt et al., 2016), en een dergelijke dalende trend is ook merkbaar bij oudere leeftijdsgroepen (Kessels & Verkleij, 2015). Onder beide leeftijdsgroepen komen vermogensfeiten relatief het vaakst voor, gevolgd door geweldsdelicten. Deze verhouding verandert niet in de loop van de tijd. De daling doet zich voor bij ieder type afdoening, met uitzondering van de taakstraf bij 16- en 17-jarigen. Het aandeel taakstraffen neemt vanaf het tweede kwartaal 2013 tot het derde kwartaal 2014 iets toe, stabiliseert dan en neemt in de laatste kwartalen opnieuw toe. Deze stijging gaat gepaard met een afname van het aandeel vrijheidsstraf. De meest voorkomende afdoening

onder 16- en 17-jarigen is de taakstraf gevolgd door een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Onder de 18- tot 23-jarigen is de meest voorkomende afdoening ook een taakstraf gevolgd door een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en boete. De GBM komt bij beide groepen nauwelijks voor, ook na de invoering van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is daarin geen verandering ondanks de hernieuwde aandacht en extra mogelijkheden die erbij zijn gekomen om het gebruik van de GBM te stimuleren.

*Toepassing volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen*
De toepassing van artikel 77b Sr. onder 16- en 17-jarigen komt weinig voor, slechts enkele tientallen keren per kwartaal. Tot het tweede kwartaal van 2014 lijkt deze afdoening iets toe te nemen en daalt vervolgens. In 2015 lijkt de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen nagenoeg te verdwijnen.

*Toepassing jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen*
De toepassing van artikel 77c Sr. onder 18 tot 23-jarigen neemt vanaf het derde kwartaal 2013 tot begin 2014 toe van rond de dertig keer naar rond de honderd keer per kwartaal en neemt vervolgens iets af. Duidelijk zichtbaar is dat in de kwartalen rondom de invoering van het adolescentenstrafrecht sprake is van een stijging in de toepassing van artikel 77c Sr., terwijl de toepassing van artikel 77b Sr. juist sterk afneemt (hoewel het hierbij wel gaat om voorlopige cijfers en met name de registratie van de indicatoren die 77b Sr. in beeld brengen met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd). De stijging van het aantal afdoeningen met toepassing van artikel 77c Sr. (zowel absoluut als procentueel) is tegengesteld aan de algemene daling die zichtbaar is in de afdoeningen tegen jongvolwassenen. Dit wijst erop dat met de komst van het adolescentenstrafrecht de aandacht voor de berechting van jongvolwassenen volgens het jeugdstrafrecht is toegenomen.
Door de invoering van het adolescentenstrafrecht is de leeftijdsgrens met twee jaar opgerekt tot 23 jaar. Het aandeel 21- en 22-jarigen waarbij jeugdstrafrecht wordt toegepast is relatief gezien klein, maar sinds de invoering van het adolescentenstrafrecht wel verdrievoudigd (van 2,5% naar 9,7%).

*Ontwikkelingen bij enkele jeugdsancties*
Met de komst van het adolescentenstrafrecht is ook voor minderjarigen de toepassing van een 'kale' taakstraf bij ernstige gewelds- en zedenfeiten beperkt. De kale taakstraf voor specifieke ernstige zeden- en geweldsmisdrijven (en enkele andere misdrijven) wordt zowel bij minderjarigen als jongvolwassenen van januari 2013 tot juli 2015 nog steeds toegepast. Bij de 16- en 17-jarigen is in 30-40% van de zaken sprake van een 'kale' taakstraf (nog geen 3% van het totaal aantal strafzaken tegen deze leeftijdsgroep), bij de 18- tot 23-jarigen betreft het rond de 10% van de zaken (nog geen 1% van het totaal aantal strafzaken tegen deze leeftijdsgroep). Er lijken bij 16-17-jarigen voor-

alsnog geen aanwijzingen te zijn dat het aandeel van de 'kale' taakstraf afneemt voor dergelijke delicten gepleegd na april 2014. Bovendien blijft bij ernstige gewelds- en zedenstrafzaken het aandeel sancties met een (voorwaardelijke) vrijheidsbenemende component het grootst.
Ter nuancering van deze cijfers merken we op dat in registratiegegevens geen uitgebreide en gedetailleerde informatie over de ernst van delicten wordt geregistreerd, naast de maximale strafdreiging van een delict. Om de werkelijke ernst en inbreuk op de fysieke integriteit van het slachtoffer te verifiëren is dossieronderzoek nodig. Dat valt buiten de scope van dit onderzoek. Dit resultaat moet dan ook als voorlopig worden gezien en moet verder gevalideerd worden in nieuw onderzoek.
Betreffende strafzaken met een voorwaardelijke sanctie zien wij bij beide leeftijdsgroepen dat het aandeel bijzondere voorwaarden enkel wijzend op 'het zich gedragen naar aanwijzingen van de hulpverlenende instantie' afneemt, terwijl het aandeel bijzondere voorwaarden van 'enkel meldplicht' en 'anders of combinatie' toeneemt. Met andere woorden, de resultaten suggereren dat de bijzondere voorwaarden 'concreter' worden geregistreerd. Dit lijkt (vooral bij 16- en 17-jarigen) samen te gaan met de invoering van het wetsvoorstel rondom het adolescentenstrafrecht. Desondanks blijft van een aanzienlijk aandeel van de strafzaken met een voorwaardelijke sanctie met bijzondere voorwaarden onduidelijk om welke voorwaarden het precies gaat.

# 4 Slotbeschouwing

Sinds 1 april 2014 is het adolescentenstrafrecht van kracht. Met de wet adolescentenstrafrecht beoogt de wetgever een flexibele toepassing van het jeugd- en volwassenenstrafrecht voor jeugdigen in de leeftijd van 16 tot 23 jaar. Voor beleid en praktijk is het relevant om al in een vroeg stadium na invoering van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht inzicht te krijgen in de toepassing daarvan in de praktijk. Een algemeen probleem bij het evalueren van beleid kort na de introductie ervan is dat in de eerste periode de beschikbare gegevens en de betrouwbaarheid van deze gegevens over de beleidswijziging beperkt zijn. Dit belemmert een evaluatie van recent geïntroduceerd beleid. Een manier om hiermee om te gaan is niet alleen de toepassing van een beleidswijziging in de tijd empirisch onderzoeken, maar ook de beleidstheorie reconstrueren. In de literatuur staat deze methode bekend als 'evaluation of a recently introduced policy instrument', een RIPI-evaluatie (Kautto & Similä, 2005).
Dit onderzoek omvat een reconstructie van de beleidstheorie van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht en een empirisch onderzoek naar de eerste ontwikkelingen van strafzaken in de tijd bij 16- tot 23-jarigen in een periode voor en na invoering van de wet. De nadruk bij de beleidstheoriereconstructie ligt op de door beleid en wetgever veronderstelde werking van de wet. Voor deze reconstructie zijn parlementaire stukken en beleidsdocumenten bestudeerd en zijn personen geïnterviewd die een centrale rol hebben gespeeld in de totstandkoming van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. In het empirische deel zijn ontwikkelingen in de vijf kwartalen voor en de vijf kwartalen na de invoering van het adolescentenstrafrecht in strafzaken van 16- tot 23-jarigen onderzocht, meer specifiek van jeugdigen bij wie artikel 77b Sr. of artikel 77c Sr. is toegepast. Ook is ingegaan op de advisering bij 18- tot 23-jarigen bij wie het jeugdstrafrecht is toegepast. Op deze manier willen we aan de hand van enkele indicatoren duidelijk krijgen of het adolescentenstrafrecht in de praktijk wordt toegepast. We beogen niet de effecten van het adolescentenstrafrecht te onderzoeken, dat gebeurt in andere deelprojecten van het onderzoeksprogramma Monitoring en Evaluatie Adolescentenstrafrecht. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek samen, eerst wat betreft de beleidstheoriereconstructie (paragraaf 4.1) en vervolgens wat betreft de empirische studie (paragraaf 4,2). Daarmee beantwoorden we de centrale onderzoeksvragen. Daarna volgen enkele kanttekeningen bij het onderzoek (paragraaf 4.3) en beschrijven we enkele richtingen voor vervolgonderzoek (paragraaf 4.4). We sluiten af met een conclusie (paragraaf 4.5).

## 4.1 Het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht

Hoewel de naam 'adolescentenstrafrecht' suggereert dat er sprake is van een nieuw sanctiestelsel voor adolescenten, is dit niet het geval. Ook na de inwer-

kingtreding van de wet adolescentenstrafrecht zijn er nog steeds twee sanctiestelsels: het jeugdstrafrecht voor 12- tot 18-jarigen (minderjarigen) en het volwassenenstrafrecht voor 18-jarigen en ouder (volwassenen). De hoofdregel blijft dat minderjarigen volgens het jeugdstrafrecht worden berecht en (jong)volwassenen volgens het volwassenenstrafrecht. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk. Na invoering van de wet adolescentenstrafrecht blijft de optie bestaan om 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht te berechten (toepassing artikel 77b Sr., wat onder de oude situatie al mogelijk was). Daarnaast is er de mogelijkheid om 18- tot 23-jarigen volgens het jeugdstrafrecht te sanctioneren (een uitbreiding van de leeftijdsgrens voor toepassing van artikel 77c Sr.).

Naast het adolescentenstrafrecht zijn met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht diverse aanpassingen aan jeugdsancties doorgevoerd, zoals het beperken van de toepassing van de taakstraf en aanpassingen aan de GBM en PIJ-maatregel. De bijbehorende beleidsveronderstellingen zijn in hoofdstuk 3 beschreven. In deze paragraaf beperken we ons tot de beleidsassumpties van het centrale deel van het wetsvoorstel, het adolescentenstrafrecht.

### *4.1.1 Doelen*

Uit de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3) is af te leiden dat met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht de volgende doelen worden beoogd:
- meer flexibiliteit voor het toepassen van sancties rond de leeftijd van 18 jaar, waarbij de nadruk ligt op de verruiming van het jeugdstrafrecht voor 18- tot 23-jarigen;
- meer nadruk op maatschappelijke veiligheid en bescherming van slachtoffers;
- verscherpte afbakening van jeugdsancties onderling.

Het eerste doel betreft specifiek het adolescentenstrafrecht. Omdat deze reconstructie van de beleidstheorie zich richt op het hele wetsvoorstel adolescentenstrafrecht zijn we ook ingegaan op de andere twee doelen en bijbehorende wijzigingen (met uitzondering van voorstellen die uiteindelijk niet zijn doorgevoerd zoals de verdubbeling van de jeugddetentie en de voorwaardelijke invrijheidstelling).

### *4.1.2 Doelgroep*

De doelgroep van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is afgebakend naar leeftijd ten tijde van het delict, problematiek van de dader en type misdrijf (*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3). De beoogde doelgroep betreft alle personen die wegens een delict in aanraking komen met justitie en waarvan

de pleegleeftijd van het delict tussen de 16 en 23 jaar ligt. Vanaf het begin stond een algemene ingreep voor alle adolescenten die met justitie in aanraking zouden komen voor ogen waarbij de nadruk zou komen te liggen op de persoonlijkheid van de verdachte en waarbij belang zou worden gehecht aan de ontwikkelingsfase van de verdachte ten opzichte van zijn/haar kalenderleeftijd (*Kamerstukken II*, 2011/12, 28 741, nr. 17). De oorspronkelijk geopperde motiveringsverplichting voor de rechter over het al dan niet toepassen van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen is na advisering niet ingevoerd. In plaats daarvan is de nadruk komen te liggen op de vordering door de Officier van Justitie en het advies van de reclassering en het NIFP in de toeleiding naar de berechting. Dit betekent dat in de toeleiding naar de berechting de Officier van Justitie al een eerste selectie maakt van jongvolwassenen waarbij een vordering voor een jeugdsanctie wordt overwogen en waarin reclassering en NIFP adviseren. In de Memorie van Toelichting is de formulering van de uiteindelijke doelgroep algemeen gehouden (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3). Er worden voorbeelden genoemd van doelgroepen die in aanmerking zouden kunnen komen voor het adolescentenstrafrecht, zoals jongvolwassen veelplegers en kwetsbare jongeren, waarbij het gaat om jongeren met een psychische of psychiatrische stoornis of jongeren met een ontwikkelingsachterstand zoals een licht verstandelijke beperking (LVB). Verder is aangegeven dat het adolescentenstrafrecht betrekking zou moeten hebben op daders van ernstige misdrijven, waarbij het zou gaan om feiten waarbij in de regel voorlopige hechtenis kan worden opgelegd, hoewel daders van lichtere feiten niet worden uitgesloten. Welke jongvolwassenen uiteindelijk een advies toepassing jeugdstrafrecht krijgen en worden berecht volgens het jeugdstrafrecht is aan de praktijk overgelaten, waarbij de selectie voor een belangrijk deel al ligt in de toeleiding tot aan de berechting. Een belangrijk argument is dat in alle gevallen sprake zal zijn van maatwerk. De leeftijdsrange waarop het adolescentenstrafrecht betrekking heeft, betreft 16- tot 23-jarigen ten tijde van het plegen van het delict.

