

# Samenvatting

## Inleiding

In het kader van het programma 'Modernisering Sanctietoepassing' (MST) binnen het beleidsprogramma 'Naar een veiliger Samenleving' is onder meer aandacht voor het beleid met betrekking tot jongvolwassenen (JOVO's). De vraag is of jongvolwassenen als een speciale categorie binnen de Nederlandse strafrechtstoepassing (moeten) worden behandeld. Om hier een beter inzicht in te verkrijgen, heeft het WODC in opdracht van de directie Sanctie-Preventiebeleid (DSP) een verkennende literatuurstudie uitgevoerd. Nagegaan is hoe in de strafrechtstoepassing van verschillende landen wordt omgegaan met jongvolwassenen in de leeftijd van achttien tot 24 jaar. Op verzoek van de opdrachtgever heeft deze studie zich toegespitst op de landen Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Daarnaast is globaal gekeken naar de aanpak in een aantal Europese landen en in Canada.

Het doel van deze literatuurstudie is tweeledig:

- 1 Inzicht verschaffen in de wijze waarop jongvolwassenen in de strafrechtspleging in de vier relevante landen worden behandeld: al dan niet als speciale categorie;
- 2 Een antwoord geven op de vraag in hoeverre er sprake is van een speciale aanpak - en zo mogelijk van specifieke interventies - in de sanctietoepassing voor deze groep.

Hiertoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 Op welke wijze worden jongvolwassenen in de strafrechtspleging en -toepassing in relevante landen behandeld: al dan niet als aparte categorie?
- 2 In hoeverre is er sprake van een speciale aanpak - en zo mogelijk van specifieke interventies - in de sanctietoepassing voor deze groep?
- 3 Worden jongvolwassenen in de strafrechtstoepassing in andere dan de vier genoemde landen als aparte categorie behandeld?

### *Methode van onderzoek en beperkingen*

Gegevens voor dit onderzoek zijn verzameld aan de hand van een literatuurstudie. Daarnaast zijn deskundigen en instanties benaderd voor informatie over relevante literatuur op dit gebied en voor directe informatie over het onderwerp.

Omdat het nauwelijks mogelijk is gebleken (recente) literatuur te vinden die zich expliciet richt op strafrechtelijk beleid en de uitvoering daarvan met betrekking tot jongvolwassenen, is het onderzoek niet volledig uitgevoerd volgens de oorspronkelijke opzet. Daarbij was tevens voorzien in een

evaluatie van de effecten van specifieke interventies voor jongvolwassenen conform de Maryland Scientific Methods Scale. Deze evaluatie is achterwege gebleven vanwege het ontbreken van voldoende informatie over specifieke interventies voor jongvolwassenen.

## **De Nederlandse situatie**

In Nederland is vanaf het achttiende jaar het volwassenenstrafrecht van toepassing. Jongvolwassenen, in Nederland afgebakend tot de leeftijdsgroep van achttien tot 24 jaar<sup>1</sup>, vallen derhalve - behoudens enkele uitzonderingen - onder het volwassenenstrafrecht.

Momenteel lopen er onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie verschillende programma's die gericht zijn op een effectief en efficiënt(er) strafrechtelijk beleid. In dit verband kunnen onder andere de programma's 'Terugdringen Recidive', 'Aanpak van Veelplegers' en het programma 'Modernisering Sanctietoepassing' (MST), als onderdeel van het beleidsprogramma 'Naar een veiliger Samenleving' worden genoemd. Het laatstgenoemde programma richt zich op de noodzaak van een efficiënte en effectieve sanctietoepassing<sup>2</sup> waarbij ook aandacht is voor het beleid met betrekking tot specifieke categorieën gedetineerden zoals jongvolwassenen. Het Nederlandse gevangeniswezen kent sinds 2002 een 'JOVO-regime', als vorm van bijzondere opvang. Dit regime voor jongvolwassenen beoogt kwetsbare, jongvolwassen gedetineerden van achttien tot 24 jaar extra bescherming en perspectief te bieden. Belangrijkste doel is 'het beperken van de detentieschade en de criminele infectie onder meer door middel van een beschermde omgeving en intensieve begeleiding' (DJI, 2001). De jongvolwassen gedetineerden verblijven daartoe op gescheiden afdelingen in de gevangenissen.

