

Strafrecht voor adolescenten

Een kritische analyse van de plannen van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Ton Liefwaard¹

Staatssecretaris Teeven presenteerde onlangs zijn voorstellen voor een 'effectieve aanpak van adolescenten'. Waar aanvankelijk het idee kan bestaan dat er stappen worden gezet in de richting van een adolescentenstrafrecht dat recht doet aan de (rechts)positie van zowel de jongvolwassene als de jongere, ontstaat bij nadere bestudering van de plannen een ander beeld. Een beeld van een benadering die te weinig vernieuwend, te repressief en uiteindelijk vooral teleurstellend is. Er moet nog heel wat aan deze plannen gesleuteld worden wil Nederland niet de verkeerde kant opgaan, ook gezien vanuit internationaal perspectief.

Op 25 juni 2011 presenteerde Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Tweede Kamer² zijn voorstellen voor een 'effectieve aanpak van adolescenten',³ de groep jongeren en jongvolwassenen van vijftien tot 23 jaar. Met dit adolescentenstrafrecht, dat feitelijk gaat over *zestien-* tot 23-jarigen, wil de bewindsman 'concrete maatregelen [nemen] om de criminaliteit van risicjongeren (...) beter en effectiever te kunnen aanpakken' door middel van een 'dadergerichte en samenhangende aanpak van criminele jongeren en jongvolwassenen'.⁴ De brief van de staatssecretaris luidt een nieuwe fase in voor het Nederlandse (jeugd)strafrecht. De brief wekt in eerste instantie de indruk dat de staatssecretaris constructieve plannen heeft met jongeren en jongvolwassenen. Er moet worden geïnvesteerd in deze doelgroep. Dat is in het belang van zowel de jongeren als de maatschappij. De staatssecretaris lijkt hiermee aan te sluiten bij het beleid dat de afgelopen jaren is ontwikkeld ten aanzien van jeugdcriminaliteit⁵ en bij de roep om speciale aandacht voor jongvolwassenen in het strafrecht, geïnspireerd door recente wetenschappelijke inzichten over onder meer de ontwikkeling van de hersenen.⁶

Nadere bestudering van de plannen doet echter de vraag rijzen of deze wel zullen leiden tot een betere en effectievere aanpak. Immers, wat gaat er nu daadwerkelijk veranderen ten behoeve van jongvolwassenen en gaan de plannen in dit opzicht wel ver genoeg? Richtten de plannen zich eigenlijk niet vooral op *zestien-* en *zeventienjarigen*, die een veel stevigere en repressievere aanpak tegemoet kunnen zien? En wat betekent dit voor de rechtspositie van deze jongeren, gezien in het licht van

Zestien- en zeventienjarigen kunnen een veel stevigere en repressievere aanpak tegemoet zien

internationale ontwikkelingen en de bestaande rechtspraktijk in Nederland?

Deze bijdrage beoogt de plannen voor een adolescentenstrafrecht tegen het licht te houden en te beoordelen op hun nut, noodzaak en wenselijkheid. Eerst wordt kort ingegaan op de aanleiding voor de brief van de staatssecretaris en de inhoud ervan. Vervolgens worden de plannen nader geanalyseerd en afgezet tegen de recente wetenschappelijke inzichten, adviezen van gezaghebbende instanties, zoals de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en het VN-Comité voor de Rechten van het Kind, en het bestaande strafrecht voor jongeren en volwassenen in theorie en praktijk.

Aanleiding

Reeds enige tijd is er aandacht voor de positie van jongvolwassenen in het strafrecht.⁷ Uit criminologisch onderzoek blijkt dat deze groep verantwoordelijk is voor een belangrijk deel van de criminaliteit.⁸ Recent neurobiologisch en psychologisch onderzoek heeft meer inzicht verschaft in de ontwikkeling van jonge mensen, waarbij duidelijk is geworden dat adolescentie niet stopt bij het

bereiken van meerderjarigheid, maar geleidelijk aan doorloopt tot een jaar of 23.⁹ Er blijkt bovendien een verband te bestaan tussen de nog onvoltooide ontwikkeling en criminaliteit.¹⁰ Een en ander heeft geleid tot discussie over de vraag hoe jongvolwassenen zouden moeten worden bejegend in het kader van het strafrecht en in hoeverre dit aanpassing van wetgeving en praktijk verlangt. De leeftijdsgrens tussen het jeugdstrafrecht en het commune strafrecht speelt in deze discussie een belangrijk rol.¹¹

De RSJ pleitte in maart van dit jaar voor een apart 'jongvolwassenstrafrecht' van achttien- tot 24-jarigen, waarbij enerzijds hogere strafmaxima gaan gelden naar mate de leeftijd hoger wordt en anderzijds speciale voorzieningen worden getroffen voor jongeren die erg gevaarlijk zijn voor de samenleving. Tegelijkertijd benadrukte de RSJ dat alle jongeren volgens het jeugdstrafrecht zouden moeten worden berecht en dat Nederland het voorbehoud bij art. 37 aanhef onderdeel c van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) – in verband met art. 77b Sr – zou moeten intrekken.¹² Het idee van een apart strafrecht voor jongvolwassenen is niet nieuw. Begin jaren tachtig van de vorige eeuw deed de Commissie-Anneveldt vergelijkbare voorstellen,¹³ ofschoon deze niet door de wetgever werden omarmd.

