Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Cahier 2021-6

Evaluatie van het adolescentenstrafrecht

Een multicriteria evaluatie

A.M. van der Laan
K. Zeijlmans
M.G.C.J. Beerthuizen
m.m.v. L.J.C. Prop

Cahier
De reeks Cahier 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 Justitie en Veiligheid weergeeft.

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van www.wodc.nl

Dankwoord

Het onderzoeksprogramma Monitoren en Evalueren adolescentenstrafrecht is mogelijk gemaakt dankzij de medewerking van vele professionals in de praktijk van het Openbaar Ministerie, reclassering, NIFP, Raad voor de Kinderbescherming, de rechtspraak, de dienst justitiele inrichtingen, de gecertificeerde instellingen voor jeugdreclassering en jeugdzorg en jeugdzorg Nederland. Op de eerste plaats gaat onze dank uit naar die professionals uit deze organisaties die ons voorzien hebben van hun waardevolle ervaringen met jongvolwassenen en het adolescentenstrafrecht in de praktijk. Daarbij denken we ook aan degenen die ons vanuit hun organisatie data beschikbaar hebben gesteld voor de vele statistieken (reclassering, NIFP, DJI). Zonder de inbreng van deze mensen was het niet mogelijk geweest het adolescentenstrafrecht te evalueren. Er zijn veel professionals betrokken waardoor het ondoenlijk is hen allen bij naam te noemen zonder iemand te vergeten.
Ten tweede willen we enkele personen bij naam danken voor hun betrokkenheid bij het onderzoeksprogramma, met name degenen betrokken vanuit het bestuursdepartement van het ministerie justitie en veiligheid en leden van begeleidingscommissies. Het bestuursdepartement van het ministerie van justitie en veiligheid heeft het onderzoeksprogramma financieel mogelijk gemaakt. Dank gaat uit naar Arjan de Boer en Sophie Leenders die hierbij aan de start hebben meegedacht en geholpen. Per deelproject is in begeleidingscommissies waardevolle input geleverd die heeft bijgedragen aan de methodologische en inhoudelijke kwaliteit van de onderzoeken. Onze dank gaat uit naar de voorzitters (dr. Andrea Donkers, prof. dr. Wim Slot, dr. Anne-Marie Slotboom, prof. dr. Ido Weijers,) en de leden van de verschillende commissies (prof. dr. Jessica Asscher, dr. Jacqueline Bosker, Malu Bremen, mr. Carlo Dronkers, prof. dr. Henk Elffers, drs. Ton Eijken, dr. Henk Ferwerda, dr. Victor van der Geest, drs. Toon van der Heijden, dr. Larissa Hoogsteder, mr. Ellen van Kalveen, mr. Maurice Kempen, dr. Maaike Kempes, dr. Tina Kretschmer, Ilse Landa, dr. Stephanie Rap, Marjolijn Verschuren, Tessa Vingerling, Astrid Veen, Jiske Wallace-Lems, dr. Hilde Wermink, dr. Marleen Weulen Kranenbarg). Tot slot gaat onze dank ook uit naar de klankbordgroep monitoren en evalueren adolescentenstrafrecht welke onder voorzitterschap stond van prof dr. Peter van der Laan.

Inhoud

Samenvatting — 6

1 Inleiding — 17
1.1.1 Onderzoeksprogramma Adolescentenstrafrecht — 18
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen — 19
1.2.1 Doel- en vraagstelling — 19
1.2.2 Onderzoeksvragen — 19
1.3 Leeswijzer — 21

2 Methode — 22
2.1 Evalueren van beleid — 23
2.2 Monitoren en evalueren adolescentenstrafrecht — 25
2.2.1 Monitoren — 26
2.2.2 Evalueren — 29
2.2.3 Aanvullende methoden en bronnen — 36
2.3 Evaluatiekader — 37
2.3.1 Input-Output-Outcomemodel — 37
2.3.2 Multicriteria evaluatie — 39
2.4 Multicriteria evaluatiekader, onderzoeksvragen en methode — 46

3 Het adolescentenstrafrecht: theorie en praktijk — 49
3.1 De beleidstheorie — 49
3.1.1 De wet en de wijzigingen — 49
3.1.2 De beleidstheorie — 51
3.1.3 Adolescentenstrafrecht en algemene sanctiedoelen — 52
3.1.4 Verwachte gevolgen adolescentenstrafrecht — 52
3.2 De praktijk — 54
3.2.1 Vervolging — 55
3.2.2 Verdediging — 57
3.2.3 Advisering — 58
3.2.4 Berechting — 60
3.2.5 Tenuitvoerlegging — 64
3.3 Doelgroep — 66
3.3.1 Indicaties en contra-indicaties — 67
3.3.2 Kenmerken van de doelgroep — 69
3.3.3 Beoogde doelgroep, (contra) indicaties en gerealiseerde doelgroep vergeleken — 70
3.4 Knelpunten — 70
3.5 Aparte bejegening jongvolwassenen in Europa — 73

4 Ontwikkelingen 2012 tot 2020 — 75
4.1 Vervolging — 75
4.2 Advisering — 75
4.2.1 Advisering door reclassering — 75
4.2.2 Consultatie Raad voor de Kinderbescherming — 77
4.2.3 Advisering NIFP: voorgeleidingsconsulten en PJ-rapportages — 78
4.3 Berechting in eerste aanleg — 80

4.4 Tenuitvoerlegging — 87
4.4.1 Voorlopige hechtenis — 87
4.4.2 Jeugddetentie en gevangenisstraf — 89
4.4.3 Toezicht en begeleiding door reclassering en jeugdreclassering — 91
4.5 Recidive — 93

5 Een multicriteria evaluatie adolescentenstrafrecht — 96
5.1 Relevantie — 96
5.2 Impact — 98
5.3 Effectiviteit — 101
5.4 Efficiëntie — 106
5.5 Afstemming — 109
5.6 Transparantie — 111
5.7 Gelijkwaardige kansen — 112

6 Belangrijkste bevindingen en conclusie — 116
6.1 Werking aparte bejegening van jongvolwassenen — 116
6.1.1 Een ontwikkelingsgericht sanctiestelsel — 116
6.1.2 Toename toepassing jeugdstrafrecht bij 18-23-jarigen — 117
6.1.3 Wisselend effect toepassing 77c Sr. — 118
6.1.4 Een praktijk met meerdere afwegingsmomenten en landelijke variatie — 119
6.2 Mogelijkheden en knelpunten — 122
6.2.1 Maatwerk voor jongvolwassenen — 122
6.2.2 Belemmeringen in toeleiding, berechting, tenuitvoerlegging en stelsel — 123
6.3 Mogelijkheden voor de toekomst — 126
6.4 Beoordeling onderzoek — 129
6.5 Langs de lat van meerdere evaluatiecriteria — 131
6.6 Conclusie — 134

Summary — 138

Literatuur — 142

Bijlagen
1 Samenstelling begeleidingscommissie — 150
2 Focusgroepsgesprekken met professionals — 151
3 Vonnissen adolescentenstrafrecht 2019 — 161
4 Ex ante impact verwachtingen — 185
5 Tabellen — 187

Samenvatting

In Nederland zijn in 2019 door de rechter ruim 8.000 strafzaken afgedaan tegen 18- tot 23-jarigen wegens een misdrijf. In ruim 6% van deze zaken is het jeugdstrafrecht toegepast, tegen 0,6% van de zaken in 2012. Het reguliere wettelijke kader is dat strafzaken tegen jongvolwassenen worden afgedaan volgens het volwassenenstrafrecht. Vanuit de signalering dat bij jongvolwassen daders sprake is van een 'onvoltooide' (in 2020 hernoemd tot 'achterlopende') ontwikkeling die kan bijdragen aan het continueren van een criminele carrière, is de maximale leeftijdsgrens voor toepassing van het jeugdstrafrecht op 1 april 2014 verhoogd van tot 21 jaar naar tot 23 jaar als de persoon van de verdachte of de omstandigheden van het feit daartoe aanleiding bieden (artikel 77c Wetboek van Strafrecht [Sr.]; *Kamerstukken II* 2012/13a 33 498, nr. 3). De beleidslogica is dat bij jongvolwassenen met een 'onvoltooide' ontwikkeling de toepassing van het jeugdstrafrecht, vanwege de pedagogische insteek en focus op heropvoeding en resocialisatie, adequater kan bijdragen aan recidivereductie dan sancties vanuit het volwassenenstrafrecht. Met het adolescentenstrafrecht is meer nadruk komen te liggen op de vordering door de officier van justitie en advisering door forensische deskundigen van de reclassering en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Hierdoor kan zicht worden verkregen op de omstandigheden van het feit, de (criminogene) kenmerken van de dader, welke sanctie en/of hulp passend en adequaat kan zijn en volgens welk sanctiestelsel dat het beste kan. Beoogd is dat de tenuitvoerlegging van sancties het toegepaste stelsel volgt, ofwel bij toepassing van het jeugdstrafrecht volgt een jeugdsanctie of begeleiding door de jeugdreclassering zodat gebruikgemaakt kan worden van de pedagogische en op heropvoeding gerichte aanpak die daarbij geldt (jeugdhulp). Centraal in het adolescentenstrafrecht staat het kunnen leveren van maatwerk voor passende sancties, inclusief (jeugd)reclassering en (jeugd)hulp, waarbij rekening kan worden gehouden met de ontwikkeling van de adolescent om resocialisatie te bevorderen en uiteindelijk recidive te verminderen. Daarmee is het adolescentenstrafrecht een op ontwikkeling gerichte vorm van sanctioneren.

Een multicriteria evaluatie van het adolescentenstrafrecht

Zeven jaar na implementatie op 1 april 2014 is in deze overkoepelende studie van het WODC-onderzoeksprogramma Monitoren en Evalueren Adolescentenstrafrecht de werking van het adolescentenstrafrecht geëvalueerd. De focus ligt op de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassen daders (18 tot 23 jaar) van een misdrijf. Is er evidentie voor de beleidslogica van het adolescentenstrafrecht? Hoe werkt het adolescentenstrafrecht in de praktijk voor deze doelgroep? Welke afwegingen vinden plaats in de selectie van jongvolwassenen? Is de aanpak in de praktijk effectief? Welke knelpunten zijn er? Om deze en andere vragen te beantwoorden zijn in de jaren 2015 tot en met 2020 deelstudies uitgevoerd vanuit het onderzoeksprogramma monitoren en evalueren adolescentenstrafrecht. Om de werking van het adolescentenstrafrecht overkoepelend te evalueren zijn meerdere evaluatiecriteria afkomstig uit de *public policy evaluation* gebruikt. Omdat het adolescentenstrafrecht ingrijpt bij jongvolwassenen die nog volop in ontwikkeling zijn, zijn ook enkele aan mensenrechten gerelateerde aspecten als transparantie en gelijkwaardigheid in de strafrechtelijke aanpak van jongvolwassenen aan de orde gekomen.

Onderzoeksvragen

Drie vragen stonden centraal in deze overkoepelende evaluatie:

- Hoe werkt de aparte bejegening van jongvolwassenen volgens het jeugdstrafrecht in Nederland en hoe doeltreffend is deze aparte bejegening?
- Wat zijn de mogelijkheden en knelpunten van de invoering van het adolescentenstrafrecht en in het bijzonder de toepassing van 77c Sr. bij 18- tot 23-jarigen?
- Wat zijn de mogelijkheden voor de toekomst in de aanpak van jongvolwassen daders van een misdrijf?

Voor de lezer die snel op de hoogte wil zijn van de uitkomsten van deze evaluatie volgt eerst de conclusie. Daarna vatten we de resultaten van het onderzoek langs de lijnen van de drie onderzoeksvragen samen waarbij aanbevelingen worden gegeven bij de derde onderzoeksvraag. De samenvatting wordt afgesloten met waardering van de werking van het adolescentenstrafrecht langs de meetlat van een multi-criteria evaluatie.

Conclusie

Waar brengt deze evaluatie langs meerdere criteria ons wat betreft het adolescentenstrafrecht voor jongvolwassenen in Nederland en wat betekent dit voor de praktijk? Bieden de bevindingen aanleiding om te stoppen met de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassen zoals dat sinds 2014 in Nederland wordt uitgevoerd? Of is de ontwikkelingsgerichte aanpak voldoende veelbelovend om met aanpassingen in stelsel en praktijk bij te kunnen dragen aan het remmen van criminele carrières van jongvolwassen daders? Het korte antwoord is dat de aanpak van het adolescentenstrafrecht theoretisch veelbelovend is als ontwikkelingsgericht sanctioneren, daarvan zijn in de praktijk al signalen, maar er zijn aanpassingen nodig aan het stelsel en in die praktijk om het tot een succes te kunnen maken. Dit rapport doet daartoe de nodige aanbevelingen.

Uit deze evaluatie blijkt dat het nog te vroeg is om definitieve conclusies over de effectiviteit van het adolescentenstrafrecht te trekken. Daarbij is effectiviteit niet het enige criterium waarop de werking van het adolescentenstrafrecht is geëvalueerd. Dat de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen afhankelijk van het type sanctie een wisselend effect op hun recidive laat zien (een ongunstig effect bij jeugddetentie en –taakstraffen samengenomen, maar een neutraal effect bij jeugddetenties specifiek), is niet verwonderlijk. Er zijn immers verschillende knelpunten in de toeleiding en tenuitvoerlegging van het adolescentenstrafrecht waardoor deze onvoldoende op elkaar aansluiten. Daarbij moet bedacht worden dat het bij een keuze voor het jeugdstrafrecht vaak gaat om jongvolwassenen met complexe problematiek. Wat betreft de toeleiding zijn er onduidelijkheden over de doelgroep die wetgever en praktijk voor ogen hadden en hebben en de selectie daarvan. Er is landelijke variatie in de advisering over en toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen en de jeugdhulp die ze krijgen. Er worden diverse screeningsinstrumenten gebruikt welke maar deels op elkaar aansluiten en waarvan de afname niet verplicht is. Ook is de ervaring van professionals, die vooral werkzaam zijn in de volwassenensector, met jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen en de kennis daarover beperkt. De ervaring is vaak ook nog gelimiteerd tot een beperkte groep professionals, terwijl al wel in een vroeg stadium in de vervolging en advisering afwegingen worden gemaakt of een jongvolwassene in aanmerking komt voor het adolescentenstrafrecht. Gegeven het wettelijke uitgangspunt 'volwassenenstrafrecht

tenzij' en de afnemende instroom van jongvolwassenen in het strafstelsel zal deze ervaring met en toepassing van het adolescentenstrafrecht ook beperkt blijven. Ook in de tenuitvoerlegging zorgen knelpunten in de financiering en beschikbaarheid van (ambulante en klinische forensische) jeugdhulp, mede als gevolg van de decentralisatie, dat jongvolwassen daders niet altijd of niet tijdig adequate forensische jeugdhulp krijgen. De reclassering kan haar adviserende rol voorafgaand de berechting over welke jeugdhulp nodig is onvoldoende waarmaken, omdat ze zelf niet kan verwijzen. De decentrale financiering via gemeentes en beperkte beschikbaarheid van forensische jeugdhulp op lokaal niveau voor jongvolwassen daders remt of belemmert het krijgen van adequate hulp om het leven weer op de rails te krijgen. Hierbij merken we op dat de knelpunten in de jeugdhulp onderdeel zijn van een breder probleem dat ook voor minderjarigen geldt**.**

De resultaten bieden echter ook perspectief voor het adolescentenstrafrecht. Ondanks de genoemde knelpunten laat de toepassing van een jeugddetentie bij jongvolwassenen met complexe problemen, geen verschil in recidive zien in vergelijking met een volwassenendetentie. Ook zijn jongvolwassenen die vooraf een gunstige inkomenspositie hadden (in de zin van werk of opleiding volgen) beter in staat die gunstige positie te behouden na een jeugddetentie. En dat heeft vervolgens een eigenstandig effect op vermindering van recidive. Dit wijst op een mogelijk indirect effect van een jeugddetentie via resocialisatie op recidive bij een specifieke groep. Dat de recidive in meer recente cohorten jongvolwassenen gesanctioneerd met een jeugdsanctie lager ligt dan die van de groep onderzocht in de effectmeting, stemt hoopvol voor de toekomst. Verder is door en met de praktijk in de afgelopen jaren hard gewerkt om jeugdsancties en jeugdhulp voor jongvolwassen daders toegankelijk te maken. Voor zover gegevens beschikbaar zijn, blijkt ook dat de vooraf gestelde verwachtingen over de advisering, vordering, berechting en tenuitvoerlegging worden bereikt. Het betreft weliswaar nog maar een klein deel van alle jongvolwassenen waarbij 77c Sr. wordt toegepast en dan vooral de 18- tot 21-jarigen, maar procentueel neemt het aandeel toe tegen de dalende trends van criminaliteit door jongvolwassenen in. Het maakt duidelijk dat, weliswaar een selecte maar mogelijk ook groeiende groep, praktijkprofessionals de noodzaak ervaart van een ontwikkelingsgericht sanctioneren voor jongvolwassenen. Deze resultaten van de toepassing van het adolescentenstrafrecht evenals de neutrale effecten bij een jeugddetentie deden zich voor ondanks de in de praktijk gesignaleerde knelpunten in toeleiding en tenuitvoerlegging. Daarmee ondersteunen ze, naast eerder wetenschappelijk onderzoek, de veelbelovendheid van de toepassing van een ontwikkelingsgerichte aanpak bij adolescenten, zij het voor een specifieke sanctie of groep jongvolwassenen gesanctioneerd door de rechter. Dit onderstreept het belang van een adequate selectie van de doelgroep en het (kunnen) aanbieden van passende sancties. Doordat gegevens over de invulling van de sanctie tijdens detentie en interventies of trainingen daarna op landelijk niveau moeilijk te ontsluiten zijn, blijft de werking ervan in de praktijk vooralsnog een 'black box'.

Concluderend kunnen we stellen dat langs de meetlat van verschillende evaluatiecriteria het algemene beeld is dat de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen om criminele carrières om te buigen *relevant* is en voor de verschillende aannames van een dergelijke ontwikkelingsgerichte aanpak wetenschappelijke evidentie is. Ook blijkt *impact* van het adolescentenstrafrecht in de zin dat de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen steeds meer wordt gebruikt en de vooraf verwachte gevolgen (deels) worden bereikt. Zowel op stelselniveau als in de praktijk doen zich echter meerdere knelpunten voor die de *effectiviteit* en *efficiënte* uitvoering belemmeren en die een bedreiging kunnen zijn voor het

naleven van algemene mensenrechten van jongvolwassen daders zoals *transparantie* en *gelijkwaardigheid*. De veelbelovendheid van het adolescentenstrafrecht als ontwikkelingsgerichte aanpak voor jongvolwassen daders die kan bijdragen hun criminele carrière om te buigen kan alleen worden waargemaakt als de gesignaleerde knelpunten en onbedoelde gevolgen in stelsels en praktijk worden aangepakt. In deze evaluatie worden daartoe meerdere aanknopingspunten geboden.

Methode

In deze evaluatie van het adolescentenstrafrecht ligt de nadruk op het evalueren van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen. Beleid kan op meerdere criteria worden geëvalueerd. Een dominante aanpak is beleid te evalueren op doeltreffendheid. Hierbij is de effectiviteit van een aanpak (of interventie) in termen van voorkomen van recidive het belangrijkste evaluatiecriterium waarbij het effect vaak ook nog beperkt wordt tot één uitkomstmaat. Bij beleid waarbij het dan gaat over justitiële sancties is de evaluatie beperkt tot de effectiviteit van beleid op recidive. Met deze aanpak wordt echter voorbijgegaan aan andere (mogelijke) gewenste en ongewenste gevolgen van beleid en de werking ervan in de praktijk. De huidige evaluatie toetst daarom de werking van het adolescentenstrafrecht op meerdere criteria en meerdere uitkomsten. Hierbij wordt, vergelijkbaar met de *public policy evaluation*, een onderscheid gemaakt tussen algemene evaluatiecriteria, economische criteria en criteria die gerelateerd zijn aan mensenrechten. Om de effecten van beleid meer in het algemeen te onderzoeken is de eerste groep criteria belangrijk. Hier zijn onderzocht de relevantie, impact, en effectiviteit van het adolescentenstrafrecht, meer in het bijzonder de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassen daders. Deze criteria relateren min of meer aan de vraag of het beleid doeltreffend is. Bij economische criteria is gekeken naar de efficiëntie van beleid en in hoeverre het adolescentenstrafrecht is afgestemd met ander beleid (of mogelijk concurrerend is). Inzichten hierin zijn relevant om iets over de doelmatigheid van beleid te kunnen zeggen. Daarnaast worden evaluatiecriteria onderscheiden die meer aan mensenrechten zijn gerelateerd, met name of het beleid gelijkwaardige kansen biedt voor de doelgroep en voldoende transparant is om rekenschap af te leggen. In (empirisch) evaluatieonderzoek wordt deze laatste groep criteria voor zover bekend vaak niet meegenomen. Bij de evaluatie van justitieel beleid is dit juist belangrijk. Beleid in het algemeen grijpt in op de rechten en plichten van burgers, maar justitieel beleid helemaal, zeker als daarbij ook ingegrepen wordt in de persoonlijke vrijheid van de dader.

Deze huidige evaluatie is gebaseerd op informatie uit zeven deelprojecten van het onderzoeksprogramma Monitoren en Evalueren Adolescentenstrafrecht dat het WODC in de periode 2014 tot 2021 heeft uitgevoerd en actualisatie van deze gegevens in 2020. In dit overkoepelende evaluatieonderzoek en de onderliggende deelprojecten van het onderzoeksprogramma zijn meerdere bronnen en methoden van onderzoek gebruikt. Naast kwantitatieve ontwikkelingen op kernindicatoren gebaseerd op bronnen van meerdere ketenpartners (de reclassering, het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), het Openbaar Ministerie (OM), en de rechtelijke macht ookwel de zittende magistratuur (ZM) genoemd) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), zijn kwalitatief de ervaringen van professionals meerdere keren onderzocht en zijn vonnissen geanalyseerd. Tevens is een quasi-experimenteel onderzoek uitgevoerd om het effect van 77c Sr. bij een eerste groep jongvolwassenen te onderzoeken. Door deze bevindingen samen te nemen biedt dit rapport inzichten over de bruikbaarheid van de beleidstheorie, de

praktijk van het adolescentenstrafrecht, de impact van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij de verschillende betrokken organisaties in de keten, de effectiviteit op meerdere uitkomsten en de houding van het adolescentenstrafrecht ten aan zien van verschillende mensenrechten waaronder transparantie en gelijkwaardigheid.

De belangrijkste resultaten samengevat

I Hoe werkt de aparte bejegening van jongvolwassenen en hoe doeltreffend is deze aanpak?

Ontwikkelingen in de jaren 2012 tot en met 2019 laten conform de verwachting vanaf 2014 een toename zien in advisering, toepassing en tenuitvoerlegging van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen. De toepassing blijft echter beperkt tot een kleine groep jongvolwassen daders met complexe problematiek en dan met name bij 18- tot 21-jarigen. Hieronder beschrijven we de kwantitatieve ontwikkelingen over de tijd en, op basis van meer kwalitatieve bevindingen, de werking van adolescentenstrafrecht voor jongvolwassen daders in de praktijk.

Beperkte toepassing jeugdstrafrecht bij 18-23-jarigen, vooral toename bij 18-21-jarigen. Wel forse en jaarlijkse toename sinds 2014, ook in kernindicatoren van advisering en tenuitvoerlegging. Er zijn hiaten in registratie.

- Er is sinds 2014 sprake van een jaarlijkse toename in de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen, die vanaf 2016 wel iets afvlakt maar ook in 2019 nog toeneemt. In 2019 is in ruim 6% van de strafzaken tegen 18- tot 23-jarigen het jeugdstrafrecht toegepast (in absolute aantallen ruim 500 zaken per jaar). Hoewel het om een klein deel gaat van de totale populatie 18- tot 23-jarige daders van een misdrijf die door de rechter worden afgedaan, is het een forse toename in vergelijking met 2012 toen het 0,6% van de strafzaken betrof. De toename betreft vooral de jongvolwassenen die ten tijde van het delict 18 tot 21 jaar waren (10% van alle gerechtelijke strafzaken bij deze leeftijdsgroep in 2019). Het jeugdstrafrecht wordt beperkt bij de 21- en 22-jarigen toegepast (ruim 1% van de strafzaken in 2019).
- Het percentage jeugdstrafrecht adviezen bij 18-23-jarigen door de reclassering is van 2015-2019 toegenomen van 11,5% tot 14,8%. Het percentage geadviseerde jeugdhulp in die adviezen is toegenomen van minder dan 40% in 2015 naar 46% in 2019.
- Het percentage voorgeleidingsconsulten bij jongvolwassenen in het kader van het adolescentenstrafrecht door het NIFP is toegenomen van minder dan 1% in 2012-2013 tot 49% in 2019. Het percentage Pro-Justitia (PJ)-rapportages door NIFP bij 18- tot 23-jarigen is over de tijd stabiel rond de 17% van alle PJ-rapportages, hoewel niet bekend is hoe vaak hierin jeugdstrafrecht wordt geadviseerd.
- Het percentage 18- tot 23-jarigen dat in voorlopige hechtenis zit in een Justitiële Jeugdinrichting (JJI) is toegenomen van 9% in 2013 tot rond de 28% in 2019 (en afgenomen in het gevangeniswezen (GW)). Het percentage 18-23-jarigen dat wegens 77c Sr. in een JJI zit is gestegen tot 16% van alle jeugddetenties in 2019. Deze toename gaat gepaard met een lichte afname van detenties van 18-23-jarigen in het gevangeniswezen.
- Het percentage 18-23-jarigen dat begeleid wordt via de jeugdreclassering is sinds 2015 licht toegenomen van 32% tot bijna 37% in 2019 van alle begeleidingen door de jeugdreclassering. Landelijk is niet geregistreerd of een (jeugd)reclasseringsbegeleiding in het kader van het jeugdstrafrecht is. Ook bieden landelijke registraties geen zicht op welke bijzondere voorwaarden ten aanzien van begeleiding of (jeugd)hulp zijn uitgevoerd.

Ondanks de gesignaleerde toenames merken we ook op dat veel informatie die betrekking heeft op de toepassing van 77c Sr. op landelijk niveau niet beschikbaar is in de registratiesystemen of moeizaam te achterhalen is. Zo wordt het voornemen van de officier van justitie om al dan niet toepassing van het jeugdstrafrecht te vorderen niet (landelijk) geregistreerd. Ook is de registratie van adviezen voor adolescentenstrafrecht door reclassering en NIFP incompleet. Bij de reclassering is in bijna de helft van de adviezen niet bekend of geregistreerd of het een jeugdstrafrechtadvies is. Landelijk is geen zicht op hoe vaak in PJ-rapportages jeugdstrafrecht wordt geadviseerd. Ook is niet bekend of jeugdreclasseringsbegeleiding bij jongvolwassenen in het kader van 77c Sr. is of dat het een continuerende begeleiding vanuit de minderjarigheid is. Verder is niet bekend hoe vaak en welke verschillende typen (jeugd)hulp worden uitgevoerd. Kortom, er zijn duidelijke hiaten in de (landelijke) registratie. Dit vertroebelt het zicht op de werking van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen.

Jeugdstrafrecht vooral toegepast bij 18- tot 23-jarigen die ernstige delicten plegen en waarbij sprake is van ernstige problematiek
Jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht hebben relatief vaak ernstige delicten gepleegd en bij die groep is relatief vaak sprake van complexe problematiek met een iets langere criminele carrière. Uit een subsample bleek dat er relatief vaker sprake is van (licht) verstandelijke beperking, beperkte impulscontrole en problemen in de agressieregulatie dan bij jongvolwassenen die een volwassenensanctie krijgen.

Wisselend effect toepassing 77c Sr. op resocialisatie en recidive
De recidive twee jaar na afronding van de sanctie onder 18-23-jarigen die in de jaren 2014 tot en met 2016 een jeugdsanctie kregen is hoog. Twee jaar na uitstroom blijkt minstens de helft opnieuw met justitie in aanraking te zijn geweest wegens een nieuw misdrijf.
Het effect van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen is wisselend en afhankelijk van het type sanctie en mogelijkheden van jongvolwassenen tot resocialisatie. De toepassing van het jeugdstrafrecht in het algemeen (taakstraffen en vrijheidsbeneming tezamen), heeft onder jongvolwassenen die in de eerste twee jaren na invoering zijn berecht een negatief effect: er is meer recidive onder de jongvolwassenen met een jeugdsanctie dan onder een controlegroep van jongvolwassenen met een volwassenensanctie. Maar, meer specifiek, bij jongvolwassenen met een vrijheidsbenemende sanctie, blijkt er *geen* verschil in recidive tussen een jeugddetentie of reguliere detentie. Verder is mogelijk sprake van een *indirect* effect van de toepassing van een jeugddetentie via resocialisatie op recidive. Bij jongvolwassenen met een gunstige inkomenspositie vooraf aan de sanctie (werk of studerend) heeft een jeugddetentie (in vergelijking met een reguliere detentie) een (klein) positief effect op een gunstige inkomenspositie na de sanctie. Dit heeft op z'n beurt eveneens een (klein) positief effect op recidivevermindering. De bevindingen suggereren dat bij sanctionering via het jeugdstrafrecht jongvolwassenen met een gunstige uitgangspositie beter in staat zijn deze te behouden wat weer bijdraagt aan recidivevermindering. Dit stemt overeen met de beleidslogica van het adolescentenstrafrecht, maar vraagt nader onderzoek. Hierbij merken we ook op dat als sprake is van een ongunstige inkomensuitgangssituatie een jeugdsanctie niet bijdraagt aan verbetering daarvan. Ondanks het algemene negatieve effect van een jeugdsanctie op recidive, wijzen het nuleffect van jeugddetentie en een mogelijk indirect effect van een jeugddetentie via resocialisatie wel op een mogelijk gunstig effect van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij specifieke groepen jongvolwassenen. Dat de

recidive onder recentere cohorten jongvolwassenen berecht volgens het jeugdstrafrecht lager liggen dan deze eerste twee cohorten, stemt hoopvol voor de toekomst.

Een praktijk met meerdere afwegingsmomenten en landelijke variatie
In de strafrechtelijke keten zijn er meerdere afwegingsmomenten waarbij een jongvolwassene in aanmerking komt voor een jeugdsanctie of -hulp voordat de rechter definitief bepaalt of gegeven de persoon van de verdachte en omstandigheden van het feit een jeugdsanctie en -hulp wordt opgelegd (artikel 77c Sr.). In het algemeen kan worden gesteld dat er landelijk en lokaal variatie is in hoe deze afwegingen voor een jeugdsanctie voor jongvolwassenen tot stand komen. In het onderzoek is de praktijk aan de hand van deze afwegingsmomenten onderzocht.

Er zijn na aanhouding twee routes van vervolging, afhankelijk van de ernst van het feit. In beide routes maakt de officier van justitie in de beginfase een eerste afweging over het toe te passen sanctiestelsel, het reguliere strafrecht of het jeugdstrafrecht. De belangrijkste bevindingen zijn kort samengevat als volgt:

- De OM-afdoening wordt niet of nauwelijks gebruikt in het kader van het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen.
- De voorgeleiding aan de rechter-commissaris is een belangrijk afwegingsmoment voor welk type sanctiestelsel wordt toegepast. De officier van justitie is hierin leidend. In deze fase is informatie over de persoon van de verdachte beperkt.
- In de adviseringsfase is er variatie in het gebruik van de verschillende screeners (OM-indicatielijst, wegingslijst en wegingskader) die gebruikt worden voor een advies over het jeugdstrafrecht. Het blijkt (nog steeds) ingewikkeld te zijn om in deze fase jeugdhulp voor jongvolwassenen toegezegd te krijgen.
- De beslissing van de rechter over de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen is vaak in overeenstemming met de vordering van de officier van justitie. Wijzigingen in het toe te passen sanctiestelsel komen voor tot in Hoger Beroepzaken, onbekend is hoe vaak dit gebeurt.
- In de beargumentering voor toepassing van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen speelt de conditie 'omstandigheden van het feit' nauwelijks een rol. Pro-jeugdstrafrechtindicaties betreffen de (onvoltooide of achterlopende) ontwikkeling van een jongvolwassene op verschillende leefgebieden, het functioneren op verschillende leefgebieden, verstandelijke beperking of mogelijkheden tot pedagogische beïnvloeding. Contra-indicaties zijn de houding van een jongvolwassene en de ernst van het feit.
- Er is lokale variatie in de toepassing van het jeugdstrafrecht. Of jeugdstrafrecht wordt gevorderd, geadviseerd of toegepast is afhankelijk van de kennis en ervaring van professionals.
- Het type opgelegde jeugdhulp in bijzondere voorwaarden is gevarieerd en wijst op maatwerk, maar de uitvoering ervan in de praktijk is een 'black box'.

II Wat zijn mogelijkheden en knelpunten bij de toepassing van 77c Sr.?

De meerwaarde van het adolescentenstrafrecht is dat maatwerk geleverd wordt aan jongvolwassen daders waarbij, rekening houdend met hun kenmerken, sancties en hulp via het jeugdstrafrecht worden ingezet. Niet meer is de harde kalenderleeftijdsgrens van 18 jaar bepalend voor de sanctie en hulp die een jongvolwassene krijgt, maar de ontwikkelingsleeftijd van jongvolwassenen wordt centraal gesteld. Dit biedt mogelijkheden om (passende) pedagogische en resocialiserende interventies vanuit het jeugdstrafrecht in te zeten. Het bieden van maatwerk in de type sancties vanuit een ontwikkelingsgericht stelsel kan bijdragen aan het doel, namelijk het continueren van een criminele carrière om te buigen. De beleidsgedachte van het adolescentenstrafrecht sluit aan bij Risk-Need-Responsivity principes en principes van het

Good Lives Model, namelijk de juiste interventie bij de juiste persoon op het juiste moment in iemands ontwikkeling.

Het onderzoek signaleert meerdere knelpunten. Deze hebben ongewenste gevolgen en zitten een effectieve werking van het adolescentenstrafrecht in de weg. De knelpunten doen zich voor in de toeleiding, berechting en tenuitvoerlegging. Ze hebben niet alleen betrekking op de uitvoering in de praktijk, maar betreffen ook het bredere stelsel van forensische jeugdhulp voor jongvolwassenen.

- De doelgroep van 77c Sr. is niet specifiek omschreven. Variatie (landelijk en lokaal) in het gebruik van de (contra-)indicaties in de vordering en adviseringsfase bemoeilijkt een adequate selectie van jongvolwassenen. Het ongewenste gevolg is dat jongvolwassenen die potentieel in aanmerking komen voor een jeugdsanctie of -hulp (kunnen) worden gemist.
- De officier van justitie heeft een leidende rol in welk sanctiestelsel wordt ingezet. Het wettelijke uitgangspunt is 'volwassenenstrafrecht, tenzij'. In de beginfase is nog maar beperkt informatie over de persoon van een jongvolwassen verdachte. In de berechtingsfase lijkt beperkt aanpassing te zijn. Het (ongewenste) gevolg is dat jongvolwassenen mogelijk niet via het best passende sanctiestelsel worden gesanctioneerd en hulp ontvangen.
- Bij professionals werkzaam in het commune strafrecht is de kennis over en ervaring met het jeugdstrafrecht en -hulp voor jongvolwassenen beperkt. Het ongewenste gevolg is dat het potentieel aan jeugdsancties en -hulp onvoldoende en mogelijk niet adequaat wordt benut bij jongvolwassen daders.
- Sommige officieren en rechters zien de maximale straffen in het jeugdstrafrecht voor ernstige feiten niet als proportioneel om daarmee het leed van slachtoffers te vergelden en besluiten daarom voor een sanctie uit het volwassenenstrafrecht. Anderen daarentegen zien juist de mogelijkheden van het jeugdstrafrecht (zoals de toegenomen mogelijkheden bij de maatregel Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ-maatregel)). Het ongewenste gevolg in de praktijk van het adolescentenstrafrecht is dat bij ernstige feiten het dilemma tussen ernst van het feit en de proportionaliteit van de sanctie kan leiden tot rechtsongelijkheid voor jongvolwassenen.
- Het vinden en financieren van passende en tijdig beschikbare (ambulante of klinische forensische) jeugdhulp verloopt moeizaam. In de adviseringsfase is de volwassenenreclassering niet bevoegd te verwijzen naar jeugdhulp daarvoor is een beschikking van de rechter nodig. Jeugdhulp is dan ook niet, of niet altijd tijdig beschikbaar voor jongvolwassenen. Dit remt niet alleen een tijdige en adequate uitvoering van jeugdhulp aan jongvolwassen daders, het leidt soms ook tot een advies voor een volwassenensanctie omdat forensische zorg voor volwassenen wel landelijk is geregeld. Het ongewenste gevolg is dat jongvolwassenen die in aanmerking zouden kunnen komen, uiteindelijk niet volgens het jeugdstrafrecht worden gesanctioneerd. Ook kunnen jongvolwassenen die wel volgens het jeugdstrafrecht worden berecht minder, of niet tijdig hulp krijgen omdat het beschikbare behandelaanbod voor jeugdhulp beperkt is. Hierdoor ontstaat ongelijkheid als het gaat om de vraag welke jongvolwassene wanneer jeugdhulp krijgt.
- Op stelselniveau zijn adolescentenstrafrecht en Jeugdwet onvoldoende op elkaar afgestemd. In vervolgingsfase is het ingewikkeld jeugdhulp toegezegd te krijgen voor jongvolwassen verdachten en na sanctionering is jeugdhulp niet (tijdig) gegarandeerd.
- Op stelselniveau stuurt het 'nee, tenzij' principe al aan het begin van de vervolgingsfase de selectie van jongvolwassenen. Wetenschappelijke inzichten over de continuerende ontwikkeling bij jongvolwassenen in neuropsychosociale processen

die effect hebben op criminele carrières stemmen niet overeen met dit principe. In de praktijk dreigt willekeur bij selectie van jongvolwassenen en toeleiding naar adequate (jeugd)hulp. Jongvolwassenen waarvoor het jeugdstrafrecht wel geschikt kan zijn dreigen te worden gemist.

III Wat zijn de mogelijkheden voor de toekomst (aanbevelingen)?

De bevindingen uit de verschillende studies bieden niet alleen zicht op wat wel of niet werkt in het adolescentenstrafrecht voor jongvolwassenen, maar bieden ook aanknopingspunten voor de toekomst. De volgende aanbevelingen zijn benoemd (waarvan de laatste twee t.b.v. toekomstige evaluaties).

- Specificeer de doelgroep en zorg voor een ketenbreed bruikbaar screeningsinstrument dat zowel de achterlopende ontwikkeling valide meet, als de meest adequate (jeugd)hulp voorstelt en welke consistent wordt afgenomen. En zorg voor een centrale registratie van deze informatie.
- Overweeg naast de officier van justitie in de beginfase van het strafproces ook nog een andere actor die kan inzetten op het toe te passen (jeugd)sanctiestelsel, bijv. de rechter-commissaris bij de voorgeleiding.
- Versterk de kennis van professionals over de (kenmerken van) jongvolwassenen en de mogelijkheden die er voor deze groep zijn in het jeugdstrafrecht (en jeugdhulp).
- Versterk de samenwerking tussen professionals die met jongvolwassenen werken. Betrek bijvoorbeeld in de overlegstructuren rondom jongvolwassenen ook de Raad voor de Kinderbescherming en de advocatuur.
- Motiveer de toepassing van het sanctiestelsel in het vonnis.
- Verbeter de beschikbaarheid van forensische (ambulante en klinische) jeugdhulp voor jongvolwassenen, overweeg een verwijzende rol voor de reclassering zodat hulp tijdig beschikbaar kan zijn en stimuleer intergemeentelijke samenwerking bij jeugdhulp aan jongvolwassenen.
- Waarborg de financiering van jeugdhulp aan jongvolwassen daders.
- Onderzoek of het 'nee, tenzij' principe wel de meest adequate oplossing is om criminele carrières van jongvolwassenen te remmen of stoppen en de oververtegenwoordiging van adolescenten in de criminaliteit tegen te gaan. Internationaal zijn er alternatieven gevonden in stelsel (jeugdstrafrecht is de norm voor jongvolwassenen), in aparte procedures of mogelijkheden tot strafvermindering voor jongvolwassenen. Belangrijk bij een dergelijke heroverweging is zowel het perspectief van jongvolwassen daders als van slachtoffers en maatschappij mee te wegen. Een sanctie die in het belang van de jongvolwassene wordt opgelegd kan immers als strijdig worden ervaren met de gevoelens en belangen van slachtoffers, juist als het om ernstige delicten gaat.
- Biedt mogelijkheden om gegevens over daders, de sancties en interventies en hulp die ze krijgen beter beschikbaar te maken voor wetenschappelijk (fenomeen en evaluatie) onderzoek.
- Betrek in evaluaties van justitieel beleid niet alleen actoren in uitvoerende instanties, maar ook (de ervaringen van) daders en slachtoffers zelf.

Tot slot, een multicriteria evaluatie van het adolescentenstrafrecht
Vanuit *public policy evaluation* zijn meerdere evaluatiecriteria gehanteerd om het adolescentenstrafrecht te evalueren. Deze zijn onderverdeeld in algemene (relevantie, impact, effectiviteit), economische (efficiëntie en afstemming) en aan mensenrechten (transparantie en gelijkwaardige kansen) gerelateerde criteria. De bevindingen op deze evaluatiecriteria zijn als volgt.

Relevantie: Er is wetenschappelijke evidentie dat vanwege het ontwikkelingsgerichte perspectief de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen kan bijdragen om het proces van stoppen met een criminele carrière in gang te zetten, meer dan wanneer vergelding voorop staat in het sanctioneren. Het adolescentenstrafrecht is relevant om bij te kunnen dragen in het proces van het stoppen van een criminele carrière.

Impact: In de periode na implementatie van het adolescentenstrafrecht is op outputindicatoren van ketenpartners een toename in advisering, toepassing en tenuitvoerlegging van het jeugdstrafrecht (inclusief jeugdhulp) bij jongvolwassenen, dit ondanks de jaarlijkse daling in het aantal jongvolwassen daders in de strafrechtelijke keten. Dit wijst op impact van het adolescentenstrafrecht. Hierbij wordt wel opgemerkt dat op een aanzienlijk deel van de indicatoren informatie ontbreekt. De impact is er met name bij jongvolwassenen met complexe problemen die relatief ernstige feiten plegen en tussen de 18- en 21-jaar oud zijn.

Effectiviteit: Er blijken gemengde resultaten wat betreft het effect van een jeugdsanctie op recidive en resocialisatiekenmerken. De toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen in het algemeen heeft een negatief effect op recidive. Het effect van een jeugddetentie (in plaats van een volwassenendetentie) is neutraal. En een jeugddetentie heeft mogelijk indirect via een gunstige inkomenssituatie (resocialisatie) een klein effect op vermindering van recidive. Het effect van een jeugdsanctie gaat ook op langere termijn, twee jaar later, gepaard met een gunstigere inkomenspositie bij jongvolwassenen die vooraf al een baan hadden of studeerden. Echter bij degenen met een ongunstige inkomenssituatie (uitkering of geen inkomen) bij aanvang lijkt een jeugdsanctie niet bij te dragen aan het verbeteren daarvan. Het nul-effect na een vrijheidsbenemende sanctie en een mogelijke indirect positief effect via resocialisatie bieden wel perspectief voor de toepassing van 77c Sr. Dit roept ook de vraag op in welk detentieregiem jongvolwassenen beter af zijn, bijvoorbeeld wat betreft mogelijke detentieschade en hun ontwikkelingsperspectief, maar ook het waarborgen van kinder- en mensenrechten.

Efficiëntie: Er is in de praktijk variatie in vordering, advisering en tenuitvoerlegging van een jeugdsanctie bij jongvolwassenen, zowel landelijk tussen arrondissementen als lokaal tussen ketenpartners. Daarnaast zijn er meerdere afwegingsmomenten waarin een keuze wordt gemaakt of een sanctie of hulp via het jeugdstrafrecht adequaat is. Een achterliggend probleem hierbij is de niet-specifieke omschrijving van de doelgroep van 77c Sr. en het ontbreken van een valide selectie-instrument dat consistent ketenbreed wordt toegepast. De werkwijze in de praktijk is in de selectie van de doelgroep niet-efficiënt. Het leidt er ook toe dat jongvolwassenen die mogelijk in aanmerking zouden komen voor het jeugdstrafrecht worden gemist.

Afstemming: Belangrijke knelpunten die zich voordoen bij het leveren van jeugdhulp aan jongvolwassenen zijn te relateren aan de decentralisatie van de jeugdzorg onder meer als gevolg van de Jeugdwet. Hierdoor is het lastig om adequate jeugdhulp voor jongvolwassenen te vinden of gefinancierd te krijgen, en als die jeugdhulp

wordt gevonden is de ervaring dat deze niet altijd tijdig beschikbaar is. De gebrekkige afstemming met de Jeugdwet is daarmee ook niet efficiënt en belemmert de effectiviteit van de toepassing van het jeugdstrafrecht. Daarnaast zijn ook transparantie en gelijkwaardigheid in bejegening van jongvolwassenen in het geding. Hierbij merken we wel op dat dit raakt aan een breder probleem van beschikbare adequate (forensische) jeugdhulp aan jeugdigen.

Transparantie: Het proces van de vordering, advisering en berechting wordt als niet-transparant ervaren, volgens professionals al niet voor henzelf, en helemaal niet voor de betrokken jongvolwassenen (hoewel deze niet zijn bevraagd naar hun ervaringen). Een onvoldoende transparant proces draagt niet bij aan het begrip dat jongvolwassenen hebben van het strafproces en de sancties en interventies die ze ondergaan. Er zijn indicaties dat jeugdigen en jongvolwassenen met achterlopende ontwikkeling minder begrip hebben van het strafproces. Minder begrip van de redenen waarom een sanctie wordt opgelegd, kan negatieve gevolgen hebben voor de acceptatie van een sanctie en hindert de motivatie om mee te werken aan interventies of interventies. Uiteindelijk kan dit als gevolg hebben dat een sanctie of interventie niet het gewenste effect heeft.

Gelijkwaardigheid: Hoewel het adolescentenstrafrecht door de nadruk op maatwerk in theorie gelijkwaardige kansen in de aanpak lijkt te bieden, worden op stelselniveau en in de praktijk op meerdere punten belemmeringen gesignaleerd. Op stelselniveau stuurt het uitgangspunt 'volwassenenstrafrecht, tenzij' al vroeg in de vervolgingsfase waardoor niet iedere jongvolwassene in aanmerking kan komen voor een jeugdsanctie of -hulp. In de praktijk is de selectie afhankelijk van de ervaring en kennis van de individuele professionals. Daarbij is er landelijk variatie in de indicatiestelling en toepassing. Dit uit zich ook in de kenmerken van de doelgroep: jongeren met een licht verstandelijke beperking (LVB) lijken een grotere kans op een jeugdsanctie te hebben dan recidivisten, jongvolwassenen met psychiatrische problematiek of jongvolwassenen met een migratieachtergrond. Het zijn relatief vaker jongvolwassenen met een ernstige problematiek waarbij het jeugdstrafrecht wordt toegepast. Jongvolwassenen die lichtere feiten plegen of minder ernstige problemen lijken te hebben, hebben relatief minder kans om een jeugdsanctie te krijgen. Daarbij komt dat feiten die via een OM-strafbeschikking afgehandeld worden, niet in aanmerking komen voor het jeugdstelsel. Tot slot lijkt het krijgen van adequate (klinische of ambulante forensische) jeugdhulp niet gelijk verdeeld over Nederland. Kortom, er is geen sprake van *gelijkwaardige kansen* tussen jongvolwassen daders van een misdrijf in Nederland in de mogelijkheden die ze krijgen in de vorm van een sanctie of hulp via het jeugdstrafrecht. De niet-specifieke omschrijving van de doelgroep en variatie in advies en toepassing in Nederland leiden ertoe dat jongvolwassenen waarvoor een jeugdsanctie passend kan zijn niet worden gesignaleerd. Dit is in strijd met het principe van gelijkwaardigheid in sanctionering evenals dat het bijdraagt aan een gebrek aan transparantie. Hiermee ligt rechtsongelijkheid in de sanctionering van jongvolwassenen op de loer.

1 Inleiding

Op 1 april 2014 is het adolescentenstrafrecht (ASR) ingevoerd. Belangrijke redenen voor de invoering waren de signalering dat adolescenten zijn oververtegenwoordigd in de criminaliteit en dat bij jongvolwassen daders sprake is van een onvoltooide neuropsychosociale ontwikkeling (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3) die hen mogelijk kan hinderen in het stoppen met crimineel gedrag (Monahan, Steinberg & Piquero, 2015). Met de invoering van het ASR beoogt de wetgever een flexibele werking van de sanctiestelsels in de leeftijd 16 tot 23 jaar te stimuleren (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3). De wet bevat 19 wijzigingen zowel in het materiële als formele strafrecht (Kempen, 2014). De belangrijkste wijzigingen betreffen een ophoging van de maximale leeftijdsgrens waarvoor het jeugdstrafrecht van toepassing is (van 21 naar 23 jaar volgens artikel 77c Wetboek van Strafrecht [Sr.]) en de grotere nadruk die is komen te liggen op de (forensische) advisering bij jongvolwassen verdachten ten behoeve van de sanctionering. Daarnaast zijn diverse sancties uit het jeugdstrafrecht meer in overeenstemming gebracht met sancties in het volwassenenstrafrecht (bijvoorbeeld t.a.v. de taakstraf en de PIJ-maatregel).

Sinds de invoering van het adolescentenstrafrecht kan het jeugdstrafrecht worden toegepast bij 18- tot 23-jarigen, afhankelijk van de juridische voorwaarden (i) persoon van de dader en (ii) omstandigheden waaronder het feit is gepleegd (artikel 77c Sr. lid 1). In de vervolgingsfase spelen het Openbaar Ministerie (OM), de reclassering (3RO) en het Nederlands Forensisch Instituut voor Psychiatrie en Psychologie (NIFP) een belangrijke rol in de beoordeling van c.q. advisering over deze voorwaarden bij een strafzaak. In de eerste jaren na invoering van het ASR is de toepassing van 77c Sr. toegenomen van rond de 1% van de strafzaken bij 18-23-jarigen in 2012/13 naar rond de 5% in 2016 (Van der Laan & Beerthuizen, 2018).

Het WODC voert op verzoek van het directoraat Straffen en Beschermen (directie Sanctietoepassing en Jeugd) het onderzoeksprogramma Monitoring en Evaluatie adolescentenstrafrecht (M&E adolescentenstrafrecht) uit (Van der Laan & Leertouwer, 2014). Het onderzoeksprogramma M&E adolescentenstrafrecht levert in de jaren 2015 tot 2021 diverse deelprojecten op die tezamen de beleidstheorie, aanloop, invoering, toepassing en mogelijke effecten van het adolescentenstrafrecht bestuderen. Conform de beleidsinsteek ligt de nadruk van het onderzoek op de gevolgen van het adolescentenstrafrecht voor jongvolwassenen. Tezamen bieden deze deelprojecten inzicht in de mate waarin, bij wie, hoe en in hoeverre het adolescentenstrafrecht gevolgen heeft voor de rechtsgang, resocialisatie en recidive bij jongvolwassen daders van een misdrijf. Ook is onderzocht welke aparte bejegening voor jongvolwassenen in het strafrecht er is in het nabije buitenland.

Dit rapport betreft een overkoepelende evaluatie van het adolescentenstrafrecht waarin aan de orde komt of en hoe het adolescentenstrafrecht in de praktijk werkt en uitpakt voor jongvolwassen daders. Hiermee wordt een overzicht gegeven van de (maatschappelijke en individuele) impact, werking en effectiviteit van de beleidswijziging. Een overkoepelende evaluatie biedt ook relevante input voor een beleidsdoorlichting, welke verplicht is gesteld volgens de comptabiliteitswet (Ministerie van Financiën, 2016, 2018). Verder is deze evaluatie relevant voor de praktijk, bijvoorbeeld om inzicht te krijgen in of, en hoe de geleverde inspanningen werken, welke

knelpunten er zijn en welke alternatieven. Ook kan het dienen als mogelijk naslagwerk, zoals bijvoorbeeld het geval is bij eerder overzichtswerk over de toepassing van de PIJ-maatregel (Kempes, 2012). Daarnaast is een dergelijk inzicht niet alleen voor Nederland relevant, maar ook internationaal door input te leveren aan andere landen die een verandering in de bejegening van jongvolwassenen in het strafrecht overwegen. De aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafstelsel is immers al sinds het begin van deze eeuw internationaal een punt van aandacht. Zo heeft de raad voor Europa in 2003 de aanbeveling gedaan om jongvolwassenen in het strafrecht op gelijke manier als minderjarigen te bejegenen (Council of Europe, 2003, 2008). En er zijn diverse landen in de wereld waar sprake is van een aparte bejegening van jongvolwassenen in het jeugdstrafrecht (Farrington, Loeber & Howell, 2017; Pruin & Dünkel, 2015; Zeijlmans, Sipma & Van der Laan, 2019). Ook in de VS wordt de Nederlandse aanpak als mogelijk voorbeeld genoemd (Matthews, Schiraldi & Chester, 2018; Schiraldi, Western & Bradner, 2015).

Evalueren betekent dat een waardeoordeel wordt gegeven (Pollitt & Bouckaert, 2004). In dit onderzoek wordt een multicriteria evaluatiekader gebruikt dat afkomstig is uit algemeen evaluatieonderzoek vanuit het vakgebied van *public policy evaluations* (Vedung, 1997, 2006). Dat kader beperkt zich niet enkel tot een uitspraak over het effect van een beleidsmaatregel of sanctie op een finale uitkomstmaat zoals recidive *(final outcome)*, maar hanteert ook andere criteria en kijkt naar mogelijke effecten op tussenliggende uitkomsten, denk bijvoorbeeld aan resocialisatie (een tussenliggende outcome) of de inspanningen van een ketenorganisatie (output; bijvoorbeeld het aantal adviezen adolescentenstrafrecht door de reclassering). Ook ongewenste of onbedoelde gevolgen kunnen met dit kader in beeld worden gebracht. Het evaluatiekader en de -criteria die daarbij worden gebruikt worden ontleend aan het Input-Output-Outcome model (Mickwitz, 2003, 2006; Pollitt & Bouckaert, 2004). In hoofdstuk 2 wordt het evaluatiekader verder uitgewerkt.

Kortom, de deelprojecten van M&E adolescentenstrafrecht leveren ten opzichte van elkaar geïsoleerde inzichten op. De doelstelling van deze overkoepelende evaluatie is het trekken van conclusies over de (beoogde) werking en effecten van het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen. Daarnaast worden deze resultaten vanuit evaluatief perspectief bekeken. In dit hoofdstuk wordt eerst de positie van het onderzoek binnen het onderzoeksprogramma M&E adolescentenstrafrecht beschreven (paragraaf 1.1.). Daarna komen de doelstelling en onderzoeksvragen aan de orde (paragraaf 1.2). Tot slot volgt een leeswijzer (paragraaf 1.3).

1.1.1 Onderzoeksprogramma Adolescentenstrafrecht

Het onderzoeksprogramma M&E van het adolescentenstrafrecht is in 2014 tot stand gekomen in overleg tussen WODC en de toenmalige beleidsdirectie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ, anno 2021 de directie Sanctietoepassing en Jeugd, DSenJ). Op verzoek van de directie is door het WODC een onderzoeksprogramma geschreven (Van der Laan & Leertouwer, 2014). Daarvoor is geïnventariseerd welke vragen centraal zouden moeten staan bij het monitoren en evalueren van het adolescentenstrafrecht. Ook is nagegaan wat belangrijke indicatoren waren om de werking van het adolescentenstrafrecht in de praktijk over de tijd te kunnen volgen en te kunnen evalueren. Voor deze inventarisatie zijn gesprekken gevoerd met beleid en met medewerkers van organisaties in de justitiële keten en aanpalende organisaties (ketenpartners) die betrokken zijn bij de implementatie en uitvoering van het

adolescentenstrafrecht. Het gaat dan om het OM, de drie Nederlandse reclasseringsorganisaties (3RO), inclusief de Willem Schrikkergroep, de Raad voor de Kinderbescherming, het Nederlands Instituut voor Forensische Psychologie en Psychiatrie (NIFP), de rechterlijke macht (vertegenwoordigd door de Raad voor de rechtspraak), de Dienst Justitiële inrichtingen (DJI) en Jeugdhulp Nederland. Deze inventarisatie leverde vragen op die inzichten moeten opleveren over de werking van het adolescentenstrafrecht in de praktijk. De vragen zijn ondergebracht in verschillende deelprojecten. Tevens is nagegaan welke indicatoren centraal zouden moeten staan in het monitoren van het adolescentenstrafrecht over de tijd. Daarbij is aansluiting gezocht bij drie bij het WODC langlopende monitoren. In tabel 1 worden de verschillende deelprojecten van het onderzoeksprogramma (7 excl. deze evaluatie) gegeven en de monitoren waaruit informatie is verkregen (MJC, RM, SKM). In hoofdstuk 2 wordt meer in detail ingegaan op de verschillende evaluatiedeelprojecten.

Tabel 1 Projecten ten behoeve van het onderzoeksprogramma M&E adolescentenstrafrecht

Monitoren	Evalueren
Monitor Jeugdcriminaliteit (MJC-ASR)[a]	Vroege evaluatie (beleidstheoriereconstructie en eerste trends)
Recidivemonitor (RM-ASR)[a]	Kenmerken van de doelgroep
Strafrechtsketenmonitor (SKM/jeugd en adolescenten)[a]	
	Procesevaluatie
*Methodologische verdiepingsstudies**	Internationale vergelijking
Validatie indicator toepassing jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen	Effectmeting
	Overkoepelende evaluatie*
Textmining toepassing jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen	

[a] Dit betreffen eigenstandige monitoren waarin ook gegevens over 16- tot 23-jarigen zijn meegenomen. De SKM/jeugd en adolescenten is uiteindelijk niet gecontinueerd.

* Deze studies zijn later toegevoegd aan het onderzoeksprogramma.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

1.2.1 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het huidige overkoepelende onderzoek is inzicht krijgen in de werking van het adolescentenstrafrecht. Deze is als volgt uitgewerkt in drie centrale vragen:

I Hoe werkt de aparte bejegening van jongvolwassenen volgens het jeugdstrafrecht in Nederland en hoe doeltreffend is deze aparte bejegening van jongvolwassenen?
II Wat zijn de mogelijkheden en knelpunten van de invoering van het adolescentenstrafrecht en in het bijzonder de toepassing van 77c Sr. bij 18-23-jarigen?
III Wat zijn de mogelijkheden voor de toekomst in de aanpak van jongvolwassenen daders van een misdrijf?

1.2.2 Onderzoeksvragen

De drie centrale vragen worden beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen.

I Hoe werkt de aparte bejegening van jongvolwassenen volgens het jeugdstrafrecht in Nederland en hoe doeltreffend is deze aparte bejegening?

1 Wat is de beleidstheorie voor de aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafrecht?
2 In welke mate wordt onder 18- tot 23-jarige daders van een misdrijf in de periode 2010-2018 het jeugdstrafrecht toegepast?
3 Bij welke type misdrijven wordt het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen toegepast?
4 Welke sancties worden opgelegd aan jongvolwassenen? In hoeverre is sprake van regionale variatie in de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen?
5 Wat is de recidive onder jongvolwassenen daders die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht? En wat is hun situatie op enkele resocialisatiekenmerken als wonen, opleiding, werk?
6 Wat zijn de (achtergrond) kenmerken van de beoogde en gerealiseerde doelgroep van 18- tot 23-jarigen waarbij het jeugdstrafrecht wordt toegepast? En hoe verhouden die zich tot 18- tot 23-jarigen waarbij het volwassenenstrafrecht is toegepast?
7 Hoe wordt de aparte bejegening van jongvolwassenen in de praktijk uitgevoerd (bij reclassering, NIFP, Raad voor de Kinderbescherming, OM, verdediging, ZM en JJI's)? En meer in het bijzonder, hoe verloopt de uitvoering (de advisering en de tenuitvoerlegging) bij jongvolwassenen die een *jeugd*reclasseringsmaatregel krijgen opgelegd?

II Wat zijn de mogelijkheden en knelpunten van de invoering van het adolescentenstrafrecht en in het bijzonder de toepassing van 77c Sr. bij 18- tot 23-jarigen?

8 Wat is het effect van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen in vergelijking tot jongvolwassenen die een commune sanctie krijgen in termen van het versterken van resocialisatie en reduceren van recidive?
9 Welke bedoelde gevolgen in de toepassing van het jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen worden in de praktijk van de vervolging, berechting en tenuitvoerleggingsfase gesignaleerd?
10 Welke knelpunten en ongewenste gevolgen worden in de praktijk gesignaleerd?

III Wat zijn de mogelijkheden voor de toekomst in de aanpak van jongvolwassen daders van een misdrijf?[1]

11 Hoe wordt de aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafrecht in omringende landen vormgegeven?
12 Welke lessen kunnen worden getrokken uit de aparte bejegening van jongvolwassenen zoals die in Nederland naar aanleiding van het adolescentenstrafrecht in de periode 2014-2019 is uitgevoerd?

[1] In de startnotitie was een derde vraag geformuleerd, namelijk inzicht krijgen in in het buitenland voor jongvolwassenen effectief gebleken sancties en interventies om resocialisatie te versterken en recidive te reduceren. Uit de internationale vergelijking (Zeijlmans et al., 2019) en het effectonderzoek (Prop, Beerthuizen & Van der Laan, 2021) blijkt echter dat deze vraag niet beantwoord kon worden vanwege het gebrek aan effectstudies specifiek onder de groep jongvolwassenen.

1.3 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de methode toegelicht. Er is een multicriteria evaluatie kader gehanteerd waarbij gebruik is gemaakt van verschillende kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden en gegevens uit meerdere bronnen. Zowel het kader, als methoden en bronnen worden beschreven. In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van de beleidstheorie van het adolescenten-strafrecht en worden beschrijvende resultaten gepresenteerd over de praktijk van het adolescentenstrafrecht in Nederland over de periode tot en met 2020. Een kwantitatieve analyse van de ontwikkelingen in centrale uitkomstmaten van het adolescentenstrafrecht wordt gegeven in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 volgt een evaluatie van het adolescentenstrafrecht langs de verschillende hier toegepaste criteria. Hoofdstuk 6 sluit af met een discussie en conclusie over het adolescenten-strafrecht zoals dat in de periode 2014 tot 2021 is gepraktiseerd.

2 Methode

In dit onderzoek ligt de nadruk op het evalueren van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen. Beleid kan op meerdere criteria worden geëvalueerd (Vedung, 1997, 2006). Een dominante aanpak is beleid te evalueren op doeltreffendheid. Hierbij is effectiviteit vaak het evaluatiecriterium waarbij het effect vaak beperkt wordt tot één uitkomstmaat. Bij beleid waarbij het gaat over justitiële sancties is de evaluatie beperkt tot de effectiviteit van beleid op recidive. Met deze aanpak wordt echter voorbijgegaan aan andere (mogelijke) gewenste en ongewenste gevolgen van beleid en de werking ervan in de praktijk (Johnson, Tilley & Bowers, 2015; Mickwitz & Hildén, 2006; Nelen, 2010). De huidige evaluatie beperkt zich daarom niet tot één criteria of één uitkomst, maar evalueert de werking van het adolescentenstrafrecht op meerdere uitkomsten en meerdere criteria.

In de *public policy evaluation* literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene evaluatiecriteria, economische criteria en criteria die gerelateerd zijn aan mensenrechten (Mickwitz, 2003; Vedung, 1997, 2006). Om de effecten van beleid meer in het algemeen te onderzoeken is de eerste groep criteria belangrijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om de relevantie, impact, effectiviteit, persistentie of flexibiliteit van beleid. Deze criteria relateren aan de vraag of beleid doeltreffend is (Ministerie van Financiën, 2016, 2018). Bij economische criteria gaat het in het algemeen vaak over de vraag of de kosten en de baten van beleid tegen elkaar opwegen, met name monetair. Deze criteria kunnen echter ook meer kwalitatief, los van financiële kosten, worden gezien. Zo kan bij een evaluatie het efficiëntie criterium ook gericht zijn op het 'best werkzame minimum' of kan worden onderzocht in hoeverre beleid is afgestemd of juist concurrerend met ander beleid. Daarnaast kunnen evaluatiecriteria worden onderscheiden die aan mensenrechten zijn gerelateerd, zoals of beleid gelijkwaardige kansen biedt voor alle individuen van de doelgroep, of het voldoende transparant is of als legitiem wordt ervaren. In (empirisch) evaluatieonderzoek wordt deze laatste groep criteria voor zover bekend vaak niet meegenomen. Bij de evaluatie van justitieel beleid is dit juist belangrijk. Beleid in het algemeen grijpt in op de rechten en plichten van burgers en justitieel beleid helemaal, zeker als daarbij ook ingegrepen wordt in de persoonlijke vrijheid van een (nog in ontwikkeling zijnde) jeugdige verdachte.

De toepassing en werking van het adolescentenstrafrecht wordt daarom op meerdere criteria in deze drie groepen geëvalueerd. Het Input-Output-Outcome model (IOO-model; Pollitt & Bouckaert, 2004) met meerdere evaluatiecriteria (Mickwitz, 2003) wordt toegepast. Voor dit type evaluaties worden meerdere bronnen en methoden gebruikt (Vedung, 1997). Deze huidige evaluatie is gebaseerd op informatie uit de deelprojecten van het onderzoeksprogramma M&E adolescentenstrafrecht, aangevuld met nieuwe data om nieuwe inzichten te krijgen en eerdere resultaten te actualiseren. In dit hoofdstuk beschrijven we beknopt de verschillende methoden en bronnen die zijn gebruikt (paragraaf 2.2). Vervolgens gaan we in op het evaluatiekader en de verschillende evaluatiecriteria die worden gebruikt (paragraaf 2.3) en relateren deze tot slot aan de onderzoeksvragen (paragraaf 2.4). Het hoofdstuk begint met een algemene beschrijving van evaluatieonderzoek en welke effecten of gevolgen van beleid men daarmee in beeld wil krijgen dit als plaatsbepaling van het huidige evaluatieonderzoek van het adolescentenstrafrecht (paragraaf 2.1).

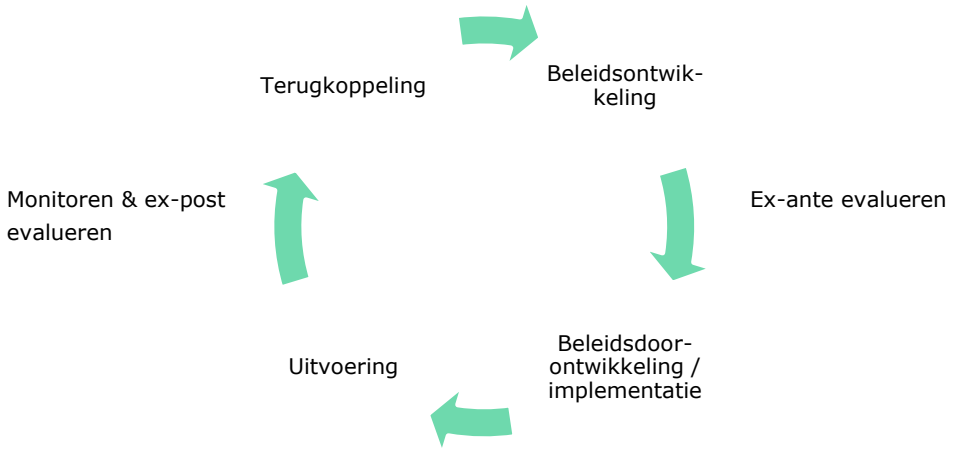
2.1 Evalueren van beleid

Met een beleidsevaluatie worden de gevolgen van beleid geëvalueerd (Van Heffen, 2003; Vedung, 1997, 2006). Het beleid kan gevolgen hebben zowel binnen het doelgebied of de doelgroep waarvoor het is opgesteld, zoals in dit onderzoek jongvolwassen daders waarbij het jeugdstrafrecht wordt toegepast, als daarbuiten, bijvoorbeeld jongvolwassen daders of criminaliteit meer in het algemeen. Er wordt in de evaluatieliteratuur een onderscheid gemaakt tussen *bedoelde* en *onbedoelde* of ongewenste gevolgen van het beleid. Bedoelde gevolgen zijn bij aanvang in gedachten. Het gaat om datgene wat men wil bereiken. Daarbij gaat het over gevolgen voor (het werk van) betrokken organisaties (*output*), als over effecten op het gedrag van de doelgroep (*outcomes*) omdat ze te maken hebben gehad met de betrokken organisaties. Onbedoelde of ongewenste gevolgen zijn gevolgen die vooraf niet waren bedacht of verwacht, ze zijn bijvoorbeeld te relateren aan de uitvoering van het beleid (denk aan knelpunten in de praktijk), maar kunnen ook ontstaan door gebrekkige afstemming met ander beleid. Het is belangrijk om in een evaluatie niet alleen aandacht te hebben voor de bedoelde gevolgen van beleid, maar ook voor de onbedoelde of ongewenste als ook de nuleffecten van beleid (Vedung, 2006).

In deze overkoepelende evaluatie onderzoeken we de gevolgen van het adolescentenstrafrecht zowel voor betrokken ketenpartners als de jongvolwassen daders zelf. Zo is het bij de evaluatie van het adolescentenstrafrecht belangrijk om de gevolgen ervan voor de advisering door reclassering of door het NIFP, evenals de berechtingen van jongvolwassen met het jeugdstrafrecht te kunnen volgen en evalueren. Daarnaast is inzicht in resocialisatie en recidive van jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht relevant voor de evaluatie. Verder wordt ook nagegaan welke knelpunten er in de praktijk van de toepassing van het adolescentenstrafrecht zijn en welke ongewenste gevolgen er zijn. De evaluatie gaat niet over de effecten van het adolescentenstrafrecht op criminaliteit in het algemeen.

Ex ante evaluatie, ex post evaluatie en monitoren
Evaluaties kunnen op verschillende momenten in een beleidscyclus plaatsvinden en betrekking hebben op verschillende fasen van beleid (figuur 1). Ex-ante en ex-post evaluaties worden onderscheiden van het monitoren van de effecten van beleid over de tijd (kcwj.nl, 2020; Vedung, 1997). Door in verschillende fasen in de beleidscyclus te evalueren is het mogelijk de beleidstheorie te beoordelen, evenals de implementatie en werking ervan en indien nodig bij te stellen. Verder is het monitoren van beleid op kernindicatoren een middel om verwachte gevolgen in de tijd te kunnen volgen.

Figuur 1 Beleidscyclus



Evaluaties vooraf of aan het begin, zogenoemde ex-ante evaluaties, zijn gericht op de te verwachte gevolgen van beleid voor betrokkenen (daders, slachtoffers, burgers meer in het algemeen, of de betrokken instanties). Voorafgaand aan de invoering van het adolescentenstrafrecht is een impact analyse uitgevoerd waarin de bedoelde gevolgen van het adolescentenstrafrecht zijn gekwantificeerd (Jongebreur & Reitsma, 2014). Onderzocht is welke gevolgen op welke kernindicatoren kunnen worden verwacht (bedoelde gevolgen), wat de gevolgen van de invoering van het adolescentenstrafrecht zijn voor de capaciteit van ketenpartners en welke investeringen nodig zijn om de ketenprocessen af te stemmen (bijlage 4).
Een planevaluatie, of een evaluatie van de beleidstheorie of -logica,[2] kan voorafgaand of aan het begin van de implementatie van beleid worden uitgevoerd (Leeuw, 2003; Swanborn, 2007; Van Heffen, 2003). Dit biedt de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de theoretische aannames van beleid of van een wet en deze te koppelen aan recente wetenschappelijke bevindingen. Doordat in een evaluatie van de beleidstheorie ook de aannames tegen wetenschappelijke evidentie worden gelegd, wordt de relevantie en beoogde werking van het beleid duidelijk. Tevens wordt in een dergelijke evaluatie duidelijk welke (hoofd)effecten men van het beleid verwacht zodat die door ze te vertalen in kernindicatoren, gemonitord kunnen worden over de tijd. Ondanks het belang van een dergelijke evaluatie van beleid vooraf blijkt uit een meta-analyse dat deze slechts in beperkte mate voorkomen (Klein Haarhuis & Keulemans, 2014). Wat betreft het adolescentenstrafrecht ontbrak vooraf een reconstructie van de beleidstheorie en een planevaluatie.
Het merendeel van de evaluaties van justitiële wetten of beleid betreft een evaluatie achteraf na implementatie, zogenoemde ex-post evaluaties. Bij ex-post evaluaties wordt na verloop van tijd nagegaan of het beleid effect heeft gehad op de gestelde doelen.[3] Er worden verschillende soorten ex-post evaluaties onderscheiden (zie Bijleveld, 2018; kcwj.nl, 2020; Swanborn, 2007), zoals een evaluatie van de uit-

[2] Bij programma's of interventies wordt ook gesproken over programma of interventietheorie.

[3] Het gaat daarbij specifiek om de doeltreffendheid (van beleid of een wetswijziging) en niet om de doelmatigheid of efficiëntie. Bij doeltreffendheid wordt onderzocht in hoeverre de doelen (van beleid of een wetswijziging) worden bereikt. Het gaat dan om de causaliteitsvraag. Bij doelmatigheid of efficiëntie van beleid betreft het de relatie tussen effecten van beleid en de kosten van het beleid. Meestal wordt efficiëntie uitgedrukt in term van monetaire eenheden. Dergelijk onderzoek kan pas worden uitgevoerd nadat bekend is of het beleid of de wetswijziging doeltreffend is. Echter bij efficiëntie kan ook worden gekeken naar mogelijke alternatieven van het beleid of de wet.

voering van beleid in de praktijk (een procesevaluatie), of een onderzoek naar de effecten op de gestelde doelen (een effectmeting). Relevant in de evaluatie is dat de resultaten worden afgezet tegen hetgeen men vooraf had beoogd (zoals blijkt uit de beleidstheoriereconstructie). Een effectmeting kan, afhankelijk van de toegepaste methode van onderzoek, zicht bieden op de vraag of het beleid ook heeft geleid tot de beoogde (gedrags)verandering bij de doelgroep. Daarmee beantwoordt een effectmeting de vraag of de invoering van beleid doeltreffend is. Bij het evalueren van het adolescentenstrafrecht is zowel voorzien in een procesevaluatie (Barendregt, Beerthuizen & Van der Laan, 2018) als in een effectmeting (Prop et al., 2021).
Met het monitoren wordt (de uitvoering van) beleid of een wet op (een of meerdere) kernindicatoren gedurende de uitvoering over de tijd gevolgd. Monitoren bieden zicht op hoe de toepassing van beleid over de tijd verloopt. Als de trends lopen conform zoals vooraf verondersteld dan biedt het monitoren aanknopingspunten voor een ex-post evaluatie in termen van doelbereik (beleid heeft 'impact'). Ook bij het adolescentenstrafrecht worden op enkele kernindicatoren de ontwikkelingen in de tijd bijgehouden, hierbij is aansluiting gezocht bij de Monitor Jeugdcriminaliteit (Van der Laan & Beerthuizen, 2018; Van der Laan, Goudriaan & Weijters, 2014) en de recidivemonitor (Verweij & Tollenaar, 2020).

Systematische evaluatie-cyclus
De verschillende vormen van evalueren hebben betrekking op verschillende fasen in het beleidsproces en betreffen daarmee elk afzonderlijk een deel van een wet of beleid en niet het geheel. In een meer systematische evaluatie-cyclus van beleid zouden de verschillende onderdelen van evalueren toegepast moeten worden (Bijleveld, 2018; Swanborn, 2007). De vraag daarbij is hoe de bevindingen uit de deelprojecten aan elkaar gerelateerd kunnen worden. In dit onderzoek maken we gebruik van het zogenoemde Input-Output-Outcome model aangevuld met multiple evaluatiecriteria (paragraaf 2.3).

2.2 Monitoren en evalueren adolescentenstrafrecht

Voor het adolescentenstrafrecht zijn ontwikkelingen over de tijd gemonitord en de uitvoering en werking ervan in de praktijk geëvalueerd. De evaluatie van het adolescentenstrafrecht is hoofdzakelijk een *retrospectieve* evaluatie (Vedung, 2006); dat wil zeggen dat achteraf wordt teruggekeken naar de werking van het beleid. Er zijn in het onderzoeksprogramma verschillende onderzoeksmethoden toegepast, zowel kwantitatief als kwalitatief, en diverse bronnen van meerdere organisaties (ketenpartners) in de justitiële keten gebruikt. Voordat we per deelproject nader ingaan op de methoden gebruikt om het adolescentenstrafrecht te monitoren en te evalueren worden in vogelvlucht de gebruikte bronnen beschreven.

Om *kwantitatieve* uitspraken te doen over ontwikkelingen op output indicatoren, zijn registratiegegevens gebruikt van justitiële ketenpartners en registraties van het CBS. Het gaat dan bijvoorbeeld over de aantallen jongvolwassenen over wie door de reclassering of het NIFP is geadviseerd, bij wie het jeugdstrafrecht is toegepast, welke sancties het betreft en ontwikkelingen die zich daarin over de tijd voordoen. Om periodieke informatie te gebruiken zijn gegevens die standaard in de registratiesystemen werden geregistreerd verzameld, zodat de dagelijkse werkzaamheden van de organisaties niet belemmerd werden. Het gaat om informatie van het OM, de reclassering, het NIFP, de ZM, de DJI en jeugdreclassering (via het CBS). Ten behoeve van inzichten in de advisering zijn gegevens opgevraagd uit de registratie-

systemen IRIS van de reclassering en FRIS van het NIFP. Ten behoeve van de toepassing van het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen en de opgelegde sancties zijn gegevens verzameld uit Rapsody Central (RAC-min), het registratiesysteem van het OM voor afdoeningen in eerste aanleg. Ook zijn gegevens opgevraagd bij de Dienst Justitiële inrichtingen (DJI) en de reclassering voor informatie over de tenuitvoerlegging van sancties en ten behoeve van de effectmeting. Zie voor meer specifieke informatie over welke gegevens zijn opgevraagd voor welke doelgroepen en de selectie daarvan tabel 3.
Voor de verdiepende evaluatieprojecten zijn gegevens uit registratiesystemen van de ketenorganisaties gekoppeld op microniveau. De werkwijze daarbij was telkens een vergelijking van een groep van jongvolwassenen waarbij 77c Sr. was toegepast na invoering van het adolescentenstrafrecht met verschillende vergelijkingsgroepen van jongvolwassenen. Ontwikkelingen in recidive onder jongvolwassenen zijn gebaseerd op gegevens afkomstig uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD; Verweij & Tollenaar, 2020).

Daarnaast zijn *kwalitatieve* onderzoeksmethoden gebruikt. Er zijn semigestructureerde interviews gehouden met beleidsmedewerkers die betrokken waren bij het opstellen van het beleid en de implementatie (Van der Laan, Barendregt, Beerthuizen & Beijersbergen, 2016), met medewerkers van ketenpartners (Barendregt et al., 2018), en kenmerken van de doelgroep (Prop, Van der Laan, Barendregt & Van Nieuwenhuizen, 2018). De topics die in de semigestructureerde interviews aan de orde zijn gekomen zijn terug te vinden in Barendregt et al. (2018). De eerder verkregen informatie is medio 2020 ge-updated middels focusgroepsgesprekken met professionals (zie bijlage 2 in dit rapport, vanaf nu gerefereerd als Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Ook zijn deskundigen uit landen die behoren tot de Raad voor Europa benaderd om inzichten te bieden in de aparte aanpak van jongvolwassenen in hun land (Zeijlmans et al., 2019). Tot slot zijn vonnissen van rechtbanken uit 2019 kwalitatief geanalyseerd (zie bijlage 3 in dit rapport, vanaf nu gerefereerd als Zeijlmans & Van der Laan, 2021).

Voor de verschillende evaluatiestudies zijn gegevens van individuen op microniveau gekoppeld. Omdat hier persoonsgegevens werden verwerkt vraagt dat om specifieke waarborgen voor de dataverwerking en analyse in het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Het WODC heeft bij aanvang van het programma M&E adolescentenstrafrecht een privacy impact assessment (PIA) verricht, later geactualiseerd met een dataprotection impact assessment (DPIA). De PIA en DPIA zijn in nauw overleg met de Privacy Officier van WODC opgesteld en ter toetsing ook voorgelegd aan de FG van JenV.

We lichten hieronder de methoden van onderzoek en databronnen in de deelprojecten nader toe, eerst voor het monitoren (paragraaf 2.2.1), daarna voor de evaluatiestudies (paragraaf 2.2.2). In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de gebruikte methoden, databronnen en onderzoeksgroepen. Voor een uitgebreide beschrijving van de methoden en databronnen wordt verwezen naar de deelprojecten. Een deel van de verzamelde informatie heeft betrekking op de periode *voor* 2018. Gegevens zijn voor zover haalbaar geactualiseerd in 2020 en er zijn aanvullende methoden en bronnen gebruikt (paragraaf 2.2.3).

2.2.1 Monitoren

Voor het monitoren van het adolescentenstrafrecht maken we een onderscheid tussen het meten van inspanningen/prestaties die door ketenpartners in de justitiële

keten worden geleverd (output indicatoren) en van indicatoren van mogelijke gedragsveranderingen bij jongvolwassenen (outcome indicatoren; zie tabel 2).

Output indicatoren

De mate waarin in de loop van de jaren 2014 tot 2020 in de praktijk het adolescentenstrafrecht is geadviseerd, toegepast of ten uitvoer is gebracht, is met verschillende output indicatoren gemeten (Van der Laan & Leertouwer, 2014). Om dit te monitoren is gebruikgemaakt van gegevens in de bronsystemen van ketenpartners, het OM, de reclassering, het NIFP, de rechtspraak en de DJI.

Een kanttekening bij de data is dat de bronsystemen gebruikt in dit onderzoek zijn bedoeld om de werkzaamheden van specifieke organisaties te registreren en niet ingericht zijn voor het doen van wetenschappelijk onderzoek. Daarbij komt dat het vanwege privacy redenen niet zonder meer mogelijk is om gegevens van bronsystemen van verschillende ketenpartners op microniveau te koppelen (zie Barendregt, Beerthuizen, Vink, Leertouwer & Van der Laan, 2016). Tijdens het uitvoeren van het onderzoek hebben we daardoor te maken met een aantal beperkingen voor het monitoren van indicatoren van het adolescentenstrafrecht over de tijd. De gekozen indicatoren worden hieronder nader toegelicht, ook met betrekking tot de validiteit en betrouwbaarheid van de data.