## **Strafrechtspleging**

In *Duitsland* worden jeugdigen van veertien tot en met zeventien jaar beschouwd als strafrechtelijk minderjarig. Jongeren vanaf de leeftijd van achttien jaar worden altijd als volledig strafrechtelijk aansprakelijk beschouwd (Rössner & Bannenberg, 2002). In principe is op hen het volwassenenstrafrecht van toepassing. Omdat het Duitse strafrecht de leeftijd tussen achttien en 21 jaar als een overgangsfase naar de volwassenheid beschouwt, kunnen jongvolwassenen in deze leeftijdscategorie echter zowel via het jeugdstrafrecht als via het volwassenenstrafrecht worden berecht. In de praktijk worden zaken met betrekking tot jongvolwassenen meestal afgehandeld via het jeugdstrafrecht. Dit, omdat er in het jeugdstrafrecht minder strenge minimumstraffen gelden voor ernstige delicten en er een breder assortiment van sancties en meer alternatieven voor detentie voorhanden zijn. Jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden

---

<sup>1</sup> In de literatuur is geen eenduidigheid over de afbakening van deze leeftijdsgroep. In deze rapportage wordt voor het gemak die maximale leeftijdsgrens gehanteerd die in het beleidsprogramma Jeugd Terecht voor jeugdigen geldt (24 jaar).

<sup>2</sup> Kamerstuk 28 600 VI, nr. 8, 2002.

berecht, zullen daardoor minder snel een vrijheidsbenemende straf opgelegd krijgen, en als zij die toch krijgen, beslaat deze meestal een kortere periode. Procedureel worden zaken van jongvolwassenen tot 21 jaar altijd afgehandeld door de kinderrechter, zelfs als volwassenenstrafrecht wordt toegepast.

In *België* is op jeugdigen tot achttien jaar het jeugdbeschermingsrecht van toepassing. Volwassenen van achttien jaar en ouder vallen onder het algemene strafrecht. In België bestaat geen specifiek strafrechtelijk beleid met betrekking tot jongvolwassenen tussen de achttien en 24 jaar.

In de *Verenigde Staten* kan de bevoegdheid van de kinderrechter zich uitstrekken tot over de in de wet vastgestelde maximum leeftijdsgrenzen (die per staat kunnen verschillen, maar meestal tot achttien jaar lopen). Dit is het geval wanneer er in het belang van de jongere en de maatschappij sancties worden opgelegd waarvan de tijdsduur de periode tot de maximumleeftijd te boven gaat.

Over het algemeen is er echter een tendens waarneembaar dat steeds meer minderjarige verdachten volgens het volwassenenstrafrecht (kunnen) worden berecht. In alle staten is het wettelijk toegestaan dat strafrechtelijke minderjarigen in bepaalde omstandigheden worden berecht als waren zij volwassenen, via het volwassenenstrafrecht. Er bestaan daarvoor diverse wettelijke mogelijkheden, die per staat kunnen verschillen. Deze mogelijkheden zijn meestal begrensd door leeftijdscriteria en delictcriteria.

In *Canada* is sinds 2003 de Youth Criminal Justice Act (YCJA) van toepassing op strafrechtelijke minderjarigen, waartoe jeugdigen tot achttien jaar worden gerekend. Het is onder de YCJA mogelijk strafrechtelijk minderjarigen een 'volwassen straf' op te leggen, indien de duur van een jeugdstraf onvoldoende tegemoet komt aan het gepleegde delict.

Uit de gevonden literatuur wordt niet duidelijk of Canada een specifiek strafrechtelijk beleid hanteert met betrekking tot jongvolwassenen.

In *Engeland en Wales* komen jeugdige verdachten tussen de tien en de zeventien jaar voor een jeugdrechtbank met speciaal opgeleide rechters. Jongvolwassenen van achttien tot 21 jaar worden volgens het algemene strafrecht berecht. Er wordt bij hen echter, evenals bij strafrechtelijke minderjarigen, veel terughoudender omgegaan met het opleggen van vrijheidsbenemende straffen. In 1998 is de wetgeving op het gebied van het jeugdstrafrecht rigoureus herzien en ligt het zwaartepunt op het corrigeren van jeugdigen via interventie. Ook herstelbemiddeling en mediation voor jongvolwassenen krijgt hierdoor aandacht, evenals de noodzaak om deze groep beter voor te bereiden op hun terugkeer in de maatschappij en te voorzien in nazorg.

In *Schotland* worden jeugdigen tot zestien jaar beschouwd als strafrechtelijk minderjarig. Voor jongeren vanaf zestien jaar geldt dat hun zaak via het algemene strafrecht wordt afgedaan. Waar voor de strafrechtelijk minderjarigen de jeugdwelzijnsbenadering overheerst (niet het delict staat centraal, maar de maatschappelijke omstandigheden), is de benadering voor

de 16-21 jarigen meer gebaseerd op juridische procedures met grondwettelijke begrenzings en waarborgen.