De doelgroep voor het tweede en derde doel van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht betreft minderjarigen en jongvolwassenen tot 23 jaar waarbij het jeugdstrafrecht wordt toegepast.

### *4.1.3 Meerdere onderdelen*

De wet adolescentenstrafrecht bestaat uit meerdere wijzigingen. De basis van het adolescentenstrafrecht wordt gevormd door een uitbreiding van de leeftijdsgrens voor toepassing van artikel 77c Sr., ofwel de toepassing van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen, tot 23 jaar. Om dit te bereiken zijn meerdere wijzigingen (in het Wetboek van strafvordering) opgenomen, met name in de toeleiding naar de berechting om een afdoening via artikel 77c Sr. te bevorderen. Zo kan de Officier van Justitie al bij de vordering inbewaring-

stelling stilstaan bij de vraag of jeugdstrafrecht moet worden toegepast (artikel 63 Sr., lid 5 en 6) waarbij de overweging is of een jongvolwassene in het gevangeniswezen of in een justitiële jeugdinrichting (JJI) in bewaring wordt gesteld. De mogelijkheid om jongvolwassenen in een JJI in bewaring te stellen was al voorzien in 2011 bij de wijziging van de Bjj (artikel 8, eerste lid, onderdeel a, Bjj). De Officier van Justitie kan zich bij deze beslissing baseren op de richtlijnen die hiervoor in het vervolgingsbeleid van het OM zijn gesteld (OM, 2014) en op reeds beschikbare rapportages van gedragsdeskundigen. Verder is in de toeleiding ook een grote rol weggelegd voor rapportages van de reclassering en het NIFP. Ook biedt het adolescentenstrafrecht de mogelijkheid om zaken van jongvolwassenen door een kinderrechter te laten afdoen of in aanwezigheid van een kinderrechter in het geval sprake is van een misdrijf gepleegd voor het 18e jaar. Kort gezegd komen deze wijzigingen neer op een aparte bejegening van jongvolwassenen in het (jeugd)strafrecht. Aan de mogelijkheid om het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen toe te passen (artikel 77b Sr.) verandert niets, deze blijft wel behouden.
Verder zijn er aanpassingen doorgevoerd bij enkele jeugdsancties. Het gaat dan om beperkingen in het opleggen van de 'kale' taakstraf, aanpassingen in de uitvoering van de GBM en de PIJ-maatregel, aanpassingen in de criteria voor de PIJ-maatregel, aanpassingen in bijzondere voorwaarden, de mogelijkheid voor voorlopige invrijheidstelling in het jeugdstrafrecht en het tegengaan van middelengebruik in JJI's.
In de reconstructie van de beleidstheorie in hoofdstuk 2 zijn de aannames achter alle wijzigingen van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht beschreven en gevisualiseerd. Het gaat er daarbij om een antwoord te geven op waarvoor de wijzigingen van het adolescentenstrafrecht zouden werken en waarom. Beschreven zijn de situatie voor en de situatie na invoering van het wetsvoorsel adolescentenstrafrecht, het probleem waarvoor de wijziging een oplossing zou moeten bieden, de doelgroep en de centrale aannames. Hieronder richten we ons specifiek op de centrale beleidsaannames van het adolescentenstrafrecht.

### *4.1.4 De beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht*

Een doel van het adolescentenstrafrecht dat is af te leiden uit de Memorie van Toelichting is een flexibele toepassing van het sanctiestelsel bij adolescenten in de leeftijd 16 tot 23 jaar, waarbij de nadruk ligt op de verruimde openstelling van het jeugdstrafrecht voor jongeren tot 23 jaar.
Het gesignaleerde probleem was (en is) de oververtegenwoordiging van de groep adolescenten in de criminaliteitsstatistieken. De achtergrond is dat bij adolescenten mogelijk sprake is van een onvoltooide ontwikkeling, op sociaal, emotioneel, psychisch en intellectueel vlak. De gedachte achter het adolescentenstrafrecht is dat sommige jongvolwassenen beter af zijn met een sanctionering volgens het jeugdstrafrecht vanwege hun onvoltooide ontwik-

keling. Door in de toeleiding naar de berechting, (de vordering door de Officier van Justitie, de preventieve hechtenis en de advisering door de reclassering en het NIFP) nadrukkelijker rekening te houden met het ontwikkelingsniveau van de jongere, kan de rechter 'op maat' sanctioneren. Het gaat hier om een invulling van een van de twee condities die gelden voor de toepassing van artikel 77c Sr., de persoonlijkheid van de dader.[53] Belangrijk is ook dat de adolescent op zitting verschijnt. In het geval de rechter een jongvolwassene volgens het jeugdstrafrecht berecht, is het ook belangrijk dat de tenuitvoerlegging het toegepaste sanctiestelsel volgt, ofwel er volgt een jeugdsanctie. De pedagogische insteek van het jeugdstrafrecht biedt voor 18- tot 23-jarigen meer mogelijkheden voor opvoeding, onderwijs en resocialisatie dan het volwassenenstrafrecht. Verondersteld wordt dat, door deze aanpak voor jongvolwassenen mogelijk te maken, uiteindelijk de kans op recidive onder deze leeftijdsgroep afneemt.

### *4.1.5 Overwegingen bij het adolescentenstrafrecht*

Enkele overwegingen die voortkomen uit de reconstructie van de beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht zijn de volgende.

*Adolescentenstrafrecht*
De term 'adolescentenstrafrecht' suggereert dat er sprake is van een apart sanctiestelsel. Dat is niet het geval. Ook na de invoering van het adolescentenstrafrecht blijft sprake van een volwassenenstrafrecht en een jeugdstrafrecht. De wetgever heeft er niet voor gekozen een apart sanctiestelsel voor jongvolwassenen in te voeren (zoals is bepleit door de RSJ) omdat onduidelijk is wat de grondslagen van een afzonderlijk sanctiestelsel met eigen sancties zou moeten zijn (*Kamerstukken II,* 2010/11, 28 741, nr. 17, p. 3; *Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3). De uitgangspunten van het adolescentenstrafrecht zouden grotendeels al te realiseren zijn met de bestaande sanctiestelsels (*Kamerstukken II,* 2010/11, 28 741, nr. 17). Door te kiezen voor een flexibel systeem zou optimaal rekening gehouden kunnen worden met de ontwikkelingsfase van adolescenten, iets wat (aldus de redenering in de adolescentenbrief) niet zou kunnen bij een systeem met vaste leeftijdsgrenzen.
De vraag is wat kan worden verstaan onder 'een adolescentenstrafrecht'. Is dat een systeem met beperkte strafmaxima zoals in andere landen ook wel wordt toegepast? En wat betekent dit dan voor de verwijtbaarheid van jongvolwassenen? De beantwoording van deze vragen valt buiten de scope van dit onderzoek, maar zou in een rechtsvergelijkend (juridisch) onderzoek wel aan de orde kunnen komen. In Nederland is gekozen voor een adolescentenstrafrecht waarin jongvolwassenen onder bepaalde condities gesanctioneerd kunnen worden volgens het jeugdstrafrecht. De gedachte daarbij is dat de jong-

53 Aan de tweede conditie 'omstandigheden waaronder het feit is gepleegd' is in het wetsvoorstel verder geen invulling gegeven. Deze conditie staat al sinds 1965 in het wetboek.

volwassene in de tenuitvoerlegging meer heeft aan de pedagogische insteek van de jeugdsancties en interventies dan aan de insteek die de volwassenensancties kenmerken. De vraag naar de verwijtbaarheid van het handelen van de jongvolwassene wordt minder benadrukt. Bij het adolescentenstrafrecht zouden we kunnen stellen dat het grotendeels gaat om een aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafrecht.

*Doelgroep*
De omschrijving van de doelgroep van het adolescentenstrafrecht en dan specifiek de groep jongvolwassenen die in aanmerking komen voor het jeugdstrafrecht is in het wetsvoorstel algemeen gehouden. Duidelijk is dat het gaat om jongvolwassenen die ten tijde van het plegen van een delict binnen de leeftijdsgrens van 18 tot 23 jaar vielen en dat er sprake moet zijn van delicten waarbij preventieve hechtenis kan worden opgelegd. Beoogd was dat het adolescentenstrafrecht een generieke maatregel is voor alle adolescenten die in aanmerking komen met justitie. De selectie van de groep is na de consultatieronde neergelegd bij ketenpartners in de toeleiding naar de berechting: het OM, de reclassering en het NIFP. Een nadere invulling van de doelgroep is overgelaten aan de professionele praktijk (de ketenpartners van VenJ) vanuit de gedachte dat dan maatwerk geleverd kan worden. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is ingegaan op de toeleiding van jongvolwassenen voor een afdoening volgens het jeugdstelsel. Daarbij zijn enkele voorbeelden gegeven van jongvolwassenen die in aanmerking zouden kunnen komen, zoals kwetsbare jongeren, veelplegers en jongeren met psychische problematiek (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 498, nr. 3). Door de selectie bij de praktijk te leggen kan weliswaar maatwerk worden geleverd, maar dit kan ook leiden tot een doelgroepenbeleid waaraan in de advisering en vordering de ketenpartners eigen invulling kunnen geven en wat mogelijk ook lokaal tot variatie kan leiden in welke jongvolwassenen uiteindelijk volgens het jeugdstrafrecht worden berecht.

*Onvoltooide ontwikkeling*
Naast de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, is de persoonlijkheid van de dader de centrale conditie op basis waarvan besloten kan worden het jeugdstrafrecht toe te passen. In de Memorie van Toelichting wordt de nadruk gelegd op de ontwikkelingsfase of ontwikkelingsleeftijd van de adolescent (*Kamerstukken II*, 2011/12, 33 498, nr. 3). Meer specifiek wordt gewezen op de psychische, sociale en emotionele ontwikkeling. De gedachte is dat bij adolescenten in het algemeen sprake is van een onvoltooide ontwikkeling (kennis ontleend aan Doreleijers & Fokkens, 2012; RSJ, 2011). Ook recent wetenschappelijk onderzoek wijst op de onvoltooide ontwikkeling bij adolescenten. Zo blijken specifieke hersenfuncties die relevant zijn bij criminogene of beschermende factoren als impulscontrole, gevoeligheid voor sociale beloning en de aanwezigheid van vrienden, empathie en het vormen van oorde-

len over je eigen gedrag, in de adolescentieperiode nog volop in ontwikkeling zijn (Braams et al., 2015; Casey & Caudle, 2013; Crone & Elzinga, 2015; Spear, 2013). Daarbij is overigens wel sprake van individuele variatie in de mate van de ontwikkeling bij jeugdigen van voor crimineel gedrag relevante risicofactoren (Braams et al., 2015; Casey & Caudle, 2013) zoals impulsiviteit of de geneigdheid tot het zoeken van sensatie (Quinn & Harden, 2013; Harden & Tucker-Drob, 2011).