De output-indicator waarover voor meerdere jaren gegevens zijn verzameld uit de registratiedata en die voldoet aan de omschrijving van toepassing adolescentenstrafrecht is:

- Toepassing jeugdstrafrecht bij 18-23-jarigen (artikel 77c Sr.) in eerste aanleg, inclusief type delict en sanctie en uitgesplitst naar leeftijd en regio. De gegevens zijn afkomstig uit het registratiesysteem RAC-min zoals beschikbaar bij het WODC.

Om de toepassing van 77c Sr. over de tijd in perspectief te plaatsen, en rekening te houden met de algemene dalende trend in jeugdcriminaliteit, worden de ontwikkelingen afgezet tegen die onder de jongvolwassenen waarbij het volwassenenstrafrecht is toegepast. Omdat het om een beschrijving gaat van de ontwikkelingen over de tijd zijn de groepen niet gematcht. De gegevens hiervan zijn afkomstig uit RAC-min.

Of de rechter besluit 77c Sr. toe te passen wordt *genoteerd* op het vonnis, maar niet als zodanig *geregistreerd* in de bronsystemen van OM of ZM. Daarom is een output indicator ontwikkeld die bestaat uit twee indirecte indicatoren die wel standaard in het bronsysteem worden geregistreerd. Het gaat om de indirecte indicatoren: (i) of sprake is van een jeugdsanctie, en (ii) volgens welk type regiem is gesanctioneerd (jeugd- of volwassenenstrafrecht). Er is sprake van toepassing van 77c Sr. als er een jeugdsanctie is toegepast en/of het jeugdstrafrecht als regiem is geregistreerd bij een jongvolwassene die tussen 18-23 jaar was ten tijde van het plegen van het misdrijf.

Een validatiestudie waarbij de indicator één op één met uitspraken in vonnissen is vergeleken toonde een hoge mate van overeenstemming aan (Barendregt et al., 2016). In 5% van de zaken werd een fout geconstateerd in de zin dat het niet een accurate jeugdsanctie toepassing conform 77c Sr. betrof (er is sprake van een vals positief). Dit werd accuraat genoeg bevonden om de gegevens in een monitor voor enkele jaren te gebruiken. Een verkennende textminingstudie biedt aanwijzingen dat het mogelijk is om vonnissen met een *machine learning* algoritme automatisch en met hoge accuraatheid te selecteren als zijnde een 77c Sr. of niet (Ander,

2019).[4] Het is niet bekend in hoeveel procent van de zaken er onterecht een jeugdstraf of jeugdsanctie in het kader van 77c Sr. is gemist (een vals negatief). De overeenstemming tussen vonnissen en indicator is voor het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht onderzocht. Nieuw onderzoek is nodig om te bepalen of de indicator anno 2020 nog steeds valide en betrouwbaar is (zie Verweij & Tollenaar, 2020). Het valt buiten de reikwijdte van deze overkoepelende evaluatie om opnieuw de validiteit van deze indicator te onderzoeken. We rapporteren de toepassing van 77c Sr. met de bekende foutmarge (van fout positieven) over de tijd. We weten niet of de registratie in de loop van de tijd is verbeterd of verslechterd.[5]

Daarnaast zijn bij uitvoeringsorganisaties voor de periode 2012-2019 gegevens opgevraagd van indicatoren die kunnen wijzen op advisering of tenuitvoerlegging van jeugdstrafrecht of een jeugdsanctie bij jongvolwassenen. Hierbij is echter wel ruis aanwezig in de meting omdat we niet met 100% zekerheid kunnen vaststellen of ook werkelijk sprake is van advisering of een tenuitvoerlegging volgens het jeugdstrafrecht. De ruis ontstaat doordat het niet zeker is of het om jongvolwassenen gaat waarbij 77c Sr. is toegepast.[6] Ook dienen we rekening te houden met inconsistentie in registratie over de tijd. Het gaat om de volgende indicatoren:

- Vroeghulpadviezen en adviezen ter berechting met advisering jeugdstrafrecht. De gegevens zijn afkomstig uit het registratiesysteem IRIS van de reclassering.
- Consulten en Pro Justitia Rapportages met advisering jeugdstrafrecht. De gegevens zijn afkomstig uit het registratiesystemen FRIS en JOIN van het NIFP.
- Preventieve hechtenis van 18-23-jarigen in een JJI. De gegevens komen van de DJI/dienst individuele zaken.
- Reclassering in het kader van toezicht bij jongvolwassenen waarbij jeugdstrafrecht is geadviseerd. De gegevens zijn afkomstig uit het registratiesysteem IRIS.
- Jeugdreclassering in het kader van toezicht bij jongvolwassenen. De gegevens zijn afkomstig van het CBS.

Outcome indicator

Een uiteindelijk doel van het adolescentenstrafrecht is gedragsverandering bij jongvolwassenen te bewerkstelligen in de zin van recidivevermindering (*Kamerstukken II* 2011/12, 28 741, nr. 18, p. 4). De finale outcome indicator voor het adolescentenstrafrecht is de recidive van jongvolwassenen waarbij een strafzaak is afgedaan volgens het jeugdstrafrecht. De gegevens komen uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) wat een gepseudonimiseerde database is van het justitieel documentatiesysteem (JDS). Hierin staan alle strafzaken inclusief enkele kenmerken van daders waarbij een strafzaak is afgedaan

[4] Reproduceerbaarheid is niet onderzocht. Dit type onderzoek vraagt om elektronische toegankelijkheid van alle vonnissen, wat nu niet het geval is. Hierdoor is machine learning om vonnissen te classificeren vooralsnog niet bruikbaar voor monitoren over de tijd.

[5] Er zijn te weinig metingen waarin de foutmarge is vastgesteld (alleen 2014 en 2015) waardoor het ook niet mogelijk is deze fout te extrapoleren naar de daaropvolgende jaren.

[6] In de vervolgings- en adviseringsfase (inclusief de voorlopige hechtenis) is nog niet duidelijk of het jeugdstrafrecht wordt toegepast bij een 18- tot 23-jarige. De advisering en voorlopige hechtenis kan namelijk ook nog betrekking hebben op een feit gepleegd in de minderjarigheid. Bijvoorbeeld, gegevens over het aantal jongvolwassenen in voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinrichting tellen ook jongvolwassenen die het feit voor hun 18e hebben gepleegd of die uiteindelijk niet volgens het jeugdstrafrecht worden berecht. Deze ruis kan alleen worden voorkomen door koppeling van registratiegegevens van meerdere ketenpartners op microniveau zoals in enkele deelprojecten is gebeurd.

door het OM of de ZM. De recidive is gemeten volgens de methode van de recidivemonitor (Verweij & Tollenaar, 2020; Wartna, Blom & Tollenaar, 2011).

Tabel 2 Output en outcome indicatoren bij jongvolwassenen waarbij jeugdstrafrecht wordt overwogen, geadviseerd of toegepast

Fase	Ketenpartner	Output/outcome bij jongvolwassenen waarbij 77c Sr. wordt overwogen, geadviseerd of toegepast
Vervolging en advisering		*Output*
Vordering	OM	-*
	DJI	Preventieve hechtenis
Advisering	Reclassering	Vroeghulp
		Advisering berechting
	Raad voor de Kinderbescherming	Consultatie advisering t.b.v. 3RO*
	NIFP	Voorgeleidingsconsulten
		Advisering JRS*
Sanctionering		*Output*
Berechting	OM/ZM	Toepassing 77c Sr.
Opgelegde sancties	OM/ZM	Type sancties bij 77c Sr.
TUL sancties	DJI	Vrijheidsbeneming JJI
	Jeugdreclassering	JR kader toezicht
		JR kader zorg
	Reclassering	R kader toezicht
Outcome		*Outcome*
Outcome	Recidive	Nieuwe contacten OM/ZM wegens misdrijf

* Dit bleek niet of niet consistent in de systemen te worden geregistreerd waardoor deze niet betrouwbaar is om trends over de tijd te meten.

Om voor de evaluatie een deel van de ruis op output indicatoren weg te nemen en zicht te krijgen op veranderingen als gevolg van het adolescentenstrafrecht, is in de verdiepende evaluatiestudies de advisering voor en na invoering van het adolescentenstrafrecht onderzocht bij vergelijkbare groepen. Voor enkele steekproeven van jongvolwassenen waarvan bekend is dat jeugdstrafrecht al dan niet is toegepast (zowel voor als na invoering van het adolescentenstrafrecht) zijn ketenbreed gegevens verzameld. De informatie is deels handmatig gescoord uit fysieke en digitale dossiers en vonnissen en deels via een query door ketenpartners uit de systemen gehaald. Omdat het hier privacy gevoelige informatie betreft en het een arbeidsintensieve klus is, is dat alleen gedaan ten behoeve van de vroege evaluatie (Van der Laan et al., 2016), de kenmerkenstudie (Prop et al., 2018) en de effectmeting (Prop et al., 2021). In de volgende paragraaf gaan we nader in op deze steekproeven.

2.2.2 Evalueren

Er zijn meerdere deelprojecten uitgevoerd om het adolescentenstrafrecht te evalueren. Een belangrijke poot onder deze deelprojecten is dat een databestand van verschillende groepen van jongvolwassenen is samengesteld waarbij gegevens over deze jongeren bij diverse ketenpartners zijn verzameld en op microniveau zijn gekoppeld. Er zijn verschillende groepen van 18- tot 23-jarigen samengesteld. De selectie daarvan is altijd de berechting in eerste aanleg. Het betreft de volgende groepen:

- Een willekeurige selectie van 18- tot 23-jarigen waarbij in de jaren 2010-2014 het jeugdstrafrecht is toegepast (historische vergelijkingsgroep).[7]
- Alle 18- tot 23 –jarigen waarbij in de periode 1 april 2014 tot en met 31 december 2015 het jeugdstrafrecht is toegepast (de ASR-groep).
- Een willekeurige selectie van 18- tot 23-jarigen waarbij in de jaren 2014-2015 het volwassenenstrafrecht is toegepast en waarbij voor het effectonderzoek is gematcht met de ASR-groep (gelijktijdige vergelijkingsgroep).

Het gaat hier om een 'levend' databestand waaraan in de loop van de tijd gegevens zijn toegevoegd. De ASR-groep is in de loop van de jaren ook uitgebreid omdat er in sommige zaken een aanzienlijke tijd tussen berechting en beschikbaarheid in de registratie zat. Het gevolg is dat de ASR-groep gebruikt in de vroege evaluatie (Van der Laan et al., 2016) kleiner en anders van samenstelling is dan de ASR groep in het kenmerkenonderzoek (Prop et al., 2018) of de effectmeting (Prop et al., 2021). De uiteindelijke ASR-groep is opgenomen in de effectmeting. Daar is tevens een gematchte vergelijkingsgroep gebruikt.

Ten eerste is een beleidstheoriereconstructie en evaluatie kort na implementatie van het adolescentenstrafrecht uitgevoerd (een planevaluatie) samen met een empirische verkenning (Van der Laan et al., 2016; Van der Laan, Beerthuizen & Barendregt, 2019). Het doel van de beleidstheoriereconstructie was de beoogde werking van het adolescentenstrafrecht vanuit het oogpunt van beleid en wetgever inzichtelijk te krijgen. Parlementaire documenten, adviezen over het wetsvoorstel, richtlijnen van uitvoeringsorganisaties en literatuur zijn geraadpleegd. Tevens zijn betrokken beleidsactoren geïnterviewd. Bij de reconstructie is gebruikgemaakt van de methode zoals voorgesteld door Leeuw (2003). De verschillende aannames in de beleidstheorie zijn getoetst aan de hedendaagse wetenschappelijke literatuur. In paragraaf 3.1 wordt hier verder op ingegaan. In een empirische studie zijn kwantitatieve veranderingen in advisering door reclassering en NIFP en in de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis en jeugdsancties door DJI (de output indicatoren) voor en na inwerkingtreding van het adolescentenstrafrecht onderzocht. Daarvoor is een random steekproef van jongvolwassenen met 77c Sr. voor invoering vergeleken met alle jongvolwassenen met 77c Sr. in het eerste jaar na invoering.

In een tweede deelproject is nagegaan bij welke jongvolwassenen in de praktijk het jeugdstrafrecht werd toegepast en zijn hun achtergrondkenmerken beschreven en vergeleken met jongvolwassenen die een sanctie uit het volwassenenstrafrecht kregen opgelegd (Prop et al., 2018). Voor een adequate werking van beleid is een overeenstemming tussen de beoogde doelgroep en de gerealiseerde doelgroep belangrijk. In het onderzoek is op basis van de literatuur nagegaan wat de doelgroep van jongvolwassenen is waarvoor jeugdstrafrecht kan worden toegepast vanuit het gezichtspunt van beleid, uitvoeringsorganisaties en de wetenschap. Daarnaast is een empirische studie uitgevoerd om de kenmerken van de doelgroep zoals beoogd te vergelijken met de doelgroep in de praktijk. Demografische, criminele carrière, criminogene en resocialiserende kenmerken van alle jongvolwassenen waarbij 77c Sr. is toegepast in het eerste jaar na invoering zijn vergeleken

[7] Om periode-effecten te beperken is voor de vergelijking met een historische groep gekozen voor een zo dicht mogelijk voorafgaand aan de implementatie. Hoewel volgens de oude wetgeving tot 2014 toepassing van het jeugdstrafrecht landelijk alleen mogelijk was voor de leeftijdsgroep tot 21 jaar, is ervoor gekozen om de leeftijdsgroep bij deze groep wat breder te trekken. De reden hiervoor is dat er in de jaren 2012 en 2013 enkele pilots in oost en noord Nederland zijn geweest waarin het al mogelijk was om jongvolwassenen tot 23 jaar volgens het jeugdstrafrecht te sanctioneren (Buysse et al., 2013).

met die van een steekproef jongvolwassenen waarbij in dezelfde periode volwassenenstrafrecht is toegepast. Ook is een vergelijking gemaakt met jongvolwassenen waarbij 77c Sr. in de periode 2010-2014 is toegepast. De gegevens zijn (handmatig) gescoord uit de dossiers van de jongvolwassenen zoals beschikbaar in de registratiesystemen van de reclassering (IRIS) en het NIFP (FRIS). De resocialisatiekenmerken zijn verkregen door gegevens te koppelen aan het Sociaal Statistisch Bestand (SSB; Bakker, van Rooijen & van Tor, 2014) van het CBS.

In een derde studie is onderzocht hoe het adolescentenstrafrecht in de praktijk wordt uitgevoerd, of dat gebeurde conform de verwachtingen en welke neveneffecten er optraden (Barendregt et al., 2018). Daarbij zijn de werkzaamheden van verschillende ketenpartners onderwerp van onderzoek geweest. Er zijn in de jaren 2016 en 2017 semigestructureerde interviews gehouden met 62 professionals van het OM, de reclassering, het NIFP, de ZM, DJI en de jeugdreclassering die in de praktijk te maken hebben gehad met jongvolwassenen waarbij het jeugdstrafrecht is overwogen, geadviseerd, toegepast of ten uitvoer gelegd. Op basis van deze informatie is ook nagegaan in hoeverre de in de praktijk gerealiseerde aanpak overeenstemt met de beoogde aanpak en welke knelpunten de praktijkprofessionals zijn tegengekomen. Dit geeft een indicatie van de gewenste effecten van het adolescentenstrafrecht alsook mogelijke ongewenste effecten. Ook is in deze studie nagegaan welke regionale verschillen er zijn in de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen bij de berechting in eerste aanleg. Daarvoor is gebruikgemaakt van gegevens uit RAC-min uitgesplitst naar regio.

Ten vierde is onderzocht in hoeverre er internationaal sprake is van een aparte bejegening van jongvolwassenen in het (jeugd)strafrecht (Zeijlmans et al., 2019). Hiermee is inzicht verkregen in mogelijke alternatieven voor deze doelgroep van jongvolwassen daders. Naast een scoping literature review zijn experts benaderd met een semigestructureerde email vragenlijst. Hiermee is uiteindelijk voor 46 landen uit de Raad van Europa bekend geworden of er mogelijkheden waren voor een aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafstelsel in hun land. Vervolgens zijn experts in vier landen (Duitsland, Oostenrijk, Portugal en Zweden) nader bevraagd naar de aparte bejegening in hun land.

Ten vijfde is in een quasi-experiment onderzocht wat het effect is van de toepassing van jeugdsancties bij jongvolwassenen in vergelijking met volwassenensancties (Prop et al., 2021).[8] Onderzocht is het (mogelijke) effect op recidive (de finale

[8] Het gaat bij de toepassing om sancties (straffen en maatregelen, inclusief de bijzondere voorwaarden) die door de rechter zijn opgelegd. Getracht is ook informatie te verzamelen over de werkelijk ten uitvoer gelegde sancties, zowel de straffen en maatregelen tijdens vrijheidsbeneming en de reclasseringsmaatregelen. Vanwege het retrospectieve design en omdat gebruik is gemaakt van observationele data over de hele groep bleek het alleen mogelijk om informatie over de werkelijke duur van de vrijheidsbeneming te krijgen. In de systemen is geen goede registratie van welke interventies (jeugdhulp e.d.) of trainingen werden toegepast. Ook was het niet mogelijk om op landelijk niveau informatie over diverse reclasseringsvarianten te krijgen voor alle respondenten. Voor de effectmeting (Prop et al., 2021) is nagegaan of het voor de jongvolwassenen gesanctioneerd in 2014-2015 mogelijk was de uitvoering van (klinische en ambulante) behandelingen, trainingen e.d. in (jeugd)detentie en in de (jeugd)zorg op microniveau te koppelen. Het bleek echter dat deze informatie zodanig in de systemen opgesloten is dat ze niet eenduidig te ontsluiten was voor onderzoek (bijv. als afzonderlijke pdf's) of dat de informatie alleen beschikbaar was bij lokale uitvoeringsinstanties (de GI's). De verwachting is dat voor alle jongvolwassenen,

outcome). De recidive van een experimentele groep jongvolwassenen met 77c Sr. is vergeleken met een controlegroep jongvolwassenen met een volwassenensanctie. De groepen zijn met propensity score matching op demografische en criminele carrièrekenmerken vergelijkbaar gemaakt.
Daarnaast is onderzocht of toepassing van het jeugdstrafrecht gevolgen heeft op de resocialisatie van jongvolwassenen. Het gaat hier om tussenliggende of *intermediërende outcomes*. Als intermediërende outcomes worden resocialisatie-indicatoren gebruikt, zoals (veranderingen in) het volgen van een opleiding of het hebben van werk of huisvesting bij jongvolwassenen. De gegevens voor de intermediërende outcomes zijn afkomstig uit het SSB van het CBS (Bakker et al., 2014).

In de tabel 3 worden de verschillende monitor- en evaluatieprojecten, methode, onderzoeksgroepen en periode waarop ze betrekking hebben weergegeven.

inclusief degenen in de controlegroep, informatie over de werkelijk in de praktijk uitgevoerde behandelingen, trainingen e.d. uitgevoerd in detentie en in de jeugdhulp niet zodanig valide en betrouwbaar is geregistreerd dat ze bruikbaar is voor landelijk onderzoek. Daarbij spelen ook privacy issues mee die maken dat het niet zonder meer mogelijk is op microniveau gegevens over het type uitgevoerde jeugdhulp te koppelen. Om deze redenen is daarom besloten uiteindelijk af te zien van het verzamelen van deze gegevens. De implicatie is dat niet duidelijk is welke (klinische of ambulante) behandelingen, trainingen, of overige (jeugd)zorg bij jongvolwassenen in het kader van het adolescentenstrafrecht in de praktijk worden uitgevoerd.

Tabel 3 Overzicht van doel, methode en onderzoeksgroepen verschillende M&E adolescentenstrafrecht projecten

Studie	Doel, inzicht in:	Methode	Onderzoeksgroepen	Periode
Monitoren				
Monitor Jeugdcriminaliteit	(Van der Laan & Beerthuizen, 2018)	Ontwikkelingen in jeugdige verdachten en daders van een misdrijf en afdoeningen van hun zaken	Trendstudie o.b.v. registratiegegevens OM (RAC-min) en ZM (OBJD)	Alle 18-23-jarige verdachten en strafrechtelijke daders, per cohortjaar	2012-2019
Recidive monitor ASR	(Verweij & Tollenaar, 2020)	Ontwikkelingen in recidive van 18-23-jarige daders die met 77c Sr. zijn gesanctioneerd	Trendstudie o.b.v. registratiegegevens (OBJD)	Alle 18-23-jarige strafrechtelijke daders, per cohortjaar	2014-2016
Actualisatie data 2020	Huidige studie	Actualiseren a vroeghulp en advisering ter berechting door reclassering, inclusief advies jeugdstrafrecht (JSR); b consultatie en PJ-rapportage ter berechting door NIFP; c toepassing 77c Sr., type delicten en sancties, afgezet tegen totale ontwikkeling onder 18-23-jarige daders d tenuitvoerlegging sancties DJI (voorlopige hechtenis en detentie) e tenuitvoerlegging jeugdreclassering	Beschrijvende trends op basis van: a IRIS van de reclassering b FRIS en JOIN van het NIFP c RAC-min (OM) toepassing in eerste aanleg d JVS van DJI e CBS statline	a Alle 18-23-jarigen met reclasseringsadvies b Alle 18-23-jarigen in consultatie bij NIFP of met PJ-rapportage c Alle 18-23-jarige strafrechtelijke daders in eerste aanleg en degenen bij wie 77c Sr. is toegepast d Alle 18-23-jarigen waarbij een vrijheidsbenemende straf ten uitvoer is gelegd e Alle 18-23-jarigen met een jeugdreclassering	2010-2019

Tabel 3 (Vervolg)

	Studie	Doel, inzicht in:	Methode	Onderzoeksgroepen	Periode
Evalueren					
Identificeren 77c Sr.	(Barendregt et al., 2016)	De externe validiteit van de combinatie indicator jeugdstrafrecht en/of jeugdsanctie	Valideren van 77c Sr. registraties uit RAC-min aan uitspraak in vonnissen	Steekproef 18-23-jarigen met een JSR in 2014-2015	2014-2015
Vroege evaluatie	(Van der Laan et al., 2016; Van der Laan et al., 2019)	De beleidstheorie van het ASR	Beleidstheorie-reconstructie o.b.v. documentenanalyse (parlementaire stukken, schriftelijke reacties in consultatieronde, richtlijnen keten-organisaties, grijze literatuur) en interviews betrokkenen Wet ASR	Literatuur & personen van beleid en ketenpartners die relevante rol hebben gehad bij de totstandkoming van de Wet ASR	1950-2015
		Ontwikkelingen in toepassing ASR in eerste jaar na invoering	Empirische studie naar toepassing 77c Sr., advisering en tenuitvoerlegging sancties	ASR groep (alle 18-23-jarigen met JSR 1e jaar na invoering) – Historische vergelijkingsgroep (steekproef van 18-21-jarigen met JSR 2010-2014)	2010-2015
Doelgroepenonderzoek	(Prop et al., 2018; Prop, Van der Laan, Barendregt & Van Nieuwenhuizen, 2020b)	Door beleid, ketenpartners en wetenschap beoogde doelgroep	Documentenanalyse (parlementaire stukken, richtlijnen) en (niet systematische) literatuurstudie		
		De kenmerken van 18-23-jarigen die volgens JSR zijn gesanctioneerd	Empirische studie naar kenmerken van 18-23-jarigen op basis van reclassering, NIFP en OM gegevens.	ASR-groep (alle 18-23-jarigen met JSR in 1e jaar na invoering) – Gelijktijdige vergelijkingsgroep (steekproef 18-23-jarigen met volwassenenstrafrecht (VSR)) & Historische vergelijkingsgroep (steek-proef 18-21-jarigen met JSR in 2010-2014)	2010-2015

Tabel 3 (Vervolg)

	Studie	Doel, inzicht in:	Methode	Onderzoeksgroepen	Periode
Procesevaluatie	(Barendregt et al., 2018)	De werking van het adolescentenstrafrecht in de praktijk van het OM, de reclassering, het NIFP, de rechterlijke macht, de JJI's en bij gemeenten	Semigestructureerde interviews met 62 praktijkprofessionals	Praktijkprofessionals werkzaam bij genoemde organisaties	2015-2017
		De geografische spreiding (naar rechtbank) van de toepassing van het ASR in Nederland	Empirische studie naar toepassing 77c Sr. en verdeling over Nederland (middels beslisboomanalyse) o.b.v. OM gegevens (RAC-min)	Alle 18-23-jarigen waarbij 77c Sr. is toegepast in de periode 2014 tot en met 2016	2014-2016
Internationale vergelijking	(Zeijlmans et al., 2019)	De aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafrecht in Europese landen in vergelijking met de Nederlandse situatie	Scoping literatuur review; aanvullende e-mailvragenlijst aan experts en vervolgens middels meerdere case study een e-mail verdiepende vragenlijst bij vier Europese landen	Screening in 46 landen van de Raad van Europa en verdieping in vier landen (Duitsland, Oostenrijk, Portugal en Zweden)	2018-2019
Effectstudie	(Prop et al., 2021)	De effectiviteit van de toepassing van 77c Sr. op resocialisatie en recidive (tot 2 jaar na uitstroom JJI of (jeugd-) reclassering)	Quasi-experiment vergelijking ASR-groep met gematchte controlegroep, matching via propensity score matching (PSM). Gegevens o.b.v. ZM (OBJD), DJI (TiP), CBS/SSB	ASR-groep (alle 18-23-jarigen met JSR in 1e jaar na invoering) – Gelijktijdige controlegroep (18-23-jarigen met VSR). Cohorten 2014 en 2015, recidive tot en met 2019.	2014-2019
Gesprekken actualisatie 2020 en vonnissen 2019	Huidige studie (bijlagen 2 [Van der Laan & Zeijlmans, 2021]; bijlage 3 [Zeijlmans & Van der Laan, 2021])	Actuele situatie in de uitvoeringspraktijk van het adolescentenstrafrecht Inzicht krijgen in de argumentatie voor toepassing adolescentenstrafrecht (waaronder de motivering, transparantie en gelijkwaardigheid)	Focusgroepsgesprekken met praktijkprofessionals van OM, reclassering, NIFP, ZM, advocatuur, DJI en jeugdreclassering Kwalitatieve analyse van (argumenten in) vonnissen waarin de toepassing van 77c. Sr. werd overwogen of toegepast	Praktijkprofessionals van OM, reclassering, NIFP, ZM, advocatuur, DJI en jeugdreclassering Selectie van 159 vonnissen uit 2019 welke beschikbaar waren op rechtspraak.nl. Vonnissen zijn geselecteerd op basis van trefwoorden (77c Sr., adolescentenstrafrecht).	2019-2020

2.2.3 Aanvullende methoden en bronnen

Om een actueel inzicht te krijgen in de werking van het adolescentenstrafrecht zijn voor deze overkoepelende evaluatie gegevens geactualiseerd. In het voorjaar van 2020 zijn bij de verschillende ketenpartners opnieuw gegevens over de output-indicatoren opgevraagd. Ook zijn gegevens over de toepassing van het jeugdstrafrecht en jeugdsancties opnieuw uit RAC-min opgevraagd. De gevolgde werkwijze is vergelijkbaar met die in de vroege evaluatie (Van der Laan et al., 2016).

Er zijn twee nieuwe methoden en bijbehorende bronnen toegevoegd om een duidelijker en geactualiseerd beeld te krijgen van de toepassing van het adolescentenstrafrecht in de praktijk. In bijlagen 2 en 3 worden deze beschreven.

Ten eerste is door middel van vragenlijsten en groepsgesprekken met medewerkers van verschillende ketenpartners, de werking van het adolescentenstrafrecht anno 2020 nagegaan. Een van de doelen was actualisatie van de informatie die in de jaren 2016 en 2017 voor de procesevaluatie is verzameld (zie Barendregt et al., 2018). Daarnaast is informatie verzameld over huidige knelpunten en ervaringen over gelijkwaardigheid en transparantie van het adolescentenstrafrecht specifiek met betrekking tot de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen. Vooraf is een topiclijst opgesteld met volgende onderwerpen: achtergrondkenmerken en aantal jaren ervaring adolescentenstrafrecht; huidig werkproces; meerwaarde; knelpunten en oplossingen; gelijkwaardigheid; transparantie; andere veranderpunten; eerdere knelpunten. De professionals kregen vooraf een vragenlijst toegestuurd. De antwoorden zijn gebundeld en vooraf aan het groepsgesprek aan de deelnemers gestuurd. In het groepsgesprek is vervolgens ingegaan op de antwoorden en gevraagd of er per topic nog meer ervaringen gedeeld konden worden.
Er zijn zes groepsgesprekken gehouden met een zo homogeen mogelijke samenstelling van medewerkers uit organisaties zodat de deelnemers niet gehinderd worden door sociaal wenselijk antwoorden als gevolg van hiërarchische verhoudingen (Freeman, 2006). Per gesprek namen drie tot tien praktijkprofessionals deel. De focusgroepsgesprekken zijn zoveel als mogelijk naar fase in de vervolgings- en berechtingsketen gehouden: met medewerkers van het OM (de vorderingsfase), het NIFP en de Raad voor de kinderbescherming (de adviseringsfase), rechterlijke macht (de berechtingsfase), de verdediging (advocaten), de DJI en reclassering (uitvoeringsfase) en de (jeugd)reclassering (de Gecertificeerde Instellingen (GI's) en de William Schrikker Groep (WSG); tenuitvoerleggingsfase).
De selectie welke professional deelnam aan de groepsgesprekken is overgelaten aan de ketenpartners. Daarbij is gevraagd om een spreiding naar gemeentegrootte. Per organisatie is gevraagd of ze twee à drie professionals werkzaam in een regio behorend bij een van de vier grootste gemeentes (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) en twee à drie professionals werkzaam in een regio behorend bij overige gemeenten wilden afvaardigen. Vanwege de Corona-maatregelen is ervoor gekozen om de groepsgesprekken digitaal te voeren. Na afloop van het groepsgesprek werd het gespreksverslag met de deelnemers gedeeld en kregen zij de mogelijkheid hierop te reageren.
Zie voor een verslag van de bevindingen Van der Laan en Zeijlmans (2021) in dit rapport (bijlage 2).

Ten tweede zijn vonnissen van strafzaken uit 2019 van jongvolwassenen waarin 77c Sr. is overwogen en/of toegepast geanalyseerd om meer inzicht te krijgen in de motivatie van recht62
ers om het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen toe te passen. Ook is nagegaan of en waarom het uiteindelijke oordeel van de rechter om jeugdstrafrecht toe te passen afweek van de vordering van de officier van justitie en advisering door reclassering of NIFP, hoe transparant de argumenten voor toepassing van het adolescentenstrafrecht zijn en in hoeverre de argumenten vergelijkbare argumenten gebruiken. Vonnissen zijn geselecteerd via de website www.rechtspraak.nl. Er is een zoekopdracht uitgevoerd, waarbij uitspraken in
eerste aanleg zijn opgevraagd uit 2019 die de volgende zoektermen bevatten: 77c, adolescentenstrafrecht of ASR. Hiermee zijn uitspraken naar voren gekomen waarbij 77c Sr. is toegepast, of waarbij de toepassing van het adolescentenstrafrecht (ASR) is besproken en overwogen. Deze zoekopdracht leverde, na filtering van uitspraken waarbij het niet om het eventueel toepassen van jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen ging, 159 uitspraken op. Uit deze 159 vonnissen is vervolgens een gerichte steekproef getrokken, gebaseerd op het principe van maximale variatie (Suri, 2011).
Door middel van een inhoudsanalyse is de inhoud van de strafrechtelijke vonnissen geanalyseerd, waardoor de strekking van de beslissingen rondom het adolescentenstrafrecht alsook terugkomende patronen in motivering kunnen worden geanalyseerd door middel van het toekennen van het codes aan de tekst (Elo & Kyngäs, 2008).
Aanvullend is voor de 159 strafzaken nagegaan welke reclasseringsmaatregelen, interventies en trainingen zijn opgelegd aan jongvolwassenen, zowel in zaken waar het adolescentenstrafrecht is toegepast als zaken waar uiteindelijk voor het volwassenstrafrecht is gekozen. Hierbij zijn de aantallen geturfd. In bijlage 3 in dit rapport staan de bevindingen (Zeijlmans & Van der Laan, 2021).

2.3 Evaluatiekader

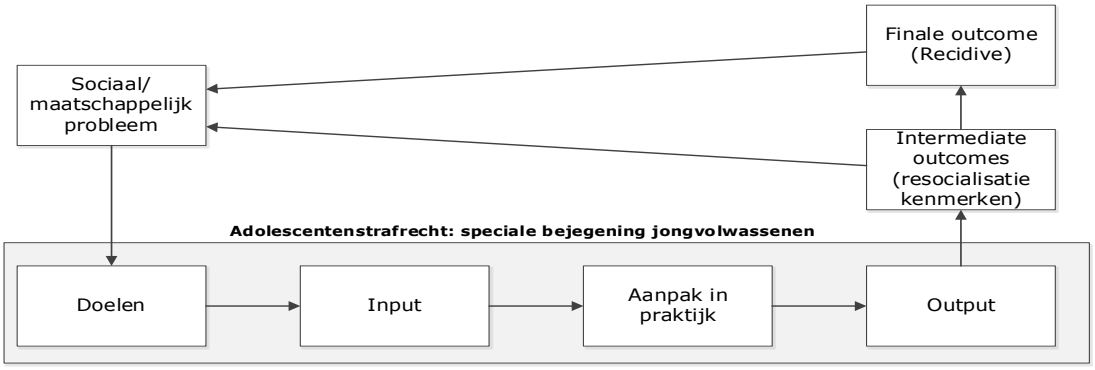
De deelprojecten zoals hiervoor beschreven leveren ieder informatie op over delen van het adolescentenstrafrecht, maar bieden geen overkoepelende evaluatie. In deze paragraaf beschrijven we eerst het Input-Output-Outcome model dat een basis vormt waaraan diverse evaluatiecriteria kunnen worden gerelateerd. Vervolgens gaan we in op de verschillende evaluatie criteria die in deze evaluatie van het adolescentenstrafrecht aan de orde komen.

2.3.1 Input-Output-Outcomemodel

Evalueren betekent een waardeoordeel geven (Mickwitz, 2003; Pollitt & Bouckaert, 2004). In dit evaluatieonderzoek wordt het Input-Output-Outcomemodel (IOO-model; Pollitt & Bouckaert, 2004) met meerdere evaluatiecriteria (Mickwitz, 2003; Vedung, 2006) toegepast. Dit biedt de mogelijkheid beleid overkoepelend te evalueren (zie Hildén, 2002; Pollitt & Bouckaert, 2004; Vedung, 1997, 2006). Deze overkoepelende methode van evalueren is afkomstig uit de *public policy evaluation* (Vedung, 1997, 2006). Alvorens de evaluatiecriteria te beschrijven gaan we eerst kort in op het IOO-model.
In een IOO-model worden de centrale concepten van beleid of interventie beschreven en de (verwachte) relaties daartussen weergegeven (figuur 2). Er is een *sociaal of maatschappelijk probleem* waarvoor gedragsverandering in de doelgroep nodig is. Om deze verandering te bewerkstelligen worden *beleidsdoelen* geformuleerd. Deze

beleidsdoelen worden vertaald in termen van welke inspanningen nodig zijn door welke organisaties (*input*), welke acties of interventies in de praktijk nodig zijn (*aanpak in de praktijk*, ook wel 'throughput' genoemd) en welke directe prestaties daarbij van de betrokken organisaties worden verwacht (*output*). Tezamen moet dit dan leiden tot gedragsverandering bij de doelgroep (*outcome*) welke onderverdeeld kan worden in tussenliggende (intermediërende en finale outcomes. De outcome kan het gevolg zijn van de aanpak, in dat geval heeft beleid invloed gehad op gedrag (causaliteit).

Figuur 2 Input-Output-Outcomemodel



Overzicht Evaluatiekader Adolescentenstrafrecht totaal (versie februari 2020)

Gebaseerd op Politt & Bouckaert (2004); Hildén et al. (2002, p. 18); Kauto & Similä (2005)

De reconstructie van de beleidstheorie dient om de verschillende concepten en verwachtte relaties daartussen in het IOO-model te beschrijven. In de beleidstheorie wordt duidelijk wat van een aanpak wordt verwacht (de doelen), hoe deze zou moeten werken in de praktijk en welke effecten (output en outcome) worden verwacht. Een beleidstheorie expliciteert de stappen in het causale proces in termen van verwachtingen of aannames (Leeuw, 2003). Dit gebeurt bij voorkeur zowel op persoonsniveau (microniveau) als op het niveau van de betrokken organisaties (mesoniveau). Een beleidstheorie is gebaseerd op meerdere assumpties. Bij de evaluatie van een beleidstheorie wordt tevens de wetenschappelijke evidentie hiervan onderzocht. In een beleidstheorie wordt de *beoogde* werking en aanpak in de praktijk beschreven. De belangrijkste onderdelen bij het beschrijven van de beleidstheorie volgens het IOO-model staan in tabel 4 (cf. Hildén, 2002; Leeuw, 2003; Mickwitz, 2003). De beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht is achteraf gereconstrueerd (Van der Laan et al., 2016).

Tabel 4 De centrale onderdelen bij het reconstrueren van de beleidstheorie volgens het IOO-model

Actoren	Dit betreffen personen van alle betrokken partijen in de aanpak van het maatschappelijk probleem, zowel de personen uit de doelgroep als (personen uit) de betrokken organisaties. Het gaat in deze evaluatie van het ASR over zowel de jongvolwassenen, als de ketenpartners die zijn betrokken in het proces van vervolging (politie, OM), advisering (reclassering, NIFP, Raad voor de Kinderbescherming), berechting (rechters) en tenuitvoerlegging van een sanctie of interventie (medewerkers in justitiële jeugdinrichtingen, penitentiarie inrichtingen, en/of (jeugd)reclassering).
Input	De mensen en middelen die door de betrokken organisaties worden ingezet om gedragsverandering bij de doelgroep te bereiken.
Aanpak in de praktijk	De activiteiten die in de praktijk worden ondernomen door betrokken organisaties bij de specifieke doelgroep. Denk hierbij aan de inzet van de betrokken justitieketenpartners, zoals de advisering over verdachten door de reclassering of het NIFP, het sanctioneren door de rechter of de tenuitvoerlegging van sancties en aanbieden van interventies in een JJI of door de (jeugd)reclassering.
Output	Dit zijn de prestaties van organisaties betrokken bij de beleidsaanpak waarmee individuen uit de doelgroep direct te maken krijgen. Dit wordt meetbaar gemaakt met indicatoren (soms ook prestatie indicatoren genoemd). Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aantal jongvolwassen verdachten met een dagvaardingen van het OM, uitgebrachte adviezen door de reclassering, Pro-Justitia-rapportages door het NIFP, opgelegde vonnissen of sancties door de rechter en de tenuitvoerlegging van sancties in justitiële inrichtingen of bij de (jeugd)reclassering.
Outcome	Dit is het gedrag, bij voorkeur de gedragsveranderingen, van de doelgroep nadat ze met de aanpak te maken hebben gehad. Outcomes kunnen worden onderscheiden in onmiddellijke (immediate), tussenliggende (intermediërende) en finale (ultimate) outcomes. Een onmiddellijke outcome bij justitiële interventies is bijvoorbeeld gedragsverandering van jongvolwassenen in hun agressie, alcohol of drugsprobleem. Bij tussenliggende outcomes kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kenmerken van resocialisatie (prosociale leefstijl, huisvesting, opleiding, baan e.d.). Bij finale outcomes gaat het bij een justitiële interventie of sanctie over recidive, of het uitblijven daarvan.
Assumpties	Dit zijn de aannames die men heeft over hoe de aanpak zou moeten werken en waarom. Ze duiden de relaties tussen de verschillende onderdelen en het waarom beleid voor het specifieke maatschappelijke probleem zou werken. Assumpties zijn terug te vinden in de beleidstheorie.

2.3.2 Multicriteria evaluatie

Het is in een overkoepelende evaluatie vaak niet mogelijk alle mogelijke criteria te onderzoeken, omdat niet voor alle voldoende valide en of betrouwbare gegevens beschikbaar zijn (Leeuw, persoonlijke communicatie, februari 2020; Mickwitz, 2003). We beperken ons tot criteria waarover gegevens zijn verzameld. De criteria kunnen worden onderscheiden in algemene en economische criteria en criteria die gerelateerd zijn aan mensenrechten (democratische criteria genoemd door Mickwitz (2003)). De criteria hebben betrekking op verschillende onderdelen van het IOO-model. Vooropgesteld is dat er geen kwalitatieve prioritering is van de verschillende criteria; de een is niet beter dan de ander(Vedung, 2006). Ook zijn sommige criteria niet geheel wederzijds uitsluitend, maar hebben ze wel betrekking op andere delen van het proces. In tabel 8 worden de evaluatiecriteria gerelateerd aan de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 en de data en bronnen die zijn gebruikt.

Algemene evaluatiecriteria
Voor een beleidsevaluatie kunnen meerdere *algemene* criteria worden onderscheiden (tabel 5). Deze criteria zijn vanuit een algemeen evaluatieperspectief van

belang om effecten van beleid te kunnen vaststellen. In deze evaluatie komen drie daarvan aan de orde.[9]

Ten eerste het criterium *relevantie* van het beleid. Daarbij gaat het erom te evalueren of de doelen van de (beleids)aanpak ook werkelijk betrekking hebben op het sociale of maatschappelijke probleem èn of er evidentie is dat met de voorgestelde beleidsaanpak deze doelen behaald kunnen worden. Met het relevantiecriterium worden de maatschappelijke behoeften gerelateerd aan de doelen van de aanpak en aan de wetenschappelijke evidentie. Deze aanpak is ook bekend als een planevaluatie (Swanborn, 2007). Dit betekent het expliciteren van de beleidstheorie inclusief probleem, doelen en de manier waarop de aanpak zou kunnen werken. Het gaat hierbij om de veronderstelde mechanismen waardoor men (gedrags)verandering bij de doelgroep verwacht te beschrijven (zie ook Johnson et al., 2015). De methode die hiervoor is gebruikt is het reconstrueren van de beleidstheorie (Leeuw, 2003) en het toetsen van de centrale assumpties van werking van beleid aan beschikbare wetenschappelijke kennis (Kautto & Similä, 2005).

Een tweede algemeen evaluatiecriterium is *impact*. Hierbij wordt geëvalueerd welke gevolgen, zowel bedoelde als onbedoelde, beleid heeft. Het gaat hierbij in dit onderzoek *niet* om causale gevolgen van het beleid, dat wordt onderzocht bij 'effectiviteit', maar om de vraag of ontwikkelingen op de output indicatoren verlopen conform de verwachtingen.[10] Door na invoering de ontwikkelingen op output indicatoren te vergelijken met verwachtingen vooraf (Jongebreur & Reitsma, 2014) kan de impact van het beleid worden beoordeeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verwachtte toename in het aantal voorlopige hechtenissen van jongvolwassenen in JJI's, het aantal adviezen van de reclassering voor jeugdstrafrecht of het aantal toepassingen van het jeugdstrafrecht. Door met kwantitatieve gegevens de bedoelde output van ketenorganisaties te monitoren en deze af te zetten tegen de vooraf ingeschatte verwachtingen kunnen we de impact evalueren. Naast deze kwantitatieve analyse worden onbedoelde gevolgen van het adolescentenstrafrecht meer kwalitatief onderzocht aan de hand van knelpunten die professionals in de praktijk ervaren.

Een derde algemeen criterium is *effectiviteit*. Hierbij gaat het erom in welke mate beleid leidt tot de beoogde gedragsverandering bij de doelgroep (op de outcome). Dit is een causaliteitsvraag, namelijk in hoeverre is de aanpak van invloed op de beoogde gedragsverandering bij de doelgroep. Effectiviteit wijst op de doeltreffendheid.[11] Om de effectiviteit van het adolescentenstrafrecht vast te stellen is er daarom gekozen voor een quasi-experimenteel onderzoek (Prop et al., 2021), wat gezien kan worden als het beste alternatief wanneer een experimentele methode onhaalbaar is (Farrington et al., 2002). In een quasi-experimentele methode wordt achteraf een experimentele en een controlegroep samengesteld door twee groepen op zoveel mogelijk relevante kenmerken gelijk te maken (matchen) en dan de

[9] Andere algemene evaluatiecriteria zijn bijvoorbeeld persistentie (zijn de effecten van het beleid blijvend), flexibiliteit (kan beleid omgaan met veranderende condities) en voorspelbaarheid (kan vooraf duidelijk worden in welke mate het beleid bij de doelgroep tot verandering leidt (zie Mickwitz, 2003, 2006).

[10] Impactevaluaties kunnen zich ook richten op de outcomes.

[11] Er zijn meerdere methoden om inzicht te krijgen in de effectiviteitsvraag. De standaarden voor effectiviteitsonderzoek voor criminologisch onderzoek zijn beschreven in de Maryland Scientific Method Scale (Farrington et al., 2002). Het hoogste niveau om effectiviteit vast te stellen is een gerandomiseerd experiment en het laagste niveau betreft enkel het kijken naar (ontwikkelingen in de tijd in) de outcome. Een experimentele methode is echter moeilijk haalbaar zeker bij justitieel beleid.

veranderingen op de outcomes in de tijd te vergelijken. Bij relevante kenmerken gaat het om criminogene kenmerken die effect kunnen hebben op de outcome zoals recidive. Daarbij is ook gekeken naar het effect van de toepassing van het jeugdstrafrecht op intermediërende outcomes, namelijk veranderingen in verschillende resocialisatiekenmerken. Omdat het onmogelijk is om achteraf op alle relevante kenmerken te matchen, zoals motivatie van een dader of argumenten van een rechter om een bepaalde sanctie bij die dader op te leggen, blijft er bij een quasi-experiment sprake van (verborgen) bias.

Tabel 5 Algemene criteria voor evaluatie

Criterium	Omschrijving
Relevantie	In hoeverre worden met de doelen van het beleid de maatschappelijke problemen aangepakt? Dekken de doelen van de aanpak het kernprobleem? Is er (wetenschappelijke) evidentie?
Impact	Zijn uitkomsten (output) te herleiden tot de aanpak? Welke (gewenste en ongewenste) resultaten zijn herleidbaar tot het beleid en de implementatie ervan?
Effectiviteit	In hoeverre zijn gedragsveranderingen van de doelgroep (outcome) direct te herleiden tot de beleidsdoelen en de -aanpak? Het gaat hier om de causaliteitsvraag.

Economische criteria

Een tweede groep evaluatiecriteria zijn economisch van aard. Het gaat in dit onderzoek om kwalitatieve economische evaluatie criteria (Hildén, 2002; Mickwitz & Hildén, 2006), dit in tegenstelling tot de meer monetaire benadering.[12] Bijvoorbeeld door te onderzoeken of zich in de praktijk door het beleid situaties voordoen die een efficiënte werking belemmeren. In de evaluatie van het adolescentenstrafrecht gaan we uit van deze laatste kwalitatieve benadering. We onderscheiden efficiëntie en afstemming (zie tabel 6).

Efficiëntie in kwalitatieve zin gaat hier over de vraag of met het beleid het best werkzame minimum is voorgesteld om het doel te bereiken en of dat in de praktijk ook zo uitpakt. Om dit te kunnen onderzoeken vergelijken we op kernelementen in hoeverre het adolescentenstrafrecht wordt uitgevoerd als beoogd, tegen welke knelpunten men daarbij in de uitvoering aanloopt en of er alternatieven zijn. In de procesevaluatie is de werking van het adolescentenstrafrecht in de praktijk onderzocht (Barendregt et al., 2018). In semigestructureerde interviews met praktijkprofessionals is nagegaan welke onderdelen van het adolescentenstrafrecht verliepen zoals beoogd en waar zich knelpunten voordeden. Deze informatie is in 2016 en 2017 verzameld. In 2020 is op basis van vragenlijsten en focusgroepsgesprekken

[12] Over het algemeen gaat het hierbij om de effecten van beleid te evalueren in termen van monetaire kosten en baten uitgedrukt in euro's of dollars (Vedung, 2006). Dat kan dan inzicht in doelmatigheid van een aanpak opleveren. Bij efficiëntie kan het gaan over de afweging van de kosten en baten van een beleidsaanpak in monetaire eenheden, zoals een kosten-batenanalyse (kba). Om deze inschatting te kunnen maken is niet alleen inzicht nodig in alle kosten van een sanctie of interventie, ook is enig zicht op het effect van de interventie en de baten die dat oplevert nodig. Een kba (welke wijst op doelmatigheid) was op moment van aanvang van dit evaluatie niet opportuun omdat de effectiviteit van het adolescentenstrafrecht in termen van resocialisatie en recidivereductie toen nog niet bekend was. Verder is er nauwelijks onderzoek verricht naar de kosten en baten van sanctioneren (McDougall et al., 2008), voor zover bekend helemaal niet voor de Nederlandse context van sanctioneren van jeugdigen. Een uitzondering is de kosten-batenanalyse van de ISD-maatregel (Van Zutphen, Goderie, & Janssen, 2014). In die kba is gebruikgemaakt van eerdere effectmetingen van de ISD-maatregel (zowel op macro- als microniveau) waardoor de kosten en baten van de ISD ten opzichte van een reguliere sanctie kon worden berekend. Uit de kba bleek dat de ISD kosten efficiënter is dan een reguliere sanctie.

met praktijkprofessionals deze informatie geactualiseerd (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Verder is met de internationale vergelijking informatie verzameld over mogelijke alternatieven voor de aparte bejegening van jongvolwassenen in het jeugdstrafrecht. Hierbij is de Nederlandse situatie verdiepend vergeleken met die in vier Europese landen (Zeijlmans et al., 2019).

Een tweede criterium van economische aard is de mate waarin *afstemming* is met reeds lopend of gelijktijdig ingevoerd beleid voor de doelgroep ('coordination' zie bijvoorbeeld Huitema et al., 2011). Immers als er afstemming is tussen nieuw beleid en bestaand (of aankomend) beleid kan het bedoelde effecten bevorderen, terwijl als beleid concurrerend is dit de werking ervan teniet kan doen of zelfs kan tegenwerken. Het voert voor dit onderzoek te ver om afstemming tussen verschillende wetten vanuit een juridisch kader met elkaar te vergelijken. Hier wordt op basis van knelpunten die in de praktijk worden gesignaleerd nagegaan of er afdoende afstemming is met gerelateerde wetgeving. Andere wetgeving die in de periode rondom de invoering van het adolescentenstrafrecht ook grote gevolgen had voor de groep jongvolwassenen die forensische zorg ontvangen zijn de Jeugdwet en de Wet forensische zorg. De afstemming van het adolescentenstrafrecht met deze andere wetgeving is eerst nagegaan in semigestructureerde interviews met praktijkprofessionals waarbij het met name gaat over de advisering en tenuitvoerleggingsfase (Barendregt et al., 2018) en welke wordt geactualiseerd in groepsgesprekken anno 2020. Ten tweede worden bevindingen uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet beschreven (Bruning, De Boer & Verkroost, 2018; Friele et al., 2018) en de gevolgen daarvan voor het adolescentenstrafrecht.

Tabel 6 Criteria van economische aard

Criterium	Omschrijving
Efficiëntie	Wordt het ASR uitgevoerd zoals beoogd, welke knelpunten treden op in uitvoering?
	Zijn er alternatieven voor de aanpak?
Afstemming	Is beleid afgestemd met bestaande of gelijktijdig ingevoerd beleid t.a.v. de doelgroep.

Criteria gerelateerd aan mensenrechten

Ten derde worden evaluatiecriteria onderscheiden die gerelateerd zijn aan mensenrechten (tabel 7). Beleid grijpt in op de rechten en plichten van burgers (zie Lafferty & Meadowcroft, 1996 in Mickwitz, 2006, p. 31). Mensenrechten beschermen fundamentele rechten van mensen. Het gaat om internationaal afgesproken standaarden (zoals EVRM) die bij wet afdwingbaar zijn in de verdragsstaten (zie bijv. UN, 2012). In het strafprocesrecht dienen ze een belangrijk doel, namelijk een eerlijk proces ('fair trial') en 'equality of arms' ten opzichte van de overheid (Rap, persoonlijke communicatie, 6 mei 2020).[13] Het respecteren van mensenrechten zoals transparantie van de procedure, het bieden van gelijkwaardige kansen en legitimiteit kan bijdragen aan een effectieve werking van justitiële interventies.[14] Daarnaast

[13] Strafrechtelijk ingrijpen heeft defacto gevolgen voor een fundamenteel mensenrecht, namelijk het recht op persoonlijke vrijheid. Zo wijst Van der Brink (2017, paragraaf 2.2.2) erop dat vanuit internationale en Europese mensenrechtenkaders (zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)) een vrijheidsbeneming een inbreuk is op het recht op persoonlijke vrijheid en vrijheidsbeperking een inbreuk op het recht op vrije verplaatsing.

[14] Bijvoorbeeld vanuit de procedurele rechtvaardigheidsgedachte (Tyler, 1990, 2010) wordt gesteld dat het serieus nemen van mensen, het respecteren van hun autonomie, gelijkwaardigheid en transparante en begrijpelijke procedures effect hebben op de erkenning van mensen van politie en justitie ingrijpen. Het

gaat het bij jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht om 'kwetsbare' personen waar sprake is van achterstand in de ontwikkeling waarvoor speciale waarborgen nodig zijn. Betoogt kan worden dat de overheid bij deze groep, evenals bij minderjarigen, ook tot taak heeft om hun rechten te waarborgen, omdat ze dat onvoldoende zelfstandig kunnen. Het General Comment 24 van de Committee voor de rechten van het kind stelt dat de rechten van het kind ook gelden als in landen het kinderrechtenstelsel van toepassing is op personen van 18 jaar en ouder[15], zoals in Nederland dus het geval is met de toepassing van het adolescentenstrafrecht. Daarom is het relevant om in evaluaties van justitiebeleid ook rekening te houden met aan mensenrechten gerelateerde evaluatiecriteria.

Een eerste criterium gerelateerd aan mensenrechten is *transparantie* van processen en beslissingen die worden genomen als gevolg van het beleid. Het gaat bijvoorbeeld over een transparante wijze waarop mensen aan specifiek beleid worden toegewezen (Hansen & Vedung, 2010) evenals over besluiten die in de praktijk worden genomen (Mickwitz, 2003). Het kan hierbij transparantie zowel naar de doelgroep van beleid betreffen als naar uitvoerende organisaties of de maatschappij meer in het algemeen (Hansen & Vedung, 2010). Bij transparantie in de toepassing van het adolescentenstrafrecht gaat het bijvoorbeeld om begrijpelijke advisering en motivering waarom wordt besloten tot toepassing van het jeugdstrafrecht. Begrijpelijke advisering en motivering maken het mogelijk dat een jongvolwassene effectief kan deelnemen aan het proces en komen daarmee tegemoet aan de principes van een 'fair trial' (Liefaard, 2015). Daarmee komen ze tegemoet aan kinder- en mensenrechtenstrandaarden zoals gesteld in het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM)[16] en uitspraken daarover door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM; zie hierover Van den Brink, 2017) en bij het VNcomité voor de rechten van het kind (Liefaard, 2015).
In de evaluatie richten we ons op meerdere aspecten van transparantie. Met het adolescentenstrafrecht is meer nadruk gekomen op de vordering door de officier van justitie en de advisering door reclassering. In deze fase vindt een preselectie plaats van jongvolwassenen die in aanmerking kunnen komen voor toepassing van een jeugdsanctie. Het is de vraag hoe transparant dit proces is. Er zijn verschillende kwalitatieve methoden gebruikt om dit te onderzoeken. Op basis van semigestructureerde interviews is onderzocht in hoeverre dit proces inzichtelijk is voor de praktijkprofessional (Barendregt et al., 2018; Prop et al., 2018). Tevens komt dit thema in de focusgroepsgesprekken aan de orde (zie Van der Laan & Zeijlmans,

vergroot de kans dat mensen zich ook willen conformeren. Legitimiteit kon in deze studie helaas niet afdoende worden onderzocht. Het vraagt namelijk niet alleen inzicht in de mate waarin professionals beleid als legitiem ervaren (zijn ze bereid om beleid uit te voeren zoals beoogd), maar vooral in hoeverre de doelgroep de aanpak als legitiem ervaart. Het is aan te bevelen in vervolgevaluatie onderzoek ook de mening van de doelgroep over beleid mee te nemen.

[15] Hiermee wordt ook rekening gehouden met de continuerende ontwikkeling in de jongvolwassen levensfase (Committee Convention on the Rights of the Children, General Comment No. 24, in Schmidt, Rap, & Liefaard, 2020, p. 6). Redenerend vanuit het EVRM en uitspraken van het EHVM stelt Van den Brink (2017, paragraaf 3.5.2) dat transparantie in de besluitvorming tot voorlopige hechtenis in het jeugdstrafrecht bij minderjarigen een mensenrecht is. Het is in het geval hechtenis wordt opgelegd van belang dat de rechter een rechtmatige en niet-willekeurige beslissing neemt en deze motiveert in het vonnis.

[16] Artikel 6 van het EVRM wijst erop dat een eerlijk of behoorlijk proces (fair trial) een grondrecht is in een rechtstaat. Belangrijk daarbij zijn onder andere het recht op een beslissing binnen een redelijke termijn, recht op verdediging, recht op onpartijdige rechtspraak en recht op motivering van de uitspraak. In dit onderzoek focussen we ons met name op het laatste.

2021). Daarnaast is in een selectie van vonnissen uit 2019 van jongvolwassenen waarbij 77c Sr. is toegepast of overwogen de advisering door reclassering, vordering door de officier van justitie en motivering van rechters geanalyseerd. Specifiek is nagegaan hoe de beslissing voor de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen is gemotiveerd, of dat enkel wordt genoemd dat aan de condities voor toepassing van 77c Sr. is voldaan (met andere woorden wordt duidelijk op basis van welke argumenten 77c Sr. is toegepast).[17] Verder is hier ook de overeenstemming tussen advisering, vordering en motivering van rechters nagegaan.

Een tweede criterium relevant in de evaluatie van het adolescentenstrafrecht betreft *gelijkwaardigheid* ('equality' of 'justice'). Dit is een mensenrecht. Hier gaat het erom of personen in de doelgroep gelijkwaardige kansen krijgen om met beleid te maken te krijgen. Gelijkwaardige kansen op behandeling wil niet zeggen dat iedereen *dezelfde* behandeling krijgt, of in dit geval dezelfde sanctie en interventies, immers mensen hebben verschillende achtergrondproblemen waardoor eenzelfde sanctionering niet adequaat zou zijn. Het betreft gelijkwaardige kansen voor mensen gegeven hun problematiek en/of criminogene kenmerken en eigen individuele behoeften om hun leven weer op een conventioneel acceptabele manier goed op de rails te krijgen.[18]

Box 1 Gelijkwaardige kansen

Gelijkwaardige kansen is niet hetzelfde als dezelfde kansen. Bij dezelfde kansen krijgen personen ongeacht hun achtergrondproblematiek dezelfde sanctionering (al dan niet met een interventie). Gelijkwaardige kansen heeft betrekking op dat jongvolwassenen daders hun leven weer goed op de rails kunnen krijgen, op conventioneel acceptabele manier weer kunnen meedraaien in de maatschappij, rekening houdend met hun psychische of psychiatrische problematiek en criminogene kenmerken. Demografische achtergrondkenmerken van jongvolwassenen of de werkwijze van professionals mogen daarbij niet bepalend zijn voor hoe jongvolwassenen gesanctioneerd worden.

Op basis van hoofdzakelijk kwalitatief onderzoek is nagegaan of jongvolwassen daders van een misdrijf in Nederland gelijkwaardige kansen hebben in de sanctionering volgens het adolescentenstrafrecht. Met het adolescentenstrafrecht is meer nadruk komen te liggen op de vordering door het OM en de advisering door de reclassering en het NIFP over welk sanctiestelsel het best kan worden gevolgd, jeugd- of volwassenenstrafrecht. Gelijkwaardige kansen voor jongvolwassen daders vraagt om een eenduidige omschrijving van de doelgroep, selectie en advisering en toegang tot dezelfde sancties en interventies (straffen, (jeugd)reclasseringsmaatregelen e.d.) ongeacht de professional waarmee een jongvolwassene te maken krijgt of de regio waarin zijn zaak dient.
Er zijn verschillende methoden gebruikt om te onderzoeken in hoeverre er met de komst van het adolescentenstrafrecht voor jongvolwassenen sprake is van gelijkwaardige kansen. Ten eerste bieden een literatuuranalyse van de doelgroep van het adolescentenstrafrecht volgens beleid, praktijk en wetenschap en de empirische

[17] Hierbij merken we wel vooraf op dat er geen motiveringsverplichting is. Bij zaken waarin wel jeugdstrafrecht is geadviseerd of gevorderd maar niet toegepast door de rechter wordt ook de motivering bekeken.

[18] Hoewel vanuit een andere insteek sluit dit ook aan bij de gedachte van het RNR-model voor effectieve interventies (Andrews & Bonta, 1994). Immers justitiële interventies kunnen alleen effectief zijn als ze aansluiten bij de specifieke criminogene factoren en behoeften van een dader. Vanuit dat model wordt ook beredeneerd dat afstemming op individuele risico's en behoeften bijdraagt aan de effectiviteit van een interventie.

vergelijking tussen een adolescentenstrafrechtgroep en een volwassenenstrafrecht groep informatie over in hoeverre er een eenduidige omschrijving van de doelgroep is (Prop et al., 2018; Spanjaard et al., 2020).
Ten tweede is informatie verzameld bij praktijkprofessionals van het OM, de reclassering en het NIFP verzameld in semigestructureerde interviews (Barendregt et al., 2018), en aangevuld met focusgroepsgesprekken. Aan de professionals is gevraagd in hoeverre de toepassing van het jeugdstrafrecht jongvolwassen daders gelijkwaardige kansen biedt om hun leven weer goed op de rails te krijgen.
Ten derde is in een selectie van vonnissen uit 2019 waarbij 77c Sr. is geadviseerd (door reclassering/NIFP) of overwogen (OM of verdediging of rechter) nagegaan in welke mate rechters vergelijkbare argumenten hanteerden om 77c Sr. wel of niet toe te passen.
Ten vierde zijn kwantitatief op basis van de berechting in eerste aanleg regionale verschillen in de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen onderzocht waarbij een beslisboomanalyse is toegepast. Hierbij zijn gegevens gebruikt van strafzaken in de periode 2014 tot en met 2019.

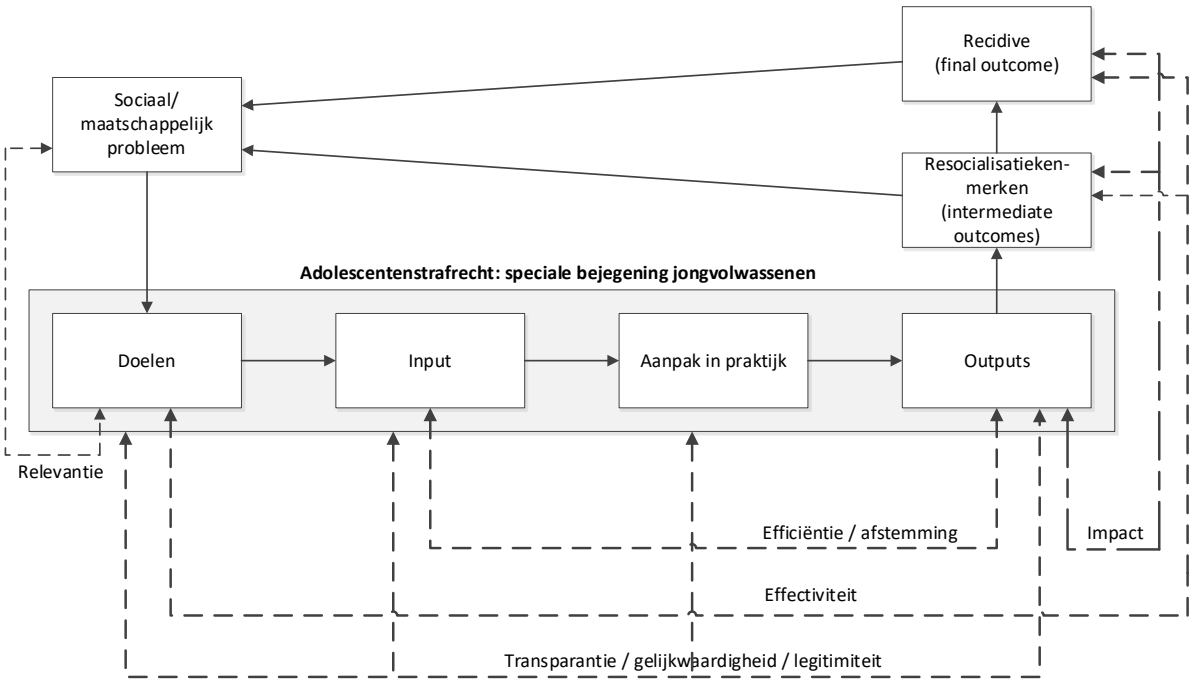
Tabel 7 Criteria gerelateerd aan mensenrechten

Criterium	Omschrijving
Transparantie	In hoeverre zijn de processen en beslissingen zichtbaar voor de doelgroep?
Gelijkwaardigheid*	Hebben jongvolwassen daders gelijkwaardige kansen om berecht te worden volgens het adolescentenstrafrecht?

* Mickwitz & Hildén (2006) spreekt over equity, Huitema et al. (2011) heeft het over fairness waarbij het gaat om 'issues of equity'.

De evaluatie criteria focussen elk op een ander onderdeel van de beleidsaanpak. Dit is gevisualiseerd in figuur 3.

Figuur 3 Multicriteria evaluatie en het Input-Output-Outcome model



Overzicht Evaluatiekader Adolescentenstrafrecht

Gebaseerd op Politt & Bouckaert (2004); Hildén et al. (2002, p. 18); Kauto & Similä (2005).

2.4 Multicriteria evaluatiekader, onderzoeksvragen en methode

In tabel 8 wordt een overzicht gegeven van de evaluatiecriteria waarop het adolescentenstrafrecht wordt geëvalueerd. Informatie hiervoor is afkomstig uit de verschillende deelprojecten. Het is niet altijd mogelijk om voor ieder criterium in dezelfde mate informatie te krijgen (Hildén, 2002, p. 17). Belangrijk is triangulatie van informatie. Dus meerdere bronnen gebruiken om antwoord te geven op een evaluatiecriterium. In de tabel is ook aangegeven welk criterium in welk deelproject aan de orde komt en welke onderzoeksvragen het betreft in de huidige evaluatie.
Eerder werd al opgemerkt dat criteria niet uitsluitend zijn (Vedung, 2006). Hiermee wordt bedoeld dat sommige informatie voor het ene criterium ook kan gelden voor het andere criterium.
Er is voor zover bekend geen kwalitatieve prioritering van de criteria. Uiteraard geldt wel dat als het beleid op bepaalde criteria negatief wordt beoordeeld het niet altijd nuttig is om naar de andere criteria te kijken. Bijvoorbeeld als blijkt dat specifiek beleid niet relevant is, omdat het niet de oplossing is voor een maatschappelijk probleem, de beleidstheorie niet klopt of omdat er vooral tegenbewijs is voor de veronderstelde mechanismen, dan is het maar de vraag of het zinnig is de beleidsevaluatie te continueren.
Wel is er een volgordelijke prioritering. Op sommige criteria kan beleid vooraf (ex ante) of snel na implementatie worden geëvalueerd, terwijl op andere pas na lange tijd geëvalueerd kan worden. Zo kan al in een vroeg stadium, zelfs vooraf aan de implementatie duidelijk worden of een beleidsaanpak relevant is, of kort na implementatie duidelijk worden wat de impact op output is. De effectiviteit van een beleidsaanpak kan echter veelal pas na vele jaren worden onderzocht.

Tabel 8 Evaluatiecriteria, deelprojecten ASR, onderzoeksvraag en methode

Criteria	Algemene evaluatievragen	Deelproject	Oz vraag	Methode	Bronnen
Relevantie	Worden de maatschappelijke problemen aangepakt door de doelen van het beleidsinstrument?	Vroege evaluatie (Van der Laan et al., 2016)	1	1 Reconstructie van de beleidstheorie 2 Evaluatie van de beleidstheorie door vergelijken met wetenschappelijke inzichten	1 Parlementaire en beleidsstukken, schriftelijke reacties van ketenpartners tijdens consultatieronde ASR, richtlijnen van ketenorganisaties, grijze literatuur (vakpublicaties over ASR), interviews met betrokkenen 2 Wetenschappelijke literatuur (over criminaliteit onder jongvolwassenen en de aanpak daarvan)
Impact[a]	Op output: Welke resultaten zijn herleidbaar tot het beleid en de implementatie daarvan? Dit betreft hier de output.	Vroege evaluatie (Van der Laan et al., 2016) Effectmeting (Prop et al., 2021) MJC-ASR en RM-ASR Aanvullende analyses op RAC-min	1, 2, 3, 4, 5	1 Monitoren van toepassing 77c Sr. jaren 2012-2018 2 Vergelijken outputindicatoren reclassering, NIFP voor en na invoering ASR 3 Instroomgegevens DJI	1 RAC-min berechting in eerste aanleg 2 IRIS (reclassering) en FRIS (NIFP) [handmatig scoren van data] 3 Jeugdvolgsysteem (JVS) DJI
	Op outcome: Zie effectiviteit	Haalbaarheidsonderzoek recidive (Verweij & Tollenaar, 2020)	8		
Effectiviteit[b]	Zijn veranderingen in gedrag van de doelgroep (outcome) direct te herleiden tot beleid? Het gaat hier specifiek om de effecten van de toepassing van 77c Sr. op resocialisatie en recidive van de jongvolwassenen.	Effectmeting (Prop et al., 2021)	8	Quasi-experimenteel onderzoek vergelijking resocialisatiekenmerken (opleiding, huisvesting en werk) en recidive tussen 77c Sr. groep en gematchte controlegroep	RAC-min, OBJD, DJI, CBS/SSBz
Efficiëntie	Wordt het ASR uitgevoerd zoals beoogd, welke knelpunten treden op, zijn er nationaal alternatieven voor een efficiëntere uitvoering?	Procesevaluatie (Barendregt et al., 2018) Actualisatie middels focusgroepsgesprekken (Van der Laan & Zeijlmans, 2021)	7,9,10	1 Semigestructureerde interviews 2 Focusgroepsgesprekken	1 62 professionals van (jeugd)reclassering, NIFP, OM, ZM, DJI, periode 2015-2017 2 36 professionals
	Zijn er internationaal alternatieven voor de aanpak (zie Shadish, Cook & Leviton, 1991, p. 442)?	Internationale vergelijking (Zeijlmans et al., 2019)	11, 12	1 Scoping literatuurreview (systematische review en snowballing op een specifiek topic 'aparte bejegening jongvolwassenen in Europese landen'), 2 E-mail vragenlijst experts Europese landen 3 verdiepende semigestructureerde e-mail interviews in 4 Europese landen	1 Web of Science, EBSCOhost, JSTOR, Sage, Scopus & Science direct 2 37 experts in 31 landen van de Raad van Europa (benaderd zijn 75 experts in 39 landen, selectie via literatuur, netwerk van de auteurs). Inclusief literatuur is er informatie over 46 van 50 landen van de Raad van Europa 3 Experts in 4 Europese landen (Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Portugal). Selectie van landen via most similar/most different methode

Tabel 8 (vervolg)

	Algemene evaluatievragen	Deelproject	Oz vraag	Methode	Bronnen
Afstemming[c]	In hoeverre is het beleid afgestemd met bestaand of gelijktijdig geïntroduceerd beleid, of juist concurrerend (Huitema et al., 2011)?	Procesevaluatie (Barendregt et al., 2018) Aanvullend literatuuronderzoek	1,7	1 Semigestructureerde interviews met praktijkprofessionals 2 Literatuur eerste evaluatie Jeugdwet vergelijken met ASR 3 Focusgroepsgesprekken met praktijk-professionals	1 Praktijkprofessionals reclassering, OM, ZM 2 Google 3 36 praktijkprofessionals
Transparantie[d]	Zijn de processen van selectie en beslissingen door de rechter transparant? In hoeverre wordt de keuze bij jongvolwassenen om 77c Sr. al dan niet toe te passen begrijpelijk beargumenteerd?	Procesevaluatie (Barendregt et al., 2018) & kenmerkenonderzoek (Prop et al., 2018). Analyse vonnissen 2019 (Zeijlmans & Van der Laan, 2021) Focusgroepsgesprekken (Van der Laan & Zeijlmans, 2021)	7	1 Semigestructureerde interviews 2 Kwalitatieve analyse van vonnissen 3 Focusgroepsgesprekken met medewerkers van betrokken J&V ketenorganisaties, inclusief gemeente	1 62 professionals in periode 2015-2017 2 Rechtspraak.nl uitspraken 2019 3 36 professionals van (jeugd)reclassering, NIFP, OM, ZM, DJI, gemeenten, update 2020
Gelijkwaardig-heid	Hebben jongvolwassenen in de beoogde doelgroep gelijkwaardige kansen op een (jeugd)sanctie waarmee gewerkt kan worden aan hun criminogene risico's en tegemoet kan worden gekomen aan hun behoeften om daarmee hun criminele carrière te dempen of te stoppen en een conventio-neel acceptabel leven op te bouwen?	Kenmerkenonderzoek (Prop et al., 2018) Procesevaluatie (Barendregt et al., 2018) Focusgroepsgesprekken (Van der Laan & Zeijlmans, 2021) Analyse vonnissen 2019 (Zeijlmans & Van der Laan, 2021)	4, 6, 7	1 Retrospectief vergelijken van jongvolwas-senen met volwassenensanctie en jeugd-sanctie 2 Semigestructureerde interviews met medewerkers van betrokken J&V-keten-organisaties 3 Analyse van selectie van vonnissen van 77c Sr. 4 Focusgroepsgesprekken met medewerkers van betrokken J&V ketenorganisaties, inclusief gemeente	1 RAC-min (1e aanleg), IRIS (reclassering), CBS 2 62 professionals periode 2015-2017 3 Rechtspraak.nl uitspraken 2019 4 36 professionals van (jeugd)reclassering, NIFP, OM, ZM, DJI, gemeenten, update 2020
	Welke knelpunten treden op?	Procesevaluatie (Barendregt et al., 2018) Focusgroepsgesprekken (Van der Laan & Zeijlmans, 2021)	9, 10	1 Semigestructureerde interviews met medewerkers alle betrokken J&V-keten-organisaties 2 Focusgroepsgesprekken met medewerkers van betrokken J&V ketenorganisaties, inclusief gemeente	1 62 professionals van (jeugd)reclassering, NIFP, OM, ZM, DJI, periode 2015-2017 2 36 professionals van (jeugd)reclassering, NIFP, OM, ZM, DJI, gemeenten, update 2020

[a] Het criterium 'impact' wordt in de literatuur ambigu gebruikt; in sommige gevallen betreft het vooral de output van een beleidsinstrument (zie Mickwitz, 2006) en in andere situaties gaat het ook over de doeltreffendheid in termen van effectiviteit op de outcome. In dit onderzoek gaat het om impact op de output.

[b] In dit onderzoek betreft effectiviteit de resultaten van de toepassing van 77c op resocialisatiekenmerken en recidive (outcome). Het gaat hierbij dan om de doeltreffendheid.

[c] Afkomstig uit (Huitema et al., 2011)

[d] Transparantie kan ook worden opgevat als het openbaar maken van resultaten over de output / outcome. Alle rapporten binnen M&E adolescentenstrafrecht worden openbaar gemaakt.

3 Het adolescentenstrafrecht: theorie en praktijk

In dit hoofdstuk beschrijven we het adolescentenstrafrecht en de toepassing daarvan in de praktijk in de periode tot en met 2020. Voordat we kunnen evalueren volgens een multicriteria kader is inzicht nodig in de bedoelde en onbedoelde (of ongewenste) gevolgen van de toepassing van het adolescentenstrafrecht. Op basis van de reconstructie van de beleidstheorie wordt duidelijk welke aannames er zijn over de werking van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen en wat de vooraf beoogde gevolgen waren (paragraaf 3.1). Vervolgens wordt de werking van het adolescentenstrafrecht in de verschillende fasen in de strafrechtelijke praktijk beschreven. Aan de hand van informatie verkregen uit de literatuur en van professionals (interviews, vragenlijsten, groepsgesprekken, vonnissen) wordt eerst meer kwalitatief de praktijk beschreven (paragraaf 3.2). Ook wordt ingegaan op de beoogde en gerealiseerde doelgroep (paragraaf 3.3). Tot slot beschrijven we de aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafrecht zoals die in het Europese buitenland zijn gevonden wat mogelijkheden kan opleveren voor alternatieven (paragraaf 3.4). In hoofdstuk 4 worden kwantitatief de ontwikkelingen over de tijd op kernindicatoren beschreven (paragraaf 4.1-4.5). Beide hoofdstukken leveren inzichten op in (het al dan niet bereiken van) de bedoelde gevolgen van het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen. Met deze beschrijvende resultaten worden de onderzoeksvragen 1 tot en met 7, 9 en 11 beantwoord. De evaluatie van het adolescentenstrafrecht volgens het multicriteria model, inclusief de effectiviteitsvraag, komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

3.1 De beleidstheorie

3.1.1 De wet en de wijzigingen

De wet rondom de invoering van het adolescentenstrafrecht (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3; *Staatsblad*, 2013) betreft negentien onderdelen waarvan zes wijzigingen gaan over de kern van het adolescentenstrafrecht, namelijk de aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafrecht (zie tabel 9). Het belangrijkste doel van het adolescentenstrafrecht, namelijk de flexibele toepassing van het (jeugd)strafrecht rond het 18e jaar, is voor verdachten verruimd tot de leeftijd van 23 jaar ten tijde van het gepleegde delict. De wijzigingen betreffen het materiele strafrecht, namelijk aanpassingen in sanctiemogelijkheden voor 18- tot 23-jarigen, en het formele strafprocesrecht, zoals de verschijningsplicht op zitting die nu ook geldt voor jongvolwassen verdachten waarbij toepassing van het jeugdstrafrecht is gevorderd.

Tabel 9 Wijzigingen ten behoeve van een flexibele toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen

Jeugdstrafrecht versus volwassenenstrafrecht			
	Wetgeving voor 1/4/2014	Wetgeving vanaf 1/4/2014	Wetsartikel (nieuw)
1	Jeugdstrafrecht kan worden toegepast bij 18-21-jarigen	Jeugdstrafrecht kan worden toegepast bij 18-23-jarigen.	77c Sr.
		Artikel 77e blijft buiten toepassing (geen Halt voor 18-23-jarigen).	77c lid 2 Sr.
2	Voorlopige hechtenis van 18-21-jarigen kan plaatsvinden in een JJI (art. 8 lid 1a Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen [Bjj]), maar dit is niet standaard gekoppeld aan de vordering van de officier van justitie (art. 63 lid 1 t/m 4 Sv).	Officier van justitie kan bij 18-23-jarige verdachten in zijn vordering tot voorlopige hechtenis al aangeven of hij voornemens is artikel 77c Sr. toe te passen. Hierbij geldt dan ook de mogelijkheid tot vordering voorlopige hechtenis via jeugdstrafrecht (art. 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 tenuit-voerlegging 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 gevangenis-wezen (GW) (Memorie van toelichting p. 43; art. 77l en 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 jeugd-detentie dat deze in beginsel plaatsvinden in een JJI (dit om het uitgangspunt 'tenuit-voerlegging 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 jeugdsanctie-palet 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 'reclasserings-toezicht van maximaal zes maanden'.	257a lid 8 Sv.

Bron: Van der Laan et al., (2016, p. 47)

De overige dertien onderdelen in de wet betreffen niet de kern van het adolescentenstrafrecht, namelijk de verruimde toepassing van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen. Deze blijven hier buiten beschouwing.[19]

3.1.2 De beleidstheorie

Het adolescentenstrafrecht betreft niet een nieuw of separaat sanctiestelsel. Het doel van het adolescentenstrafrecht is een flexibele toepassing van sancties rond de leeftijd 16 tot 23 jaar (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3). De nadruk ligt op de verruimde openstelling van het jeugdstrafrecht voor 18- tot 23-jarigen. Voor 18- tot 21-jarigen was dit sinds 1965 al mogelijk, sinds 1 april 2014 ook voor 21- en 22-jarigen. Daarnaast is voor 18- tot 23-jarigen meer nadruk komen te liggen op advisering over de persoon van de verdachte (waaronder de ontwikkeling van de jongvolwassene) om meer passende sanctionering mogelijk te maken. Daarmee is het adolescentenstrafrecht een op ontwikkeling gerichte vorm van sanctioneren.

De beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht voor wat betreft de toepassing van het jeugdstrafecht bij jongvolwassenen is als volgt samen te vatten (Kempen, 2014; Van der Laan et al., 2016, 2019): *Adolescenten van 16 tot 23 jaar zijn oververtegenwoordigd in criminaliteitsstatistieken. Een belangrijke reden hiervoor is gelegen in hun 'onvoltooide'*[20] *biopsychosociale ontwikkeling. Door in de toeleiding naar de berechting bij de dagvaarding en advisering rekening te houden met de persoonlijke ontwikkeling van de verdachte en de omstandigheid waaronder het delict is gepleegd kan een rechter een meer op maat gerichte sanctie opleggen (maatwerk voor een 'passende' sanctie). De jongvolwassene verschijnt op zitting. De pedagogische insteek van het jeugdstrafrecht biedt een jongvolwassen dader meer mogelijkheden voor opvoeding, onderwijs en resocialisatie dan de meer op vergelding gerichte sancties uit het volwassenenstrafrecht. De inzet op resocialisatie versterkt de kans op het dempen of stoppen van een criminele carrière (recidivereductie).*

Bij jongvolwassen verdachten van een misdrijf blijft het volwassenenstrafrecht het reguliere sanctiestelsel. Om een sanctie uit het jeugdstrafrecht toe te passen maakt de rechtbank of rechter een afweging op basis van de condities persoon van de dader of omstandigheden van het feit (niet cumulatief). Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de ontwikkeling van een verdachte of de pedagogische mogelijkheden of aanwezige behoeften daartoe. Het betreft sociaalpsychologische kenmerken van de verdachte of de omstandigheden van het feit waarvoor de rechtbank zich laat adviseren door forensisch deskundigen van de reclassering (eventueel met consultatie van de Raad voor de Kinderbescherming) en indien daartoe aanleiding is het NIFP.