### **Sanctietoepassing en tenuitvoerlegging**

In *Duitsland* zijn sancties binnen het jeugdstrafrecht onder te verdelen in drie categorieën: jeugdetentie, disciplinaire maatregelen en opvoedkundige maatregelen. Vrijheidsstraffen worden voor jeugdigen als laatste redmiddel gezien, wanneer opvoedkundige of disciplinaire maatregelen niet toereikend zijn. Zij worden ten uitvoer gelegd in aparte jeugdgevangenissen. Volgens het Duitse jeugdstrafrecht wordt een sanctie voor jeugdigen ten uitvoer gelegd in een jeugdgevangenis, zolang de gedetineerde nog niet de leeftijd van 24 jaren heeft voltooid. Ook een vrijheidsstraf voor volwassenen kan tot deze leeftijd in een jeugdgevangenis ten uitvoer worden gelegd, omdat dit een belangrijke mogelijkheid biedt tot resocialisering.

Jongvolwassenen die volgens het jeugdstrafrecht worden berecht, kunnen maximaal tien jaar detentie krijgen. Indien op grond van het gepleegde feit het algemene strafrecht op een jongvolwassene wordt toegepast, dan is een gedeeltelijke wijziging van de straftoemeting mogelijk.

In *België* bestaat geen specifiek strafrechtelijk beleid met betrekking tot jongvolwassenen tussen de achttien en 24 jaar. Om een antwoord te krijgen op de vraag of er desondanks in de penitentiaire wetgeving cq praktijk toch sprake is van een aparte bejegening van jongvolwassenen, zijn drie penitentiaire inrichtingen telefonisch benaderd. Hieruit bleek dat bij geen van de drie benaderde instellingen sprake is van een aparte bejegening ten opzichte van jongvolwassenen, noch qua aanpak, noch qua regime. Ook in de andere penitentiaire inrichtingen in België is dit volgens de geïnterviewde personen niet het geval.

In de *Verenigde Staten* kunnen 'youthful offenders', met welke term meestal jongeren in de leeftijd van achttien tot 25 jaar worden aangeduid, in detentiecentra gescheiden worden ondergebracht van volwassen daders. Ook zijn er, naast de traditionele, op militaire leest geschoede boot camps, speciale programma's die zich richten op jeugdige daders.

In *Engeland en Wales* kan aan jongvolwassenen tot 21 jaar een 'Attendance Centre Order' worden opgelegd ter vervanging van een vrijheidsstraf. Doel van deze sanctie is om jonge daders in een gecontroleerde omgeving te leren hun vrije tijd zinvoller te benutten. De jongeren hebben daartoe een aanwezigheidsplicht.

Vrijheidsstraffen voor personen onder de 21 jaar zijn beperkt tot zeer ernstige delicten. Indien jongvolwassenen een vrijheidsstraf krijgen opgelegd, kan deze minimaal 21 dagen bedragen en maximaal de duur die aan volwassen daders voor hetzelfde delict wordt opgelegd. Jongvolwassenen tot 21 jaar kunnen zowel in het kader van een voorlopige hechtenis als van een opgelegde vrijheidsstraf geplaatst worden in zogenoemde 'Young Offender Institutions' (jeugdgevangenissen). De activiteiten binnen een Young Offender Institution zijn er voor een belangrijk deel op gericht de jonge gedetineerden voor te bereiden op hun terugkeer in de maatschappij.

Veroordeelde personen jonger dan 22 jaar krijgen na hun vrijlating uit detentie tenminste drie maanden begeleiding van een reclasseringsambtenaar of een maatschappelijk werker, ongeacht de duur van hun detentie.

### **Interventies**

In deze literatuurverkenning is ook gekeken naar de toepassing van specifieke interventies voor jongvolwassenen in het kader van de executie van straffen. Wegens het geringe aantal projecten is volstaan met het beschrijven van enkele projecten in het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten. De informatie met betrekking tot deze projecten is echter te summier om harde conclusies te trekken ten aanzien van de effectiviteit ervan. Wel kan worden geconcludeerd dat alle projecten gebruik maken van elementen die in onderzoek naar voren komen als werkbare mechanismen ter voorkoming van recidive.