*Toepassing volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen*
In de adolescentenbrief en het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is het behoud van de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen (artikel 77b. Sr.) aangegeven en bepleit. Dit lijkt in tegenspraak met een aanname in de beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht dat de onvoltooide ontwikkeling van jongeren binnen deze leeftijdsgroep als belangrijke achtergrond wordt gezien voor hun oververtegenwoordiging in de criminaliteitsstatistieken en dat daarom het jeugdstrafrecht voor deze groep geschikter zou zijn dan het volwassenenstrafrecht. De reden voor het behoud van artikel 77b Sr. moet dan ook niet vanuit een sociaal wetenschappelijk perspectief op de ontwikkeling van adolescenten worden bezien, maar eerder vanuit de gedachte dat hierdoor het jeugdstrafrecht z'n bestaansrecht behoudt en dat in zeer extreme situaties de behandelmogelijkheden in het jeugdstrafrecht te beperkt zijn. Zo wordt de casus van Murat D. als voorbeeld genoemd waarbij de rechter onvoldoende opties zag om in te grijpen via het jeugdstrafrecht, maar wel kon besluiten tot het toepassen van een TBS-maatregel. De gedachte is dat doordat het volwassenenstrafrecht in dergelijke uitzonderlijke gevallen kan worden toegepast bij 16- en 17-jarigen er draagvlak is voor het jeugdstrafrecht. De redenering staat in contrast met het beperkte onderzoek naar de toepassing van artikel 77b Sr., waaruit blijkt dat in die zaken waarbij het volwassenenstrafrecht is toegepast, er in veel gevallen niet een hogere sanctie wordt opgelegd dan het strafmaximum in het jeugdstrafrecht (Uit Beijerse, 2009; Weijers, 2007).

*Pedagogische werking jeugdstrafrecht*
In het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht wordt verondersteld dat de pedagogische werking van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen effectiever is dan het meer op vergelding gerichte regime van het volwassenenstrafrecht. Wat wordt verstaan onder de pedagogische werking van het jeugdstrafrecht waar het jongvolwassenen betreft, is op het niveau van de wet niet nader uitgewerkt en aan de professionele praktijk overgelaten zodat maatwerk kan worden geleverd. Tijdens de implementatie is bijvoorbeeld door DJI hieraan vormgegeven door het aanpassen van de basismethodiek YOUTURN, een focus op arbeidstoeleiding in het dagprogramma, uitbreiding van netwerken voor screening en diagnostiek voor deze leeftijdsgroep, kennisvergaring over

ouderparticipatie en relatievorming, uitbreiding van interventies gericht op resocialisatie en verslaving (DJI, 2013).

## 4.2 Trends bij 16- tot 23-jarigen die met justitie in aanraking komen

In het tweede deel van deze studie is nagegaan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de sanctionering van 16- tot 23-jarigen in de eerste vijf kwartalen na invoering van het adolescentenstrafrecht in vergelijking met de vijf kwartalen voorafgaand aan de invoering – ofwel in de periode 1 januari 2013 tot 1 juli 2015. Het gaat in dit geval om zaken die in eerste aanleg zijn afgedaan, hogerberoepzaken ontbreken in deze analyses. Op deze manier kan al in een vroeg stadium na de invoering van een wet worden gezien of deze in de praktijk wordt toegepast. Daarmee zeggen we niets over de (mogelijke) effectiviteit van het adolescentenstrafrecht, maar geven we enkel het gebruik ervan in de praktijk weer.

### *4.2.1 Algemene trends*

In de periode 1 januari 2013 tot 1 juli 2015 neemt het aantal strafzaken van 16- tot 23-jarigen wegens een misdrijf af. De uitzondering is dat in het laatste kwartaal van 2013 een lichte toename te zien is in aantallen strafzaken. Dit wijst niet op een veranderende trend, maar is vooral te relateren aan het wegwerken van achterstanden in dat jaar. Over het geheel is namelijk sprake van een afname in strafzaken. Deze trend is in lijn met de algemene daling in het aantal verdachten en (strafrechtelijke) jeugdige daders van een misdrijf, een daling die al in 2008 is ingezet (Van der Laan & Goudriaan, 2016).
Onder de 16- en 17- jarigen en de 18- tot 23-jarigen komen vermogensfeiten relatief het vaakst voor, gevolgd door geweldsdelicten. Deze verhouding verandert niet in de loop van de tijd. De meest voorkomende afdoening onder 16-17-jarigen is de taakstraf, gevolgd door een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Onder de 18- tot 23-jarigen is de meest voorkomende afdoening ook een taakstraf gevolgd door een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of boete. De GBM wordt bij beide leeftijdsgroepen nauwelijks toegepast. Ook na de invoering van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is daarin geen verandering, ondanks de hernieuwde aandacht en extra mogelijkheden om het gebruik van de GBM te stimuleren.

### *4.2.2 Toepassing volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen*

Toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen (in eerste aanleg) komt weinig voor, slechts enkele tientallen keren per kwartaal. De trends schommelen en wijzen vanaf het laatste kwartaal van 2014 op een afname in de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen.

Het betreft 1-3% van alle strafzaken tegen 16- en 17-jarigen met een afname in de laatste kwartalen.
De gegevens laten ook zien dat er wat betreft type misdrijven en afdoeningen weinig veranderingen zijn bij deze toepassing na de invoering van het adolescentenstrafrecht. Dat was ook niet te verwachten aangezien de inzet bij het adolescentenstrafrecht vooral is gelegen bij de jongvolwassenen. De strafzaken waarin het volwassenenstrafrecht is toegepast bij 16- en 17-jarigen betreffen voor 1 april 2014 vooral vermogensfeiten en daarna vooral geweldsfeiten, ze worden merendeels afgedaan met een taakstraf. Hoewel we in dit onderzoek geen specifieke informatie hebben over de ernst van deze feiten, doet de oplegging van taakstraffen vermoeden dat het in voorkomende gevallen niet altijd om zeer ernstige zaken gaat. Dit werd ook gevonden in eerder onderzoek naar de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen (Uit Beijerse, 2009; Weijers, 2007). Een nuancering hierbij is op z'n plaats omdat er twijfels zijn over de betrouwbaarheid van de indicatoren om de toepassing van artikel 77b Sr. vast te stellen (zie ook paragraaf 4.3). Het vraagt nader onderzoek naar deze strafzaken waarbij ook de vonnissen worden bestudeerd, om dit te kunnen staven.

### *4.2.3 Toepassing jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen*

In de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen zien we een stijgende trend. Het aantal in eerste aanleg opgelegde santies uit het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen neemt in de loop van de tijd toe. Voor de invoering van de wet adolescentenstrafrecht was het aandeel toepassing jeugdstrafrecht rond de 1% van het aantal strafzaken bij 18- tot 21-jarigen. Na de invoering is dit toegenomen tot (ruim) 4% van alle strafzaken. In de eerste twee kwartalen van 2015 stabiliseert het aantal wel.[54] In absolute aantallen betreffen het voor de invoering van het adolescentenstrafrecht minder dan veertig zaken per kwartaal, in het eerste kwartaal van 2014 neemt het aantal toe en na de invoering betreft het rond de honderd zaken per kwartaal.
Deze toename in het begin is tegengesteld en ongeacht de algemene daling in het aantal strafzaken dat in eerste aanleg tegen jongvolwassenen is afgedaan. Dit wijst erop dat met de komst van het adolescentenstrafrecht de aandacht voor de berechting van jongvolwassenen volgens het jeugdstrafrecht is toegenomen. De toename betreft voornamelijk strafzaken tegen 18- tot 21-jarigen. Het aantal strafzaken waarbij jeugdstrafrecht is toegepast bij jongvolwassenen in de leeftijd 21 en 22 jaar is weliswaar ruim verdrievoudigd, maar is nog steeds beperkt (een stijging van 2,5% naar 9,7% van het totale aantal jeugdstrafrechtuitspraken tegen jongvolwassenen).
De strafzaken van jongvolwassenen waarbij jeugdstrafrecht wordt toegepast, betreffen voornamelijk zaken waarin sprake is van geweldsfeiten, gevolgd

54 Hoewel het daarbij nog wel om voorlopige cijfers gaat vanwege de vertraging in de administratieve verwerking van strafzaken, die oploopt tot minimaal twaalf maanden.

door vermogensfeiten. Daarin is nauwelijks verschil voor en na de invoering van het adolescentenstrafrecht. Conform de verwachting wordt in het merendeel van de gevallen een (voorwaardelijke) vrijheidssanctie opgelegd. Tegengesteld aan de verwachtingen is dat het aandeel taakstraffen na invoering van het adolescentenstrafrecht bij de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen toeneemt.

### *4.2.4 Toeleiding naar de berechting bij 18- tot 23-jarigen met een jeugdsanctie*

In de toeleiding tot aan de berechting zijn er twee instanties die kunnen adviseren over de jeugdige dader: de reclassering (3RO) en het NIFP. Met de komst van het adolescentenstrafrecht is er meer nadruk gekomen op de advisering voorafgaand aan de berechting door deze instanties. Het is dus te verwachten dat na invoering er relatief vaker om advisering wordt gevraagd. Om dit na te gaan zijn parketnummers van zaken geselecteerd voor en na invoering van het adolescentenstrafrecht. De parketnummers zijn geselecteerd uit RAC-min, waarbij onderzocht is of er sprake was van het toepassen van het jeugdstrafrecht en/of een jeugdsanctie. Er is een historische groep en een adolescentenstrafrechtgroep (gelabeld als de ASR-groep) gevormd. Om over voldoende zaken te beschikken is gekozen voor een iets langere observatieperiode voor invoering van het adolescentenstrafrecht. De historische groep (150 parketnummers) is aselect geselecteerd uit zaken afgedaan in de periode 1 januari 2010 tot 1 januari 2014.
De ASR-groep is in mei 2015 geselecteerd zodat het mogelijk was om van deze groep de adviseringen en vonnissen te achterhalen. In totaal zijn uit RAC-min op basis van de indicatoren 'jeugdstrafrecht' en 'jeugdsanctie' 276 parketnummers geselecteerd. Daarvan zijn er vier een vrijspraak en zijn veertien zaken afgedaan volgens het volwassenenstrafrecht. In totaal gaat het bij de ASR-groep om 258 zaken. Het gaat hier slechts om een deel van alle jongvolwassenen die tussen 1/4/2014 en 1/4/2015 zijn berecht volgens het jeugdstrafrecht.
Voor de ASR-groep beschikken we over vrijwel alle vonnissen van de strafzaken (zoals die hier zijn geselecteerd). Daarom kunnen we deze selectie schonen van zaken waarin geen jeugdstrafrecht was toegepast. Er bleek in 5% van de gevallen sprake van ruis omdat het jeugdstrafrecht uiteindelijk niet is toegepast aldus de vonnissen (zie Barendregt et al., aankomend).
Van de historische groep zijn nog niet alle vonnissen beschikbaar waardoor deze correctie nog niet mogelijk is. In de vergelijking van de ASR-groep met de historische groep moet er rekening mee worden gehouden dat in een deel van de zaken in deze laatste groep uiteindelijk geen sprake zal zijn van toepassing van het jeugdstrafrecht.

*Advisering reclassering*
Uit de vergelijkende analyse tussen de historische en ASR-groep blijkt dat de reclassering (hiertoe rekenen we alle 3RO organisaties) na invoering van het adolescentenstrafrecht relatief vaker advies uitbrengt waarbij het met name relatief vaker een advies ter terechtzitting betreft. Ook het aantal adviezen (vroeghulp, voorgeleiding, ter terechtzitting) en/of gebruikte instrumenten (QuickScan, RISc) is bij de ASR-groep relatief hoger dan in de historische groep. Verder blijkt de reclassering relatief vaker een advies voor toepassing van het jeugdstrafrecht te geven bij de ASR-groep dan bij de historische groep. Wel moet hierbij worden gezegd dat het percentage onbekenden bij de historische groep (ruim de helft) veel groter is. Tot slot zien we bij de ASR-groep dat het wegingskader dat bedoeld is ter onderbouwing van al dan niet een JSR-advies in ongeveer de helft van de zaken is gebruikt. In ruim een derde van de zaken van de ASR-groep is een advies gegeven op basis van het wegingskader. In het geval er op basis van het wegingskader een advies wordt gegeven, is in bijna driekwart van de gevallen (74%) een JSR-advies. De bevindingen suggereren dat de advisering door de reclassering is toegenomen na de invoering van het adolescentenstrafrecht in die zaken van jongvolwassenen waarbij volgens de registratie in RAC-min sprake is van toepassing van het jeugdstrafrecht en/of oplegging van een jeugdsanctie.
Het wegingskader is in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht bij ongeveer de helft van de zaken gebruikt. Dit kan met een aantal aspecten te maken hebben (Buysse & Scherders, 2015). Volgens de onderzoekers vragen adolescentenstrafrechtzaken meer tijd dan reguliere zaken, met name wanneer het een advies jeugdstrafrecht betreft. De praktische bruikbaarheid van het wegingskader wordt belemmerd door extra administratieve afhandelingen (invullen van het wegingskader en uploaden naar hun bronsystemen) en doordat informatie daarvoor moeilijk te achterhalen is (er wordt om informatie gevraagd waarbij de adviseurs van de reclassering afhankelijk zijn van de jongere en van referenten) (Buysse & Scherders, 2015). Daarnaast is de mogelijkheid om het wegingskader in te vullen in IRIS pas sinds begin 2015 volledig operationeel. Dit kunnen allemaal punten zijn die maken dat het aantal in IRIS geregistreerde wegingskaders en adviezen nog aan de lage kant is.