---

[19] Het gaat hier om onderdelen die horen bij de twee andere doelen van het wetsvoorstel rondom invoering adolescentenstrafrecht. Naast de verruimde openstelling van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen omvat de wet zoals verwoord in de memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3) nog twee andere doelen, namelijk meer nadruk op de maatschappelijke veiligheid en bescherming van slachtoffers en een verscherpte afbakening van jeugdsancties onderling. Deze twee andere doelen betreffen niet de kern van het adolescentenstrafrecht (zie hierover Kempen, 2014; Van der Laan et al., 2016, p. 37 e.v.).

[20] Conform de oorspronkelijke formulering in het wetsvoorstel. Vanwege onduidelijkheid over de betekenis en invulling in de praktijk in relatie tot recente wetenschappelijke inzichten is overgegaan op de term 'achterlopende' ontwikkeling (Spanjaard et al., 2020). Aangezien dit rapport de periode voorafgaand aan de introductie van deze nieuwe term betreft, hanteren we in de beschrijving van de wet en de praktijk nog de oude term 'onvoltooide' ontwikkeling.

3.1.3 Adolescentenstrafrecht en algemene sanctiedoelen

De flexibele toepassing van het volwassenen- of jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen is een belangrijk doel van het adolescentenstrafrecht voor de strafrechttoepassing bij deze doelgroep. Het maatschappelijke doel is de recidive onder de doelgroep te verminderen door een criminele carrière te dempen of te stoppen (*Kamerstukken I* 2012/13, 33 498, nr. A; 2013/14, 33498, nr. C). De toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen relateert aan meer algemene sanctiedoelen als resocialisatie en speciale preventie (recidivevermindering) waarbij een pedagogische aanpak meer voorop staat. In het volwassenenstrafrecht staat vergelding meer voorop (Bruning et al., 2011; Rechtspraak.nl, 10 maart 2021), hoewel resocialisatie en recidivevermindering ook daar relevant is. In de toepassing van het jeugdstrafrecht zijn behandeling, heropvoeding en resocialisatie van de jongvolwassen daders relevante doelen (cf. Bruning et al., 2011, p. 123; Uit Beijerse, 2019). Hoewel bij toepassing van een vrijheidsbenemende sanctie naast vergelding ook sprake is van afschrikking, is in de tenuitvoerlegging in het jeugdstrafecht heropvoeding en resocialisatie een primair doel (artikel 2 Bjj). Bij vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende straffen of (jeugd)reclasserlingsmaatregelen gaat het naast het aanbieden van trainingen en interventies ten behoeve van de resocialiatie, door de vrijheidsbeneming ook om bescherming van de samenleving doordat een jongere ten tijde van de vrijheidsbeneming beperkt wordt in het plegen van delicten. De (jeugd)reclasseringsmaatregelen zijn gericht op resocialisatie met het oog op voorkomen van recidive.

3.1.4 Verwachte gevolgen adolescentenstrafrecht

De beleidstheorie geeft aanleiding eerste verwachtingen over de gevolgen van het adolescentenstrafrecht te formuleren, ten aanzien van advisering, berechting en tenuitvoerlegging (*output*), ten aanzien van resocialisatie en recidive (*outcome*) en ten aanzien van waarborgen voor enkele kinder- en mensenrechten die van belang zijn in een eerlijk proces.

Wat betreft de output of prestaties van ketenpartners zijn vooraf aan de implementatie van het adolescentenstrafrecht kwantitatieve gevolgen geschat (Jongebreur & Reitsma, 2014). [21] In die verwachtingen is geen rekening gehouden met de algemene daling in jeugdcriminaliteit onder de 18- tot 23-jarigen die in het grootste deel van de jaren waarover dit onderzoek gaat plaatsvond. De verwachte gevolgen zijn als volgt (zie voor meer details bijlage 4):

- In de adviseringsfase van zaken met een jongvolwassen verdachte wordt een toename verwacht in de output van zowel de reclassering als het NIFP. Bij de reclassering wordt een toename verwacht van het aantal adviezen in de vroeghulp ten behoeve van de voorgeleiding en in het aantal adviezen ter terechtzitting. Specifiek wordt verwacht dat het aantal adviezen om 77c Sr. toe te passen bij de berechting toeneemt. Bij het NIFP wordt verwacht dat het aantal voorgeleidingsconsulten bij de rechter-commissaris stijgt. Er wordt geen toename verwacht in het aantal PJ-rapportages voor de berechting.
- Voor de berechting (in eerste aanleg) wordt een toename verwacht in de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen waarbij de toename bij de

[21] We beschrijven hier alleen de veranderingen in verwachte aantallen en gaan niet in op de financiële gevolgen (zie daarvoor Jongebreur & Reitsma, 2014). Een kosten-batenanalyse vormde geen onderdeel van het onderzoeksprogramma. Daarbij komt dat een dergelijke analyse pas zinvol is als eerst de effectiviteit bekend is. Ook beperken we ons tot die verwachtingen waarover gegevens waren.

jongste leeftijdsgroep (18- tot 21-jarigen) sterker is dan bij de oudste leeftijdsgroep (21- en 22-jarigen). Verder wordt een stijging verwacht bij jongeren die preventieve hechtenis krijgen opgelegd en bij jongeren die werden verdacht van een zwaarder delict. Ook verwacht men een verschuiving van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemingen van 18-23-jarigen van het gevangeniswezen naar de justitiële jeugdinstellingen (minder gevangenisstraf, meer jeugddetenties).
- Tot slot verwacht men in de tenuitvoerlegging een stijging in het toezicht bij 18-23-jarigen door de jeugdreclassering en geen verandering of een afname bij de reclassering.

Uit de beleidstheorie komen tevens gevolgen voort in termen van resocialisatie en recidive. Verwachte effecten op deze outcomes zijn vooraf niet gekwantificeerd, ook omdat ze niet worden genoemd in het beleidsdossier als verwachtte effecten. De uitzondering is recidive welke naar voren komt in de behandeling van het adolescentenstrafrecht in de Eerste Kamer (*Kamerstukken I* 2013/14, 33 498, nr. C; zie ook Prop et al., 2021).
- Vanuit de pedagogische insteek en oriëntatie op resocialisatie wordt verwacht dat toepassing van het jeugdstrafrecht gunstige gevolgen heeft op resocialisatie van een jongvolwassene.
- Er wordt een gunstig effect verwacht op recidivereductie bij de toepassing van het jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen.

In de beleids- en parlementaire stukken zijn geen verwachtingen geformuleerd over het adolescentenstrafrecht in relatie tot kinder- en mensenrechten. Jongvolwassenen kunnen echter worden gezien als een kwetsbare groep die nog in ontwikkeling zijn waarbij het jeugdstrafrecht toegepast kan worden (zie ook voetnoot 15). Vanuit kinderrechtenperspectief kan worden gesteld dat vanwege de achterlopende ontwikkeling en de aparte bejegening van deze leeftijdsgroep in het strafstelsel vergelijkbare kinderrechten moeten gelden als voor kinderen (General Comment no.24; Lynch & Liefaard, 2020). Wanneer in landen het jeugdsanctiestelsel ook voor jongvolwassenen geldt, gelden voor deze leeftijdsgroep dezelfde kinder- en mensenrechtenwaarborgen als voor minderjarigen (General Comment 24; Raad van Europa, 2008, regel 19, in Liefaard, 2015, p. 246). Iedere verdachte heeft recht op een eerlijk proces ('fair trial') waarbij voor kinderen extra waarborgen zijn (Liefaard, 2015), zoals die van een effectieve deelname aan het strafproces.[22] Verwacht mag worden dat als jongvolwassenen volgens het jeugdstrafrecht worden berecht deze kindspecifieke waarborg van een 'fair trial' ook voor hen geldt. In het adolescentenstrafrecht is dit bijvoorbeeld al mogelijk gemaakt door de verschijningsplicht op zitting (artikel 495a lid 2 & 3 Sr.). Effectieve deelname betekent echter ook dat een jeugdige een globaal begrip moet kunnen krijgen van het strafproces, de straf die wordt opgelegd en volgens welk strafstelsel (Liefaard, 2015, p. 247-250).[23] Vanuit de strafrechtkant vraagt dit om een transparant, in termen van begrijpelijk, sanctieproces.

[22] Andere rechten in een rechtszaak specifiek voor kinderen zijn: direct geïnformeerd worden over de aanklacht, het recht op juridische assistentie en behandeling van de zaak zonder vertraging, de betrokkenheid van ouders en zitting achter gesloten deuren (Liefaard, 2015).

[23] Vanuit een mensenrechtenperspectief wordt niet gesteld dat een jongere het sanctioneren in detail hoeft te begrijpen (Liefaard, 2015), iets wat alleen al vanwege de cognitieve beperkingen bij de doelgroep niet altijd mogelijk zal zijn (Kaal & De Jong, 2017). Voor gedetailleerde uitleg is een advocaat of andere juridische adviseur (Liefaard, 2015).

Daarnaast volgt vanuit kinderrechtenperspectief dat het toepassen van het jeugdstrafrecht vanuit een pedagogische insteek gericht moet zijn op resocialisatie (bijv. opleiding) en het bieden van speciale zorg, zonder daarbij te discrimineren (Liefaard, 2015; Lynch & Liefaard, 2020). Anders gezegd, kinderen en adolescenten hebben het recht dat hen gelijkwaardige kansen worden geboden op een sanctionering die het mogelijk maakt te resocialiseren en weer volwaardig deel te nemen aan de conventionele maatschappij. In beginsel biedt het adolescentenstrafrecht deze mogelijkheid door maatwerk te bieden in de sanctionering, waarbij rekening wordt gehouden met de criminogene kenmerken en pedagogische behoefte van de individuele jongvolwassene (de persoon van de dader).
Kort geformuleerd zijn de verwachtingen vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief als volgt:

- Jongvolwassen daders hebben recht op een eerlijk en transparant proces waarin rekening wordt gehouden met hun ontwikkeling. Dit is terug te zien in alle fasen van het strafproces. In de vervolgings- en berechtingsfase blijkt dit onder meer uit een begrijpelijke advisering over het type strafrecht en sanctie en begrijpelijke motivering van het toegepaste sanctiestelsel en opgelegde sanctie.
- Jongvolwassen daders hebben gelijkwaardige kansen op een passende sanctionering die tegemoetkomt aan hun behoeften om daarmee weer een conventioneel leven op te kunnen bouwen. Maatwerk in sanctioneren betekent dat rekening wordt gehouden met de risico- en beschermende factoren en de ontwikkeling van een jongvolwassene. Dit blijkt onder meer uit een eenduidige omschrijving van de doelgroep en criteria in de vordering en het advies voor toepassing jeugdstrafrecht en uit een navolgbare inhoudelijke argumentatie over de persoon van de verdachte bij toepassing van het jeugdstrafecht.

3.2 De praktijk

De toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen betreft niet enkel het opleggen van een jeugdsanctie, maar treft alle fasen in het strafproces van vervolging, via berechting tot tenuitvoerlegging. In 2018 is in een procesevaluatie de praktijk van het adolescentenstrafrecht in 2016 en 2017 onderzocht (Barendregt et al., 2018). Toen is geen inzicht gekregen in de werkwijze bij de verdediging en de betrokkenheid van de Raad voor de Kinderbescherming. Ook ontbrak zicht op de argumentaties van rechters om 77c Sr. toe passen. Verder zijn enkele voorstellen gedaan voor de praktijk. Om de actuele situatie te beschrijven en deze eerdere omissies over de praktijk aan te vullen zijn in 2020 vragenlijsten ingevuld door en groepsgesprekken gehouden met professionals van ketenpartners (Van der Laan & Zeijlmans, 2021) en zijn vonnissen uit 2019 geanalyseerd (Zeijlmans & Van der Laan, 2021). In de beschrijving in deze paragraaf voegen we de informatie uit alle drie de bronnen samen. In deze paragraaf beschrijven we hoe de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen in de praktijk tot en met 2020 verloopt. Aan de orde komen de vervolgingsfase door het OM (paragraaf 3.2.1), de verdediging (paragraaf 3.2.2) en advisering door reclassering en NIFP en consultatie van de Raad voor de Kindervbescherming (paragraaf 3.2.3). Vervolgens komt de fase van berechting in eerste aanleg aan de orde (paragraaf 3.2.4) gevolgd door de tenuitvoerleggingsfase in JJI's en bij de (jeugd)reclassering (paragraaf 3.2.5). Voor iedere fase beschrijven we de algemene werkwijze en gaan specifiek in op de werkwijze bij strafzaken tegen jongvolwassenen waarbij het jeugdstrafrecht is overwogen, geadviseerd of toegepast. De ontwikkelingen in de praktijk in cijfers komen, voor zover die beschikbaar zijn, in hoofdstuk 4 aan de orde.

3.2.1 Vervolging

Bij het OM is in een strafzaak tegen een jongvolwassen verdachte van een misdrijf in de fase tot aan de voorgeleiding bij de rechter-commissaris de wettelijke regel, 'volwassenenstrafrecht tenzij…'. Al in een vroeg stadium in de vervolgingsfase wordt beoordeeld of er aanleiding is om het jeugdstrafrecht bij een 18- tot 23-jarige toe te passen. Het initiatief hiervoor ligt bij de officier van justitie.
Na aanhouding van een jongvolwassen verdachte van een misdrijf zijn twee routes tot vervolging mogelijk, welke afhankelijk zijn van de ernst van het feit (Poppens & Janse de Jonge, 2014a, 2014b). In de eerste route, waarbij het vooral gaat over veelvoorkomende criminaliteit, wordt de zaak van een jongvolwassen verdachte besproken aan de ZSM-tafel[24] (Thomas et al., 2016). Hieraan nemen in de regel het OM en verschillende adviserende organisaties deel, waaronder de reclassering. De officier van justitie kan besluiten een zaak zelf af te doen of te dagvaarden. Er wordt daarbij de afweging gemaakt of een jongvolwassene een regulier traject volgt of in aanmerking komt voor afhandeling via het jeugdstrafrecht. De memorie van toelichting bij het adolescentenstrafrecht biedt de mogelijkheid dat een officier een zaak met een OM-strafbeschikking kan afdoen (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3 onder paragraaf 4.9.2; *Staatscourant*, 2014, 2017). Het lijkt hierbij niet mogelijk om een zaak tegen een 18-plusser via een OM-strafbeschikking met begeleiding door de jeugdreclassering af te doen. Vanuit strafrechtelijk kader gaat het bij de toepassing van 77c Sr. ook om een beslissing genomen door de rechter. Een andere beperking hierbij lijkt gelegen in de leeftijdsafbakening in de jeugdwet voor de inzet van jeugdhulp bij 18- tot 23-jarigen, dat kan alleen als een jongvolwassene is veroordeeld onder het jeugdstrafrecht (Regeling Jeugdwet, bijlage 2, paragraaf 3.2).[25] In de praktijk komt een OM-afdoening dan ook niet of nauwelijks voor.

In de tweede route gaat het om ernstige feiten welke uiteindelijk door de rechter worden afgedaan. De officier van justitie dagvaardt de zaak. Relatief lichte feiten kunnen door de politierechter worden afgedaan (maximale gevangenisstraf van één jaar). Bij een ernstige feiten kan hij verzoeken om voorlopige hechtenis (een gevangenisstraf van vier jaar of meer kan staan en enkele andere feiten; zie 67 Sv.). In deze route kan bij de voorgeleiding aan de rechter-commissaris worden besloten om de jongvolwassen verdachte in voorlopige hechtenis te nemen. De voorlopige hechtenis volgt na een periode van inverzekeringstelling (maximaal 2x3 dagen). De voorlopige hechtenis bestaat uit, een bewaring (maximaal 14 dagen)

---

[24] De afkorting ZSM staat oorspronkelijk voor Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk (Thomas et al., 2016). Tegenwoordig wordt ook wel gesproken over Zorgvuldig, Snel en op Maat.

[25] Hierover is (in de praktijk) onduidelijkheid (persoonlijke communicatie december 2020 en januari 2021 met diverse officieren van justitie). In de memorie van toelichting bij het adolescentenstrafrecht lijkt de mogelijkheid te worden geboden voor een OM-afdoening voor 18- tot 23-jarigen via het adolescentenstrafrecht. Echter in artikel 77c Sr. is de bevoegdheid tot afdoening volgens het jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen neergelegd bij de rechter. De sancties bij 77c Sr. zijn geregeld in 77g tot en met 77h Sr. Dit zijn sancties die een rechter oplegt. Artikel, 77f (de strafbeschikking door het OM) valt hierbuiten. De Jeugdwet biedt in dezen geen duidelijkheid. Bij minderjarigen kan een OM-afdoening reden zijn voor jeugdreclassering en/of jeugdhulp via een gecertificeerde instelling. Voor 18-plussers stelt de regeling bij de jeugdwet dat 'Ook hulp voor een 18+jeugdige veroordeeld onder het jeugdstrafrecht, waarbij de volwassenreclassering (3RO) de Toezicht- & Begeleidingsmaatregel uitvoert, valt onder categorie 08 (dit betreft namelijk altijd alleen jeugdhulp die rechtstreeks voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing, namelijk jeugdhulp die is opgenomen in het vonnis).' (Regeling Jeugdwet, bijlage 2, paragraaf 3.2, categorie 8). Ofwel jeugdhulp kan alleen als een 18- tot 23-jarige volgens het jeugdstrafrecht is veroordeeld. En volgens artikel 77c Sr. ligt die beslissing bij de rechter.

eventueel gevolgd door een gevangenhouding (maximaal 3x3 maanden). De rechter-commissaris beslist tot hechtenis op basis van de vordering van de officier van justitie. Bij de beslissing tot voorlopige hechtenis vindt een belangrijke keuze plaats over een jeugd- of een volwassenenstrafrecht traject. In geval van een jeugdtraject wordt een voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinrichting uitgevoerd. In geval van een regulier traject is de voorlopige hechtenis in een Huis van Bewaring. De officier van justitie is degene die dit in de voorgeleidingsfase vordert, de rechter-commissaris beslist. Een vordering van de officier van justitie is noodzakelijk. De rechter-commissaris kan niet uit eigen beweging een jongvolwassene naar een JJI sturen (Beginselenwet JJI artikel 8 lid 1a).[26] In deze afweging wordt gebruikgemaakt van informatie over de jongvolwassene uit het vroeghulprapport van de reclassering of het consultrapport van het NIFP als deze informatie beschikbaar is (zie paragraaf 3.2.3).

Uit gesprekken met officieren van justitie komt een beeld naar voren dat in de praktijk de lijn zoals hiervoor beschreven in het algemeen wordt gevolgd (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Daaruit blijkt dat de vordering en vervolging van zaken tegen jongvolwassenen grotendeels op dezelfde manier verloopt als bij volwassen verdachten. De regel is immers 'volwassenenstrafrecht, tenzij' (Barendregt et al., 2018, p. 38, 80; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Het merendeel van de zaken met een jongvolwassen verdachte betreffen relatief eenvoudige zaken en die verlopen via de ZSM-tafel. Daar is een afweging voor het adolescentenstrafrecht lastig, omdat er dan nog maar beperkt informatie over de jongvolwassene is. Hoewel volgens de professionals er aan een ZSM-tafel gescreend wordt op potentiële adolescentenstrafrechtzaken, kunnen deze vanwege de beperkte informatie over het hoofd worden gezien. De indruk is dat vanuit ZSM nauwelijks adolescentenstrafrechtzaken komen en dat toepassing van het jeugdstrafrecht via een OM-afdoening nauwelijks of niet voorkomt (dit lijkt wettelijk ook niet mogelijk).
Indien een strafzaak van een jongvolwassene wordt gedagvaard voor de rechter dan kan door de officier van justitie al een eerste afweging worden gemaakt welk strafrecht passend is. Gegeven de beperkte informatie op dat moment over de jongvolwassen verdachte (bij recidivisten is mogelijk nog wel informatie in systemen te vinden op basis van eerdere zaken, bij first offenders ontbreekt die veelal) is een adequate afweging over het type sanctiestelsel vaak niet goed mogelijk. Daarom wordt ook vaak de reguliere wettelijke weg van een volwassenentraject gebruikt. Dit wordt ook door advocaten en reclasseringsmedewerkers gesignaleerd (Van der Laan & Zeijlmans, 2021).
In zaken waar sprake is van voorgeleiding aan de rechter-commissaris is sprake van individuele variatie en lokale verschillen in de keuze om een jeugdsanctie te vorderen. Individuele variatie is er vanwege expertise van de officieren. Er zijn per arrondissement diverse officieren met kennis van het jeugdstrafrecht. Die lijken eerder dan hun commune strafrecht collega's geneigd een in bewaringstelling in een jeugdinrichting te vorderen (en daarmee voor te sorteren op een jeugdsanctie). Commune officieren lijken daarentegen vaak onbekend met de mogelijkheden die het jeugdstrafrecht biedt voor een jongvolwassenen, aldus de gesproken officieren (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021).
Ook zijn er lokale verschillen (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Zo zijn er arrondissementen waarin men terughoudend is om bij ernstige feiten al in de voorgeleiding in te zetten op een jeugdtraject (inbewaringstelling in

[26] De beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen artikel 8, lid 1a stelt dat voor jongvolwassenen er sprake moet zijn van een voornemen van de officier van justitie om 77c Sr. te vorderen.

een JJI) en wacht men eerst een persoonlijkheidsonderzoek af. Daarentegen zijn er ook arrondissementen waar de persoon van de verdachte voorop staat en officieren al in een vroegstadium inzetten op een jeugdstrafrechttraject, bijvoorbeeld door een inbewaringstelling in een jeugdinrichting te vorderen. In een enkel arrondissement heeft het kabinet van de rechter-commissaris een pro-actieve opstelling door bij specifieke jongvolwassenen na te vragen of het jeugdstrafrecht voor de officier van justitie een optie is in de vordering.
Voor het OM zijn richtlijnen geschreven met criteria voor de overweging om jeugdstrafrecht te vorderen (Staatscourant, 2014, 2017). Hierop wordt in paragraaf 3.3 ingegaan.

3.2.2 Verdediging

Verdachten hebben vanaf het moment dat ze in verzekering worden gesteld het recht op een raadsman, zoals een advocaat. Voor minderjarigen is het niet mogelijk dit recht op te zeggen (Uit Beijerse, 2019). Volwassenen daarentegen kunnen de ondersteuning van een raadsman weigeren, ook jongvolwassenen. De advocaat kan worden ingeschakeld via een piketdienst of door de cliënt zelf. In geval een advocaat voor een jongvolwassene via een piketdienst wordt ingeschakeld kan dat betekenen dat deze advocaat nauwelijks ervaring heeft met het jeugdstrafrecht.
Uit het gesprek met advocaten (Van der Laan & Zeijlmans, 2021) blijkt dat de zaken bij jongvolwassenen voor hen niet anders verloopt dan bij volwassenen in het algemeen, ook niet wanneer jeugdstrafrecht tot de mogelijkheden behoort. In zaken die via ZSM worden afgedaan is de ervaring dat advocaten niet worden ingeschakeld. Zorgen worden geuit over de beperkte mogelijkheden die zij hebben om het jeugdstrafrecht te bepleiten in geval een zaak via een OM-afdoening als de strafbeschikking wordt afgedaan. De afweging hiervoor wordt veelal aan de ZSM-tafel gemaakt waar ze niet of nauwelijks bij betrokken zijn.
Bij een voorgeleiding aan de rechter-commissaris worden advocaten wel bij een zaak betrokken, tenzij de verdachte afstand heeft gedaan van rechtsbijstand (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). In geval advocaten wel worden betrokken is de ervaring dat er bij de voorgeleiding in de praktijk niet altijd een officier van justitie aanwezig is. De consequentie is dat in deze fase van voorgeleiding het standpunt en kenmerken van de cliënt via de advocaat dan ook niet (altijd) kan worden overgebracht aan de officier of de rechter-commissaris. Een mogelijkheid is dat de advocaat zelf contact opneemt met de officier van justitie of de reclassering zodat via die weg het adolescentenstrafrecht al bij de voorgeleiding kan worden bepleit. Daarbij speelt de afweging dat nader onderzoek de zaak zou kunnen vertragen en dat is niet altijd wenselijk.
Advocaten signaleren dat de fase van behandeling van de zaak bij ZSM of bij voorgeleiding bepalend is voor welk traject wordt gevolgd en ervaren dat hun rol daarin heel beperkt is (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Omdat naar hun idee bijsturing daarna beperkt is, zou een pro-actievere rol van de advocatuur wenselijker zijn.[27]
Volgens advocaten komen er door de huidige werkwijze waarin zij nauwelijks worden betrokken veel zaken van jongvolwassenen voor een commune politierechter waar eigenlijk een kinderrechter betrokken had kunnen worden.
Bij de inhoudelijke behandeling van de zaak voor de rechtbank kan een advocaat in de rechtszaal al dan niet toepassing van het jeugdstrafrecht bepleiten (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Een advocaat vindt dat ze als advocaten daarbij initiërende en controlerende rol hebben waarbij de vraag speelt of toepassing van het jeugdstraf-

[27] Sinds najaar 2019 is rechtsbijstand bij de ZSM-procedure mogelijk (*Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, nr. 525).

recht voor hun cliënt het meest wenselijke is. Hierbij speelt ook mee of de jongvolwassene zelf wel een jeugdsanctie wil laten bepleiten.

3.2.3 Advisering

Met het adolescentenstrafrecht is meer nadruk komen te liggen op de advisering over de persoon van de verdachte. De advisering wordt verricht door de reclassering, indien nodig met consultatie bij de Raad voor de Kinderbescherming, en in geval van mogelijke psychopathologie het NIFP. De reclassering richt zich in de advisering op achtergrondkenmerken, criminogene kenmerken in de verschillende leefgebieden en mogelijkheden die er zijn voor een interventie. Het NIFP biedt met zogenoemde Pro Justitia (PJ-)rapportages inzicht in psychische problematiek en/of psychiatrische stoornis van een verdachte, in hoeverre er ten tijde van het delict sprake was van ontoerekeningsvatbaarheid, de kans op recidive en mogelijkheden voor behandeling.
In de advisering over een jongvolwassen verdachte door de reclassering of psychologen van het NIFP zijn twee belangrijke fasen te onderscheiden, de advisering ten behoeve van de voorgeleiding aan de rechter-commissaris en de advisering ter rechtszitting/berechting in eerste aanleg (Barendregt et al., 2018; Uit Beijerse, 2019).

Advisering ten behoeve van de voorgeleiding aan de rechter-commissaris
De reclassering levert in de inverzekeringstellingfase ten behoeve van de voorgeleiding aan de rechter-commissaris een vroeghulpadvies over de verdachte. Er wordt een beknopte screening gemaakt van de criminogene risico's en de (individuele en pedagogische) mogelijkheden die er zijn tot verandering in gedrag. Het NIFP kan in deze fase een voorgeleidingsconsult en/of een trajectconsult bieden. Daarin wordt nagegaan of de verdachte psychologische of psychiatrische zorg nodig heeft en of een PJ-rapportage wenselijk is en zo ja in welke vorm.[28] Tevens kan de vraag aan de orde komen of een jongvolwassene in een PI of in een JJI geplaatst moet worden (Vogelvang & Kempes, 2014, 2015).
In deze fase proberen de medewerkers van reclassering, en indien betrokken het NIFP, een eerste inschatting te geven over de indicaties en contra-indicaties voor toepassing van het jeugdstrafrecht. Als ondersteuning voor het advies is bij de reclassering een verkort wegingskader beschikbaar waarmee een screening van de ontwikkeling van de jongvolwassene en de pedagogische mogelijkheden of noodzaak wordt verkregen (zie hierna en paragraaf 3.3.1). De indicaties stemmen voor een groot deel overeen met die in het wegingskader dat als advies voor de berechting wordt ingezet (reclassering). De reclassering hanteert in de vroeghulp en voorgeleidingsfase het uitgangspunt dat een jeugdstrafrechtadvies moet worden gegeven, tenzij daarover duidelijke twijfels zijn. In een enkel arrondissement wordt geen vroeghulpadvies verstrekt aan jongvolwassenen onder andere vanwege prioritering (Van der Laan & Zeijlmans, 2021).
Door het NIFP is een wegingslijst ontwikkeld (Vogelvang & Kempes, 2014, 2015). Deze wordt bij een advies ter berechting ingezet (Barendregt et al., 2018, in paragraaf 3.3 wordt nader hierop ingegaan). Het advies in de voorgeleidingsfase is gebaseerd op beperkte informatie, zoals een gesprek, uittreksel uit het justitiële documentatiesysteem of eerdere rapportages (Barendregt et al., 2018, p. 47).

[28] Er zijn verschillende vormen van een PJ-rapportage zoals een enkel psychiatrisch of psychologisch onderzoek (monodisciplinair), een dubbel onderzoek (door psychiater en psycholoog), een secundair dubbel onderzoek (eerst besloten tot enkel onderzoek, maar later een tweede deskundige), een triple onderzoek, een klinisch onderzoek of een spoed rapportage.

Zowel reclasseringsmedewerkers als NIFP-rapporteurs geven aan dat het in deze fase niet mogelijk is om een adequate inschatting van de ontwikkeling van een jongvolwassene te geven. Het ontbreekt aan tijd voor uitgebreid onderzoek. Ook is het niet mogelijk om voor alle jongvolwassenen een vroeghulpadvies te leveren, dit omdat andere doelgroepen, zoals HIC-plegers, prioriteit hebben (Barendregt et al., 2018, p. 48).

Advisering ten behoeve van de berechting

De fase van advisering voor de berechting is uitgebreider. De reclassering adviseert in deze fase over de (individuele en sociale) criminogene kenmerken, het recidiverisico, welk type strafrecht kan worden toegepast en welke begeleiding passend en mogelijk is door de (jeugd)reclassering. Deze advisering gebeurt in de regel voor iedere jongvolwassene. In geval sprake is van een voorlopige hechtenis, is het de bedoeling dat de reclassering bij iedere verlenging daarvan aan de Raadkamer advies uitbrengt. Als er geen sprake is van psychopathologie dan volstaat advisering door de reclassering.
Voor het NIFP-advies aan de rechter wordt een Pro Justitia rapportage gemaakt door een gedragsdeskundige of psychiater. In ongeveer één op de twintig strafzaken tegen 18- tot 23-jarigen wordt een (of meerdere) PJ-rapportage(s) opgesteld (Prop et al., 2018).

Voor reclasseringsmedewerkers is een jeugdstrafrechtadvies intensiever en tijdrovender dan een volwassenenstrafrecht advies (Barendregt et al., 2018). Dit onder andere omdat informatie uit het sociale netwerk van de jongvolwassene nodig is en van reclassering verwacht wordt dat zij bij de (tussentijdse) raadkamerzittingen advies uitbrengen. De reclassering adviseert tevens over de mogelijke interventie of training en, in geval van advisering adolescentenstrafrecht welke jeugdhulp nodig en mogelijk is. Het vinden van geschikte jeugdhulp (interventie, training, of behandelplek) voor een jongvolwassene en het rondkrijgen van de financiering daarvoor blijkt tijdrovend en is ook niet altijd mogelijk (zie hierover paragraaf 3.4). In voorkomende gevallen wordt een advies gegeven waarin zowel een jeugd- als volwassenenreclasseringsmaatregel wordt voorgesteld (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Redenen die hiervoor worden gevonden hebben betrekking op de persoon van de verdachte of beschikbaarheid van hulp. Zo kan het bijvoorbeeld gaan om een jeugdig overkomende verdachte die behoefte heeft aan begeleiding richting meer zelfstandigheid (Zeijlmans & Van der Laan, 2021). Indien nodig kan de Raad voor de Kinderbescherming door de reclassering worden geconsulteerd voor informatie over het civiele en strafrechtelijke verleden van de jongvolwassene.
De reclasseringsmedewerkers kunnen in hun advies over het jeugdstrafrecht gebruikmaken van een wegingskader (Buysse & Scherders, 2015). Voor het NIFP is een wegingslijst beschikbaar (Vogelvang & Kempes, 2014). Inhoudelijk komen deze screeningslijsten grotendeels met elkaar overeen (zie verder paragraaf 3.3.1).

Variatie in toewijzing ASR-zaken

Uit de gesprekken met reclasseringsmedewerkers bleek dat de toewijzing van welke reclasseerder in (welke fase van) de advisering een jongvolwassene krijgt toegewezen landelijk varieert (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Zo wordt in een enkele regio geen vroeghulp meer geboden door de reclassering, maar is er enkel advisering ter berechting. Ook zijn er regio's waar zaken met een jongvolwassen verdachte specifiek worden toegewezen aan reclasseerders die ervaring hebben met jongvolwassenen of betrokken zijn bij een ASR-team en zijn er regio's waar iedere reclasseringsmedewerker een zaak met een jongvolwassene kan krijgen afhankelijk

van de ruimte in zijn of haar caseload (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021).

Raad voor de Kinderbescherming
Daar waar de Raad voor de Kinderbescherming in een rechtszaak bij minderjarigen standaard advies geven, is hun rol bij jongvolwassenen waarbij een jeugdsanctie wordt overwogen consulterend. Ze kunnen door de reclassering of het OM om advies worden gevraagd over de voorgeschiedenis van de jongvolwassene. Dit gebeurt niet standaard, hoewel volgens raadsmedewerkers dit sinds invoering van het adolescentenstrafrecht wel vaker gebeurt. Het is niet bekend of het daarbij vooral of enkel gaat om informatie die bij de Raad beschikbaar is vanuit zaken in het civielrecht. Ook zijn in enkele regio's raadsadviseurs betrokken bij de ZSM-tafel waar casussen worden besproken. In sommige regio's in Nederland zijn raadsadviseurs ook aangesloten bij zogenoemde ASR-teams. Daar wordt dan in samenspraak specifieke casuïstiek besproken (en niet alle zaken). In Oost-Nederland loopt een pilot waarbij de raad ook bij een Pro Justitia rapportage kan worden betrokken bij het opstellen van de ontwikkelingsanamnese van een jongvolwassene. Landelijk is er variatie in de mate waarin de raad wordt geconsulteerd in zaken van een 18- tot 23-jarige verdachte (Van der Laan & Zeijlmans, 2021).

3.2.4 Berechting

Strafzaken tegen jongvolwassen verdachten worden in beginsel door commune strafrechters afgedaan. Het wordt wenselijk geacht om bij behandeling in een meervoudige kamer ook een kinderrechter toe te voegen indien het een ASR-zaak betreft (Barendregt et al., 2018). Voor jongvolwassen verdachten geldt in geval van vordering jeugdstrafrecht een verschijningsplicht (artikel 260 lid 6 Sv.).

Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt over de toewijzing aan rechters van zaken waarbij toepassing van het adolescentenstrafrecht wordt gevorderd.[29] Hierdoor is er tussen de rechtbanken variatie in de toewijzing van jongvolwassenen aan rechters al dan niet met expertise over het jeugdstafrecht (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Uit groepsgesprekken blijkt dat bij sommige rechtbanken het cluster jeugdstrafrecht ondergebracht is onder het grotere cluster strafrecht zodat er altijd expertise over het jeugdstrafrecht beschikbaar is. Bij andere rechtbanken zijn de clusters gescheiden, soms zelfs fysiek in een ander gebouw. Bij meerdere rechtbanken is sprake van een kennisgroep ASR waarin jeugd en commune strafrechters participeren (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Bij sommige rechtbanken (met name in de grote steden) worden zaken met een jongvolwassene afgedaan door rechters met kennis over de doelgroep. Andere rechtbanken hebben geen apart werkproces of aparte zittingen voor ASR-zaken. Het is in die gevallen toeval als een strafzaak wordt afgedaan door een kinderrechter of een rechter met specifieke kennis over het adolescentenstrafrecht.

Relatief eenvoudige zaken (met een maximale strafeis van twaalf maanden) worden in de regel door de enkelvoudige kamer (EK) afgedaan, de politierechter. Uit gesprekken met rechters komt naar voren dat in dergelijke zaken vaak geen ASR-advies beschikbaar is (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Dit is opvallend omdat met het adolescentenstrafrecht meer nadruk zou

[29] In principe is dit ook niet nodig aangezien jongvolwassenen in beginsel worden berecht door een commune strafrechter. In het (jeugd)strafprocesrecht geldt dat verdachten die een delict hebben gepleegd na hun 18e voor een commune rechter verschijnen (zie Bruning et al., 2016, p. 45).

komen te liggen op advisering over de jongvolwassene. Een mogelijke achtergrond kan zijn dat in deze zaken de officier in de vordering niet heeft aangegeven een jeugdsanctie te overwegen.
Meer complexe zaken met ernstiger feiten worden afgedaan door een meervoudige kamer (MK) waarbij in beginsel drie strafrechtrechters aanwezig zijn. Of daarbij ook een rechter met kennis en ervaring over het jeugdstrafrecht aanwezig is hangt af van of in de vordering kenbaar is gemaakt dat het jeugdstrafrecht wordt overwogen. Een zaak wordt dan gelabeld als een 'ASR-zaak' (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Bij sommige rechtbanken wordt in dergelijke situaties een kinderrechter (soms meerdere) aan de MK toegevoegd. Bij andere rechtbanken worden strafzaken afgedaan door volwassenstrafrechters die zijn gespecialiseerd in jongvolwassenen (en/of deelnemen in een ASR-kenniskring). Uit gesprekken met rechters blijkt dat niet altijd vooraf duidelijk is of ASR is gevorderd of geadviseerd. Als dit pas ter zitting blijkt en er is geen kinderrechter of commune rechter met ASR-expertise dan kan een zaak worden aangehouden of de rechters beslissen op basis van hun eigen expertise. Aanhouden van de zaak heeft echter niet de voorkeur omdat men de tijd tussen aanhouding en sanctionering kort wil houden (Barendregt et al., 2018, p. 62).

Kortom, er komt een beeld naar voren dat er tussen rechtbanken variatie is in welke type rechters betrokken worden bij de afdoening van een zaak waar toepassing van 77c Sr. is gevorderd. Standaard wordt een zaak tegen een jongvolwassene door een commune strafrechter (of strafkamer) afgedaan. Indien bekend is dat sprake is van een 77c Sr. vordering wordt bij sommige rechtbanken wel en bij andere niet een jeugdrechter toegevoegd. Bij sommige rechtbanken wordt een commune rechter met deskundigheid over het adolescentenstrafrecht toegevoegd. In het geval van een EK-afdoening is het soms ook toeval of er een rechter met expertise over het jeugdstrafrecht de zaak afdoet. Opvallend is dat genoemd wordt dat bij EK-zaken advisering over de jongvolwassene niet altijd aanwezig is.

Argumenten in beslissing 77c Sr.
Er is geen motiveringsverplichting voor de rechter om aan te geven waarom er gekozen wordt voor welk type sanctiestelsel bij jongvolwassenen (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3; Liefaard & Rap, 2018; Struijk, 2017). De motivering kan inzichtelijk maken waarom de rechtbank kiest voor het jeugdstrafrecht en welke factoren daarbij relevant worden geacht. Om toch enig inzicht te krijgen op welke factoren voor rechters relevant zijn voor het toepassen van het jeugdstrafrecht is in gesprekken met rechters hierop nader ingegaan (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Daarnaast is in een selectie van vonnissen uit 2019 onderzocht of, en zo ja waarmee, de rechtbank toepassing van het jeugdstrafrecht bij een jongvolwassene beargumenteerde (Zeijlmans & Van der Laan, 2021).[30]

[30] Gepubliceerde vonnissen op rechtspraak.nl volgen vaak een vast stramien. Bij de berechting gaat het onder meer om de vraag in hoeverre een verdachte schuldig is aan hetgeen ten laste wordt gelegd, welke sanctie (straf of maatregel) passend is en in het geval van het adolescentenstrafrecht of een sanctie volgens het jeugd- of volwassenenstrafrecht passend is. De overweging om het jeugdstrafrecht toe te passen komt in een vonnis aan de orde bij de oplegging van de straf (ook wel afweging straftoemeting genoemd). Dan wordt duidelijk hoe de verschillende procespartijen aankijken tegen toepassing van het jeugdstrafrecht en of en hoe de rechtbank deze standpunten meeweegt. In ruim een op de drie zaken (24 van de 60) werd een gedetailleerde motivering door de rechtbank gegeven. In ruim een op de drie door ons geanalyseerde zaken (24 van de 60) blijft de motivering beperkt tot het benoemen dat voldaan is aan de technisch juridische conditie(s) persoon van de dader of omstandigheid van het feit. Inhoudelijk is dan niet duidelijk waarom adolescentenstrafrecht is gekozen.

In de afweging om het jeugdstrafrecht toe te passen worden door rechters en rechtbanken verschillende indicaties genoemd (zowel in de groepsgesprekken als gesignaleerd in de vonnissen; Van der Laan & Zeijlmans, 2021; Zeijlmans & Van der Laan, 2021). Zoals verwacht speelt de advisering over de jongvolwassene een grote rol in deze afweging.
Leeftijd is een veelvuldig genoemde indicatie waar door de rechter naar gekeken wordt. Bij 18-jarigen zal eerder het jeugdstrafrecht worden toegepast dan bij 22-jarigen (Barendregt et al., 2018, p. 63, 77; Prop et al., 2018; dit blijkt ook uit een kwantitatieve analyse voor zaken over de jaren 2014-2019, zie paragraaf 4.3).
Daarnaast is het concept 'onvoltooide' ontwikkeling relevant in de afweging om een sanctie uit het jeugdstrafrecht toe te passen. In de overwegingen van rechters zijn pro-jeugdstrafrechtindicaties onder andere de ('onvoltooide') ontwikkeling van een jongvolwassene op verschillende leefgebieden, verstandelijke beperking of psychische problemen, en mogelijkheden tot pedagogische beïnvloedbaarheid. In dit kader wordt dan ook gewezen op het functioneren van een jongvolwassene op verschillende leefgebieden (schoolgaand, thuis, zelfstandigheid of hebben dagbesteding). In vonnissen waar een meer gedetailleerde motivering wordt gegeven voor toepassing van het adolescentenstrafrecht wordt er conform de verwachting ingegaan op bepaalde persoonskenmerken (kenmerken die samenhangen met mogelijke achterstand in ontwikkeling, licht verstandelijke beperking (LVB), problemen in de executieve functies), de levensfase waarin hij/zij zit (schoolgaand, thuiswonend, jonge vrienden) evenals dat de jongvolwassene jonger overkomt dan zijn kalenderleeftijd.
Daarnaast wordt de vermeende ontvankelijkheid van de jongvolwassene voor pedagogische maatregelen of de positieve proceshouding van een jongvolwassene genoemd (zie ook Zeijlmans & Van der Laan, 2021).
Enkele opvallendheden betreffen de contra-indicaties en de omstandigheden van het feit. Contra-indicaties genoemd in de vonnissen zijn een lange criminele carrière, 'verhardheid', een 'verhard processtandpunt' of 'niet meer open staan voor pedagogische beïnvloeding'. Ook de ernst van het delict wordt in voorkomende gevallen meegewogen om het jeugdstrafrecht niet toe te passen (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021; Zeijlmans & Van der Laan, 2021).

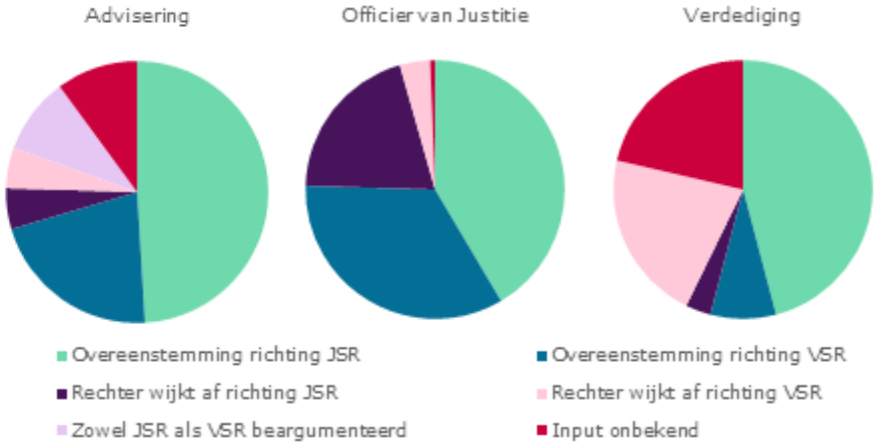
De omstandigheden van het feit komen weinig tot nauwelijks aan de orde, noch
80
in de gesprekken met rechters, noch in de vonnissen (Zeijlmans & Van der Laan, 2021).

Overeenstemming procespartijen en beslissing rechtbank
In interviews werd door rechters al aangegeven dat er in veel zaken overeenstemming is tussen de advisering en het toegepaste sanctiestelsel (Barendregt et al., 2018). De uiteindelijke keuze van het type sanctiestelsel stemt vaak overeen met de vordering van de officier van justitie (Barendregt et al., 2018, p. 87; Zeijlmans & Van der Laan, 2021), maar zeker niet in alle gevallen. Dit wordt geïllustreerd in figuur 4. Deze is gebaseerd op een analyse van een selectie van vonnissen gepubliceerd op rechtbank.nl (Zeijlmans & Van der Laan, 2021).

Uit een analyse van vonnissen van 2019 blijkt dat de advisering door de reclassering of NIFP relevant is in de argumentatie van rechters voor de toepassing van het jeugdstrafrecht (Zeijlmans & Van der Laan, 2021). In het merendeel van de vonnissen worden de adviezen en argumenten van deze organisatie veelvuldig door de rechter aangehaald. Het gaat met name om de adviezen van de reclassering of het NIFP. Adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming of de jeugdreclassering

komen weinig voor, of zijn hoogstens geconsulteerd door de reclassering. In voorkomende gevallen wijkt de rechter ook af van een advies jeugdstrafrecht en kiest voor toch voor volwassenenstrafrecht (figuur 4). In die zaken valt op dat er niet altijd een eenduidig advies wordt gegeven, of dat het advies in sommige vonnissen lijkt te ontbreken (mogelijk is het er wel maar niet in het vonnis opgenomen, dat is onbekend). Wanneer de rechtbank afwijkt van de adviserende partijen en het jeugdstrafrecht toepast worden door de rechter of rechtbank inhoudelijke argumenten aangehaald om de afwijkende beslissing te onderbouwen. In zaken waar de rechter afwijkt van een advies jeugdstrafrecht en het volwassenenstrafrecht toepast, is een veelgebruikt argument van de rechter of rechtbank dat het advies onvoldoende is onderbouwd.
In de meeste vonnissen is er ook overeenstemming tussen het oordeel van de rechter en de vordering van de officier van justitie. Dit geldt zowel als gekozen wordt voor jeugdstrafrecht als wanneer beslist wordt tot volwassenenstrafrecht. Dit maakt duidelijk dat de vordering van de officier in veel gevallen leidend is in de keuze voor welk sanctiestelsel. Als door de rechtbank afgeweken wordt van de officier van justitie is dit voornamelijk omdat de rechtbank besluit alsnog het jeugdstrafrecht toe te passen waar de officier van justitie een volwassensanctie had bepleit. Overigens blijkt uit jurisprudentie dat nog tot aan hoger beroep wijziging in sanctiestelsel mogelijk is.[31]
De meeste afwijking is te zien met de pleidooien van de verdediging. Vooral in zaken waar op momenten waarbij de verdediging pleit voor het jeugdstrafrecht maar de rechtbank besluit om het reguliere strafrecht te volgen. Redenen om af te wijken van de strafeis van de officier van justitie of het standpunt van de verdediging blijven vaak onbenoemd in de vonnissen.

Figuur 4 Mate van afwijken rechtbank van andere procespartijen (N=159)



Bron: vonnissen 77c Sr. 2019 van www.rechtspraak.nl; zie Zeijlmans & Van der Laan (2021)

[31] Zo heeft het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden onlangs een volwassenensanctie omgezet in een jeugdsanctie (ECLI:NL:GHARL:2020:4528) en is door het Gerechtshof Den Haag de eerdere toepassing van het adolescentenstrafrecht bij een jongvolwassen vernietigd en omgezet in een volwassensanctie (ECLI:NL:GHDHA:2021:74).

3.2.5 Tenuitvoerlegging

De algemene regel is dat de tenuitvoerlegging het toegepaste sanctiestelsel volgt.[32] Als er sprake is van de toepassing van het jeugdstrafrecht volgt bij jeugddetentie de vrijheidsbeneming in een JJI. In geval van (algemene of bijzondere) voorwaarden met een reclasseringsmaatregel of een taakstraf volgt tenuitvoerlegging door de jeugd- of volwassenreclassering. Hoewel de tenuitvoerlegging van de sanctie formeel pas na berechting in eerste aanleg start, kan bij jongvolwassen verdachten een deel daarvan al tijdens de voorlopige hechtenisfase plaatsvinden. In die gevallen wordt de periode van voorlopige hechtenis afgetrokken van de duur van de opgelegde vrijheidsstraf.

Vrijheidsbeneming (voorlopige hechtenis en jeugddetentie)
De meeste JJI's hebben geen aparte leefgroepen voor jongvolwassenen (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). De gemiddelde leeftijd van jeugdige daders in een JJI nam al voor invoering van het adolescentenstrafrecht toe, waardoor er geen noodzaak lijkt voor aparte groepen of apart beleid (Barendregt et al., 2018, p. 66 e.v.).[33]
Een uitzondering is JJI Teylingereind waar een aparte kortverblijfgroep is voor jongvolwassenen die volgens het adolescentenstrafrecht zijn berecht. De jeugdige dader verblijft maximaal vier maanden in deze groep. Bij een langer durende jeugddetentie of een PIJ-maatregel volgt overplaatsing naar een langverblijfgroep.

In JJI's is de gebruikte basismethodiek voor diagnostiek en training vanwege de ouder wordende populatie uitgebreid en er is meer aandacht gekomen voor relatievorming en ouderschap (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Binnen specifieke JJI's is ook meer nadruk komen te liggen op de toeleiding van jongvolwassenen naar arbeid en voor verslavingsproblemen van jongvolwassenen.[34]

De financiering voor nazorg aan jongvolwassenen na vertrek uit een JJI wordt als lastig ervaren.[35] Met name als jongeren uit kleinere gemeenten komen blijkt het moeilijk om de nazorg aldaar goed te regelen of te financieren (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). In het onderzoek hebben we geen goed zicht kunnen krijgen op de nazorg aan jongvolwassenen na 77c Sr.

---

[32] Dit blijkt echter niet altijd op te gaan. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBNNE:2019:2284 waar de rechtbank tegengesteld het advies volwassenenstrafrecht oplegt maar de tenuitvoerlegging in een JJI laat plaatsvinden als continuering van de daar gestarte voorlopige hechtenis.

[33] De meeste jeugdigen in een JJI zijn tussen de 14-21 jaar met een gemiddelde leeftijd bij plaatsing van 19 jaar.

[34] Het bleek in het empirische onderzoek niet mogelijk om op basis van registraties meer inzicht te krijgen in de behandeling en interventies van jongvolwassenen die een jeugdsanctie in JJI uitzaten. Deels omdat de informatie er niet is, deels omdat het enorm veel handwerk is om deze informatie uit de systemen te krijgen. Het betreft bijvoorbeeld documenten die per individu en per behandeling apart moeten worden geopend.

[35] Nazorg na een detentie richt zich op verschillende leefgebieden als opleiding, werk, vrije tijd of het sociale netwerk. Tijdens detentie kan daarop al worden voorbereid door het aanleren van werkvaardigheden, oriënteren op de arbeidsmarkt, praktijkgericht onderwijs of het aanbieden van leer of werkplekken. Na detentie wordt het toezicht overgenomen door de (jeugd)reclassering (DJI, 2020). Het is niet bekend in hoeverre hier dan met evidence based trainingen wordt gewerkt. De interventies voor jongvolwassenen die door de erkenningscommissie justitie interventies minimaal als veelbelovend zijn erkend richten zich hoofdzakelijk op cognitieve of gedragsproblemen en niet op deze terreinen van nazorg (zie www.justitieleinterventies.nl).

Jeugdreclassering en reclassering
In het geval de rechter bij een sanctie voorwaarden oplegt, kan de (jeugd)reclassering de opdracht krijgen om toezicht te houden op het naleven van de voorwaarden en de jongvolwassene te begeleiden. De (jeugd)reclassering begeleidt gedurende het hele traject inclusief proeftijd, nazorg en behandeling. Vanuit het principe dat de sanctie het toegepaste stelsel volgt, ligt bij toepassing van 77c Sr. in beginsel het toezicht en begeleiding bij de jeugdreclassering, maar deze taak kan ook bij de reclassering komen te liggen (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3, p. 8).

Het doel van een (jeugd)reclasseringsmaatregel is te voorkomen dat een jongere opnieuw de fout in gaat en hem of haar te helpen in de richting van een positieve ontwikkeling door ondersteuning/ hulp bij (het vinden van) zinvolle dagbesteding (NJI, 2020). Er kunnen verschillende varianten van jeugdreclassering worden onderscheiden: toezicht en begeleiding (TenB, in gedwongen kader of vrijwillig) en varianten van individuele trajectbegeleiding (zoals ITB harde kern, ITB Criem). De maatregel TenB kan in verschillende fasen van het strafproces worden ingezet.[36] TenB wordt in het merendeel van de gevallen opgelegd door een rechter of een officier van justitie.[37] Bij begeleiding door de jeugdreclassering kan de begeleiding zich richten op leefgebieden waarin problemen zich voordoen, zoals een training in sociale vaardigheden, agressieregulatie, leefstijltrainingen (drugs, alcohol) alsook leer- en werktrajecten. Naast dergelijke trainingen is het ook mogelijk om ambulant (forensische) jeugdhulp aan te bieden (of in te schakelen).
Sinds de invoering van de jeugdwet in 2015 wordt een jeugdreclasseringsmaatregel door een gecertificeerde instellingen (GI's) uitgevoerd (*Kamerstukken II* 2012/13c, 33 683, nr. 3), waarbij via een GI de jongvolwassene ook jeugdhulp kan krijgen (Regeling Jeugdwet, 2020. p. 40 e.v.). De gemeente waar een jongere woont is verantwoordelijk voor de financiering. Naast de 'reguliere' GI's waar een jeugdreclasseringsmaatregel wordt uitgevoerd zijn er ook meer gespecialiseerde instellingen zoals de William Schrikker Stichting (WSS, onderdeel van 'Partners voor Jeugd') welke een landelijk werkgebied heeft. De WSS richt zich specifiek jongeren met een (licht) verstandelijke beperking (LVB). Ook jongvolwassenen waarbij sprake is van een LVB en die volgens het jeugdstrafrecht worden gesanctioneerd en een jeugdreclasseringsmaatregel krijgen kunnen bijvoorbeeld door de WSG worden begeleid. De WSG heeft in Noord-Holland een bovenregionale functie.

De tenuitvoerlegging van een jeugdreclasseringsmaatregel, of het bieden van jeugdhulp aan een jongvolwassene wordt geformaliseerd in de berechting. Dit betekent echter niet dat de jeugdreclassering pas vanaf dat moment betrokken is bij een zaak. Uit gesprekken met professionals van de jeugdreclassering komt naar voren dat in meerdere regio's de jeugdreclassering al in de adviesfase betrokken wordt, zodat kan worden afgestemd welke begeleiding en forensische jeugdhulp na berechting mogelijk is (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Soms worden medewerkers van de jeugdreclassering in deze fase door het OM benaderd, maar meestal verloopt de benadering via de reclassering of de Raad voor de Kinderbescherming (indien

[36] Dit kan bijvoorbeeld in afwachting van de rechtszitting, tijdens of na een voorlopige hechtenis of een taakstraf, als bijzondere voorwaarde bij een jeugdsanctie en ook als schorsende voorwaarden. Er zijn geen landelijke cijfers beschikbaar in welke mate die in deze verschillende situaties dit bij jongvolwassenen dit plaatsvindt.

[37] In 2019 waren er 3.330 jeugdreclasseringsmaatregelen voor 18- tot 23-jarigen waarvan 3.120 TenB in gedwongen kader, 435 vrijwillige begeleidingsmaatregelen en 100 overige individuele trajectbegeleidingen zoals ITB harde kern of ITB Criem (zie CBS, 2020). Het is op basis van deze CBS-gegevens niet mogelijk te onderscheiden naar jongvolwassenen die een jeugdreclasseringsmaatregel kregen vanwege toepassing van 77c Sr. of dat er sprake is van een continuering van een in de minderjarige leeftijd gepleegd feit.

een jongvolwassenen bekend is vanuit een eerdere kinderbeschermingsmaatregel). Zo worden ze bijvoorbeeld betrokken bij de overweging om het jeugdstrafrecht toe te passen en af te stemmen over met de reclassering of de raad over de begeleiding of jeugdhulp. Dit gebeurt zeker in zaken waar de jeugdreclassering al bekend is met de jongvolwassene vanuit een eerder traject. In een regio waar ze opereert wordt de WSG al in de adviesfase betrokken door de 3RO als er vermoeden van een verstandelijke beperking is.
Enkele respondenten merken op dat als in de adviesfase bekend is dat een jeugdsanctie wordt gevorderd, zij een vrijwillig toezicht en begeleiding met de jongvolwassene proberen af te spreken omdat het soms lang duurt voordat een zaak wordt afgedaan. Deze werkwijze lijkt echter regio specifiek. CBS-cijfers laten zien dat een vrijwillige toezicht en begeleiding rond de 300-400 keer per jaar voorkomt (CBS, 2020).
In sommige regio's is sprake van een ASR-team waarin meerdere ketenpartners elkaar informeren. Hierin zitten dan de raad, de reclassering, het NIFP en de jeugdreclassering en de WSG. Hoewel het doel van de teams was om alle casussen van jongvolwassenen te bespreken, is de praktijk dat in deze teams alleen specifieke casuïstiek wordt besproken.

Uit antwoorden van jeugdreclasseerders komt een gevarieerd beeld naar voren over het werkproces bij jeugdreclasseringsmaatregelen voor jongvolwassenen nadat een begeleiding is gestart. In de ene regio is het werkproces standaard en gebaseerd op hoe men met minderjarigen omgaat. In een andere regio zijn jeugdreclasseerders specifiek getraind in het adolescentenstrafrecht en omgang met jongvolwassenen.[38] Weer een andere professional meldt dat het begeleiden van jongvolwassenen niet anders is dan het begeleiden van een jongere met een licht verstandelijke beperking. Het is vooral de leeftijd die het werken met jongvolwassenen wat anders maakt en niet het werkproces zelf.

Ook de volwassenenreclassering houdt bij toepassing van 77c Sr. toezicht en biedt begeleiding (Van der Laan & Zeijlmans, 2021; Zeijlmans & Van der Laan, 2021). Begeleiding door de volwassenenreclassering blijkt regelmatig te worden toegepast (zie paragraaf 4.3). Een door professionals genoemde reden om de zorg via de reclassering zelf te zoeken is dat het vinden van gepaste jeugdhulp of financiering in de adviseringsfase (waar de volwassenenreclassering aan zet is) complex is en dat vanuit de jeugdwet de reclassering geen verwijzer is naar jeugdhulp (Regeling Jeugdwet, bijlage 2 paragraaf 3.2; zie verder ook paragraaf 3.4). Een andere reden om bij toepassing van 77c Sr. het reclasseringstoezicht bij de volwassenenreclassering te houden, is het continueren van een reeds in de minderjarigheid gestart traject bij de volwassenenreclassering, of een betere aansluiting om de jongvolwassene naar zelfstandigheid te begeleiden (Zeijlmans & Van der Laan, 2021).

3.3 Doelgroep

In de memorie van toelichting wordt gemeld dat jongvolwassenen waarbij sprake is van een onvoltooide emotionele, sociale, morele en intellectuele ontwikkeling (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3, p. 12) in aanmerking kunnen komen voor toepassing van het jeugdstrafrecht. Als voorbeeldgroepen worden genoemd

[38] Het is niet duidelijk of hier verwezen is naar de handreiking voor een methodiek bij jongvolwassenen ontwikkeld (Vogelvang et al., 2012).

daders van ernstige misdrijven, jongvolwassen veelplegers en kwetsbare jongvolwassenen, dat wil zeggen jongvolwassenen met een psychische of psychiatrische stoornis en jongvolwassenen met een ontwikkelingsstoornis zoals licht verstandelijk beperkten (ibid. p. 21-22). In een memorie van antwoord (*Kamerstukken II* 2012/13b, 33 498, nr. 6, p. 17) werd de verwachting uitgesproken dat het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen vooral wordt toegepast bij feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is en dat minder ernstige feiten minder snel aanleiding zullen geven voor toepassing van 77c Sr. De doelgroep is niet specifieker omschreven. Dat is overgelaten aan de praktijk. Zoals anno 2020 een officier van justitie het verwoord zijn 'de criteria voor toepassing van 77c Sr. (…) heel ruim geformuleerd. Rechters (en officieren en advocaten) kunnen daarmee alle kanten op, het is niet te voorspellen'.

3.3.1 Indicaties en contra-indicaties

Door OM, reclassering en NIFP zijn screeningslijsten ontwikkeld met indicaties waarop een vordering of advies voor de toepassing van het jeugdstrafrecht kan worden gebaseerd.[39] Het gebruik van de screeningslijsten is niet verplicht. In de praktijk blijkt er variatie te zijn in welke kenmerken van een jongvolwassene nu als indicatie of contra-indicatie wordt gezien voor vordering of advisering jeugdstrafrecht (Barendregt et al., 2018). Een oorzaak hiervoor bleek dat de omschrijving van de doelgroep, en dan met name het centrale concept 'onvoltooide ontwikkeling' onduidelijk was en bij ketenpartners ontbrak (Prop et al., 2018).

In de richtlijn Strafvordering jeugd en adolescenten voor het OM zijn vier indicaties, kenmerken van de jongvolwassene, benoemd die aanleiding kunnen geven het jeugdstrafrecht te vorderen (*Staatscourant*, 2014, 2017). De indicaties zijn of de verdachte naar school gaat, bij zijn of haar ouders woont, begeleiding nodig heeft vanwege LVB-problematiek en open staat voor begeleiding en een meer opvoedkundige aanpak (*Staatscourant*, 2014, 2017). In meerdere arrondissementen worden ook contra-indicaties voor toepassing jeugdstrafrecht gehanteerd (Barendregt et al., 2018, p. 92), zoals een ernstig feit, een dwarse houding van de verdachte of een forse justitiële voorgeschiedenis. Op een lokale juridische kennissite van een arrondissement worden ten behoeve van de screening van jongvolwassenen bij de ZSM zowel indicaties als contra-indicaties opgesomd.
De indicatielijst lijkt in de praktijk nauwelijks te worden gebruikt (Barendregt et al., 2018; Mijnarends & Rensen, 2017). Mijnarends en Rensen (2017) merkten eerder al op dat de afweging voor het type sanctiestelsel vooral gemaakt wordt op basis van een *fingerspitzengefühl* bij officieren van justitie.

Voor en met de reclassering is een wegingskader ontwikkeld dat behulpzaam kan zijn voor de afweging jeugdstrafrecht (Buysse & Scherders, 2015). In zes clusters met ieder meerdere items worden indicaties en contra-indicaties voor de toepassing van het jeugdstrafrecht gegeven. Indicaties worden gevonden in de clusters 'handelingsvaardigheden' en 'pedagogische beïnvloeding'. Contra-indicaties zijn de clusters

[39] Er is geen onderzoek gedaan naar de validiteit en betrouwbaarheid van deze instrumenten en dat viel ook buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Uit eerder onderzoek naar deze screeningslijsten blijkt dat de instrumenten van reclassering en NIFP vergelijkbare (contra)indicaties meten, maar dat de wijze waarop deze worden toegepast kan verschillen. De OM-indicaties verschillen zowel inhoudelijk als manier van toepassing in de praktijk (Buysse & Scherders, 2015). Dit is mede aanleiding geweest tot de aanbeveling de instrumenten meer trapsgewijs op elkaar te laten aansluiten (Spanjaard et al., 2020).

'justitiële voorgeschiedenis', 'criminele leefstijl', 'psychopathische trekken' en 'pedagogische onmogelijkheden'. De informatie komt van gesprekken met de jongvolwassene, justitiële documentatie en andere risicotaxaties van de reclassering. Indien nodig kan ook de Raad voor de Kinderbescherming worden geconsulteerd. Eerder werd al opgemerkt dat de reclassering in de voorgeleiding een verkorte screeningslijst gebruikt. Vanwege gebrek aan tijd om informatie te verzamelen over de jongvolwassene wordt in dat stadium standaard gekozen voor 'toepassing jeugdstafrecht, tenzij'. Uit de procesevaluatie bleek dat het wegingskader in de praktijk bruikbaar wordt geacht en wordt toegepast.

Ook bij het NIFP is een wegingslijst ontwikkeld (L. Vogelvang & Kempes, 2014, 2015) waarbij de domeinen waarnaar gekeken wordt voor een advies over de persoon van de dader en het toe te passen sanctiestelsel vergelijkbaar zijn met die van de reclassering (Prop et al., 2018). In de wegingslijst kunnen indicaties voor jeugdstrafrecht worden gevonden in de handelingsvaardigheden en pedagogische beïnvloedbaarheid van een jongvolwassene. Contra-indicaties betreffen justitiële voorgeschiedenis, psychopathische trekken, criminele leefstijl en pedagogische onmogelijkheden. Uit de procesevaluatie bleek dat de PJ-rapporteurs de wegingslijst bruikbaar vinden. Deze wordt gebruikt om advies te geven over de toe te passen sanctie en in welk sanctiestelsel deze kan worden uitgevoerd.

In beide screeningslijsten wordt nagegaan of bij de jongvolwassene sprake is van dynamische handelingsvaardigheden en pedagogische mogelijkheden tot verandering. Als contra-indicaties wordt gekeken naar de mate waarin sprake is van een persistente criminele carrière, psychopathische trekken of juist niet responsief zijn voor pedagogische interventies. De scores kunnen worden gebruikt voor een advies over het jeugdstrafrecht. Er volgt niet een pasklaar antwoord of het jeugdstrafrecht wel of niet moet worden geadviseerd, de professional heeft hierin zelf een afweging te maken (Buysse & Scherders, 2015; Vogelvang & Kempes, 2014). Hoewel beide screeningslijsten overeenstemmen, blijkt er in de praktijk grote variatie te zijn in het advies, zowel tussen professionals als bij verschillende zaken. Redenen die hiervoor worden aangedragen zijn dat het gebruik van de screeningslijsten niet verplicht is, professionals zich bij het oordeel over de ontwikkeling van een jongvolwassene baseren op hun eigen expertise en onduidelijkheid over wat nu moet worden verstaan onder 'onvoltooide ontwikkeling' en daarmee wat de doelgroep van het adolescentenstrafrecht is (Barendregt et al., 2018, p. 51 e.v.; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Naar aanleiding van recent onderzoek is geadviseerd tot aanpassing van de screeningslijsten en betere afstemming daarin tussen de ketenpartners (Spanjaard et al., 2020). Op basis van een uitgebreid literatuuroverzicht werd geconstateerd dat er meerdere ontwikkelingsdimensies zijn te onderscheiden op basis waarvan signalen voor een achterlopende ontwikkeling zijn te onderscheiden. Deze dimensies zouden leidraad kunnen vormen voor aanpassing aan de bestaande instrumenten (Spanjaard et al., 2020, p. 74). De auteurs adviseren om in het kader van de toepassing van het adolescentenstrafrecht een mogelijk achterlopende ontwikkeling bij een jongvolwassene in de praktijk trapsgewijs te onderzoeken met eenduidigheid in de te gebruiken criteria tussen ketenpartners. Daarbij gaat het om cognitieve en adaptieve vaardigheden, sociale vaardigheden, morele ontwikkeling en zelfcontrole van de jongvolwassene. In de fase tot aan de berechting kunnen signalen voldoende zijn voor een advies, bij de berechting is psychologisch of psychiatrisch onderzoek nodig (bijv. gedaan in een JJI of door het NIFP).

3.3.2 Kenmerken van de doelgroep

Er zijn enkele studies gedaan naar de kenmerken van de doelgroep van jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht (Prop et al., 2021; Prop et al., 2018; Prop et al., 2020a; Verweij & Tollenaar, 2020). In de meest recente studie hebben Prop en collega's (2021) de kenmerken van jongvolwassenen die in de periode 1 april 2014 tot en met 31 december 2015 zijn gesanctioneerd volgens het jeugdstrafrecht vergeleken met jongvolwassenen die zijn berecht volgens het volwassenenstrafrecht. In vergelijking met jongvolwassenen die volgens het volwassenenstrafrecht zijn gesanctioneerd, is bij jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht vaker sprake van een Nederlandse (migratie)achtergrond en vaker van een lager opleidingsniveau, zijn ze vaker schoolgaand en wonen vaker thuis (bij (een van de) ouders) of in een institutioneel huishouden en hebben ze minder vaak een eigen actief inkomen. Daarnaast worden ze vaker verdacht van een ernstig misdrijf (met een hogere strafdreiging,[40] met name vermogensdelicten met geweld en zedendelicten komen relatief vaker voor) en krijgen ze vaker een sanctie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of een werkstraf. Ook is de gemiddelde pleegleeftijd bij de jeugdstrafrechtgroep met 19,5 jaar iets lager dan in de volwassenenstrafrechtgroep (20,7 jaar), evenals de gemiddelde startleeftijd van hun criminele carrière (16,3 t.o.v. 17,1 jaar).
In een eerdere studie is door Prop et al. (2018) voor een subselectie van de hiervoor genoemde groep jongvolwassenen ook informatie verzameld op basis van reclassering- en NIFP-gegevens. Zij vergeleken de totale groep jongvolwassenen die in de periode 1 april 2014 tot 1 april 2015 met een jeugdstraf waren gesanctioneerd (de ASR-groep) met een groep jongvolwassenen die in 2015 volgens het volwassenenstrafrecht waren berecht. Op basis van inschattingen van gedragsdeskundigen in PJ-rapportages bleek dat er bij de groep jongvolwassenen gesanctioneerd volgens het jeugdstrafrecht vaker sprake was van kenmerken die wezen op een onvoltooide ontwikkeling. Er was relatief vaker sprake van een (licht) verstandelijke beperking, beperkte impulscontrole en problemen in de agressieregulatie. Verder blijkt uit de cijfers dat er ook binnen de groep jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden afgedaan de nodige variatie is in kenmerken. Bijvoorbeeld, ondanks dat de indruk is dat er relatief vaak sprake is van een LVB, blijkt ook dat ruim een derde van de jongvolwassenen die in 2014/2015 volgens het jeugdstrafrecht werden gesanctioneerd een mbo of voortgezet onderwijsdiploma te hebben behaald (Prop et al., 2018, 2021).

Het beeld dat uit deze studies naar voren komt is dat jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht wordt berecht relatief vaak ernstige delicten hebben gepleegd en dat bij die groep relatief vaak sprake is van complexe problematiek. In vergelijking met jongvolwassenen die een volwassenensanctie krijgen wonen jongvolwassenen met een jeugdsanctie relatief vaker thuis. Ondanks dat woont ongeveer een kwart (24%) van de jongvolwassenen met een jeugdsanctie zelfstandig en niet in een traditionele woonsituatie (dus niet bij (een van de) ouders) met de aldaar beschikbare pedagogische mogelijkheden. Dit is opvallend omdat juist de aanwezigheid van pedagogische mogelijkheden als een indicatie voor toepassing jeugdstrafrecht worden gezien en niet het ontbreken ervan. Mogelijk wordt bij de toepassing vooral ook gekeken naar de behoefte hieraan en wordt de mogelijkheid dan binnen het pedagogische georiënteerde stelsel gezocht.

[40] Dit betreft de wettelijke maximale op te leggen straf voor een feit volgens het wetboek van Strafrecht in temen van jaren vrijheidsstraf of hoogte van een boete.

3.3.3 Beoogde doelgroep, (contra) indicaties en gerealiseerde doelgroep vergeleken

De doelgroep voor het adolescentenstrafrecht zoals beoogd is in de memorie van toelichting of gerelateerde beleidsstukken algemeen omschreven, met uitzondering van het benoemen van enkele voorbeeldgroepen. Invulling is gelaten aan de praktijk. Voor de praktijk is de doelgroep niet concreet omschreven evenals het centrale concept 'onvoltooide' ontwikkeling (Prop et al., 2018; Spanjaard et al., 2020). Door OM, reclassering en NIFP zijn indicaties en contra-indicaties ontwikkeld die vooral aansluiting vinden bij het centrale concept 'onvoltooide' ontwikkeling van de verdachte. Opvallend is dat waar in de memorie van toelichting daders van ernstige feiten en veelplegers worden genoemd als mogelijke doelgroepen, in de door de praktijk gehanteerde indicaties, dit als contra-indicatie werd benoemd.
Als we de groep jongvolwassenen waarbij in 2014 en 2015 77c Sr. is toegepast, voor zover mogelijk, vergelijken met de (contra-)indicatie criteria in de richtlijnen en de screeningslijsten dan vallen meerdere overeenkomsten op met name wat betreft de indicaties. Jongvolwassenen met een jeugdstraf wonen relatief vaker thuis of in een institutioneel huishouden, zijn vaker schoolgaand en hebben vaker een lager opleidingsniveau of signalen van een LVB (op basis van OM of reclassering). Ook werden bij deze groep jongvolwassenen vaker kenmerken van een onvoltooide ontwikkeling gevonden. Een belangrijk verschil betreft de contra-indicatie eerdere justitiële voorgeschiedenis / criminele leefstijl. Hoewel jongvolwassenen met een jeugdstraf niet afwijken van jongvolwassenen met een volwassenenstraf wat betreft gemiddeld aantal eerdere strafzaken, hebben ze gemiddeld wel een jongere startleeftijd en is de strafdreiging van hun delicten in de carrière hoger wat erop wijst dat het hier om een relatief 'zware' groep jongvolwassen daders gaat (Prop et al., 2021, tabel 6). Desondanks blijkt ook dat een aanzienlijk deel van de jongvolwassenen die jeugdstrafrecht krijgen opgelegd kenmerken hebben die afwijken van de indicaties (bijv. t.a.v. opleidingsniveau of woonsituatie).

3.4 Knelpunten

In eerder onderzoek zijn meerdere knelpunten rondom de uitvoering van het adolescentenstrafrecht in de praktijk tot aan 2018 gesignaleerd (Barendregt et al., 2018; Mijnarends & Rensen, 2017; Prop et al., 2018; Van der Laan et al., 2016; Weijers, 2018). In de actualisatie in de zomer van 2020 (Van der Laan & Zeijlmans, 2021) zijn de knelpunten aan de professionals voorgelegd met de vraag of deze nog steeds aanwezig waren. Daaruit bleek dat de meeste eerder gesignaleerde knelpunten anno 2020 nog steeds worden ervaren. In deze paragraaf beschrijven we de knelpunten naar fase in de strafrechtelijke keten. We geven aan het eind van de paragraaf aan wat anno 2020 de meest genoemde knelpunten waren aldus de gesproken professionals. De knelpunten hebben uiteindelijk ongewenste gevolgen voor de werking van het adolescentenstrafrecht. Daarop komen we later terug.

Vervolging door OM
De officier is leidend in de keuze voor het sanctiestelsel, het uitgangspunt is 'volwassenenstrafrecht, tenzij'. Er zijn diverse knelpunten die maken dat minder snel wordt gedacht aan het jeugdstrafrecht.

- De doelgroep van en criteria voor jongvolwassenen die in aanmerking komen voor 77c Sr. zijn ruim geformuleerd vanuit een veronderstelling dat maatwerk mogelijk is. Anders gezegd, de doelgroep is niet-specifiek omschreven. Hierdoor blijft voor officieren ten behoeve van hun afdoening (vordering, dagvaarden, OM-

afdoening) onduidelijk wat de doelgroep is van jongvolwassenen die baat kunnen hebben bij een jeugdsanctie.
- De (overwegingen van de) indicaties en contra-indicaties voor vordering van het jeugdstrafrecht door officieren blijven vaak impliciet. De OM-indicatielijst wordt niet systematisch gebruikt. Er is volgens Mijnarends en Rensen (2017) sprake is van een *fingerspitzengefühl*. In de praktijk wordt de ernst van het feit met name door officieren die minder bekend of ervaren zijn met het adolescentenstrafrecht gezien als contra-indicatie.
- In geval van preventieve hechtenis wordt al bij de voorgeleiding aan de rechter-commissaris bepaald welke jongvolwassenen naar een JJI en welke naar het GW gaan terwijl informatie over de persoon van de jongvolwassene dan beperkt beschikbaar is. Bijsturing van type sanctiestelsel later in het proces kan, maar lijkt beperkt plaats te vinden. De bepalende rol van het OM in deze 'preselectie' wordt door meerdere ketenpartners als belemmerend ervaren omdat daarmee niet altijd de beoogde doelgroep voor de toepassing van het jeugdstrafrecht wordt bereikt.
- In voorkomende gevallen is de vordering bij voorgeleiding een 'papieren' vordering waarbij de officier zelf niet aanwezig is. Dit belemmert informatie-uitwisseling over de keuze om een jongvolwassene preventief in een jeugdinrichting of het gevangeniswezen te plaatsen (Van der Laan & Zeijlmans, 2021).
- Er is onvoldoende bekendheid met de mogelijkheden uit het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen met name bij commune officieren van justitie.

Advisering door reclassering en NIFP
- Er is onduidelijkheid over de doelgroep en wanneer sprake is van een 'onvoltooide' ontwikkeling bij een jongvolwassene. In de praktijk worden indicaties en contra-indicaties niet altijd en niet door iedereen op dezelfde manier geïnterpreteerd. Dit is afhankelijk van kennis en kunde van de professional. Er is ketenbreed geen standaard instrument om de 'onvoltooide' ontwikkeling van een jongvolwassene te meten. En hoewel jongvolwassenen die het jeugdstrafrecht krijgen opgelegd op meerdere achtergrondkenmerken verschillen van degenen die een volwassenensanctie krijgen, is er binnen de groep jongvolwassenen met en jeugdsanctie nog grote variatie (zie ook Prop et al., 2018).
- Op bepalende beslismomenten (selectiemomenten) is onvoldoende informatie over de jongvolwassene en zijn persoonlijke situatie bekend. Dit doet zich vooral voor bij het ZSM-overleg of in de vroeghulp/of consultatiefase. Het gebrek aan informatie is er ook bij de voorgeleiding aan de rechter-commissaris. Het is voor de reclassering niet altijd haalbaar om bij 18- tot 23-jarigen vroeghulp te verlenen. In sommige arrondissementen is vroeghulp door de reclassering aan jongvolwassenen afgeschaft. Dit is relevant omdat in deze fasen al een afwegingsmoment is voor het type sanctiestelsel, respectievelijk welk traject wordt overwogen in de dagvaarding of waar vindt de voorlopige hechtenis plaats (in een JJI of in het GW).
- Het proces van advisering voor de berechting is intensiever en complexer als het jeugdstrafrecht wordt gevorderd dan wanneer het een vordering volgens het commune strafrecht blijft. Zo wordt bijvoorbeeld bij iedere verlenging van de voorlopige hechtenis advies van de reclassering gevraagd.
- Het vinden en financieren van een geschikte en tijdig beschikbare behandelplek of verblijfplek (alsook geschikte woonruimte), of inzet van jeugdhulp verloopt in de adviseringsfase moeizaam. Adviseurs van de reclassering lopen ertegenaan dat ze in de adviesfase voor jeugdhulp aan een jongvolwassene door gemeenten die dit moeten financieren gevraagd worden om een beschikking, terwijl die er in deze fase nog niet is. Dat doet soms besluiten tot een advies waarin zowel jeugd- als

volwassenenstrafrecht wordt geadviseerd omdat forensische zorg via het volwassenenstrafrecht wel centraal is geregeld. Als achterliggende reden wordt genoemd dat de Jeugdwet en het adolescentenstrafrecht hier elkaar in de weg lijken te zitten. Een obstakel in dezen is dat de reclassering volgens de Jeugdwet niet een officiële verwijzer is voor jeugdhulp of -zorg (Regeling Jeugdwet, 2020).

Berechting

- Doordat bij adviserende partijen onvoldoende bekendheid is met de doelgroep en de mogelijkheden voor 77c Sr., is niet altijd duidelijk op welke criteria het advies voor het type sanctiestelsel is gebaseerd. De adviezen voor al dan niet toepassing van het jeugdstrafrecht zijn niet eenduidig en niet altijd van dezelfde kwaliteit. Uit vonnissen uit 2019 lijkt naar voren te komen dat rechters in dergelijke gevallen kunnen besluiten het commune strafrecht toe te passen ondanks dat jeugdstrafrecht (JSR) is geadviseerd (zie Zeijlmans & Van der Laan, 2021). Professionals geven aan dat deze situatie vaker zal voorkomen bij rechters die weinig ervaring hebben met het adolescentenstrafrecht (Van der Laan & Zeijlmans, 2021).
- De hoogte van de straffen in het jeugdstrafrecht wordt niet door iedere officier van justitie of rechter als proportioneel gezien bij ernstige feiten waardoor het maatschappelijke belang van vergelding ondergeschikt is geraakt. Weijers (2018) benoemde dit als een dilemma in de keuze tussen jeugdsanctie en proportionaliteit bij een zwaar feit. Daarnaast signaleren rechters ook een discrepantie bij dezelfde feiten tussen oriëntatiepunten voor straffen in het jeugd- en volwassenenstrafrecht. Een dreigend gevolg is dan dat een jongvolwassene wel voldoet aan kenmerken van 'onvoltooide' ontwikkeling, maar dat toch voor een volwassenensanctie wordt gekozen. In voorkomende gevallen is in vonnissen wel het jeugdstrafrecht toegepast, maar zijn de oriëntatiepunten van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) voor volwassenen gehanteerd.[41] Van deze werkwijze is men nu echter afgestapt (Van der Laan & Zeijlmans, 2021).
- Bij commune strafrechters is onbekendheid met de mogelijkheden die het jeugdstrafrecht biedt voor jongvolwassenen deels wat betreft sancties, maar met name wat betreft de bijzondere voorwaarden en mogelijkheden voor jeugdhulp.

