

## 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 jongvolwassenen 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 screenings-instrumenten 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 jongvolwassenen ouders 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 jongvolwassenen ouders 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 jongvolwassenen ouders 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 aanzien 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 Jeugdinstelling (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 student) 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 uitgangssituatie 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 jongvolwassenen 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 zetten. 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 screenings-instrument 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 jeugd-sanctie 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 jongvolwassenen 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.