*Advisering NIFP*
Als we de advisering door het NIFP voor beide groepen vergelijken, zien we dat het relatieve aantal adviseringen (consulten en PJ-rapportages) uitgebracht bij de ASR-groep vergelijkbaar is met dat bij de historische groep. Dit is ongeacht het type onderzoek door het NIFP (mono, dubbel, triple). Wel blijkt dat bij de ASR-groep relatief vaker een advies jeugdstrafrecht is gegeven dan bij de historische groep. Deze bevinding is opmerkelijk gegeven de verwachting dat er met de komst van het adolescentenstrafrecht meer nadruk zou komen te liggen op de advisering. Opgemerkt moet worden dat in de

loop van de jaren het aantal aangevraagde adviezen bij het NIFP is afgenomen (NIFP, 2016), mogelijk als gevolg van de algemene daling in de jeugdcriminaliteit en/of een afname in de complexiteit van de jeugdige verdachten die met justitie in aanraking komen. Deze redenering strookt ook met de constatering dat het percentage meervoudigekamerzaken in de ASR-groep relatief laag is (Barendregt et al., aankomend). Dit kan een verklaring zijn waarom het relatieve aantal NIFP-adviezen in beide groepen vergelijkbaar is. Verder vinden we dat in bijna een derde van de gevallen in de ASR-groep waar het NIFP om advies is gevraagd, bij de advisering gebruikgemaakt is van de wegingslijst. Vogelvang en Kempes (2015) constateerden dat de wegingslijst in de consultfase of ten behoeve van de PJ-rapportage in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht (tot 31 december 2104) nauwelijks werd gebruikt. Het gebruik van de wegingslijst is niet verplicht gesteld vanuit het NIFP. Deze kan worden gebruikt in het geval er wordt getwijfeld over een advies. De redenen waarom de wegingslijst niet wordt gebruikt in de consultfase zijn volgens Vogelvang en Kempes (2015) tijdgebrek, onvoldoende beschikbare informatie, gebrek aan routine en huiver voor een geprotocolleerd advies. In de PJ-rapportage wordt de wegingslijst niet gebruikt omdat men er onbekend mee is, bang is voor tunnelvisie en er door de wegingslijst maar een beperkte mogelijkheid is tot nuancering in individuele casussen, aldus deze auteurs.

*Preventieve hechtenis*

Tot slot is nagegaan in hoeverre er bij de ASR-groep ook sprake was van preventieve hechtenis van de jongvolwassene in een JJI. In 15% van de 258 zaken (N=39) was sprake van preventieve hechtenis in een JJI. Volgens (gecorrigeerde) cijfers van DJI/DIZ zijn er in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht bijna 1,7 keer zoveel jongvolwassenen in preventieve hechtenis in een justitiële inrichting genomen die aan de criteria voor toepassing van het adolescentenstrafrecht voldoen (delict in volwassenenleeftijd en gepleegd na 1 april 2014). De discrepantie tussen de cijfers is te begrijpen door een administratieve achterstand van informatie in de justitiële keten. De steekproef van de ASR-groep is in mei 2015 getrokken, terwijl de DJI/DIZ-informatie in maart 2016 is geleverd. Het duurt in de regel minimaal twaalf maanden voordat de administratieve achterstand is weggewerkt.

Een belangrijke beperking van onze methode is dat een selectie is gemaakt van strafzaken die volgens de registratie van het OM betrekking hadden op de toepassing van het jeugdstrafrecht bij een jongvolwassene in eerste aanleg. We hebben niet onderzocht in hoeverre er bij jongvolwassenen waarbij niet het jeugdstrafrecht maar het volwassenenstrafrecht is toegepast sprake is geweest van veranderingen in advisering in de tijd. Een doel van het adolescentenstrafrecht is namelijk dat in de voorgeleiding meer aandacht wordt

gegeven aan de advisering bij jongvolwassenen, ongeacht of dit nu leidt tot een sanctionering volgens het jeugdstrafrecht.

De bevinding dat een aanzienlijk deel van de zaken waarin artikel 77c Sr. wordt toegepast *niet* gepaard gaat met preventieve hechtenis kan erop wijzen dat het jeugdstrafrecht ook bij minder ernstige of complexe zaken van jongvolwassenen wordt toegepast dan beoogd (namelijk zaken waarbij in de regel preventieve hechtenis volgt). Dit blijkt ook uit de vonnissen van de ASR-groep, waarbij in 64,3% van de parketnummers de politierechter uitspraak heeft gedaan (Barendregt et al., aankomend).

### *4.2.5 Ontwikkelingen bij enkele overige jeugdsancties*

Met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht zijn ook veranderingen doorgevoerd bij enkele jeugdsancties zoals de PIJ-maatregel, de GBM, beperking in de toepassing van een 'kale' taakstraf bij ernstige gewelds-, zeden- en enkele andere misdrijven en de bijzondere voorwaarden bij jeugdsancties. Van de laatste twee sanctiemodaliteiten beschikten we over trendgegevens. Daarvan is nagegaan welke veranderingen zich voordoen voor en na de invoering van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht.

Wettelijk mag een 'kale' taakstraf niet meer worden opgelegd bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven waarbij de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ernstig wordt geschonden (voor minderjarigen sinds april 2014 en voor jongvolwassenen sinds 2012). We zijn nagegaan in hoeverre er bij dergelijk ernstige feiten nog sprake is van het opleggen van een 'kale' taakstraf. De resultaten laten zien dat in strafzaken wegens ernstige gewelds- of zedenmisdrijven in ongeveer een derde van de gevallen sprake is van het opleggen van een 'kale' taakstraf. In de overige zaken is sprake van een (al dan niet voorwaardelijke) vrijheidsbeneming (al dan niet in combinatie met een andere sanctie). We zien na invoering van het adolescentenstrafrecht geen daling in het aandeel 'kale' taakstraffen voor deze ernstige feiten. Ten aanzien van het totale aantal strafzaken tegen adolescenten gaat het om minder dan 3% van de zaken bij 16- en 17-jarigen en minder dan 1% bij 18-23-jarigen. Hierbij moeten we wel nuanceren dat uit de registers zoals die door ons zijn gebruikt niet de ernst van deze zaken bekend is. Het is mogelijk dat het gepleegde feit minder ernstig is waardoor een 'kale' taakstraf wel een mogelijkheid is.

Wat betreft strafzaken met een voorwaardelijke sanctie zien wij bij beide leeftijdsgroepen dat het aandeel bijzondere voorwaarden enkel wijzend op het zich gedragen naar aanwijzingen van de hulpverlenende instantie afneemt, terwijl het aandeel bijzondere voorwaarden van enkel meldplicht of anders of combinatie toeneemt. Het lijkt erop dat er met de komst van het adolescentenstrafrecht meer invulling wordt gegeven aan de bijzondere voorwaarden

bij een sanctie. Desondanks blijft van een aanzienlijk deel van de strafzaken met een voorwaardelijke sanctie met bijzondere voorwaarden onduidelijk om welke voorwaarden het precies gaat. Dit geldt ook voor de jongvolwassenen, terwijl ten aanzien van (jong)volwassenen al sinds 2012 de mogelijkheid bestaat om in een vonnis nadere invulling te geven aan de bijzondere voorwaarden. Het is goed denkbaar dat de bijzondere voorwaarden wel worden opgenomen in het vonnis, maar dat deze informatie niet goed in de systemen wordt geregistreerd.

### 4.3 Kanttekeningen

Een evaluatie van 'recently introduced policy instruments' (RIPI's, Kautto & Simila, 2005) is gebaat bij een combinatie van de reconstructie van de beleidstheorie en een analyse van de empirische ontwikkelingen in enkele kernindicatoren. Een probleem bij een evaluatie van een beleidsinstrument kort na introductie, zoals in dit geval bij het adolescentenstrafrecht, is dat de informatie over de kernindicatoren beperkt is en als er al informatie is, dan is het de vraag hoe betrouwbaar deze geregistreerde informatie is, ook omdat er achterstanden zijn in de systemen (geregistreerd). In dit onderzoek liepen we ook tegen deze vertraging aan. Dit betekent dat de gegevens vooralsnog voorlopige gegevens zijn (zie ook Barendregt et al., aankomend).
Het probleem van vertraging doet zich voor waar het gaat om de aantallen jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht. We vonden in ons onderzoek dat er sprake is van een vertraging van minimaal twaalf maanden. De bulk van de zaken is na twaalf maanden geregistreerd, maar in de periode daarna kunnen ook nog zaken volgen die eerder ontbraken. Dit betekent dat de ASR-onderzoeksgroep ook maar een deel van de jongvolwassenen betreft die uiteindelijk in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht zijn berecht volgens het jeugdstrafrecht.

Het onderzoek is beperkt tot door instanties geregistreerde gegevens. Naast de vertraging zijn er ook andere beperkingen. De prioriteiten bij registratie van deze gegevens kunnen in de loop van de tijd veranderen. Zo is bij de reclassering bijvoorbeeld in het voorjaar van 2015 een 'vinkje' in het registratiesysteem verplicht gesteld waarin een advies over al dan niet toepassing van het jeugdstrafrecht wordt gegeven. Voor die tijd was deze verplichte registratie er nog niet. Dat wil niet zeggen dat in de zaken waarin we geen informatie over het advies vonden, er geen advies was, maar het betekent dat een dergelijk advies niet was geregistreerd. Ook de registratie van het wegingskader in IRIS is pas begin 2015 volledig operationeel geworden, wat geleid kan hebben tot onderregistratie.

Een laatste kanttekening betreft de selectie van de onderzoeksgroepen waarbij de artikelen 77b Sr. en 77c Sr. zijn is toegepast. Dergelijke strafvorderlijke informatie is niet beschikbaar in de registratiesystemen van justitie (OM en ZM) waarover het WODC de beschikking heeft. Daarom zijn twee indicatoren gebruikt om de onderzoeksgroepen samen te stellen: toepassing jeugdstrafrecht en toepassing jeugdsancties. Voor de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen is vervolgens een validatieslag uitgevoerd door de gegevens te koppelen aan fysieke vonnissen (zie Barendregt et al., aankomend). Na koppeling aan vonnissen bleek dat deze enige bias veroorzaken (in 5% van de zaken is sprake van VSR of vrijspraak). Het is niet duidelijk of deze bias constant is in de tijd. In het onderzoek is voor de ASR-groep de bias eruit gehaald doordat we de gegevens op microniveau hebben gekoppeld aan vonnissen waardoor correctie mogelijk was. Voor de historische groep bleek het vooralsnog niet mogelijk om de correctie uit te voeren aangezien we bij het afronden van dit deelproject nog niet over alle vonnissen beschikken. De vergelijking tussen de historische groep en de ASR-groep moet dus met enige voorzichtigheid worden uitgevoerd, aangezien het waarschijnlijk is dat er in de historische groep nog zaken zitten die uiteindelijk via het volwassenenstrafrecht zijn afgedaan of waarin uiteindelijk vrijspraak volgde. Verder geldt dat zaken die zijn afgedaan in hoger beroep niet zijn meegenomen.
De validatieslag is niet gedaan voor zaken waarbij het gaat om toepassing van volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen (dit is een arbeidsintensieve klus die voor dit huidige onderzoek onevenredig veel inzet van de rechtbanken zou vragen voor het aanleveren van vonnissen). Omdat we niet met zekerheid kunnen zeggen dat de correctie die voor jongvolwassenen geldt, ook opgaat voor de toepassing van het volwassenenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen moeten die cijfers met de nodige voorzichtigheid worden bekeken.

