

Samenvatting

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

Beleidstheorie-reconstructie

Bij de reconstructie van een beleidstheorie gaat het om de door (onder meer) de wetgever en het beleid veronderstelde werking van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Daartoe zijn parlementaire stukken, beleidsnota's en andere relevante literatuur bestudeerd. Ook zijn interviews gehouden met personen die nauw betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.

Uit de Memorie van Toelichting is af te leiden dat met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht de volgende doelen zijn beoogd:

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

Het volledige *wetsvoorstel* adolescentenstrafrecht omvat 19 onderdelen, waarvan in dit onderzoek de beleidsveronderstellingen worden beschreven. De nadruk bij het adolescentenstrafrecht ligt op de verruiming van de toepassing van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen in de leeftijd 18 tot 23 jaar.

De doelgroep is afgebakend naar leeftijd ten tijde van het delict (16 tot 23 jaar), problematiek van de dader en type misdrijf. Welke jongvolwassenen in aanmerking komen voor een berechting volgens het jeugdstrafrecht is aan

de professionals in de praktijk overgelaten. Daarin is een belangrijke rol weggelegd voor de advisering en vordering voorafgaand aan de berechting. In alle gevallen is maatwerk beoogd.

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

Empirische bevindingen

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

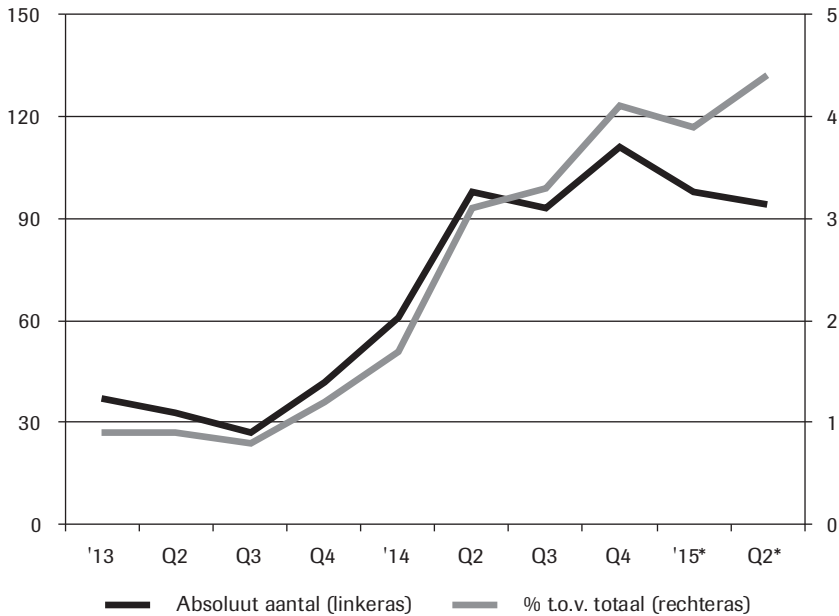
Er is gebruikgemaakt van gegevens uit het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie, RAC-min. Het gaat in dit onderzoek om strafzaken die in eerste aanleg door de *rechter* zijn afgedaan. Zaken die dienen in hoger beroep zijn hierin niet terug te vinden. Ook zaken afgedaan door het OM worden niet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

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

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

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

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



* Voorlopige cijfers.

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

Bron: RAC-min, bewerking WODC

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

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

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

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

Beperkingen

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

Richtingen voor toekomstig onderzoek

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

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

Conclusie

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

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