Tenuitvoerlegging door JJI en (jeugd)reclassering

- In de JJI's krijgt men met een steeds ouder wordende populatie te maken. Deze groep vraagt om een andere aanpak dan de minderjarigen. Niet alle JJI's zijn hierop toegerust. In een enkele JJI is een speciale leefgroep voor 18-plussers, maar niet bij alle JJI's.
- Het is voor jongvolwassenen die een JJI verlaten niet altijd mogelijk om geschikte nazorg te krijgen en gefinancierd te krijgen. Dit probleem speelt met name wanneer de woongemeente een kleinere gemeente betreft.
- De tenuitvoerlegging van jeugdhulp verloopt moeizaam. De afstemming over een advies- en behandeltraject tussen de reclassering, gecertificeerde instellingen voor jeugdreclassering en de Raad is op papier goed geregeld, maar blijkt in de praktijk lastig en niet overal goed van de grond te komen. Met name het niet of niet tijdig beschikbaar hebben van adequate jeugdhulp of financiering ervan door gemeenten is in sommige regio's een belemmering.
- Men ervaart dat het beschikbare behandelaanbod voor jeugdhulp beperkt is. Zo wordt genoemd dat er in specifieke regio's in recente jaren geen forensische

[41] Zie bijvoorbeeld ECLI_NL_RBAMS_2019_9303; ECLI_NL_RBAMS_2019_6378; ECLI_NL_RBAMS_2019_8097; ECLI_NL_RBAMS_2019_9303. Het LOVS heeft als doel het bevorderen van de rechtseenheid, rechtszekerheid, deskundigheid en verbetering van werkprocessen bij de rechtspraak. Vanuit dit overleg zijn ook oriëntatiepunten voor de straftoemeting bij delicten geformuleerd (Raad voor de rechtspraak, 2018).

zorgaanbieder meer beschikbaar is. Indien die er wel is zijn er te weinig passende (zowel behandel als verblijf) plekken (ingekocht). Hier wordt een relatie gelegd met de decentralisatie onder andere als gevolg van de jeugdwet welke dus ook gevolgen heeft voor jongvolwassenen.
- Bij gemeenten is onduidelijkheid over de verplichting dat jeugdhulp ook geleverd en gefinancierd moet worden bij 18- tot 23-jarigen met een jeugdsanctie. Voor de reclassering is het daarom niet altijd mogelijk om vooraf de berechting duidelijk te krijgen dat jeugdhulp ingezet kan worden.

Aan het begin van deze paragraaf werd al opgemerkt dat de meeste knelpunten die in de procesevaluatie welke ging over de periode tot en met 2017 ook nog worden ervaren anno 2020. In de groepsgesprekken gehouden met professionals uit alle fasen in de keten waren anno 2020 de veel genoemde knelpunten (Zeijlmans & Van der Laan, 2021):
- Het niet of gebrekkig signaleren dat jeugdstrafrecht bij een jongvolwassene kan worden toegepast. Dit komt volgens de professionals door onduidelijke criteria om vast te stellen wanneer iemand wel of niet in aanmerking komt voor het jeugdstrafrechten of het niet tijdig signaleren van de mogelijkheid om het jeugdstrafrecht toe te passen. Op bepalende momenten is onvoldoende informatie over de jongvolwassene en zijn persoonlijke situatie bekend. Dit doet zich zowel in de vroeghulp of consultatiefase voor alsook bij de voorgeleiding aan de rechter-commissaris. Dit is relevant omdat in deze fasen al een preselectie plaatsvindt.
- De bepalende rol van het OM in de 'preselectie' om al dan niet een jeugdsanctie te vorderen (in de dagvaarding of bij de vordering inbewaringstelling).
- Het dilemma om bij een zwaar feit te straffen volgens het jeugdstrafrecht omdat de maximale hoogte daarvan niet proportioneel wordt ervaren om het leed te vergelden dat is aangedaan. Hier lijkt een tegenstrijdigheid tussen beleving en praktijk aangezien uit de cijfers naar voren komt dat het jeugdstrafrecht relatief vaak wordt toegepast bij ernstige feiten.
- Het niet beschikbaar zijn van adequate jeugdhulp voor jongvolwassenen (forensische zorg, verblijf of behandelplekken) of het beschikbaar hebben van financiering daarvoor.
- Kennisgebrek over de ontwikkeling van een jongvolwassene, de mogelijkheden die het jeugdstrafrecht biedt voor jongvolwassenen, algemene onbekendheid bij advocatuur, OM en ZM over de toepassing van het adolescentenstrafrecht.

3.5 Aparte bejegening jongvolwassenen in Europa

In een internationaal vergelijkende studie is nagegaan of in andere landen van de Raad van Europa sprake is van een aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafstelsel (Zeijlmans et al., 2019). Uit de literatuur en bevraging van experts in de betreffende landen bleek dat in de meeste landen (34 van de 46) sprake is van een aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafstelsel. Daarbij kan het gaan om zowel materiële (een aparte plaatsing, strafvermindering, aparte sancties bijvoorbeeld uit het jeugdstrafrecht) als procedurele aspecten (andere procedures in het strafproces voor jongvolwassenen dan voor oudere volwassenen). Doordat de voorwaarden voor de aparte bejegening tussen landen verschillen, levert dit ook verschillen op in doelgroepen. In sommige landen geldt de aparte bejegening voor alle jongvolwassenen en in andere landen gaat het om een selectie van de jongvolwassenen, waarbij vooral de ontwikkeling van de dader als juridische conditie wordt gebruikt.

Vier landen zijn nader bestudeerd, Duitsland en Oostenrijk (het strafrechtstelsel is daar enigszins vergelijkbaar met Nederland) en Zweden en Portugal (het strafrechtstelsel is anders ingericht). In Duitsland worden jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot 21 jaar berecht volgens het jeugdsanctierecht. In Oostenrijk geldt de aparte bejegening van alle jongvolwassenen van 18 tot 21 jaar ten tijde van het misdrijf en vallen ze procedureel onder het jeugdstrafrecht, maar worden ze gesanctioneerd volgens het volwassenstrafrecht. In Zweden en Portugal vallen jongvolwassenen onder het volwassenenstrafrecht, maar bestaat de mogelijkheid tot strafvermindering (Zweden) of het bieden van alternatieven op gevangenisstraffen (Portugal).

Niet elk land gebruikt aanvullende juridische condities. Het meest vergelijkbaar met de Nederlandse condities is het stelsel in Duitsland. Ook daar worden de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden van het misdrijf als redenen genoemd om de aparte bejegening bij jongvolwassenen toe te passen. Echter in Duitsland is het uitgangspunt dat alle jongvolwassenen in aanmerking kunnen komen voor het jeugdstrafrecht, waardoor bij twijfel een jongvolwassene wordt gesanctioneerd via het jeugdstrafrecht. Hiertegenover staat Oostenrijk waar helemaal geen aanvullende juridische condities zijn om jongvolwassenen volgens het jeugdstrafrecht te berechten; alle jongvolwassenen worden behandeld als jeugdigen, behalve in de sanctionering.

In de vier vergelijkingslanden is een minder grote rol weggelegd voor het OM en de forensisch adviserende partijen. Onderdeel van de procedures waar jongvolwassenen in Duitsland en Oostenrijk onder vallen is dat er *altijd* een onderzoeksrapport over de verdachte wordt opgesteld, waarin zijn of haar ontwikkeling en omstandigheden worden meegenomen. Dit is een inherent onderdeel van de aparte bejegening, waardoor dit niet afhangt van een initiëring door het OM. In Portugal kunnen alle partijen advies vragen aan het directoraat-generaal van de re-integratie- en gevangenisdiensten ten behoeve van het besluitvormingsproces.
Evenals in Nederland hebben de rechters in de vier andere landen discretionaire bevoegdheden in hun keuze voor het strafstelsel. Daar waar in Nederland de motiveringsverplichting voor het volwassenenstrafrecht ontbreekt, moeten rechters in Portugal hun keuze voor het strafstelsel altijd beargumenteren, ook als er geen aparte bejegening wordt toegepast.

Een belangrijk verschil tussen de landen is die van de maximale en minimale straffen voor jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht.
In Nederland kunnen jongvolwassenen volgens het jeugdstrafrecht maximaal twee jaar jeugddetentie krijgen. Daarnaast is het in Nederland met het adolescentenstrafrecht mogelijk gemaakt dat bij daders die de PIJ-maatregel krijgen opgelegd deze indien nodig na de maximale verlenging van zeven jaar kan worden omgezet in de tbs-maatregel (artikel 6:6:33 Sv.). In Oostenrijk is de maximale straf voor jongvolwassenen lager dan voor volwassenen, maar met vijftienjaar nog steeds hoog, evenals in Duitsland waar, ook als voor het volwassenenstrafrecht wordt gekozen, andere maximumstraffen voor jongvolwassenen gelden. Andere verschillen in de sanctionering zijn bijvoorbeeld dat jongvolwassenen die volgens het volwassenenstrafrecht worden berecht in aanmerking kunnen komen voor strafvermindering (Zweden), of het zoveel mogelijk beperken van gevangenisstraffen en in plaats daarvan het aanbieden van alternatieven zoals educatieve of gedragsalternatieven (Portugal).

4 Ontwikkelingen 2012 tot 2020

In dit hoofdstuk worden (kwantitatieve) ontwikkelingen in outputindicatoren van verschillende betrokken ketenpartners gepresenteerd, voor zover cijfers beschikbaar zijn op landelijk niveau. De gegevens hebben betrekking op de periode tot 2020. Ze zijn afkomstig uit verschillende registratiesystemen van ketenpartners en geactualiseerd in 2020. Niet in alle bronnen is vanaf het begin van de implementatie informatie beschikbaar over de doelgroep. Afhankelijk van de beschikbaarheid van de gegevens worden ontwikkelingen vanaf 2010, 2012 of na 2014 getoond. Verder bleek het niet in alle bronnen mogelijk de 18- tot 23-jarigen waar jeugdstrafrecht werd opgelegd te onderscheiden. Dit betekent dat in sommige trends 'ruis' zit doordat daar ook jongvolwassenen worden geteld die uiteindelijk volgens het commune strafrecht zijn berecht. Daar waar beschikbaar zijn gegevens uit de eerdere studies van het adolescentenstrafrecht gebruikt.

4.1 Vervolging

Er zijn geen landelijke cijfers over zaken van jongvolwassenen waarin een officier van justitie bij de voorgeleiding aan de rechter-commissaris of in de dagvaarding al dan niet een jeugdsanctie vordert.[42]

4.2 Advisering

4.2.1 Advisering door reclassering

De reclassering adviseert over mogelijke toepassing van het jeugdstrafrecht bij een jongvolwassene, een ASR-advies, en daarbij ook over eventuele jeugdhulp.[43] Uit een eerste vergelijking van het reclasseringsadvies bij jongvolwassenen gesanctioneerd volgens het jeugdstrafrecht na invoering van het adolescentenstrafrecht met een willekeurige groep jongvolwassenen met een jeugdsanctie voor invoering bleek dat het percentage adviezen met jeugdstrafrecht na invoering twee keer zo hoog was als ervoor (Van der Laan et al., 2016, tabel 12). Het wegingskader van de reclassering bleek in de begindagen na implementatie beperkt te worden toegepast (ibid, tabel 13; zie ook Barendregt et al., 2018).

In 2020 zijn bij de reclassering gegevens opgevraagd over de advisering bij jongvolwassenen. Over de hele periode 2012 tot 2020 blijkt het totale aantal adviezen door de reclassering een daling te laten zien (bijlage 5; tabel 24). De aantallen vroeg-

[42] In het ons beschikbare bronsysteem zijn hiervoor twee indicatoren (regime vordering officier van justitie en regime preventieve hechtenis), maar die zijn niet gevalideerd en blijkt nauwelijks gevuld.

[43] Het betreft hier jeugdhulp zoals bedoeld onder de Jeugdwet. Interventies en zorg in het kader van een taakstraf of in het kader van verblijf in een justitiële jeugdinrichting vallen onder het strafrechtelijke regime en buiten het bereik van de Jeugdwet (Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Ministerie van Veiligheid en Justitie, & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015).

hulpen, adviezen bij voorgeleiding en adviezen ter terechtzitting[44] door de reclassering in zaken van 18- tot 23-jarige verdachten nemen af in de jaren 2012-2019. In tabel 10 wordt voor alle door de reclassering voltooide adviesopdrachten (vroeghulp en adviezen t.b.v. voorgeleiding en zitting) voor de jaren 2015 tot en met 2019 aangegeven in hoeverre een jeugdstrafrecht (JSR) advies of volwassenenstrafrecht (VSR) advies werd geregistreerd. Uit de tabel blijkt dat het percentage geregistreerde JSR-adviezen over de tijd is toegenomen van 11,5% naar 14,8% in de jaren 2015-2019 (in absolute aantallen is er een toename tussen 2015-2018 gevolgd door een afname in 2019; waarbij voor het laatste jaar hoogstwaarschijnlijk sprake is van een registratieachterstand).

In 2019 is in één op de zeven (14,8%) uitgebrachte adviezen door de reclassering een JSR-advies geregistreerd. Het percentage adviezen VSR is in alle jaren twee tot drie keer zo hoog en schommelt tussen de 35,8%-43,3%. Voor het grootste deel van de adviezen is onbekend of niet geregistreerd welk type strafrecht er is geadviseerd door de reclassering. Het is op basis van deze landelijke registratie niet mogelijk exact te bepalen hoe vaak in strafzaken van een jongvolwassene het jeugdstrafrecht wordt geadviseerd door de reclassering en wat de ontwikkelingen daarin zijn over de tijd.

Tabel 10 Uitgebrachte adviezen betreffende 18-23-jarigen naar type strafrecht

	2015	2016	2017	2018	2019
Totale aantal adviezen (abs)*	8.487	8.143	8.957	8.264	7.273
Naar type advies (in %)					
Jeugdstrafrecht	11,5	13,9	13,0	14,1	14,8
Volwassenenstrafrecht	36,1	43,3	39,2	35,8	40,8
N.v.t. / niet duidelijk / geen inschatting mogelijk	13,4	12,8	9,0	8,0	5,4
Niet ingevuld	38,9	30,0	38,8	42,1	39,0

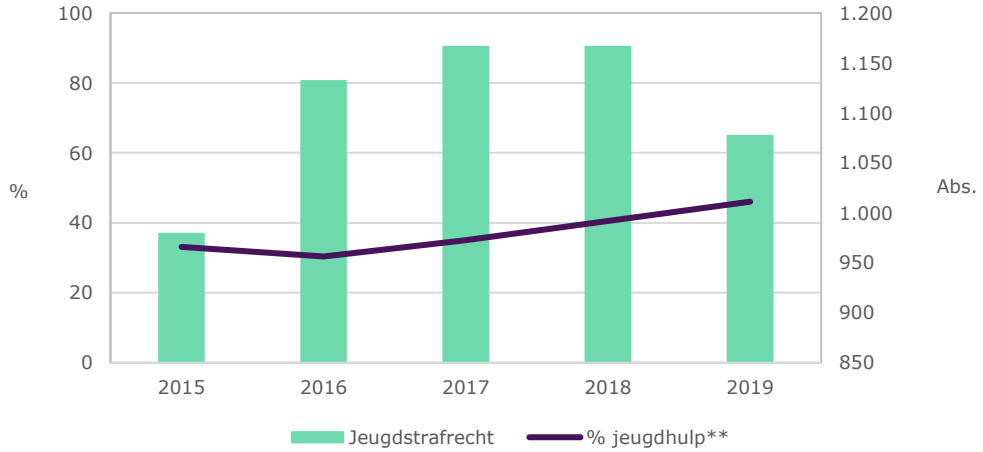
* Dit betref alle voltooide adviesopdrachten (vroeghulp, voorgeleiding en ter zitting).

Bron: IRIS, 3RO

In die zaken waarin jeugdstrafrecht is geadviseerd en geregistreerd wordt tussen de 30%-46% ook een advies gegeven voor ambulante zorg, klinische zorg en/of begeleid wonen of maatschappelijke opvang (figuur 5). Over de tijd neemt het aantal en percentage geregistreerde adviezen voor jeugdstrafrecht waarin ook jeugdhulp wordt geadviseerd toe. Ook hier geldt dat het niet duidelijk is of die toename het gevolg is van verbeterde registratie of een werkelijke toename van jeugdhulpadviezen. De afname van de categorie n.v.t. etc. over de tijd kan erop wijzen dat de registratie wel verbeterd.
Het percentage adviezen voor jeugdstrafrecht bij 18- tot 21-jarigen is relatief hoger dan bij 21- en 22-jarigen (bijlage 5 tabel 26). Bij beide groepen is een toename over de tijd, zowel absoluut als relatief. Bij de 18- tot 21-jarigen neemt het percentage geregistreerde jeugdstrafrechtadviezen toe van 16% tot 20% in 2019, bij de 21- en 22-jarigen neemt dit toe van 4% naar bijna 6% in 2019.
Verder is in figuur 5 te zien dat het percentage jeugdstrafrechtadviezen met een advies voor jeugdhulp is toegenomen. Binnen het totale aantal adviezen voor jeugdstrafrecht is het aandeel adviezen met jeugdhulp gestegen van minder dan 40% in 2015 naar rond de 46% in 2019.

[44] Het aantal keren dat het jeugdstrafrecht wordt geadviseerd wordt pas sinds de komst van de nieuwe versie van RISc (medio 2018) ook geregistreerd in IRIS. In de periode daarvoor werd dit niet standaard 'aangevinkt' in het registratiesysteem.

Figuur 5 Adviezen* jeugdstrafrecht (abs.) en jeugdhulp, 18-23-jarigen 2015-2019



* Het betreft hier alle voltooide adviesopdrachten in de vroeghulp, voorgeleiding en adviezen ter terechtzitting (incl. raadkameradviezen).

** Dit betreft advies voor ambulante zorg, klinische zorg en/of begeleid wonen/maatschappelijke opvang, nadere uitsplitsing is niet mogelijk. De cijfers wijken af van AEF (2020, p. 17) omdat daarin niet de bijzondere voorwaarden uit RISc4.0 voor de jaren 2015-2018 zijn meegenomen.

Zie bijlage 5 tabel 25 voor cijfers.

Bron: Iris, 3RO

Kortom, het aantal adviezen in de vroeghulp, voorgeleiding en ter berechting in zaken van 18- tot 23-jarige verdachten is afgenomen over de tijd. Deze daling zette al in voor invoering van het adolescentenstrafrecht en is ook te zien bij de 23-jarigen en ouder. Deze afname staat los van de invoering van het adolescentenstrafrecht en is het gevolg van de algehele daling van de instroom van (jongvolwassen) verdachten in de strafrechtelijke keten.
Er blijkt een toename van de registratie van het percentage adviezen bij 18- tot 23-jarigen waarin jeugdstrafrecht is geadviseerd in de jaren 2015-2019. Ook neemt het aantal geregistreerde adviezen voor jeugdhulp toe in deze periode. De stijging over de tijd is ongeacht leeftijdsgroep. In 2019 wordt in een op de vijf adviezen van de reclassering bij de 18- tot 21-jarigen het advies jeugdstrafrecht geregistreerd, bij de 21- en 22-jarigen is dat bij een op de twintig. Verder neemt na 2016 het percentage jeugdstrafrechtadviezen waarin jeugdhulp bij de groep 18- tot 23-jarigen is geadviseerd toe. De adviezen voor toepassing jeugdstrafrecht is onder de 18- tot 21-jarigen in alle jaren ruim vier keer zo groot als bij de 21- en 22-jarigen. Echter, voor een groot deel van de adviezen, oplopend tot meer dan de helft, is niet ingevuld of niet geregistreerd of sprake is van een jeugdstrafrecht advies of jeugdhulp advies. Het is onbekend of de stijging een werkelijke stijging betreft of een verbetering in de registratie.

4.2.2 Consultatie Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming wordt bij minderjarigen standaard betrokken in het adviseringproces. Bij 18- tot 23-jarigen kan ze worden geconsulteerd op verzoek van de reclassering indien een jeugdstrafrechtadvies wordt overwogen. Er worden landelijk geen cijfers bijgehouden over het aantal keren dat de Raad is geconsulteerd over een 18- tot 23-jarige verdachte.

4.2.3 Advisering NIFP: voorgeleidingsconsulten en PJ-rapportages

Het aantal voorgeleidingsconsulten[45] door het NIFP laat in de jaren 2012-2019 een schommelend stijgende trend zien (tabel 11). De toename komt vooral voor rekening van zaken tegen volwassenen van 23 jaar en ouder. Het aantal voorgeleidingen in zaken met een 18-23-jarige verdachte laat over de jaren een schommelend dalende trend zien. Het percentage voorgeleidingsconsulten onder 18- tot 23-jarigen ligt in de jaren na 2014 met rond de 12% iets lager dan in de twee jaren ervoor. In de tabel zijn de voorgeleidingsconsulten onder 18-23-jarigen ook uitgesplitst naar de 18- tot 21-jarigen en de 21- en 22-jarigen. Te zien is dat het percentage voorgeleidingsconsulten onder de oudste groep van 21- en 22-jarigen in de loop van de jaren procentueel is toegenomen ten opzichte van de jongste groep. Het is niet bekend in welke mate het hierbij om jongvolwassenen gaat waarbij uiteindelijk 77c Sr. wordt geadviseerd.

Tabel 11 Aantal voorgeleidingsconsulten NIFP, naar leeftijdsgroep per jaar (in %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Totaal 12 jaar en ouder (abs.)	1.141	1.413	1.612	1.538	1.547	1.677	1.846	1.751
12- tot 18-jarigen (in %)	14,5	4,8	5,0	2,1	1,5	1,5	1,6	1,1
18- tot 23-jarigen (in %)	13,4	16,5	12,8	12,1	12,5	11,4	12,4	12,3
waarvan 18- tot 21-jarigen	*56,2*	*60,9*	*62,6*	*58,6*	*45,4*	*58,1*	*51,8*	*48,1*
waarvan 21- en 22-jarigen	*43,8*	*39,1*	*37,4*	*41,4*	*54,6*	*41,9*	*48,2*	*51,9*
23-jaar en ouder (in %)	72,0	78,7	82,3	85,8	86,0	87,1	86,1	86,5

* In 2019 is FRIS vervangen door JOIN. De cijfers zijn een samenvoeging van beide systemen en overschatten het aantal consulten.

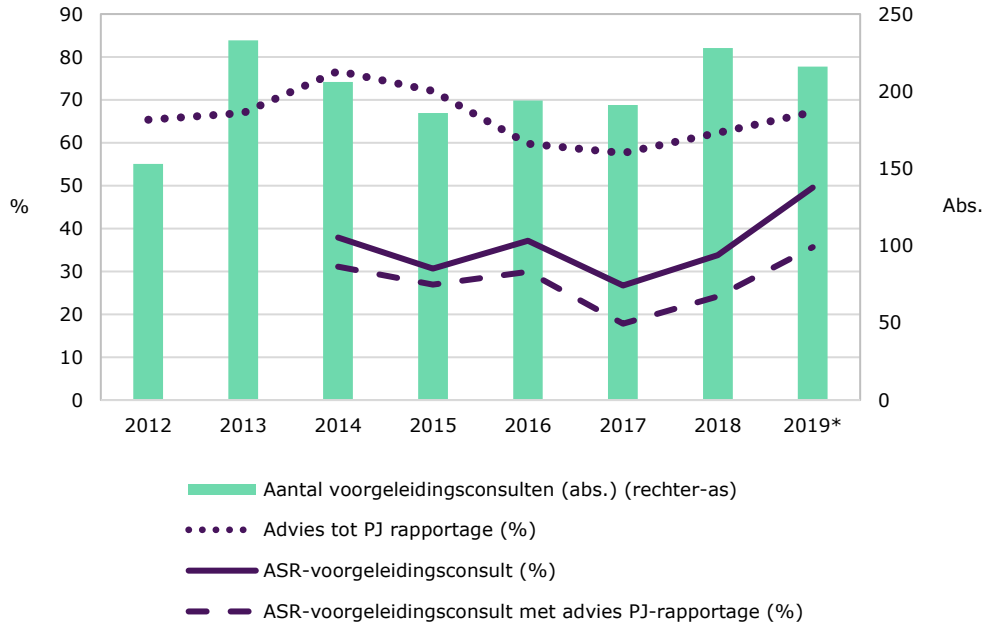
Bron: FRIS en JOIN, NIFP

Van een voorgeleidingsconsult wordt geregistreerd of een PJ-rapportage is geadviseerd, of het een adolescentenstrafrecht (ASR) voorgeleidingsconsult betreft en of bij het ASR-consult een PJ-rapportage is geadviseerd (zie L. Vogelvang & Kempes, 2015). De ontwikkelingen over de tijd voor de 18- tot 23-jarigen staan in figuur 6. Vanwege de relatief kleine aantallen zijn er grote schommelingen in de trends. Het percentage consulten met PJ-advies ligt in de jaren 2012-2014 iets hoger dan in de jaren 2014-2019 (respectievelijk tussen 65%-67% en 57%-77%). Het percentage ASR-voorgeleidingsconsulten is, conform verwachtingen, in 2014 hoger dan in de twee jaren ervoor. Is dit percentage in 2012-2013 nog beneden de 1% van het aantal voorgeleidingsconsulten, in de jaren 2014-2018 ligt het percentage tussen de 26-37% en loopt in 2019 op tot 49% in 2019 (wat mogelijk komt door samenvoeging van registratiesystemen). In de jaren 2014-2019 betreft gemiddeld 36% van de voorgeleidingsconsulten een ASR-voorgeleidingsconsult. Uitgesplitst naar de twee relevante leeftijdsgroepen zijn de trends over de tijd vergelijkbaar met de ontwikkelingen in de totale groep 18- tot 23-jarigen (zie bijlage 5 tabel 28). Wel is het aandeel ASR-voorgeleidingsconsulten en ASR-voorgeleidingsconsulten met advies PJ-rapportage onder de 18- tot 21-jarigen iets hoger dan onder de 21- en 22-jarigen. Het aantal en aandeel ASR-voorgeleidingsconsulten is na invoering van

[45] Het betreft de voorgeleidingsconsulten na aanhouding ten behoeve van de voorgeleiding aan de rechter-commissaris. In een face to facecontact wordt door de NIFP-rapporteur nagegaan of een PJ-rapportage nodig is en of er psychische of psychiatrische hulp nodig is (Vogelvang & Kempes, 2015, p. 27). Verder wordt indien er een detentie nodig is nagegaan of er een speciaal regiem nodig is. Sinds invoering ASR kan ook worden aangegeven of een JSR-traject in de rede ligt. Trajectconsulten volgen later in het vervolgingsproces na voorgeleiding aan de rechter-commissaris, deze worden hier niet meegeteld.

het adolescentenstrafrecht onder beide leeftijdsgroepen in ongeveer dezelfde mate toegenomen.

Figuur 6 Aantal voorgeleidingsconsulten NIFP 18-23-jarigen, waarvan percentage advies PJ-rapportage en indicatie ASR (abs. en %)



* In 2019 is FRIS vervangen door JOIN. De cijfers zijn een samenvoeging van beide systemen en overschatten het aantal voorgeleidingsconsulten enigszins.

Zie bijlage 5 tabel 27 voor cijfers.

Bron: FRIS en JOIN, NIFP

Het absolute aantal PJ-rapportages[46] neemt sinds 2014 af, ongeacht leeftijdsgroep (tabel 12). Het percentage PJ-rapportages met een jongvolwassen verdachte ligt voor 2014 tussen 18-19% en in de jaren vanaf 2014 tussen 15-18%. Uitgesplitst naar leeftijdsgroep binnen de groep 18 tot 23-jarigen is de verdeling van het percentage PJ-rapportages over de verschillende leeftijdsjaren gelijk over de tijd: twee derde betreft de 18- tot 21-jarigen en eenderde de 21- en 22-jarigen groep. Na invoering van het ASR is er geen toename in het percentage PJ-rapportages onder 21- en 22-jarigen.

In een PJ-rapportage wordt ook een advies voor toepassing van het jeugdstrafrecht bij een jongvolwassene gegeven. Die informatie wordt echter niet consistent in het landelijke registratiesysteem van het NIFP geregistreerd (NIFP, persoonlijke communicatie, 14 juli 2020). Hier zijn dan ook geen landelijke cijfers over. Enige indicatie hiervoor is wel gevonden in de vroege evaluatie (Van der Laan et al., 2016, tabel 16). Daaruit blijkt nauwelijks verschil in het percentage adviezen om jeugdstrafrecht toe te passen in PJ-rapportages voor en na implementatie van het adolescentenstrafrecht. In het merendeel van die PJ-rapportages (87%) werd in 2014 advies JSR-gegeven. Echter het betrof toen kleine aantallen (iets meer dan vijftig PJ-rapportages in 2014) waardoor deze bevindingen niet te generaliseren zijn naar alle PJ-rapportages bij 18-23-jarigen.

[46] Hier zijn het totale aantal PJ-rapportages per jaar geteld. Omdat er meerdere rapportages per individu kunnen worden gegeven in een zaak ligt dit aantal hoger dan het aantal consulten.

Tabel 12 Aantal PJ-rapportages NIFP, percentages naar leeftijdsgroep

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Totaal (abs)	4.900	4.576	4.609	3.936	4.116	3.856	3.885	3.352
12- tot 18-jarigen (%)	21,3	18,1	18,5	17,1	14,7	15,9	15,1	18,4
18- tot 23-jarigen (%)	17,7	19,2	17,5	18,2	16,9	15,1	17,1	17,5
waarvan 18- tot 21-jarigen (%)	*66,1*	*68,1*	*69,2*	*66,4*	*62,4*	*66,8*	*65,6*	*66,1*
waarvan 21- en 22-jarigen (%)	*33,9*	*31,9*	*30,8*	*33,6*	*37,6*	*33,2*	*34,4*	*33,9*
23 jaar en ouder (%)	61,0	62,7	64,0	64,7	68,4	69,0	67,9	64,1

* In 2019 is het NIFP op een ander registratiesysteem overgaan, van FRIS naar JOIN

Noot: er kunnen per individu in één zaak meerdere PJ-rapportages zijn.

Bron: NIFP Fris & JOIN, NIFP

Kortom, het aandeel voorgeleidingsconsulten bij 18- tot 23-jarigen door het NIFP is over de periode 2012-2019 min of meer stabiel. Daarvan is het percentage ASR-voorgeleidingsconsulten in de jaren 2014-2017 stabiel/licht dalend en neemt toe in de jaren erna. In 2019 betreft 49% van de voorgeleidingsconsulten aan 18-23-jarigen een ASR-voorgeleidingsconsult en is in 35% van de consulten sprake van een ASR-voorgeleidingsconsult met een advies voor een PJ-rapportage. Het aantal PJ-rapportages is over de tijd afgenomen. Daarbinnen is het aandeel PJ-rapportages onder 18-23-jarigen relatief stabiel gebleven over tijd.

4.3 Berechting in eerste aanleg

Het aantal strafzaken in eerste aanleg afgedaan door de rechter tegen 18- tot 23-jarigen laat in 2012-2019 een daling zien van ruim 17.500 naar rond de 8.050 zaken, ruim een halvering. Het aantal strafzaken waarin het jeugdstrafrecht is toegepast neemt in deze periode toe van 105 naar 513 in 2019 bijna vijf keer zoveel (tabel 13, recente jaar voorlopige cijfers[47]). Relatief gaat het wel om een toename van 0,6% naar 6,4% van alle zaken onder jongvolwassenen. Ook moeten we bij de cijfers over de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen rekening houden met een foutmarge van 5% fout positieven (Barendregt et al., 2016).[48]

De sancties die relatief het meest worden opgelegd bij 18-23-jarigen waarbij jeugdstrafrecht is toegepast betreffen werkstraffen (60% in 2019), gevolgd door een voorwaardelijke vrijheidsstraf (41,9%) en een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (38,4%). Leerstraffen en maatregelen komen nauwelijks voor. Deze rangorde is over de tijd niet veranderd. Bij de jongvolwassenen met een jeugdsanctie is het percentage werkstraffen over de tijd toegenomen vanaf 2014 van 52,5% naar 60,4% in 2019. De percentages onvoorwaardelijke en voorwaardelijke vrijheidsstraffen zijn juist gedaald van iets meer dan 50% in 2014 naar rond de 40% in 2019.
Onder de totale groep 18-23-jarigen waarbij een sanctie is opgelegd door de rechter is de rangorde in type sanctie gelijk als bij degenen met een jeugdsanctie (vergelijk met bijlage 5 tabel 29). In de totale groep 18-23-jarigen zien we wel dat de percentages werkstraffen en voorwaardelijke vrijheidsstraffen redelijk stabiel blijven

[47] Op basis van eerdere bijstellingen van voorlopige cijfers in latere jaren is te verwachten dat de definitieve cijfer over 2018 en 2019 iets hoger uitvallen.

[48] Het percentage fout positieven is vastgesteld door vergelijking met vonnissen over het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht (1 april 2014 tot 1 april 2015). Het is niet bekend of het percentage fout positieven over de tijd is veranderd.

over de tijd (in absolute aantallen is sprake van een afname). Het percentage onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen is iets toegenomen.

Het meest voorkomende hoofddelict onder de jongvolwassenen met een jeugdsanctie in 2019 is een vermogensdelict, gevolgd door een geweldsdelict, diefstal met geweld en een vandalisme of overig openbare orde delict. Verkeers- en zedendelicten komen relatief weinig voor. Deze rangorde is in de periode 2014-2019 niet veranderd. Over de periode 2012-2019 is het percentage diefstal met geweld afgenomen en is het percentage geweld algemeen en zeden, met een enkele uitschieter, relatief stabiel. De percentages drugs- en vermogensdelicten zijn toegenomen, hoewel hun aandeel schommelt over de tijd.
Onder de totale groep 18-23-jarigen is de rangorde anders (zie tabel 29), daar komen vermogen, verkeer, geweldsmisdrijven het meest voor. Diefstal met geweld en geweld komen relatief veel vaker voor onder jongvolwassenen met een jeugdsanctie dan onder de totale groep jongvolwassenen (diefstal met geweld 14,2% t.o.v. 4,7%; geweld 21,1% t.o.v. 16,0%), verkeersmisdrijven veel minder. Onder de totale groep is het percentage geweld over de tijd wat afgenomen, vermogensdelicten stabiel over de tijd, de percentages drugs en verkeersmisdrijven zijn in de totale groep iets toegenomen.
Dat het percentage zaken van jongvolwassen daders van geweld waarbij 77c Sr. is toegepast redelijk stabiel is over de tijd terwijl het aandeel onder de totale groep jongvolwassenen afneemt, betekent dat in de loop van de jaren absoluut gezien meer jongvolwassenen daders van geweld het jeugdstrafrecht krijgen opgelegd dan voorheen.

Tabel 13 Aantal en percentage afgedane strafzaken (ZM) tegen 18-23-jarigen waarbij jeugdstrafrecht is toegepast

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Aantal strafzaken (18 t/m 22 jaar)	17.532	14.906	13.979	13.018	12.805	11.470	10.341	8.042
Aantal JSR strafzaken (18 t/m 22 jaar)**	105	143	387	537	572	611	615	513
% JSR strafzaken (18 t/m 22 jaar)**	0,6	1,0	2,8	4,1	4,5	5,3	5,9	6,4
Sancties								
% boete	3,8	4,2	2,6	2,2	2,1	3,1	4,9	5,1
% leerstraf	3,8	2,8	4,4	7,1	4,5	3,4	4,4	2,9
% werkstraf	34,3	32,9	52,5	55,9	62,9	63,3	62,8	60,4
% GBM	0,0	2,1	0,8	1,5	1,0	0,3	0,5	0,4
% vw. vrijheidsstraf	50,5	60,1	50,9	51,8	44,1	46,0	41,0	38,4
%onvw. vrijheidsstraf	68,6	66,4	51,4	43,6	40,7	38,8	41,3	41,9
% vrijheidsbeperkende Maatregel (PIJ)	9,5	8,4	4,9	3,2	3,8	2,5	3,4	***
Hoofddelict								
% diefstal met geweld	38,1	30,1	21,4	17,7	15,6	15,9	16,7	14,2
% geweld	20,0	21,0	27,1	23,3	24,1	22,9	23,9	21,1
% zeden	2,9	6,3	3,1	3,7	2,1	2,9	2,6	1,0
Vermogen	24,8	24,5	30,0	35,4	33,6	31,6	31,7	37,2
% VLAOO	9,5	12,6	12,7	11,4	16,4	14,7	15,4	13,1
% drugs	2,9	1,4	3,4	4,1	4,4	6,4	4,9	6,8
% verkeers	1,0	2,1	0,3	1,1	0,5	0,7	1,3	1,6
% overig/onbekend	1,0	2,1	2,1	3,4	3,3	4,9	3,4	5,1

* Voorlopige cijfers.

** Voor '14/'15 is sprake van 5% fout-positieven, onbekend is hoe dit percentage zich over de jaren heeft ontwikkeld.

*** Door registratieproblemen in 2019 vooralsnog niet goed te schatten

Bron: RAC-min, bewerking WODC

In tabel 14 wordt de ontwikkeling in de gemiddelde strafdreiging van de hoofddelicten in jaren gegeven. Uit de tabel blijkt dat de gemiddelde strafdreiging in de strafzaken van 18-23-jarigen waar het volwassenenstrafrecht is toegepast over de tijd redelijk stabiel is en schommelt tussen de 3,9-4,2 jaar. Onder de jongvolwassenen waarbij een jeugdsanctie is opgelegd is de gemiddelde strafdreiging in alle jaren een stuk hoger (tussen 5,6-7,4 jaar). Dit wijst erop dat zaken van jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden afgedaan relatief vaker ernstiger feiten zijn dan zaken die volgens het volwassenenstrafrecht worden afgedaan. Verder is uit de tabel af te lezen dat onder de groep 18- tot 23-jarigen met een jeugdsanctie over de tijd een sterkere daling is in de gemiddelde strafdreiging (van een gemiddelde strafdreiging van 7,2 jaar in 2012 naar 5,6 jaar in 2019) dan onder de groep waarbij volwassenenstrafrecht is toegepast. De sterkste daling vond plaats tussen 2013 en 2014. Dit maakt duidelijk dat de implementatie van het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassen daders gepaard ging met een duidelijke afname in de gemiddelde ernst de feiten binnen deze groep (de aantallen nemen toe, er ontstond meer spreiding in de ernst).

Tabel 14 Gemiddelde maximale strafdreiging in jaren in strafzaken tegen 18- tot 23-jarigen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Totaal	4,2	4,3	4,2	4,1	4,2	4,1	4,0	3,9
Toepassing jeugdstrafrecht	7,2	7,4	6,2	5,9	5,8	5,9	5,8	5,6
Toepassing volwassenenstrafrecht	4,1	4,3	4,2	4,1	4,1	4,0	3,9	3,8

* Voorlopige cijfers.

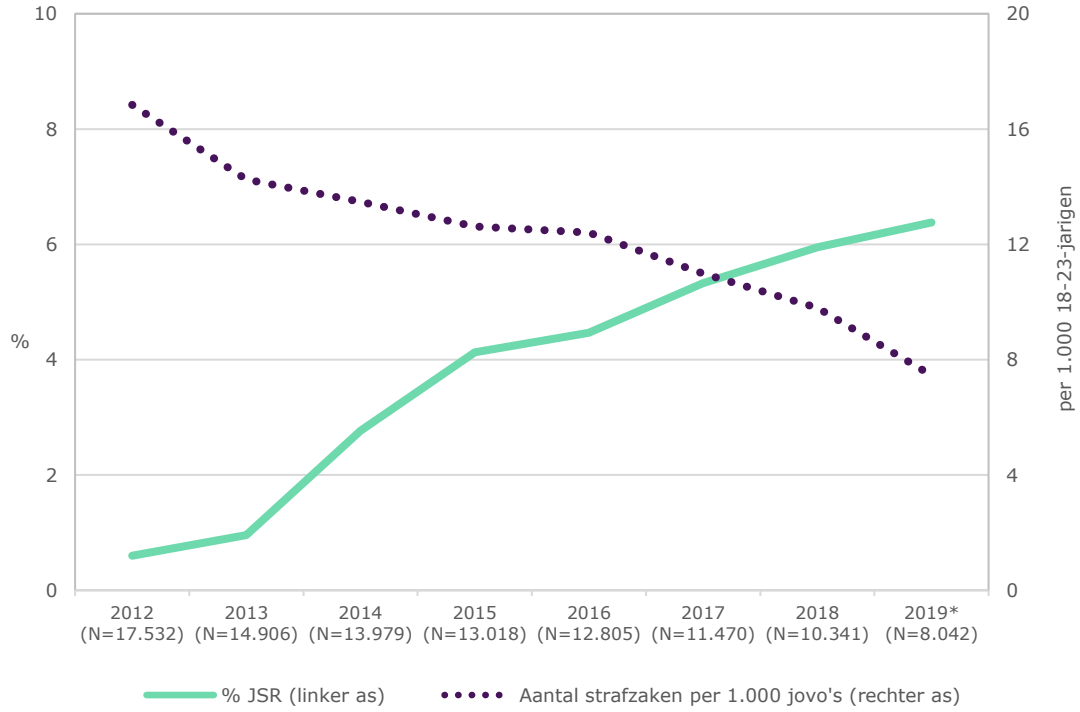
Bron: RAC-min, bewerking WODC

Op basis van de hoofddelicten, gemiddelde maximale strafdreiging en opgelegde sancties tezamen lijkt de groep jongvolwassenen waarbij het jeugdstrafrecht is toegepast over de tijd iets te verschuiven in type misdrijven waarbij relatief lichtere sancties opgelegd worden. Ook dit wijst erop dat de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen het over de tijd iets lichtere zaken betreft. Het gaat hier over de tijd echter maar om zeer beperkte verschuiving waardoor we voorzichtig moeten zijn met de interpretatie ervan.

In figuur 7 is het aantal strafzaken onder 18- tot 23-jarigen per 1.000 en het percentage strafzaken waarin jeugdstrafrecht is toegepast weergegeven. Vanaf 2014 is een duidelijke toename te zien in het percentage jeugdstrafrechtzaken onder de jongvolwassenen.[49] Deze toename is er tegen de achtergrond van een jaarlijkse daling van het aantal strafzaken tegen jongvolwassenen.

[49] De toename zette zich al iets eerder in als naar kwartalen wordt gekeken, zie bijvoorbeeld figuur 8. Dit komt waarschijnlijk vanwege enkele pilots in noord en oost Nederland.

Figuur 7 Strafzaken afgedaan in eerste aanleg tegen 18-23-jarigen en percentage 77c Sr., 2012-2019



* Voorlopige cijfers.

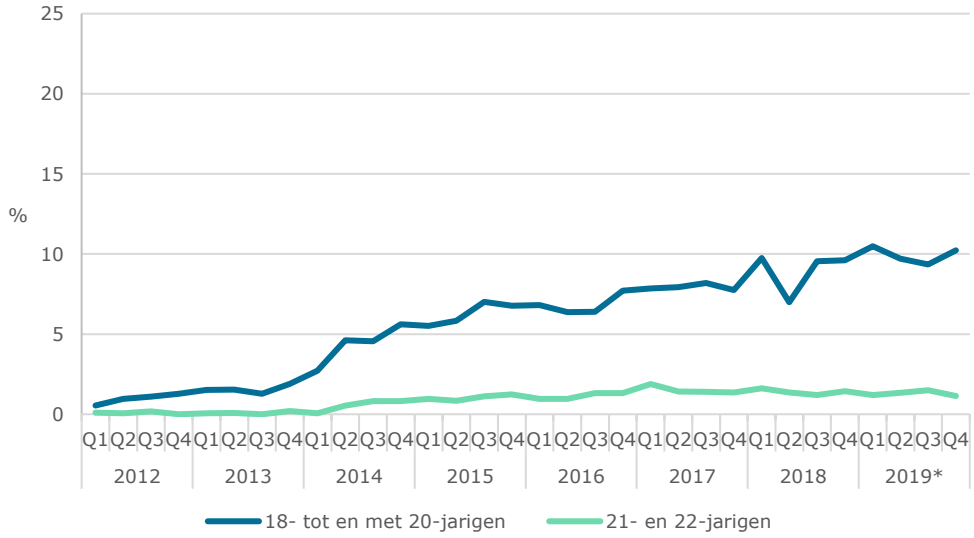
Zie bijlage 5 tabel 30 voor de cijfers.

Bron: RAC-min, bewerking WODC

Toepassing 77c Sr. naar leeftijdsgroep

De stijging in de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen betreft vooral een toename onder 18- tot 21-jarigen (figuur 8; weergegeven in kwartalen). Per jaar is het percentage strafzaken waarbij 77c Sr. is toegepast onder 18- tot 21-jarigen toegenomen van minder dan 2% voor 2014 naar rond de 10% in 2019. Het aantal strafzaken waarbij 77c Sr. bij 21- en 22-jarigen is toegepast, is absoluut en relatief laag. In absolute aantallen neemt dit toe van 5 in 2013 tot 71 in 2017 om daarna weer af te nemen tot 43 in 2019 (maar dat kan komen door registratieachterstanden). Relatief is er een toename over de tijd van minder dan 0,1% voor 2014 in het eerste kwartaal voor invoering ASR naar 1,3% in 2019.

Figuur 8 Strafzaken afgedaan in eerste aanleg met toepassing 77c Sr., naar leeftijdsgroep, 2012-2019 in kwartalen (Q)



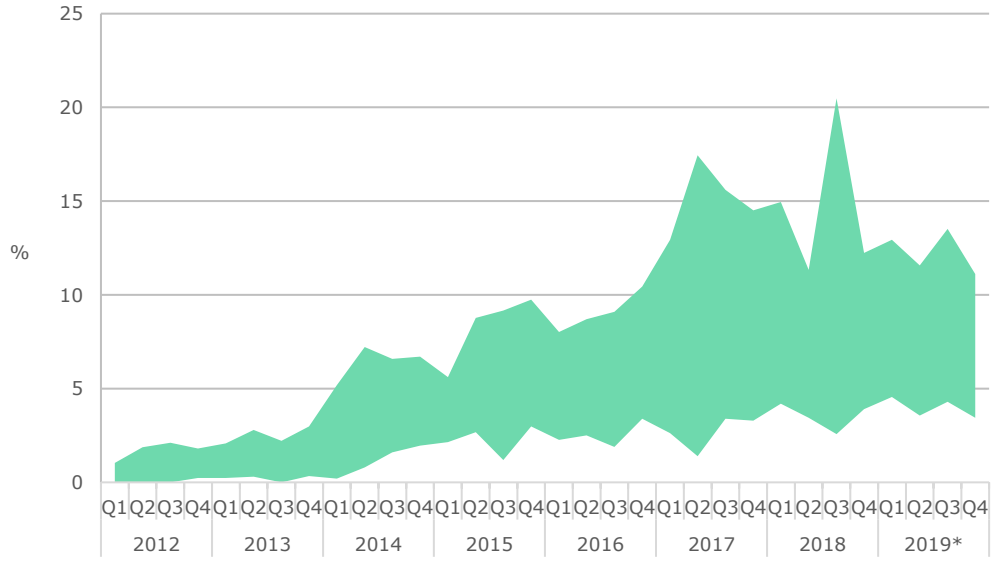
* Voorlopige cijfers.

Bron: RAC-min, bewerking WODC

Spreiding in toepassing 77c Sr. naar arrondissement

Er is een ruime spreiding over de verschillende arrondissementen in Nederland in de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen (figuur 9). In de figuur worden het minimum en maximum percentage toepassingen van 77c Sr. per kwartaal getoond. Na 2014 is de spreiding (het grijze vlak) duidelijk toegenomen, met een zeer grote spreiding in de toepassing in 2017 en 2018. Hoewel er enkele arrondissementen zijn waarbij het jeugdstrafrecht relatief vaker of minder vaak wordt toegepast is het niet zo dat dezelfde arrondissementen altijd tot de hoogste of laagste groep behoren.

Figuur 9 Percentage strafzaken afgedaan in eerste aanleg met toepassing 77c Sr., arrondissementale onder en bovengrens, 2012-2019 in kwartalen



* Voorlopige cijfers.

Bron: Rac-min, bewerking WODC

Bepalende kenmerken bij toepassing 77c Sr.: leeftijd, type delict of arrondissement

Om na te gaan van welke (landelijk geregistreerde) kenmerken de toepassing van 77c Sr. bij 18-23-jarigen in de jaren 2014 tot en met 2019 afhangt, zijn stapsgewijze logistische regressies uitgevoerd (tabel 15). We beperken ons tot kenmerken beschikbaar in de OM-registratie in de periode vanaf het tweede kwartaal van 2014 tot en met 2019. Het gaat om leeftijd, type delict, strafdreiging, arrondissement en instroomkwartaal.

Uit het eerste model blijkt een leeftijdseffect. Naarmate sprake is van een oudere verdachte neemt de kans op toepassing van het jeugdstrafrecht af (met ieder toenemend jaar wordt de kans twee keer zo klein). Dit effect houdt ook stand in de latere modellen.

Toevoeging van type delict en strafdreiging in het tweede model levert een significante verbetering op (OTMC $\Delta X2$ (Δdf)=922,7(9); $p<0,01$). Uit de tabel blijkt dat ten opzichte van het referentiedelict diefstal met geweld de kans op toepassing van het jeugdstrafrecht bij alle andere type delicten significant kleiner is, met uitzondering van een zedenmisdrijf. Anders gezegd, bij diefstal met geweld of zedenmisdrijven is de kans op toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen significant groter dan bij andere type delicten. Verder blijkt dat bij feiten met een hoge strafdreiging de kans op toepassing jeugdstrafrecht ook significant groter is.

Tot slot is in het derde model het arrondissement toegevoegd. Ook dit leverde een significante verbetering van het model op (OTMC $\Delta X2$ (Δdf)=461,6(11); $p<0,01$). Ten opzichte van de referentiecategorie Amsterdam zijn er enkele arrondissementen met een grotere kans op de toepassing van het jeugdstrafrecht (rekening houdend met leeftijd, type delict, strafdreiging en instroomkwartaal). In Limburg en Noord-Nederland is de kans 2-2,5 keer zo groot dan in Amsterdam dat een 18-23-jarigen volgens het jeugdstrafrecht wordt gesanctioneerd. Ook in Gelderland en Midden-

Nederland is er een significant grotere kans op sanctionering met het jeugdstrafrecht dan in Amsterdam, maar met kleinere oddsen dan in de eerst twee genoemde arrondissementen. De overige zes arrondissementen hebben een vergelijkbare kans op toepassing van 77c Sr. als in Amsterdam. Tot slot is te zien dat naarmate het instroomkwartaal verder afkomt van de invoering van het adolescentenstrafrecht in 2014 de kans op een jeugdsanctie toeneemt.
Kortom, deze analyse laat zien dat de toepassing van het jeugdstrafrecht afhangt van leeftijd (hoe jonger hoe grotere kans), type delict (een grotere kans bij diefstal met geweld en zeden), instroomkwartaal (hoe langer na eerste kwartaal 2014, hoe groter de kans) en arrondissement (waarbij in enkele arrondissementen een veel grotere kans is dan elders).

Tabel 15 Logistische regressie toepassing jeugdstrafrecht bij 18-23-jarigen, afdoening in eerste aanleg 2014-2019 (odds ratio's; N=57.972)

	Model 1	Model 2	Model 3
Pleegleeftijd	0,483***	0,490***	0,488***
Type delict			
Diefstal met geweld		*ref.ref.*	*ref.ref.*
Geweld		0,465***	0,435***
Zeden		0,962	0,951
Vermogen		0,288***	0,276***
VLAOO		0,348***	0,328***
Drugs		0,239***	0,220***
Verkeer		0,127***	0,120***
Overig		0,416***	0,407***
Strafdreiging (ordinaal)		1,209***	1,210***
Strafdreiging (onbekend)		0,429***	0,421***
Arrondissement			
Amsterdam		*ref.ref.*	*ref.ref.*
Den Haag			0,867
Limburg			1,922***
Midden-Nederland			1,254**
Noord-Holland			0,999
Noord-Nederland			2,487***
Oost-Brabant			1,017
Gelderland			1,281**
Overijssel			1,022
Rotterdam			1,004
Zeeland-West-Brabant			1,034
Instroomkwartaal			1,042***
OTMC ΔX2 (Δdf)	2.358,7 (1)***	922,7 (9)***	461,6 (11)***

** p<0,01; *** p<0,001

Noot: de Ominbus Tests of Model Coefficiënts, OTMC, geeft aan of een nieuw model een verbetering is ten opzichte van een baseline model; ref = referentiecategorie.

Bron: Rac-min, bewerking WODC

Opgelegde bijzondere voorwaarden

In de landelijke registraties wordt niet geregistreerd welke type bijzondere voorwaarden worden opgelegd. Daarom zijn de bijzondere voorwaarden in een selectie van vonnissen uit 2019 nader bekeken (zie Zeijlmans & Van der Laan, 2021; het betreft vooral meervoudige kamer zaken). Van de 159 geanalyseerde vonnissen

ging het in 98 om toepassing van het jeugdstrafrecht. In de 98 zaken waar jeugdstrafrecht werd opgelegd werd in bijna een derde van de gevallen jeugdreclassering opgelegd, in ruim een derde van de gevallen volwassenenreclassering en in ruim een kwart van de gevallen was er geen reclasseringstoezicht. De type bijzondere voorwaarden die werden opgelegd waren heel divers. In de 98 zaken van jongvolwassenen met een jeugdsanctie zijn 203 bijzondere voorwaarden opgelegd, gemiddeld per zaak 2,82 bijzondere voorwaarden (minimum 0, maximum 8). De bijzondere voorwaarden hadden merendeel een pedagogisch of resocialiserend karakter. Het grootste deel van de bijzondere voorwaarden betrof behandeling (30,0%), zowel klinisch als ambulant (verschillende typen gedragsinterventies, of begeleiding door een jongerencoach), gevolgd door hulp bij het krijgen van adequate dagbesteding (21%) en de woonsituatie (14%). Verder kwamen voor een contactverbod (8,9%), hulp bij financiën (7,4%) en een locatie of gebiedsverbod (5,9%) en hulp bij middelengebruik (5,4%). Bijzondere voorwaarden als meewerken aan diagnostiek of andere bijzondere voorwaarden kwamen het minst voor (3,9%, 3,0%). Het gaat hier om opgelegde bijzondere voorwaarden, niet bekend is of deze ook in de praktijk zijn uitgevoerd als beoogd.[50]
Kortom, de bijzondere voorwaarden in vonnissen van jongvolwassenen met een jeugdsanctie zijn gericht op behandeling en resocialisatie. Overigens merken we hierbij wel op dat dit type bijzondere voorwaarden ook gevonden werden bij jongvolwassenen met een volwassenensanctie, alleen in andere verhoudingen. Met andere woorden, de opgelegde hulp in de bijzondere voorwaarden is niet (altijd) stelselspecifiek. Het is de uitvoerende partij die maakt dat het jeugdhulp betreft (of niet).

4.4 Tenuitvoerlegging

4.4.1 Voorlopige hechtenis

De verwachting was dat na invoering van het adolescentenstrafrecht het aandeel jongvolwassenen met een voorlopige hechtenis in een JJI zou toenemen en in het gevangeniswezen (GW) zou afnemen (Jongebreur & Reitsma, 2014). In figuur 10 worden de ontwikkelingen in het percentage verdachten in voorlopige hechtenis in een JJI gegeven (figuur 10a) en in het GW (figuur 10b). De percentages zijn afgezet tegenover het totale aantal personen in voorlopige hechtenis in een JJI (minderjarigen en jongvolwassenen) en in het GW (jongvolwassenen en 23-jarigen en ouder). Hierbij merken we op dat de data niet de mogelijkheid bieden om aan te geven of bij een jongvolwassene een voorlopige hechtenis in het kader van het adolescentenstrafrecht is. Dit vraagt om een terugkoppeling van de beslissing welke niet wordt gegeven.
Het percentage 18- tot 23-jarigen dat in voorlopige hechtenis in een JJI zit (figuur 10a) neemt in de jaren 2010-2013 licht toe en stijgt in de twee daaropvolgende jaren fors (van 9% in 2013 naar 23% in 2015) en stabiliseert daarna rond de 20-22%. Het merendeel van de voorlopige hechtenissen in een JJI onder de jongvolwassenen betreft de 18 tot 21-jarigen (88-93% in de jaren 2014-2019)[51].
Het percentage 18- tot 23-jarigen dat in voorlopige hechtenis in een huis van bewaring of in een gevangenis zit is neemt in de periode 2010-2013 al licht af, daalt in de

[50] Zie voetnoot 8.

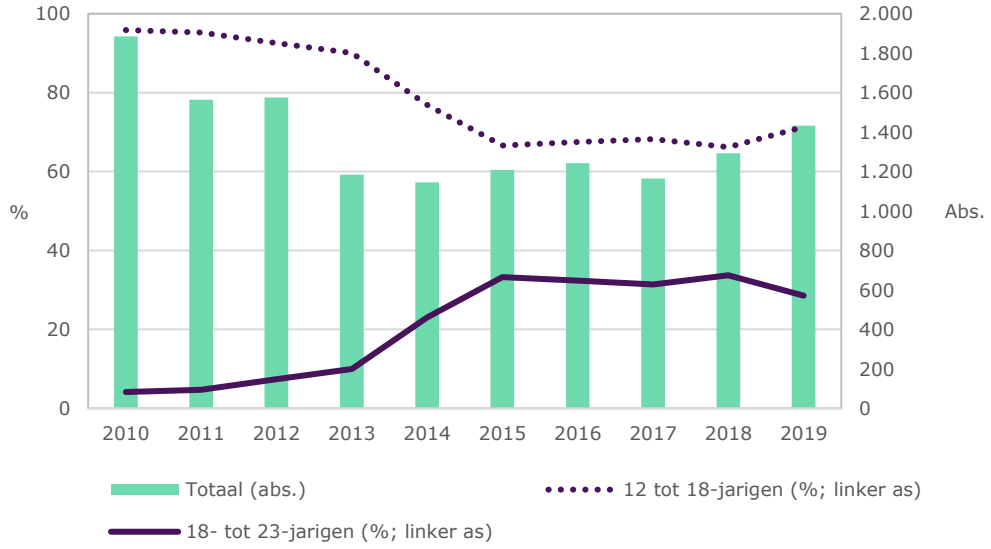
[51] De afname in het percentage 18-23-jarigen in preventieve hechtenis in 2019 is vooral het gevolg van een toename van het absolute aantal minderjarigen in preventieve hechtenis. Absoluut is het aantal 18-23-jarigen in preventieve hechtenis slechts licht afgenomen, dat kan een eenmalige dip zijn.

twee jaren erna wat sterker (van 19% in 2013 naar 15% in 2016) en stabiliseert in de jaren erna (figuur 10b).
De ontwikkelingen wijzen in de eerste jaren na invoering van het adolescentenstrafrecht in de verwachte richting: stijging van een voorlopige hechtenis van 18-23-jarigen in een JJI en een lichte daling in het gevangeniswezen. Echter na enkele jaren (2015/2016) is deze ontwikkeling gestabiliseerd en in het laatste jaar lijkt het percentage voorlopige hechtenissen in een JJI te dalen en in het GW juist te stijgen, omgekeerd de verwachting.

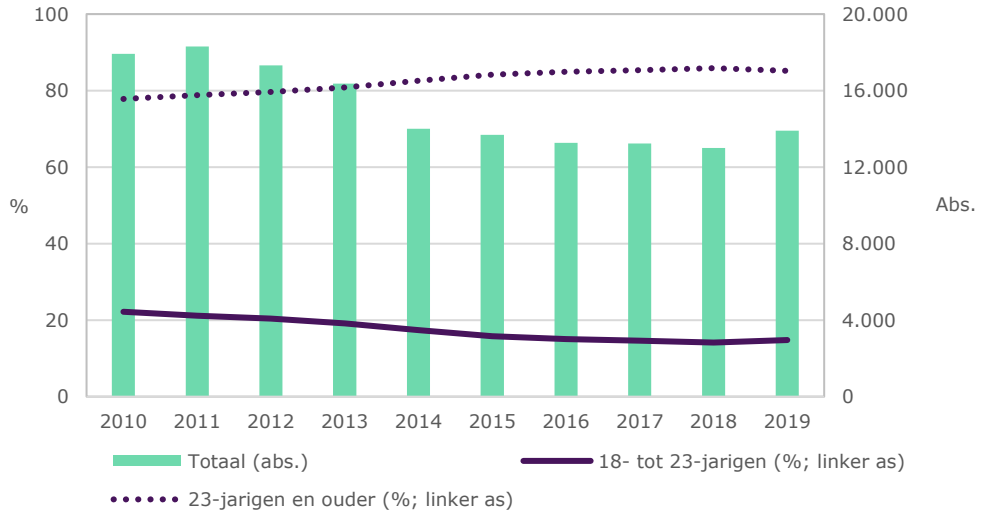
Bij voorlopige hechtenis is het niet bekend in hoeveel van de gevallen uiteindelijk jeugdstrafrecht wordt toegepast. De DJI krijgt deze terugkoppeling niet. In de vroege evaluatie is deze koppeling wel gemaakt voor de groep jongvolwassenen die in het eerste jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht de preventieve hechtenis in een JJI had doorgebracht (Van der Laan et al., 2016,tabel 18). Daaruit bleek dat bij bijna twee derde van de jongvolwassen die toen in voorlopige hechtenis in een JJI zaten uiteindelijk het jeugdstrafrecht is toegepast. Omdat het om een kleine en selecte groep van de jongvolwassenen gaat kunnen de resultaten niet worden gegeneraliseerd naar alle jongvolwassenen in voorlopige hechtenis in een JJI. Wel geven ze een indicatie dat bij een aanzienlijk deel van de voorlopig gehechte jongvolwassenen in een JJI sprake is van toepassing jeugdstrafrecht.

Figuur 10 Voorlopige hechtenis

a in JJI



b In GW



Zie bijlage 5 tabellen 31 en 32 voor de cijfers.

Bron: JVS en DJI

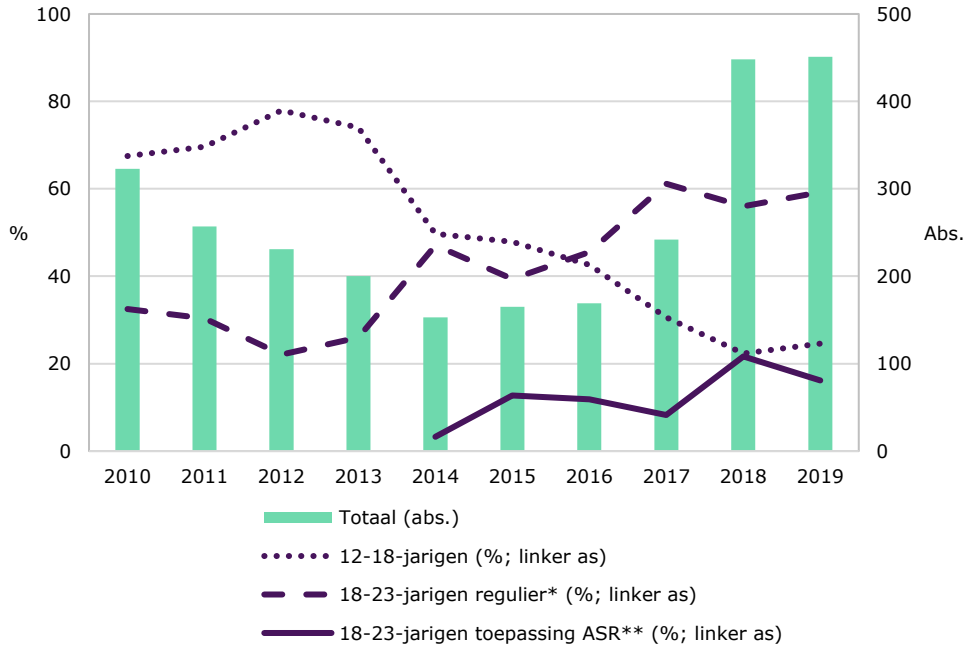
4.4.2 Jeugddetentie en gevangenisstraf

Verder wordt verwacht dat met de komst van het adolescentenstrafrecht er bij de 18- tot 23-jarigen ook een verschuiving optreedt in waar de vrijheidsbeneming ten uitvoer wordt gelegd (Jongebreur & Reitsma, 2014). Er werd een toename in het aantal opgelegde jeugddetenties en afname in het aantal opgelegde gevangenisstraffen verwacht. Om dit te onderzoeken zijn gegevens van de tenuitvoering gelegde jeugddetenties in JJI en gevangenisstraffen in het gevangeniswezen onderzocht.

Het absolute aantal jeugddetenties dat ten uitvoer is gelegd in een JJI neemt in de periode 2010-2019 tot ongeveer 2014 af en stijgt daarna (figuur 11). In absolute zin neemt zowel het aantal minderjarigen als jongvolwassenen met een jeugddetentie toe, alleen bij minderjarigen is de toename minder sterk dan bij jongvolwassenen waardoor de laatste groep oververtegenwoordigd raakt in JJI's. Het percentage jongvolwassenen met een jeugddetentie is na 2012 gestegen van 22% naar 60% in 2019. Het percentage minderjarigen met een jeugddetentie in een JJI is in die jaren gedaald van 78% naar 25%. Vanaf 2015/2016 zijn er in de JJI's relatief meer jongvolwassenen met een jeugddetentie dan minderjarigen. Het merendeel van de jeugddetenties van jongvolwassenen betreft delicten gepleegd in de minderjarigheid. Ook het aantal jongvolwassenen dat een jeugddetentie heeft gekregen wegens toepassing van het adolescentenstrafrecht (77c Sr.) neemt sinds de invoering van het adolescentenstrafrecht toe van 3% van het totale aantal jeugddetenties in een JJI in 2014 naar 22% in 2018, gevolgd door een lichte daling naar 17% in 2019.[52] In alle jaren vanaf 2014 betreft het merendeel van de jeugddetenties van jongvolwassenen wegens toepassing van het adolescentenstrafrecht de 18 tot 21-jarigen (rond de 84%; niet weergeven in de figuur).

[52] De absolute toename in 2018 en 2019 ten opzichte van 2017 kan komen door het wegwerken (administratieve) achterstanden (DJI, persoonlijke communicatie, januari 2021).

Figuur 11 Jeugddetenties 18-23-jarigen in JJI 2010-2019, inclusief percentage met oplegging jeugdstrafrecht



* Het betreft hier 18-23-jarigen waarbij de jeugddetentie is opgelegd voor delict voor het 18de gepleegd, niet zijnde toepassing 77c Sr.

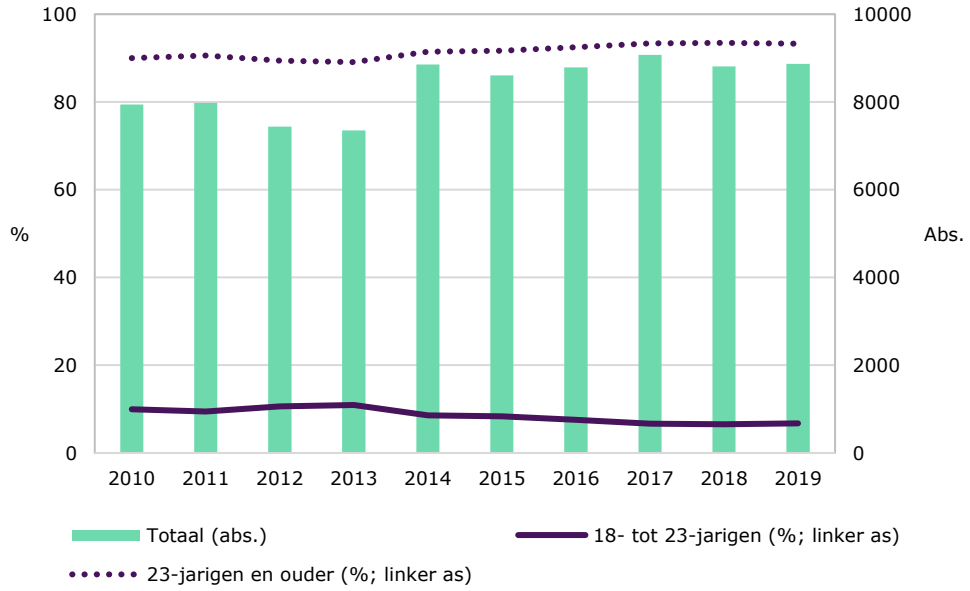
** Het betreft hier 18-23-jarigen waarbij de jeugddetentie is opgelegd in het kader van artikel 77c Sr.

Zie voor cijfers bijlage 5 tabel 33.

Bron: JVS

Het percentage 18-tot 23-jarigen dat in detentie zit in het gevangeniswezen (figuur 12) laat vanaf 2013 een (lichte) afname zien van 11% in 2013 naar 7% in 2019.

Figuur 12 Detentie in gevangeniswezen* 2010-2019, 18 jaar en ouder



* Gevangenisstraf en principale hechtenis (korte gevangenisstraf) samengenomen.

Zie voor cijfers bijlage 5, tabel 34.

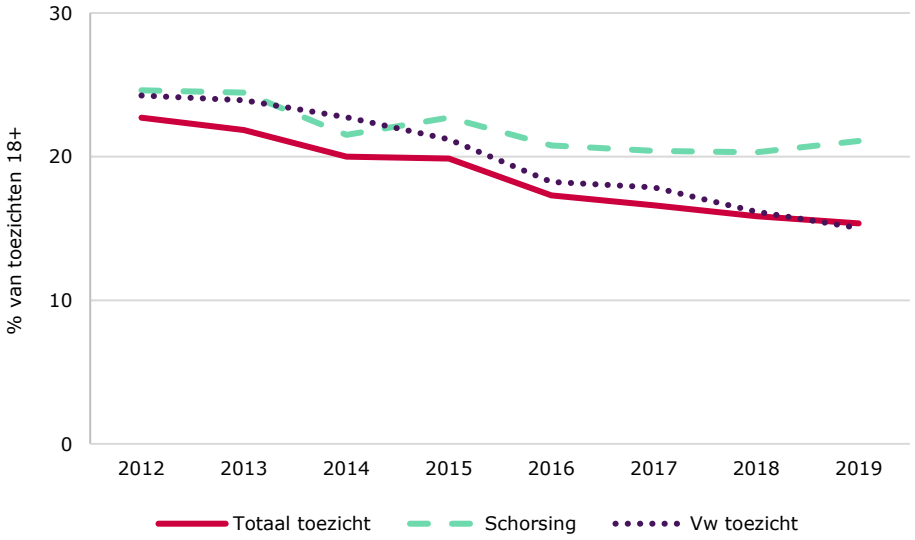
Bron: DJI

Samenvattend, het aantal en percentage jongvolwassenen met een vrijheidsbeneming in JJI laat al vanaf 2014 een toename zien. Dit gaat gepaard met een afname van 18-23-jarigen in het gevangeniswezen. Ook het percentage jongvolwassenen dat met een jeugddetentie is gesanctioneerd neemt na 2014 tot en met 2018 jaarlijks toe en in 2019 iets af, maar blijft boven het niveau van 2014. Deels komt dit laatste doordat het absolute aantal minderjarigen is gestegen (wat ten koste gaat van het aandeel jongvolwassenen), maar deels ook er een absolute daling is onder jongvolwassenen met een jeugddetentie.

4.4.3 Toezicht en begeleiding door reclassering en jeugdreclassering

Vanuit de gedachte dat de tenuitvoerlegging plaatsvindt binnen het opgelegde sanctiestelsel was de verwachting dat het aantal toezichten door de reclassering bij 18-23-jarigen zou afnemen door een verschuiving van toezicht naar de jeugdreclassering of hoogstens gelijk zou blijven (Jongebreur & Reitsma, 2014).
Bij de reclassering is in de jaren 2012-2019 sprake van een afname in het aantal toezichten bij 18-23-jarigen zowel absoluut als in percentage van het totale aantal toezichten (figuur 13). Het percentage toezichten door de reclassering van 18- tot 23-jarigen neemt sinds 2012 jaarlijks af. Dit geldt voor het totaal toezicht en dan met name voor toezicht bij een voorwaardelijke veroordeling. Het percentage toezicht bij schorsing is sinds 2012 afgenomen, maar vanaf 2016 min of meer stabiel. Zo waren er in 2012 ruim 14.000 toezichten bij volwassenen, waarvan 23% een 18-23-jarige betrof. In 2019 werden er ruim 15.800 toezichten bij volwassenen uitgevoerd waarvan 15% een toezicht bij een 18-23-jarige. De afname in toezichten bij jongvolwassenen is zowel relatief als absoluut. Onder de groep 23 jaar en ouder neemt het aantal toezichten over de tijd juist toe (niet getoond in de figuur).

Figuur 13 Toezichten reclassering bij 18-23-jarigen als percentage van het totale aantal toezichten aan volwassenen van 18 jaar en ouder, naar type

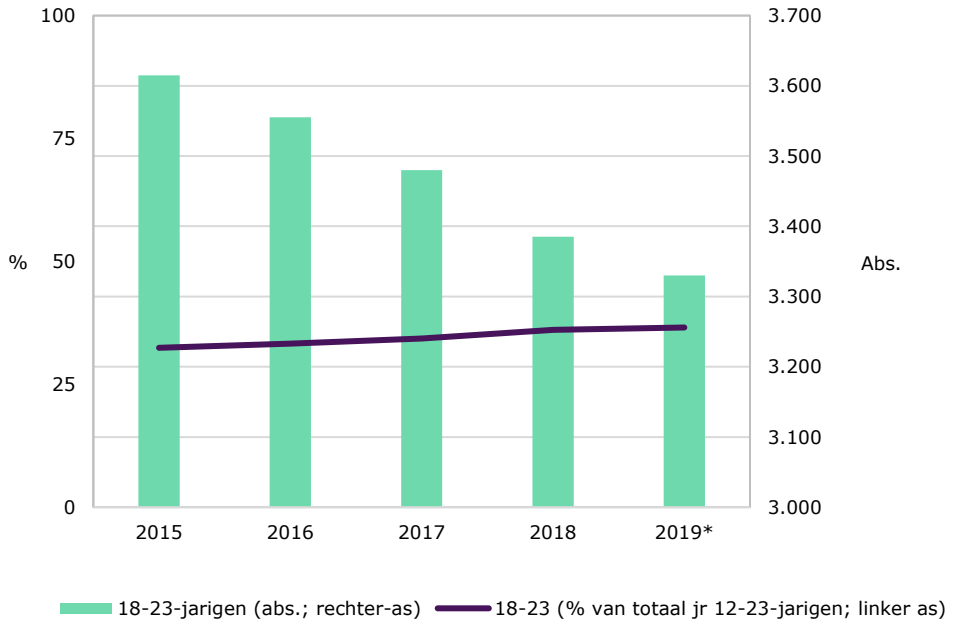


Zie bijlage 5 tabel 35.

Bron: IRIS 3RO

Sinds 2015 registreert het CBS gegevens over het aantal jongeren dat jeugdreclassering krijgt, ook voor de 18- tot 23-jarigen (CBS, 2020). Voor deze laatste groep is het (nog) niet mogelijk om te onderscheiden of sprake is van een jeugdreclassering vanwege toepassing van 77c Sr. of dat het een jeugdreclassering betreft die doorloopt vanuit de minderjarige leeftijd. Het aantal jongvolwassenen met een jeugdreclassering in de jaren 2015 tot en met 2019 is afgenomen (figuur 14). Procentueel ten opzichte van het aantal jongeren met jeugdreclassering is er een stijging van 32% in 2015 naar bijna 37% in 2019.
In alle jaren betreft het grootste deel een toezicht en begeleiding in gedwongen kader (rond de 95%; niet getoond in de figuur). Het aandeel 18-23-jarigen dat een vrijwillig toezicht en begeleiding krijgt bij de jeugdreclassering is toegenomen van 8% in 2015 naar 13% in 2020. Vrijwillige toezicht en begeleiding kan bijvoorbeeld voorkomen bij schorsing van de voorlopige hechtenis (Van der Laan & Zeijlmans, 2021).

Figuur 14 18-23-jarigen met jeugdreclassering, absolute aantallen en als percentage van het totaal van 12- tot 23-jarigen met jeugdreclassering



* Voorlopige cijfers.

Zie bijlage 5 tabel 36 voor cijfers.

Bron: CBS Statline Jeugdhulp

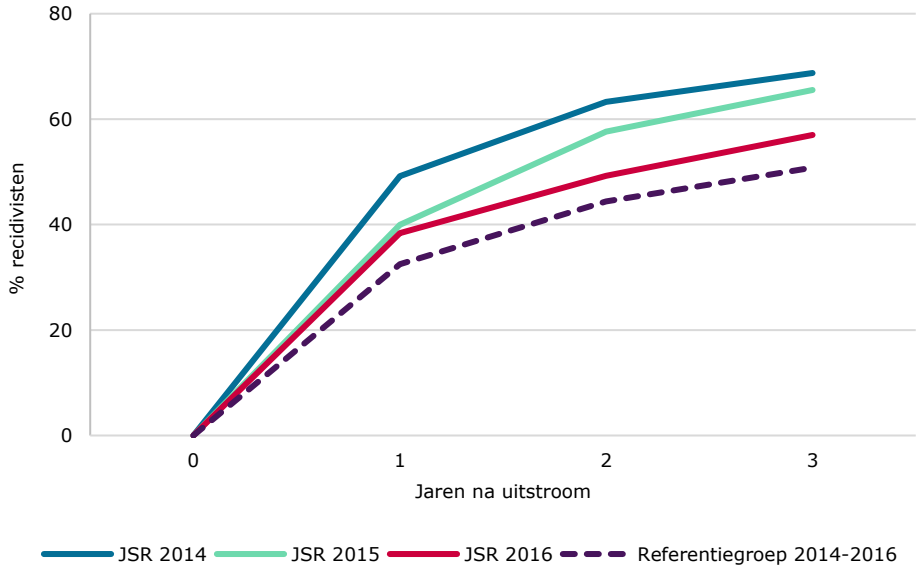
Het bleek niet mogelijk om voor de hele groep jongvolwassenen die in 2014 en 2015 volgens jeugdstrafrecht zijn gesanctioneerd de gegevens op microniveau te koppelen aan de ten uitvoerlegging van een jeugdreclasseringsmaatregel. Belangrijke reden is dat in 2015 de jeugdreclassering is overgeheveld naar lokale instellingen (de gecertificeerde instellingen). Voor 2014 waren de gegevens niet meer landelijk beschikbaar en 2015 is een transitiejaar geweest.

4.5 Recidive

Verweij en Tollenaar (2020) hebben de recidive van jongvolwassenen waarbij het jeugdstrafrecht in de jaren 2014 tot en met 2016 is toegepast onderzocht. Recidive betreft nieuwe justitiecontacten waarbij een observatieperiode van drie jaar na instroom is gebruikt. De groep jongvolwassenen die berecht is volgens het jeugdstrafrecht (JSR-groep) is in de jaren 2014-2016 toegenomen van 3,9% naar 5,5% van het totale aantal strafzaken wegens een misdrijf van 18- tot 23-jarigen.
In figuur 15 wordt de recidive van de drie jaarcohorten gegeven. Daaruit valt af te lezen dat in vergelijking met de totale groep jongvolwassenen (de niet gematchte referentiegroep) relatief meer jongvolwassenen met een jeugdsanctie recidiveren in alle drie de jaren van observatie. Ook blijken ze sneller (eerder) te recidiveren. Van de jongvolwassenen in het JSR-cohort 2014 is binnen 1 jaar 49% opnieuw in aanraking gekomen met justitie vanwege een misdrijf, na 2 jaar is dit 63% en na drie jaar 68%.
Ook blijkt uit de figuur dat het percentage recidivisten onder de 18- tot 23-jarigen met een jeugdsanctie daalt met het recenter worden van de jaarcohorten. Het

meest recente cohort laat over alle jaren een lagere recidive zien dan het oudste en het ligt ook dichter bij de recidive van de referentiegroep. Dit strookt ook met de eerdere constatering dat er sprake lijkt te zijn van een minder ernstige groepen jongvolwassenen over de tijd.

Figuur 15 Percentage recidivisten onder 18-23-jarigen, oplegging jeugdstrafrecht



JSR = jeugdstrafrecht; referentiegroep = alle jongvolwassenen in deze periode

Voor cijfers zie bijlage 5 tabel 37.

Bron: OBJD, bewerking WODC (Verweij & Tollenaar, 2020)

De recidive onder de jongvolwassenen met een jeugdsanctie (JSR-groepen) is in alle drie de cohorten hoger dan in de referentiegroep, maar laat wel een afname zien over de cohorten. Te zien is in de figuur dat in meer recente cohorten de recidive onder de jongvolwassenen met een jeugdsanctie dichter in de buurt komt van die van de referentiegroep. De resultaten in deze paragraaf kunnen niet gelezen worden in termen van effectiviteit van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen. De jongvolwassenen die een jeugdsanctie krijgen hebben complexere problematiek dan de jongvolwassenen in de referentiegroep (zie ook Prop et al., 2021; Prop et al., 2018). Om de effecten van de toepassing van het jeugdstrafrecht te onderzoeken is nodig de groepen op achtergrond en criminele carrièrekenmerken zoveel als mogelijk gelijk te krijgen. Dit kan door gebruik te maken van aan (quasi) experimenteel onderzoek. Dit wordt beschreven in paragraaf 5.3.
Bij de toepassing van het jeugdstrafrecht gaat het om de constellatie aan sancties die opgelegd kunnen worden. Daarin doet zich variatie naar recidive voor. Prop et al. (2021) gingen voor jongvolwassenen die in de eerste 7 kwartalen na invoering van het adolescentenstrafrecht zijn gesanctioneerd na welke verschillen er in recidive waren naar gelang het type jeugdsanctie jongvolwassenen hadden gehad (tabel 16). Ze onderscheidden daarbij voorwaardelijk en onvoorwaardelijke jeugddetenties en taakstraffen (werk- en leerstraffen). Het percentage recidivisten onder degenen met een onvoorwaardelijke jeugddetentie was het hoogst, gevolgd door degenen met een voorwaardelijke jeugddetentie en onder degenen met een werkstraf het laagst (respectievelijk 59,9%, 56,4% en 48,8%). In een vergelijkingsgroep van jongvolwassenen met een volwassenensanctie bleek eenzelfde patroon.