## 4.4 Richtingen voor nader onderzoek

Dit onderzoek heeft inzichten opgeleverd voor nader onderzoek naar de werking van het adolescentenstrafrecht. Zonder compleet te kunnen/willen zijn, betreft het vragen die betrekking hebben op de doelgroep en de concepten ‘onvoltooide ontwikkeling’ en de ‘pedagogische werking van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen’. Voor een deel worden deze hieronder geopperde punten onderzocht in deelprojecten van het onderzoeksprogramma adolescentenstrafrecht (bijlage 3).

*Doelgroep*
Onder meer om de praktijk ook de mogelijkheid te bieden voor maatwerk is de doelgroep van het adolescentenstrafrecht, en dan met name de jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht kunnen worden berecht, in het wetsvoorstel en de wet adolescentenstrafrecht algemeen omschreven. Er

worden enkele voorbeelden genoemd van criminele adolescenten die in aanmerking kunnen komen zoals veelplegers, kwetsbare jongeren (hoewel niet duidelijk is wat met de term 'kwetsbare jongeren' wordt bedoeld; zie hierover ook voetnoot 9.) en jongeren met psychische problematiek.
De selectie van de doelgroep ligt bij de professionele praktijk. De betrokken ketenpartners OM, 3RO en NIFP hebben elk hun eigen indicaties uitgewerkt voor de selectie van de jongvolwassenen. Dit betekent dat de selectie afhankelijk is van de kennis en kunde van die professional in de praktijk. Er zijn al geluiden dat vanwege de dalende instroom van jeugdigen bij het OM het specialisme van jeugdofficier en daarmee de kennis over de specifieke kenmerken van jongeren aan het vervagen is. Gegeven de rol om al bij de vordering aan te geven of een traject volgens het jeugdstrafrecht wordt overwogen, is het de vraag of in de praktijk vergelijkbare afwegingen worden gemaakt. Er kan regionale variatie ontstaan in bij welke jongvolwassenen het jeugdstrafrecht wordt geadviseerd, toegepast en uitgevoerd. Naar verwachting versterkt de Jeugdwet (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33 684) deze regionale variatie omdat het aanbod van de jeugdreclassering per 1 januari 2015 per gemeente kan verschillen. De vraag is dan ook wat de kenmerken zijn van de doelgroep van het adolescentenstrafrecht (en dan met name de jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht), in hoeverre daarbij regionaal variatie is en wat de rol is van de kennis en kunde van de professionals bij de selectie. In zowel het kenmerkenonderzoek als de procesevaluatie van het adolescentenstrafrecht zal hierop nader worden ingegaan.

*Onvoltooide ontwikkeling*
De ontwikkeling van de adolescent, of specifieker gezegd de onvoltooide ontwikkeling, is een centraal concept in de beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht. Ketenpartners als OM, reclassering en NIFP hebben het concept 'ontwikkelingsfase' of 'onvoltooide ontwikkeling' verder uitgewerkt met respectievelijk richtlijnen in de strafvordering voor jeugdigen en adolescenten (*Stcrt.* 2011, 19 253), een wegingskader (Buysse & Scherders, 2015) en een wegingslijst adolescentenstrafrecht (Vogelvang & Kempes, 2014). Er is geen verplichting deze kaders/lijsten te gebruiken. Voor de uitvoering in de praktijk is het relevant dit concept nader uit te werken. Op die manier kan worden aangescherpt welke jongvolwassenen in aanmerking (kunnen) komen voor het jeugdstrafrecht. Daarnaast biedt het mogelijkheden voor ketenpartners om te adviseren over interventies voor de betreffende jongvolwassene die aansluiten bij zijn of haar ontwikkeling. Een belangrijk criterium vanuit de What Works-benadering voor effectieve interventies is dat de doelgroep aansluit bij de interventie die wordt ingezet (Andrews et al., 2006).
Voor de uitwerking van het concept 'onvoltooide ontwikkeling' kan worden aangehaakt bij onderzoek naar de ontwikkeling van adolescenten en jongvolwassenen (zie Loeber et al., 2015; Lösel et al., 2012; Steinberg, 2013). Een mogelijke omschrijving van 'onvoltooide ontwikkeling' zou kunnen zijn dat

het functies betreft waarover een jongere nog niet de volledige controle heeft (Steinberg, 2013). Recent wetenschappelijk onderzoek biedt ook aanknopingspunten voor de mate waarin bij adolescenten sprake is van een nog niet voltooide ontwikkeling. Daaruit blijkt dat bij adolescenten sprake is van een nog onvoltooide ontwikkeling van relevante hersengebieden en -functies in vergelijking met volwassenen (Blakemore & Choudhurry, 2006; RSJ, 2012). Daarbij geldt wel dat sprake is van individuele variatie en variatie in de ontwikkeling van verschillende domeinen van functioneren (zie Braams et al., 2015; Casey, 2013; Casey & Caudle, 2013; Harden & Tucker-Drob, 2011; Quin & Harden, 2013; Spear, 2013). Jongeren van dezelfde leeftijd laten grote verschillen zien in hun ontwikkeling op bijvoorbeeld cognitief en sociaal-emotioneel vlak. Populair gezegd, er zijn vroege en late rijpers. Doordat het adolescentenstrafrecht rekening houdt met maatwerk kan met deze diversiteit in ontwikkeling rekening worden gehouden (hoewel dit op voorhand niet zo is bedacht). Relevant daarbij is dan wel dat in de screening rekening kan worden gehouden met deze individuele variabiliteit in de ontwikkeling.
Maatschappelijke ontwikkelingen zorgen er ook voor dat de hedendaagse adolescenten- en jongvolwassenenlevensfase wordt gekenmerkt door een langere afhankelijkheid voordat ze beginnen aan een volwassen bestaan waarin ze zelfstandig functioneren, een baan hebben en een huishouden runnen. Dit wordt ook wel 'emerging adulthood' of uitgestelde volwassenheid genoemd (Arnett, 2000; Pleysier, 2015). Ook deze ontwikkelingen dragen bij aan de individuele ontwikkeling van jongvolwassenen.
Een vraag in het kader van de evaluatie van het adolescentenstrafrecht is wat de onvoltooide ontwikkeling van criminele adolescenten inhoudt. Relevant is de ontwikkeling van hersengebieden en -functies die betrekking hebben op risicofactoren voor antisociaal en crimineel gedrag. Het gaat om factoren als impulscontrole of zelfcontrole, gevoeligheid voor sociale beloningen en voor (de aanwezigheid van) vrienden, of empathie, of het kunnen vormen van een oordeel over de gevolgen van eigen acties. In het kenmerkenonderzoek van het onderzoeksprogramma wordt hierop ingegaan.

*Pedagogische werking jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen*
Een centrale veronderstelling van het adolescentenstrafrecht is dat de pedagogische werking van het jeugdstrafrecht ook positief werkt voor jongvolwassenen. In het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting is de invulling van pedagogische werking van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen algemeen gehouden. De praktijk kan maatwerk leveren, zo is de gedachte. Aan een pedagogische invulling van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen is al handen en voeten gegeven, zoals de speciale aanpak van jongvolwassenen bij de reclassering en in de JJI's (zie eerder). Vragen die voor een vervolgonderzoek ontstaan, zijn of het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht in de praktijk leidt tot een versterking van de pedagogische werking van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen. Met het wetsvoorstel adolescentenstraf-

recht is een einde gekomen aan de zogenoemde 'opvoed-PIJ-maatregel' (hoewel deze in de praktijk nauwelijks werd gebruikt). Ook kan een PIJ-maatregel niet meer worden ingezet bij relatief minder zware problematiek. De GBM biedt hiervoor nu wel meer mogelijkheden en het is de vraag of de toepassing in de praktijk verandert (wat betekent het bijvoorbeeld voor de toepassing van deze maatregelen bij jongvolwassenen?). Hierbij spelen ook vragen over de kennis die in de praktijk bij OM, reclassering en NIFP aanwezig is over jongvolwassenen, hun ontwikkeling en wat daaraan kan worden gedaan. In de procesevaluatie van het adolescentenstrafrecht wordt hier voor een deel op ingegaan.

Of de pedagogische aanpak vanuit het jeugdstrafrecht ook voor jongvolwassenen werkt, in de zin dat het resocialisatie van de jongvolwassen versterkt en leidt tot vermindering van recidive, is nog niet duidelijk omdat onderzoek hiernaar beperkt is.[55] In de afgelopen jaren is er wel verandering gekomen in onderzoek naar sancties en interventies voor jongvolwassenen (zie Boendermaker et al., 2012, 2014; Lösel et al., 2012; Loeber et al., 2012, 2015). Leeftijdspecifieke interventies zijn relevant (Boendermaker et al., 2014; Loeber et al., 2012; Lösel et al., 2012). Jongvolwassenen verschillen van minderjarigen. Zo lijken individuele risicofactoren prominent aanwezig (bijvoorbeeld na aanvang van de adolescentie komen psychiatrische stoornissen pregnanter naar voren en ze verdwijnen niet in de jongvolwassenenperiode), is (economische) zelfstandigheid een belangrijke aan te leren vaardigheid en zijn er problemen die zich pas vanaf de adolescentiefase ontwikkelen (ongewenste tienerzwangerschap, drugsmisbruik) (Loeber et al., 2012). Specifiek voor jongvolwassenen lijken interventies effectief die zich richten op cognitieve en gedragstrainingen, een systeemgerichte aanpak hebben en rekening houden met nazorg en de transitiefase waarin jongvolwassenen zitten (Boendermaker et al., 2014; Lipsey, 2009). Hoewel deze ingrediënten theoretisch van belang lijken, ontbreekt het nog aan gedegen onderzoek waaruit effecten op resocialisatiekenmerken en recidive blijken. In het onderzoeksprogramma Monitoring en Evaluatie Adolescentenstrafrecht is voorzien in een effectmeting waarbij mogelijke effecten van het toepassen van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen wordt onderzocht in vergelijking met het toepassen van het volwassenenstrafrecht.[56] Daarbij wordt naast recidive ook nagegaan of effecten te meten zijn op resocialisatiekenmerken als werk en huisvesting.

55 Het ontbreken van onderzoek naar de werking van sancties en interventies bij jongvolwassen daders is mede een gevolg van de indeling van sanctiestelsels in minderjarigen en volwassenen (Lösel et al., 2012). Onderzoek naar de werking van justitiële sancties heeft zich in het verleden vooral gericht op minderjarigen of volwassenen.

56 Hierbij merken we wel op dat het niet gaat om de effecten van afzonderlijke interventies die de jongeren opgelegd krijgen.