### **Het beleid ten aanzien van jong-volwassenen in een aantal andere Europese landen**

Voor een aantal andere landen in Europa is summier nagegaan of er sprake is van een specifiek strafrechtelijk beleid ten aanzien van jongvolwassenen. Er lijkt geen sprake te zijn van een eenduidig beleid, hoewel de meeste landen in hun strafrechtelijke bejegening wel in meer of mindere mate rekening lijken te houden met jong-volwassenen van achttien tot 21 jaar. In veel van de onderzochte landen worden zaken van jongvolwassenen weliswaar volgens het 'gewone' strafrecht afgedaan, maar worden zij op een mildere wijze bejegend dan gebruikelijk binnen het algemene strafrecht.

### **Tot slot**

Uit deze literatuurverkenning blijkt dat het strafrechtelijke beleid met betrekking tot jongvolwassenen in de meeste landen is geïntegreerd in een bredere context; de jongvolwassenen vallen ofwel binnen het jeugdstrafrecht ofwel binnen het algemene strafrecht. Hoewel het begrip 'jongvolwassenen' in de strafrechtspleging van de diverse onderzochte landen niet per definitie eenduidig is, bestaat er over het algemeen een tendens om personen in de leeftijdscategorie van achttien tot 21 jaar als jongvolwassen te beschouwen.

De strafrechtelijke aanpak met betrekking tot jongvolwassenen in de onderzochte landen laat grote verschillen zien. Grofweg kan er onderscheid worden gemaakt tussen landen waar een duidelijk omschreven strafrechtelijk beleid bestaat ten aanzien van jongvolwassenen (Duitsland) en landen waar het beleid minder vast omschreven lijkt (Engeland & Wales en de andere onderzochte Europese landen). Waar het beleid minder duidelijk is op dit gebied, zijn er in de strafexecutie vaak wel expliciete regelingen en interventies voor jongvolwassenen te vinden. Alles bij elkaar lijkt er een tendens te zijn om jongvolwassenen als een aparte categorie binnen de strafrechtstoepassing te beschouwen: in het merendeel van de onderzochte

landen is sprake van een mildere of anderszins specifieke bejegening van jong-volwassenen.

Een specifieke bejegening van jongvolwassenen kan gerechtvaardigd worden op grond van psychologisch en sociologisch onderzoek met betrekking tot het begrip 'volwassenheid'. Omdat jongvolwassenen zich nog in een overgangsfase naar de volwassenheid bevinden, zouden zij een aparte aanpak nodig hebben die meer is afgestemd op de specifieke behoeften van deze groep (zie o.a. Roberts, 2001; Rössner & Bannenberg, 2002). Sommige auteurs vinden dat dit ook geldt voor een aanpak in strafrechtelijke zin (Steinberg e.a., 2004; Dünkel (1994)). In de Duitse strafrechtspleging is deze opvatting duidelijk terug te vinden. Maar ook in de andere onderzochte landen lijken ontwikkelingspsychologische- en sociologische aspecten een rol te spelen bij de specifieke aanpak van jongvolwassenen.

De bevindingen uit deze literatuurverkenning laten zien dat een speciale aanpak van jongvolwassenen inhoudt dat er meer aandacht is voor de specifieke behoeften van deze groep, zowel qua straffen als qua interventies, maar ook dat jongvolwassenen over het algemeen milder worden bejegend dan volwassen daders. De vraag is echter of deze mildere bejegening in de nabije toekomst stand zal houden.

Sinds de jaren '90 is het strafrechtelijk klimaat in zowel de Europese als Noord-Amerikaanse landen onderhevig aan veranderingen. Verschillende onderzoekers signaleren een roep om meer verantwoordelijkheid te leggen bij jeugdigen en/of bij jongvolwassenen en in veel landen is een tendens gaande om strenger te straffen en harder op te treden ("getting tough on crime"). Deze ontwikkeling raakt ook aan het beleid met betrekking tot jongvolwassenen. De meningen hierover zijn verdeeld en het beleid met betrekking tot jongvolwassenen in de diverse onderzochte landen lijkt verre van vaststaand te zijn.

Geconcludeerd moet worden dat binnen de onderzochte landen weinig eensgezindheid bestaat over de strafrechtelijke aanpak van jongvolwassenen. Elk land heeft zijn eigen invulling voor de wijze waarop wordt omgegaan met jongvolwassenen binnen het strafrechtstelsel, en hierbij hoeft niet per definitie sprake te zijn van een specifieke aanpak of van een specifiek beleid. Om te rechtvaardigen dat jongvolwassenen als aparte categorie moeten worden beschouwd, zullen niet alleen strafrechtelijke of penologische argumenten moeten worden aangedragen. Aspecten uit ontwikkelingspsychologisch- en sociologisch onderzoek kunnen daarbij ook van belang zijn.