Tabel 16 Recidive na type jeugd- of volwassenensanctie (niet gematcht)

	Algemene recidive		Ernstige recidive		Zeer ernstige recidive	
	%	*abs.*	*%*	*abs.*	*%*	*abs.*
Jeugdsanctie (N=671)						
Sanctie in het algemeen	54,4	365	37,1	249	9,4	63
Naar type sanctie						
Onvw. jeugddetentie	59,9	187	44,9	140	11,5	36
Vw. jeugddetentie	56,4	22	33,3	13	-	-
Werkstraf	48,8	156	30,0	96	7,5	24
Volwassenensanctie (n=7.219)						
Sanctie in het algemeen	43,2	3.119	28,1	2.029	7,0	505
Naar type sanctie						
Onvw. detentie	55,4	1.148	41,6	862	12,5	259
Vw. detentie	48,0	238	35,1	174	7,5	37
Werkstraf	37,3	1.734	21,4	995	4,5	209

Bron: Prop et al. (2021). Het betreft jongvolwassenen gesanctioneerd in de periode 1 april 2014 tot en met 31 december 2015.

5 Een multicriteria evaluatie adolescentenstrafrecht

In hoofdstuk 3 is een beschrijving gegeven van de beleidsmatig verwachte werking en in de praktijk gerealiseerde werking van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen tot en met 2020. In hoofdstuk 4 zijn de kwantitatieve ontwikkelingen in de tijd beschreven. In dit hoofdstuk evalueren we de beleidstheorie en de praktijk van het adolescentenstrafrecht langs de verschillende evaluatiecriteria uit het IOO-model. We gebruiken daarvoor onder meer de bevindingen uit hoofdstuk 3 en 4, overige informatie verzameld in het onderzoeksprogramma, zoals die van de effectmeting (Prop et al., 2021) en actuele informatie uit gesprekken met professionals (Van der Laan & Zeijlmans, 2021) en vonnissen uit 2019 (Zeijlmans & Van der Laan, 2021). Omdat de verschillende evaluatiecriteria niet uitsluitend zijn, is er overlap in de beschrijving.

5.1 Relevantie

Bij relevantie gaat het om de vraag in hoeverre met de beleidsmaatregel ook het beoogde maatschappelijk probleem wordt aangepakt en of de genomen maatregelen ook gestoeld zijn op wetenschappelijke evidentie. Het doel van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen is het dempen of stoppen van een criminele carrière bij jongvolwassenen.

Eerder is al geconstateerd dat vanwege de focus op een pedagogische en ontwikkelingsgerichte aanpak het adolescentenstrafrecht relevant is (Barendregt & Van der Laan, 2019; Farrington et al., 2017; Van der Laan et al., 2016; Van der Laan et al., 2019). Adolescenten in de leeftijd 16 tot 23 jaar zijn oververtegenwoordigd in de criminaliteitsstatistieken. Vanaf de leeftijd van 12 jaar tot ongeveer 17/21 jaar neemt het aantal daders van een delict toe en vervolgens weer af. Dit is een internationaal robuuste constatering (Farrington, 1986; Loeber & Farrington, 2012). Ondanks met de dalende criminaliteitscijfers in het afgelopen decennium blijft deze leeftijdsgroep oververtegenwoordigd (Van der Laan & Beerthuizen, 2018).

Ten tweede is er een toenemende hoeveelheid wetenschappelijke kennis die het belang van een ontwikkelingsgerichte en pedagogische benadering bij het sanctioneren van jongvolwassen daders bevestigt (Barendregt & Van der Laan, 2019; Dünkel & Pruin, 2012; Farrington, Loeber & Howell, 2012; Loeber et al., 2012, 2015; Lösel, Bottoms & Farrington, 2012; Monahan et al., 2013; Monahan et al., 2015; Prior et al., 2011). Recente (neuro- en psychosociale) wetenschappelijke inzichten laten zien dat de rijping van de hersenen en de daarmee gepaard gaande sociaal emotionele ontwikkelingen nog doorlopen tot na het 24e levensjaar.[53] Dat maakt hen minder geschikt voor op vergelding gerichte sancties en rechtvaardigen een ontwikkelingsgerichte aanpak (Monahan et al., 2015). Vanwege een achterlopende ontwikkeling kunnen jongvolwassenen meer profiteren van een op ontwikkeling gericht stelsel van sanctioneren waarbij een pedagogische aanpak en resocialisatie centraal staat dan wanneer vergelding in het sanctioneren voorop

[53] Er is discussie of een leeftijdsgrens van 23 jaar niet arbitrair is omdat dit een categorisch verschil aanduidt, terwijl neurowetenschappelijke inzichten op de hersenontwikkelingen wijzen op een continuüm (zie bijvoorbeeld Schleim, 2020).

staat zoals in het volwassenenstrafrecht (Bruning et al., 2011; Monahan et al., 2015; Rechtspraak.nl, 10 maart 2021).

Ten derde is er wetenschappelijke evidentie dat de verschillende elementen in de beleidslogica van het adolescentenstrafrecht kunnen bijdragen aan het dempen of stoppen van een criminele carrière. Bij de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen is het belang van advisering door de reclassering en het NIFP in de voorfase om zodoende een interventie of sanctie op maat te kunnen bieden benadrukt. In zowel het Risk-Need-Responsivity model (Andrews & Bonta, 1994; Andrews, Bonta & Wormith, 2006) als het Good Lives Model (GLM; Ward & Gannon, 2006)[54] wordt aangegeven dat sancties (inclusief trainingen, interventies, hulp) alleen effectief zijn als deze aansluiten op de criminogene risico's en behoeften van de dader. Sancties zijn effectiever als deze principes worden toegepast dan wanneer ze worden nagelaten (Andrews et al., 2006; Koehleret al., 2013; Lipsey, 2009). Het vaststellen van criminogene risico's, behoeften en responsiviteit van daders in de advisering is van belang zodat daarop vervolgens de sanctie of interventie kan worden afgestemd. Hierbij geldt wel dat duidelijk moet zijn wie tot de doelgroep van de interventie of sanctie behoort. Hoewel elementen van deze principes ook worden toegepast in interventies voor volwassen daders, is een belangrijk verschil dat in het volwassenenstrafrecht de nadruk ligt op vergelding en in het jeugdstrafrecht een pedagogische insteek centraal staat. Bij een jeugdsanctie staat heropvoeding, onderwijs, behandeling en resocialisatie centraal (Bruning et al., 2011; Rechtspraak.nl, 10 maart2021).

Een andere aanname van het adolescentenstrafrecht is dat jeugdsancties werken vanwege het pedagogische karakter waarbij tijdens de sanctie trainingen of interventies worden gegeven (intra- of extramuraal). Het pedagogische karakter zou bijvoorbeeld blijken uit het gegeven dat een interventie niet alleen wordt toegepast bij een individu, maar dat in voorkomende gevallen ook het bredere systeem betrokken wordt, zoals ouders of school. Er is veel onderzoek verricht naar de werking van sancties met dergelijke kenmerken bij jeugdigen. Uit een meta-review van meta-analyses blijkt dat sancties en interventies bij jeugdigen effectiever zijn als deze een 'therapeutische' (Lipsey, 2009) of pedagogische insteek hebben. Interventies blijken vooral effectief als sprake is van counseling (door mentoren), het aanbieden van meerdere trainingen of het inzetten op versterken van vaardigheden (gedragstrainingen en cognitieve gedragstrainingen). Het maakt daarbij niet uit of deze programma's intra- of extramuraal werden aangeboden en of er wel of niet sprake was van (reclasserings)toezicht (Lipsey, 2009). Meta-analyses van (quasi) experimentele studies onder jongvolwassenen laten zien dat interventies waarin cognitieve en gedrags-cognitieve methoden, multimodale systeem (individu,

[54] In het RNR-model staan risico, behoefte en responsiviteit principes centraal. Bij effectieve interventies voor daders wordt hiermee rekening gehouden. De gedachte is dat de intensiteit van een interventie is afgestemd op de criminogene risico's van de dader op herhaling. Daarnaast is het relevant dat in de interventie criminogene behoeften, of de dynamische risicofactoren worden aangepakt. Tot slot wijst responsiviteit op het belang van aandacht voor motivatie, leerstijl en intellectuele mogelijkheden van de daders. Volgens het GLM vormen onderliggende menselijke behoeften de drijfveer van gedrag (bijv. de behoefte aan het hebben van werk, autonomie en goede sociale relaties). Als iemand in staat is deze behoeften te vervullen zal een hoge kwaliteit van leven worden ervaren. Individuen verschillen in behoeften door persoonlijke ambities en interesses. Het niet kunnen vervullen van een behoefte, bijvoorbeeld omdat iemand niet de adequate vaardigheden heeft, kan leiden tot lagere kwaliteit van leven en kan de geneigdheid tot crimineel gedrag vergroten. Behandeling (interventies, trainingen e.d.) moeten aandacht te hebben voor behoeften, vaardigheden en kwaliteit van leven op verschillende domeinen als wonen, werk, relaties (zie bijv. Barendregt, 2015).

gezin, evt. school) methoden of een therapeutische situatie wordt gebruikt een klein maar significant effect hebben op recidivereductie. Dit terwijl sancties gericht op vergelding zoals enkel vrijheidsbeneming geen of negatieve effecten laat zien (Garrido, Anyela Morales & Shancez-Mecca, 2006; Killias, Redondo & Sarnecki, 2012; Killias, Villettaz & Zoder, 2006; Koehler et al., 2013; Lambie & Randell, 2013; Villetaz, Gillierion & Killias, 2015). In de praktijk in Nederland betekent het bijvoorbeeld dat bij jeugdigen in detentie een behandelplan moet worden opgesteld volgens een vaste methodiek (YOUTURN-methodiek). Tevens zijn er (evidence-based) interventies beschikbaar die gericht zijn op ontwikkelingstaken van jeugdigen (Boendermaker et al., 2014; NJI, 2020). Hierbij geldt wel dat niet duidelijk is in hoeverre dit ook bij jongvolwassenen plaatsvindt en in hoeverre het bredere sociale systeem van ouders of school ook betrokken wordt.

Daarnaast wordt in het adolescentenstrafrecht het belang van het resocialiserende karakter van jeugdsancties benadrukt. Uit een meta-review van meerdere meta-analyses blijkt dat sancties die gepaard gaan met resocialisatie effectiever zijn in het reduceren van recidive dan sancties die alleen gericht zijn op vergelden of supervisie (Lipsey & Cullen, 2007). Ook uit Nederlands review onderzoek blijkt dat sancties met resocialisatie effectiever werken dan enkel straffen (Wartna, Alberda & Verweij, 2013). Resocialiserende sancties zijn gericht op het motiveren, sturen en ondersteunen van gedragsverandering met als doel de criminele carrière te dempen en prosociaal gedrag te stimuleren. Het kan daarbij gaan zowel om intra- als extramurale interventies, trainingen, hulp en dergelijke. Denk bijvoorbeeld aan cognitieve gedrags-, agressieregulatie of sociale vaardigheidstrainingen, maar ook aan leefstijltrainingen of trainingen die daders helpen aan werk. Dergelijke interventies en trainingen worden via de (jeugd)reclassering aangeboden aan (jongvolwassen) daders in Nederland (NJI, 2020; Reclassering, 2020).
Lipsey en Cullen (2007, p. 306) merken op dat er bij resocialiserende interventies vaak sprake is van een constellatie aan behandelelementen (bijv. leefstijltraining gericht op drugsreductie gaat gepaard met individuele trainingen) waarbij niet specifiek te maken is welk element nu werkt. Van belang hierbij is wel dat interventies en training gebruiken maken van 'Risk-Need-Responsivity' (RNR; Andrews et al., 2006; Lipsey & Cullen, 2007) en/of 'Good Lives Model' principes (Ward & Gannon, 2006).

Kortom, er zijn voldoende aanknopingspunten om te stellen dat de toepassing van het jeugdstrafrecht met haar pedagogische karakter relevant is om criminele carrières bij jongvolwassen daders waarbij (neuro en psychosociale) ontwikkeling nog gaande is om te kunnen buigen. Hierbij is het wel van belang dat de doelgroep en sancties en/of interventies op elkaar zijn afgestemd en dat de tijd tussen straf en interventie beperkt is en er gebruik wordt gemaakt van evidence based interventies ('de juiste groep bij de juiste interventie binnen de juiste tijd').

5.2 Impact

Bij impact gaat het om de vraag of de bedoelde gevolgen van beleid worden bereikt. Bedoelde gevolgen zijn de resultaten zoals beoogd en die blijken uit de beleidstheorie. Van het adolescentenstrafrecht is de beleidstheorie gereconstrueerd en vooraf aan de implementatie is een impactanalyse uitgevoerd waarin verwachte gevolgen zijn gekwantificeerd (Jongebreur & Reitsma, 2014). De verwachting in die analyse is dat op het merendeel van de kernindicatoren in de eerste drie jaar na invoering een toename te zien is waarna een stabilisatie zal optreden in het aandeel

jongvolwassenen in het jeugdstrafrecht (ibid. p. 41-42). We beperken impact hier tot de bedoelde gevolgen in de output/prestaties bij ketenpartners. De bedoelde gevolgen op resocialisatie en recidive bij jongvolwassenen zijn veronderstelde causale gevolgen en die worden beschreven onder effectiviteit (paragraaf 5.3).

Een vergelijking tussen de verwachte bedoelde gevolgen van het adolescentenstrafrecht en de ontwikkelingen die zich in de tijd op verschillende outputindicatoren voordoen leert dat de meeste verwachtingen die in de impactanalyse zijn gesteld worden bereikt, enkele niet en dat voor enkele gegevens ontbreken. De ontwikkelingen in de toepassing van het adolescentenstrafrecht bij de verschillende justitiële ketenpartners moet ook worden beschouwd in het licht van de algemene daling in de criminaliteit, ook onder 18-23-jarigen. Dat is de reden waarom niet zozeer naar de veranderingen in absolute, maar naar veranderingen in relatieve termen is gekeken (d.w.z. procentuele veranderingen onder 18- tot 23-jarigen ten opzichte van minderjarigen of volwassenen).

Er werd een toename verwacht in het aantal vorderingen door het OM voor de toepassing jeugdstrafrecht bij voorgeleiding.
- Er zijn geen landelijke cijfers over aantal vorderingen 77c Sr. door het OM.

Er werd een toename verwacht in de advisering door de reclassering en het NIFP, deze zijn ten dele uitgekomen.
- Het aantal adviezen door de reclassering onder 18-23-jarigen is in de periode 2012-2019 gedaald, maar het percentage geregistreerde jeugdstrafrechtadviezen bij jongvolwassenen is in de jaren 2015-2019 toegenomen van 11,5% naar 14,8% (paragraaf 4.2). Ook het percentage jeugdhulpadviezen binnen het aantal adviezen voor jeugdstrafrecht is sinds 2016 toegenomen van 30% naar 46% van alle jeugdstrafrechtadviezen bij 18-23-jarigen (figuur 5). Hierbij merken we op dat in een groot deel van de adviezen voor 18- tot 23-jarigen niet bekend is of sprake is van een JSR-advies omdat de registraties niet zijn ingevuld (oplopend tot ongeveer de helft van de reclasseringsregistraties bij 18-23-jarigen).
- Het aantal voorgeleidingsconsulten van het NIFP in zaken met een 18- tot 23-jarige verdachte is in de jaren 2012-2019 afgenomen (paragraaf 4.2.3). Ook het aantal PJ-rapportages is in die periode gedaald. De verwachtingen dat in strafzaken van 18- tot 23-jarigen het aantal voorgeleidingsconsulten zou toenemen en het aantal PJ-rapportages gelijk zou blijven (Jongebreur & Reitsma, 2014, p. 25-26) zijn niet uitgekomen. Dit is echter inherent aan de algemene daling van de instroom in de strafrechtelijke keten. Wel is er bij de 18- tot 23-jarigen na 2017 een toename in het (absolute en relatieve) aantal ASR-voorgeleidingsconsulten. Het betreft in de jaren tot 2019 ongeveer een derde van het totale aantal voorgeleidingsconsulten (figuur 6). In 2019 betreft 49% van de voorgeleidingsconsulten aan 18-23-jarigen een ASR-voorgeleidingsconsult. In 35% van de consulten is sprake van een ASR-voorgeleidingsconsult met een advies voor een PJ-rapportage. Het aantal is bij de jongste groep (18- tot 21-jarigen) iets hoger dan bij de oudste (21- en 22-jarigen). Het percentage voorgeleidingsconsulten waarin tevens een PJ-rapportage wordt geadviseerd is relatief hoger bij ASR-voorgeleidingsconsulten dan bij het totale aantal voorgeleidingsconsulten. Dit kan erop wijzen dat bij de jongvolwassenen waarbij jeugdstrafrecht wordt geïndiceerd in de voorgeleidingsfase, relatief vaker sprake is van psychische of psychiatrische problematiek (zie ook Prop et al., 2018). Er is geen (betrouwbare) landelijke registratie van het aantal keren dat door het NIFP het jeugdstrafrecht is geadviseerd in een PJ-rapportage ter berechting.

Verwacht werd dat het aantal strafzaken tegen 18-23-jarigen waarbij het jeugdstrafrecht wordt toegepast zou toenemen tot maximaal 10% van alle zaken tegen jongvolwassenen in een jaar. Er werd een sterkere toename onder de jongste dan onder de oudste groep (21- en 22-jarigen) verwacht (Jongebreur & Reitsma, 2014). De resultaten zijn in lijn met de verwachtingen.

- Uit de analyses blijkt dat het percentage zaken waarbij jeugdstrafrecht is toegepast onder 18-23-jarigen is toegenomen van 1,0% in 2013 naar 6,4% in 2019 (figuur 7). De stijging zit daarmee in het middelste voorspelde scenario.
- Als we uitsplitsen naar leeftijdsgroep 18- tot 21-jarigen en 21- en 22-jarigen zien we de grootste stijging onder de jongste leeftijdsgroep (van minder dan 2% voorafgaand aan 2014 naar 10,0% in 2019; figuur 8). Onder de 21- en 22-jarigen is de trend ook stijgend (van minder dan 0,1% voor 2014 naar 1,3% in 2019). Het gaat alleen om kleine aantallen, enkele tientallen per jaar.

In de tenuitvoerlegging werd een toename verwacht van het aantal jongvolwassenen in preventieve hechtenis in een JJI en een afname in het GW (Jongebreur & Reitsma, 2014). Ook hier zijn de resultaten in lijn met de verwachting.

- De ontwikkelingen in preventieve hechtenis wijzen in de eerste jaren na invoering van het adolescentenstrafrecht in de verwachte richting: stijging van een voorlopige hechtenis van 18-23-jarigen in een JJI en een lichte daling in het gevangeniswezen. Echter na de eerste twee jaren (2015/2016) is deze ontwikkeling gestabiliseerd en in het laatste jaar 2019 lijkt het percentage voorlopige hechtenissen in een JJI iets te dalen en in het GW juist te stijgen (figuur 10). De procentuele daling van jongvolwassenen in JJI's in 2019 komt met name door een toename van het aantal minderjarigen in een JJI in preventieve hechtenis. De verwachtingen vooraf waren dat ongeveer drie jaar na invoering een stabilisatie zou optreden (Jongebreur & Reitsma, 2014, p. 41-42), die is iets eerder bereikt.
- Verder werd een toename van het aantal jeugddetenties van 18-23-jarigen in een JJI verwacht en een afname van detenties in het GW. Het percentage jeugddetenties in een JJI van 18- tot 23-jarigen waarbij sprake is van ASR is toegenomen van minder dan 1% voorafgaand aan 2014 naar 16% in 2019 (figuur 11). Het percentage 18-23-jarigen dat een detentie heeft uitgezeten in het gevangeniswezen laat een daling zien van 11% in 2013 naar 7% in 2019 (figuur 12). Deze ontwikkelingen zijn conform verwachtingen.

Tot slot werd een toename verwacht in het toezicht door de jeugdreclassering en geen verandering of zelfs een daling van het toezicht door de reclassering (Jongebreur & Reitsma, 2014). Ook dit is in de resultaten gevonden.

- We signaleren een afname in het percentage toezichten door de reclassering bij 18-23-jarigen sinds 2012 van 23% naar 15% in 2019 (figuur 13).
- Het percentage 18-23-jarigen met jeugdreclassering neemt over de tijd in absolute aantallen af, maar laat als percentage van het aantal jeugdreclasseringsmaatregelen tegen alle 12- tot 23-jarigen een lichte stijging zien van 32% in 2015 naar 36% in 2019 (figuur 14).

We kunnen concluderen dat de toepassing van het adolescentenstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen in de jaren 2014 tot en met 2019 de verwachte impact heeft gehad op de door de ketenorganisaties geleverde inspanningen. Hoewel de toename in de toepassing van het jeugdstrafrecht in absolute aantallen bescheiden is, betreft het wel een toename van 1% van alle strafzaken tegen jongvolwassenen in 2014 naar ruim 6% van alle zaken in 2019. Er is jaarlijks sprake van een toename, welke in de eerste jaren na invoering sneller ging en daarna wat afvlakt, maar ook in de meest recente jaren nog stijgend is. Dit tegen de achtergrond dat vanwege de dalende

criminaliteitscijfers de instroom in de strafrechtelijke keten in het afgelopen decennium ook is afgenomen (hoewel uit de laatste meting de jaarlijkse afname tot stilstand lijkt te zijn gekomen). Hierbij maken we twee kanttekeningen. Ten eerste is de registratie van vordering of advies van toepassing van het jeugdstrafrecht niet in alle jaren gelijk en ontbreekt bij veel zaken. Het is dus niet met zekerheid te zeggen dat de toenames over de tijd werkelijke toenames zijn. Daarbij komt dat eerder een 5% fout werd gevonden in de registratie van 77c Sr. (Barendregt et al., 2016) waarvan we niet weten of deze over de tijd is veranderd of dat er verschillen zijn naar leeftijdsgroep. Ten tweede, de impact betreft vooral een toename bij de groep die voorheen al in aanmerking kwam voor toepassing van het jeugdstrafrecht en in veel mindere mate de leeftijdsgroep voor wie het jeugdstrafrecht is uitgebreid. Daarmee lijkt er vooral sprake van een opleving van de mogelijkheid die reeds in 1965 is gemaakt om 18- tot 21-jarigen volgens het jeugdstrafrecht te sanctioneren.

5.3 Effectiviteit

De recidive van de groepen jongvolwassenen zoals besproken in paragraaf 4.5 zegt niets over de effectiviteit van de toepassing van het jeugd- of volwassenenstrafrecht omdat de groepen verschillen in achtergrondkenmerken. Jongvolwassenen die een jeugdsanctie krijgen opgelegd worden immers gekenmerkt door complexere problematiek dan het merendeel van de jongvolwassenen die volgens het volwassenenstrafrecht worden berecht. Om het effect van het jeugdstrafrecht op recidive en resocialisatie[55] van jongvolwassenen te onderzoeken is een quasi-experimenteel onderzoek uitgevoerd (Prop et al., 2021). Hier beschrijven we beknopt de methode en de meest relevante bevindingen. Voor een uitgebreide beschrijving zie Prop et al. (2021).

De uitkomsten van een groep 18-23-jarigen die in 2014 en 2015 volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht (de JSR-groep; $n_{pre\text{-}matching}$=671) zijn vergeleken met meerdere gematchte controlegroepen van jongvolwassenen die in dezelfde periode een volwassenensanctie (*treatment as usua*l) hebben gekregen (de VSR-groep; $n_{pre\text{-}matching}$=7.221). In de JSR-groep kreeg 46,5% een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, 5,8% een voorwaardelijke vrijheidsstraf en 47,7% een taakstraf.[56] In de VSR-groep was de verdeling respectievelijk 28,7, 6,9 en 64,4% voor matching.
De groepen zijn via een propensity score techniek gematcht op 16 kenmerken, onderverdeeld in sociaal-demografische kenmerken (sekse, leeftijd, migrantengroep, hoogst gevolgde onderwijs, inkomenssituatie en woonsituatie), criminele carrièrekenmerken (leeftijd eerste strafzaak, aantal eerdere strafzaken, maximale

[55] Het theoretische uitgangspunt was naast de beleidstheorie de *age-graded theory of informal social contro*l van Sampson en Laub (1993) volgens welke het aangaan van prosociale bindingen waarin zelfstandigheid en autonomie belangrijk zijn (*human agency*) relevant zijn voor het remmen of stoppen van een criminele carrière. Ze onderzochten welke veranderingen, transities, (of juist stabiliteit) zich voordeden in de inkomens- en woonsituatie bij jongvolwassenen met een jeugd- of volwassenensanctie.

[56] Op voorhand zijn enkele selecties gedaan, deels technisch (ontdubbelen, onbekenden eruit), deels inhoudelijk. Wat betreft inhoudelijke selecties zijn jongvolwassenen die een verkeersdelict hebben gepleegd niet meegenomen evenals dat jongvolwassenen met boete of een PIJ-maatregel zijn uitgesloten, omdat deze of in de JSR-groep of in de VSR-groep weinig voorkwamen waardoor matchingsproblemen zouden ontstaan. Zo wordt bijv. de PIJ-maatregel bij jongvolwassenen na 2014 bij minder dan 4% opgelegd (zie tabel 13). Wat betreft de PIJ-maatregel geldt verder dat de observatietermijn voor resocialisatie en recidive daarvoor buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen (zie verder Prop et al., 2021).

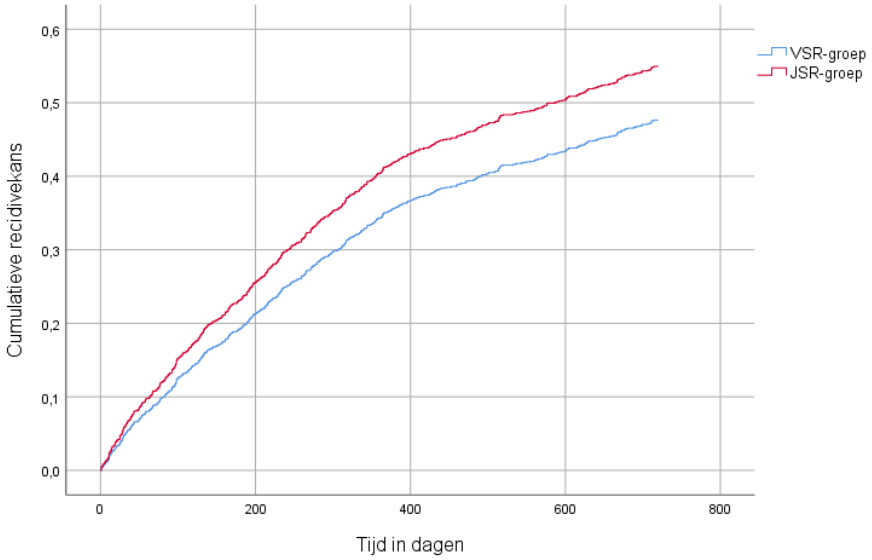
strafdreiging van feiten in carrière) en kenmerken van de uitgangszaak waarvoor de sanctie (al dan niet 77c Sr) is opgelegd (type delict, strafdreiging, arrondissement, aantal dagen sinds invoering het adolescentenstrafrecht). Na matching was de JSR-groep ($n_{post\text{-}matching}$=662) goed vergelijkbaar met de controlegroepen van jongvolwassenen die een volwassenensanctie ($n_{post\text{-}matching}$=662) opgelegd hadden gekregen.[57] De verdeling van het type sancties na matching was bij beide groepen vergelijkbaar. Ook op achtergrondkenmerken zijn de groepen vergelijkbaar. Dit betekent dat de verschillen tussen de groepen op recidive en resocialisatie, met enige voorzichtigheid want er blijven onbekende niet gemeten factoren, zijn te interpreteren als een effect van de toepassing van het jeugdstrafrecht.[58]
Om de gevolgen van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij een volledige groep jongvolwassenen in de eerste twee jaar implementatie te kunnen onderzoeken zijn registratiegegevens van uitvoeringsorganisaties en het CBS op microniveau gekoppeld. Het effect op resocialisatie is onderzocht als de verandering in de woon- en inkomenssituatie na sanctioneren ten opzichte van de situatie bij inschrijving van de strafzaak bij het OM. Het effect op recidive is onderzocht als nieuwe justitiecontacten in de twee jaar na afronding van de sanctie. Daarbij zijn de prevalentie van algemene recidive (een justitiecontact), ernstige (strafdreiging vier jaar of hoger) en zeer ernstige recidive (strafdreiging acht jaar of hoger) onderscheiden. De effecten zijn eerst onderzocht voor een constellatie van jeugdsanctiemogelijkheden (vrijheidsbenemende straffen en taakstraffen (zijnde werk- en leerstraffen)) zonder rekening te houden met het type jeugdsanctie. Wel is rekening gehouden met de duur van de straf. Vervolgens is nagegaan wat de effecten zijn bij de toepassing van een vrijheidbenemende straf (jeugddetentie of detentie).

Een negatief effect van een jeugdsanctie in het algemeen op recidive
Vertrekkend vanuit de beleidstheorie is eerst onderzocht in hoeverre de toepassing van een jeugdsanctie effect heeft op recidive. Daarbij is geen rekening gehouden met het type sanctie (vrijheidsbeneming of taakstraf) . In figuur 16 wordt de recidive van de twee groepen gegeven (zie voor de significantie statistieken bij de verschillende recidivematen tabel 17). Daaruit blijkt dat de recidive onder de JSR-groep op alle momenten hoger is dan onder de VSR-groep. Twee jaar na afronding van de sanctie is de recidive onder de JSR-groep 54,4% en onder de VSR-groep 46,7% ($p<0,01$). Ook voor verschillende varianten van ernst (algemene recidive, ernstige en zeer ernstige recidive) is de recidive onder de JSR-groep hoger. Dit wijst op een negatief effect van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen. Echter hierbij merken we direct op dat het hier gaat om het effect op een constellatie aan sancties zonder te onderscheiden naar effecten van specifieke sancties. Mears en collega's (Mears, Cochran & Cullen, 2015; Mears, Cochran, Greenman, Bhati & Greenwald, 2011) merkten al op dat effecten van het jeugdstrafrecht onderdrukt of niet opgemerkt worden omdat er een grote variëteit is in het type sanctie en de uitvoering daarvan in de praktijk.

[57] Op leeftijd ten tijde van het delict van de uitgangszaak na. De jongvolwassenen met een volwassenensanctie waren enkele maanden ouder dan de jongvolwassenen in de jeugdstrafrechtgroep (respectievelijk gemiddeld 19,7 en 19,5 jaar).

[58] Deze voorzichtigheid is er omdat de groepen alleen op gemeten kenmerken vergelijkbaar gemaakt kunnen worden. Op onbekende of ongemeten kenmerken kunnen er nog relevante verschillen zijn tussen de groepen. Denk bijvoorbeeld aan verschillen ontstaan door selectie van jongvolwassenen in de keten. In de fase tot aan de berechting vinden namelijk verschillende afwegingsmomenten plaats waarin keuzes worden gemaakt voor het type strafstelsel (commune of jeugd). Door deze afwegingen kan het voorkomen dat jongvolwassenen die mogelijk baat hebben bij 77c Sr. worden gemist.

Figuur 16 Effectmeting percentage recidivisten in JSR- en VSR-controle groep, binnen twee jaar na uitstroom



Noot: VSR-groep n=662; JSR-groep N=662.

Bron: Prop et al. (2021), figuur 3.

Tabel 17 Coxregressie effectschatting jeugdstrafrecht

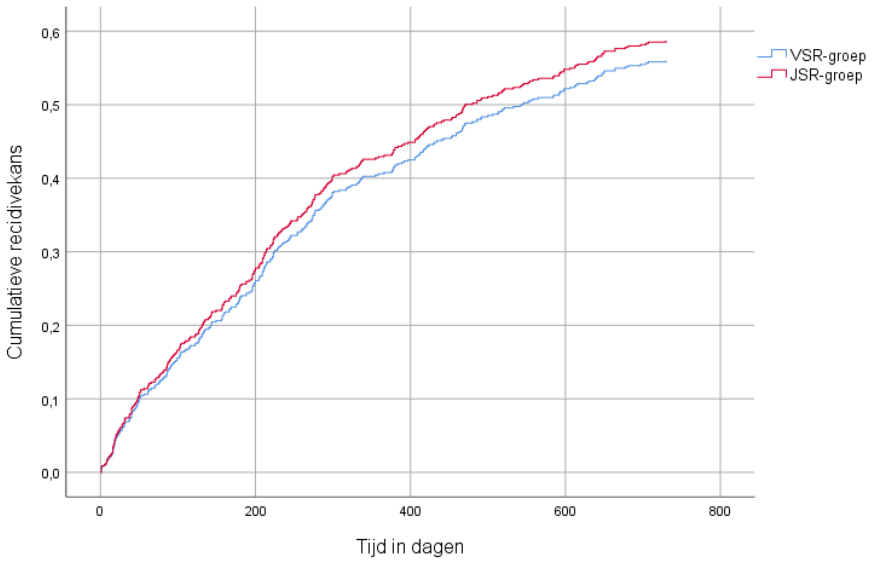
			95%-BI	
	p-waarde	Hazard ratio	Ondergrens	Bovengrens
Algemene recidive	0,018	1,2	1,032	1,395
Ernstige recidive	0,024	1,238	1,029	1,489
Zeer ernstige recidive	0,231	1,253	0,866	1,813

Bron: Prop et al. (2021, tabel 23)

Een nul-effect van jeugddetentie op recidive

In een vervolganalyse zijn de effecten van de toepassing van een vrijheidsbenemende sanctie onderzocht (figuur 17; tabel 18). Daartoe is de recidive van jongvolwassenen die een jeugddetentie in een justitiële inrichting hebben gekregen vergeleken met die van een gematchte controlegroep van jongvolwassenen die een detentie in het gevangeniswezen hebben gekregen. Onder jongvolwassenen met een jeugddetentie recidiveert 46,1% twee jaar na afronding, onder de gematchte controlegroep jongvolwassenen met een detentie is dat 41,4%. Het verschil is statistisch niet-significant. Ook wat betreft ernstige en zeer ernstige recidive zijn er geen verschillen tussen een jeugddetentie of een detentie. Met andere woorden als we enkel naar een vrijheidsbeneming kijken dan lijkt het wat betreft recidive niet uit te maken welk sanctiestelsel wordt toegepast.

Figuur 17 Recidive vrijheidsbeneming JSR en VSR-groep



Noot: VSR-groep n= 280; JSR-groep n=280.

Bron: Prop et al. (2021, figuur 4)

Tabel 18 Coxregressie effectschatting jeugdstrafrecht

			95%-BI	
	p-waarde	Hazard ratio	Ondergrens	Bovengrens
Algemene recidive	0,502	1,077	0,867	1,337
Ernstige recidive	0,503	1,089	0,848	1,400
Zeer ernstige recidive	0,804	1,064	0,652	1,737

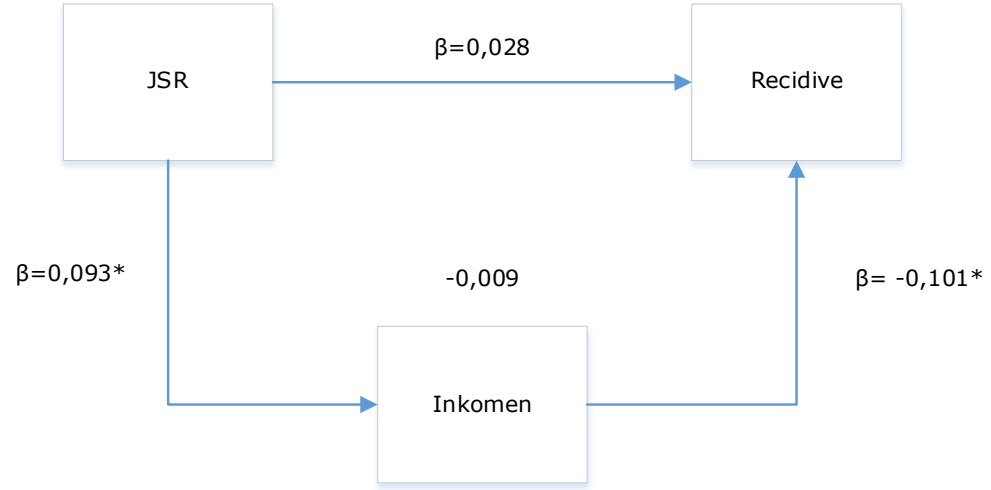
Bron: Prop et al. (2021, tabel 24)

Mogelijk een indirect effect jeugddetentie via resocialisatie op recidive

De analyses laten geen direct effect zien van de toepassing van een jeugddetentie op recidive. Echter de vraag is of dit conform de beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht ook is te verwachten, of dat een effect indirect verloopt (zie ook figuur 3). Uitgaande van de beleidslogica en de *age-grade theory of social control* (Sampson & Laub, 1993) veronderstelden Prop et al. (2021) dat door de nadruk die er bij een jeugddetentie is op resocialisatie (zoals inkomen of woonsituatie na afloop) er een indirect effect kan zijn op recidive.

Om dit te onderzoeken vergeleken ze de situatie van de groep jongvolwassenen met een jeugddetentie met die van de gematchte groep jongvolwassenen met een reguliere detentie op resocialisatiekenmerken een maand na uitstroom en op recidive twee jaar later. Uit de mediatie analyse bleek dat de toepassing van een jeugddetentie een positief effect had op de inkomenssituatie van jongvolwassenen een maand na uitstroom (een actief inkomen of studerend). Deze gunstige inkomenssituatie had vervolgens weer een dempend effect op recidive twee jaar na uitstroom. De combinatie van beide effecten laat een heel klein indirect verband zien. Dit kan geduid worden als een mogelijk indirect effect van een jeugddetentie via een gunstige inkomenssituatie op vermindering van recidive (figuur 18). Omdat de associatie heel klein is vraagt het nader onderzoek. Prop et al. (2021) vonden echter geen indirect effect voor het resocialisatiekenmerk woonsituatie van de jongvolwassene na afronding van een jeugdsanctie.

Figuur 18 Relatie jeugdstrafrecht, inkomenssituatie en recidive, padenmodel



* $p<0,05$

Noot: JSR-groep n=280; VSR-groep n=280.

Bron: Prop et al. (2021, figuur 5)

Op langere termijn positief effect jeugdsanctie op gunstige inkomenssituatie (behouden opleiding of werk) bij degenen die bij aanvang al gunstige situatie hadden, echter niet bij degenen met een ongunstige uitgangssituatie

Prop et al. (2021) zijn ook nagegaan of de toepassing van een jeugdsanctie op de langere termijneffect had op veranderingen in woon- of inkomenssituatie van jongvolwassenen.[59] Zij vonden dat jongvolwassenen die bij het begin van hun strafzaak een baan hadden of studeerden, na een jeugdsanctie (in plaats van na een volwassenensanctie) een iets grotere kans hadden twee jaar na afronding van de sanctie nog steeds een baan te hebben of te studeren. Andere effecten werden niet gevonden. Contrasterend vonden ze echter ook dat als de inkomensuitgangssituatie minder gunstig was (bij aanvang was sprake van een uitkering of geen inkomen) dit na een jeugdsanctie op de langere termijn gepaard ging met een grotere kans op een uitkering of onbekend inkomen in vergelijk met een volwassenensanctie. Dit wijst erop dat het toepassen van een jeugdsanctie in vergelijking met een volwassenensanctie bij degenen met sociale bindingen minder schadelijke gevolgen heeft voor die bindingen dan een volwassenensanctie, maar voor degenen met een ongunstige uitgangssituatie in inkomen de jeugdsanctie op langere termijn juist nadeliger kan uitpakken voor de bindingen. Er was geen informatie over de jeugdhulp die jongvolwassenen na de jeugdsanctie kregen.

De juiste sanctie, bij de juiste persoon

De resultaten van de quasi-experimentele effectstudie wijzen op het belang van het kunnen leveren van de juiste sancties bij de juiste persoon. Het toepassen van een jeugdsanctie in het algemeen heeft een negatief effect op recidivereductie, maar het toepassen van een jeugddetentie in plaats van een detentie laat geen verschil in

[59] Van de 682 jongvolwassenen met een jeugdsanctie in hun onderzoeksgroep zijn er 307 met een gunstige inkomensuitgangspositie (studerend of baan) en 153 die met een ongunstige uitgangspositie (uitkering of geen inkomen) gematcht aan een controlegroep (Prop et al., 2021, bijlage 5).

recidive zien. Daarbij is de selectie van de doelgroep en de inzet van *evidence based* interventies van groot belang. De selectie van de doelgroep van jongvolwassenen vertoont landelijke variatie evenals de tenuitvoerlegging van sancties en beschikbare zorg. Zo blijkt het voor de reclassering niet altijd mogelijk adequate jeugdhulp in te zetten omdat ze volgens de jeugdwet geen verwijzer zijn. In JJI's daarentegen lijken meer mogelijkheden te zijn om jongvolwassenen te helpen richting resocialisatie, met de inzet op werk, inkomen of een woonsituatie na afloop. Of daarbij ook *evidence based* interventies voor jongvolwassenen worden ingezet is op basis van de data niet bekend. Verder suggereert de mediatieanalyse op een indirect van een jeugdsanctie via resocialisatie op recidive bij een specifieke groep jongvolwassenen. Jongvolwassenen die vooraf aan de sanctionering een gunstige inkomenspositie hadden, lijken na een jeugdsanctie beter dan na een volwassenensanctie instaat deze positie na afloop te behouden en dat heeft weer een gunstig effect op recidivermindering later. Hoe dit mechanisme precies werkt vraagt nader onderzoek.

5.4 Efficiëntie

Efficiëntie is in kwalitatieve termen onderzocht en gaat hier over de vraag of met het beleid het best werkzame minimum is voorgesteld om het doel te bereiken en of dat in de praktijk ook zo uitpakt. Eerder werd geconstateerd dat de uitvoering van het adolescentenstrafrecht in de praktijk op hoofdlijnen conform de beoogde toepassing verloopt (Barendregt et al., 2018). Ook na implementatie van het adolescentenstrafrecht is het uitgangspunt toepassing van het volwassenenstrafrecht, tenzij de persoon van de jongvolwassen verdachte aanleiding biedt voor het jeugdstrafrecht. De officier van justitie heeft bij de vordering en voorgeleiding aan de rechter-commissaris de initiërende rol in de keuze voor een jeugdtraject of niet. In het vervolgingsproces adviseren reclassering en NIFP. De rechter beslist, motivering voor het toe te passen sanctiestelsel is niet verplicht. In de tenuitvoerlegging wordt het toegepaste sanctiestelsel gevolgd, waarbij de mogelijkheid is dat de reclassering ook toezicht en begeleiding levert.
Echter, in de strafrechtelijke keten is er in diverse fasen lokale variatie of wordt afgeweken van deze beoogde werking. Dat kan een efficiënte uitvoering van het adolescentenstrafrecht belemmeren. We vergelijken op de genoemde kernelementen waar een efficiënte werking van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen in de praktijk wordt belemmerd (zie verder paragraaf 3.4) en welke alternatieven door professionals zijn geopperd om een efficiënte werking bevorderen. De informatie is gebaseerd op interviews (Barendregt et al., 2018), vragenlijsten en groepsgesprekken met professionals (Van der Laan & Zeijlmans, 2021) en een internationale vergelijking (Zeijlmans et al., 2019).

De initiërende rol om jeugdstrafrecht te vorderen ligt bij het OM, waarbij wel overleg is met andere ketenpartners, bijvoorbeeld aan de ZSM-tafel, of met de verdediging. Er zijn arrondissementen waar het kabinet van de rechter-commissaris een proactieve rol speelt in de zin dat ze de officier bij voorgeleiding ook vraagt of het jeugdstrafrecht is overwogen. Desondanks blijft de officier van justitie de enige die in de fase voor berechting een jeugdstrafrechttraject kan vorderen. Professionals signaleren dat de kennis en ervaring met het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen bij commune officieren beperkt is. Een bijkomende belemmering is dat de vordering van de officier bij de voorgeleiding van een jongvolwassene in voorkomende gevallen een 'papieren'-vordering is. De officier is in voorkomende gevallen niet fysiek aanwezig waardoor informatie-uitwisseling over de jongvolwassene beperkt is

(Van der Laan & Zeijlmans, 2021).[60] Hierdoor kunnen jongvolwassenen waarvoor het jeugdstrafrecht wel een optie kan zijn al in een vroeg stadium van vervolging buiten de boot vallen. Door de professionals is geopperd, naast verbeteren van kennis, ook andere partijen zoals de rechter-commissaris de bevoegdheid te geven om in te kunnen zetten op een jeugdstrafrechttraject (Van der Laan & Zeijlmans, 2021), of de verdediging in de beginfase meer mogelijkheden geven het jeugdstrafrecht te bepleiten (Van der Laan & Zeijlmans, 2021).

Bij de selectie van de doelgroep kan het OM gebruikmaken van de richtlijnen vordering adolescentenstrafrecht (Staatscourant, 2017). De reclassering en het NIFP adviseren over de toepassing van het jeugdstrafrecht en kunnen daarbij gebruikmaken van een wegingslijst of –kader. Omdat gebruik van deze screeners niet verplicht is, is zowel binnen als tussen regio's variatie in welke indicaties worden gebruikt om te bepalen welke jongvolwassenen in aanmerking komen. Het ontbreken van een omschrijving van de doelgroep en dwingende selectiecriteria (Prop et al., 2018) lijken er aan bij te dragen dat professionals van de reclassering en NIFP elk hun eigen interpretatie hanteren bij wie in aanmerking komt voor een advies jeugdstrafrecht (Barendregt et al., 2018). Hoewel er met de wegingslijst en -kader overeenstemming is gezocht, sluiten deze niet goed aan bij de OM-richtlijnen (Buysse & Scherders, 2015; Spanjaard et al., 2020). Hierdoor blijft onduidelijk welke de beoogde doelgroep is. Dit belemmert zowel een effectieve als efficiënte werking van de toepassing van het adolescentenstrafrecht. Duidelijke criteria voor de doelgroep zijn nodig, evenals een overkoepelende systematiek in de screeners die door de verschillende organisaties worden gebruikt om de doelgroep te selecteren (zie Spanjaard et al., 2020).
Verder is er landelijk variatie in wanneer de reclassering een eerste advies uitbrengt. In sommige arrondissementen adviseert de reclassering bij de vroeghulp, in sommige arrondissementen is geen vroeghulp bij jongvolwassenen en volgt de eerste advisering pas in een latere fase. Variatie past bij maatwerk, maar het lijkt er ook op dat 'het wiel' meerdere keren wordt uitgevonden wat een efficiënte werkwijze niet ten goede komt. In groepsgesprekken is geopperd om de communicatie tussen de verschillende procespartijen over (de zaak van) een jongvolwassene te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld door de regie over een zaak van een jongvolwassene bij één partij te beleggen en/of door het stimuleren van lokale samenwerking tussen procespartijen in de fase van screening, vervolging, advisering en berechting. Daarnaast is geopperd dat de screening zo vroeg mogelijk in de keten moet plaatsvinden, bij voorkeur al aan de ZSM-tafel waar meerdere procespartijen zijn betrokken (Van der Laan & Zeijlmans, 2021).

Verder ervaren reclasseringsmedewerkers dat het uitbrengen van een advies over het jeugdstrafrecht intensiever en tijdrovender is dan een advies over volwassenenstrafrecht (zie ook Barendregt et al., 2018). Er is voor een dergelijk advies meer informatie nodig over (de problematiek en criminogene kenmerken van) de dader en zijn/haar sociale netwerk (thuis, school, werk), meer afstemming nodig om vooraf passende (jeugd)hulp toegezegd te krijgen en in het geval van voorlopige hechtenis wordt vaker een rapport gevraagd in het kader van schorsen of verlengen van de voorlopige hechtenis. Een veelgenoemde hindernis is dat het voor adviserende partijen met name in de fase voor berechting niet altijd mogelijk is om adequate jeugdhulp beschikbaar en/of gefinancierd te krijgen, of dat dit op z'n minst heel veel moeite komst om het voor elkaar te krijgen. Reclasseringsmedewerkers

[60] Het is niet bekend of dit in alle voorgeleidingen het geval is. Volgens de hierover geraadpleegde officieren komt het vaak voor en is de achterliggende reden de enorme werkdruk bij het OM.

ervaren dat het een lastig en intensief traject is om voordat een jongvolwassene is gesanctioneerd (forensische) jeugdhulp lokaal gefinancierd te krijgen. Zij zijn immers in het kader van de Jeugdwet geen verwijzer naar jeugdhulp. In voorkomende gevallen is het aanbod vanuit gemeenten niet passend of niet beschikbaar. Hierdoor worden reclassering en NIFP beperkt in hetgeen ze aan maatregel of hulp kunnen adviseren. In grotere steden lijkt dit probleem minder te spelen dan in kleinere gemeenten. Het gaat hier zowel over de beschikbaarheid van de jeugdhulp als over de financiering ervan door gemeenten. Geopperd is dat dit efficiënter kan door te kiezen voor een landelijk gefinancierd en dekkend stelsel voor (forensische) jeugdhulp aan jongvolwassen daders die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021) of op z'n minst intergemeentelijke samenwerking te stimuleren (vergelijk t.a.v. minderjarigen in de jeugdhulp Kromhout, Van Echtelt & Feijten (2020).

Rechters beslissen of het jeugdstrafrecht wordt toegepast. Op basis van vordering, adviezen en verschijning van de jongvolwassene kunnen ze maatwerk leveren. Hoewel er geen motiveringsverplichting is over het toe te passen sanctiestelsel blijken rechters hun beslissing toch vaak toe te lichten (wij vonden een toelichting in een derde van de gepubliceerde zaken) (wij vonden een toelichting in een derde van de gepubliceerde zaken, zie Zeijlmans & Van der Laan (2021) en paragraaf 4.3). Sommige rechters hechten eraan zelf uitgebreid een zaak te motiveren of zien de noodzaak daartoe om toch passende jeugdhulp te kunnen bieden. Andere genoemde redenen voor een uitgebreide advisering door de rechter zijn dat de adviezen over het al dan niet toepassen van het jeugdstrafrecht in zaken uiteenlopen, tegenstrijdig of volgens rechters niet altijd van dezelfde kwaliteit zijn. Ook zijn er verschillen in inzicht over de zaak (bijv. bij afwijking van de vordering) of over de jongvolwassene (een andere 'observatie') (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). De noodzaak die in dergelijke gevallen wordt ervaren om het opgelegde sanctiestelsel uitgebreid te motiveren, leidt tot een grotere werklast bij rechters.

Er is maar beperkt zicht op welke maatregelen en jeugdhulp jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht hebben gekregen en in hoeverre die zijn uitgevoerd en afgerond. Een analyse van vonnissen uit 2019 (Zeijlmans & Van der Laan, 2021en paragraaf 4.3) laat een grote variatie zien in de interventies, trainingen en begeleiding (op terrein van wonen en financiën) die jongvolwassenen krijgen opgelegd als de bijzondere voorwaarden. Verder blijkt uit de vonnissen dat waar het uitgangspunt is dat de tenuitvoerlegging het toegepaste sanctiestelsel volgt er naast de jeugdreclassering, ook in een aanzienlijk deel van de zaken de reclassering de begeleiding doet als het jeugdstrafrecht is toegepast. Deze variatie sluit aan bij het kunnen bieden van maatwerk. Het is hierbij niet bekend of en welke evidence based interventies of trainingen worden gebruikt. Vanuit dat perspectief kan landelijke variatie in jeugdhulp een efficiënte (en effectieve) werking belemmeren. Een optie kan zijn om een beperkt aantal *evidence based* interventies en trainingsvormen aan te bieden die door de erkenningscommissie justitiële interventies zijn erkend als minstens veelbelovend.[61]

Samenvattend, hoewel de uitvoering van het adolescentenstrafrecht op hoofdlijnen de beoogde werking lijkt te volgen, is er lokaal sprake van veel variatie in toeleiding, berechting en tenuitvoerlegging van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen.

[61] Op de website www.justitiëleinterventies.nl staan meerdere door de erkenningscommissie erkende interventies voor jongvolwassenen. Het merendeel daarvan richt zich op (cognitieve of sociale) vaardigheden of agressieregulatie, een enkele interventie gaat ook in op resocialisatie of werk (Diamant, Betere star)

Het leveren van maatwerk lijkt er in de praktijk toe te leiden dat het 'wiel' op verschillende plaatsen wordt uitgevonden, zowel bij de selectie en advisering, als bij de berechting en mogelijk ook bij de tenuitvoerlegging hoewel het zicht daarop beperkt is gebleven. Daarnaast kost het de reclassering veel moeite om jeugdhulp beschikbaar te krijgen omdat ze geen verwijzer zijn en vanwege landelijke variatie in beschikbare en gefinancierde jeugdhulp (zie ook later). Deze verschillende aspecten zit een efficiënte werking van het adolescentenstrafrecht in de weg.

5.5 Afstemming

Het evaluatiecriterium afstemming heeft betrekking op de vraag in hoeverre beleid is afgestemd met aanpalend beleid dat de doelgroep betreft. Belangrijk daarbij is dat beleid niet concurrerend is. Het voert te ver om in dit onderzoek volledig uit te zoeken met welk aanpalend beleid er afstemming of concurrentie is. We beperken ons tot hetgeen aan knelpunten is gesignaleerd. In de praktijk van het adolescentenstrafrecht zijn knelpunten volgens de professionals vooral terug te leiden tot problemen in de afstemming tussen de jeugdwet (*Kamerstukken II* 2012/13c, 33 684, nr. 3) en de wet rondom het adolescentenstrafrecht (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3). Het gaat dan met name om problemen bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor de jeugdhulp aan jongvolwassenen en problemen in het vinden van financiering.

Nog geen jaar na invoering van het adolescentenstrafrecht, is op 1 januari 2015 de jeugdwet ingevoerd (*Kamerstukken II* 2012/13c, 33 684, nr. 3). De jeugdwet maakt onderdeel uit van meerdere grote wetten rondom de decentralisatie van overheidstaken. Met de jeugdwet is de jeugdzorg (jeugdreclassering, jeugdbescherming en jeugdhulp) van het rijk overgeheveld naar de gemeenten. Gemeenten zijn sindsdien ook verantwoordelijk voor het leveren van de juiste zorg op maat voor jeugdigen. Een van de taken die gemeenten erbij hebben gekregen is het leveren (en financieren) van jeugdreclassering en (forensische) jeugdhulp. Met name op dit terrein raakt de jeugdwet de wet adolescentenstrafrecht. Gemeenten zijn verplicht (forensische) jeugdhulp te geven aan jongvolwassenen waarbij het jeugdstrafrecht is toegepast (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3). Er is geen empirisch onderzoek bekend naar de afstemming (of het ontbreken daarvan) tussen beiden wetten specifiek voor de groep jongvolwassenen (Bruning et al., 2018, p. 96). Wel worden in de eerste evaluatie van de jeugdwet de volgende knelpunten gevonden die ook jongvolwassenen die onder het jeugdstrafrecht zijn berecht raken.

- Gemeentes zijn verantwoordelijk dat jeugdhulp, alsook jeugdreclasseringsmaatregelen, geleverd wordt. Deze hulp wordt geleverd via gecertificeerde instellingen (GI's). De GI begeleidt een jeugdige bij een jeugdreclasseringsmaatregel en houdt toezicht op het naleven van de voorwaarden. Daarnaast hebben ze een centrale rol in de jeugdhulp omdat de jeugdreclasseerder de brug is naar verplichte hulpverlening (Regeling Jeugdwet, 2020, p. 41). Uit de evaluatie van de jeugdwet blijkt dat deze zorg in het kader van het jeugdstrafrecht niet altijd en niet altijd tijdig beschikbaar is. Ook is het beschikbare aanbod van jeugdreclassering door de GI's beperkt (Bruning et al., 2018, p. 60) en onbekend is of daarbij gebruik wordt gemaakt van evidence based interventies. Dit beperkt de rol van de (kinder)rechter om maatwerk te kunnen leveren bij het opleggen van een jeugdreclasseringsmaatregel. Soortgelijke bevindingen worden gemeld door professionals ten aanzien van de zorg aan jongvolwassenen die met het jeugdstrafrecht in aanraking komen (Van der Laan & Zeijlmans, 2021).

- De marktwerking in de jeugdzorg leidt ertoe dat gemeenten kunnen besluiten niet verder te gaan met een specifieke GI. Dit geldt ook in het kader van jeugdreclassering. De continuïteit van zorg, bijvoorbeeld geleverd in het kader van een jeugdreclasseringsmaatregel, is dan in gedrang (Bruning et al., 2018, p. 97). Dit betekent dat als rechters een jeugdreclasseringsmaatregel opleggen aan een jongvolwassene ze er niet zeker van kunnen zijn dat deze via een specifieke GI kan worden uitgevoerd. Anders gezegd, het systeem van certificering van GI's zoals ingesteld met de jeugdwet bedreigt de continuïteit van zorg (Friele et al., 2018, p. 548), ook voor jongvolwassenen.
- De afstemming tussen de zorgwetten WMO en de jeugdwet is na de decentralisatie niet optimaal (Kromhout et al., 2020; Raad voor het openbaar bestuur, 2017). Dit geldt voor de regels, de verantwoordelijkheden (welke partij is verantwoordelijk voor de zorg, de gemeenten of bovenregionale instanties, als het gaat om bovenregionale zorg) als financiële middelen (gemeenten krijgen alleen middelen voor zorg die ze leveren binnen hun eigen woongemeente). Dit punt gaat ook op voor jongvolwassenen die een jeugdsanctie met bijzondere voorwaarden voor jeugdhulp of zorg krijgen opgelegd, ook als het gaat om jeugdhulp in de vorm van nazorg na een jeugddetentie (Van der Laan & Zeijlmans, 2021).

Uit de praktijk van het adolescentenstrafrecht worden soortgelijke knelpunten in de afstemming met de jeugdwet gehoord (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Met name in de fase voorafgaand aan de berechting ervaren professionals moeite met toegezegd krijgen dat (forensische) jeugdhulp voor jongvolwassenen beschikbaar komt en wordt gefinancierd. In strafrechtelijk kader is een beslissing van de rechter nodig om jeugdhulp te krijgen, de woongemeente is dan verplicht deze te leveren en financieren (zie ook Jeugdwet artikel 3.5 lid 4). Met name in de kleinere gemeenten lijkt men minder of niet op de hoogte van deze verplichting voor jongvolwassen daders. Mogelijk ook omdat men in sommige gemeenten nauwelijks te maken krijgt met jongvolwassenen met complexe problematiek waarvoor jeugdhulp wordt opgelegd (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Het is de vraag of de geldende problemen voor jongvolwassen daders waarvoor jeugdhulp nodig is worden opgelost met de huidige aanpassing van de jeugdwet (in consultatie 2020; VWS, 2020). Daarin worden namelijk geen aanpassingen gedaan ten aanzien van jongvolwassenen in het strafrecht.

In 2019 is de wet Forensische zorg gedeeltelijk in werking getreden (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 398, nr. 3). Al bij de memorie van toelichting werd door de RSJ en het NIFP gevraagd om de forensische jeugdhulp onder te brengen in deze nieuwe wet (ibid p. 34). Vanwege het complexe terrein van jeugdhulp en de omvang van de stelselherziening bij de forensische zorg is besloten dit niet te doen. Deze situatie is nog steeds actueel. Hiermee continueert het hierboven beschreven knelpunt voor het leveren van forensische zorg aan jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht aangezien hun zorg niet centraal geregeld en gefinancierd wordt.

Samenvattend, hoewel er op papier afstemming is tussen de jeugdwet en de wet adolescentenstrafrecht, blijken er in de praktijk meerdere knelpunten te zijn die de (forensische) jeugdhulp en jeugdreclassering aan jongvolwassenen belemmeren. Deels zijn deze terug te voeren op onvoldoende afstemming tussen beide wetten (bijv. wat te doen met jongvolwassenen in de adviseringsfase), deels betreft het beperkingen in de praktijk (beschikbaarheid van zorg, bedreiging continuïteit van zorg, onbekendheid bij kleinere gemeenten, reclassering geen verwijzer).

5.6 Transparantie

Vanuit public policy evaluation is transparantie als evaluatie criterium te vertalen met in hoeverre beleid en de uitvoering daarvan begrijpelijk is voor betrokkenen. In geval van een strafproces is transparantie uiting van een 'fair trial'. Het impliceert dat een verdachte een globaal of algemeen begrip kan hebben van het strafproces, de straf die wordt opgelegd en volgens welk strafstelsel er wordt gesanctioneerd (Liefaard, 2015, p. 247-250). De verwachting is dat in de vervolgings- en berechtingsfase transparantie onder meer blijkt uit een begrijpelijke advisering over welk type strafrecht door forensisch deskundigen is geadviseerd en in een begrijpelijke motivering van het toegepaste sanctiestelsel en de opgelegde sanctie (zie hierover ook Prins, Griffioen & Broeders, 2013). Met name in het adolescentenstrafrecht is transparantie in het justitiële proces en het begrip dat de jongvolwassene van het proces heeft van belang. Er zijn namelijk aanwijzingen dat (sommige) jongvolwassen verdachten vanwege hun achterlopende ontwikkeling niet voldoende instaat zijn het strafproces te begrijpen en daaraan deel te nemen (incompetence; Monahan et al., 2015, p. 591 e.v.). Dit heeft dan vervolgens weer gevolgen voor de werking van een sanctie of interventie.

Transparantie in vordering, advisering en berechting
Praktijkprofessionals zijn van mening dat het hele strafproces waarin jeugdstrafrecht wordt overwogen en de stappen die daarin worden gezet voor een jongvolwassene niet allemaal even begrijpelijk zijn (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). De vordering en advisering worden door professionals minder transparant gevonden dan de berechting (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Zo zeggen Officieren van Justitie dat de keuze voor jeugd- of volwassenenstrafrecht moeilijk is uit te leggen aan jongvolwassenen. Het is bijvoorbeeld lastig uit te leggen wat het 'voordeel is van de verplichtingen die een nachtdetentie met overdag schoolplicht of werk of interventie in een JJI met zich meebrengt ten opzichte van de mogelijkheden die het vastzitten in een huis van bewaring waar ze de hele dag niets hoeven te doen' aldus een van de gesproken professionals. Ook ervaren professionals dat jongvolwassenen met name aan het begin van het strafproces, zoals bij de voorgeleiding en trajectconsulten, niet begrijpen wat er nu gaande is. Advocaten geven aan dat zij de in de advisering gebruikte criteria waarom wel of geen jeugdtraject ook voor hen niet altijd even duidelijk zijn. Verder ervaren zij ook dat jongvolwassenen niet altijd goed begrijpen waarom ze als volwassene een jeugdsanctie krijgen. Rechters ervaren dat het voor hen ook niet altijd mogelijk is om op basis van de juridische regels en de (soms tegenstrijdige) adviezen begrijpelijk aan een jongvolwassene uit te leggen waarom gekozen wordt voor het jeugdstrafrecht. Ook melden rechters dat de kwaliteit van de adviezen die in een rechtszaak worden gegeven door meerdere forensisch deskundigen niet altijd gelijk is. In voorkomende gevallen zijn tegenstrijdige adviezen ook moeilijk te volgen. Dat adviezen van forensisch deskundigen voor rechters niet altijd even begrijpelijk zijn is problematisch aangezien ze in hun beslissing daar wel gebruik van maken (Van der Laan & Zeijlmans, 2021).

Berechting
Er is voor de rechter geen motiveringsverplichting over het al dan niet toepassen van het jeugdstrafrecht bij een jongvolwassene (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3). Eerder merkten anderen (Liefaard & Rap, 2018; Struijk, 2017) al op dat het ontbreken van de motiveringsverplichting leidt tot minder transparantie in zaken waarbij verdachten wel voldoen aan de conditie 'persoon van de dader', namelijk een onvoltooide ontwikkeling, maar waarin uiteindelijk regulier strafrecht wordt

toegepast. De rechter mag hierin zijn eigen afweging maken (Struijk, 2017, p. 260). In veel vonnissen waarin 77c Sr. is toegepast wordt volstaan met de summiere omschrijvingen met verwijzing naar de juridisch technische verwijzing 'persoon van de dader' (Liefaard & Rap, 2018; Struijk, 2017; Zeijlmans & Van der Laan, 2021). Liefaard en Rap (2018, p. 370) menen dat hierdoor rechtsonzekerheid op de loer ligt. Het pleidooi was om de toepassing van 77c Sr. toch te motiveren.
Uit onze analyse van (voornamelijk meervoudige kamer) vonnissen uit 2019 waarin het jeugdstrafrecht is gevorderd, geadviseerd of toegepast signaleren we dat ondanks het ontbreken van de motiveringsverplichting voor welk type sanctiestelsel bij jongvolwassenen toe te passen in ruim een op de drie zaken (24 van de 60) een gedetailleerde en begrijpelijke motivering door de rechtbank aanwezig is (Zeijlmans & Van der Laan, 2021). Het gaat dan vooral om zaken waarin de adviezen van elkaar afweken en de rechtbank zich genoodzaakt ziet om zijn beslissing uitgebreid te motiveren. Ook in ruim een op de drie door ons geanalyseerde zaken (24 van de 60) blijft de motivering beperkt tot het benoemen dat voldaan is aan de technisch juridische conditie(s) persoon van de dader of omstandigheid van het feit. Inhoudelijk is dan niet duidelijk waarom jeugdstrafrecht is gekozen. Verder signaleren we dat in ruim een op de zes zaken (11 van de 60) er volstaan wordt met het volgen van de adviserende partij zonder enig argument.[62] In één zaak wordt helemaal geen onderbouwing gegeven. Hoewel in een aanzienlijk deel van de zaken geen sprake is van een begrijpelijke of transparante motivering voor het toe te passen sanctiestelsel, blijkt een deel van de rechtbanken dit wel te doen, met name als er afwijkende adviezen zijn.

Samenvattend, professionals signaleren dat de stappen in de verschillende procesfasen voor hen en naar hun inschatting ook voor jongvolwassenen niet heel begrijpelijk zijn, met name waar het gaat om de vordering en advisering voor een jeugdsanctie. De praktijk van de toepassing van het jeugdstrafrecht is dan ook niet heel transparant voor professionals en jongvolwassen daders.

5.7 Gelijkwaardige kansen

Bij gelijkwaardige kansen in het adolescentenstrafrecht gaat het om de vraag in hoeverre jongvolwassen daders, gegeven hun criminogene kenmerken, problematiek en behoeften, gelijkwaardige kansen krijgen om met een sanctie uit het jeugdstrafrecht op een conventioneel acceptabele manier weer mee te draaien in de maatschappij. Dat wil zeggen, zodanig dat de jeugdsanctie hen helpt in het versterken van resocialisatie en in het afbouwen of stoppen met hun criminele carrière. Gelijkwaardige kansen betekent niet dat iedere jongvolwassene dezelfde sanctie of hulp krijgt. Het gaat om het bieden van adequate mogelijkheden die aansluiten bij de kenmerken van een jongvolwassene zonder dat daarin onderscheid wordt gemaakt naar demografische, regionale of tijdskenmerken, of kenmerken van de professional waarmee een jongvolwassene te maken krijgt.
Dit vraagt wel om een duidelijke omschrijving en selectie van de doelgroep, eenduidige criteria voor screening van de doelgroep, het beschikbaar stellen van passende, *evidence based* interventies en beperken van verschillen die voortkomen

[62] Dit betekent niet dat de strafbaarheid van het feit of de sanctie niet worden gemotiveerd. Dat is wel degelijk het geval. Hier gaat het alleen om de vraag of het toegepaste sanctiestelsel wordt gemotiveerd.

uit stelsel of regionale variatie, of als gevolg dat iemand tot een specifieke groep behoort.[63]

De theorie
Niet alle jongvolwassenen komen in aanmerking voor sanctionering volgens het jeugdstrafrecht.[64] De beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht is dat maatwerk wordt geboden met een sanctie (inclusief de hulp) waarbij het brede arsenaal aan sancties uit jeugd- of volwassenenstrafrecht kan worden gebruikt. Onderdeel is de vordering door de officier en advisering over de persoonlijkheid van een jongvolwassene door forensisch deskundigen aan de rechter. Hiermee lijkt het uitgangspunt gericht te zijn op het bieden van gelijkwaardige kansen op een passende sanctie, rekening houdend met de persoonlijke kenmerken van een jongvolwassen dader. Ook uit gesprekken met professionals komt deze verwachting over het adolescentenstrafrecht naar voren (Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Men is van mening dat het adolescentenstrafrecht in theorie gelijkwaardige kansen biedt voor jongvolwassen daders. De mogelijkheid tot maatwerk en het opleggen en aanbieden van een breed scala aan sancties en interventies toegespitst op de individuele kenmerken van een jongvolwassene dragen hieraan bij. De indruk is dat gelijkwaardige kansen zijn verbeterd ten opzichte van voor de invoering van het adolescentenstrafrecht. Zo zegt een officier 'het jeugdstrafrecht biedt meer mogelijkheden om op maat te sanctioneren'.

Of gelijkwaardige kansen op een passende sanctie ook geboden (kunnen) worden is daarmee een praktijkvraag. Zowel wat betreft de selectie van de doelgroep als het bieden van passende sancties en hulp.

Hindernissen in de praktijk
Tot zover de theorie. In de praktijk worden meerdere hindernissen gesignaleerd die het bieden van gelijkwaardige kansen in de weg lijken te zitten (Barendregt et al., 2018; Prop et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021; Zeijlmans & Van der Laan, 2021). Deze hindernissen hebben betrekking op het stelsel, de professionele praktijk en kenmerken van de doelgroep.

Het stelsel
- Het uitgangspunt is 'volwassenenstrafrecht, tenzij'. Dit betekent per definitie dat er gestuurd wordt aan het begin van het strafproces. Welk type sanctie en interventie een jongvolwassene krijgt en volgens welk sanctiestelsel, is afhankelijk van welke professional de jongvolwassene in de keten treft. De expertise en ervaring van de individuele actoren in de keten zijn sturend. Vooralsnog ontbreekt een gevalideerd selectie-instrument dat ketenbreed wordt ingezet. Hierdoor zit in het stelsel een bepaalde mate van willekeur. Welk type strafrecht het best past, is (deels) afhankelijk van individuele actoren. Dit lijkt met name een probleem bij een voorgeleiding aan de rechter-commissaris. Bij

[63] De gedachte sluit aan bij het RNR-principe dat sancties en interventies alleen effectief zijn als ze afgestemd zijn op de behoeften en benodigdheden van individuele daders (Andrews & Bonta, 1994; Boendermaker, Dekovic, & Asscher, 2015). Hiermee is de vraag over gelijkwaardige kansen gerelateerd aan de effectiviteitsvraag.

[64] In de eerste brief aan de Tweede Kamer over het adolescentenstrafrecht in 2011 werd geschreven over een generieke maatregel voor alle 15- tot 23-jarigen (*Kamerstukken II* 2011/12, 28 741, nr. 17; Kempen, 2014). Uiteindelijk is ervoor gekozen om de toepassing van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen te laten afhangen van de juridische condities 'persoon van de dader' en 'omstandigheden van het feit' (*Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3).

een berechting zijn meerdere partijen betrokken waardoor meer overwegingsmogelijkheden zijn (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021).

De praktijk

- In de vordering van de officier van justitie vindt een voorselectie plaats van jongvolwassenen. De beslissing bij de voorgeleiding aan de rechter-commissaris om een jongvolwassene in een JJI of in een PI (of HvB) in voorlopige hechtenis te nemen, is al een voorselectie op een jeugd- of volwassenensanctie. Deze voorselectie is niet alleen afhankelijk van de persoon van de verdachte, maar ook van professionals in de keten (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Het gaat dan bijvoorbeeld om de kennis van de officier over de mogelijkheden die het jeugdstrafrecht biedt en de al dan niet proactieve opstelling van de rechter-commissaris. Uit gesprekken met professionals blijkt variatie te zijn in de kennis over die mogelijkheden waarbij met name commune officieren minder goed op de hoogte lijken van het jeugdstrafrecht. Ook regionaal lijkt er variatie te zijn: in sommige regio's zijn zogenoemde kenniskringen ASR, in andere niet.
- Landelijk is er variatie in het opleggen van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Jongvolwassen verdachten hebben niet overal dezelfde kans om via het jeugdstrafrecht berecht te worden. De analyse over alle jongvolwassenen in de periode 2014 tot 2019 laat zien dat in sommige arrondissementen ten opzichte van de referentiecategorie Amsterdam de kans tot wel twee keer zo groot is om volgens het jeugd dan het volwassenenstrafrecht berecht te worden ongeacht enkele achtergrondkenmerken (paragraaf 4.3).
- Het vinden en financieren van geschikte en beschikbare behandel- of verblijfplekken en de inzet van jeugdhulp bij jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht is niet overal in Nederland gelijk (Barendregt et al., 2018, p. 8; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). De rechter lijkt in voorkomende gevallen af te wijken van adviezen van de reclassering of het NIFP om jeugdstrafrecht op te leggen omdat de financiering voor een behandelplek niet rondkomt (Barendregt et al., 2018, p. 9). Door de decentrale wijze van financieren van jeugdzorg kunnen in Nederland niet alle jongvolwassenen aanspraak maken op passende jeugdreclassring of (forensische) jeugdhulp (Friele et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021).

De doelgroep

De selectie van jongvolwassenen voor het jeugdstrafrecht lijkt slechts beperkt afhankelijk van de OM-richtlijn, de ASR-wegingslijst of het ASR-wegingskader. Deze screeners worden immers in voorkomende gevallen niet gebruikt of gebruik ervan wordt in ieder geval niet geregistreerd (paragraaf 4.2). De selectie lijkt vooral af te hangen van de kennis en ervaring van de individuele professional.

- Het centrale concept 'onvoltooide ontwikkeling' is voor de advisering over de persoon van de verdachte onduidelijk en wordt niet eenduidig toegepast (Prop et al., 2018; Spanjaard et al., 2020; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Ook wegingslijst en –kader van reclassering en NIFP lijken niet overal en niet eenduidig te worden gebruikt. Rechters zeggen in hun beslissing wel belang te hechten aan het concept en de advisering daarover (Barendregt et al., 2018).
- Professionals wijzen erop dat specifieke groepskenmerken van jongvolwassenen leiden tot verschillen op een vordering, advisering of berechting met een jeugdsanctie (Van der Laan & Zeijlmans, 2021), hoewel die mening niet door iedereen wordt gedeeld. Jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking hebben een grotere kans om in aanmerking te komen voor het jeugdstrafrecht. Recidivisten en daders van ernstige feiten zouden juist minder gelijkwaardige kansen

krijgen op een passende sanctie uit het jeugdstrafrecht (hoewel dit beeldvorming is want het blijkt niet uit de cijfers zie paragraaf 4.3). Ook jongvolwassenen met ernstige psychiatrische problematiek en jongvolwassen daders die de Nederlandse taal niet goed beheersen vanwege migratieachtergrond of omdat ze een asielzoekersstatus zonder verblijfsvergunning hebben (Van der Laan & Zeijlmans, 2021), hebben minder gelijke kansen op een jeugdsanctie dan andere jongvolwassenen. Bovenstaande punten worden bevestigd in een kwantitatieve vergelijking voor de jaren 2014 en 2015 (Prop et al., 2021). Daaruit blijkt dat jongvolwassenen die het jeugdstrafrecht krijgen vaker lager opgeleid zijn en iets minder vaak een migratieachtergrond hebben dan jongvolwassenen die een volwassenensanctie krijgen. Er worden geen verschillen naar criminele carrière gevonden (Prop et al., 2021).

Uit vonnissen waarin argumenten voor een jeugdsanctie worden gegeven, wordt niet duidelijk welke en met name hoeveel argumenten door de rechtbank als voldoende worden gezien om jeugdstrafrecht toe te passen (Zeijlmans & van der Laan, 2021). Sommige vonnissen zijn summier en beperkt tot technisch juridische condities, in andere vonnissen wordt heel gedetailleerd op basis van advisering en eigen signalering door de rechtbank gemotiveerd dat een jeugdsanctie nodig is. Ten tweede signaleren we dat waar de ene rechtbank bepaalde criteria als contra-indicatie ziet voor toepassing van het jeugdstrafrecht (ondanks adviezen daartoe), zoals de ernst van het feit of het gegeven dat iemand de preventieve hechtenis in een PI heeft doorgebracht, deze contra-indicaties door andere rechtbanken juist als niet terzake doende opzij worden gezet. Ten derde worden bepaalde indicaties die bij de ene rechtbank gebruikt worden om voor een jeugdsanctie te kiezen, zoals de jeugdigheid of specifieke gedragingen, door de andere rechtbank gehanteerd om een de uiteindelijke strafmaat te matigen. De gedachte van het kunnen bieden van maatwerk bij de toepassing van het adolescentenstrafrecht en het ontbreken van de motiveringsverplichting zorgen ervoor dat op de relevante (contra-)indicaties vonnissen moeilijk tot niet met elkaar vergelijkbaar zijn.

Samenvattend, lijkt het uitgangspunt van het adolescentenstrafrecht waarbij het bieden van maatwerk centraal staat theoretisch gericht op het bieden van gelijkwaardige kansen. In de praktijk lijken er meerdere hindernissen te zijn voor gelijkwaardige kansen die terug te leiden zijn tot stelselproblemen, individuele kenmerken van professionals, regionale variatie en kenmerken van specifieke groepen jongvolwassenen. De genoemde punten vormen bedreigingen voor gelijkwaardige kansen, wat mogelijk kan leiden tot rechtsongelijkheid voor jongvolwassenen die in aanmerking kunnen komen voor het jeugdstrafrecht (zie ook Prop et al., 2018; Schmidt et al., 2020).

6 Belangrijkste bevindingen en conclusie

Zeven jaar na implementatie is de werking van het adolescentenstrafrecht in deze overkoepelende studie geëvalueerd. De focus ligt op de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassen (18- tot 23-jarigen) daders van een misdrijf. Is er evidentie voor de beleidslogica van het adolescentenstrafrecht? Hoe werkt het adolescentenstrafrecht in de praktijk voor deze doelgroep? Welke afwegingen vinden plaats in de selectie van jongvolwassenen? Is de aanpak in de praktijk effectief? Welke knelpunten zijn er? Maar ook, welke mogelijkheden zijn er voor de toekomst? Om de werking van het adolescentenstrafrecht overkoepelend te evalueren zijn meerdere evaluatiecriteria gebruikt die zijn afgeleid uit de *public policy evaluation*. Naast criteria als relevantie, effectiviteit en impact welke iets zeggen over doeltreffendheid, komen ook aan mensenrechten gerelateerde criteria als transparantie en gelijkwaardigheid in de aparte aanpak van jongvolwassenen aan de orde.
In dit hoofdstuk maken we de balans op. Dit door eerst de drie centrale vraagstellingen van het onderzoek te beantwoorden. Achtereenvolgens gaan we in op de werking van toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen (paragraaf 6.1). Dit wordt gevolgd door de mogelijkheden en belangrijkste knelpunten en ongewenste gevolgen (paragraaf 6.2). Daarna bespreken we de mogelijkheden voor de toekomst van de aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafrecht waarbij ook aanbevelingen worden gedaan (paragraaf 6.3). Vervolgens benoemen we beknopt de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek (paragraaf 6.4). Daarna wordt het adolescentenstafrecht tegen de meetlat van meerdere evaluatiecriteria gelegd (paragraaf 6.5). Tot slot trekken we een conclusie over wat deze evaluatie nu betekent voor de toekomst van het adolescentenstrafrecht in Nederland (paragraaf 6.6).

6.1 Werking aparte bejegening van jongvolwassenen

De eerste vraag in dit onderzoek was: Hoe werkt de aparte bejegening van jongvolwassenen in het strafrecht in Nederland en hoe doeltreffend is deze aanpak?

6.1.1 Een ontwikkelingsgericht sanctiestelsel

In Nederland zijn in 2019 door de rechter ruim 8.000 strafzaken afgedaan tegen jongvolwassenen wegens een misdrijf. Het reguliere wettelijke kader is dat strafzaken tegen jongvolwassenen worden afgedaan volgens het volwassenenstrafrecht. Vanuit de signalering dat bij jongvolwassen daders sprake is van een 'onvoltooide' (in 2020 hernoemd tot 'achterlopende') ontwikkeling die kan bijdragen aan het continueren van een criminele carrière, kunnen sinds 1 april 2014 jongvolwassenen tot 23 jaar als de persoon van de verdachte of de omstandigheden van het feit daartoe aanleiding bieden volgens het jeugdstrafrecht worden gesanctioneerd (artikel 77c Sr.; *Kamerstukken II* 2012/13a, 33 498, nr. 3; *Staatscourant*, 2017). De beleidslogica is dat bij jongvolwassenen met een 'onvoltooide' ontwikkeling de toepassing van het jeugdstrafrecht vanwege de pedagogische insteek en focus op heropvoeding en resocialisatie adequater kan bijdragen aan recidivereductie dan sancties vanuit het volwassenenstrafrecht waarbij de nadruk ligt op vergelding. Met het adolescentenstrafrecht is meer nadruk komen te liggen op de vordering door de officier van justitie en advisering door forensische deskundigen van de reclassering en het NIFP. Hierdoor kan zicht worden verkregen op de omstandigheden van het

feit, de (criminogene) kenmerken van de dader, welke sanctie en/of hulp passend en adequaat kan zijn voor de jongvolwassene en volgens welk sanctiestelsel. Beoogd is dat de tenuitvoerlegging van sancties het toegepaste stelsel volgt, ofwel bij toepassing van het jeugdstrafrecht een jeugdsanctie of begeleiding door de jeugdreclassering zodat gebruikgemaakt kan worden van de pedagogische en op heropvoeding gerichte aanpak die daarbij geldt (hoewel hierbij wel een uitzondering is gemaakt voor passende begeleiding door de reclassering). Centraal in het adolescentenstrafrecht staat het kunnen leveren van maatwerk voor passende sancties, inclusief (jeugd)hulp om met als tussenliggend doel resocialisatie te bevorderen en uiteindelijk recidive te verminderen.

6.1.2 Toename toepassing jeugdstrafrecht bij 18-23-jarigen

Ontwikkelingen in de jaren 2012 tot en met 2019 laten, conform voorafgestelde verwachting (Jongebreur & Reitsma, 2014), vanaf 2014 een toename zien in advisering, toepassing en tenuitvoerlegging van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen. Deze stijgingen moeten worden gezien tegen de achtergrond van een algemene daling in instroom in de strafrechtketen van jongvolwassen daders (Van der Laan, Beerthuizen & Boot, 2021).

Beperkte toepassing jeugdstrafrecht bij 18- tot 23-jarigen, vooral toename bij 18- tot 21-jarigen. Wel forse en jaarlijkse toename sinds 2014, ook in kernindicatoren van advisering en tenuitvoerlegging. Er zijn hiaten in registratie.