## 4.5 Conclusie

Al sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw is aandacht gevraagd voor een speciale aanpak van jongvolwassenen in het strafrecht. Het adolescentenstrafrecht biedt met de verruiming van de leeftijdsgrens tot 23 jaar zo'n speciale aanpak. Over het geheel genomen menen we dat er wetenschappelijke evidentie is die een aparte aanpak van jongvolwassenen rechtvaardigt (zie bijvoorbeeld Boendermaker et al., 2014; Loeber et al., 2012, 2015; Lösel et al., 2012). Ook de nadruk op advisering voorafgaand aan de berechting is in lijn met de constatering uit wetenschappelijk onderzoek dat een goede en betrouwbare screening en selectie van de doelgroep vooraf relevant is voor de effectiviteit van een interventie. Het adolescentenstrafrecht heeft daarmee extra mogelijkheden gecreëerd om criminaliteit onder jongvolwassenen terug te dringen. De doelgroep en enkele centrale concepten ('onvoltooide ontwikkeling' en 'pedagogische werking jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen') vragen echter wel om nadere uitwerking. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen hoe het adolescentenstrafrecht in de praktijk uitpakt en welke variatie hierdoor ontstaat; niet alleen lokaal, maar ook wat betreft de kenmerken van de jongvolwassenen die worden berecht volgens het jeugdstrafrecht. Uit het empirische onderzoek blijkt dat er in de eerste vijf kwartalen na invoering van het adolescentenstrafrecht een toename te zien is in het aantal jongvolwassenen dat is berecht volgens het jeugdstrafrecht (artikel 77c Sr.), dit tegen de achtergrond dat de jeugdcriminaliteit in het algemeen daalt. Om na te gaan of de ontwikkelingen onder jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht ook in de richting gaan die werd beoogd, zijn de adviseringen onderzocht voor een groep jongvolwassenen berecht na invoering (de adolescentenstrafrechtgroep) en een groep voor invoering (historische vergelijkingsgroep). Het aantal adviseringen door de 3RO bij de adolescentenstrafrechtgroep is groter dan bij de historische groep. Het aantal adviezen door het NIFP (consulten en PJ-rapportages) is in beide groepen min of meer gelijk. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat aantal adviezen over complexe zaken van jeugdigen waarvoor het NIFP wordt ingeschakeld te adviseren terugloopt. Deze ontwikkelingen wijzen erop dat in de praktijk gebruik wordt gemaakt van de verruimde mogelijkheden die het adolescentenstrafrecht biedt voor een speciale aanpak van jongvolwassenen volgens het jeugdstrafrecht.

# Summary


**The 'adolescentenstrafrecht' (Criminal law applicable to young adults) Policy theory and initial empirical findings**

The so called 'Adolescentenstrafrecht' has been active since 1 April 2014 in the Netherlands. With the 'adolescentenstrafrecht', the legislature intends juvenile and adult criminal law to be applied to 16 to 23-year-olds in a flexible manner. The purpose of this research is to obtain insight into the policy theory behind the bill at an early stage after the introduction of the legislature. Moreover, we examine trends in criminal cases against 16 to 23-year-olds and, in particular, the application of juvenile criminal law to young adults (18 to 23-year-olds; Article 77c of the Dutch Penal Code). The *bill* 'adolescentenstrafrecht' in its entirety consists of 19 parts of which the policy assumptions are described in this study. The bill emphasises the application of juvenile criminal law regarding young adults aged 18 to 23. Whereas the application of criminal law regarding young adults remains the main rule, young adults can be sentenced according to juvenile criminal law when offenders' personalities or the circumstances in which the crimes were committed provide reasons to do so.
A policy theory reconstruction and an empirical exploration were carried out in this study, which in evaluation studies is known as the evaluation of a Recently Introduced Policy Instrument (RIPI). This is the first evaluation study of the multi-year research programme 'Monitoring and Evaluation of the 'adolescentenstrafrecht'. This sub-project does not aim to investigate the functioning or effect of the 'adolescentenstrafrecht' in practice. These topics will be dealt with in other sub-projects of the research programme. The research does, however, provide insight into the policy assumptions of the bill and into the question whether, in the initial period after the introduction, the application in practice is in line with these assumptions.

### Policy theory reconstruction

The reconstruction of a policy theory focuses on the effect – as presumed by, among others, the legislature – of the various parts of the bill 'adolescentenstrafrecht'. Parliamentary and policy documents and other relevant literature have been studied. Furthermore, interviews have been conducted with persons who were closely involved in the drafting of the bill.
The Explanatory Memorandum shows that the bill 'adolescentenstrafrecht' had the following objectives:

- Increasing the flexibility in the application of sanctions around the age of 18, *the emphasis being on increased accessibility of juvenile criminal law for young adults (18 to 23-year-olds).*
- More emphasis on security in society and on protection of victims.
- Clearer distinctions between juvenile sanctions.

The target group for the 'adolescentenstrafrecht' has been defined according to the age during offence (16 to 23 years old), problems of the offender and type of crime. Which young adults qualify for juvenile criminal law depends on the personality of the offender and the circumstances in which the crime has been committed. The examination of these conditions has been left to professionals in practice. Forensic advice and consultency, and demands made by the prosecution prior to the trial play a key role here. The aim is to use a tailored approach in all cases.
The 'adolescentenstrafrecht' centres on expanding the upper age limit for application of Article 77c of the Dutch Penal Code from 21 to 23 years and a few amendments to the Dutch Code of Criminal Procedure, the purpose of which is to facilitate the sentencing of 16 to 23-year-olds according to juvenile criminal law. The main idea behind sentencing young adults according to juvenile criminal law is that some young adults are better sanctioned under juvenile criminal law due to their personality, where the immature development of young adults plays an important role. By placing more emphasis - during the lead-up to the trial - on the (immature) development of young adults (i.e. the demands of the Public Prosecutor, preventive custody and the advice given by the probation service and/or the Netherlands Institute of Forensic Psychiatry and Psychology (NIFP)) the court may impose a 'customised' sanction (a more tailored approach). Just as with minors, young adults must attend for the trial to take place. If the court tries a young adult under juvenile criminal law, enforcement will follow the sanctions system applied or, in other words, a juvenile sanction will be imposed. The educational approach of juvenile criminal law may offer 18 to 23-year-olds more opportunities (re-)education and rehabilitation than when sentenced according to adult criminal law. It is assumed that this approach will reduce the likelihood of recidivism.

## Empirical findings

In the second part of this study, developments were examined in the sanctioning of 16 to 23-year-olds during the period from 1 January 2013 to 1 July 2015. Here, too, the emphasis is on trends in the 18-23 age group. This method made it possible to assess at an early state after the introduction of an act whether this act is applied in practice, while also taking general developments in youth crime into account.

Data from the registration system of the Public Prosecution Service (RAC-min) have been used. This study focuses on criminal cases that have been settled by the *court* in the first instance. It does not include cases that are heard on appeal, nor cases settled by the Public Prosecution Service. During the research, it appeared that the application of juvenile criminal law to

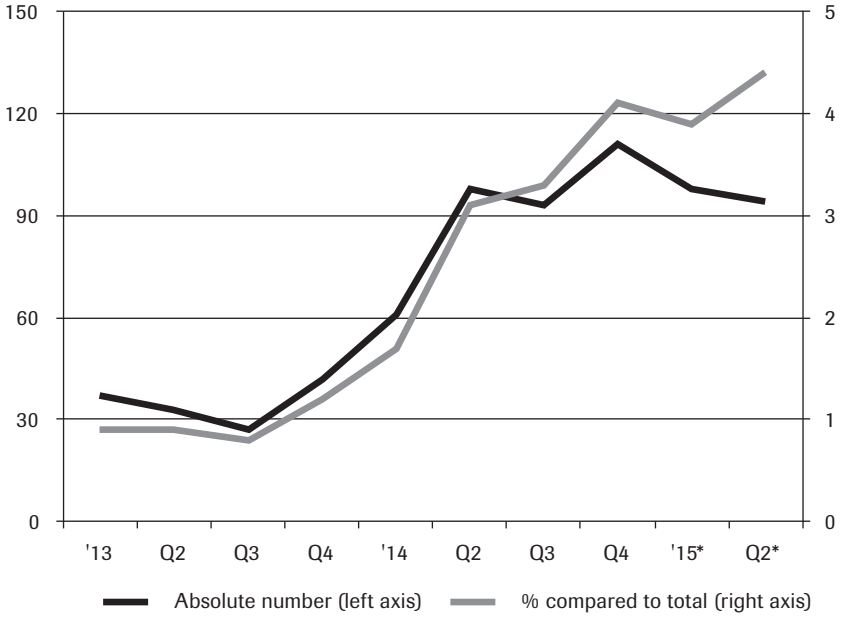
young adults (Article 77c of the Dutch Penal Code; the same applies to Article 77b of the Dutch Penal Code) is not reliably registered . During the study it was decided to also conduct a validation study that will be reported on separately. The findings of this validation study have been implemented in the methodology of the current study. In order to examine the advice given by the probation service (the three Dutch probation organisations) and the NIFP for young adults who have been tried under juvenile criminal law, RAC-min data were used to compile two groups whose results were compared; one historical group (criminal cases in which Article 77c of the Dutch Penal Code was applied before the introduction of criminal law applicable to young adults) and a group of young adults subject to juvenile criminal law after the introduction.

With respect to 16 and 17-year-olds and 18 to 23-year-olds, the absolute and relative numbers of cases settled in the first instance decreases over time. This trend is in line with the general decrease in the number of suspects and juvenile offenders (under criminal law)—a decline that started in 2008 in the Netherlands. Relatively speaking, property offences are the most frequently committed crimes among both age groups, followed by violent crimes. The most common sanction among 16 and 17-year-olds is community service, followed by a suspended prison sentence. Among 18 to 23-year-olds, the most common sanction is community service, followed by a prison stence and fines. The application of adult criminal law to 16 and 17-year-olds (trial in the first instance) is uncommon, only a few dozen times per quarter, and less than 10 times per quarter since the end of 2014. It concerns 1-3% of all criminal cases against 16 and 17-year-olds. The trends are fluctuating and show a decrease in the application of Article 77b of the Dutch Penal Code since the last quarter of 2014.

While the total number of criminal cases against 18 to 23-year olds is decreasing, the application of juvenile criminal law to young adults (Article 77c of the Dutch Penal Code) shows an increasing trend (see figure S1). In absolute numbers, it concerned fewer than 40 cases per quarter before the introduction; this number increased in the first quarter of 2014 and is around 100 cases per quarter after the introduction. Relatively speaking, it concerned less than 1% of the number of criminal cases against young adults before the introduction, compared to (over) 4% of all criminal cases against young adults after the introduction—this number has more than quadrupled. The increase is irrespective of the general decrease in the number of criminal cases against young adults settled by the court in the first instance. This shows that attention for and the trial of young adults under juvenile criminal law has increased with the arrival of criminal law applicable to young adults. The increase mainly concerns criminal cases against 18 to 21-year-olds. Although the number of criminal cases in which juvenile criminal law was

applied to young adults aged 21 and 22 has more than tripled, its share remains limited.

**Figure S1 Application of juvenile criminal law to 18 to 23-year-olds during the period 2013 - Q2 2015, in absolute numbers and as a percentage****




* Preliminary figures.

** Relative compared to the total number of criminal cases against 18 to 23-year-olds.

Source: RAC-min, revised by the Research and Documentation Centre (WODC)

The criminal cases against young adults in which juvenile criminal law is applied mainly concern cases in which violent offences were committed, followed by property offences. In the majority of these cases, a (suspended or non-suspended) prison sentence is imposed. The share of community services has increased after the introduction of criminal law applicable to young adults in the application of Article 77c of the Dutch Penal Code.
With the 'adolescentenstrafrecht', there is increased emphasis on the advice given by the three probation organisations and the NIFP prior to the trial. It is to be expected that advice is given relatively more often after the introduction. In order to verify this, from the public prosecutor's database cases were selected before and after the introduction of the bill (in order to form a historical group and a group subject to criminal law applicable to young adults respectively). The findings indicate that after the introduction of the 'adolescentenstrafrecht', the probation service more often gives advice in those cases in which Article 77c of the Dutch Penal Code is applied to 18 to 23-year-

olds. The relative numbers of recommendations by the NIFP is similar before and after the introduction. This could be explained by a decline in juvenile crime and/or a decrease in the complexity of suspects coming into contact with the law. A considerable part of the cases in which Article 77c of the Dutch Penal Code is applied is not associated with preventive custody. This could indicate that juvenile criminal law is also applied in less serious or complex cases against young adults than initially intended.

The bill 'adolescentenstrafrecht' also implemented changes to several juvenile sanctions such as a restriction of the application of a 'basic' community service (e.g. only a community service without another sanction) in case of serious violent and sex offences and some other offences. The application of a mere 'basic' community service in case of serious violent and sex offences is limited. With respect to the total number of criminal cases against young adults, it concerns less than 3% of the cases against 16 and 17-year-olds and less than 1% of the cases against 18 to 23-year-olds. However, based on register data the seriousness of the crime is unknown which could bias the results. Another example is making the special conditions in the judgment more explicit in case of suspended juvenile sanctions. For this latter example, on the one hand, the relative number of criminal cases in which a suspended sanction is imposed and 'special conditions merely point to behaviour in accordance with instructions of the assistance organisation' decreased in both age groups. On the other hand, the relative number of special conditions with 'a requirement to report or otherwise' increased.

### Limitations

The study has limitations. Only data from registration systems have been used. These systems have a delay regarding when information is available for research. Therefore, these results are preliminary. Moreover, the registrations do not provide clear information about the seriousness of offences. These data also depend on priorities among the organisations managing the systems. Furthermore, the group subject to criminal law applicable to young adults is a *sample* of all young adults who were tried under juvenile criminal law after the introduction of the 'adolescentenstrafrecht'. This limits the generalizability of the results.

### Directions for future research

The target group as well as a few key concepts of the 'adolescentenstrafrecht' have only been stated in general terms. A further elaboration is desirable, not only in order to determine the functioning and effectiveness of criminal law

applicable to young adults, but also to determine its usefulness in practice. The detailing hereof, however, falls beyond the scope of this research. First of all, the description of the target group and the emphasis on the importance of advice and demand ensure that the selection of young adults is left to professionals in practice. Although this allows for the intended tailored approach, it also raises questions about whether comparable considerations are or can be made in practice, what it means for the legal equality of young adults and whether there are any regional variations in the application of Article 77c of the Dutch Penal Code. Secondly, the 'adolescentenstrafrecht' is not a separate sanction system (although the term suggests that it is), but it concerns a separate treatment of young adults under existing criminal law. This raises questions, for example, about culpability among young adults and how the approach to young adults is organised in other countries. Thirdly, the idea is that the key concept of 'immature development' justifies a separate treatment of young adults. It is unclear what this may mean, also because young adults show a large variation in their development (some mature earlier than others). A possible operationalization of incomplete development could concern functions which young adults not yet fully control, and that functions that pose as risk factors for antisocial and criminal behaviour are particularly relevant. Fourthly, it is an assumption that the pedagogical effect of juvenile criminal law also works for young adults. As there is limited research about this, it is unclear whether the specific pedagogical effect is effective for this age group, for there are countless of differences between young adults and minors, including risk factors for criminal behaviour. Examining this effect requires a differentiated approach. Follow-up projects of the Monitoring and Evaluation of the 'adolescentenstrafrecht' research programme will answer some of these questions (amongst others).

## Conclusion

There is scientific evidence that justifies a separate approach to young adults under criminal law. Moreover, the emphasis on forensic advice before trial is in line with the findings from scientific research that a valid, reliable and in advance screening and selection of the target group is relevant for the effectiveness of an intervention. Criminal law applicable to young adults therefore seems to offer opportunities for reducing crime among young adults. The target group and a few key concepts ('incomplete development' and 'pedagogical effect of juvenile criminal law on young adults') are described in general terms and the further implementation has been left to professionals in practice. This raises several new questions about the functioning of the 'adolescentenstrafrecht' in practice. Follow-up research will have to show the effect of the bill 'adolescentenstrafrecht' in practice and the variations that arise, not only locally but also as regarding the characteristics of young adults that

are tried under juvenile criminal law. The empirical research shows that in the first five quarters after the introduction of the 'adolescentenstrafrecht', there has been an increase in the number of young adults that are tried under juvenile criminal law (Article 77c of the Dutch Penal Code), against the background that there is a general decline in juvenile (and adult) crime. This result, including the increase in the advice on young adults by the probation service, indicates that the extended possibilities for a special approach to young adults are used in practice.

# Literatuur


Andrews, D.A., Bonta, J. & Wormith, J.S. (2006). The recent past and near future of risk and/or need assessment. *Crime & Delinquency, 52*, 7-27.

Arnett, J.J. (2000). Emerging adulthood. A theory of development from the late teens through the twenties. *Amercian Psychologist, 55*, 469-480.

Barendregt, C., Beerthuizen, M.G.C.J. & Laan, A.M. van der (2016). Jeugdige strafrechtelijke daders. In A.M. van der Laan & H. Goudriaan (red.), *Monitor Jeugdcriminaliteit. Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit in de periode 1997 tot 2015*. Den Haag: WODC/CBS.

Barendregt, C., Beerthuizen, M.G.C.J., Vink, M. Leertouwer, E. & Laan, A.M. van der (aankomend). *Identificatie van 18- tot 23-jarigen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht: een pilot naar de toepassing van artikel 77c Sr*. Den Haag: WODC.

Beer, A. de (2015). Het einde van de PIJ? *Proces, 94*, 257-270.

Beijerse, J. uit (2009). De toepassing van een volwassensanctie bij 16- en 17-jarigen. *Delikt en Delinkwent, 10/75*, 1067-1088.

Bijl, B., Eenshuistra, R.M. & Campbell, E.E. (2011). *Straffe invloed. Evaluatie van de gedragsbeïnvloedende maatregel*. Duivendrecht: PI Research.

Blakemore, S.J. & Choudhury, S. (2006). Development of the adolescent brain: implications for executive function and social cognition. *Journal of Child Psychology and Psychiatry, 47*, 296-312.

Boendermaker, L., Dekovic, M. & Asscher, J.J. (2012). Interventions. In R. Loeber, W.N. Slot, p. H. van der Laan & M. Hoeve (red.), *Persistence and desistence in crime: Explanations, interventions and punishment* (pp. 239-262). Farnham/Burlington: Ashgate Publishing.

Boendermaker, L., Gerrits, G.M., Visser, A., Harder, A.T. & Kalverboer, M.E. (2014). *Zorgaanbod voor 18- tot 23-jarigen in justitiële jeugdinrichtingen*. Groningen: Stichting Kinderstudies.

Braams, B.R., Duijvenvoorde, A.C. van, Peper, J.S. & Crone, E.A. (2015). Longitudinal changes in adolescent risk-taking: a comprehensive study of neural responses to rewards, pubertal development, and risk-taking behavior. *The Journal of Neuroscience, 35*(18), 7226-7238.

Bruning, M.R., Jong, M.P. de, Liefaard, T., Schuyt, p. M., Doek, J.E. & Doreleijers, T.A.H. (2011). *Wegwijs in het jeugdsanctierecht. Onderzoek naar het juridisch kader voor de zwaarste jeugdsancties in theorie en praktijk*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Buysse, W., Hilhorst, N., Abraham, M., Loef, L. (2013). *Evaluatie pilot Adolescentenstrafrecht*. Amsterdam: DSP-groep.

Buysse, W. & Scherders, S. (2015). *Bruikbaarheid van het wegingskader ASR*. Amsterdam: DSP-groep.

Casey, B.J. (2013). The teenage brain: an overview. *Current Directions in Psychological Science, 22*(2), 80-81.

Casey, B.J. & Caudle, K. (2013). The teenage brain: self control. *Current Directions in Psychological Science, 22*(2), 82-87.

CDA (2011). *Naar een special strafrecht voor jongvolwassenen*. Geraadpleegd oktober 2015 op www.cda.nl/en/actueel/toon/naar-een-speciaal-strafrecht-voor-jongvolwassenen.

Commissie-Anneveldt (1982). *Sanctierecht voor jeugdigen*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Commissie-De Jong (1953). *Rapport betreffende de strafrechtelijke behandeling van jeugdige personen*. Amsterdam: Commissie van het Nederlands Genootschap tot Reclassering.

Commissie-Overwater (1951). *Rapport van de commissie ingesteld met het doel van advies tedienen over de vraag in welke richting het rijkstucht- en opvoedingswezen en in verband daarmede het kinderstrafrecht zich zullen moeten ontwikkelen*. Den Haag: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf.

Commissie-Fokkens (1993). *Sancties op maat. Eindrapport van de commissie TBS en sanctietoepassing geestelijk gestoorde delinquenten*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Commissie Wiarda (1971). *Jeugdbeschermingsrecht*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Crone, E. A. & Güroglu, B. (2013). Development of Emotion and Social Reasoning in Adolescence. In Kevin N.Ochsner & Stephen Kosslyn (red.), *The Oxford Handbook of Cognitive Neuroscience*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199988709.013.0008.

Crone, E.A. & Elzinga, B. (2015). Changing brains: how longitudinal fMRI studies can inform us about cognitive and social-affective growth trajectories. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Cognitive Science, 6*(1), 53-63.

DJI (2013). *Implementatieplan Adolescentenstrafrecht DJI*: ongepubliceerd.

DJI (2016). *Orthopedagogisch leefklimaat*. Geraadpleegd mei 2015 op www.dji.nl/Onderwerpen/Jongeren-in-detentie/behandeling-zorg-en-onderwijs/orthopedagogisch-leefklimaat.

Doreleijers, T. & Fokkens, J.W. (2010). Minderjarigen en jongvolwassenen: pleidooi voor meer evidence based strafrecht. In: T.A.H. Doreleijers, J.M. ten Voorde & M. Moerings (red.), *Strafrecht en forensische psychiatrie voor 16- tot 23-jarigen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Europese Commissie. (2013). *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure*. Brussel 27-11-2013. Bijlage bij *Kamerstukken I,* 2013/14, 33 831, nr. A.

Farrington, D. p. (1986). Age and crime. In M. Tonry & N. Morris (red.), *Crime and Justice. An annual review of research* (7e ed., pp. 189-250). Chicago: University of Chicago Press.

Harden, K.P. & Tucker-Drob, E.M. (2011). Individual differences in the development of sensation seeking and impulsivity during adolescence: further evidence for a dual systems model. *Developmental Psychology, 47*, 739-746.

Heffen, O. van (2003). Beleid theorieën uit de beleidspraktijk. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (8e herziene druk, pp. 225-240). Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Helm, G.H.P. van der, Stol, N. van, G.J.J. Stams (2013). *De invloed van het orthopedagogisch leefklimaat in de residentiële justitiële jeugdzorg: recidivevermindering door opvoeding, behandeling en scholing.* Den Haag: DJI. Geraadpleegd mei 2015 op www.dji.nl/Images/(artikel-van-der-helm-leefklimaat-in-de-residentiele-justitiele-jeugdzorgvs7)_tcm93-528044.pdf.

Herweijer, M. (2011). De leeftijdsgrenzen in het jeugdstrafrecht en het jongvolwassenenstrafrecht. *Proces, 90*(4), 212-223.

Kalidien, S.N. & Heer-de Lange, N.E. de (2011). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2010.* Den Haag: Boom Juridische uitgevers, Onderzoek en beleid 298.

Kalidien, S.N. & Heer-de Lange, N.E. de (2015). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014.* Den Haag: Boom criminologie, Justitie in Statistiek 5.

Kautto, p. & Similä, J. (2005). Recently introduced policy instruments and interventions theories. *Evaluation, 11*, 55-68.

Keijser, J. W. de (2010). Straftheorieën in de praktijk. In P.J. Van Koppen, H.L.G.J. Merckelbach, M. Jelicic & J.W. De Keijser (red.), *Reizen met mijn rechter. Psychologie van het recht* (pp. 895-910). Deventer: Kluwer.

Kempen, M.A.H. (2014). Het adolescentenstrafrecht; een flexibel sanctiestelsel voor jongvolwassenen. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, 29*(5), 122-127.

Kempes, M. (2012). *Overzicht van onderzoek naar de PIJ-maatregel tussen 2006-2011.* Den Haag: WODC.

Kessels, R.J. & Verkleij, C.M.P. (2015). Misdrijven en opsporing. In S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014* (pp. 21-28). Den Haag: Boom criminologie. Justitie in statistiek 5.

Kepper, A., Veen, V., Monshouwer, K., Stevens, G., Drost, W., Vroome, Th. de & Vollebergh, W. (2009). *Middelengebruik bij jongens in Justitiële Jeugdinrichtingen. Het gebruik van tabak, alcohol, cannabis en harddrugs bij jongens met en zonder PIJ-maatregel.* Utrecht: Universiteit Utrecht.

De Kinderombudsman (2012). *Een nieuwe kans?! Advies over het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht Den Haag: De Kinderombudsman.* Geraadpleegd april 2016 op www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2012%20advies%20adolescentenstrafrecht.pdf.

Klijn, A., Tulder, F. van, Beaujean, R., Heijder, T. van der & Rodenburg, G. (2008). Moord, doodslag, taakstraf? Een Zembla-uitzending nader bekeken. *Research Memoranda, 4*(1), 1-80.