- Er is sinds 2014 sprake van een jaarlijkse toename in de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen, die vanaf 2016 wel iets afvlakt maar ook in 2019 nog toeneemt. In 2019 is in ruim 6% van de strafzaken tegen 18- tot 23-jarigen het jeugdstrafrecht toegepast (in absolute aantallen ruim 500 zaken per jaar). Hoewel het om een klein deel gaat van de totale populatie 18- tot 23-jarige daders van een misdrijf die door de rechter worden afgedaan, is het een forse toename in vergelijking met 2012 toen het 0,6% van de strafzaken betrof. De toename betreft vooral de jongvolwassenen die ten tijde van het delict 18 tot 21 jaar waren (10% van alle gerechtelijke strafzaken bij deze leeftijdsgroep). Het jeugdstrafrecht wordt beperkt bij de 21- en 22-jarigen toegepast (ruim 1% van de strafzaken).
- Het percentage jeugdstrafrecht adviezen bij 18-23-jarigen door de reclassering is van 2015-2019 toegenomen van 11,5% tot 14,8%. Het percentage geadviseerde jeugdhulp in die adviezen is toegenomen van minder dan 40% in 2015 naar 46% in 2019.
- Het percentage voorgeleidingsconsulten bij jongvolwassenen in het kader van het adolescentenstrafrecht door het NIFP is toegenomen van minder dan 1% in de periode 2012-2014 tot 49% in 2019. Het percentage PJ-rapportages door NIFP bij 18- tot 23-jarigen is over de tijd stabiel (rond de 17% van alle PJ-rapportages), hoewel hierbij niet bekend is of er een advies voor jeugdstrafrecht is gegeven.
- Het percentage 18- tot 23-jarigen dat in voorlopige hechtenis zit in een JJI is toegenomen van 9% in 2013 tot rond de 28% in 2019 (en afgenomen in het GW). Het percentage 18-23-jarigen dat wegens 77c Sr. in een JJI zit, is gestegen tot 16% van alle jeugddetenties in 2019. Deze toename gaat gepaard met een lichte afname van detenties van 18-23-jarigen in het gevangeniswezen.
- Het percentage 18-23-jarigen dat begeleid wordt via de jeugdreclassering is sinds 2015 licht toegenomen van 32% tot bijna 37% in 2019 van alle begeleidingen door de jeugdreclassering. Landelijk is niet geregistreerd of een (jeugd)reclasseringsbegeleiding in het kader van het jeugdstrafrecht is. Ook bieden landelijke

registraties geen zicht op welke bijzondere voorwaarden ten aanzien van begeleiding of (jeugd)hulp zijn uitgevoerd.

Ondanks de stijgingen merken we ook op dat veel informatie die betrekking heeft op de toepassing van 77c Sr. op landelijk niveau niet beschikbaar is in de registratiesystemen of moeizaam te achterhalen is. Zo wordt het voornemen van de officier van justitie om al dan niet jeugdstrafrecht te vorderen niet (landelijk) geregistreerd. Ook is de registratie van adviezen voor adolescentenstrafrecht door reclassering en NIFP incompleet. Bij de reclassering is in bijna de helft van de adviezen niet bekend of geregistreerd of het een jeugdstrafrechtadvies is. Landelijk is geen zicht op hoe vaak in PJ-rapportages jeugdstrafrecht wordt geadviseerd. Ook is niet bekend of jeugdreclasseringsbegeleiding bij jongvolwassenen in het kader van 77c Sr. is of dat het een continuerende begeleiding vanuit de minderjarigheid is. Verder is niet bekend hoe vaak en welke verschillende typen (jeugd)hulp worden uitgevoerd. Kortom, er zijn duidelijke hiaten in de registratie. Dit vertroebelt het zicht op de werking van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen.

Jeugdstrafrecht relatief vaak toegepast bij 18-tot 23-jarigen die ernstige delicten plegen en waarbij sprake is van complexe problematiek
Bij jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht, betreft het relatief vaak ernstige delicten en complexe problematiek. In vergelijking met jongvolwassenen die in 2014 en 2015 een volwassenensanctie kregen, zijn 18-23-jarigen gesanctioneerd met een jeugdsanctie relatief vaker van Nederlandse achtergrond, hebben vaker een lager opleidingsniveau, zijn vaker schoolgaand en wonen relatief vaker thuis bij een van de ouders, of in een institutioneel huishouden. Ze worden vaker verdacht van een ernstig misdrijf (diefstal met geweld, ernstig geweld, zedenmisdrijven) en krijgen vaker daarvoor een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Ook zijn jongvolwassenen die een jeugdsanctie krijgen opgelegd gemiddeld iets jonger bij het plegen van het feit en hebben ze gemiddeld een langere criminele carrière. Uit een subsample bleek dat er relatief vaker sprake is van (licht) verstandelijke beperking, beperkte impulscontrole en problemen in de agressieregulatie dan jongvolwassenen die een volwassenensanctie krijgen (Prop et al., 2018). Dit zijn duidelijk kenmerken van een achterlopende ontwikkeling, waarbij ook opgemerkt moet worden dat sommige daarvan relatief statisch zijn en moeilijk veranderbaar. Tevens is gevonden dat er ook veel jongvolwassenen zijn waarbij deze kenmerken niet zijn gevonden in de informatie die is geregistreerd. Dit wijst erop dat in de praktijk de nodige variatie is bij welke jongvolwassene jeugdstrafrecht wordt geadviseerd en toegepast.

6.1.3 Wisselend effect toepassing 77c Sr.

De recidive twee jaar na afronding van de sanctie onder 18-23-jarigen die in de jaren 2014 tot en met 2016 volgens 77c Sr. werden gesanctioneerd is hoog. Twee jaar na uitstroom blijkt minstens de helft opnieuw met justitie in aanraking te zijn geweest wegens een nieuw misdrijf. Wel daalt de recidive bij recentere cohorten. Het recidiveniveau onder 77c Sr. gesanctioneerden ligt hoger dan onder de totale groep door de rechter gesanctioneerde jongvolwassenen. Ook komt de recidive in recentere cohorten dichter bij dit totaal te liggen (Verweij & Tollenaar, 2020).

Bij geheel aan sancties een negatief effect op recidive, bij vrijheidsbeneming geen effect, mogelijk een indirect effect bij specifieke groepen jongvolwassenen via resocialisatie

Het effect van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen is wisselend en afhankelijk van het type sanctie en mogelijkheden van jongvolwassenen tot resocialisatie (Prop et al., 2021). De toepassing van het jeugdstrafrecht in het algemeen (taakstraffen en vrijheidsbeneming tezamen), heeft onder jongvolwassenen die in de eerste twee jaren na invoering zijn berecht een negatief effect: er is meer recidive onder de jongvolwassenen met een jeugdsanctie dan onder degenen met een volwassenensanctie. Maar, meer specifiek, bij jongvolwassenen met een vrijheidsbenemende sanctie, blijkt er geen verschil in recidive tussen een jeugddetentie of reguliere detentie. Verder blijkt mogelijk een (een klein) indirect effect van de toepassing van een jeugdsanctie via resocialisatie op recidive. Jeugddetentie versterkt de inkomenssituatie (werk of studerend) een maand na sanctie. Dit heeft weer een klein (dempend) effect op recidive. De bevindingen suggereren dat bij sanctionering via het jeugdstrafrecht jongvolwassenen met een gunstige uitgangspositie beter in staat zijn deze te behouden wat weer bijdraagt aan recidivevermindering. Mogelijk is sprake van een indirect effect van een jeugddetentie, maar dat vraagt nader onderzoek. Hierbij merken we ook op dat als sprake is van een ongunstige inkomensuitgangssituatie een jeugdsanctie niet bijdraagt aan verbetering daarvan. Ondanks het algemene negatieve effect van een jeugdsanctie op recidive, wijzen het nul effect van jeugddetentie en het mogelijke indirecte effect van een jeugdsanctie via resocialisatie wel op een mogelijk gunstig effect van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij specifieke groepen jongvolwassenen op recidivevermindering. Dat de recidive onder recentere cohorten jongvolwassenen berecht volgens het jeugdstrafrecht lager liggen dan deze eerste twee cohorten jongvolwassenen gesanctioneerd volgens het jeugdstrafrecht (Verweij & Tollenaar, 2020), stemt hoopvol voor de toekomst.

6.1.4 Een praktijk met meerdere afwegingsmomenten en landelijke variatie

In de strafrechtelijke keten zijn meerdere afwegingsmomenten van welke jongvolwassene in aanmerking komt voor een jeugdsanctie of -hulp voordat de rechter definitief bepaalt of gegeven de persoon van de verdachte en omstandigheden van het feit een jeugdsanctie en -hulp wordt opgelegd. In het algemeen kan worden gesteld dat er landelijk en lokaal variatie is in hoe deze afwegingen voor een jeugdsanctie tot stand komen.

Er zijn na aanhouding twee routes van vervolging en afdoening, afhankelijk van de ernst van het feit. In beide routes maakt de officier van justitie in de beginfase een eerste afweging over het toe te passen sanctiestelsel. Bij de keuze voor jeugdstrafrecht kan gebruik worden gemaakt van een niet gevalideerde OM-indicatielijst met indicaties. In de praktijk blijkt deze indicatielijst nauwelijks te worden gebruikt en overheerst een *fingerspitzengefühl* (Mijnarends & Rensen, 2017).

OM-afdoening niet of nauwelijks gebruikt in het kader van het adolescentenstrafrecht

In de eerste route wordt bij veelvoorkomende (lichtere vormen van) criminaliteit een afweging gemaakt als een zaak van een jongvolwassene aan de ZSM-tafel wordt besproken. De officier van justitie kan besluiten een zaak af te doen via een OM-strafbeschikking (artikel 257a Sv.). Deze afdoening wordt in het kader van het adolescentenstrafrecht niet of nauwelijks gebruikt. In artikel 77c Sr. is de bevoegdheid jeugdstrafrecht toe te passen bij de rechter belegd. De vraag is in hoeverre

(de leeftijdsafbakening in) de Jeugdwet het voor 18- tot 23-jarige daders mogelijk maakt een zaak met een OM-strafbeschikking af te doen waarbij begeleiding via de jeugdreclassering plaatsvindt (Regeling Jeugdwet, 2020).

Voorgeleiding aan rechter-commissaris belangrijk afwegingsmoment voor sanctiestelsel; officier is leidend; informatie over persoon verdachte beperkt

De tweede route betreft ernstige feiten die door de rechter worden afgedaan. Een belangrijk afwegingsmoment voor het type sanctiestelsel is de voorgeleiding aan de rechter-commissaris bij een vordering tot in bewaringstelling is. De officier van justitie is leidend in de keuze of inbewaringstelling wenselijk is in het gevangeniswezen of in een justitiële jeugdinrichting (artikel 8 lid 1 Bjj). In voorkomende gevallen betreft het een papieren vordering en is een officier van justitie niet aanwezig bij de voorgeleiding. De reclassering, en/of het NIFP, bieden een eerste inschatting over indicaties en contra-indicaties voor toepassing van het jeugdstrafrecht. Als ondersteuning voor een advies voor het jeugdstrafrecht is bij de reclassering een verkort wegingskader beschikbaar met indicaties en contra-indicaties. Er is in deze fase beperkte informatie beschikbaar om een adequate inschatting te geven over de problematiek van de jongvolwassene, zeker als het een first offender betreft (bij recidivisten is informatie beschikbaar op basis van eerdere zaken). Voor de reclassering is dit reden om in deze fase bij jongvolwassenen jeugdstrafrecht te adviseren.

Adviseringfase door reclassering en NIFP; vooraf jeugdhulp toegezegd krijgen voor jongvolwassenen (nog steeds) ingewikkeld, variatie in gebruik screeners bij advies over jeugdstrafrecht

Een volgend afwegingsmoment is wanneer professionals van reclassering en/of het NIFP hun advies ter berechting opstellen over de jongvolwassen verdachte, welk type (jeugd)hulp adequaat is en welk sanctiestelsel. Reclasseringsmedewerkers melden dat de advisering voor jeugdstrafrecht intensiever is dan advisering volwassenenstrafrecht. Voor de reclassering is het (nog steeds) ingewikkeld om in de adviseringsfase van gemeenten toezegging te krijgen voor jeugdhulp aan een jongvolwassene. De reclassering kan niet zelf verwijzen naar jeugdhulp (Regeling Jeugdwet, 2020). In geval sprake is van mogelijke psychopathologie wordt een PJ-rapportage opgemaakt. NIFP-professionals ervaren een advies voor een jeugdstrafrechtsanctie niet als intensiever dan een regulier advies.
Om een jeugdsanctie advies te onderbouwen zijn screeners beschikbaar. Valide screeners en een consistente en betrouwbare afname daarvan in de praktijk kunnen bijdragen aan een adequate advisering over de toepassing van het jeugdstrafrecht en/of -hulp aan jongvolwassenen. Naast de OM-indicatielijst zijn bij de reclassering een wegings*kader* en bij het NIFP een wegings*lijst* beschikbaar. In beiden worden diverse dynamische handelingsvaardigheden en pedagogische mogelijkheden tot verandering onderzocht, zogenoemde indicaties jeugdstrafrecht. Daarnaast zijn er contra-indicaties als persistente criminele carrière, psychopathische trekken of niet responsief zijn voor interventies. Uit eerder onderzoek blijkt dat de screeners nog onvoldoende op elkaar zijn afgestemd om in de opeenvolgende fasen in de strafrechtketen een valide inschatting van de ontwikkeling van een jongvolwassene te geven (Spanjaard et al., 2020). Ook is niets bekend over de predictieve validiteit van de screeners om de meest adequate aanpak te selecteren voor het remmen van een criminele carrière. Verder blijkt dat in de praktijk variatie is in gebruik van de huidige screeners. Ze zijn niet verplicht. Professionals vertrouwen vaak op hun eigen oordeel en expertise, en er is onduidelijkheid over de doelgroep en het bepalende concept ‘onvoltooide’ (sinds 2020: ‘achterlopende’) ontwikkeling.

Beslissing rechter over jeugdstrafrecht vaak in overeenstemming met vordering officier, maar afwijkingen komen voor

Het bepalende moment of een jongvolwassene een jeugdsanctie (met eventueel jeugdhulp) krijgt opgelegd, is de berechting. De rechter weegt informatie van diverse partijen en de jongvolwassene is verplicht op de zitting te verschijnen (artikel 260 lid 6 Sv.), wat in het commune strafrecht niet verplicht is. De bevindingen wijzen erop dat een advies door reclassering of NIFP vooral in meervoudig kamerzaken (complexere zaken met ernstige feiten) beschikbaar is. Onduidelijk is hoe vaak en in hoeverre adviezen aanwezig zijn in zaken die door de politierechter (enkelvoudige kamerzaken) worden afgedaan. De informatie in de beschikbare vonnissen biedt daarin geen inzicht.

Uit (vooral MK) vonnissen blijkt wat betreft toe te passen sanctiestelsel vaak overeenstemming tussen beslissing (rechter) en vordering (officier). Wijzigingen in het toe te passen sanctiestelsel zijn tot in Hoger Beroep mogelijk en vinden ook plaats. Onbekend is hoe vaak dit voorkomt. Als de beslissing afwijkt van de vordering, is dit voornamelijk omdat de rechtbank besluit jeugdstrafrecht toe te passen waar een volwassensanctie werd gevorderd.

De rol van de 77c Sr. conditie 'omstandigheden van het feit' is in argumenten toepassing jeugdstrafrecht beperkt

De omstandigheden van het feit lijken nauwelijks of geen rol te spelen in de argumenten het jeugdstrafrecht toe te passen. Rechters benoemen in hun argumenten voor het toe te passen sanctiestelsel vooral de persoon van de verdachte. In de overwegingen van rechters zijn pro-jeugdstrafrechtindicaties onder andere de ('onvoltooide') ontwikkeling van een jongvolwassene op verschillende leefgebieden, verstandelijke beperking of psychische problemen, en mogelijkheden tot pedagogische beïnvloedbaarheid. Ook wordt gewezen op het functioneren van een jongvolwassene op verschillende leefgebieden (schoolgaand, thuis, zelfstandigheid of hebben dagbesteding). Daarnaast wordt de vermeende ontvankelijkheid van de jongvolwassene voor pedagogische maatregelen of de positieve proceshouding van een jongvolwassene genoemd. Contra-indicaties betreffen de houding van de jongvolwassene (verhard, niet meer openstaan voor pedagogische beïnvloeding) en in sommige gevallen de ernst van het feit.

Toepassing jeugdstrafrecht lokale variatie en afhankelijk van kennis en ervaring professionals

De toepassing van het jeugdstrafrecht varieert over Nederland. In sommige arrondissementen is de kans dat een jongvolwassene een jeugdsanctie krijgt, significant hoger dan in andere, rekening houdend met leeftijd, type delict en instroomkwartaal. Of het jeugdstrafrecht wordt toegepast lijkt mede afhankelijk van de ervaringen en kennis van professionals in de keten. Commune officieren zijn beperkt op de hoogte van de mogelijkheden die het jeugdstrafrecht biedt (zowel sancties als de jeugdhulp) en hebben er ook weinig ervaring mee (het overgrote deel van de afdoeningen gaat immers via het volwassenenstrafrecht). Bij adviserende partijen varieert de kennis over en ervaring met het jeugdstrafrecht en (ontwikkeling van) jongvolwassenen. De indruk is dat het eigen oordeel van professionals prefereert boven het gebruik van de screeners. Verder is ook bij rechters variatie in hun ervaringen met en kennis over het jeugdstrafrecht. Standaard wordt een zaak van een jongvolwassene door een commune strafrechter afgedaan. Bij meervoudige kamerzittingen wordt bij de meeste rechtbanken wel, maar niet bij alle zaken een rechter met kennis van het jeugdstrafrecht toegevoegd. In geval van een afdoening door de politierechter is het toeval of de betreffende rechter expertise heeft van het jeugdstrafrecht.

Type opgelegde jeugdhulp in bijzondere voorwaarden wijst op maatwerk; uitvoeringspraktijk 'black box'
De algemene regel is dat de tenuitvoerlegging het opgelegde sanctiestelsel volgt. Een vrijheidsbeneming bij een jeugddetentie wordt uitgevoerd in een justitiële jeugdinrichting. Op een enkele inrichting na zijn er geen aparte leefgroepen voor jongvolwassenen. Nazorg na detentie lijkt niet altijd goed op gang te komen.
In geval van bijzondere voorwaarden waarbij toezicht en begeleiding door de jeugdreclassering en/of jeugdhulp is opgelegd, gaat dit in beginsel via gecertificeerde instellingen, maar begeleiding via de volwassenenreclassering kan. De bijzondere voorwaarden in vonnissen die worden gesteld aan begeleiding van jongvolwassenen die een jeugdsanctie krijgen, richten zich grotendeels op (ambulante of klinische) behandeling in leefgebieden waar zich problemen voordoen (agressieregulatie, cognitieve vaardigheden, leefstijltrainingen, hulp bij middelengebruik), adequate dagbesteding of woonsituatie. In voorkomende gevallen wordt wat betreft de woonsituatie wel een instelling voor volwassenen aangewezen, ook al vindt de sanctie in het kader van het jeugdstrafrecht plaats. Ofwel, bij de sanctionering wordt het type (jeugd)hulp toegespitst op de door de advisering of rechter genoemde behoeften van een jongvolwassene. Er is op landelijk niveau weinig bekend over welke (ambulante of klinische) jeugdhulp bij jongvolwassenen waarbij 77c Sr. is toegepast wordt ingezet. Hierdoor blijft de tenuitvoerlegging van jeugdhulp aan jongvolwassenen een 'black box'. Dit beperkt zich overigens niet tot jongvolwassenen, het geldt ook voor andere dadergroepen (zie bijv. Asscher et al., 2021).

6.2 Mogelijkheden en knelpunten

De tweede vraagstelling was: Wat zijn de mogelijkheden en knelpunten van de invoering van het adolescentenstrafrecht in de toepassing van 77c Sr.?

6.2.1 Maatwerk voor jongvolwassenen

De meerwaarde van het adolescentenstrafrecht is dat maatwerk geleverd wordt aan jongvolwassen daders waarbij, rekening houdend met hun kenmerken en ontwikkeling, sancties en hulp via het jeugdstrafrecht worden ingezet. Niet meer is de harde kalenderleeftijdsgrens van 18 jaar bepalend voor de sanctie en hulp die een jongvolwassene krijgt, maar de ontwikkelingsleeftijd van jongvolwassenen wordt centraal gesteld. Dit biedt mogelijkheden om (passende) pedagogische en resocialiserende interventies vanuit het jeugdstrafrecht in te zeten. Het bieden van maatwerk in de type sancties vanuit een ontwikkelingsgericht stelsel kan bijdragen aan het doel, namelijk het continueren van een criminele carrière om te buigen (Loeber et al., 2015; Monahan et al., 2015). De beleidsgedachte van het adolescentenstrafrecht sluit aan bij Risk-Need-Responsivity principes (Andrews & Bonta, 1994; Bonta, 2002) en principes van het Good Lives Model (Ward & Gannon, 2006), namelijk de juiste interventie bij de juiste persoon op het juiste moment in iemands ontwikkeling. Daarmee is sprake van een ontwikkelingsgericht sanctioneren voor jongvolwassenen.

6.2.2 Belemmeringen in toeleiding, berechting, tenuitvoerlegging en stelsel

Er zijn echter meerdere knelpunten gesignaleerd die de uitvoering van het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen belemmeren. Deze hebben ongewenste of onbedoelde gevolgen en zitten een effectieve werking van het adolescentenstrafrecht in de weg. De knelpunten doen zich voor in de toeleiding, berechting en tenuitvoerlegging. Ze hebben niet alleen betrekking op de uitvoering in de praktijk, maar betreffen ook het bredere stelsel van forensische jeugdhulp voor jongvolwassenen.

Toeleiding: doelgroep niet specifiek omschreven
De doelgroep van 77c Sr. is niet specifiek omschreven. Variatie (landelijk en lokaal) in het gebruik van de (contra-) indicaties in de vordering en adviseringsfase bemoeilijkt een adequate selectie van jongvolwassenen. Het ongewenste gevolg is dat jongvolwassenen die potentieel in aanmerking komen voor een jeugdsanctie of -hulp (kunnen) worden gemist.

De doelgroep van jongvolwassenen die in aanmerking komen voor het jeugdstrafrecht is niet-specifiek omschreven. Welke jongvolwassenen het betreft wordt overgelaten aan de praktijk, met als gedachte dat zodoende maatwerk mogelijk wordt. Doordat professionals niet verplicht zijn de screeningsinstrumenten te gebruiken ontstaat variatie, landelijk tussen regio's, maar ook lokaal. Daarbij komt dat bij commune officieren en rechters vaak ook onbekendheid is met het jeugdsanctiestelsel en aanpalende jeugdhulp. Voor rechters is niet altijd duidelijk welke criteria zijn gehanteerd om jeugdstrafrecht te adviseren (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021; Zeijlmans & Van der Laan, 2021). Jongvolwassenen die een jeugd- of volwassenensanctie krijgen verschillen weliswaar op achtergrond- en persoonskenmerken van elkaar, maar binnen de groepen is ook de nodige variatie. Bij jongeren met een (licht) verstandelijke beperking wordt het jeugdstrafrecht relatief vaker toegepast, maar ook jongvolwassenen met een diploma van het mbo of voortgezet onderwijs krijgen een jeugdsanctie (Prop et al., 2018, 2020a; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Ondanks dat er overeenstemming lijkt te bestaan over welke jongvolwassenen in aanmerking komen voor het jeugdstrafrecht, is er binnen de groepen ook variatie. De niet-specifieke omschrijving en variatie in advies en toepassing, kan ertoe leiden dat jongvolwassenen waarvoor een jeugdsanctie passend is niet worden gesignaleerd.

Toeleiding en berechting: leidende rol OM en beperkte aanpassing bij beslissing
De officier van justitie heeft een leidende rol in welk sanctiestelsel wordt ingezet. Het wettelijke uitgangspunt is 'volwassenenstrafrecht, tenzij'. In de beginfase is nog maar beperkt informatie over de persoon van een jongvolwassen verdachte. In de berechtingsfase lijkt beperkt aanpassing te zijn. Het (ongewenste) gevolg is dat jongvolwassenen mogelijk niet via het best passende sanctiestelsel worden gesanctioneerd en hulp ontvangen.

Het OM heeft in de beginfase van vervolging een leidende rol in de keuze van het sanctiestelsel. Het OM hanteert het wettelijke uitgangspunt 'volwassenenstrafrecht, tenzij'. Informatie over de persoon van de jongvolwassen verdachte is in deze beginfase beperkt. De overweging voor een jeugdsanctie speelt vooral bij meer ernstige (en complexe) zaken waarbij voorlopige hechtenis wordt overwogen. De officier geeft bij de vordering in bewaringstelling aan of hij voornemens is 77c Sr. te vorderen en geeft daarmee aan of de voorlopige hechtenis tenuitvoering wordt

gelegd in een JJI of in het GW (artikel 8 lid 1a Bjj). Bij de berechting stemt de beslissing welk sanctiestelsel wordt toegepast vaak overeen met de vordering (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021; Zeijlmans & Van der Laan, 2021). Het mogelijke (ongewenste) gevolg is dat keuzes in het beginstadium, gebaseerd op beperkte informatie, ertoe kunnen leiden dat jongvolwassenen niet gesanctioneerd worden via het best passende sanctiestelsel en daarmee ook niet de adequate (jeugd)hulp ontvangen.

Toeleiding en berechting: in commune strafrecht is beperkte kennis over en ervaring met het jeugdstrafrecht en -hulp
Bij professionals werkzaam in het commune strafrecht is de kennis over en ervaring met het jeugdstrafrecht en -hulp voor jongvolwassenen beperkt. Het ongewenste gevolg is dat het potentieel aan jeugdsancties en -hulp onvoldoende en mogelijk niet adequaat wordt benut bij jongvolwassen daders.

Er is bij professionals werkzaam in het commune strafrecht (ook anno 2020) beperkte *kennis over* de mogelijkheden voor een jeugdsanctie en/of jeugdhulp voor jongvolwassenen en ervaring daarmee (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Dit doet zich voor bij alle betrokken partijen, aldus professionals. De beperkte ervaring blijkt ook uit het lage percentage toepassingen 77c Sr. Commune officieren en rechters hebben beperkt ervaring met het jeugdstrafrecht en zijn niet altijd op de hoogte van de mogelijkheden in jeugdsancties of -hulp. Bij de toewijzing van een raadsman vanuit de piketdienst is voor jongvolwassenen de kans klein dat het een advocaat met kennis van het jeugdstrafrecht is. Een gebrek aan ervaring met en kennis over de mogelijkheden voor jeugdsancties of -hulp uit zich ook in tegenstrijdigheden die worden gegeven in de advisering, zowel over de persoon van de jongvolwassene als over de op te leggen sanctie in het jeugdstrafrecht. Het is voor officieren en rechters dan ook niet altijd even duidelijk waarop het advies voor jeugdstrafrecht of -hulp is gebaseerd.

Berechting: dilemma ernstige feiten en zwaarte straf
Sommige officieren en rechters ervaren de maximale straffen in het jeugdstrafrecht voor ernstige feiten als onvoldoende proportioneel en besluiten daarom voor een sanctie uit het volwassenenstrafrecht, terwijl anderen juist de mogelijkheden van het jeugdstrafrecht zien (zoals de toegenomen mogelijkheden van de PIJ-maatregel). Het ongewenste gevolg in de praktijk van het adolescentenstrafrecht is dat bij ernstige feiten het dilemma tussen ernst van het feit en de proportionaliteit van de sanctie kan leiden tot rechtsongelijkheid voor jongvolwassenen.

Bij ernstige feiten bestaat een dilemma tussen de toepassing van het jeugdstrafrecht en de proportionaliteit van de sanctie (Weijers, 2018). Sommige feiten zijn zo ernstig dat een sanctie uit het jeugdrecht niet als proportioneel gezien wordt om daarmee het leed van slachtoffers te vergelden. Op zich is dit dilemma opvallend aangezien met de PIJ-maatregel vanuit het jeugdstrafrecht vrijheidsbeperking tot zeven jaar mogelijk is, en met de komst van het adolescentenstrafrecht de PIJ-maatregel daarna kan worden omgezet in een tbs-maatregel (artikel 6:6:33 Sv.). In de praktijk blijkt bij ernstige feiten al bij de vordering in bewaringstelling verschillend te worden omgegaan met de keuze vanuit welk sanctiestelsel wordt gevorderd. In het ene arrondissement is men terughoudender met het vorderen van het jeugdstrafrecht, in andere arrondissementen speelt de ernst van het feit geen rol, maar is de persoon van de verdachte leidend (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Ook in zaken die worden afgedaan door de meervoudige kamer

zouden commune officieren bij ernstige feiten niet een te lichte sanctie willen vorderen, omdat hiermee onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan vergelding en genoegdoening voor slachtoffer of maatschappij (zie ook Weijers, 2018). Zowel officieren als rechters ervaren bij ernstige feiten (veel) verschil in de maximale straffen van jeugd- en volwassenenstrafrecht en de LOVS-oriëntatiepunten die gelden voor sancties bij specifieke feiten. Zo ervaart men bij zeer ernstige feiten de maximale jeugddetentie van twee jaar niet altijd als toereikend.

Tenuitvoerlegging: jeugdhulp onvoldoende bereikbaar
Het vinden en financieren van passende en tijdig beschikbare (ambulante of klinische forensische) jeugdhulp verloopt moeizaam. Jeugdhulp is niet of niet altijd tijdig beschikbaar voor jongvolwassenen. Dit leidt soms tot een advies voor een volwassenensanctie omdat forensische zorg voor volwassenen wel landelijk is geregeld. Het ongewenste gevolg is dat jongvolwassenen die in aanmerking zouden kunnen komen, uiteindelijk niet volgens het jeugdstrafrecht worden gesanctioneerd. Ook kunnen jongvolwassenen die wel volgens het jeugdstrafrecht worden berecht minder, of niet tijdig hulp krijgen omdat het beschikbare behandelaanbod voor jeugdhulp beperkt is. Hierdoor ontstaat ongelijkheid als het gaat om de vraag welke jongvolwassene wanneer jeugdhulp krijgt.

Voor de adviserende reclassering is het niet (altijd) mogelijk adequate of passende jeugdhulp (ambulante of klinische forensische jeugdhulp) te regelen, tijdig te krijgen of om deze gefinancierd te krijgen, ook anno 2020 (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021). Het (tijdig kunnen) bieden van passende jeugdhulp aan jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht wordt hierdoor bemoeilijkt. Voor de reclassering blijkt het in voorkomende gevallen niet mogelijk om in de adviseringsfase (ambulante of klinische forensische) jeugdhulp toegezegd te krijgen. Vanuit de Jeugdwet is de reclassering geen verwijzer naar jeugdhulp. Zeker in situaties waarin het gaat om jongvolwassenen met complexe problematiek (genoemd worden bijvoorbeeld de combinatie verstandelijke beperking met gedragsproblemen) is het ingewikkeld om adequate forensische jeugdhulp toegezegd te krijgen voorafgaand aan een beslissing door de rechter omdat het om 18-plussers gaat. Dit doet soms besluiten tot een advies zowel voor jeugd- als volwassenenstrafrecht. Rechters geven aan dat problemen in het kunnen bieden van passende zorg of financiering daarvoor, aanleiding kan zijn om jeugdstrafrecht niet toe te passen zodat in ieder geval forensische zorg mogelijk wordt. In het volwassenenstrafrecht is immers via de wet forensische zorg[65] de financiering van alle forensische zorg in strafrechtelijk kader landelijk geregeld. Het is niet bekend hoe vaak hiervoor gekozen wordt.
Ook als de rechter jeugdhulp heeft opgelegd doen zich problemen voor. Zo signaleert de reclassering bijvoorbeeld bij (sommige) gemeenten weinig kennis over het inzetten van jeugdhulp bij jongvolwassenen die begeleid wonen via de reclassering. In voorkomende gevallen leidt het tot vertragingen van enkele maanden voordat de hulp kan worden ingezet (Reclassering Nederland, 2020). Met name in kleinere gemeenten is het, aldus professionals, vaak moeilijk om voor jongvolwassenen adequate nazorg gefinancierd te krijgen, terwijl vanuit de Jeugdwet een van de gedachten was om hulp in de directe omgeving te regelen.

[65] Het idee is dat de zorg vraaggestuurd is (d.w.z. op basis van een onafhankelijke indicatie) en niet aanbodgestuurd (aanbieders die plek vrij hebben). Hier speelt het Informatiesysteem Forensische zorg (Ifzo) een sleutelrol, het ondersteunt op landelijk niveau het totale proces van forensische zorg, van indicatiestelling tot en met plaatsing bij een zorginstelling, inclusief financiering.

Stelsels: adolescentenstrafrecht en Jeugdwet zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. In vervolgingsfase is het ingewikkeld jeugdhulp toegezegd te krijgen voor jongvolwassen verdachten en na sanctionering is jeugdhulp niet (tijdig) gegarandeerd.
In de vervolgingsfase komen jongvolwassenen als verdachte niet zonder meer in aanmerking voor jeugdhulp. De reclassering is geen verwijzer naar jeugdhulp en het is ingewikkeld om vooraf aan de berechting toezeggingen te krijgen. Jeugdhulp aan jongvolwassenen kan pas worden ingezet na een gerechtelijke beslissing. In voorkomende gevallen leidt dit ertoe dat jeugdhulp niet wordt geadviseerd. Ook na berechting is het niet altijd mogelijk om voor jongvolwassenen jeugdhulp te krijgen, of om deze tijdig te krijgen. Het achterliggend probleem bij de toezegging en tenuitvoerlegging van jeugdhulp aan jongvolwassenen is de decentralisatie van jeugdhulp vanuit de Jeugdwet. Door de decentralisatie zijn gemeenten verantwoordelijk gesteld voor jeugdhulp. Dit treft ook de tenuitvoerlegging van de jeugdreclassering en de (ambulante en klinische forensische) jeugdhulp aan jongvolwassenen. Omdat de Jeugdwet primair ziet op minderjarigen, is voor gemeenten niet altijd duidelijk dat ook jongvolwassen daders in aanmerking kunnen komen voor jeugdhulp. De groep jongvolwassen daders met complexe problematiek is relatief klein, maar hun problematiek vraagt tijdige en specialistische hulp. Als deze problematiek in gemeenten weinig voorkomt, is het voor hen moeilijk te rechtvaardigen en niet kostenefficiënt om daarvoor specifieke hulp beschikbaar te houden. Door de decentralisatie is sprake van schaalnadelen in het bieden van jeugdhulp met name door kleinere gemeenten (Kromhout et al., 2020). De decentralisatie van de jeugdhulp pakt daarmee ook ongunstig uit voor jongvolwassen daders die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht. Ook voor minderjarigen die specialistische forensische hulp nodig hebben leidt de decentralisatie tot nodige problemen (Kromhout et al., 2020)**.** Dit raakt daarmee een breder probleem waarbij de jeugdhulp aan jeugdige daders, zowel minderjarigen als jongvolwassenen, onvoldoende is geborgd.

Stelsel: het 'nee, tenzij'-principe stuurt al vroeg in de vervolgingsfase, jongvolwassenen waarvoor het jeugdstrafrecht wel geschikt kan zijn dreigen te worden gemist
Het strafrechtelijk stelsel stuurt bij aanvang welke jongvolwassenen in aanmerking komen voor een jeugdsanctie door het principe 'nee tenzij'. Professionals in de keten gaan bij jongvolwassenen dan in eerste instantie ook uit van dit wettelijke kader voor toepassing volwassenenstrafrecht, tenzij de officier in zijn vordering anders kenbaar maakt. Alleen de rechter kan jeugdstrafrecht opleggen. Welke type sanctie en hulp een jongvolwassene krijgt en of het een sanctionering volgens het jeugdstrafrecht wordt, is afhankelijk van expertise en ervaring van de professionals. Een gevalideerd ketenbreed selectieinstrument dat consistent wordt afgenomen ontbreekt vooralsnog. Deze gedachte en werkwijze stemmen niet overeen met actuele wetenschappelijke inzichten dat de neuropsychosociale ontwikkeling van processen die relevant zijn bij het continueren of stoppen van een criminele carrière tot in de jongvolwassenheid (Monahan et al., 2013, 2015)**,** ookal zou dit beperkt zijn tot specifieke jongvolwassen daders. De implicatie is dat jongvolwassenen voor wie het jeugdstrafrecht adequaat kan zijn over het hoofd worden gezien.

6.3 Mogelijkheden voor de toekomst

De derde onderzoeksvraag was 'Wat zijn de mogelijkheden voor de toekomst in de aanpak van jongvolwassen daders van een misdrijf?' De bevindingen bieden niet

alleen zicht op wat wel of niet werkt in het adolescentenstrafrecht voor jongvolwassenen, maar geven ook aanbevelingen voor de toekomst van het adolescentenstrafrecht. Deels zijn deze al verwoord in eerder onderzoek, deels zijn ze nieuw.

Specificeer de doelgroep en zorg voor een ketenbreed bruikbaar screeningsinstrument dat zowel de achterlopende ontwikkeling valide meet, als de meest adequate (jeugd)hulp voorstelt en welke consistent wordt afgenomen

Interventies, trainingen en sancties werken alleen als ze worden toegepast bij degenen waarvoor deze zijn bedoeld (Bonta, 2002). Een meer specifieke omschrijving van de doelgroep van jongvolwassenen die voor het jeugdstrafrecht in aanraking komen en daaruit volgende criteria, en het vaststellen van de doelgroep met een valide instrument dat consistent worden afgenomen in de keten is nodig. Bij de validiteit van het instrument is het niet alleen van belang dat het een achterlopende ontwikkeling adequaat meet, maar ook dat het voldoende predictief valide is om adequate hulp die nodig is om de criminele carrière van een jongvolwassene te remmen te selecteren (anders gezegd 'de diagnose moet leiden tot het juiste medicijn'). Gedacht kan worden aan een uniform instrument dat bruikbaar is voor alle fasen in de strafrechtelijke keten. Denk aan de eerder gedane aanbeveling om te komen tot een instrument waarbij de stappen van screening in de keten elkaar opvolgen en waarvan gebruik in de praktijk wordt bevorderd en geregistreerd (Barendregt et al., 2018; Spanjaard et al., 2020).

Overweeg naast de officier van justitie in de beginfase van het strafproces ook nog een andere actor die kan inzetten op het toe te passen (jeugd-) sanctiestelsel, bijv. de rechter-commissaris bij de voorgeleiding

De officier heeft een leidende rol in belangrijke afwegingsmomenten voor het type sanctiestelsel. Overweeg de mogelijkheid in de vorderingsfase en/of de fase waarin voorlopige hechtenis wordt gevorderd naast de officier van justitie ook een andere actor die de mogelijkheid heeft in te zetten op een jeugdstrafrechttraject. Bij zaken die gedagvaard worden zonder voorlopige hechtenis kan via ZSM de reclassering mogelijk een rol spelen. Bij zaken waarin sprake is van een voorgeleiding aan de rechter-commissaris vanwege een vordering in bewaringstelling kan gedacht worden aan uitbreiding van de bevoegdheden hiertoe van de rechter-commissaris. Dit vraagt in ieder geval om een aanpassing van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichting (artikel 8 lid 1a). Onderzoek de behoefte en mogelijkheden voor de rechter-commissaris om zonder dat dit is gevorderd te kunnen besluiten of de jongvolwassene in voorlopige hechtenis in een JJI wordt geplaatst. Belangrijk daarbij is wel dat er in deze fase voldoende informatie van verschillende partijen over de jongvolwassene beschikbaar is.

Versterk de kennis van professionals over de (kenmerken van) jongvolwassenen en de mogelijkheden die er voor deze groep zijn in het jeugdstrafrecht (en jeugdhulp)

Versterk de kennispositie van professionals in de keten, zowel die van individuele professionals als in de samenwerkings- of overlegstructuren rondom adolescenten. Omdat het wettelijke uitgangspunt bij jongvolwassenen het commune strafrecht is, krijgen verdachten in eerste instantie vooral te maken met professionals die ervaring hebben in het volwassenenstrafrecht. De kennis over jongvolwassenen en de mogelijkheden in het jeugdstrafrecht en jeugdhulp varieert tussen de professionals. Aangezien het overgrote deel van de zaken van jongvolwassen daders volgens het commune strafrecht wordt afgedaan, blijft de ervaring met de mogelijkheden in het jeugdstrafrechtstelsel beperkt. Dit vraagt om te investeren in kennis over de

doelgroep en mogelijkheden in het jeugdstrafrecht en de jeugdhulp bij individuele professionals bij de JenV ketenpartners.

Versterk de samenwerking tussen professionals die met jongvolwassenen werken
Daarnaast is het relevant om de (in sommige regio's al bestaande) samenwerking tussen ketenpartners in zaken van jongvolwassenen te versterken. Dit kan vanaf het begin bij de ZSM-tafel en verder in strafproces zoals bij de voorgeleiding en de hele adviseringsfase. In sommige regio's zijn al samenwerkende ASR-teams waaraan verschillende ketenpartners deelnemen, maar niet overal. In andere regio's zijn binnen organisaties specialistische teams, maar is de samenwerking met andere relevante organisaties beperkt of niet met alle relevante partijen. Professionals geven bijvoorbeeld aan om bij de overlegstructuren rondom jongvolwassen verdachten ook de Raad voor de Kinderbescherming en de advocatuur te betrekken. In dit kader is het ook aan te bevelen de samenwerking tussen reclassering en jeugdreclassering in het kunnen bieden van jeugdhulp al in de vervolgingsfase te versterken. In enkele regio's wordt in voorkomende gevallen de jeugdreclassering al betrokken bij de advisering door de reclassering. Dit kan de tijdige beschikbaarheid van (ambulante of klinische) jeugdhulp bevorderen.

Motiveer de toepassing van het sanctiestelsel
Vanuit het oogpunt van transparantie en gelijkwaardigheid, evenals vanuit een effectief werkend systeem, kan worden gepleit de beslissing voor het sanctiestelsel in strafzaken van jongvolwassenen te motiveren. Dit versterkt niet alleen de transparantie van de beslissing, het biedt ook kansen voor gelijkwaardige bejegening. Het maakt inzichtelijk waarom voor welke jongvolwassene wel het jeugdstrafrecht wordt opgelegd en voor anderen niet, en welke sanctie, interventie, training en/of (jeugd)hulp bij welke jongvolwassene past.

Verbeter de beschikbaarheid van forensische (ambulante en klinische) jeugdhulp voor jongvolwassenen; overweeg een verwijzende rol voor de reclassering zodat jeugdhulp tijdig beschikbaar kan zijn, en; stimuleer intergemeentelijke samenwerking bij jeugdhulp aan jongvolwassenen
De beschikbaarheid van jeugdhulp en de tijdige beschikbaarheid daarvan is een volgend punt. Voor specifieke specialistische vormen van (forensische) jeugdhulp zijn wachttijden en/of maar een beperkt aantal plaatsen beschikbaar. In de adviesfase kan de reclassering niet verwijzen naar jeugdhulp, daarvoor is een beschikking van de rechter nodig. Dit remt een tijdige en adequate uitvoering van jeugdhulp aan jongvolwassen daders. Door ook de reclassering de mogelijkheid te bieden om naar jeugdhulp te verwijzen kan al voorafgaand aan de behandeling van de zaak voor de rechter duidelijk zijn welke jeugdhulp in aanmerking komt.
Daarnaast is het relevant intergemeentelijke samenwerking te stimuleren voor het aanbieden van forensische jeugdhulp, ook voor jongvolwassenen die onder het adolescentenstrafrecht vallen (conform de aanbeveling voor jeugdhulp aan minderjarigen, zie Kromhout et al., 2020). Met name in kleinere gemeenten komen jongvolwassen daders met dergelijk complexe problematiek relatief weinig voor waardoor het niet efficiënt is specialistische jeugdhulp beschikbaar te houden. Als landelijk financiering voor deze doelgroep geregeld is, kan de financiering niet meer in de weg staan bij intergemeentelijke samenwerking in forensische (ambulante en klinische) jeugdhulp aan jongvolwassen daders. Een alternatief kan zijn om landelijk een beperkt aantal evidence based interventies en trainingsvormen aan te bieden die door de erkenningscommissie justitiële interventies zijn erkend als minstens veelbelovend.

Waarborg de financiering van jeugdhulp aan jongvolwassen daders
De decentralisatie van (forensische) jeugdhulp treft niet alleen minderjarigen, maar ook jongvolwassenen waarbij het jeugdstrafrecht een optie is. Nu lijkt de jeugdhulp aan jongvolwassenen niet, of niet altijd te worden geadviseerd waarbij naast beschikbaarheid, financiering als een knelpunt wordt genoemd. Een oplossing kan zijn de financiering van jeugdhulp voor jongvolwassenen landelijk te regelen, zodat daar niet met iedere gemeente op lokaal niveau over onderhandeld hoeft te worden.

Onderzoek of het 'nee, tenzij' principe wel de meest adequate oplossing is om criminele carrières van jongvolwassenen te remmen of stoppen en de oververtegenwoordiging van adolescenten in de criminaliteit tegen te gaan
Het maatschappelijke probleem waar het adolescentenstrafrecht voor beoogd is, is het aanpakken van de oververtegenwoordiging van adolescenten in de criminaliteit mede vanwege hun achterlopende ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten over de continuerende ontwikkeling bij jongvolwassenen in neuropsychosociale processen die effect hebben op criminele carrières stemmen niet overeen met het wettelijk sturende 'nee tenzij'-principe. De willekeur die vervolgens ontstaat in de praktijk, omdat selectie afhankelijk is van expertise en ervaring van professionals en adequate (jeugd)hulp van lokale financiering en beschikbaarheid van die hulp, draagt niet direct bij aan het oplossen van dit maatschappelijke probleem (dit blijkt ook uit de beperkte toepassing van 77c Sr. en het beperkte effect). Zijn er alternatieven? Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat in andere Europese landen aangepaste procedures voor jongvolwassenen of mogelijkheden voor strafvermindering zijn (Zeijlmans et al., 2019). In enkele landen is zelfs berechting volgens het jeugdstrafrecht de norm. Hoewel genoegdoening en vergelding belangrijke onderdelen bij sanctionering zijn, biedt het jeugdstrafrecht hiertoe ook mogelijkheden (denk aan de PIJ-maatregel). De aanbeveling is het strikte 'nee, tenzij' principe te heroverwegen en alternatieven na te gaan waarbij zowel wordt gekeken naar het perspectief van de jongvolwassen dader als naar die van slachtoffer en maatschappij. Dit is belangrijk om mee te wegen omdat een sanctie die in het belang van een jongvolwassene wordt opgelegd als strijdig kan worden ervaren met de gevoelens en belangen van het slachtoffer, zeker bij ernstige misdrijven.

6.4 Beoordeling onderzoek

Vanuit het *public policy* evaluatie perspectief is een multicriteria evaluatie uitgevoerd. In dit overkoepelende evaluatieonderzoek en de onderliggende deelprojecten van het onderzoeksprogramma Monitoren en Evalueren adolescentenstrafrecht zijn meerdere bronnen en methoden van onderzoek gebruikt. Naast kwantitatieve ontwikkelingen op kernindicatoren gebaseerd op bronnen van meerdere ketenpartners (reclassering, NIFP, OM, ZM, DJI) en CBS zijn kwalitatief de ervaringen van professionals meerdere keren onderzocht en zijn vonnissen geanalyseerd. Tevens is een quasi-experimenteel onderzoek uitgevoerd om het effect van 77c Sr. bij een eerste groep jongvolwassenen te onderzoeken. Door deze bevindingen samen te nemen biedt dit rapport inzichten over de bruikbaarheid van de beleidstheorie, de praktijk van het adolescentenstrafrecht, de impact van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij de verschillende betrokken organisaties in de keten, de effectiviteit op meerdere uitkomsten en de houding van het adolescentenstrafrecht ten aanzien van verschillende mensenrechten waaronder transparantie en gelijkwaardigheid.

In het onderzoek is deels gebruikgemaakt van bestaande registratiesystemen van uitvoerende organisaties. Hoewel deze systemen als voordeel hebben dat gegevens over alle jongvolwassen daders beschikbaar zijn, zijn er tegelijk beperkingen. Deze bronnen zijn immers bedoeld om werkprocessen van professionals te ondersteunen en niet specifiek ingericht voor (evaluatie)onderzoek. De gegevens uit registratiesystemen leveren maar beperkt informatie op over de werking en effecten van sancties. Gegevens worden ook niet altijd even consistent geregistreerd en er kunnen ook vragen over de validiteit van de registraties worden gesteld. Daarnaast konden sommige gegevens alleen op geaggregeerd (groeps)niveau worden geleverd. We hebben deze problemen gedeeltelijk kunnen ondervangen door de kernindicator te valideren (Barendregt et al., 2016), door zelf uit registraties kwalitatieve data te kwantificeren (zie Prop et al., 2018, 2021; Van der Laan et al., 2016) en door triangulatie met kwalitatief onderzoek als gesprekken met professionals en analyses van vonnissen (Barendregt et al., 2018; Van der Laan & Zeijlmans, 2021; Zeijlmans & Van der Laan, 2021). Desondanks weten we bijvoorbeeld nog weinig over de tenuitvoerlegging en invulling van interventies. Informatie hierover is niet gemakkelijk uit de (justitie en jeugdzorg) bronnen te ontsluiten. Om op een juiste manier te kunnen (blijven) interveniëren in de criminele carrières van jongvolwassenen is adequate informatie over sancties en geboden hulp relevant. Daarnaast komen de beperkingen van deze gegevens een transparante werkwijze en gelijkwaardige aanpak voor jongvolwassenen ook niet ten goede.
Om het effect van een sanctie aan te kunnen tonen, is de beste manier een gerandomiseerd experimenteel onderzoek. Het werd niet haalbaar geacht dat officieren of rechters groepen jongvolwassenen willekeurig aan een jeugd- of volwassenensanctie wilden toewijzen. Daarom is gekozen voor een 'second best' (Farrington et al., 2002), namelijk een quasi-experiment waarbij de onderzoeksgroepen op zo veel mogelijk bekende achtergrondkenmerken gelijk zijn gemaakt. Hierbij doet zich echter het probleem voor dat de groepen kunnen verschillen op onbekende kenmerken welke wel van invloed kunnen zijn op het succes van een sanctie, zoals motivatie van jongvolwassene of rechter. Dit betekent dat voorzichtigheid is geboden bij causale interpretaties van de gevonden effecten.

De ervaringen opgedaan in deze evaluatie van het adolescentenstrafrecht bieden ook aanleiding tot de volgende onderzoeksgerelateerde aanbevelingen.

Biedt mogelijkheden om gegevens over daders, de sancties en interventies en hulp die ze krijgen beter beschikbaar te maken voor wetenschappelijk (fenomeen en evaluatie) onderzoek
Hoewel registratiesystemen van justitiële ketenpartners of jeugdhulpinstellingen primair bedoeld zijn voor het eigen werkproces, kunnen ze ook bruikbaar zijn voor wetenschappelijk onderzoek mits de registratie van gegevens valide en consistent is, en beschikbaar. Dit onderzoek laat zien dat het daar in voorkomende gevallen aan ontbreekt. Het probleem beperkt zich niet tot dit onderzoek ook andere fenomeenstudies en evaluaties van beleid moeten het doen met beperkte of gebrekkige informatie (zie bijv. Asscher et al., 2021; Tollenaar & Van der Laan, 2012). De benodigde gegevens worden vaak achteraf verzameld met de nodige beperkingen van dien. De implicatie is dat de gevolgen van beleid en evaluatie daarvan slechts beperkt in beeld kunnen komen. Een aanbeveling is daarom ook betrokken ketenorganisaties te faciliteren in mogelijkheden om de registratie in alle fasen van het straf- en zorgproces en tenuitvoerlegging te verbeteren en beschikbaar te hebben voor wetenschappelijk onderzoek. Naast dat hiermee beter zicht komt in welke problemen relevant zijn en effectiviteit of impact van beleid (doeltref-

fendheid en doelmatigheid), draagt het ook bij aan transparantie van het beleid en geeft het inzicht in gelijkwaardigheid en legitimiteit van overheidsoptreden. Daarnaast biedt het ook mogelijkheden om in effectstudies niet alleen op resocialisatie of recidive te evalueren, maar ook andere verbeteringen in het functioneren van jongvolwassen daders te onderzoeken. Uiteraard dienen hierbij dan wel richtlijnen vanuit de AVG in ogenschouw te worden genomen om de privacy van individuen te borgen.

Betrek in evaluatieonderzoek niet alleen actoren van ketenorganisaties of informatie die zij verzamelen, maar onderzoek ook de ervaringen van daders en slachtoffers
Het huidige evaluatieonderzoek is gebaseerd op gegevens van actoren in de justitiële keten (registraties, interviews, publicaties) en het CBS. Binnen justitieel evaluatieonderzoek is het een gangbare manier om beleid vooral op basis van deze informatie te onderzoeken. Daarmee wordt het evaluatieonderzoek wel gestuurd (en beperkt) door prioriteiten en registraties van de uitvoerende organisaties en is daarmee ook selectief. Dit geldt zowel voor de prestatieindicatoren in de keten zelf als voor resocialisatie en recidive. De ervaringen van daders en slachtoffers zelf worden hierin vaak niet meegenomen, terwijl deze informatie voor meerdere criteria in een evaluatie en de lessen die getrokken kunnen worden relevant is, denk aan effectiviteit, transparantie, gelijkwaardigheid of legitimiteit. Zo zijn inzichten relevant in hoe jongvolwassen daders een sanctie begrijpen en ervaren hoe er met hen is omgegaan en de gevolgen die sanctioneren heeft voor de door hen ervaren toekomst. Deze ervaringen dienen niet alleen de evaluatiecriteria, maar leveren lessen op hoe sanctioneren kan worden verbeterd.

Het onderzoek biedt dan ook suggesties voor richtingen voor vervolg:
- blijf de ontwikkelingen die zich voordoen bij daders die volgens het adolescentenstrafrecht worden berecht ketenbreed volgen;
- onderzoek welke sancties en (jeugd)hulp in de praktijk worden ingezet, welke overeenkomsten/verschillen daarin zijn tussen jeugd- en volwassenenstrafrecht, wat best practices zijn en wat het effect van sancties en jeugdhulp op resocialisatie van adolescenten is;
- onderzoek de mogelijkheden om via een OM-afdoening ook jeugdsancties of jeugdhulp toe te passen en wat de gevolgen daarvan zijn;
- onderzoek in welke mate kinder- en mensenrechten bij het sanctioneren van adolescenten worden gerespecteerd en ervaren (zowel bij slachtoffers als daders);
- onderzoek welke gevolgen sanctioneren van adolescenten heeft voor hun (latere) leven en bijdrage die ze kunnen leveren aan de maatschappij, niet enkel de gevolgen van sanctioneren ten aanzien van recidive.

6.5 Langs de lat van meerdere evaluatiecriteria

Sinds 1 april 2014 is in Nederland het adolescentenstrafrecht werkzaam. Hiermee is een ontwikkelingsgericht sanctiestelsel voor jongvolwassenen tot 23 jaar mogelijk. Vanuit een *public policy evaluation* perspectief zijn meerdere evaluatiecriteria gebruikt om het adolescentenstrafrecht te toetsen. Deze zijn onderverdeeld in algemene (relevantie, impact, effectiviteit), economische (efficiëntie en afstemming) en aan mensenrechten (transparantie en gelijkwaardige kansen) gerelateerde criteria.

Met betrekking tot *relevantie* is er evidentie dat toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen vanwege het ontwikkelingsgerichte perspectief (pedagogische insteek, nadruk op heropvoeding, behandeling en resocialisatie) kan bijdragen om het proces van stoppen met een criminele carrière in gang te zetten, meer dan wanneer enkel vergeldende straffen worden gebruikt. Maatwerk is daarbij van belang: de juiste interventie voor de juiste persoon op het juiste moment in iemands ontwikkeling. Het adolescentenstrafrecht is *relevant* om bij te kunnen dragen in het proces van het stoppen van een criminele carrière.

Het tweede evaluatiecriterium betrof *impact* voor betrokkenen, dat wil zeggen de gevolgen van de toepassing van het adolescentenstrafrecht zowel voor de jongvolwassenen zelf als voor betrokken organisaties in het sanctieproces. In de periode na implementatie van het adolescentenstrafrecht is op outputindicatoren van ketenpartners een toename in advisering, toepassing en tenuitvoerlegging van het jeugdstrafrecht (inclusief jeugdhulp) bij jongvolwassenen, ondanks de jaarlijkse daling in het aantal jongvolwassen daders in de strafrechtelijke keten. De vooraf verwachte gevolgen (Jongebreur & Reitsma, 2014), werden merendeels gesignaleerd in de jaren na invoering van het adolescentenstrafrecht. Dit wijst op *impact* van het adolescentenstrafrecht. Hierbij wordt wel opgemerkt dat op een aanzienlijk deel van de indicatoren informatie ontbreekt. De impact is er met name bij jongvolwassenen met complexe problemen die relatief ernstige feiten plegen en tussen de 18- en 21-jaar oud zijn. Daarmee is vooral sprake van een opleving van een toepassing van 77c Sr. die al sinds 1965 mogelijk was, maar nauwelijks werd gebruikt.

Wat betreft het derde evaluatiecriterium, *effectiviteit,* vinden we wisselende resultaten. De toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen in het algemeen, dus zonder te specificeren naar type sanctie heeft een negatief effect op recidive. Echter het effect van de toepassing van het jeugdstrafrecht is anders als naar specifieke sancties (vrijheidsbeneming) wordt gekeken en als de rol van resocialisatie wordt meegenomen. Meer specifiek ten aanzien van vrijheidsbeneming maakt het niet uit of een jeugddetentie of reguliere detentie tenuitvoer wordt gelegd. Een jeugddetentie heeft mogelijk indirect via een gunstige inkomenssituatie (resocialisatie) een dempend effect op recidive. Het effect van een jeugdsanctie gaat ook op langere termijn, twee jaar later, gepaard met een gunstigere inkomenspositie. Echter bij degenen met een ongunstige inkomenspositie bij aanvang lijkt een jeugdsanctie niet bij te dragen aan het verbeteren daarvan. Kortom, er blijken gemengde resultaten wat betreft het effect van een jeugdsanctie op recidive en resocialisatiekenmerken waardoor een definitieve conclusie over het effect van 77c Sr. nu nog niet kan worden getrokken. Zo roept de effectstudie bijvoorbeeld de vraag op welke verschillen er tussen jeugd- en volwassenenstrafrechtsancties zijn bij extramurale sancties en hulpverlening. Voor het totaal aan sancties wordt een negatief effect gevonden van jeugdstrafrecht, voor detenties een nul-effect. Hoewel niet onderzocht, kan het betekenen dat bij toepassing van een taakstraf via het volwassenenstrafrecht de recidive lager is dan via het jeugdstrafrecht. Een verklaring kan zijn dat ook in het volwassenenstrafrecht in de uitvoering van extramurale sancties resocialisatie centraal staat. Het kan echter ook wijzen op een verkeerde toewijzing van jongvolwassenen aan specifieke type sancties. Het nuleffect na een vrijheidsbenemende sanctie en het mogelijke indirecte positieve effect via resocialisatie werden gevonden ondanks de gesignaleerde problemen in toeleiding en tenuitvoerlegging en biedt daarmee wel perspectief voor de toepassing van 77c Sr. bij jongvolwassenen. Dit roept ook de vraag op in welk detentieregiem jongvolwassenen beter af zijn, bijvoorbeeld wat betreft mogelijke detentieschade of hun ontwikkeling, maar ook wat betreft waarborgen met betrekking tot mensenrechten.

Een vierde evaluatiecriterium, efficiëntie, is in kwalitatieve termen onderzocht, namelijk of met het beleid het best werkzame minimum is voorgesteld en of dat ook zo uitpakt in de praktijk. Er is in de praktijk variatie in vordering, advisering en tenuitvoerlegging van een jeugdsanctie bij jongvolwassenen, zowel landelijk tussen arrondissementen als lokaal tussen ketenpartners. Daarnaast zijn er meerdere afwegingsmomenten waarin een keuze wordt gemaakt of een sanctie of hulp via het jeugdstrafrecht adequaat is. Een achterliggend probleem hierbij is de niet-specifieke omschrijving van de doelgroep van 77c Sr. en het ontbreken van een valide selectie-instrument dat consistent ketenbreed wordt toegepast. De werkwijze in de praktijk is in de selectie van de doelgroep desgevolgs niet-*efficiënt*. Het leidt er ook toe dat jongvolwassenen die mogelijk in aanmerking zouden komen voor het jeugdstrafrecht worden gemist.

Een vijfde evaluatiecriterium dat relateert aan het vorige betreft afstemming met aanpalend beleid dat betrekking heeft op de doelgroep. Belangrijke knelpunten die zich voordoen bij het leveren van jeugdhulp aan jongvolwassenen zijn te relateren aan de decentralisatie van de jeugdzorg onder meer als gevolg van de Jeugdwet. De Jeugdwet en de decentralisatie maken het lastig om adequate jeugdhulp voor jongvolwassenen te vinden of gefinancierd te krijgen, en als die jeugdhulp wordt gevonden is de ervaring dat deze niet altijd tijdig beschikbaar is. De gebrekkige afstemming met de Jeugdwet is daarmee ook niet efficiënt en belemmerd de effectiviteit van de toepassing van het jeugdstrafrecht. Daarnaast zijn ook transparantie en gelijkwaardigheid in bejegening van jongvolwassenen in het geding (zie hierna). Hierbij merken we wel op dat dit raakt aan een breder probleem van beschikbare adequate (forensische) jeugdhulp aan jeugdigen (zie Bruning et al., 2018; Friele et al., 2018; Kromhout et al., 2020). De vraag die men zich hierbij kan stellen is of het opportuun is om de schaarse jeugdhulp ook voor jongvolwassenen beschikbaar te maken. Anderzijds gaat het ook om een groep daders waarbij de ontwikkeling dusdanig achterloopt dat jeugdreclassering en -hulp vanwege pedagogische insteek en het betrekken van het bredere systeem als gezin, school e.d. nodig is om hen weer adequaat te laten functioneren in de hoop bij te dragen aan recidivevermindering. En dat dient weer het maatschappelijke belang om criminaliteit onder adolescenten nog verder terug te dringen.

Het adolescentenstrafrecht is bedoeld voor een kwetsbare groep jongvolwassen daders. Internationale afspraken stellen dat overheden (en uitvoeringsorganisaties) speciale waarborgen bieden rondom mensen- en kinderrechten (VN, General Comment no. 24). Daarom is als zesde en zevende evaluatiecriterium gekeken naar *transparantie* van en *gelijkwaardige bejegening* in het sanctioneringsproces. Het proces van de vordering, advisering en berechting wordt als *niet-transparant* ervaren, volgens professionals al niet voor henzelf, en helemaal niet voor de betrokken jongvolwassenen (hoewel deze niet zijn bevraagd). Een onvoldoende transparant proces draagt niet bij aan het begrip dat jongvolwassenen hebben van het strafproces en de sancties en interventies die ze ondergaan. Er zijn indicaties dat jeugdigen en jongvolwassenen met achterlopende ontwikkeling minder begrip hebben van het strafproces. Minder begrip van de redenen waarom een sanctie wordt opgelegd, kan negatieve gevolgen hebben voor de acceptatie van een sanctie en hindert de motivatie om mee te werken aan interventies. Uiteindelijk kan dit als gevolg hebben dat een sanctie of interventie niet het gewenste effect heeft (Monahan et al., 2015).

Hoewel het adolescentenstrafrecht door de nadruk op maatwerk in theorie *gelijkwaardige kansen* in de aanpak lijkt te bieden, worden op stelselniveau en in de

praktijk op meerdere punten belemmeringen gesignaleerd. Op stelselniveau stuurt het uitgangspunt 'volwassenenstrafrecht, tenzij' waardoor niet iedere jongvolwassene in aanmerking komt voor een jeugdsanctie of -hulp. In de praktijk is de selectie door officieren en adviezen van forensisch deskundigen afhankelijk van de ervaring en kennis van de individuele professionals. Daarbij is landelijk variatie in de indicatiestelling en toepassing. Dit uit zich ook in de kenmerken van de doelgroep: jongeren met een LVB lijken een grotere kans op een jeugdsanctie te hebben dan recidivisten, jongvolwassenen met psychiatrische problematiek of jongvolwassenen met een migratieachtergrond. Het zijn relatief vaker jongvolwassenen met een ernstige problematiek waarbij het jeugdstrafrecht wordt toegepast.
Jongvolwassenen die lichtere feiten plegen of minder ernstige problemen lijken te hebben, hebben relatief minder kans om een jeugdsanctie te krijgen. Daarbij komt dat feiten die door de officier van justitie via een OM-strafbeschikking afgehandeld worden, niet in aanmerking komen voor het jeugdstelsel. Tot slot is het krijgen van adequate (klinische of ambulante forensische) jeugdhulp voor jongvolwassenen niet gelijk verdeeld over Nederland. Kortom, er is geen sprake van *gelijkwaardige kansen* tussen jongvolwassen daders van een misdrijf in Nederland in de mogelijkheden die ze krijgen in de vorm van een sanctie of hulp via het jeugdstrafrecht. De niet-specifieke omschrijving van de doelgroep en variatie in advies en toepassing in Nederland leiden ertoe dat jongvolwassenen waarvoor een jeugdsanctie passend kan zijn niet worden gesignaleerd. Dit is in strijd met het principe van gelijkwaardigheid in sanctionering. Hiermee ligt rechtsongelijkheid in de sanctionering van jongvolwassenen op de loer.

6.6 Conclusie

Waar brengt deze evaluatie langs meerdere criteria ons nu wat betreft het adolescentenstrafrecht voor jongvolwassenen in Nederland en wat betekent dit nu voor de praktijk? Bieden de bevindingen aanleiding om te stoppen met de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassen zoals dat sinds 2014 in Nederland wordt uitgevoerd? Of is de ontwikkelingsgerichte aanpak voldoende veelbelovend om met aanpassingen in stelsel en praktijk bij te kunnen dragen aan het remmen van criminele carrières van jongvolwassen daders? Het korte antwoord is *dat de aanpak van het adolescentenstrafrecht theoretisch veelbelovend is als ontwikkelingsgericht sanctioneren, dat daarvoor in de praktijk ook al signalen zijn, maar dat zowel aan die praktijk als het stelsel aanpassingen nodig zijn om het tot een succes te kunnen maken.*

De evaluatie maakt duidelijk dat het nog te vroeg is om definitieve conclusies over de effectiviteit van het adolescentenstrafrecht te trekken. Daarbij is effectiviteit niet het enige criterium waarop het adolescentenstrafrecht is geëvalueerd. Dat de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen een wisselend effect heeft op recidive (een ongunstig effect bij jeugddetentie en –taakstraffen samengenomen, maar een neutraal effect bij jeugddetenties specifiek), is niet verwonderlijk. Er zijn immers verschillende knelpunten in de toeleiding en tenuitvoerlegging van het adolescentenstrafrecht waardoor deze onvoldoende op elkaar aansluiten terwijl het gaat om een groep jongvolwassenen met complexe problematiek. Wat betreft de toeleiding zijn er onduidelijkheden over de doelgroep die wetgever en praktijk voor ogen hadden en hebben en de selectie daarvan. Er is landelijke variatie in de advisering over en toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen en de jeugdhulp die ze krijgen. Er worden diverse screeningsinstrumenten gebruikt welke maar deels op elkaar aansluiten en waarvan de afname niet verplicht is. Ook is de

ervaring van professionals die vooral werkzaam zijn in de volwassenensector met jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen en de kennis daarover beperkt. De ervaring is vaak ook nog gelimiteerd tot een beperkte groep professionals, terwijl al wel in een vroeg stadium in de vervolging en advisering afwegingen worden gemaakt of een jongvolwassene in aanmerking komt voor het adolescentenstrafrecht. Gegeven het wettelijke uitgangspunt 'volwassenenstrafrecht tenzij' en de afnemende instroom van jongvolwassenen in het strafstelsel zal deze ervaring met en toepassing van het adolescentenstrafrecht ook beperkt blijven. Ook in de tenuitvoerlegging zorgen knelpunten in de financiering en beschikbaarheid van (ambulante en klinische forensische) jeugdhulp, mede als gevolg van de decentralisatie, dat jongvolwassen daders niet altijd of niet tijdig adequate forensische jeugdhulp krijgen. De reclassering kan haar adviserende rol voorafgaand de berechting over welke jeugdhulp nodig is onvoldoende waarmaken omdat ze zelf niet kan verwijzen. De decentrale financiering via gemeentes en beperkte beschikbaarheid van forensische jeugdhulp op lokaal niveau voor jongvolwassen daders remt of belemmert het krijgen van adequate hulp om het leven weer op de rails te krijgen. Hierbij merken we op dat de knelpunten in de jeugdhulp onderdeel zijn van een breder probleem dat ook voor minderjarigen geldt (Friele et al., 2018; Kromhout et al., 2020).

De resultaten bieden echter ook perspectief voor het adolescentenstrafrecht. Ondanks de hierboven genoemde knelpunten laat de toepassing van een jeugddetentie bij jongvolwassenen met complexe problemen, geen verschil in recidive zien in vergelijking met een volwassenendetentie. Ook zijn jongvolwassenen met een jeugddetentie die vooraf een gunstige inkomenspositie hadden (in de zin van werk of opleiding volgen) beter in staat die gunstige positie te behouden na een jeugddetentie (dan een op achtergrondkenmerken gematchte groep jongvolwassenen die een detentie krijgen). En dat heeft vervolgens een eigenstandig effect op vermindering in recidive. Dit wijst mogelijk op een indirect effect van een jeugddetentie via resocialisatie op recidive bij een specifieke groep. Verder is door en met de praktijk in de afgelopen jaren hard gewerkt om jeugdsancties en jeugdhulp voor jongvolwassen daders toegankelijk te maken. Voor zover gegevens beschikbaar zijn blijkt ook dat de vooraf opgestelde verwachtingen over de advisering, vordering, berechting en tenuitvoerlegging worden bereikt. Het betreft weliswaar nog maar een klein deel van alle jongvolwassenen waarbij 77c Sr. wordt toegepast en dan vooral de 18- tot 21-jarigen, maar procentueel neemt het aandeel toe tegen de dalende trends van criminaliteit door jongvolwassenen in. Het maakt duidelijk dat, weliswaar een selecte maar mogelijk ook groeiende groep, praktijkprofessionals de noodzaak ervaart van een ontwikkelingsgericht sanctioneren voor jongvolwassenen. Deze resultaten van de toepassing van het adolescentenstrafrecht deden zich voor ondanks de in de praktijk gesignaleerde knelpunten in toeleiding en tenuitvoerlegging. Daarmee ondersteunen ze, naast eerder wetenschappelijk onderzoek, de veelbelovendheid van de toepassing van een ontwikkelingsgericht aanpak bij adolescenten, zij het voor een specifieke sanctie of groep jongvolwassenen gesanctioneerd door de rechter. Dit onderstreept het belang van een adequate selectie van de doelgroep en het (kunnen) aanbieden van passende sancties. Doordat gegevens over de invulling van de sanctie tijdens detentie en interventies of trainingen daarna op landelijk niveau moeilijk te ontsluiten zijn, blijft de werking ervan in de praktijk vooralsnog een 'black box'.

Welke aanbevelingen zijn er voor het verbeteren van de aparte aanpak voor jongvolwassenen in het strafrecht en evaluatie van justitieel beleid?

- Specificeer de doelgroep, verbeter de screening en afstemming tussen ketenorganisaties en zorg voor een uniforme en consistente afname van een (stapsgewijs)

screeningsinstrument in de keten (en registreer die informatie landelijk). Dit draagt niet alleen bij aan een effectievere, maar ook aan een efficiënte, transparante en gelijkwaardige sanctionering.
- Overweeg naast de officier van justitie in de beginfase van het strafproces nog een andere actor die ook kan inzetten op het toe te passen (jeugd)sanctiestelsel. Bij zaken die gedagvaard worden kan via ZSM mogelijk de reclassering (of indien de jongvolwassene daar bekend is de Raad voor de Kinderbescherming) een rol spelen. Bij zaken met vordering voorlopige hechtenis kan de rechter-commissaris een rol spelen (dit vraagt om aanpassing van de Bjj).
- Verbeter de beschikbaarheid van forensische (ambulante en klinische) jeugdhulp voor jongvolwassenen, overweeg een verwijzende rol voor de reclassering zodat hulp tijdig beschikbaar kan zijn en stimuleer intergemeentelijke samenwerking bij jeugdhulp aan jongvolwassenen. De decentralisatie van jeugdhulp heeft ook voor jongvolwassen daders ongewenste gevolgen. In wijzigingen bij de jeugdwet zijn voor zover bekend geen aanpassingen gedaan om jeugdhulp aan jongvolwassen daders ook vooraf berechting mogelijk te maken. Gegeven de ernst van de delicten die deze jongvolwassenen plegen en de hoge kansen op recidive, is adequate en tijdige forensische jeugdhulp van groot belang.
- Waarborg de financiering voor forensische jeugdhulp aan jongvolwassen daders. Zolang de jeugdhulp aan jongvolwassenen op decentraal niveau onvoldoende is geborgd kan landelijke financiering een uitkomst zijn. Belangrijk is dat er adequate en voldoende forensische jeugdhulp voor jongvolwassenen beschikbaar is.
- Versterk de kennis van professionals werkzaam in de commune strafrechtelijke keten over (kenmerken van) jongvolwassenen en de mogelijkheden die het jeugdstrafrecht biedt voor deze groep. Dit kan door cursussen en ook door het stimuleren van lokale overlegstructuren zoals ASR-expertise teams zoals die er in bepaalde regio's al zijn.
- Het reguliere strafstelsel is nu 'volwassenenstrafrecht tenzij'. Hoewel dit onderzoek niet direct aanleiding biedt tot een radicale wijziging hierin, maakt het wel duidelijk dat door deze sturing vanuit het stelsel jongvolwassenen die mogelijk in aanmerking hadden kunnen komen voor een jeugdsanctie niet worden gesignaleerd. De aanbeveling is daarom ook na te denken over andere opties dan het huidige 'nee, tenzij' principe. Internationaal zijn er alternatieven gevonden in stelsel (jeugdstrafrecht is de norm voor jongvolwassenen), in aparte procedures of mogelijkheden tot strafvermindering voor jongvolwassenen. Belangrijk bij een dergelijke heroverweging is zowel het perspectief van jongvolwassen daders als van slachtoffers en maatschappij mee te wegen.
- Biedt mogelijkheden voor ketenorganisaties om gegevens over jongvolwassenen (en andere dadergroepen) en de trainingen en interventies die ze krijgen beter beschikbaar te maken voor (beleids)wetenschappelijk onderzoek. Dit biedt mogelijkheden om meer zicht te krijgen op de werking van een aanpak. Ook draagt het bij aan meer transparantie en gelijkwaardige bejegening bij justitieel ingrijpen. Hierbij is het wel belangrijk de privacyregels vanuit de AVG te respecteren.
- Betrek in evaluatieonderzoek niet alleen actoren van ketenorganisaties of informatie die zij verzamelen, maar onderzoek ook de ervaringen van daders en slachtoffers

Concluderend kunnen we stellen dat langs de meetlat van verschillende evaluatiecriteria het algemene beeld is dat de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen om criminele carrières om te buigen *relevant* is en voor de verschillende aannames van een dergelijke ontwikkelingsgerichte aanpak wetenschappelijke evidentie is. Ook blijkt *impact* van het adolescentenstrafrecht in de zin dat het

steeds meer wordt toegepast en de vooraf verwachte gevolgen (deels) worden bereikt. Zowel op stelselniveau als in de praktijk doen zich echter meerdere knelpunten voor die de *effectiviteit* en *efficiënte* uitvoering belemmeren en die een bedreiging kunnen zijn voor het naleven van algemene mensenrechten van jongvolwassen daders zoals *transparantie* en *gelijkwaardigheid*. De veelbelovendheid van het adolescentenstrafrecht als ontwikkelingsgerichte aanpak voor jongvolwassenen daders die kan bijdragen hun criminele carrière om te buigen kan alleen worden waargemaakt als de gesignaleerde knelpunten en onbedoelde gevolgen in stelsels en praktijk worden aangepakt. Met dit onderzoek zijn daartoe meerdere aanknopingspunten geboden.

Summary

Evaluation of adolescent criminal law
A public policy multi-criteria evaluation

In the Netherlands, over 8,000 criminal cases against 18 to 23-year-olds for a crime were processed by the courts in 2019. Juvenile criminal law was applied in over 6% of these cases, compared to 0.6% of cases in 2012. The regular legal framework stipulates that criminal cases against young adults are dealt with under adult criminal law. The maximum age limit for application of juvenile criminal law was raised from 21 to 23 years on 1 April 2014 if the suspect or the circumstances of the offence give reason to do so (Section 77c of the Dutch Criminal Code; *Parliamentary Papers II*, 2012-2013a 33 498, no. 3). This change is based on the observation of immaturity in the neuropsychosocial development of young adult offenders that can contribute to the continuation of a criminal career. The policy rationale is that in the case of immature young adults, applying juvenile criminal law, because of its pedagogical approach and focus on re-education and rehabilitation, is more successful in reducing reoffending than sanctions under adult criminal law. With adolescent criminal law, more emphasis has been placed on the requirements issued by the Public Prosecutor and the advice from forensic experts from the Probation Service and the Netherlands Institute of Forensic Psychiatry and Psychology (NIFP). This affords an insight into the circumstances of the offence, the (criminogenic) characteristics of the offender, which sanction and/or care may be appropriate and adequate and which sanctioning system will provide the best framework for doing this. The aim is that the enforcement of sanctions follows the applied system. This means that in case of application of juvenile criminal law, a juvenile sanction or guidance by Youth Probation will ensue so that use can be made of the pedagogic approach focused on re-education that applies in such cases (youth care). Central to adolescent criminal law is the ability to provide customised sanctions, including (youth) probation and (youth) care, which take into account the development of the adolescent in order to promote rehabilitation and ultimately reduce reoffending. This makes adolescent criminal law a development-oriented form of sanctioning.

A multi-criteria evaluation of adolescent criminal law

Seven years after implementation on 1 April 2014, this overarching study of the WODC Monitoring and Evaluation of Adolescent Criminal Law research programme evaluated the operation of adolescent criminal law. The focus is on the application of juvenile criminal law to young adult offenders (18 to 23 years) of a crime. Is there evidence for the policy rationale behind adolescent criminal law? How does adolescent criminal law work in practice for this target group? What assessments are made when selecting young adults? Is the approach effective in practice? What bottlenecks exist? In order to answer these and other questions, sub-studies were conducted in the years 2015 to 2020 as part of the Monitoring and Evaluation of Adolescent Criminal Justice research programme. In order to come to an overarching evaluation of the operation of adolescent criminal law, several evaluation criteria from *public policy evaluation* were used. Because adolescent criminal law intervenes in young adults who are still developing, some human rights-related

aspects such as transparency and equality in the criminal law approach to young adults were also studied.

Research questions

Three questions were central to this overarching evaluation.

- How does the separate treatment of young adults under juvenile criminal law work in the Netherlands and how effective is this separate treatment?
- What possibilities and bottlenecks are associated with the introduction of adolescent criminal law and in particular the application of Section 77c of the Dutch Criminal Code to 18 to 23-year-olds?
- What are the options for the future in dealing with young adult offenders of a crime?

Conclusion

Where does this multi-criteria evaluation take us in terms of adolescent criminal law for young adults in the Netherlands and what does it mean in practice? Do the findings provide a reason to stop applying juvenile criminal law to young adults as implemented in the Netherlands since 2014? Or is the development-oriented approach sufficiently promising to be able to contribute, with adjustments to the system and practice, to desistance from a criminal career for young adult offenders? The short answer is that although the development-oriented approach of adolescent criminal law is theoretically promising as a development-oriented form of sanctioning, and there are already signs that this is the case in practice, adjustments to the system and in that practice are needed to make it a success. This report makes the necessary recommendations.

This evaluation shows that it is still too early to draw definitive conclusions about the effectiveness of adolescent criminal law. This is not the only criterion on which the operation of adolescent criminal law has been evaluated. It is not surprising that the application of juvenile criminal law for young adults shows a varying effect on their reoffending rates, depending on the type of sanction (a negative effect for juvenile detention and community service taken together on recidivism, but a neutral effect for specific juvenile detention). After all, there are various bottlenecks in the administration and implementation of adolescent criminal law, as a result of which these strands are insufficiently coordinated. It should be borne in mind that a choice for juvenile criminal law often involves young adults with complex problems. With regard to administration, there are ambiguities concerning the target group that legislators and practitioners had and have in mind, and the selection of this target group. There is national variation in the advice on and application of juvenile criminal law to young adults and the youth care they receive. Various screening instruments are used which are only partially compatible and purchase of these instruments is not compulsory. In addition, professionals primarily work with adults and their experience in juvenile criminal law for young adults and knowledge of this branch of the law is limited. Experience is also often limited to a limited group of professionals, while assessments are made at an early stage of the prosecution and counselling process considerations are made as to whether a young adult is eligible for adolescent criminal law. Given the legal starting point of 'adult criminal law unless' and the decreasing influx of young adults into the criminal system, this experience with and application of adolescent criminal law will also remain limited.