Laan, A. M. van der & Blom, M. (2011). *Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010. Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010.* Den Haag: WODC.

Laan, A.M. van der & Leertouwer, E. (2014). *Monitoring en Evaluatie adolescentenstrafrecht. Een onderzoeksprogramma*. Den Haag: WODC.
Laan, A.M. van der, Goudriaan, H. & Weijters, G. (2014). *Monitor Jeugdcriminaliteit. Ontwikkelingen in de aantallen verdachten en strafrechtelijke daders 1997 t/m 2012*. Den Haag: WODC/CBS.
Laan, A.M. van der & Goudriaan, H. (2016). *Monitor Jeugdcriminaliteit*. Den Haag: WODC/CBS.
Laan, P. H. van der (1991). *Experimenteren met alternatieve sancties voor jeugdigen*. Arnhem: Gouda Quint.
Laan, P. van der, Lamet, W., Grandia, K., James, C., Meijer, T. & Wanschers, L. (2010). *Reclasseringstoezicht en jongvolwassenen. Een verkennend onderzoek naar kenmerken van jongvolwassen delinquenten in relatie tot reclasseringsbemoeienis*. Amsterdam: NSCR.
Laan, P. van der, Laan, A. van der, Hoeve, M., Blom, M. & Lamet, W. (2012). Jongvolwassen delinquenten en justitiële reacties. *Tijdschrift voor Criminologie, 54*(2), 99-117.
Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation, 24*(1), 5-20.
Linckens, P. (2015). *Gevangeniswezen in getal. 2010-2014*. Den Haag: DJI, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Lipsey, M.W. (2009). The primary factors that characterize effective interventions with juvenile offenders: A meta-analytic overview. *Victims and offenders, 4*, 124-147.
Loeber, R., Hoeve, M., Slot, N. W. & Laan, P.H. van der (2012). *Persisters and desisters in crime from adolescence into adulthood. Explanation, prevention and punishment*. Surrey: Ashgate.
Loeber, R., Hoeve, M., Slot, N.W. & Laan, P.H. van der (2015). Jonge criminelen die volwassen worden. Wat beïnvloedt hun gedrag en wat is de rol van Justitie? Amsterdam: SWP.
Lösel, F., Bottoms, A.E. & Farrington, D.P. (2012). *Young adult offenders. Lost in transition?* Londen: Routledge.
NOS (2010). *Heropvoeding minder vaak ingezet dan verwacht*. Geraadpleegd oktober 2015 op http://nos.nl/artikel/152746-heropvoeding-minder-vaak-ingezet-dan-verwacht.html.
Nederlandse Vereniging voor de Rechtsspraak (NVvR) (2012). *Wetgevingsadvies. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht*. Den Haag: NVvR.
OM (2014). Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt. Geraadpleegd op www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/index/@87496/richtlijn-kader-0.
Plaisier, J. & Mol, M. (2014). *De toekomst van de gedragsbeïnvloedende maatregel*. Amsterdam: Impact R&D.

Plaisier, J., Knijnenberg, M., Lenssen, D., Pollaert, H. & Straaten, I. van (2016). *De oplegging en uitvoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel voor delinquente jongeren*. Amsterdam: Impact R&D.

Pleysier, S. (2015). *Jeugddelinquentie: Fenomeen en verklaringen. In Omgevingsanalyse Vlaams jeugdrecht*. Geraadpleegd februari 2016 op www.law.kuleuven.be/linc/onderzoek/omgevingsanalysevolledigrapport.pdf.

Poppens, M. & Janse de Jonge, A. (2014a). *Kader Adolescentenstrafrecht 2014. Ketenafspraken ten behoeve van de uitvoering van de wetswijziging*. Den Haag: Projectteam implementatie Adolescentenstrafrecht, Ministerie van VenJ.

Poppens, M. & Janse- Jonge de, A. (2014b). *Bijlage bij Kader Adolescentenstrafrecht 2014. Ketenafspraken ten behoeve van de uitvoering van de wetswijziging*. Den Haag: Projectteam implementatie Adolescentenstrafrecht, Ministerie van VenJ.

Quinn, p. D. & Harden, K.P. (2013). Differential changes in impulsivity and sensation seeking and the escalation of substance use from adolescence to early adulthood. *Developmental Psychology, 25*, 223-239.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, RSJ (2009). *Wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling*. Den Haag: RSJ.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, RSJ (2011). *Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!* Den Haag: RSJ.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, RSJ (2012). *Wetsvoorstel adolecentenstrafrecht. Een gemiste kans*. Den Haag: RSJ.

Raad voor de Rechtspraak (2012). *Advies conceptwetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van adolescentenstrafrecht. Adviesbrief aan staatssecretaris Teeven*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Reclassering Nederland (12 november 2013). *Reclassering Nederland onderzoekt certificering voor jeugdreclassering*. Geraadpleegd juli 2015 op www.reclassering.nl/actueel/nieuws/nieuwsarchief?news_id=352.

Ruiter, S., Tolsma, J., Hoorn, M. de, Elffers, H. & Laan, p. van der (2011). *De burger als rechter: een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*. Den Haag: Lemma Uitgevers.

Rutte I (2010). *Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'*. Den Haag, 30 september 2010.

Smit, P. & Goudriaan, H. (2015). Nederland in internationaal perspectief. In S.N.Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014* (pp. 79-84). Den Haag: Boom criminologie, Justitie in Statistiek 5.

Spanjaard, H.J.M., Knaap, L.M. van der, Put, C.E. van der & Stams, G.J.J.M. (2012). Risk assessment and the impact of risk and protective factors. In R. Loeber, M. Hoeve, N.W. Slot & P.H. van der Laan (red.), *Persisters and*

*desisters in crime from adolescence into adulthood: explanation, prevention and punishment* (pp. 127-158). Farnham: Ashgate.
Spear, L. (2013). The teenage brain: adolescents and alcohol. *Current Directions in Psychological Science, 22*(2), 152-157.
Spoel, B. (2012). *Elektronische controle bij jongeren. Aanzet methodische onderbouwing en richtlijnen uitvoering jeugdstrafrechtketen.* Beleidskader Utrecht: Jeugdzorg Nederland.
Steinberg, L. (2004). Risk taking in adolescence. What changes and why? *Annual NY Academy of science,* 1021, 51-58.
Steinberg, L. (2007). Risk Taking in Adolescence. New Perspectives From Brain and Behavioral Science. *Current directions in psychological science,* 16, 55-59.
Steinberg, L. (2013). The influence of neuroscience on US Supreme Court decisions about adolescents' criminal culpability. *Nature Reviews Neuroscience, 14,* 513-518.
Valstar, J. (2015). *JJI in getal. 2010-2014.* Den Haag: DJI, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Verkleij, C.M.P. & Meijer, R.F. (2015). Vervolging. In S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014* (pp. 29-38). Den Haag: Boom criminologie. Justitie in Statistiek 5.
Verwers, C. & Bogaerts, S. (2005). *Strafrechtelijke aanpak van jongvolwassenen. Een verkenning.* Den Haag: WODC.
Vogelvang, L. & Kempes, M. (2014). *(Jong)Volwassen? Gebruik indicatiecriteria adolescentenstrafrecht.* Utrecht: NIFP.
Vogelvang, L. & Kempes, M. (2015). *Implementatie van de wegingslijst adolescentenstrafrecht bij het NIFP.* Utrecht: NIFP/DJI.
Weijers, I. (2007). Artikel 77b Sr.: weinig gebruikt maar slecht gemotiveerd. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, 29*(1), 14-19.
Zembla (2007, 14 oktober). *Uitzending over Taakstraf.* Geraadpleegd oktober 2015 op www.npo.nl/zembla/14-10-2007/VARA_101153941.

**Parlementaire stukken**

*Kamerstukken II,* 1989/90, 21 327, nr. 3
*Kamerstukken II,* 1997/98, 26 114, nr. 3
*Kamerstukken II,* 2001/02, 28 292, nr. 2
*Kamerstukken II,* 2005/06, 30 332, nr. 3
*Kamerstukken II,* 2007/08, 31 215, nr. 3
*Kamerstukken II,* 2008/09, 24 587, nr. 333
Kamerstukken II, 2009/10, 32 169, nr. 3
*Kamerstukken II,* 2009/10, 32 219, nr. 3
*Kamerstukken II,* 2009/10, Aanhangsel, 2531, nr. 2
*Kamerstukken II,* 2010/11, 32 169, nr. 16

*Kamerstukken II,* 2010/11, 28 741, nr. 17
*Kamerstukken II,* 2010/11, 28 741, nr. 18
*Kamerstukken II,* 2010/11, 32 169, nr. 23
*Kamerstukken II,* 2009.10, 32 319, nr.3
*Kamerstukken II,* 2010/11, 24 587, nr. 383
*Kamerstukken II,* 2010/11, 24 587, nr. 412
*Kamerstukken II,* 2010/11, 33 008, nr. 3
*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 3
*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 4
*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 5
*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 6
*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, nr. 7
*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, Handelingen nr. 87, item 31
*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 498, Handelingen, nr. 90
*Kamerstukken II,* 2012/13, 33 684, nr. 3
*Kamerstukken I,* 2011/12, Handelingen, nr. 7
*Kamerstukken I,* 2012/13, 33 498, nr. A
*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. C
*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. E
*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. G
*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, nr. 485
*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 498, Handelingen, nr. 10
*Kamerstukken I,* 2013/14, 33 831, nr. A. EU voorstel: Richtlijn procedurele waarborgen verdachte of beklaagde kinderen COM (2013) 822 (2016)

# Bijlage 1 Begeleidingscommissie

**Voorzitter**

Prof. dr. Wim Slot (VU)

**Leden**

Dr. Victor van der Geest (VU)
Drs. Toon van der Heijden (OM)
Mr. Maurice Kempen (VenJ)
Ilse Landa (VenJ) tot april 2016
Marjolijn Verschuren (VenJ) april-juni 2016
Mr. Tessa Vingerling (VenJ) vanaf mei 2016

# Bijlage 2 Interviews

**Geïnterviewden**

Drs. Arjan de Boer (voorheen VenJ)
Mr. Sophie Leenders (VenJ)
Mr. Maurice Kempen (VenJ)
Mr. Jolande Calkoen-Nauta (Raad voor de Rechtspraak)
Mr. Linda Dubbelman (OM)

# Bijlage 3 Onderzoeksprojecten M&E Adolescentenstrafrecht

Het onderzoeksprogramma Monitoring en Evaluatie Adolescentenstrafrecht dat het WODC op verzoek van DG S&J uitvoert sluit aan bij enkele lopende monitoren die het WODC uitvoert en bevat daarnaast enkele deelprojecten die tezamen tot doel hebben het adolescentenstrafrecht te evalueren. De looptijd van het hele programma is van 2014 tot en met 2019. Hieronder worden de projecten kort benoemd. Meer en actuele informatie is te vinden op de website van het WODC onder Monitoring en Evaluatie Adolescentenstrafrecht.

### Monitoren

Bij het monitoren van het adolescentenstrafrecht wordt aangesloten bij drie langlopende monitoren die het WODC uitvoert. In deze monitoren wordt bij iedere meting ook informatie gegenereerd over de ontwikkelingen die zich onder de leeftijdsgroep 16/18- tot 23-jarigen voordoen. De monitoren hebben ieder hun eigen doorlooptijd en moment van publiceren van gegevens. Het betreft de volgende drie monitoren:

- Strafrechtsketenmonitor jeugd en adolescenten (SKM/jeugd & ASR);
- Recidivemonitor;
- Monitor Jeugdcriminaliteit (MJC).

### Evaluatie

De volgende deelprojecten vormen gezamenlijk de evaluatie van het adolescentenstrafrecht:

- een vroege evaluatie (huidig onderzoek; najaar 2016);
- een pilot naar de toepassing van artikel 77c Sr (verwacht najaar 2016);
- een onderzoek naar de kenmerken van jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht (verwacht medio 2017);
- een procesevaluatie (verwacht najaar 2017);
- een internationale vergelijking naar de aparte bejegening van jongvolwassenen in strafsystemen (verwacht eind 2017/2018);
- een effectmeting (verwacht medio 2019).