Likewise in implementation, bottlenecks in the financing and availability of (outpatient and clinical forensic) youth care, partly as a result of decentralization of the system, mean that young adult offenders do not always get adequate forensic youth care, or do not get it in time. The Probation Service cannot sufficiently fulfil its advisory role prior to the adjudication in respect of which youth care is required because it cannot make referrals itself. The decentralized financing via municipalities and the limited availability of forensic youth care at local level for young adult offenders inhibits or impedes the provision of adequate help to get life back on track. We note that the bottlenecks in youth care are part of a broader problem of the system that also applies to minors**.**

However, the results also offer perspective for the application of juvenile criminal law to young adults. Despite the difficulties mentioned, the use of juvenile detention for young adults with complex problems shows no difference in reoffending rates compared to adult detention. Young adults who previously had a favourable income position (in the sense that they were working or doing education) are also better able to maintain that favourable position after juvenile detention. And that in turn has an discrete effect on reducing reoffending. This points to a possible indirect effect of juvenile detention via rehabilitation on reoffending in a specific group. The fact that the reoffending rate in more recent cohorts of young adults sanctioned with a juvenile sanction is lower than that of the group studied in the measurement of effect gives hope for the future. Furthermore, in recent years a lot of work has been done by and with practitioners to make youth sanctions and youth care accessible to young adult offenders. To the extent that data is available, it also appears that the predefined expectations regarding advice, requirements, adjudication and implementation are being met. Although this is still only a small part of all young adults where Section 77c of the Dutch Criminal Code is applied, specifically among 18 to 21-year-olds, the percentage is rising in contrast to the decreasing trends seen in offending among young adults. It makes clear that a group, albeit select but possibly growing, of professional practitioners feel that there is a need for development-oriented sanctioning for young adults. These results from the application of adolescent criminal law, as well as the neutral effects of juvenile detention, occurred in spite of the bottlenecks identified in practical application and implementation scenarios. Therefore, in addition to previous scientific research, they support the application of a development-oriented approach for adolescents to be promising, albeit for a specific sanction or group of young adults sanctioned by the judge. This underlines the importance of an adequate selection of the target group and offering appropriate sanctions, or having the ability to do so. Because it is difficult to access data at national level on how the sanction is implemented during detention and on the interventions or training programmes that follow, in practice, the operation of the sanction remains a 'black box' for the time being.

In conclusion, against the yardstick of different evaluation criteria, the overall picture is that the application of juvenile criminal law in young adults is *relevant* to the desistance of criminal careers and provides scientific evidence for the different assumptions behind such a development-oriented approach. It also shows the *impact* of adolescent criminal law in the sense that the application of juvenile criminal law is increasingly being used for young adults and the previously anticipated goals are (partially) achieved. However, there are several bottlenecks both at the system level and in practice that impede *effectiveness* and *efficient* implementation, and that may jeopardise observance of the general human rights of young adult offenders such as *transparency* and *equality*. The promising development-oriented approach of adolescent criminal law to young adult offenders, which

can help to desistance from their criminal careers, can only be realized if the identified bottlenecks and unintended consequences are addressed in systems and in practice. This evaluation offers several starting points for this.

Recommendations

The findings also provide starting points for the future. The following recommendations were made.

- Specify the target group and provide a screening instrument that can be used across the system to both reliably measure developmental delays and suggest the most appropriate (youth) care and that is consistently purchased.
- In addition to the Public Prosecutor, consider another actor in the initial phase of the criminal process who can play a role in the (youth) sanctions system to be applied, e.g. the examining magistrate at the arraignment.
- Strengthen the knowledge of professionals about the (characteristics of) young adults and the possibilities for this group under juvenile criminal law (and youth care).
- Strengthen collaboration among professionals working with young adults. Involve, for instance, the Child Care and Protection Board and legal professionals in the consultation structures concerning young adults.
- Justify the application of the sanctions system in the judgment.
- Improve the availability of forensic (outpatient and clinical) youth care for young adults, consider a referral role for the Probation Service so that help can be made available in time, and encourage inter-municipal cooperation in youth care for young adults.
- Guarantee funding for youth care for young adult offenders.
- Investigate whether the 'no, unless' principle is the most appropriate solution for desistance from their criminal careers for young adults and to counteract the overrepresentation of adolescents in crime. Internationally, alternatives have been found in the system (juvenile criminal law is the norm for young adults), in separate procedures or possibilities for mitigation of sentences for young adults. In such a review, it is important to take into account the perspective of young adult offenders as well as that of victims and society. After all, a sanction imposed in the interests of the young adult can be perceived as conflicting with the feelings and interests of victims, especially when serious offences are involved.
- Provide means of making data on offenders, their sanctions and interventions and the help they receive more readily available for scientific (phenomenological and evaluation) research.
- Evaluations of judicial policy should include not only actors in implementing agencies but also the offenders and victims themselves (and their experiences).

Literatuur

AEF (2020). *Jeugdhulp in strafrechtelijk kader. Knelpunten in de advisering en tenuitvoerlegging en eerste oplossingen*. Utrecht: AEF.

Ander, N. (2019). *Prediction of Adolescent Criminal Law case outcomes using unstructured and structured data (masterthese).* Den Bosch: Jheronimus Academy.

Andrews, D.A., & Bonta, J. (1994). *The psychology of criminal conduct*. Cincinnati: Anderson Publishing.

Andrews, D.A., Bonta, J., & Wormith, J.S. (2006). The recent past and near future of risk and/or need assessment. *Crime & Delinquency, 52*(1), 7-27.

Asscher, J.J., Brink, Y.N. van den, Creemers, H.E., Huls, E., Logchem, E.K. van, Lynch, N., & Rap, S.E. (2021). *De strafmaat voor jeugdige daders van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven in internationaal perspectief*. Den Haag: Boom Juridisch.

Bakker, B.F.M., Rooijen, J. van, & Tor, L. van (2014). The system of social statistical datasets of statistics Netherlands: An integral approach to the production of register-based social statistics. *Statistical Journal of the IAOS, 30*, 411-424.

Barendregt, C.S. (2015). *Needs, risks, and protective factors of adolescents in secure residential care (dissertatie)*. Tilburg: Tilburg University.

Barendregt, C.S., Beerthuizen, M.G.C.J., & Laan, A.M. van der (2018). *De toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen in de praktijk: Een procesevaluatie van het adolescentenstrafrecht*. Den Haag: WODC, Cahier 2018-14.

Barendregt, C.S., Beerthuizen, M.G.C.J., Vink, M., Leertouwer, E., & Laan, A.M. van der (2016). *Identificeren 18- tot 23-jarigen die volgens het jeugdstrafrecht zijn berecht: Een pilot.* Den Haag: WODC.

Barendregt, C.S., & Laan, A.M. van der (2019). Neuroscientific insights and the Dutch adolescent criminal law: A brief report. *Journal of Criminal Justice, 65*, 1-3. doi:https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2018.05.010

Bijleveld, C. (2018). Evaluatieonderzoek. In C. Bijleveld (red.), *Methoden en technieken van onderzoek in de criminologie* (pp. 327-355). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Boendermaker, L., Dekovic, M., & Asscher, J.J. (2015). Interventies. In R. Loeber, M. Hoeve, N.W. Slot & P.H. van der Laan (red.), *Jonge criminelen die volwassen worden. Wat beïnvloedt hun gedrag en wat is de rol van justitie?* (pp. 277-304). Amsterdam: SWP.

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

Bonta, J. (2002). Offender risk assessment: Guidelines for selection and use. *Criminal Justice and Behavior, 29*, 355-379.

Brink, Y.N. van den (2017). *Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht*. Leiden: Wolter Kluwers, Meijers-reeks.

Bruning, M.R., Boer, R. de, & Verkroost, D.S. (2018). Juridische deelstudie. In R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaansen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T. van Yperen, & R. Hageraats (red.), *Eerste evaluatie Jeugdwet* (pp. 41-186). Den Haag: ZonMW.

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

Bruning, M.R., Liefaard, T., Limbeek, M.M.C., & Bahlmann, B.T.M. (2016). *Verplichte (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen? Onderzoek naar de mogelijkheden voor (verplichte) hulp aan kwetsbare jongvolwassenen na kinderbescherming*. Leiden: Universiteit Leiden, Instituut voor privaatrecht.
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.
CBS (2020). *Jongeren met jeugdzorg: Jeugdreclassering.* Geraadpleegd op 17 september 2020, van: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84135NED/table?dl=40D3A
Council of Europe (2003). *Draft recommendation on new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice*. Straatsburg: Council of Europe.
Council of Europe (2008). *Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures.* Geraadpleegd op 1 mei 2020, van : www.unicef.org/tdad/councilofeuropejjrec08(1).pdf
DJI (2020). *Resocialisatie en nazorg*. Den Haag: Dienst Justitiele Inrichtingen. Geraadpleegd op 1 oktober 2020, van: www.dji.nl/justitiabelen/jongeren-in-detentie/resocialisatie-en-nazorg
Dünkel, F., & Pruin, I. (2012). Young adult offenders in juvenile and criminal justice systems in Europe. In F. Lösel, A.E. Bottoms & D.P. Farrington (red.), *Young adult offenders: Lost in transition?* (pp. 11-38). Londen: Routledge.
Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing, 62*(1), 107-115. doi:10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x
Farrington, D.P. (1986). Age and crime. In M. Tonry & N. Morris (red.), *Crime and Justice: An annual review of research* (7 ed.; pp. 189-250). Chicago: University of Chicago Press.
Farrington, D.P., Gottfredson, D.C., Sherman, L.W., & Welsh, B.C. (2002). The Maryland Scientific Methods Scale. In L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh & D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (pp. 13-21). Londen: Routledge.
Farrington, D.P., Loeber, R., & Howell, J.C. (2012). Young adult offenders: The need for more effective legislative options and justice processing. *Criminology and Public Policy, 11*(4), 729-750.
Farrington, D.P., Loeber, R., & Howell, J.C. (2017). Increasing the minimum age for adult court. *Criminology and Public Policy, 16*(1), 83-92.
Freeman, T. (2006). 'Best practice' in focus group research: Making sense of different views. *Methodological issues in nursing research, 56*(5), 491-497. doi:10.1111/j.1365-2648.2006.04043.x
Friele, R.D., Bruning, M.R., Bastiaansen, I.L.W., Boer, R. de, Bucx, A.J.E.H., Groot, J.F. de, . . . Hageraats, R. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet*. Den Haag: ZonMW.
Garrido, V., Anyela Morales, L., & Shancez-Mecca, J. (2006). What works for serious juvenile offenders? A systematic review. *Psicothema, 18*, 611-619.
Hansen, M.B., & Vedung, E. (2010). Theory-based stakeholder evaluation. *American Journal of Evaluation, 31*(3), 295-313.
Heffen, O. van (2003). Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 225-240). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
Hildén, M., Lepola, J., Mickwitz, P., Mulders, A., Palosaari, M., Similä, J., Sjöblom, S., & Vedung, E. (2002). Evaluation of environmental policy instruments: A case

study of the Finnish pulp & paper and chemical industries. *Monographs of the Boreal Environmental Research, 21*, 1-137.
Huitema, D., Jordan, A., Massey, E., Rayner, T., Asselt, H. van, Haug, C., . . . Stripple, J. (2011). The evaluation of climate policy: Theory and emerging practice in Europe. *Policy Science, 44*, 179-198.
Johnson, S.D., Tilley, N., & Bowers, K.J. (2015). Introducing EMMIE: An evidence rating scale to encourage mixed-method crime prevention synthesis. *Journal of Experimental Criminology, 11*, 459-473. doi:10.1007/s11292-015-9238-7
Jongebreur, W., & Reitsma, J. (2014). *Actualisatie impactanalyse Adolescentenstrafrecht*. Den Haag/Barneveld: Ministerie van Veiligheid en Justitie/Significant.
Kaal, H., & Jong, B. de (2017). *Registratie van LVB-problematiek in het justitiële domein*. Leiden: Hogeschool Leiden.
Kamerstukken I (2012-2013). *Vergaderjaar 2012-2013, 33 498, nr. A: Wijziging van het wetboek van strafrecht, het wetboek van strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van het adolescentenstrafrecht*. 's-Gravenhage: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
Kamerstukken I (2013-2014). *Vergaderjaar 2013-2014, 33 498, nr. C: Wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van het adolescentenstrafrecht. Memorie van antwoord*. 's-Gravenhage: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
Kamerstukken II (2009-2010). *Vergaderjaar 2009-2010, 32 398, nr. 3: Vaststelling van een Wet forensische zorg en daarmee houdende wijzigingen in diverse andere wetten (Wet forensische zorg)*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer.
Kamerstukken II (2011-2012). *Vergaderjaar 2011-2012, 28 741, nr. 18. Jeugdcriminaliteit*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
Kamerstukken II (2012-2013a). *Vergaderjaar 2012-2013, 33 498, nr. 3: Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht. Memorie van toelichting*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
Kamerstukken II (2012-2013b). *Vergaderjaar 2012-2013, 33 498, nr. 6: Wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van het adolescentenstrafrecht: Nota naar aanleiding van het verslag.* 's-Gravenhage: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
Kamerstukken II (2012-2013c). *Vergaderjaar 2012-2013, 33 684, nr. 3: Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
Kamerstukken II (2018-2019). *Vergaderjaar 2018-2019, 29 279, nr. 525: Rechtstaat en Rechtsorde*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
Kautto, P., & Similä, J. (2005). Recently introduced policy instruments and interventions theories. *Evaluation, 11*(1), 55-68.
kcwj.nl (2020). *Ex-post evaluatie: Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.* Geraadpleegd op 1 mei 2020, van: www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/75-evalueren-en/ex
Kempen, M. (2014). Het adolescentenstrafrecht: een flexibel sanctiestelsel voor jongvolwassenen. *FJR, 29*(5), 122-127.
Kempes, M. (2012). *Overzicht van onderzoek naar de PIJ-maatregel tussen 2006-2011*. Den Haag: WODC. Cahier 2012-10.
Killias, M., Redondo, S., & Sarnecki, J. (2012). *European Perspectives*. Farnham, Surrey: Ashgate.

Killias, M., Villettaz, P., & Zoder, I. (2006). The effects of custodial vs. non-custodial sentences on re-offending: A systematic review of the state of knowledge . *Campbell Systematic Reviews*, *2*(1), 1-69. DOI 10.4073/csr.2006.13.
Klein Haarhuis, C., & Keulemans, S.A.C. (2014). *Ex ante onderzoek in metaperspectief: Aard, aantallen en gebruik van ex ante analyses door de rijksoverheid*. Den Haag: Boom Lemma. Onderzoek en beleid 311.
Koehler, J.A., Losel, F., Akoensi, T.D., & Humphreys, D.K. (2013). A systematic review and meta-analysis on the effects of young offender treatment programs in Europe. *Journal of Experimental Criminology, 9*(1), 19-43.
Kromhout, M., Echtelt, P. van, & Feijten, P. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: SCP.
Laan, A.M. van der, Barendregt, C.S., Beerthuizen, M.G.C.J., & Beijersbergen, K.A. (2016). *Adolescentenstrafrecht: Beleidstheoriereconstructie en eerste empirische bevindingen*. Den Haag: Boom Criminologie. Onderzoek en beleid 317.
Laan, A.M. van der, & Beerthuizen, M.G.C.J. (2018). *Monitor jeugdcriminaliteit 2017: Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 1997 tot 2017.* Den Haag: WODC/CBS. Cahier 2018-1.
Laan, A.M. van der, Beerthuizen, M.G.C.J., & Barendregt, C.S. (2019). Juvenile sanctions for young adults in the Netherlands: A developmental perspective. *European Journal of Criminology*. doi:https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1477370819854163
Laan, A.M. van der, Beerthuizen, M.G.C.J., & Boot, N. (2021). *Monitor Jeugdcriminaliteit 2020: Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 2000-2020*. Den Haag: WODC/CBS. Cahier 2021-9
Laan, A.M. van der, Goudriaan, H., & Weijters, G. (2014). *Monitor Jeugdcriminaliteit: Ontwikkelingen in de aantallen verdachten en strafrechtelijke daders in de periode 1997 t/m 2012*. Den Haag: WODC/CBS. Cahier 2014-7.
Laan, A.M. van der, & Leertouwer, E. (2014). *Monitoring en evaluatie adolescentenstrafrecht: Een onderzoeksprogramma (Versie v2)*. Den Haag: WODC.
Laan, A.M. van der, & Zeijlmans, K. (2021). Bijlage 2: Actualisatie adolescentenstrafrecht 2020: Focusgroepsgesprekken met professionals. In A.M. van der Laan, K. Zeijlmans & M.G.C.J. Beerthuizen (red.), *Evaluatie van het adolescentenstrafrecht: Een multicriteria evaluatie*. Den Haag: WODC. Cahier 2021-6.
Lambie, I., & Randell, I. (2013). The impact of incarceration on juvenile offenders. *Clinical Psychology Review, 33*, 448-449. doi:10.1016/j.cpr.2013.01.007
Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation, 24*(1), 5-20.
Liefaard, T. (2015). Juvenile justice from an international children's rights perspective. In W. Vandenhole, E. Desmet, D. Reynaert, & S. Lembrechts (red.), *Routledge International Handbook of Children's Rights Studies* (pp. 234-256). New York: Routledge.
Liefaard, T., & Rap, S.E. (2018). Het adolescentenstrafrecht in Nederland: De stand van zaken vier jaar na invoering van de wet adolescentenstrafrecht. *Tijdschrift voor Criminologie, 60*(3), 365-376. doi:10.5553/TvC/0165182X2018060003006
Lipsey, M.W. (2009). The primary factors that characterize effective interventions with juvenile offenders: A meta-analytic overview. *Victims and offenders, 4*, 124-147.
Lipsey, M.W., & Cullen, F.T. (2007). The effectiveness of correctional rehabilitation: A review of systematic reviews. *Annual Review of Law and Social Science, 3*, 297-320. doi:10.1146/annurev.lawsocsci.3.081806.112833
Loeber, R., & Farrington, D.P. (2012). Age-crime curve. *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, 12-18.

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.* Ashgate: Farnham.
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.
Lynch, N., & Liefaard, T. (2020). What is left in the 'Too hard basket'? Developments and challenges for the rights of children in conflict with the law. *International Journal of Children's Rights, 28*, 89-110.
Matthews, S., Schiraldi, V., & Chester, L. (2018). Youth justice in Europe: Experience of Germany, the Netherlands, and Croatia in providing developmentally appropriate responses to emerging adults in the criminal justice system. *Justice Evaluation Journal, 1*(1), 59-81. doi:10.1080/24751979.2018.1478443.
McDougall, C., Cohen, M., Swaray, R., & Perry, A. (2008). Benefit-cost analyses of sentencing. *Campbell Systematic Reviews, 4*(1), 1-86. doi: 10.4073/csr.2008.10.
Mears, D.P., Cochran, J.C., & Cullen, F.T. (2015). Incarceration heterogeneity and its implications for assessing the effectiveness of imprisonment on recidivism. *Criminal Justice Policy Review, 26*(7), 691-712. doi:10.1177/0887403414528950.
Mears, D.P., Cochran, J.C., Greenman, S.J., Bhati, A.S., & Greenwald, M.A. (2011). Evidence on the effectiveness of juvenile court sanctions. *Journal of Criminal Justice, 39*(6), 509-520.
Mickwitz, P. (2003). A framework for evaluating environment policy instruments. *Evaluation, 9*(4), 415-436.
Mickwitz, P. (2006). *Environmental policy evaluation: Concepts and practice.* Saarijärvi, Finland. Finnish Society of Sciences and Letters.
Mickwitz, P., & Hildén, M. (2006). Multi-criteria evaluations for environmental police development: The case of Finnish permit systems. In P. Mickwitz (red.), *Evironmental policy evaluation. Concepts and practice* (pp. 141-163). Vaajakoski, Finland: Gummerus Oy.
Mijnarends, E.M., & Rensen, E.R. (2017). De officier van justitie en het adolescentenstrafrecht: Twee geloven op één kussen? *FJR, 14*, 8.
Ministerie van Financiën (2016). *Comptabiliteitswet 2016: Wet houdende regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk en andere regels over publieke liquide en financiële middelen*. Geraadpleegd op 28 mei 2020,van: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/03/09/kamerbrief-wetsvoorstel-nieuwe-comptabiliteitswet.
Ministerie van Financiën (2018). *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.* Geraadpleegd op 28 mei 2020,van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27.
Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (2020). *Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen.* Geraadpleegd op 28 mei 2020,van: www.internetconsultatie.nl/zorgvoorjeugdigen
Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Ministerie van Veiligheid en Justitie, & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015). *Stelselwijziging Jeugd: De uitvoering van het jeugdstrafrecht, na inwerkingtreding van de Jeugdwet*. Geraadpleegd op 28 mei 2020,van www.voordejeugd.nl.
Monahan, K.C., Steinberg, L., Cauffman, E., & Mulvey, E.P. (2013). Psychosocial (im)maturity from adolescence to early adulthood: Distinguishing between adolescence-limited and persisting antisocial behavior. *Development and Psychopathology, 25*, 1093-1105.

Monahan, K.C., Steinberg, L., & Piquero, A.R. (2015). Juvenile justice policy and practice: A developmental perspective. *Crime and Justice, 44*(1), 577-619.
Nelen, H. (2010). Verstrikt in het evidence-based web. *Panopticon, 31*(3).
NJI (2020). *Jeugdreclassering.* Geraadpleegd op 1 mei 2020,van: www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Jeugdreclassering
Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform*. Oxford: Oxford University Press.
Poppens, M., & Janse de Jonge, A. (2014a). *Bijlage bij Kader Adolescentenstrafrecht 2014: Ketenafspraken ten behoeve van de uitvoering van de wetswijziging*. Den Haag: Projectteam implementatie Adolescentenstrafrecht. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Poppens, M., & Janse de Jonge, A. (2014b). *Kader Adolescentenstrafrecht 2014: Ketenafspraken ten behoeve van de uitvoering van de wetswijziging*. Den Haag: Projectteam implementatie Adolescentenstrafrecht. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Prins, C.J.E.J., Griffioen, H., & Broeders, D. (2013). Naar een transparantere rechtspraak: Geen glans zonder wrijving. In D. Broeders, C.J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst, & M. Sax (Red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (pp. 23-114). Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) / Amsterdam University Press.
Prior, D., Farrow, K., Hughes, N., Kelly, G., Manders, G., White, S., & Wilkinson, B. (2011). *Maturity, young adults and criminal justice: A literature review*. Birmingham: University of Birmingham.
Prop, L.C.J., Beerthuizen, M.G.C.J., & Laan, A.M. van der (2021). *Adolescentenstrafrecht: De effecten van de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen op resocialisatie en recidive.* Den Haag: WODC. Cahier 2021-5.
Prop, L.C.J., Laan, A.M. van der, Barendregt, C.S., & Nieuwenhuizen, C. van (2018). *Adolescentenstrafrecht: Kenmerken van de doelgroep, de strafzaken en de tenuitvoerlegging*. Den Haag: WODC. Cahier 2018-9.
Prop, L.C.J., Laan, A.M. van der, Barendregt, C.S., & Nieuwenhuizen, C. van (2020a). Characteristics of young adults sentenced with juvenile sanctions in the Netherlands. *Erasmus Law Review, 1*. doi:10.5553/ELR.000154
Prop, L.C.J., Laan, A.M. van der, Barendregt, C.S., & Nieuwenhuizen, C. van (2020b). Juvenile sanctions for young adult offenders: An opportunity to increase resocialisation and reduce recidivism in young adults with multiple risk factors? *European Law Review, 1*. doi:10.5553/ELR.000154
Pruin, I., & Dünkel, F. (2015). *Better in Europe? European responses to young adult offending*. Geraadpleegd op 1 mei 2020,van: www.t2a.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/T2A_Better-in-Europe.pdf
Raad voor de Rechtspraak (2018). *Oriëntatiepunten en verbetering van de straftoemeting: Een algemeen deel voor de oriëntatiepunten? Eenduidige straftoemeting?* Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
Raad voor het openbaar bestuur (2017). *Zorg voor samenhangende zorg: Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
Rechtspraak.nl (2021). *Berechting van jonge verdachte: Verschillen tussen jeugd- en volwassenenstrafrecht*. Geraadpleegd op 10 maart 2021, van: www.rechtspraak.nl/Themas/berechting-van-jonge-verdachten.
Reclassering (2020). *Reclassering Nederland: De trainingen.* Geraadpleegd op 1 september 2020,van: www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/ik-volg-een-gedragstraining/de-trainingen.

Reclassering Nederland (2020). *Een korte inventarisatie van knelpunten bij het inzetten van jeugdhulp in het kader van het jeugdstrafrecht*. Interne memo Reclassering Nederland. Ongepubliceerd.
Regeling Jeugdwet (2020). *Regeling Jeugdwet*. Geraadpleegd op 1 september 2020,van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0036007/2020-09-03.
Sampson, R.J., & Laub, J.H. (1993). *Crime in the making*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Schiraldi, V., Western, B., & Bradner, K. (2015). Community-based responses to justice-involved young adults. *New Thinking in Community Corrections, 1*, 2-24.
Schleim, S. (2020). Real neurolaw in the Netherlands: The role of the developing brain in the new Adolescent Criminal Law. *Frontiers in Psychology, 11*(1762). doi:10.3389/fpsyg.2020.01762.
Schmidt, E.P., Rap, S.E., & Liefaard, T. (2020). Young adults in the justice system: The interplay between scientific insights, legal reform and implementation in practice in the Netherlands. *Youth Justice*, 1-20. doi:https://doi.org/10.1177/1473225419897316.
Shadish, W.R., Cook, T.D., & Leviton, L.C. (1991). *Foundations of Program Evaluation*. Londen: Sage.
Spanjaard, H.J.M., Filé, L.L., Noom, M.J., & Buysse, W.H. (2020). *Achterlopende ontwikkeling: Het begrip 'onvoltooide ontwikkeling' in de toepassing van het adolescentenstrafrecht*. Amsterdam: Spanjaard Development & Training, DSP, Universiteit van Amsterdam.
Staatsblad (2013). *No 485. Wet van 27 november 2013 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van het adolescentenstrafrecht.* 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.
Staatscourant (2014). *Richtlijn en kader strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt.* 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
Richtlijn en kader strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2017). Nr. 68077. 's Gravenshage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Struijk, S. (2017). Het adolescentenstrafrecht in de praktijk: (nog) geen eenduidige zaak. *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht (TPWS), 81*, 256-260.
Suri, H. (2011). Purposeful sampling in qualitative research synthesis. *Qualitative research journal, 11*(2), 63-75. doi:10.3316/QRJ1102063.
Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren: Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: Een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
Thomas, M.S., Kampen, P. van, Lent, L. van, Schiffelers, M., Langbroek, P., & Erp, J. van (2016). *Snel, betekenisvol en zorgvuldig: Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
Tollenaar, N., & Laan, A.M. van der (2012). *Effecten van de ISD-maatregel: Technisch rapport*. Den Haag: WODC. Memorandum 2012-2
Tyler, T.R. (1990). *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press.
Tyler, T.R. (2010). Legitimacy in corrections: Policy implications. *Criminology & Public Policy, 9*(1), 127-134.
Uit Beijerse, J. (2019). *Jeugdstrafrecht beginselen, wetgeving en praktijk*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.
UN (2012). *Human rights indicators: A guide to measurement and implementation*. New York: United Nations.
Vedung, E. (1997). *Public policy: Program evaluations*. New Brunswick/Londen: Routledge.

Vedung, E. (2006). Evaluation research. In B.G. Peters & J. Pierre (Red.), *Handbook of public policy* (pp. 397-417). Londen: Sage.
Verweij, S., & Tollenaar, N. (2020). *Recidivemeting adolescentenstrafrecht: Een onderzoek naar de haalbaarheid en eerste resultaten*. Den Haag: WODC. Memorandum 2020-1.
Villetaz, P., Gillierion, G., & Killias, M. (2015). The effects on re-offending of custodial vs. non-custodial sanctions: An updated systematic review of the state of knowledge. *Campbell Systematic Reviews, 1*, 1-92.
Vogelvang, B., Rutten, E., Jong, B. de, & Braak, J. van den (2012). *Reclasseren met adolescenten en jongvolwassenen: Een methodische handreiking voor de jeugdreclassering en reclassering.* Woerden: Van Montfoort/Collegio.
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.
Ward, T., & Gannon, T.A. (2006). Rehabilitation, etiology, and self-regulation: The comprehensive good lives model of treatment for sexual offenders. *Aggression and Violent Behavior, 11*(1), 77-94.
Wartna, B.S.J., Alberda, D., & Verweij, S. (2013). Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies. *Tijdschrift voor Criminologie, 55*(1), 3-23.
Wartna, B.S.J., Blom, M., & Tollenaar, N. (2011). *De WODC-Recidivemonitor: 4e herziene versie*. Den Haag: WODC. Memorandum 2011-3.
Weijers, I. (2018). Jeugdsanctie voor jongvolwassen veelpleger? Rafelranden van het adolescentenstrafrecht. *NJB, 93*, 545-745.
Zeijlmans, K., & Laan, A.M. van der (2021). Bijlage 3: Vonnissen adolescentenstrafrecht 2019. In A.M. van der Laan, K. Zeijlmans & M.G.C.J. Beerthuizen (red.), *Evaluatie van het adolescentenstrafrecht: een multicriteria evaluatie*. Den Haag: WODC. Cahier 2021-6.
Zeijlmans, K., Sipma, T., & Laan, A.M. van der (2019). *De aparte bejegening van jongvolwassen daders in het (jeugd)strafrecht*. Den Haag: WODC. Cahier 2019-14.
Zutphen, F. van, Goderie, M., & Janssen, J. (2014). *De maatregel inrichting stelselmatige daders (ISD): Maatschappelijke kosten-batenanalyse van een eventuele verlenging*. Rotterdam: Van Zutphen Economisch advies.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter	
Prof. dr. W. (Wim) Slot	Vrije Universiteit
Leden	
Prof. dr. J. (Jessica) Asscher	Universiteit van Amsterdam
Dr. J. (Jacqueline) Bosker	Hogeschool Utrecht
Dr. S.E. (Stephanie) Rap	Universiteit Leiden
Mw. J. (Jiske) Wallace-Lems (tot juni 2020)	DSenJ, Ministerie van JenV
Mw. A. (Astrid) Veen (vanaf juni 2020)	DSenJ, Ministerie van JenV

Bijlage 2 Focusgroepsgesprekken met professionals

André van der Laan & Kirti Zeijlmans[66]

Voor deze evaluatie van het adolescentenstrafrecht zijn focusgroepsgesprekken gehouden met professionals om de eerder gevonden informatie te actualiseren en aan te vullen. Hieronder volgt een uitgebreidere verslaglegging van de actualisatie van 2020 waarin vragenlijsten en groepsgesprekken met professionals zijn gevoerd. Het doel van de vragenlijst en gesprekken was om een actueel beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk van het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen in Nederland, als aanvulling op informatie uit de eerdere publicaties van het onderzoeksprogramma Monitoren en Evalueren Adolescentenstrafrecht van het WODC en de kwantitatieve gegevens uit registraties.

Methode

In augustus en september 2020 zijn digitaal zes groepsgesprekken gehouden met professionals in de strafrechtelijke keten die in hun werk te maken hebben met de toepassing van het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen. Als voorbereiding op de groepsgesprekken hebben de deelnemers een semigestructureerde vragenlijst ingevuld. De vragenlijsten zijn een week vooraf aan het gesprek retour gestuurd, gebundeld door de gespreksleider en daarna voor het gesprek rondgestuurd aan de deelnemers. Op die manier was iedere deelnemer bij aanvang van het gesprek op de hoogte.

In de vragenlijst en gesprekken is ingegaan op het actuele werkproces bij vordering, advisering, toepassing of tenuitvoerlegging van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassen. Verder is ingegaan op actuele knelpunten van het adolescentenstrafrecht, de meerwaarde ervan volgens de deelnemers, in hoeverre sprake is van transparantie en gelijkwaardige kansen bieden en of de in de procesevaluatie gesignaleerde knelpunten nog actueel waren. Ook is de professionals gevraagd naar verbeterpunten. De antwoorden van de respondenten op deze topics in de vragenlijst werden vooraf aan de deelnemers gestuurd. In het groepsgesprek is per topic besproken of de door anderen genoemde punten werden herkend, waar hun eigen ervaringen afwijken en welke aanvullingen er waren.
De gesprekken zijn verdeeld naar fase in de keten (vervolging, verdediging, advisering, berechting, tenuitvoerlegging). Vooraf werd aangegeven dat er maximaal tien professionals per groepsgesprek konden deelnemen.

De gesprekken zijn gevoerd via een online meeting programma, Webex. De gesprekken werden geleid door een (externe) gespreksleider. De twee eerste onderzoekers van dit rapport waren als toehoorder betrokken. De gesprekken zijn na akkoord van de deelnemers opgenomen en later woordelijk uitgetypt. Tevens zijn aantekeningen van de gesprekken gemaakt. Voor de analyse zijn de antwoorden in een Excelsheet gezet en vervolgens door een van de onderzoekers gescoord en geclusterd.

[66] Met dank aan Han Spanjaard voor het organiseren, begeleiden en uitwerken van de gesprekken.

Selectie professionals
De werving van de professionals verliep via de organisatie waar ze werkzaam waren. Daar is eerst toestemming gevraagd en verkregen om personen te benaderen. De namen van professionals zijn aangedragen door de organisaties zelf. Gevraagd is om professionals met ervaring in het adolescentenstrafrecht, bij voorkeur verspreid over verschillende regio's. Er niet gestreefd naar een representatieve verdeling over Nederland. Vervolgens zijn deze professionals benaderd voor deelname aan het onderzoek. Eerst vulden ze een vragenlijst in en daarna namen ze, indien mogelijk, deel aan een groepsgesprek. De professionals waren werkzaam in verschillende arrondissementen of regio's in Nederland. In totaal zijn 55 professionals benaderd, waarvan 45 de vragenlijst hebben ingevuld en 33 hebben deelgenomen aan een van de zes groepsgesprekken.

1 Voor de fase verdediging waren zes advocaten bereid mee te werken, alleen met ervaring met het adolescentenstrafrecht. Allen hebben de vragenlijst ingevuld en deelgenomen aan het groepsgesprek. Alle advocaten hebben sinds de implementatie meerdere keren tot een tiental keren per jaar te maken met de toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen.
2 Voor de fase vervolging zijn zes officieren van justitie (drie jeugdofficieren, drie volwassenenstrafrechtofficieren; de laatste groep had weinig ervaring met het adolescentenstrafrecht) aangedragen door het OM. Zij hebben allen de vragenlijst ingevuld. Drie hebben deelgenomen aan het groepsgesprek.
3 Voor de fase berechting zijn acht rechters aangedragen (vier jeugdstrafrechtrechters en vier volwassenenstrafrechtrechters; allen hebben meerdere tot tientallen ervaringen met toepassing 77c Sr.) door de ZM. Zes hebben de vragenlijst ingevuld en deelgenomen aan het groepsgesprek.
4 Voor de fase de advisering zijn in vier professionals van het NIFP en vier van de raad voor de kinderbescherming aangedragen. De professionals van het NIFP hebben wekelijks ervaring met het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen, die van de Raad zo nu en dan via consultatie of bij ZSM. Acht hebben de vragenlijst ingevuld, Zes hebben deelgenomen aan het groepsgesprek.
5 Voor de fase de tenuitvoerlegging zijn drie professionals van DJI en negen van de reclassering aangedragen. Alle professionals geven aan wekelijks ervaring te hebben met het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen. Bij de reclassering betreft het zowel toezichthouders en werkbegeleiders als adviseurs. Allen hebben de vragenlijst ingevuld en zes hebben deelgenomen aan het groepsgesprek.
6 Voor de fase de tenuitvoerlegging zijn tien professionals van de jeugdreclassering (6) en de WSG (4) aangemeld. Ook deze professional geven aan vaak te maken te hebben met het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen. Negen hebben de vragenlijst ingevuld, vijf hebben deelgenomen aan de groepsgesprekken.

Resultaten
De resultaten zijn gebaseerd op informatie uit de vragenlijsten die door de professionals zijn ingevuld en op informatie uit de groepsgesprekken. In de resultaten wordt aangegeven hoe vaak een specifiek punt in de vragenlijsten is genoemd en in welke groepsgesprekken het punt naar voren kwam.

Meerwaarde adolescentenstrafrecht
De belangrijkste en meest genoemde meerwaarde door professionals in de hele keten is dat er met het adolescentenstrafrecht meer mogelijkheden zijn gekomen tot het leveren van *maatwerk* voor jongvolwassen verdachten vanuit een *pedagogisch* perspectief en waarbij rekening kan worden gehouden met de *ontwikkeling* van de jongvolwassene. Het maatwerk kan dan worden geleverd ter voorkoming

van recidive. Met het adolescentenstrafrecht kan voor jongvolwassenen daders gebruik worden gemaakt van alle mogelijkheden voor sancties en hulp die het jeugdstrafrecht en jeugdhulp biedt. Er kan daardoor meer worden toegespitst op de individuele behoeften, problematiek en criminogene kenmerken van een jongere. Het volwassenenstrafrecht biedt voor specifieke groepen jongvolwassendaders onvoldoende mogelijkheden. De meerwaarde van het adolescentenstrafrecht zit volgens de professionals vooral in (het aantal keren verwijst naar hoe vaak het punt in de vragenlijst werd genoemd, in de gesprekken was er grote mate van overeenstemming, tenzij anders aangegeven).

- Het kunnen bieden van maatwerk. 27 keer genoemd door professionals van alle partijen.
- Het kunnen aansluiten met een sanctie bij de ontwikkelingsfase van een jongvolwassen verdachte/dader. 22 keer genoemd door professionals van alle partijen.
- Het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht, jeugdinterventies en het behandelklimaat in JJI's. Negen keer genoemd in de vragenlijst. Door OM, jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming, NIFP en DJI.
- De mogelijkheid om jeugdinterventies bij jongvolwassenen te kunnen inzetten. Zeven keer genoemd. Door OM, jeugdreclassering en DJI.
- Het gebruik kunnen maken van het volledig arsenaal aan sancties uit het jeugd- en volwassenenstrafrecht. Vijf keer genoemd. Door OM, ZM en jeugdreclassering.

Afhankelijk van het perspectief van de professionals zijn in de groepsgesprekken nuanceverschillen genoemd in waarom men maatwerk als belangrijke troef van het adolescentenstrafrecht ziet.

- Door de advocatuur wordt genoemd de lagere strafmaat in het jeugdstrafrecht (wat door de officieren van justitie soms weer als probleem wordt ervaren) en het voordeel dat een sanctie in het JSR geen of minder nadelige consequenties heeft voor de VOG zodat er op de arbeidsmarkt ook voldoende toekomstperspectief blijft.
- Vanuit strafrechtelijk kader worden ook genoemd dat jongvolwassenen waarbij voorlopige hechtenis of detentie wordt opgelegd er de mogelijkheid is om dit te doen in het kader van nachtdetentie of plaatsing in een kleinschalige voorziening zodat jongeren overdag doorkunnen met school of werk.
- Vanuit het perspectief van jeugdhulp wordt genoemd dat als jeugdhulp aan een jongvolwassene kan worden gerealiseerd dan heeft dit als voordeel dat voor jeugdhulp gedurende langere tijd financiering beschikbaar kan zijn dan voor de hulp die de reclassering in het volwassenenstrafrecht kan bieden. Zeker in geval van complexere problemen kan dan vanuit de forensische jeugdhulp intensievere en langere hulp worden geboden. In de praktijk blijkt juist dat dit ideaal moeilijk realiseerbaar is en dat er veel knelpunten worden gesignaleerd bij het leveren van de juiste jeugdhulp op het juiste moment aan de juiste jongvolwassene.
- Dat groeps- en gezinsgerichte interventies kunnen worden ingezet bij jongvolwassenen.
- Een enkele professional merkte op dat de meerwaarde van het adolescentenstrafrecht in de praktijk maar zeer beperkt is omdat er te weinig rekening is gehouden met de veranderingen in het jeugdstelsels na invoering van de jeugdwet in 2015. Dit punt wordt als knelpunt door bijna alle professionals gesignaleerd (zie verder).

Knelpunten adolescentenstrafrecht

De volgende knelpunten werden in de focusgroepen gesignaleerd.

- Het niet of gebrekkig signaleren dat jeugdstrafrecht bij een jongvolwassene kan worden toegepast. Dit komt volgens de professionals door onduidelijke criteria om vast te stellen wanneer iemand wel of niet in aanmerking komt voor het jeugdstrafrecht (genoemd door advocatuur, OM, ZM, (jeugd)reclassering/NIFP) en /of het niet tijdig signaleren van de mogelijkheid om het jeugdstrafrecht toe te passen. Op bepalende momenten is onvoldoende informatie over de jongvolwassene en zijn persoonlijke situatie bekend. Dit doet zich voor zowel in de vroeghulp/of consultatiefase maar ook bij de voorgeleiding aan de rechter-commissaris. Dit is relevant omdat in deze fasen al een preselectie plaatsvindt. Veertien keer genoemd. Door advocatuur, OM, ZM, (jeugd)reclassering en NIFP, Raad voor de Kinderbescherming.
- Kennisgebrek over de ontwikkeling van een jongvolwassene, de mogelijkheden die het jeugdstrafrecht biedt voor jongvolwassenen, algemene onbekendheid bij advocatuur, OM en ZM over de toepassing van het adolescentenstrafrecht. Twaalf keer genoemd. Door alle partijen.
- De bepalende rol van het OM in de 'preselectie' om al dan niet JSR te vorderen Zes keer genoemd door advocatuur, OM en ZM.
- Onduidelijk welke partij in de strafrechtelijke keten nu de regie heeft over het traject waarin bij een jongvolwassene het jeugdstrafrecht wordt gevorderd, geadviseerd, opgelegd en ten uitvoer wordt gelegd. De afstemming tussen de partijen in de keten is niet op orde. Vier keer genoemd door verdediging, (jeugd)reclassering en Raad voor de Kinderbescherming, NIFP.
- Het dilemma waarmee officieren of rechters te maken krijgen bij een zwaar feit om te straffen volgens het jeugdstrafrecht omdat de maximale hoogte daarvan niet proportioneel wordt ervaren om het leed te vergelden dat is aangedaan. Zeven keer genoemd. Door OM, ZM en Raad voor de Kinderbescherming, NIFP.
- Samenhangend met het voorgaande is het knelpunt dat strafmaten voor dezelfde feiten verschillen tussen jeugd- en volwassenenstrafrecht. Met name rechters ervaren een groot gat tussen de oriëntatiepunten van het LOVS in beide strafstelsels.
- Het niet beschikbaar zijn van adequate (forensische) jeugdhulp voor jongvolwassenen of de financiering daarvan. Zeventien keer genoemd. Door advocatuur, OM, ZM, (jeugd)reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, NIFP, reclassering en DJI. Veruit het meest genoemd is het financieringsprobleem om jeugdhulp ingezet te krijgen bij jongvolwassenen. Gemeenten zijn sinds de jeugdwet verantwoordelijk voor de financiering, ook bij jongvolwassenen die volgens jeugdstrafrecht worden berecht. Professionals van de reclassering ervaren nog steeds (werd ook al in 2018 gesignaleerd) dat bij veel gemeenten niet duidelijk is waar de verantwoordelijkheid voor de financiering van jeugdhulp bij jongvolwassenen ligt. De financiering zorgt ook voor een strikte scheiding tussen interventies door de gemeentes of door justitie gefinancierd. Onduidelijkheid is er over welk deel van de (jeugd)zorg aan een jongvolwassene valt onder jeugdhulp, welk deel onder het strafrecht en welk deel onder de algemene zorgverzekering. Als 3RO een toezicht uitvoert is het veel gedoe om goede jeugdhulpinterventies vanuit de gemeente ingezet te krijgen. Daarnaast wordt ook de (beperkte) beschikbaarheid van adequate jeugdhulp genoemd. Niet altijd is door gemeenten de juiste jeugdhulp, geschikt voor een jongvolwassene, ingekocht, of er is onvoldoende jeugdhulp voor 18-plussers ingekocht, of er zijn te weinig behandelmogelijkheden voor jongvolwassenen.

Gelijkwaardige kansen adolescentenstrafrecht
Aan de deelnemers is gevraagd in hoeverre ze het eens waren met de stelling: 'Met het adolescentenstrafrecht worden jongvolwassen daders gelijkwaardige kansen

geboden op een passende sanctie of maatregel om hun leven weer op de rails te krijgen.' Deze stelling is beantwoord op een vijf-puntschaal (helemaal eens – helemaal oneens) en vervolgens in het groepsgesprek is er nader op ingegaan.

Van de 45 respondenten begrepen 5 de vraag niet en hebben 4 niets ingevuld. Van de overige 36 professionals waren 22 professionals het (helemaal) eens met de stelling. Naar hun idee biedt het adolescentenstrafrecht gelijkwaardige kansen aan jongvolwassen daders omdat er rekening kan worden gehouden met de persoonlijke situatie van een jongvolwassene (ontwikkeling, problematiek) waardoor maatwerk kan worden geleverd vanuit een pedagogisch perspectief. Wel werd aangegeven dat dit alleen zo is 'indien er daadwerkelijk uitvoering aan ASR wordt gegeven' als beoogd en dat de vraag wel is 'gelijkwaardig aan wie'.
De overige 14 professionals waren het eens/oneens tot oneens met de stelling. Belangrijke redenen die daarvoor werden gegeven was dat het ASR zelf wel gelijkwaardige kans zou kunnen bieden, maar dat 'in de praktijksituaties zijn waar dat niet gebeurd'.

In de groepsgesprekken werd gemeld dat het adolescentenstrafrecht zoals bedoeld in theorie wel gelijkwaardige kansen biedt aan jongvolwassen daders, maar dat de wijze waarop er in de praktijk uitvoering aan wordt gegeven juist leidt tot ongelijkwaardigheid. Vanwege de maatwerk aanpak waarbij jongvolwassenen vooraf gescreend worden en de mogelijkheid om een breed scala aan passende (jeugd-) sancties en –interventies toe te passen is sprake van gelijkwaardige kansen bieden (OM, ZM, (jeugd)reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, NIFP).

Er werden verschillende onderdelen uit de praktijk genoemd waardoor het adolescentenstrafrecht juist ongelijkwaardig uitpakt. Ten eerste werden diverse *stelselaspecten* genoemd die ongelijkwaardigheid vergroten:

- Het uitgangspunt is volwassenenstrafrecht tenzij. Dit betekent per definitie dat er gecensureerd (d.w.z. gestuurd) wordt aan het begin van het strafproces (aldus officieren). Welke type sanctie en interventie een jongvolwassene krijgt volgens welk sanctiestelsel is vervolgens afhankelijk van welke professional de jongvolwassene in de keten treft. De expertise en ervaring van de individuele actoren in de keten zijn sturend. Hierdoor zit in het stelsel een bepaalde mate van willekeur. Welk type strafrecht het best past is afhankelijk van individuele actoren. Dit is met name een probleem bij een voorgeleiding aan de rechter-commissaris. Bij een raadkamer zitting wordt meer overwogen (officieren van justitie, (jeugd-) reclassering).
- Door rechters werd opgemerkt dat de adviezen over een jongvolwassene niet altijd even duidelijk zijn, soms tegenstrijdig. Dit werkt volgens hen ongelijkheid in de hand.
- Regionale verschillen. In sommige regio's in Nederland is minder aandacht voor het adolescentenstrafrecht waardoor jongvolwassenen die daar wonen minder snel voor het jeugdstrafrecht in aanmerking komen (Raad voor de Kinderbescherming, NIFP, reclassering). Ook is in enkele regio's de vroeghulp aan jongvolwassenen afgeschaald/afgeschaft (reclassering). En zijn er gemeentes waar weinig jeugdhulp is geregeld voor jongvolwassenen waardoor men al snel richting het volwassenenstrafrecht adviseert (reclassering).

Volgens het merendeel van de professionals, ongeacht beroepsgroep, waren er meerdere *kenmerken van jongvolwassenen zelf* die leiden tot ongelijkwaardige kansen. Jongeren die meer kans maakten op een sanctionering volgens het jeugdstrafrecht waren specifiek de jongeren met een licht verstandelijke beperking (13

keer genoemd in de vragenlijsten; advocatuur, OM, ZM, (jeugd)reclassering, NIFP, Raad voor de Kinderbescherming).
Jongvolwassenen die juist minder kans maakten op een jeugdsanctie aldus de professionals waren recidivisten (6 keer), daders van ernstige feiten (3 keer), daders die de Nederlandse taal niet machtig waren (migratieachtergrond of asielzoekers; 4 keer) en jongvolwassenen met psychiatrische problematiek (4 keer). Ook de motivatie van jongeren lijkt een rol te spelen, 'verharde' en 'ongeïnteresseerde' jongvolwassenen krijgen minder vaak een jeugdsanctie (rechters, Raad voor de Kinderbescherming/NIFP).
Twee professionals vulden in weinig verschillen te zien tussen subgroepen in de mate waarin jongvolwassen het adolescentenstrafrecht konden toegepast krijgen.

Transparantie adolescentenstrafrecht
In de vragenlijst is de stelling voorgelegd dat het adolescentenstrafrecht transparant, in de zin van begrijpelijk, is voor de jongvolwassene in de volgende vier fasen: vordering, advisering, berechting en tenuitvoerlegging. De respondenten konden per fase op een vijf-puntschaal aangeven of ze het daarmee helemaal oneens (1) – helemaal eens (5) waren.
In de onderstaande tabel 19 worden voor de gemiddelde scores gegeven per fase en per groep voor degenen die de stelling hebben beantwoord. In totaal hebben 35 van de 46 respondenten de stellingen beantwoord.
Uit de tabel valt af te lezen dat de respondenten gemiddeld genomen het eens/oneens (score 3) waren met de stelling. Het minst transparant werd gevonden de vordering (M=2,7), het meest de berechting (M=3,3). Met name advocaten, officieren van justitie en reclassering vonden de vordering het minst transparant. De berechtingsfase werd het meest transparant voor de jongvolwassene gevonden door rechters en de professionals van de Raad voor de Kinderbescherming of het NIFP. De officieren van justitie waren van mening dat de toepassing van het adolescentenstrafrecht het minst transparant was voor de jongvolwassene, de respondenten van de Raad voor de Kinderbescherming en het NIFP waren het meest eens met de stelling (respectievelijk M=2,4 en M=3,6).

Tabel 19 Gemiddelde totaalscores transparantie van het ASR voor de jongvolwassene in de verschillende fasen per groep en totaal*

	Vordering	Advisering	Berechting	Tul	Totaal	n
1 Verdediging	2,0	2,8	3,2	3,0	2,8	6
2 Vervolging	2,3	2,3	2,3	2,7	2,4	3
3 Berechting	3,2	3,2	4,0	3,0	3,4	5
4 TUL jeugdrec	3,1	3,1	3,1	3,4	3,2	7
5 Adv RvdK + NIFP	3,0	3,8	4,0	3,8	3,6	4
6 Adv/tul Rec + DJI	2,4	3,4	3,2	3,6	3,2	10
Totaal M	2,7	3,1	3,3	3,2	3,1	35

* Alleen degenen die de stellingen hebben beantwoord.

In de groepsgesprekken is nader ingegaan op de vraag of en in hoeverre de respondenten verschillende fasen in het adolescentenstrafrecht transparant is, in de zin van begrijpelijk, voor de jongere en voor de professional. Daaruit bleek dat er binnen de groepen grotere verschillen waren dan naar voren kwam in de scores op de vragenlijst. De meeste professionals waren van mening dat het hele strafproces waarin jeugdstrafrecht wordt overwogen en de stappen die daarin worden gezet *niet* heel begrijpelijk is voor jongvolwassenen. Zo meldden de officieren dat de keuze voor jeugd of volwassenenstrafrecht moeilijk is uit te leggen aan jongeren. Het is namelijk lastig uit te leggen wat het voordeel is van de verplichtingen die een

nachtdetentie met overdag schoolplicht of werk of interventie in een JJI met zich meebrengt ten opzichte van de mogelijkheden die het vastzitten in een huis van bewaring waar ze de hele dag niets hoeven te doen. Rechters ervaren dat het voor hen ook niet altijd mogelijk is om op basis van de juridische regels en de adviezen begrijpelijk aan een jongvolwassene uit te leggen waarom gekozen wordt voor het jeugdstrafrecht. Dit beeld wordt echter niet door alle rechters gedeeld. Het wordt gezien als taak van de advocaat om aan de jongvolwassenen begrijpelijk uit te leggen wat er in de strafzaak gebeurt, inclusief toepassing van het jeugdstrafrecht. De jeugdreclasseerders ervaren dat het voor jongvolwassenen niet begrijpelijk is wat het betekent om een jeugdsanctie te krijgen. Er gaat veel langs de jongere heen. Ze begrijpen vaak niet waarover de behandeling van hun zaak gaat en hoe het sanctioneren werkt. Sommige jongeren begrijpen bijvoorbeeld ook niet waarom ze als jongvolwassene bij de jeugdreclassering moeten zijn. De NIFP-professionals ervaren dat jongvolwassenen met name aan het begin van het proces bij de voorgeleiding en trajectconsulten niet begrijpen waarover een zaak gaat. Zij achten meer en begrijpelijke informatie op het niveau van de jongere over de mogelijkheden van het jeugdstrafrecht nodig. In dit kader wordt opgemerkt dat het onbegrip groter lijkt bij first offenders dan bij recidivisten. Deze laatste groep is al bekend met de keten.

Ook de professionals ervaren diverse fasen in de keten niet als transparant. Door advocaten is opgemerkt dat de advisering ten behoeve van jeugdstrafrecht niet altijd is te begrijpen en dat de gebruikte criteria niet altijd even duidelijk zijn. De beslissingen die genomen worden is voor de tenuitvoerlegging (reclassering, jeugdreclassering, DJI) niet altijd even begrijpelijk. Zo ervaart men bijvoorbeeld dat niet altijd eenduidig is in vonnissen welke maatregelen voor een specifieke jongere gelden, of wat de vordering of het advies voor een jongvolwassene is.

Eerdere knelpunten adolescentenstrafrecht
Uit eerder onderzoek zijn meerdere knelpunten rondom de werking van het adolescentenstrafrecht in de praktijk naar voren gekomen. Aan de professionals is gevraagd of ze deze knelpunten in de praktijk anno 2020 nog herkende. Alle aan de professionals voorgelegde knelpunten waren volgens hen nog actueel.

De volgende, eerder gesignaleerde knelpunten zijn voorgelegd.

In de vervolgingsfase (voorgelegd aan officieren)
- Er is onbekendheid met de mogelijkheden uit het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen bij commune officieren van justitie (degenen die alleen volwassenenzaken behandelen).
- In geval van preventieve hechtenis wordt al bij de voorgeleiding aan de rechter-commissaris geselecteerd terwijl informatie over de persoon van de jongvolwassene dan beperkt beschikbaar is.
- De indicaties en contra-indicaties voor toepassing van het jeugdstrafrecht zijn vaak impliciet bij de vordering en in overeenstemming met de OM-indicatie-lijst, maar niet met die in de Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten van het OM.

In de adviseringsfase ten behoeve van de voorgeleiding (voorgelegd aan reclassering, NIFP en Raad voor de Kinderbescherming)
- Vroeghulp is bij strafzaken tegen 18- tot 23-jarigen niet altijd haalbaar.
- De in de praktijk gehanteerde indicaties voor toepassing jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen zijn in lijn met het wegingskader, maar er blijken extra contra-

indicaties te worden gebruikt (zie hiervoor het overzicht in Barendregt et al., 2018, tabel 6.1).

In de advisering ten behoeve van de rechtszitting (voorgelegd aan reclassering, NIFP en Raad voor de Kinderbescherming)
- Het proces van advisering ter terechtzitting is intensiever als het strafzaken betreft van jongvolwassenen waarbij het jeugdstrafrecht wordt gevorderd.
- Het vinden en financieren van een geschikte en beschikbare behandelplek of verblijfplek of inzet van jeugdhulp, verloopt moeizaam.
- Er is geen standaardmeetinstrument om de 'onvoltooide' ontwikkeling te meten

In de berechtingsfase (voorgelegd aan rechters)
- De tenuitvoerlegging van een jeugdsanctie bij een jongvolwassene verloopt in de praktijk moeizaam. De afstemming over een advies en behandeltraject tussen de Raad voor de Kinderbescherming, de gecertificeerde instellingen en de 3RO is op papier goed geregeld, maar blijkt in de praktijk voor jongvolwassenen lastig.
- Gemeenten begrijpen niet goed hoe het stelsel voor jongvolwassenen werkt en jeugdhulp is voor de groep jongvolwassenen op lokaal niveau niet goed beschikbaar.
- Het is niet altijd makkelijk of mogelijk om financiering rond te krijgen bij opleggen van een jeugdreclasseringsmaatregel (vanwege de jeugdwet), de rechter wijkt daarom ook in voorkomende gevallen af van het jeugdstrafrecht-advies van de reclassering.

Tenuitvoerlegging JI en (jeugd)reclassering (voorgelegd aan DJI en jeugdreclassering)
- Doordat de populatie in JJI's gemiddeld ouder wordt, vraagt dit om een andere aanpak, zowel wat betreft bejegening als interventies. Hoewel dit niet direct met het ASR te maken had (ook minderjarigen worden gemiddeld iets ouder), versterkt het plaatsen van jongvolwassenen waarbij JSR wordt toegepast deze ontwikkeling wel. In JJI's moet men dus steeds meer leren omgaan met een ouder wordende doelgroep.
- In voorkomende gevallen werden jongvolwassenen overgeplaatst vanuit het GW naar een JJI. Daar moesten ze leren omgaan met een ander klimaat (van relatief weinig bemoeizucht, naar een pedagogische omgeving met meer aansturing en bemoeienis en interventie). Dat leidde tot frustraties.
- Het blijkt moeilijk om financiering voor de nazorg van jongvolwassenen na vertrek uit een JJI goed te regelen, zeker wanneer de woongemeente een kleinere gemeente betreft.
- In die situaties waar ervaring was, was een knelpunt het inzetten van de juiste (jeugd)hulpverlening (inclusief het vinden van geschikte woonruimte), vanwege afwijkende wet- en regelgeving, lastig voor deze doelgroep. Volgens de jeugdwet is de reclassering geen verwijzer voor de inzet van jeugdhulp. De jeugdwet stelt dat in geval van jongvolwassen daders alleen de rechter kan verwijzen naar jeugdhulp in de strafrechtelijke beslissing (zie Regeling Jeugdwet, 2020).

Verbeterpunten en veranderingen
In de vragenlijst en groepsgesprekken is de deelnemers ook gevraagd welke oplossingen er volgens hen mogelijk waren voor de gesignaleerde knelpunten en welke veranderen ze zouden voorstellen in het adolescentenstrafrecht. De antwoorden op deze vragen zijn samengenomen en geclusterd.
De door de professionals gesignaleerde verander of verbeterpunten voor het adolescentenstrafrecht zijn als volgt.

Aanpassingen aan het wettelijk kader (materieel en strafproces)

- Draai het wettelijk kader voor de toepassing van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen om van 'nee tenzij' naar 'ja tenzij' (genoemd in alle groepen; 7 keer in vragenlijst) of creëer een separaat adolescentenstrafrecht voor de leeftijdsgroep 16 tot 23 jaar (2 keer genoemd). Hoewel omdraaiing van het wettelijk kader mogelijk tot meer rechtsgelijkheid zou leiden, signaleren sommige professionals hiervoor knelpunten. In geval van een 'ja tenzij' principe roept dit weer de vraag op welke dan de contra-indicaties zijn voor het niet toepassen van het jeugdstrafrecht omdat dit dan in de motivering meegenomen zal moeten worden (rechters en officieren). Ook wordt genoemd dat hoewel een 'ja, tenzij' een dwingender kader oplevert voor jeugdhulp dan ook wel duidelijk moet zijn dat passende hulp voor jongvolwassenen mogelijk is. Het voordeel van een 'nee, tenzij' kader is dat voor jongvolwassenen wordt nagedacht welke (jeugd)zorg nodig is. Dit zou bij een standaard 'ja, tenzij' wel kunnen ontbreken. Verder werd aangegeven dat bij een 'ja tenzij' een nog grotere druk op de beschikbare jeugdhulp komt, terwijl dat nu al problematisch is.
- Verhoog de strafmaten voor jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht (bijv. de maximale jeugddetentie oprekken van twee naar vier jaar voor jongvolwassenen) en zorg ervoor dat de oriëntatiepunten voor de strafmaat bij voor deze groep jongvolwassenen gelijk wordt. Hierbij wordt overigens ook opgemerkt dat met het ophogen van de maximale straf het principe van het adolescentenstrafrecht, aansluiten bij de ontwikkelingsfase, wel teniet wordt gedaan omdat hiermee eerder vergelding dan resocialisatie wordt bewerkstelligd. [Genoemd door officieren van justitie, rechters en reclassering.]
- Zorg ervoor dat het inzetten op een jeugdstrafrechttraject niet alleen mogelijk is door de officier van justitie bij de vordering of de voorgeleiding, maar dat ook een andere partij zoals de rechter-commissaris de mogelijkheid heeft om zelfstandig een jeugdtraject bij de voorgeleiding te bepalen. Bij de voorgeleiding kan de rechter-commissaris in de huidige situatie wel proactief vragen of een vordering volgens het jeugdstrafrecht is overwogen, zoals bij een enkele rechtbank al gebeurd, maar deze blijft afhankelijk van de beslissing van de officier of vervolgens ook een jeugdtraject wordt gevorderd/ ingezet. Ook zou het mogelijk moeten zijn dat de verdediging om een toetsing kan vragen bij de vordering. [Genoemd in groepsgesprekken met verdediging, OM en ZM.]
- Verbeter de communicatie tussen de verschillende procespartijen over (de zaak van) een jongvolwassene. Geopperd wordt om de regie over een zaak van een jongvolwassene bij een partij te beleggen. Stimuleer ook de lokale samenwerking tussen procespartijen in de fase van screening, vervolging, advisering en berechting. [Genoemd door ZM, reclassering.]

Aanpassingen aan de criteria gebruikt in de selectie

- Laat de screening waarin jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen wordt overwogen zo vroeg mogelijk in de keten plaatsvinden. Bij voorkeur al bij de ZSM-tafel, en dit niet lokaal laten beslissen maar landelijk regelen. Bij deze overweging zouden meerdere partijen betrokken moeten worden (reclassering, jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming, NIFP, OM). Dit werd genoemd door de verdediging, OM, ZM, Raad voor de Kinderbescherming en NIFP.
- Zorg voor een betere onderbouwing van de vordering en advisering van het jeugdstrafrecht. Dit kan bewerkstelligd worden door duidelijker criteria om te bepalen welke jongvolwassenen in aanmerking kunnen komen voor het jeugdstrafrecht. [Genoemd door verdediging, vervolging, berechting, Raad voor de Kinderbescherming, NIFP en reclassering/ DJI.]. Daarbij werd ook gepleit voor een meer landelijke eenheid in de systematiek, ook tussen adviserende partijen

onderling (zie bijv. ook Spanjaard et al., 2020). Daarnaast werd geopperd voor meer transparantie over de gebruikte criteria zowel naar de jongvolwassenen zelf (begrijpelijker maken waarom JSR) als naar de procespartijen (duidelijker zijn in welke criteria ertoe doen).

Motiveer de toepassing JSR

- Verbeter de transparantie van de hele besluitvorming van vordering, advisering, berechting en tenuitvoerlegging.
- Meerdere partijen pleitten voor een begrijpelijker onderbouwing in de oplegging van een jeugdsanctie en motivering van de sanctie bij jongvolwassenen (genoemd door verdediging, berechting en reclassering/DJI).

Verbeter beschikbaarheid en financiering van forensische jeugdhulp voor jongvolwassenen

Het grootste knelpunt in de uitvoering betreft de beschikbaarheid en financiering van forensische jeugdhulp aan jongvolwassenen. Dit knelpunt wordt door in alle groepen onderkent en werd eerder ook al gesignaleerd. Op dit vlak valt nog steeds veel winst te behalen. De genoemde verbetervoorstellen zijn als volgt:

- Zorg voor voldoende (landelijk dekkend) jeugdhulp aanbod voor jongvolwassenen daders met complexe problematiek. Voldoende en adequate forensische jeugdhulp is nodig voor deze groep. Wel wordt hierbij de opmerking geplaatst dat de complexiteit van de problematiek van jongvolwassenen groot is waardoor het de vraag is of de aanpak hiervan op gemeentelijk, regionaal, bovenregionaal of landelijk niveau moet worden geregeld.
- Zorg voor een landelijke financiering van de jeugdhulp voor deze jongeren, niet meer bij gemeenten belegd, maar een landelijk gegarandeerde financiering zoals bijvoorbeeld geregeld is voor volwassenen (vanuit de wet forensische zorg).

Verbeter kennis over de mogelijkheden voor toepassing jeugdstrafrecht

Vanwege het wettelijk kader 'volwassenenstrafrecht tenzij' krijgen jongvolwassen verdachten in eerste instantie vooral met commune officieren, reclasseerders, rechters en gemeenteambtenaren te maken. Die beschikken niet altijd over de meest adequate en recente kennis over mogelijkheden van het jeugdstrafrecht en jeugdinterventies voor jongvolwassenen. Dit leidt ook tot het volgende verbetervoorstel vanuit de gesproken professionals:

- Verbeter de kennis bij alle commune professionals in de strafrechtketen en hulpverleningssector over de mogelijkheden van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen. Zorg bijvoorbeeld voor specialisatie bij officieren, rechters, reclassering in jongvolwassenen of een zogenoemde ASR-kenniskring bij iedere rechtbank.

Bijlage 3 Vonnissen adolescentenstrafrecht 2019

Kirti Zeijlmans & André van der Laan

Sinds de invoering van het ASR kan het jeugdstrafrecht worden toegepast bij 18- tot 23-jarigen, wanneer voldaan wordt aan juridische voorwaarden gerelateerd aan de persoon van de dader en de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd. In dit aanvullende onderzoek worden uitspraken uit 2019 geanalyseerd om inzicht te krijgen in de motivering van de rechtbank om al dan niet een jongvolwassene via het jeugdstrafrecht te berechten. Verder is de overeenstemming tussen advisering, vordering en motivering van de rechtbank nagegaan. We zijn met name geïnteresseerd in de vraag of de motivering voor het toepassen van het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen transparant is en of jongvolwassenen gelijkwaardige kansen krijgen op een passende sanctie om hun leven op de rails te krijgen.

Een afweging bij het analyseren van de motivering voor het al dan niet toepassen van het adolescentenstrafrecht is dat er geen specifieke motiveringsplicht geldt voor de rechtbank. Eerder werd om die reden al gesignaleerd dat in vonnissen waarbij 77c Sr. wordt toegepast in een aantal gevallen wordt volstaan met enkel een juridisch technische omschrijving die weinig transparant is met betrekking tot de motivatie waarom de rechtbank het adolescentenstrafrecht heeft toegepast (Liefaard & Rap, 2018; Struijk, 2017).
De volgende onderzoeksvragen staan in dit aanvullende onderzoek centraal.

1 Op basis van welke argumenten besluit de rechtbank om bij jongvolwassenen wel of juist niet het jeugdstrafrecht toe te passen (ook wel toepassing adolescentenstrafrecht genoemd)?
2 In hoeverre wijkt de rechtbank af van de advisering of de strafvordering van de officier van justitie en/of de verdediging? En op basis van welke argumenten wordt er door de rechtbank afgeweken?
3 Hoe transparant zijn de argumenten voor de toepassing van het ASR van rechters alsook van de advisering, officier van justitie en verdediging? Wordt duidelijk op basis van welke concrete argumenten 77c Sr. is toegepast?
4 In welke mate gebruiken rechters begrijpelijke, vanuit een beleid-theoretisch kader, alsook vergelijkbare argumenten om 77c Sr. wel of niet toe te passen?

Aanvullend is er gekeken naar de opgelegde sanctie en bijkomende bijzondere voorwaarden die door de rechters aan de jongvolwassenen zijn opgelegd. Hierdoor ontstaat er een globaal beeld van de opgelegde tenuitvoerlegging en mogelijkheden vanuit het jeugdstrafrecht waar gebruik van wordt gemaakt door middel van het adolescentenstrafrecht.

Methode
Om de motivering van rechters, adviserende partijen, het OM en de verdediging bij de keuze voor het adolescentenstrafrecht tijdens de zitting te analyseren, is gekozen voor een kwalitatief dossieronderzoek. Strafrechtelijke vonnissen in eerste aanleg zijn geselecteerd en vervolgens met behulp van een inhoudsanalyse gecodeerd (Elo & Kyngäs, 2008).

Selectie van vonnissen
Vonnissen zijn geselecteerd via de website www.rechtspraak.nl. Op deze website worden uitspraken zonder herleidbare persoonsgegevens van het slachtoffer of de

dader gepubliceerd. Dit zijn niet alle uitspraken die in eerste aanleg door de rechters zijn uitgesproken, maar betreft een selectie van zaken. Uitspraken waarbij bijvoorbeeld aandacht van de media is geweest, of die bijzonder van belang zijn voor bepaalde beroepsgroepen of belangengroeperingen, of een jurisprudentievormend karakter hebben. Daarnaast worden overige uitspraken waarin niet uitsluitende standaardformuleringen zijn gebuikt zoveel als mogelijk gepubliceerd (zie www.rechtspraak.nl/Uitspraken/Paginas/Selectiecriteria.aspx).

Er is via de website een zoekopdracht uitgevoerd, waarbij uitspraken in eerste aanleg zijn opgevraagd uit 2019 die de volgende zoektermen bevatten: 77c, adolescentenstrafrecht of ASR. Hiermee zijn uitspraken naar voren gekomen waarbij 77c Sr. is toegepast, of waarbij de toepassing van het adolescentenstrafrecht (ASR) is besproken en overwogen. Deze zoekopdracht leverde, na filtering van uitspraken waarbij het niet om het eventueel toepassen van jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen ging, 159 uitspraken op.

Uit deze 159 vonnissen is vervolgens een gerichte steekproef getrokken, gebaseerd op het principe van maximale variatie (Suri, 2011). Hiervoor is allereerst een overzicht gemaakt van de keuze voor ASR van de verschillende partijen in het vonnis (rechtbank, officier van justitie, verdediging en advisering). Op basis van deze argumenten is een schema gemaakt welke *combinaties van keuzes* voorkwamen. Dit overzicht en de bijbehorende aantallen is te zien in tabel 20. Vervolgens is besloten om voornamelijk uitspraken mee te nemen waarbij informatie over de verschillende partijen aanwezig was, aangezien deze zaken het meest informatierijk zijn en zodoende het meeste opleveren voor de analyse. Dit betekende dat de uitspraken weergegeven in tabel 20 in het grijs, waarbij informatie over één of meerdere partijen ontbreekt, niet worden meegenomen (enkele uitzonderingen worden later uitgelegd). Ten tweede is ervoor gekozen om te werken met een omrekenschema, waarbij combinaties met minder dan vijf bijbehorende uitspraken allemaal meegenomen zouden worden. Van combinaties die tussen de vijf en de tien keer voorkwamen, werden vijf uitspraken meegenomen in het onderzoek. Er werden tien uitspraken meegenomen in het onderzoek als een combinatie meer dan tien keer voorkwam. Aangezien er in een voorfase van het onderzoek random zaken van verschillende rechtbanken waren meegenomen, werden deze zaken meegenomen bovenop de beoogde aantallen, waardoor enkele in het grijs weergegeven combinaties ook zijn vertegenwoordigd in de steekproef alsook twee extra uitspraken waarbij iedereen richting ASR pleitte. Dit leverde een totaal van zestig uitspraken op die zijn meegenomen in het desbetreffende onderzoek (zie ook tabel 20). Verder bleek tijdens het coderen dat er bij het maken van het snelle overzicht enkele nuances over het hoofd gezien waren, waardoor later de aantallen gewijzigd zijn. Om die reden kloppen de meegenomen vonnissen niet altijd met de hierboven beschreven vuistregels. In de tabel zijn deze afwijkende aantallen van de beschreven vuistregels weergegeven met een asterisk.

Tabel 20 Combinaties van keuzes JSR of VSR in beschikbare vonnissen

Rechtbank	OVJ	Verdediging	Advisering	Beschikbaar	Meegenomen
JSR	JSR	JSR	JSR	49	*12
JSR	JSR	JSR	Beide	2	2
JSR	JSR	JSR		1	
JSR	JSR		JSR	14	*1
JSR			JSR	1	
JSR	VSR	JSR	JSR	7	*3
JSR	VSR	JSR	Beide	6	*6
JSR	VSR	JSR	VSR	7	5
JSR	VSR	JSR		1	*1
JSR	VSR		JSR	4	
JSR	VSR			2	
JSR	VSR	VSR	JSR	3	3
JSR	VSR	VSR		1	
JSR	VSR	VSR	VSR	1	1
VSR	JSR	JSR	JSR	2	2
VSR	JSR	VSR	Beide	1	1
VSR	JSR		JSR	1	
VSR	JSR		Beide	2	
VSR	VSR	JSR	JSR	3	3
VSR	VSR	JSR	Beide	3	3
VSR	VSR	JSR	VSR	21	*9
VSR	VSR	JSR		5	*2
VSR	VSR		JSR	2	
VSR	VSR		Beide	1	
VSR	VSR			3	
VSR	VSR		VSR	4	
VSR	VSR	VSR		3	
VSR	VSR	VSR	VSR	9	*6
				159	**60**

* Wegens het van tevoren random selecteren van casussen en het achteraf aanpassen van enkele vonnissen, komen deze aantallen niet overeen met de vooraf opgestelde regels voor het trekken van de steekproef

Analyse

Door middel van een inhoudsanalyse is de inhoud van de strafrechtelijke vonnissen geanalyseerd, waardoor de strekking van de beslissingen rondom het adolescenten-strafrecht alsook terugkomende patronen in motivering kunnen worden geanaly-seerd door middel van het toekennen van het codes aan de tekst (Elo & Kyngäs, 2008). Hierbij is gebruikgemaakt van het kwalitatieve analyseprogramma MaxQDA (versie 2018; VERBI Software), waarmee op een overzichtelijke manier codes aan te tekst kunnen worden toegevoegd. Bij het coderen is allereerst gekeken naar de actor van de tekst, dus gaat het om de beoordeling van de rechtbank, de officier van justitie, de advocaat, of de adviserende partijen. Vervolgens is gecodeerd welke

richting de professional in kwestie op argumenteerde, namelijk richting het jeugdstrafrecht of het volwassenenstrafrecht. Variaties hierop waren mogelijk, bijvoorbeeld het jeugdstrafrecht maar met volwassenenreclassering. Om deze variaties in kaart te brengen, werden codes toegevoegd als een uitspraak afweek van de standaard toepassing van het jeugd- of volwassenenstrafrecht. Tot slot werd de inhoud van het argument gecodeerd. Dit gebeurde inductief, waarbij codes vanuit de data werden gegenereerd.

Gedurende het codeerproces en de analyse is veelvuldig gecommuniceerd tussen twee onderzoekers over de bevindingen en obstakels tijdens het coderen. Het coderen zelf is, vanwege praktische redenen, uitgevoerd door één onderzoeker, waarbij de andere onderzoeker mee heeft gelezen met 14 van de 60 vonnissen. De resultaten zijn, met onderbouwing qua codes en achterliggende teksten, onderling uitvoerig besproken.

Allereerst is er gekeken naar de argumenten die door de rechtbank werden genoemd om het adolescentenstrafrecht bij een jongvolwassene toe te passen, alsook wat de motivering is om het adolescentenstrafrecht niet toe te passen. Om dit te analyseren is gekeken naar de stukken tekst waarbij gecodeerd was dat het tekst was met argumenten vanuit de rechtbank, waarbij de tekst gaat over het al dan niet toepassen van het adolescentenstrafrecht. Vervolgens is hetzelfde gedaan voor de overige partijen in het vonnis (OvJ, advocaat en advisering). Hiermee wordt een antwoord gegeven op de eerste deelvraag, namelijk op basis van welke argumenten een rechtbank besluit om bij jongvolwassenen wel of juist niet het jongvolwassenenstrafrecht toe te passen.

Voor de tweede deelvraag is gekeken in hoeverre de rechtbank meegaat of juist afwijkt van de advisering, officier van justitie en verdediging. Hierbij is er vooral gekeken naar de reden waarom de rechtbank afwijkt van andere standpunten. Het betreft specifiek de argumenten waarin de rechtbank inhoudelijk weerlegt wat een andere partij heeft benadrukt, alsook toegevoegde argumenten waardoor de rechtbank tot een ander besluit komt. Wederom zijn hiervoor de stukken tekst van de rechtbank gebruikt die gaan over de mogelijke toepassing van het adolescentenstrafrecht. Daarbij wordt er gekeken naar de inhoudelijke argumenten van de andere procespartijen richting het al dan niet toepassen van het adolescentenstrafrecht.

De vraag naar transparantie (deelvraag 3) is beantwoord door de argumenten van de rechters voor het wel of niet toepassen van het adolescentenstrafrecht in te delen in verschillende inductieve categorieën. De categorieën zijn weergegeven in tabel 21, tezamen met een voorbeeld uit de gecodeerde vonnissen. Hierbij gaat het om de vraag of de argumenten voor toepassing van het adolescentenstrafrecht *begrijpelijk* worden beschreven. Allereerst zijn er rechters die de argumentatie van de adviserende partijen tot de hare maakt zonder verder de argumenten te wegen. Daarnaast is er de motivering waarbij niet meer dan een korte technisch juridische beschrijving wordt gegeven dat aan voorwaarden van het adolescentenstrafrecht is voldaan (persoon van de dader / omstandigheden van het feit) en dat er rekening is gehouden met de strafeisen en/of de advisering. Vervolgens is er de motivering waarin de rechtbank inhoudelijk ingaat op de argumenten voor of tegen het toepassen van ASR, maar daarbij vooral algemene, voor interpretatie vatbare termen hanteert. Tot slot is er een categorie waarbij de argumenten concreter worden gemaakt voor de desbetreffende volwassenen. In de resultatensectie zal verder worden ingegaan op deze categorieën. Vervolgens is bekeken of de argumenten

wanneer er onenigheid is in de keuze voor een bepaald strafrechtstelsel transparanter zijn, alsook of de argumenten wanneer voor het adolescentenstrafrecht wordt gekozen transparanter zijn dan wanneer het volwassenenstrafrecht wordt opgelegd.

Tabel 21 Categorieën transparantie van motivering

Motivering	Voorbeeldcitaat
Alleen vanuit advisering	*De rechtbank neemt gelet op voormelde de adviezen over en zal het jeugdstrafrecht toepassen.* (ECLI_NL_RBNNE_2019_2241)
Technisch juridische omschrijving	*De rechtbank acht zich aan de hand van de diverse verslagen en rapportages en de toelichting van de deskundige op zitting genoegzaam voorgelicht over de persoon van verdachte en ziet aanleiding in de persoonlijkheid van de verdachte reden om het adolescentenstrafrecht toe te passen.* (ECLI_NL_RBAMS_2019_2325)
Algemene toelichting	*De rechtbank ziet, gelet op het advies van de reclassering, in de persoon van de verdachte aanleiding om recht te doen overeenkomstig de bepalingen van het jeugdstrafrecht (het zogenoemde adolescentenstrafrecht). Daarbij is voor de rechtbank een belangrijk aspect dat verdachte functioneert op cognitief beperkt niveau en er maar een geringe mate van zelfstandigheid is. Dit maakt dat een pedagogische insteek met toezicht van de jeugdreclassering en een behandeling bij De Bascule de voorkeur verdient.* (ECLI_NL_RBAMS_2019_621)
Gedetailleerde toelichting	*De rechtbank ziet aanknopingspunten voor toepassing van het jeugdstrafrecht. De houding en presentatie van verdachte tijdens de zitting hebben de rechtbank de indruk gegeven dat verdachte nog jong is in zijn doen en laten. Uit wat (reclasseringsmedewerker) en verdachte zelf op de zitting hebben gezegd concludeert de rechtbank dat verdachte baat heeft bij de intensieve aansturing en begeleiding. De rechtbank verwacht dat het programma in een justitiële jeugdinrichting daarvoor bij uitstek geschikt zal zijn. Ter terechtzitting heeft verdachte verklaard dat hij in de justitiële jeugdinrichting waar hij gedetineerd is goed wordt begeleid en dat zijn perspectiefplan gereed is. Hij heeft verklaard dat hij graag wil werken na zijn detentie, dat hij afstand wil nemen van foute vrienden en dat hij bereid is om gesprekken te voeren over foute vrienden. Dit weegt de rechtbank mee bij de beslissing om adolescentenstrafrecht toe te passen. De rechtbank heeft dus – anders dan de reclassering – de indruk gekregen dat pedagogische beïnvloeding van verdachte zeker tot de mogelijkheden behoort en dat hij daarbij gebaat zal zijn.* (ECLI_NL_RBAMS_2019_6378)

De laatste onderzoeksvraag gaat over de gelijkwaardigheid in de toepassing van het adolescentenstrafrecht zoals blijkt uit de motivering. Dit is concreet gemaakt door te kijken naar de mate waarin de rechtbanken begrijpelijke en vergelijkbare argumenten hanteren om het adolescentenstrafrecht wel of niet toe te passen. Om de begrijpelijkheid van de argumenten te analyseren, zijn de argumenten zoals gebruikt door rechters naast de wegingskaders voor het adolescentenstrafrecht en de wetenschappelijke literatuur geplaatst. Hierbij is gekeken in hoeverre de argumenten logisch zijn vanuit de beleidstheorie van het adolescentenstrafrecht. Voor wat betreft de vergelijkbaarheid zijn de argumenten van de rechters met elkaar vergeleken. Vooral is geïnventariseerd in hoeverre argumenten aangedragen door sommige rechters als voorargumenten worden weerlegd of door andere rechters op een andere manier wordt geïnterpreteerd. Ook is gekeken in hoeverre argumenten die door rechters gebruikt worden in de motivering voor de keuze rondom het adolescentenstrafrecht, worden gebruikt in de motivering van de op te leggen straf en de strafhoogte.

Tot slot kwamen we tijdens het analyseren enkele opvallende bevindingen tegen in de vonnissen, welke los staan van de onderzoeksvragen, maar wel in het kader van het overkoepelende onderzoek relevant zijn om te benoemen. Ook is er gekeken naar de strafoplegging en de bijbehorende bijzondere voorwaarden die door de

rechters aan de jongvolwassenen zijn opgelegd in alle gepubliceerde strafzaken uit 2019 waar het adolescentenstrafrecht is genoemd. Deze sancties en maatregelen zijn met behulp van Excel geturfd en worden descriptief beschreven.

Resultaten
De resultaten zijn ingedeeld in verschillende onderdelen. Allereerst worden de argumenten genoemd die rechters aanhalen om wel of niet het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen toe te passen. Vervolgens wordt er gekeken in hoeverre de rechtbank afwijkt van de advisering of de strafvordering en op basis van welke argumenten dit gebeurd. Daarna wordt achtereenvolgens de transparantie en de vergelijkbaarheid en begrijpelijkheid van de argumenten besproken. Tot slot wordt afgesloten met enkele overige bevindingen die naar voren kwamen tijdens het analyseren van de vonnissen.

Motivering rechtbank
In de motivering van de rechtbank om te kiezen voor het berechten van een jongvolwassene via het jeugdstrafrecht of het volwassenenstrafrecht, is een grote rol weggelegd voor de advisering door de reclassering en het NIFP. Argumenten vanuit de adviserende instanties worden in de vonnissen veelvuldig door de rechtelijke macht herhaald om de keuze voor het adolescentenstrafrecht te onderbouwen. Ook de visie van andere partijen, zoals de officier van justitie of de verdediging, worden door de rechtbank aangehaald in hun keuze voor het al dan niet toepassen van het adolescentenstrafrecht. Een voorbeeld van een stukje vonnis waarbij de rechtbank duidelijk de input van de reclassering en de verdediging meeneemt is als volgt:

> *De rechtbank is evenals de raadsman van verdachte, gelet op de inhoud van de over de verdachte uitgebrachte rapporten van de reclassering, van oordeel dat verdachte, die thans 21 jaar oud is en de bewezenverklaarde feiten heeft begaan op de leeftijd van 18 jaar, dient te worden berecht volgens het jeugdstrafrecht.* (ECLI_NL_RBOBR_2019_455)

De Raad voor de Kinderbescherming alsook gecertificeerde jeugdinstellingen worden zelden benoemd door de rechtbank en lijken een veel kleinere rol te spelen. Dit is ook niet verwonderlijk aangezien zij geen formele rol hebben in strafzaken van jongvolwassenen. De Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde jeugdinstellingen kunnen in de adviserende fase wel geconsulteerd worden op verzoek van de reclassering of de officier van justitie. We vonden één zaak waar het standpunt van het slachtoffer is benoemd in de afweging voor het adolescentenstrafrecht (ECLI_NL_RBROT_2019_4924). In de slachtofferverklaring werd geschreven dat het lastig was te accepteren dat de verdachte een andere straf zal krijgen door de keuze voor het adolescentenstrafrecht. De rechtbank gaf aan te begrijpen dat het voor het slachtoffer en de maatschappij lastig te verteren zal zijn, maar desondanks werd gekozen voor het adolescentenstrafrecht.
Veelgenoemd argumenten om voor het volwassenenstrafrecht te gaan is dat er onvoldoende of geen reden is om het adolescentenstrafrecht toe te passen of dat er contra-indicaties zijn voor de toepassing. Sommige rechters geven hier nadere toelichting op, terwijl andere rechters het hierbij laten. In twee vonnissen wordt genoemd dat er geen contra-indicaties zijn om het adolescentenstrafrecht toe te passen, waardoor er gekozen wordt op de jongvolwassene via het jeugdstrafrecht te sanctioneren. Dit volgt vaak op een reeks argumenten met indicaties voor het adolescentenstrafrecht.

De in de selectie van vonnissen meest voorkomende inhoudelijke argumenten met betrekking tot zowel de keuze voor het jeugdstrafrecht alsook de keuze voor toepassing van het volwassenenstrafrecht, hangen samen met de persoon van de dader. Hierbij wordt er zowel in algemene zin gesproken over de persoon van de dader, de persoonlijkheid of gedragingen van de verdachte en de indruk die de verdachte maakt, als dat deze argumenten meer specifiek worden betrokken op bepaalde aspecten van deze argumenten. Op de transparantie van de argumenten zal later in deze bijlage verder worden ingegaan. Een voorbeeld van een algemeen argument is als volgt:

> *De rechtbank is van oordeel dat de persoonlijkheid van verdachte aanleiding geeft voor toepassing van het minderjarigenstrafrecht.*
> (ECLI_NL_RBNNE_2019_1776)

De meer uitgewerkte argumenten met betrekking tot de persoon van de verdachte zijn meer specifiek gericht als voor- of juist tegenargument vanuit de rechtbank, waarbij het tegenovergestelde gebruikt kan worden om toepassing van een ander sanctiestelsel te beargumenteren. Zo wordt als voorargument meerdere malen benoemd dat een pedagogische aanpak bij de jongvolwassene mogelijk noodzakelijk is of de voorkeur heeft, terwijl als tegenargument door enkele rechters juist wordt aangehaald dat een pedagogische aanpak niet mogelijk lijkt. Ook de ontvankelijkheid voor positieve beïnvloeding wordt meegenomen in de afweging rondom het adolescentenstrafrecht. Verder wordt als voorargument door rechters een aantal malen benoemd dat de verdachte een positieve en meewerkende houding heeft richting hulpverlenende instanties, een verbeterende invulling van dagelijks leven heeft laten zien en inzicht heeft getoond in het kwalijke van zijn handelen. Het tegendeel, het tegenwerken of hinderen van hulpverlenende instanties of het strafrechtelijk proces, wordt genoemd als argument om het adolescentenstrafrecht in sommige gevallen niet toe te passen.

> *In de ernst van het feit, het plegen van een straatroof met een op een vuurwapen gelijkend voorwerp, en verdachtes ontkennende en berekenende houding nadien (tot aan de inhoudelijke terechtzitting aan toe), ziet de rechtbank een sterke contra-indicatie voor toepassing van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht.*
> (ECLI_NL_RBMNE_2019_304)

Karaktereigenschappen of gedragingen die enkele malen worden genoemd hangen vooral samen met een achterstand in de ontwikkeling van de verdachte en het eventueel aanwezig zijn van een (licht) verstandelijke beperking of een beneden gemiddeld intelligentieniveau. De verdachte oogt of gedraagt zich jonger dan de kalenderleeftijd. Andere voorbeelden die een enkele keer worden aangehaald zijn dat de verdachte impulsief is, moeite heeft met het organiseren van eigen gedrag of emotieregulatie en risico's slecht inschat. Ook een verdachte die nog naar school gaat, vrienden heeft die veelal jonger zijn of bij ouders woont, worden genoemd als indicatie voor toepassing van het adolescentenstrafrecht.

> *Verdachte komt jeugdig over en gaat om met jongens die over het algemeen jonger zijn dan hijzelf. Hij is beneden gemiddeld intelligent en woont nog thuis. Zijn thuissituatie is in het verleden problematisch geweest, buiten de schuld van verdachte. Bovendien is verdachte nog niet zo lang uit de schoolbanken.*
> (ECLI_NL_RBOVE_2019_2423)

Een enkele keer wordt het tegenovergestelde gebruikt om te onderbouwen dat er niet is gekozen voor het adolescentenstrafrecht, maar vaker wordt de criminele levensstijl van de jongvolwassenen benoemd als tegenargument. Hierbij worden psychopathische trekken, een berekenende houding en de eventuele (langdurige) justitiële voorgeschiedenis besproken.
De leeftijd van de verdachte wordt ook veelvuldig aangehaald in de argumentatie rondom het adolescentenstrafrecht, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen de kalenderleeftijd en de sociaalemotionele leeftijd van verdachte. Zo wordt in een enkel geval benadrukt dat het gaat om een jonge verdachte of een jeugdige leeftijd van de verdachte, zoals in het hierboven benoemde citaat, wat gezien wordt als een argument om het adolescentenstrafrecht toe te passen. De feitelijke kalenderleeftijd van de verdachte wordt ook veelvuldig aangehaald, waarbij wordt aangegeven dat er sprake is van een meerderjarige verdachte die in aanmerking kan komen voor toepassing van het adolescentenstrafrecht. De kalenderleeftijd van de verdachte wordt zowel in voor- als in tegenargumenten voor het adolescentenstrafrecht genoemd en lijkt geen doorslaggevende rol te spelen. De leeftijd van de verdachte wordt meer genoemd om aan te geven dat het toepassen van het adolescentenstrafrecht tot de mogelijkheden behoord dan dat het een doorslaggevende rol speelt, zoals in onderstaand citaat.

> *Met betrekking tot de adviezen tot toepassing van het adolescentenstrafrecht oordeelt de rechtbank als volgt. Verdachte was ten tijde van het plegen van de bewezen verklaarde feiten ruim 18 jaar oud en dus meerderjarig. Uitgangspunt is dat op een jongvolwassen verdachte die ten tijde van het strafbare feit meerderjarig is het meerderjarigenstrafrecht wordt toegepast, tenzij de rechtbank in bijzondere omstandigheden aanleiding ziet daarvan af te wijken en de bepalingen van het jeugdstrafrecht toe te passen.*
> (ECLI_NL_RBZWB_2019_786)

De omstandigheden van het feit worden veel minder benoemd als argumenten om het adolescentenstrafrecht toe te passen. Een enkele keer wordt er door de rechters gesproken over gedragingen die blijken uit de omstandigheden van het delict, zoals dat er impulsief is gehandeld, de verdachte zich niet heeft bekommerd om slachtoffers en niet stil heeft gestaan bij de gevolgen. Ook wordt een enkele keer uit het feit geconcludeerd dat het niet gaat om onbezonnen daden van een jeugdige. Tot slot wordt de rol van de verdachte in het delict en eventuele groepsdruk genoemd om de keuze voor het al dan niet toepassing van het adolescentenstrafrecht te onderbouwen.

> *Het gaat – met name ten aanzien van de afpersing – niet om onbezonnen daden van een jeugdige, maar om het, gedurende langere tijd, bewust, stelselmatig en moedwillig terroriseren van een – substantieel oudere en, naar het zich laat aanzien, zwakkere – buurtgenoot.*
> (ECLI_NL_RBROT_2019_893)

Het bovenstaande citaat linkt in zekere zin ook met de aard en ernst van het misdrijf, wat ook een enkele keer door rechters wordt genoemd als argument om geen adolescentenstrafrecht toe te passen.
Tot slot wordt door rechters gerefereerd aan het doel of de meerwaarde van een bepaald strafrechtstelsel. Het voorkomen van recidive, het beveiligen van de maatschappij of de slachtoffers, vergelding of het op gang brengen of voortzetten van positieve ontwikkelingen worden genoemd. Verder wordt er gekeken wat de meerwaarde is van bepaalde sancties, tezamen met de kans op succes van een

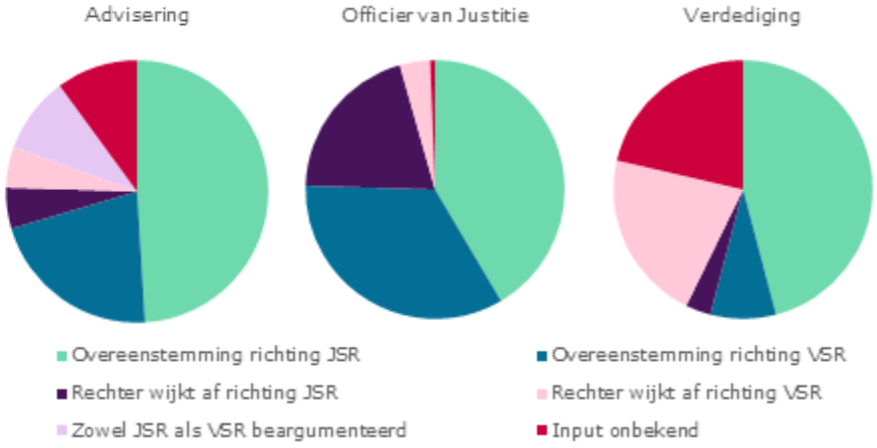
sanctie en de eventuele mogelijke negatieve gevolgen die de sanctie kan hebben op de verdachte. Daarbij wordt ook meegenomen hoe de jongvolwassen het voorarrest en de voorlopige hechtenis heeft ervaren. Een voorbeeld van het meenemen van het doel en de meerwaarde van de sanctie staat hieronder.

> *De rechtbank heeft bij de keuze voor het jeugdstrafrecht meegewogen dat één van de doelen van strafoplegging is om te voorkomen dat verdachte opnieuw strafbare feiten gaat plegen. De kans om dat doel te behalen wordt naar het oordeel van de rechtbank vergroot als verdachte zijn gevangenisstraf niet in een volwassenen-, maar in een jeugdinrichting uitzit.*
> (ECLI_NL_RBAMS_2019_6378)

Samenvattend signaleren we dat, waar in vonnissen een meer gedetailleerde motivering wordt gegeven voor toepassing van het adolescentenstrafrecht, er conform de verwachting wordt ingegaan op bepaalde persoonskenmerken (kenmerken die samenhangen met mogelijke achterstand in ontwikkeling, LVB, problemen in de executieve functies), de levensfase van de verdachte (schoolgaand, thuiswonend, jonge vrienden) evenals dat de jongvolwassene jonger overkomt dan zijn kalenderleeftijd. Daarnaast wordt ook de vermeende ontvankelijkheid van de jongvolwassene voor pedagogische maatregelen of de positieve proceshouding van een jongvolwassene genoemd. De omstandigheden van het feit komen weinig tot nauwelijks aan de orde. Tegenargumenten om niet te kiezen voor het adolescentenstrafrecht zijn bijvoorbeeld een criminele leefstijl of het hinderen van de procesgang.

Advisering en strafvordering
In tabel 20 (zie methode) en figuur 19 is overzichtelijk gemaakt in hoeverre de rechtbank afwijkt van de advisering en de strafvordering van de officier van justitie en de verdediging in alle vonnissen uit 2019 die gepubliceerd zijn op www.rechtspraak.nl. Hierbij dient de kanttekening geplaatst te worden dat het gaat gepubliceerde vonnissen en niet om een compleet jaar aan strafrechtelijke uitspraken of een random steekproef. Zo zullen door onze selectiecriteria de strafzaken waarbij het adolescentenstrafrecht niet is genoemd niet zijn meegenomen, terwijl in die zaken impliciet overeenstemming is richting het adolescentenstrafrecht. Echter, wat deze bevindingen aantonen is dat de rechtbank niet altijd de advisering of strafvordering van de officier van justitie volgt in de keuze voor het al dan niet toepassen van het adolescentenstrafrecht.

Figuur 19 Mate van afwijken rechtbank van andere procespartijen (N=159)



Bron: vonnissen 77c Sr. 2019 van www.rechtspraak.nl; zie Zeijlmans & Van der Laan (2021)

Met betrekking tot de advisering valt op dat er niet altijd een eenduidig advies wordt gegeven, alsook dat het advies soms in het vonnis lijkt te ontbreken. Wanneer door de rechtbank afgeweken wordt van de officier van justitie is dit voornamelijk omdat de rechtbank besluit alsnog het adolescentenstrafrecht toe te passen waar de officier van justitie een volwassensanctie had bepleit. De meeste afwijking is te zien bij de verdediging, vooral op momenten waarbij de verdediging richting toepassing van het adolescentenstrafrecht pleit en de rechtbank besluit om alsnog het reguliere strafrecht te volgen. Om de redenen voor het afwijken van rechters te duiden is gekeken naar de steekproef, zoals beschreven in de methode.

In 11 van de meegenomen 60 casussen wijkt de rechtbank af van de advisering, waarbij in 6 gevallen door de rechtbank besloten wordt om alsnog het adolescentenstrafrecht toe te passen waar het advies richting volwassenenstrafrecht pleit. In het merendeel van deze casussen heeft de verdediging gepleit voor het adolescentenstrafrecht, wat wellicht ervoor heeft gezorgd dat de rechtbank met een nauwkeurigere blik naar de argumenten rondom het adolescentenstrafrecht heeft gekeken. De officier van justitie ging in deze casussen mee met de advisering en vorderde een volwassenensanctie. De reden van de rechtbank om, ondanks een negatief advies, het adolescentenstrafrecht op te leggen hangt samen met het anders wegen van de beschikbare informatie door de rechtbank. Voor een groot deel gebruikt de rechtbank voor deze afweging de informatie vanuit de adviserende partijen, zoals ook in het onderstaande citaat.

> *Anders dan de psycholoog en de Reclassering ziet de rechtbank voldoende aanknopingspunten voor het toepassen van het jeugdstrafrecht. Hoewel beiden tot een andere conclusie komen, geven zowel het advies van de Reclassering als dat van de psycholoog hier ook argumenten voor.*
> (ECLI_NL_RBAMS_2019_2618)

In twee vonnissen wordt dit aangevuld met de indruk die de rechtbank heeft gekregen van de verdachte op zitting, zoals in onderstaand citaat.

> *De in de rapportage beschreven houding van verdachte ten aanzien van het ten laste gelegde, heeft de rechtbank zelf ter zitting waargenomen. De rechtbank*

heeft echter ook een andere, kwetsbare, kant van verdachte gezien bij de behandeling ter terechtzitting. Verdachte heeft onder woorden geprobeerd te brengen wat het effect van zijn handelen is geweest op anderen en wat dat met hem heeft gedaan.
(ECLI_NL_RBOVE_2019_2324)

Eén vonnis is opmerkelijk, aangezien het NIFP aangeeft dat '*er na een weging van de indicatiecriteria voldoende indicaties zijn aangetroffen om te adviseren het jeugdstrafrecht toe te passen*'. Ondanks deze constatering adviseren ze desondanks het toepassen van het volwassenenstrafrecht, aangezien verdachte '*het meest gebaat is bij een plaatsing op een Forensisch Psychiatrische afdeling en deze plaatsing alleen kan worden gerealiseerd middels een volwassen strafrechtelijk kader*'. De rechtbank besluit vervolgens niet een plaatsing in een Forensisch Psychiatrische afdeling op te leggen en, aangezien de plaatsingsmogelijkheid het enige argument richting het volwassenenstrafrecht was vanuit de advisering, besluit alsnog het adolescentenstrafrecht toe te passen (ECLI_NL_RBNNE_2019_1776).

In de overige vijf gevallen, past de rechtbank toch het reguliere strafrecht toe waar de advisering het adolescentenstrafrecht adviseerde. De verdediging pleit in deze vonnissen, net als de advisering, voor toepassing van het adolescentenstrafrecht. In alle gevallen dat de rechtbank afwijkt van de advisering wordt als reden gegeven dat er onvoldoende aanleiding blijkt uit het rapport voor de rechtbank om af te wijken van het reguliere strafrecht. Daarnaast wordt driemaal de ernst van het feit genoemd als extra reden waardoor het adolescentenstrafrecht niet voor de hand zou liggen. Het onderstaande citaat illustreert deze argumenten. De reclassering geeft in deze casus aan het Wegingskader adolescentenstrafrecht te hebben toegepast en ziet meerdere aanwijzingen voor toepassing van het adolescentenstrafrecht (beïnvloedbaar, gevolgen gedrag niet goed overzien, continuering scholing noodzakelijk en pedagogische ondersteuning nodig) alsook geen contra-indicaties. Wel besluiten ze te adviseren om het reeds gestarte traject bij de volwassenenreclassering te continueren. De rechtbank wijkt af, met de onderstaande redenen.

De rechtbank overweegt dat zij op basis van het voorgenoemde rapport onvoldoende aanleiding ziet tot toepassing van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht. Onvoldoende onderbouwd is waarom verdachte pedagogische ondersteuning nodig heeft, waaruit die zou moeten bestaan en waarom dat enkel met toepassing van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht kan worden geboden. Zo wordt begeleiding van de volwassenenreclassering geadviseerd en niet de jeugdreclassering. Ook de overige genoemde factoren zijn zeer summier gemotiveerd en leggen onvoldoende gewicht in de schaal om in deze zaak toepassing van het minderjarigenstrafrecht te rechtvaardigen. In de ernst van het feit, het plegen van een straatroof met een op een vuurwapen gelijkend voorwerp, en verdachtes ontkennende en berekenende houding nadien (tot aan de inhoudelijke terechtzitting aan toe), ziet de rechtbank een sterke contra-indicatie voor toepassing van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht. Dat verdachte niet in het bezit is van een startkwalificatie maakt dat naar het oordeel van de rechtbank niet anders. Aldus zal onderhavige zaak worden afgedaan naar de bepalingen van het meerderjarigenstrafrecht.
(ECLI_NL_RBMNE_2019_304)

Er zijn ook twaalf vonnissen waar de advisering zowel het adolescentenstrafrecht alsook het reguliere strafrecht benoemt als gewenste strafrechtstelsel. In deze gevallen legt de rechtbank de ene keer een sanctie uit het jeugdstrafrecht op en de

andere keer vanuit het commune strafrecht. Een aantal van deze casussen zijn eenvoudig te verklaren doordat één of beide partijen aangeeft aan het eigen advies te twijfelen, waardoor er geen eenduidig advies wordt gegeven. Ook nieuwe ontwikkelingen, waarbij de verdachte zelf een verandering heeft doorgemaakt gedurende het traject voorafgaand aan de zitting, of voortschrijdend inzicht verklaren soms het verschil in advisering. In een aantal gevallen lijkt het echter voort te komen uit een verschil in weging van de verschillende factoren die voor het toepassen van het adolescentenstrafrecht een rol spelen alsook conflicterende observaties met betrekking tot de verdachte of de mogelijke meerwaarde van het toepassen van het jeugdstrafrecht. Het onderstaande citaat is een voorbeeld van tegenstrijdige observaties, waarbij de Reclassering Nederland onvoldoende aanwijzingen ziet voor een pedagogische aanpak, terwijl de Jeugdreclassering aangeeft dat verdachte juist bij uitstek gebaat is bij een pedagogische aanpak.

> *De Reclassering Nederland heeft op 13 februari 2019 een rapport over verdachte uitgebracht. De reclassering adviseert het volwassenenstrafrecht toe te passen. Uit de wegingslijst ASR komen naar de mening van de volwassenenreclassering onvoldoende aanwijzingen dat pedagogische aanpak noodzakelijk is. Op de terechtzitting heeft de deskundige van de Jeugdreclassering Overijssel, [medewerker jeugdreclassering], een toelichting gegeven op het huidige toezicht door de Jeugdreclassering Overijssel en adviseert het jeugdstrafrecht toe te passen. Aan de hand van diverse voorbeelden heeft hij aangegeven dat verdachte nog zeer onvolwassen en onzelfstandig is en intensief aangestuurd en begeleid moet worden om de nodige stappen te zetten. Naar zijn mening is verdachte, gelet op zijn persoon, juist gebaat bij een pedagogische aanpak. De huidige outreachende werkwijze van de jeugdreclassering sluit bij uitstek aan bij wat verdachte nodig heeft. De deskundige acht het in het belang van verdachte dat de begeleiding door Jeugdreclassering Overijssel wordt voortgezet.*
> (ECLI_NL_RBOBR_2019_1332)

In drie casussen is het standpunt van de advisering niet duidelijk. In twee van deze casussen baseert de rechtbank zijn oordeel wel op het reclasseringsrapport, maar staat er niet in het vonnis wat het standpunt van de reclassering met betrekking tot het adolescentenstrafrecht was (ECLI_NL_RBOBR_2019_455 en ECLI_NL_RBNHO_2019_11110). In het andere vonnis wordt er helemaal geen adviserende partij genoemd en baseert de rechtbank zijn beslissing deels op informatie over de persoon van de dader vanuit de verdediging (ECLI_NL_RBNHO_2019_8313).

De argumenten van de officier van justitie om voor een bepaald strafrechtstelsel te kiezen blijven vaak onbenoemd in de vonnissen. Zo ook de reden van de rechtbank om hiervan af te wijken, wat gebeurt in 22 van de meegenomen 60 casussen. Wat wel opvalt is dat als de rechtbank afwijkt van de officier van justitie richting het volwassenenstrafrecht, wat in drie casussen gebeurd, de officier van justitie mee lijkt te gaan met de advisering. In deze casussen wijkt de rechtbank zowel af van de advisering als de officier van justitie, maar wordt vooral door de rechtbank beargumenteerd wat de redenen zijn om af te wijken van de advisering, zoals hierboven besproken. Het tegenovergestelde is ook veelvuldig een verklaring voor het afwijken van de strafeis vanuit de officier van justitie, namelijk dat de officier van justitie het advies richting volwassenenstrafrecht vanuit de advisering lijkt te volgen, maar de rechtbank daar niet in mee gaat op basis van argumenten zoals ook hierboven beschreven. Ook zijn er vonnissen waarbij de advisering, zoals hierboven beschreven, een advies zowel voor jeugd- als volwassenenstrafrecht

uitbrengt. De officier van justitie gaat dan mee met het advies voor een volwassensanctie, waar de rechtbank besluit tot een jeugdsanctie.

Het meest opvallend zijn drie casussen waarbij de officier van justitie als enige procespartij het volwassenstelsel eist. In één vonnis ontbreekt hiervoor de reden. Bij de andere twee vonnissen gaat het om een te hoog risico voor de maatschappij, waarbij jeugdstrafrecht volgens de officier van justitie ontoereikend zal zijn om het risico te verminderen (ECLI_NL_RBROT_2019_4924) of ziet de officier van justitie meer contra-indicaties dan indicaties op de Wegingskader Adolescentenstrafrecht (ECLI_NL_RBAMS_2019_8172). De rechtbank gaat in deze casussen niet inhoudelijk in op de eis voor het volwassenenstrafrecht vanuit de officier van justitie, ook al besluit de rechtbank niet mee te gaan in de strafeis.

In vier casussen gaat de verdediging mee met de officier van justitie om het volwassenenstrafrecht toe te passen, weliswaar zonder inhoudelijke argumenten hiervoor te benoemen, en legt de rechtbank alsnog een jeugdsanctie op aan de jongvolwassen dader. In deze gevallen benoemt de verdediging geen argumenten voor het opleggen van het volwassenenstrafrecht, waardoor de rechtbank in het afwijken ook niet verder ingaat op het standpunt van de verdediging. In de meeste gevallen, zoals ook te zien is in figuur 19, wijkt de rechter vaker de andere kant op af, namelijk dat de verdediging vraagt om het adolescentenstrafrecht en de rechter het volwassenenstrafrecht oplegt (19 van de 60 vonnissen). In het merendeel van de vonnissen geeft de rechtbank geen redenen voor het afwijken van de verdediging, maar gaat de rechtbank mee met de strafeis van de officier van justitie en/of het advies vanuit de reclassering of de NIFP. Slechts in twee vonnissen geeft de rechtbank expliciet aan wat de redenen zijn om niet mee te gaan met de verdediging. In de eerste casus ziet de rechtbank onvoldoende aanleiding voor het adolescentenstrafrecht in het dossier en het verhandelde ter terechtzitting (ECLI_NL_RBNHO_2019_11035); de tweede casus is hieronder in het citaat weergegeven.

> *De rechtbank is van oordeel dat de persoonlijkheid van de verdachte, zoals door de raadsman geschetst, onvoldoende aanleiding geeft om af te wijken van de sanctieregels van het volwassenenstrafrecht. In de kern heeft hij niet meer onder de aandacht van de rechtbank gebracht dan algemene kenmerken van jeugdigheid. Ten aanzien van het tweede criterium, de omstandigheden waaronder het strafbare feit is begaan, heeft verdachte verklaard dat hij onder invloed was en zich heeft laten meeslepen door de twee mededaders. Dat heeft verdachte er echter niet van weerhouden om samen met de medeverdachten fors geweld uit te oefenen op het 73-jarige slachtoffer. Het zijn naar het oordeel van de rechtbank geen factoren die specifiek in verband kunnen worden gebracht met de adolescentie van de verdachte. De rechtbank komt tot de conclusie dat er geen aanleiding is om tot toepassing van het jeugdstrafrecht over te gaan, zodat het volwassenenstrafrecht zal worden toegepast.*
> (ECLI_NL_RBNHO_2019_8313)

Samenvattend constateren we dat de rechter in veel gevallen de advisering, de officier van justitie en de verdediging volgt, maar dat er ook zaken zijn waarbij de rechtbank afwijkt van de standpunten voor voorgaande partijen en een eigen conclusie trekt op basis van informatie vanuit de dossiers en de indruk ter terechtzitting. Wanneer de rechtbank afwijkt van de adviserende partijen richting het adolescentenstrafrecht worden hiervoor inhoudelijke argumenten aangehaald om de afwijkende beslissing te onderbouwen. Om ondanks de ASR-advisering toch voor het volwassenenstrafrecht te kiezen komt vaak vanuit het argument dat het advies

onvoldoende is onderbouwd volgens de rechter. Redenen om af te wijken van de strafeis van de officier van justitie of het standpunt van de verdediging blijft vaak onbenoemd in de vonnissen.

Transparantie beslissingen
Om te beginnen is er één vonnis waar de keuze voor het wel of niet toepassen van het adolescentenstrafrecht niet wordt onderbouwd. In dit vonnis staat beschreven dat de reclassering geen reden ziet het adolescentenstrafrecht toe te passen. De rechtbank beargumenteerd vervolgens wel de hoogte en soort sanctie, maar grijpt niet terug op de beslissing om geen adolescentenstrafrecht toe te passen (ECLI_NL_RBOVE_2019_2275). Naar verwachting is het vaker voorkomend dat een vonnis geen enkele onderbouwing voor het toepassen van het volwassenenstrafrecht noemt, aangezien hiertoe geen verplichting bestaat (*Kamerstukken II,* 2012/13a, 33 498, nr. 3). Echter, wanneer het reguliere stelsel wordt gevolgd, hoeft er in het vonnis geen verwijzing naar het adolescentenstrafrecht te staan.

In 11 van de 60 vonnissen wordt de advisering vanuit de reclassering, NIFP of overige mogelijke adviserende partijen gevolgd door de rechtbank, zonder hierbij verdere argumenten te noemen. In één vonnis ontbreekt enige uitleg wat er precies in het rapport van de reclassering staat en benoemd de rechtbank alleen dat zij, '*mede gelet op het reclasseringsrapport van 22 november 2019, geen aanleiding ziet om het adolescentenstrafrecht toe te passen'* (ECLI_NL_RBNHO_2019_11110).

In twee vonnissen gaat om een adviseringsadvies waar beide mogelijkheden worden beargumenteerd, zoals hierboven ook besproken, en dus zowel het adolescentenstrafrecht als ook het volwassenenstrafrecht op enig moment worden aanbevolen. De rechtbank geeft in deze gevallen aan mee te gaan met één advies, zonder inhoudelijk de argumenten van de andere advies te bespreken. In het eerste vonnis past de reclassering het advies ter zitting aan van het commune strafrecht naar het adolescentenstrafrecht (ECLI_NL_RBNNE_2019_2241). De rechtbank neemt de conclusie van het adolescentenstrafrecht over. In het andere vonnis komt de reclassering met het advies het adolescentenstrafrecht toe te passen, gebaseerd op verschillende argumenten rondom de verstandelijke beperking van de verdachte en de wenselijkheid van een PIJ-maatregel. Het NIFP komt op basis van hun wegingslijst uit op het commune strafrecht en ziet onder andere weinig mogelijkheden voor pedagogische beïnvloeding. Daarbij reageert ze ook op het reclasseringsadvies. De rechtbank gaat mee met het NIFP en benoemt alleen:

> *Mede gelet hierop [toelichting NIFP tijdens rechtszitting] en in aanmerking genomen de gemotiveerde conclusie van de PJ-rapporteurs dat er weinig mogelijkheden zijn om verdachte pedagogisch te beïnvloeden terwijl pedagogische beïnvloeding juist de grondslag van het jeugdstrafrecht vormt, neemt de rechtbank hun advies tot toepassing van het commune strafrecht over.*
> (ECLI_NL_RBGEL_2019_4009)

In 24 van de 60 vonnissen geeft de rechtbank voornamelijk een juridisch technische argumentatie ter onderbouwing van de keuze voor het adolescentenstrafrecht of het volwassenenstrafrecht. Hierbij wordt veelvuldig de persoon van de verdachte en de omstandigheden van het feit aangehaald, welke in de memorie van toelichting worden genoemd als mogelijke aanleiding voor het adolescentenstrafrecht. Ook de advisering en de indruk van verdachte ter terechtzitting worden genoemd. Inhoudelijk worden er verder geen of nauwelijks argumenten aangehaald om te beschrijven wat er in de persoon van de verdachte wordt gezien om de keuze te onderbouwen

of hoe de verdachte bij de rechtszitting naar voren kwam. Gebaseerd op wat er staat, kan de keuze nog beide kanten op vallen. Vaak worden de technisch juridische argumenten voorafgegaan door een korte omschrijving van de mogelijkheid tot toepassing van het adolescentenstrafrecht, zoals ook in het onderstaande vonnis:

> *Uitgangspunt is dat een jongvolwassen verdachte die ten tijde van het strafbare feit meerderjarig is, volgens het volwassenenstrafrecht wordt berecht. De rechtbank kan echter besluiten toch het jeugdrecht toe te passen indien daartoe grond wordt gevonden in de persoonlijkheid van verdachte of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. De rechtbank stelt vast dat verdachte ten tijde van het bewezenverklaarde feit 20 jaar en 8 maanden oud was. Gelet op hetgeen uit voormeld rapport van de psycholoog en het rapport van de reclassering omtrent de persoon van verdachte naar voren is gekomen en de indruk die verdachte zelf ter terechtzitting op de rechtbank heeft gemaakt, sluit de rechtbank zich aan bij bovengenoemde conclusies. De rechtbank ziet daarom aanleiding om het jeugdrecht toe te passen.*
> (ECLI_NL_RBNNE_2019_1239)

Inhoudelijk wordt er, wanneer de rechtbank voornamelijk technisch juridische argumenten geeft, vaak meegegaan met de adviserende partij(en). Dit betekent echter niet dat het in het vonnis duidelijk is op basis van welke argumenten een adviserende partij tot een conclusie voor een bepaald sanctiestelsel komt. In enkele vonnissen wordt dit slechts zeer summier beschreven, zoals in onderstaand vonnis:

> *Verder heeft de rechtbank kennis genomen van een (ongedateerd) reclasseringsadvies, uitgebracht door M. Visser van Reclassering Nederland. Uit dit advies volgt dat verdachte een positieve persoonlijke ontwikkeling heeft doorgemaakt, oprecht spijt heeft van zijn daad en dat op zijn initiatief mediation met het slachtoffer is opgestart. De reclassering schat de kans op recidive in als laag en adviseert om jeugdstrafrecht toe te passen gelet op de persoon van verdachte. Bij een veroordeling adviseert de reclassering om een (deels) voorwaardelijke straf op te leggen met als bijzondere voorwaarden: een meldplicht bij (het JongVolwassenen team van) Reclassering Nederland en ambulante behandeling bij De Waag of soortgelijke zorgverlener.*
> (ECLI_NL_RBMNE_2019_750)

De rechtbank geeft in dit vonnis aan dat verdachte 18 jaar is en past jeugdstrafrecht toe, gelet op de persoon van de verdachte, de omstandigheden van de bewezenverklaarde feiten en het reclasseringsadvies zoals hierboven is uiteengezet.

In 7 van de 60 vonnissen wordt gebruikt gemaakt van iets uitgebreidere argumenten dan de technisch juridische motivering zoals hiervoor beschreven. De beslissing van de rechtbank wordt hiermee transparanter, maar is nog voor interpretatie vatbaar. Zo wordt er bijvoorbeeld in plaats van de persoon van de dader beschreven dat er '*sprake is van onrijpe ontwikkeling*', wat bijvoorbeeld bleek uit de manier waarop de verdachte reageerde op vragen van de rechtbank. Hierbij blijft de vraag staan hoe de verdachte dan reageerde en wat er onrijp is in de ontwikkeling van verdachte. Ook beschrijvingen als '*algemene kenmerken van jeugdigheid'*, '*gedragsverandering van verdachte*', '*psychopathische trekken bij verdachte'*, '*een noodzaak voor pedagogische beïnvloeding'*, en een '*geringe mate van zelfstandigheid'* geeft enige transparantie over de invulling van de technisch juridische omschrijvingen

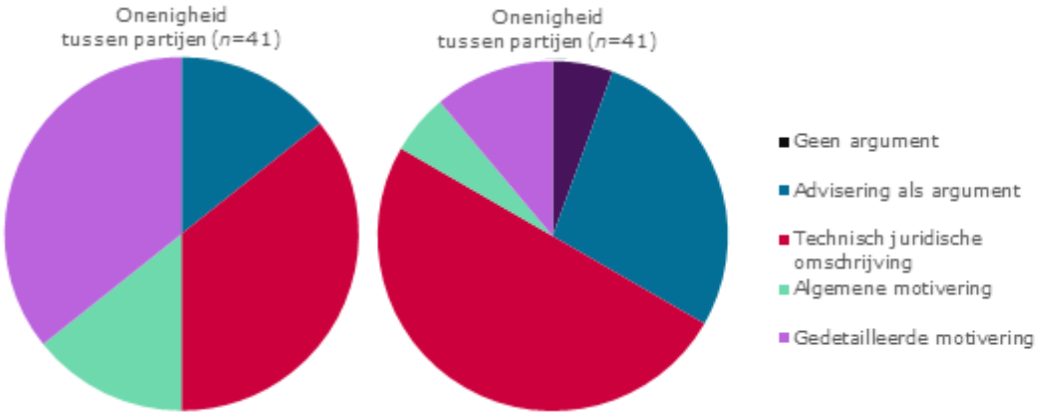
zoals hierboven. Desondanks kun je je afvragen wat er precies mee bedoeld is en waar deze kenmerken uit blijken.

De laatste categorie bevat argumenten waar, in tegenstelling tot de algemene argumenten zoals hierboven beschreven, een gedetailleerde toelichten van de genoemde kenmerken. Dit is te zien in 17 van de 60 vonnissen. Hierbij maakt het niet uit of het adolescentenstrafrecht of het volwassenenstrafrecht door de rechtbank wordt opgelegd. Wellicht niet verrassend, is dat deze uitgebreide motivering wel vooral wordt toegepast wanneer de rechtbank afwijkt van het standpunt van een andere partij, waaronder in een aantal gevallen ook de advisering. Zo wordt de onrijpe ontwikkeling, welke in voorgaand vonnis niet nader werd uitgewerkt, in het onderstaande vonnis aan de hand van de omstandigheden van het misdrijf geïllustreerd:

> *De rechtbank constateert dat verdachte, die ten tijde van het plegen van het feit 18 jaar oud was, bij het plegen van het feit impulsief te werk lijkt te zijn gegaan en nauwelijks bij de mogelijke gevolgen van zijn handelen lijkt te hebben stilgestaan. Toen hem duidelijk werd wat hij had aangericht schrok hij hevig, waarna hij in paniek er vandoor is gegaan. Een dergelijke houding duidt er op dat de persoonlijkheid van verdachte zich nog in een ontwikkelingsfase bevond. De rechtbank ziet bovendien geen contra-indicaties voor toepassing van het jeugdstrafrecht.*
> (ECLI_NL_RBAMS_2019_2618)

Uit het bovenstaande blijkt dat er veel verschil zit in de transparantie van de motivering vanuit de rechtbank om al dan niet het adolescentenstrafrecht toe te passen. Hierbij maakt het niet uit of de rechtbank uiteindelijk kiest voor toepassing van het adolescentenstrafrecht of niet, ondanks dat er in principe geen motiveringsverplichting vanuit de rechtbank is. Wel is er een verschil te zien tussen vonnissen waarbij procespartijen, de rechtbank alsook de adviserende partijen, de officier van justitie en de verdediging, het eens zijn met elkaar of juist niet, zoals te zien is in figuur 20. In de linker diagram is de verhouding van de verschillende categorieën van transparantie weergegeven voor de 41 vonnissen waarbij één of meerdere partijen van elkaar afweken in standpunt. De rechter diagram geeft de categorieën aan voor de vonnissen waar de procespartijen allen ofwel richting het adolescentenstrafrecht ofwel het volwassenenstrafrecht pleiten. Naar verwachting wordt de beslissing van de rechtbank uitgebreider beargumenteerd wanneer er verschillende meningen zijn met betrekking tot de toepassing van het adolescentenstrafrecht.

Figuur 20 Verschil in transparantie tussen vonnissen met onenigheid of overeenstemming tussen partijen



Samenvattend signaleren we in ruim een op de drie zaken (24 van de 60) een gedetailleerde en begrijpelijke motivering door de rechtbank, ondanks het ontbreken van een motiveringsverplichting. Het gaat dan vooral om zaken waarin de adviezen van elkaar afweken en de rechtbank zich genoodzaakt ziet om zijn beslissing uitgebreider te motiveren. Daarnaast blijft ook in ruim een op de drie door ons geanalyseerde zaken (24 van de 60) de motivering beperkt tot het benoemen dat voldaan is aan de technisch juridische conditie(s) persoon van de dader of omstandigheid van het feit. Inhoudelijk is dan niet duidelijk waarom voor het adolescentenstrafrecht of het volwassenenstrafrecht is gekozen. Verder signaleren we dat in ruim een op de zes zaken (11 van de 60) er volstaan wordt met het volgen van de adviserende partij zonder enig aanvullend argument. In één zaak wordt helemaal geen onderbouwing gegeven. Hoewel in een aanzienlijk deel van de zaken geen sprake is van een begrijpelijke of transparante motivering voor het type strafstelsel vanuit de rechtbank, blijkt een deel van de rechtbanken die wel te geven, met name als er afwijkende adviezen zijn.

Begrijpelijke en vergelijkbare beslissingen

Bij het bekijken en vergelijken van de inhoudelijke argumenten voor of tegen het adolescentenstrafrecht vanuit de rechtbank, vallen een aantal punten op die de gelijkwaardigheid van de beslissingen mogelijk in twijfel kunnen trekken.
Allereerst wordt regelmatig als argumenten genoemd dat er door de rechtbank onvoldoende redenen worden gezien voor toepassing van het adolescentenstrafrecht. Hierbij wordt niet duidelijk hoeveel argumenten nodig zijn om als voldoende gezien te worden door de rechtbank. Zo zijn er vonnissen waar het argument vanuit de advisering uitgebreider is dan andere vonnissen, maar door de rechtbank alsnog onvoldoende redenen wordt gebruikt als argument om geen adolescentenstrafrecht toe te passen. Een voorbeeld waarin de rechtbank het adolescentenstrafrecht niet oplegt, ondanks het onderbouwde advies van de reclassering is een vonnis van de rechtbank Rotterdam (ECLI_NL_RBROT_2019_7880). De rechtbank geeft aan dat toepassing van het adolescentenstrafrecht niet voor de hand ligt gezien de ernst van het feit, alsook dat er onvoldoende concrete aanwijzingen naar voren komen uit het reclasseringsrapport. Het reclasseringsrapport in dit vonnis beschrijft het volgende:

> *De reclassering adviseert het jeugdstrafrecht toe te passen. De verdachte is een achttienjarige, die jonger oogt dan zijn kalenderleeftijd doet vermoeden. Er zijn indicaties dat hij een verstandelijke beperking heeft. Hij kan zijn eigen gedrag en*

handelen moeilijk zelfstandig organiseren en is hierin afhankelijk van zijn vader en moeder. Er zijn aanwijzingen dat hij het lastig vindt om de gevolgen van zijn gedrag in te schatten. In het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis is er een goed lopend contact bij de volwassenenreclassering. Desalniettemin zijn er, kijkend naar de persoon van de verdachte, voldoende indicaties dat toepassing van het jeugdstrafrecht passend is en dat een pedagogisch gerichte aanpak van toepassing en ook mogelijk is.
De verdachte heeft een periode in preventieve hechtenis gezeten in de Penitentiaire Inrichting in Dordrecht. Hoewel hij zich daar redelijk staande hield, acht de reclassering dit een onwenselijke situatie voor de verdachte met het oog op zijn beïnvloedbaarheid. Een plaatsing in een groepsgericht leefklimaat, zoals die wordt aangeboden in een justitiële jeugdinrichting, acht de reclassering meer passend.
(ECLI_NL_RBROT_2019_7880)

Daartegenover staat bijvoorbeeld het vonnis ECLI_NL_RBMNE_2019_3654 waar de advisering voornamelijk geen argumenten geeft en de rechtbank vooral juridisch technische termen hanteert om te onderbouwen waarom het adolescentenstrafrecht opgelegd wordt: de persoon van de verdachte, omstandigheden van het feit en het zwaartepunt van de strafoplegging die ligt bij het gepleegde jeugdfeit. Verder was de verdachte pas één maand 18 jaar ten tijde van het delict.
Een eventuele verklaring voor het bovenstaande verschil tussen de twee vonnissen, zou kunnen liggen in de ernst van het misdrijf. De rechtbank in de eerste casus geeft aan dat het opleggen van het adolescentenstrafrecht, gezien de ernst van het feit, niet voor de hand ligt. In het tweede vonnis wordt de ernst van het misdrijf niet benoemd bij de afweging om het adolescentenstrafrecht op te leggen. Hoewel de ernst van het feit niet meegenomen dient te worden in de afweging om het adolescentenstrafrecht op te leggen, wordt dit in een aantal vonnissen wel aangehaald in de afweging. In andere uitspraken wordt het juist bewust niet meegenomen door de rechtbank, bijvoorbeeld in zaken waar de officier van justitie daar wel om vraagt.

Dat neemt overigens niet weg dat het heel ernstig is wat het slachtoffer is aangedaan. De ernst van het feit is echter geen reden om niet het adolescentenstrafrecht toe te passen als dat om andere redenen wel de voorkeur verdient.
(ECLI_NL_RBAMS_2019_8556)

Een ander kenmerk dat door sommige rechtbanken als contra-indicatie wordt gebruikt voor het toepassen van het adolescentenstrafrecht, waarbij andere rechtbanken daar geen contra-indicatie in zien, is het adviseren van begeleiding door de volwassenenreclassering (en niet door de jeugdreclassering) ondanks het advies voor jeugdstrafrecht. Zo ook in het onderstaande vonnis:

De rechtbank overweegt dat zij op basis van het voorgenoemde rapport onvoldoende aanleiding ziet tot toepassing van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht. Onvoldoende onderbouwd is waarom verdachte pedagogische ondersteuning nodig heeft, waaruit die zou moeten bestaan en waarom dat enkel met toepassing van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht kan worden geboden. Zo wordt begeleiding van de volwassenenreclassering geadviseerd en niet de jeugdreclassering. Ook de overige genoemde factoren zijn zeer summier gemotiveerd en leggen onvoldoende gewicht in de schaal om in deze zaak toepassing van het minderjarigenstrafrecht te rechtvaardigen.
(ECLI_NL_RBMNE_2019_304)

In andere vonnissen ziet de rechtbank juist meerwaarde in het toepassen van deze combinatie tussen het jeugdstrafrecht en de volwassenenreclassering, zoals in de volgende paragraaf uitgebreider zal worden besproken.
Wat verder blijkt uit de vonnissen is in hoeverre het voortraject invloed uitoefent op de beslissing om tijdens de rechtszitting het adolescentenstrafrecht wel of niet toe te passen. Bij een voorlopige hechtenis in een Justitiële Jeugdinrichting kan worden aangehaald dat een jongvolwassene daar op zijn plek zit, terwijl bij een plaatsing in een Penitentiaire Inrichting kan worden aangegeven dat het niet lijkt alsof de jongvolwassene overvraagd wordt. Ook kan er eventuele verharding plaatsvinden in een PI, wat als contra-indicatie voor het adolescentenstrafrecht kan worden gezien. In een vonnis waarbij de jongvolwassene in een top-600-afdeling is geplaatst, ondanks advies richting het adolescentenstrafrecht aan het begin van het traject, ontstonden twijfels over het toepassen van het adolescentenstrafrecht, gezien de verharding die leek plaats te hebben gevonden bij de verdachte.

> *Op de zitting is [reclasseringsmedewerker] als deskundige gehoord. Uit haar verklaring volgt dat verdachte in principe nog steeds aan de criteria voor toepassing van het jeugdstrafrecht voldoet en dat het mogelijk een positieve invloed op verdachte zal hebben, indien hij in een Justitiële Jeugdinrichting wordt geplaatst. Zij verklaart bovendien dat haar advies is gewijzigd omdat ze zich afvraagt of verdachte nog wel beïnvloed kan worden nu hij een andere, meer verharde en gesloten, houding aanneemt sinds hij op de top-600 afdeling van de Penitentiaire inrichting is geplaatst. Desgevraagd verklaart zij echter dat deze houding een mogelijk gevolg is van zijn plaatsing op deze afdeling en dat dit mogelijk een beschermingsstrategie is, maar dat deze houding weer kan veranderen zodra hij in een Justitiële jeugdinrichting wordt geplaatst.*
> (ECLI_NL_RBAMS_2019_8556)

Tot slot zijn er kenmerken die als indicatie kunnen gelden voor het adolescentenstrafrecht, maar die eveneens worden meegenomen bij het opleggen van de straf in het volwassenenstrafrecht. Hieronder valt voornamelijk de jeugdige leeftijd van de jongvolwassen verdachte, maar ook eventuele gedragingen van de verdachte, zoals de handelingsverlegenheid, impulsiviteit en de mogelijke licht verstandelijke beperking welke in het onderstaande vonnis worden genoemd.

> *Wat betreft toepassing van het adolescentenstrafrecht overweegt de rechtbank dat verdachte ten tijde van de strafbare feiten achttien jaar oud was. Uitgangspunt in dat geval is toepassing van het strafrecht voor volwassenen. Toepassing van het adolescentenstrafrecht ten aanzien van deze groep blijft een uitzondering en is bedoeld voor die gevallen waarin de rechter in de persoonlijkheid van de adolescent of de omstandigheden waaronder het feit is begaan daartoe grond vindt. Uit het rapport van de reclassering blijkt dat zij geen overduidelijke aanwijzingen hebben die pleiten voor toepassing van het adolescentenstrafrecht. Wel is verdachte handelingsverlegen, impulsief en zijn er vermoedens van een licht verstandelijke beperking, hetgeen omstandigheden zijn die de rechtbank in algemene zin ook bij de strafoplegging betrekt.*
> (ECLI_NL_RBOVE_2019_3961)

Hieruit is op te maken dat, ook al wordt er geen aanleiding gezien om het adolescentenstrafrecht toe te passen, er wel indicaties vanuit het adolescentenstrafrecht worden gebruikt om de strafoplegging te matigen in het volwassenenstrafrecht.

Samenvattend constateren we dat het op basis van vonnissen niet duidelijk is hoeveel argumenten door de rechtbank als voldoende worden gezien. Sommige vonnissen zijn summier en beperkt tot technisch juridische condities; in andere vonnissen wordt heel gedetailleerd op basis van advisering en eigen signalering door de rechtbank gemotiveerd dat een jeugdsanctie nodig is. Ten tweede signaleren we dat waar de ene rechtbank bepaalde criteria als contra-indicatie ziet voor toepassing van het jeugdstrafrecht, zoals de ernst van het feit of het advies om ondanks het toepassen van het adolescentenstrafrecht volwassenreclassering op te leggen, deze contra-indicaties door andere rechtbanken juist als niet ter zake doende opzij worden gezet. Ten derde blijkt uit de vonnissen dat beslissingen in het voortraject meewegen in de beslissing ter zitting, waarbij vroege keuzes ervoor zorgt dat de keuze voor het strafrechtstelsel beïnvloed wordt door eerdere beslissingen op basis van mogelijk summiere informatie. Tot slot worden bepaalde indicaties die bij de ene rechtbank gebruikt worden om voor een jeugdsanctie te gaan, zoals de jeugdigheid van de jongvolwassene of specifieke (jeugdige) gedragingen, door de andere rechtbank gehanteerd om de uiteindelijke strafmaat te matigen. De gedachte van het kunnen bieden van maatwerk bij de toepassing van het adolescentenstrafrecht en het ontbreken van de motiveringsverplichting, zorgen ervoor dat op de relevante (contra-) indicaties vonnissen moeilijk tot niet met elkaar vergelijkbaar zijn.

Adolescentenstrafrecht en sanctionering
Hoewel deze bijlage in eerste instantie zich richt op de keuze voor het al dan niet toepassen van het adolescentenstrafrecht, kwamen er tijdens het coderen ook daarmee samenhangende bevindingen naar voren die interessant zijn om te noemen in het kader van het adolescentenstrafrecht.

Wanneer door de rechtbank gekozen is voor het adolescentenstrafrecht, blijkt er een verschil te ontstaan in de keuze voor de reclassering of jeugdreclassering, alsook in het beoordelen van de sanctiehoogte van de jongvolwassenen. Qua reclassering is een variatie te zien in wie de reclassering uitvoert bij een keuze voor een bepaald sanctiestelsel. Bij het toepassen van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen kan uitvoering van de reclassering worden belegd bij een volwassenteam. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld het voortzetten van al gestarte trajecten alsook een betere begeleiding bij de weg naar zelfstandigheid van de jongvolwassenen, zoals in onderstaand vonnis door de reclassering wordt uitgelegd.

> *Geadviseerd wordt ten aanzien van verdachte het minderjarigenstrafrecht toe te passen. Op basis van het Wegingskader adolescentenstrafrecht worden meer aanwijzingen voor toepassing van het minderjarigenstrafrecht dan voor het meerderjarigenstrafrecht gezien. Verdachte is beïnvloedbaar, lijkt de gevolgen van zijn gedrag niet goed te kunnen overzien en beschikt nog niet over een startkwalificatie (waardoor continuering van scholing belangrijk is). Verdachte heeft pedagogische ondersteuning nodig. Het is echter onduidelijk in hoeverre verdachte hiervoor openstaat. Er worden geen contra-indicaties voor toepassing van het minderjarigenstrafrecht gezien. Aangezien verdachte reeds bekend is bij de volwassenreclassering wordt geadviseerd het traject aldaar te contineren.* (ECLI_NL_RBMNE_2019_304)

Andersom wordt ook in enkele gevallen geadviseerd, namelijk volwassensanctionering met jeugdreclassering, maar is in deze vonnissen niet opgelegd.

Met betrekking tot de sanctiehoogte heeft de rechtbank Amsterdam een aantal keer besloten om de bij het bepalen van de sanctiehoogte alsnog rekening te houden met de oriëntatiepunten voor volwassenen, zoals ook hieronder wordt gezien:

> *Al met al ziet de rechtbank veel indicaties voor het toepassen van het ASR en zij zal dit dan ook doen. Dit betekent echter niet dat bij de strafoplegging de oriëntatiepunten voor jeugdigen moeten worden toegepast. Dit is een misvatting die geen steun vindt in het recht. Verdachte is een volwassen man, ten aanzien van wie het ASR wordt toegepast – waardoor rekening wordt gehouden met de op te leggen strafmodaliteit en de wijze van tenuitvoerlegging van deze straf –, maar ten aan zien van wie wat betreft de hoogte van de straf de rechtbank de oriëntatiepunten voor volwassenen zal aanhouden.*
> (ECLI_NL_RBAMS_2019_9303)

Andere rechtbanken gebruiken de LOVS-oriëntatiepunten voor jeugdigen wanneer via het jeugdstrafrecht worden berecht. Zo ook in vonnis ECLI_NL_RBNHO_2019_5377, waar de officier van justitie voorstelde om de oriëntatiepunten voor volwassenen te hanteren in het jeugdstelsel, maar waar de rechter aangeeft het voorstel van de officier van justitie niet te kunnen volgen. Uit de gelijktijdig met dit onderzoek gehouden focusgroepen bleek deze praktijk inderdaad in 2019 in Amsterdam te zijn gebruikt, maar zijn ze later teruggekomen op dit besluit en worden nu de strafmaten voor jeugdigen gebruikt wanneer het adolescentenstrafrecht op jongvolwassenen is toegepast.

Aansluitend zijn er ook vonnissen waarbij de voorgestelde of opgelegde uitvoering van de sanctie afwijkt van het gekozen sanctiestelsel. Dit lijkt een uitzondering en komt in de zestig meegenomen onderzoeken slechts twee keer ter sprake. Desondanks wijkt dit af van onze verwachtingen bij de start van het onderzoek. In het eerste vonnis is het de advisering waar een afwijkend advies met betrekking tot het adolescentenstrafrecht en de uitvoering van de sanctie wordt besproken.

> *De verdachte bevindt zich in de levensfase dat hij toewerkt naar zelfstandigheid. Hierbij past de begeleiding van de volwassenenreclassering. Hij heeft voornamelijk praktische begeleiding nodig. Hij dient niet geplaatst te worden in een jeugdvoorziening, omdat daar te veel wordt gestuurd op pedagogische invloed. Er is vooral gekeken in welke fase de verdachte zich bevindt en wat hier het beste bij aansluit. Toepassing van het meerderjarigenstrafrecht wordt geadviseerd. Echter indien verdachte nog langer gedetineerd raakt acht de reclassering het wel wenselijk dat dit in een Justitiële Jeugdinrichting plaatsvindt, omdat het pedagogische klimaat aldaar beter passend is bij verdachte.*
> *(ECLI_NL_RBDHA_2019_8716)*

In het tweede vonnis is het de rechtbank die, ook al is er gekozen voor het volwassenenstrafrecht, aangeeft dat de opgelegde gevangenisstraf moet worden uitgevoerd in een Justitiële Jeugdinrichting. Hierin lijkt sprake te zijn van maatwerk en het wordt terdege onderbouwd, maar het roept ook vragen op in hoeverre dan niet beter voor een ander sanctiestelsel gekozen had kunnen worden.

> *Tot slot is de rechtbank van oordeel dat de plaats van uitvoering van de op te leggen gevangenisstraf de huidige instelling, te weten Juvaid, dient te zijn, omdat verdachte gedurende de voorlopige hechtenis in Juvaid heeft verbleven en hij daar, blijkens de recente rapportages, een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Daarnaast is verdachte binnen Juvaid bezig met een opleiding en kan*

hij daar in de maand mei examen doen. De rechtbank ziet, ondanks toepassing van het volwassenenstrafrecht, geen meerwaarde in overplaatsing van verdachte voor het uitzitten van het resterende deel van de gevangenisstraf. De rechtbank heeft bij de bepaling van de duur van de gevangenisstraf nadrukkelijk rekening gehouden met een verblijf van verdachte voor de resterende gevangenisstraf bij Juvaid.
(ECLI_NL_NNE_2019_2284)

Tekstvolgorde in vonnissen
Met betrekking tot de volgorde van de strafrechtelijke vonnissen en de positie van de beslissing om het adolescentenstrafrecht toe te passen. Tijdens het onderzoek zijn er drie volgordes van het strafrechtelijk vonnis naar voren gekomen met betrekking tot de keuze voor het adolescentenstrafrecht. De meeste vonnissen bespreken, na de vordering van de officier van justitie en het standpunt van de verdediging, allereerst de ernst van de feiten, achtereenvolgend de persoon van de verdachte (met daarin meegenomen de justitiële geschiedenis en eventuele adviseringsrapporten) en daarna volgt de strafoplegging, welke wordt begonnen met de keuze voor het adolescentenstrafrecht. Vervolgens wordt het soort sanctie alsook de hoogte van de sanctie besproken.

Een tweede mogelijkheid is dat de rechtbank begint met het bespreken van de mogelijke toepassing van het adolescentenstrafrecht en de daarvoor uitgebrachte adviezen. Wanneer de keuze voor een bepaald sanctiestelsel is gemaakt, wordt vervolgd met de ernst van het misdrijf en de nog niet besproken kenmerken rondom de persoon van de verdachte. Daarna wordt de strafoplegging besproken. Deze volgorde komt weliswaar minder vaak voor, maar is niet gebonden aan één arrondissement. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld ECLI_NL_RBOBR_2019_1332 en ECLI_NL_RBNNE_2019_1332.

Tot slot is er in de 60 gecodeerde vonnissen één casus waarbij de volgorde anders was dan de hierboven besproken opties. In dit vonnis (ECLI_NL_RBNNE_2019_1776) wordt, vergelijkbaar met de eerst besproken volgorde, allereerst de ernst van het misdrijf en de persoon van de dader besproken. Opmerkelijk in dit vonnis is dat de rechtbank allereerst ingaat op de op te leggen voorwaardes en sancties, om vervolgens te besluiten in welk sanctiestelsel deze sanctie wordt uitgevoerd, zoals te zien is in onderstaand citaat:

Alhoewel de rechtbank het gelet op de door de psycholoog omschreven problematiek van verdachte wenselijk vindt dat verdachte een klinische behandeling ondergaat, zal zij deze behandeling niet opleggen. Voor het slagen van een dergelijke behandeling is namelijk van belang dat verdachte enige motivatie voor het doorlopen van het traject heeft; deze motivatie ontbreekt bij verdachte. In het verlengde daarvan zal de rechtbank ook afzien van de oplegging van de overige geadviseerde bijzondere voorwaarden; de oplegging van deze voorwaarden zonder voorafgaande klinische behandeling vindt zij weinig zinvol. De rechtbank zal daarom een geheel onvoorwaardelijke straf opleggen.
Ten aanzien van de vraag of aan verdachte die ten tijde van het feit 20 jaar oud was het minderjarigen- of meerderjarigenstrafrecht moet worden toegepast, overweegt de rechtbank het volgende. (ECLI_NL_RBNNE_2019_1776)

Opgelegde sancties en maatregelen
Van de 159 vonnissen van jongvolwassenen die gevonden zijn op www.rechtspraak.nl met de zoekopdracht 77c, adolescentenstrafrecht of ASR, is bij 98

van deze vonnissen het jeugdstrafrecht toegepast; de overige 61 vonnissen zijn via de reguliere weg gesanctioneerd. Voor beide groepen is er gekeken of er reclasseringstoezicht is opgelegd, van welke reclassering sprake is (jeugd- of volwassenenreclassering) en welke bijzondere voorwaarden aan de proeftijd verbonden zijn. De bijzondere voorwaarden zijn opgedeeld in negen categorieën: diagnostiek, behandeling, locatiegebod of –verbod, woonsituatie, dagbesteding, (hulp bij) financiën, contactverbod, middelengebruik en overig.

Een overzicht van het wel of niet opleggen van reclasseringstoezicht en of er sprake is van jeugd- of volwassenenreclassering is te vinden in tabel 22. Hierbij valt het op dat in de selectie van zaken via www.rechtspraak.nl er bij ASR-zaken vaker reclasseringstoezicht wordt opgelegd dan zaken van jongvolwassenen die worden afgedaan via het reguliere strafrecht (73% tegenover 48%). De uitvoering van het reclasseringstoezicht wordt niet vanzelfsprekend door de jeugdreclassering uitgevoerd wanneer er sprake is van de keuze voor het jeugdstrafrecht. In iets meer dan de helft van de zaken wordt het reclasseringstoezicht alsnog uitgevoerd door de volwassenenreclassering.

Tabel 22 Reclasseringstoezicht bij keuze ASR of VSR

	Keuze voor JSR	Keuze voor VSR
Ja, jeugdreclassering	33	0
Ja, volwassenenreclassering	39	29
Nee, geen reclasseringstoezicht	26	32
Totaal	98	61

De bijzondere voorwaarden die aan de jongvolwassenen worden opgelegd zijn divers. Bij diagnostiek gaat het vooral op het meewerken aan een diagnostisch onderzoek. Daaropvolgend wordt behandeling ingezet indien geïndiceerd. Onder behandeling valt zowel ambulante behandeling alsook klinische opname, begeleiding van een jongerencoach, en verschillende gedragsinterventies. Het locatieverbod of -gebod houdt in dat een jongvolwassene niet aanwezig mag zijn op een bepaalde locatie of op bepaalde tijden aanwezig moet zijn op zijn verblijfplaats. Om dit te monitoren wordt gebruikgemaakt van elektronisch toezicht. De woonsituatie gaat veelal om begeleid of beschermd wonen, maar kan ook inhouden dat de jongvolwassene bij ouders moet wonen of zich moet inzetten voor het verkrijgen en behouden van (zelfstandige) huisvesting. De bijzondere voorwaarde 'dagbesteding' houdt in dat een jongvolwassene zich in moet zetten voor het verkrijgen en behouden van dagbesteding. Dit kan een leer- en werktraject of re-integratie traject betekenen, maar ook het (blijven) volgen van een opleiding of het vinden van werk. Rondom de financiën gaat het vooral om het inzicht geven in en hulp accepteren bij het aflossen van schulden, ook als dit schuldhulpverlening of bewind voering betekend. Het contactverbod betekend dat de dader geen contact mag hebben met mededaders en/of slachtoffer(s). Hulp bij middelengebruik is zowel de (verplichte) controle op het gebruik van alcohol, softdrugs en/of harddrugs alsook een eventueel verbod of een verplicht te volgen training. Tot slot is er de overige categorie. Deze bijzondere voorwaarden werden vaak slechts eenmalig genoemd in de geanalyseerde vonnissen. Het gaat daarbij om het schrijven van een excuusbrief, het vergroten van positief ondersteunend netwerk, verplichte controle op gegevensdragers, vervoer naar de kliniek toe en het toestemming geven voor overleg tussen ketenpartners en de verzorgers.

Een overzicht van de soorten bijzondere voorwaarden, alsook de gemiddelden, minimale en maximale bijzondere voorwaarden bij zowel de toepassing van het

jeugdstrafrecht als het volwassenenstrafrecht staat in tabel 23. In beide strafrechtstelsels komen de verschillende categorieën van bijzondere voorwaarden voor en de gemiddeldes wijken niet veel van elkaar af. Het lijkt erop dat bij jongvolwassenen in het jeugdstrafrecht verhoudingsgewijs iets vaker te maken krijgen met behandeling, hulp bij dagbesteding, financiën en woonsituatie (gemiddeld aantal van dit type bijzondere voorwaarden is 2,82 versus 2,69). Wel lijkt er iets meer sprake te zijn van spreiding bij de toepassing van het jeugdstrafrecht hoewel de verschillen ook hier niet groot zijn (maximum aantal bijzondere voorwaarden dat is gevonden betreft daar 8 versus 5 bij toepassing volwassenenstrafrecht). De nadruk ligt bij toepassing van het jeugdstrafrecht meer op pedagogische ondersteuning en re-integratie.

Het bovenstaande gaat over opgelegde bijzondere voorwaarden. Het was niet mogelijk om op landelijk niveau na te gaan welke daarvan nu ook werkelijk ten uitvoer waren gelegd bij de jongvolwassenen. Ook is niet bekend in hoeverre er gebruik is gemaakt van interventies, trainingen e.d. die *evidence based* zijn en door de justitiële erkenninscommissie minstens als veelbelovend zijn aangemerkt.

Tabel 23 Bijzondere voorwaarden bij keuze JSR of VSR bij jongvolwassenen (159 vonnissen)

	Jeugdstrafrecht (N=98)		Volwassenenstrafrecht (N=69)	
	Abs.	%	Abs.	%
Diagnostiek	8	3,9	4	5,1
Behandeling	61	30,0	26	32,9
Locatieverbod of –gebod	12	5,9	8	10,1
Woonsituatie	29	14,3	9	11,4
Dagbesteding	43	21,2	10	12,7
Financiën	15	7,4	4	5,1
Contactverbod	18	8,9	10	12,7
Middelengebruik	11	5,4	7	8,9
Overig	6	3,0	1	1,3
Totaal	203		79	
Gemiddelde	2,82		2,69	
Min	0		0	
Max	8		5	

Bron: vonnissen rechtspraak.nl

Bijlage 4 Ex ante impact verwachtingen

In de impactanalyse die voorafgaand aan de invoering van het adolescenten-strafrecht werd uitgevoerd werden de volgende kwantitatieve toenames geschat (Jongebreur & Reitsma, 2014). Het gaat hier om vooraf berekende verwachtingen over de impact die toepassing van het volwassenenstrafrecht zou hebben op verschillende organisaties in de justitiële keten. In paragraaf 5.2 is onderzocht in hoeverre deze verwachtingen zijn uitgekomen.

Bij het OM wordt:
- Een toename verwacht in het aantal vorderingen van jeugdstrafrecht bij 18-23-jarigen.

In de advisering in zaken van jongvolwassenen werd het volgende verwacht:
- Het aantal reclasseringsadviezen in de vroeghulp en ter terechtzitting neemt toe. Het aantal extra aangeboden vroeghulpen door de reclassering neemt toe met 930 per jaar, maximaal 21,4% meer dan in 2013 (p. 23, punt 67); het aantal reclasseringsadviezen bij 18- tot 23-jarigen neemt toe tussen 0-1.1000, maximaal 32% meer dan in 2013 (p. 23-24, punt 68). Verder neemt het aantal adviezen om 77c toe te passen toe.
- Het aantal consulten door de Raad voor de Kinderbescherming voor de reclassering zal toenemen en komt tussen 300-1.300 (p. 25, punt 71);
- Een toename van NIFP-voorgeleidingsconsulten tussen 600-1.000 per jaar, dat is maximaal 2 keer zoveel als in 2013. Geen toename verwacht in PJ-rapportages voor 18-23-jarigen (p. 25-26, punten 73 en 74).

Voor de berechting (in eerste aanleg) van jongvolwassenen werd het volgende verwacht:
- Het percentage 18-23-jarigen waarbij het jeugdstrafrecht wordt toegepast (artikel 77c Sr.) zal per jaar toenemen met 3,2%, 5,5% of 10,0% (laag, midden hoog scenario). In absolute aantallen verwacht men een toename per jaar tussen 200 en 760 18-23-jarigen, met bij de oudere leeftijdsgroep (22-23-jarigen) een kleinere kans op jeugdstrafrecht dan bij de jongere leeftijdsgroep (p. 6, punt 19)
- De toepassing van 77c Sr. zal voornamelijk zijn bij jongeren die worden voorgeleid, die in preventieve hechtenis krijgen of die een zwaarder delict hebben gepleegd en bij wie rapportage *door reclassering en/of NIFP [toevoeging AML*] wordt aangevraagd (p. 6, punt 14);
- Er wordt een toename verwacht in jeugddetenties bij 18-23-jarigen waarbij een verschuiving is van 150-470 gevangenisstraffen uitgevoerd in het gevangeniswezen naar jeugddetenties uitgevoerd in JJI's (p. 8-9, punten 22 en 26).
- Er worden nauwelijks Gedragsbeïnvloedende maatregelen (GBM) bij 18-23-jarigen toegepast, naar schatting tussen de 0-5 per jaar (p. 13, punten 40 en 41).

In de tenuitvoerlegging van sancties tegen 18-23-jarigen waarbij jeugdstrafrecht wordt toegepast werd het volgende verwacht:
- Toename toezichten (tussen 150-470 per jaar) waarbij als het principe tenuitvoerlegging volgt stelsel wordt gevolgd er een verschuiving is van toezichten door reclassering naar jeugdreclasseringstoezicht (tussen 0-320 per jaar) (p. 9, punt 26; p. 28, punt 82). Hierbij echter ook de verwachting dat alle toezichten bij de reclassering blijven, in dat geval wordt er geen of een lichte toename verwacht.

Tevens wordt een toename verwacht in jeugdreclassering in het kader van zorg (tussen 150-470 per jaar) (p. 28, punt 83);
- Bij toepassing JSR bij jongvolwassenen kunnen ook taakstraffen worden opgelegd. De verwachting is een toename van 60-190 taakstraffen per jaar onder 18-23-jarigen waarbij JSR is toegepast. (p. 29 punt 86).

Bijlage 5 Tabellen

Reclassering

Tabel 24 Aantal vroeghulpen, adviezen ten behoeve van voorgeleiding en ten behoeve van de zitting bij 18-23-jarigen,2012-2019 (abs.)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vroeghulpen	3.909	3.686	3.029	2.868	2.347	1.912	1.585	1.359
Advies voorgeleiding	2.799	2.900	2.485	2.395	1.942	1.495	1.406	1.685
Advies zitting	3.984	4.714	4.495	4.260	4.106	4.044	3.570	3.517
Totaal activiteiten 18-23-jarigen	**10.692**	**11.300**	**10.009**	**9.523**	**8.395**	**7.451**	**6.561**	**6.561**

Bron: Iris, 3RO

Tabel 25 Aantal adviezen* jeugdstrafrecht (abs) en percentage advies jeugdhulp, 18-23-jarigen, 2015-2019 (figuur 5)

	2015	2016	2017	2018	2019
Jeugdstrafrecht	979	1132	1166	1166	1077
% jeugdhulp**	33,1	30,4	35,1	40,6	46,1

* Het betreft hier alle voltooide adviesopdrachten in de vroeghulp, voorgeleiding en adviezen ter terechtzitting (incls raadkameradviezen).

** Dit betreft advies voor ambulante zorg, klinische zorg en/of begeleid wonen/maatschappelijke opvang.

Tabel 26 Adviezen* jeugdstrafrecht van het totaal naar leeftijdsgroep, 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Totaal 18-23-jarigen					
Aantal adviezen abs.	8.487	8.143	8.957	8.264	7.273
waarvan					
jeugdstrafrecht abs.	979	1.132	1.166	1.166	1.077
jeugdstrafrecht %	11,5	13,9	13,0	14,1	14,8
adviezen jeugdstrafrecht met jeugdhulp abs.	324	344	409	473	496
adviezen jeugdstrafrecht met jeugdhulp** % (van aantal Jeugdstrafrecht)	33,1	30,4	35,1	40,6	46,1
18-20-jarigen					
Aantal adviezen abs.	5.133	4.927	5.478	5.181	4.549
waarvan					
jeugdstrafrecht abs.	844	972	969	996	925
jeugdstrafrecht %	16,4	19,7	17,7	19,2	20,3
adviezen jeugdstrafrecht met jeugdhulp* abs.	283	300	343	406	431
adviezen jeugdstrafrecht met jeugdhulp** % (van aantal Jeugdstrafrecht)	33,5	30,9	35,4	40,8	46,6
21- en 22-jarigen					
Aantal adviezen abs.	3.354	3.216	3.479	3.083	2.724
waarvan					
jeugdstrafrecht abs.	135	160	197	170	152
jeugdstrafrecht %	4,0	5,0	5,7	5,5	5,6
adviezen jeugdstrafrecht met jeugdhulp abs.	41	44	66	67	65
adviezen jeugdstrafrecht met jeugdhulp** % (van aantal Jeugdstrafrecht)	30,4	27,5	33,5	39,4	42,8

* Het betreft hier alle voltooide adviesopdrachten in de vroeghulp, voorgeleiding en adviezen ter terechtzitting (incls raadkameradviezen).

** Dit betreft advies voor ambulante zorg, klinische zorg en/of begeleid wonen/maatschappelijke opvang.

Bron: Iris, reclassering Nederland; bewerking WODC

NIFP

Tabel 27 Aantal voorgeleidingsconsulten NIFP 18-23-jarigen, waarvan advies rapportage en indicatie ASR/JSR (in %), 2012-1019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Aantal voorgeleidingsconsulten (abs.)	153	233	206	186	194	191	228	216
Advies tot PJ-rapportage (%)	65	67	77	72	60	58	62	67
ASR-voorgeleidingsconsult (%)			38	31	37	27	34	50
ASR-voorgeleidingsconsult met advies PJ-rapportage (%)			31	27	30	18	24	36

Tabel 28 Aantal voorgeleidingsconsulten NIFP 18-23-jarigen, waarvan advies rapportage en indicatie ASR/JSR, uitgesplitst naar leeftijdsgroep (abs en %), 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
18- tot 23-jarigen								
Aantal voorgeleidingsconsulten (abs.)	153	233	206	186	194	191	228	216
waarvan (in %)								
advies tot PJ-rapportage	65,4	67,0	76,7	72,0	59,8	57,6	62,3	67,1
ASR-voorgeleidingsconsult	0,0	0,4	37,9	30,6	37,1	26,7	33,8	49,5
ASR-voorgeleidingsconsult met advies PJ-rapportage	0,0	0,4	31,1	26,9	29,9	17,8	24,1	35,6
18- tot 20-jarigen								
Aantal voorgeleidingsconsulten (abs.)	86	142	129	109	88	111	118	104
waarvan (in %)								
advies tot PJ-rapportage	60,5	69,0	78,3	67,9	62,5	55,9	66,9	65,4
ASR-voorgeleidingsconsult	0,0	0,7	40,3	33,9	40,9	32,4	33,9	52,9
ASR-voorgeleidingsconsult met advies PJ-rapportage	0,0	0,7	33,3	28,4	33,0	21,6	26,3	37,5
21- en 22-jarigen								
Aantal voorgeleidingsconsulten (abs.)	67	91	77	77	106	80	110	112
waarvan (in %)								
advies tot PJ-rapportage	71,6	63,7	74,0	77,9	57,5	60,0	57,3	68,8
ASR-voorgeleidingsconsult	0,0	0,0	33,8	26,0	34,0	18,8	33,6	46,4
ASR-voorgeleidingsconsult met advies PJ-rapportage	0,0	0,0	27,3	24,7	27,4	12,5	21,8	33,9

* In 2019 is FRIS vervangen door JOIN. De cijfers zijn een samenvoeging van beide systemen en overschatten het aantal voorgeleidingsconsulten.

Bron: FRIS en JOIN

ZM Berechting in eerste aanleg (RAC-min)

Tabel 29 Aantal afgedane strafzaken tegen 18- tot 23-jarigen (ZM) naar sanctie en type delict in %, 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Aantal strafzaken (18 t/m 22 jaar)	17.532	14.906	13.979	13.018	12.805	11.470	10.341	8.042
Sancties								
% boete	31,6	29,7	28,3	27,5	27,9	29,1	28,4	27,2
% leerstraf	0,0	0,0	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
% werkstraf	42,5	41,4	43,8	44,3	44,3	44,0	43,3	42,4
% GBM	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
% vw. vrijheidsstraf	22,6	23,7	23,6	24,5	23,9	24,5	25,3	26,9
% onvw. vrijheidsstraf	25,3	28,5	26,9	27,8	27,6	27,1	29,0	31,8
% vb. maatregel	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	0,8	**
Hoofddelict								
% diefstal met geweld	4,8	5,5	4,5	4,2	3,9	3,9	4,5	4,7
% geweld	20,6	20,2	20,4	19,4	19,3	18,0	17,5	16,0
% zeden	0,7	0,7	0,8	0,9	0,7	0,9	0,9	0,6
Vermogen	33,0	35,8	36,0	36,2	35,5	33,7	33,2	34,9
% VLAOO	15,7	14,0	14,2	13,8	13,9	13,6	12,3	11,5
% drugs	5,7	5,8	6,3	6,4	7,0	8,0	7,6	7,7
% verkeers	11,3	11,0	10,4	11,1	10,1	12,9	15,9	17,8
% overig/onbekend	8,2	6,8	7,4	7,9	9,6	9,0	8,2	6,9

* Voorlopige cijfers.

** Vanwege registratieproblemen in 2019 nu niet goed te schatten.

Bron: RACmin; bewerking WODC

Tabel 30 Aantal strafzaken tegen 18-23-jarigen (per 1.000) en waarbij 77c Sr. is toegepast (in %) [figuur 7]. 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Aantal jovo's	1.041.140	1.045.689	1.037.344	1.031.429	1.031.820	1.043.618	1.055.552	1.078.231
Aantal strafzaken tegen jovo's	17.532	14.906	13.979	13.018	12.805	11.470	10.341	8.042
Aantal strafzaken per 1.000 jovo's	16,8	14,3	13,5	12,6	12,4	11,0	9,8	7,5
% JSR	0,6	1,0	2,8	4,1	4,5	5,3	5,9	6,4

* Voorlopige cijfers bij strafzaken.

Bron: RAC-min; bewerking WODC

DJI Voorlopige hechtenis

Tabel 31 Voorlopige hechtenis in een JJI (%) (figuur 10a), 2010-2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totaal (abs.)	1.886	1.564	1.576	1.185	1.145	1.209	1.243	1.165	1.293	1.432
12- tot 18-jarigen (%)	95,9	95,3	92,6	90,0	76,9	66,6	67,5	68,2	66,2	71,3
18- tot 23-jarigen (%)	4,1	4,7	7,4	10,0	23,1	33,3	32,3	31,4	33,7	28,6
waarvan										
18- tot 21-jarigen	4,1	4,7	7,2	9,9	21,5	30,4	28,3	28,5	30,4	26,1
21- en 22-jarigen	0,0	0,1	0,2	0,1	1,6	2,8	4,0	2,9	3,3	2,4
Overig (22+)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1

Bron: JeugdVolgSysteem (JVS) DJI

Tabel 32 Voorlopige hechtenis in GW 18 jaar en ouder (abs.) en in % (figuur 10b), 2010-2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totaal (abs.)	17.920	18.308	17.312	16.360	14.012	13.694	13.267	13.238	13.008	13.907
18- tot 23-jarigen (%)	22,2	21,2	20,4	19,2	17,4	15,8	15,1	14,6	14,1	14,8
23-jarigen en ouder (%)	77,8	78,8	79,6	80,8	82,6	84,2	84,9	85,4	85,9	85,2

Bron: DJI

Tabel 33 Aantal jeugddetenties in JJI (%) (figuur 11), 2010-2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totaal (abs.)	323	257	231	200	153	165	169	242	448	451
12-18-jarigen (%)	67,5	69,6	77,9	74,0	49,7	47,9	42,6	30,6	22,3	24,6
18-23-jarigen regulier* (%)	32,5	30,4	22,1	26,0	47,1	39,4	45,6	61,2	56,0	59,2
18-23-jarigen toepassing ASR** (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	12,7	11,8	8,3	21,7	16,2

* Het betreft hier 18-23-jarigen waarbij de jeugddetentie is opgelegd voor delict voor het 18de gepleegd, niet zijnde toepassing 77c Sr.

** Het betreft hier 18-23-jarigen waarbij de jeugddetentie is opgelegd in het kader van artikel 77c Sr.

Bron: JVS

Tabel 34 Gevangenisstraf en principale hechtenis in GW (%) (figuur 12), 2010-2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totaal (abs.)	7.944	7.981	7.435	7.347	8.855	8.608	8.784	9.075	8.808	8.871
18- tot 23-jarigen (%)	10,0	9,5	10,6	10,9	8,5	8,4	7,5	6,7	6,5	6,8
23-jarigen en ouder (%)	90,0	90,5	89,4	89,1	91,5	91,6	92,5	93,3	93,5	93,2

Bron: DJI

Toezicht reclassering

Tabel 35 Percentage reclasseringstoezichten 18-23-jarigen van totaal toezichten aan volwassenen, naar type toezicht (figuur 13), 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totaal	22,7	21,8	20,0	19,9	17,3	16,6	15,8	15,4
Schorsing	24,6	24,5	21,5	22,7	20,8	20,4	20,3	21,1
Vw	24,3	23,9	22,7	21,2	18,2	17,9	16,2	15,0

Bron: Iris 3RO

Tabel 36 Aantal 18-23-jarigen met jeugdreclassering absoluut en als % van totale aantal 12-23-jarigen met jeugdreclassering (figuur 14), 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019*
18-23-jarigen (abs.)	3.615	3.555	3.480	3.385	3.330
18-23 (% van totaal jr 12-23-jarigen)	32,4	33,3	34,3	36,1	36,6

Bron: CBS Statline

Recidive

Tabel 37 Recidive 18-23-jarige daders cohorten 2014-2016 JSR en referentiegroep, aantal jaren na uitstroom (figuur 15)

	0	1	2	3
JSR 2014	0	49,2	63,3	68,8
JSR 2015	0	40,0	57,7	65,5
JSR 2016	0	38,4	49,3	57,0
Referentiegroep 2014-2016	0	32,5	44,4	50,8

Bron: OBJD bewerking WODC (Verweij & Tollenaar, 2020)