Uitgangspunten en concrete plannen

De staatssecretaris kiest niet voor een apart jongvolwassenstrafrecht, maar voor een systeem met 'flexibele leeftijdsgrenzen'.¹⁴ Art. 77b Sr wordt behouden, evenals het Nederlandse voorbehoud ten aanzien van art. 37 IVRK, en de bovengrens voor toepassing van art. 77c Sr wordt verhoogd van 21 naar 23 jaar.¹⁵ De rechter krijgt zo de beschikking over een 'compleet sanctiepakket'¹⁶ en kan het commune strafrecht en de daarin geldende strafmaxima toepassen indien sprake is van zeer ernstige feiten of de persoonlijkheid van de minderjarige daartoe aanleiding geeft, met inbegrip van diens ontwikkelingsfase. Tegelijkertijd kan het 'minder punitieve en meer pedago-

gische jeugdstrafrecht' in stand worden gehouden¹⁷ en ook worden aangewend voor jongvolwassenen. Hierbij wijst de staatssecretaris op het feit dat veel jongeren die met justitie in aanraking komen een licht verstandelijke beperking (LVB) hebben. Zij kunnen weliswaar juridisch volwassen zijn, maar zijn dit in cognitief en sociaal opzicht niet.¹⁸

In het kader van dit flexibele systeem wil de staatssecretaris een vloeiende overgang en betere samenwerking tussen de jeugdreclassering en volwassenenreclassering realiseren,¹⁹ waarbij de laatste kan worden ingezet voor een '17-jarige "verharde" recidivist' en de jeugdreclassering bij een '22-jarige LVB-jongere'.²⁰ De volwassenreclassering moet verder zijn specifieke aanpak voor jongvolwassenen gaan uitbreiden (via de bestaande 'jovo-units') en aansluiting krijgen bij de netwerk- en trajectberaden in justitiële jeugdinrichtingen. De rechter moet de begeleiding van zestien- en zeventienjarigen kunnen opdragen aan de volwassenenreclassering, bijvoorbeeld in het kader van een voorwaardelijke jeugddetentie. Ten aanzien van de jeugd-reclassering zet de staatssecretaris vooral in op 'verdere aanscherping van de toezichtspraktijk', onder andere met behulp van elektronisch toezicht.²¹

De staatssecretaris presenteert een groot aantal concrete plannen, waarbij opvalt dat verreweg de meeste betrekking hebben op zestien- en zeventienjarigen. Zo wil hij de maximumduur van de jeugddetentie voor deze jongeren verdubbelen van twee tot vier jaar. De rechter moet hiermee de ruimte krijgen om een verwijt aan jongeren die ernstige feiten plegen 'krachtig tot uitdrukking te brengen'.²² Verder mag de rechter in de toekomst bij een ernstig gewelds- of zedendelict niet langer volstaan met een taakstraf²³ en moeten het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming 'consequenter en strenger' optreden indien een jongere onvoldoende meewerkt aan zijn taakstraf.²⁴ De maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jongeren (PIJ) moet duidelijker worden bestemd voor gevaarlijke jongeren met een psychische

Auteur

1. Mr. T. Liefwaard is universitair docent (jeugd)strafrecht bij het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht (t.liefwaard@uu.nl).

Noten

1. Kamerstukken II 2010/11, 28 741, nr. 17 (hierna: Brief staatssecretaris).
2. Brief staatssecretaris, p. 5.
3. Idem, p. 1.
4. Zie o.a. Nota 'Vasthoudend en effectief', Kamerstukken II 2001/02, 28 292, nr. 1-2; Actieprogramma 'Jeugd Terecht', Kamerstukken II 2002/03, 28 741, nr. 1; 'Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit', Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 119, p. 11.
5. Zie bijv. T.A.H. Doreleijers & J.W. Fokkens, 'Minderjarigen en jongvolwassenen: pleidooi voor een evidence based strafrecht', *Rechtstreeks* 2010/2, p. 9-47; I.

- Weijers & F. Imkamp, 'Discussie', in: I. Weijers & F. Imkamp (red.), *Jeugdstrafrecht. In internationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 342.
7. Zie bijv. Nota 'Vasthoudend en Effectief' (zie noot 5), p. 119 e.v.; RSJ 'Advies inzake nota jeugdsancties nieuwe stijl', *Stcrt.* 2004, 192.
 8. Zie o.a. P.H. van der Laan, 'Jeugd, criminaliteit, politie en justitie', *DD* 2005/70, p. 986-1013 en A.M. van der Laan e.a., *Trends in de geregistreerde jeugdcriminaliteit onder 12- tot en met 24-jarigen in de periode 1996-2007*: Bevindingen uit de Monitor Jeugdcriminaliteit 2009, Den Haag: WODC 2010.
 9. Zie o.a. Doreleijers & Fokkens 2010 (zie noot 6) en I. Weijers & T. Grisso, 'Criminal Responsibility of Adolescents: Youth as Junior Citizenship', in: J. Junger-Tas & F. Dünkel (red.), *Reforming Juvenile Justice*,

Dordrecht: Springer 2009, p. 45-67.

10. RSJ, Advies 'Jeugdstrafproces: toekomstbestendig!', *Stcrt.* 2011, 6593. Vgl. de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 23 juni 2011 (kenmerk: 5698767/11).
11. Zie o.a. T.A.M. Doreleijers, J.M. ten Voorde & M. Moerings (red.), *Strafrecht en forensische psychiatrie voor 16- tot 23-jarigen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010; T. Liefwaard, 'Juveniles in Transition from Juvenile Justice to Adult Criminal Justice', in: R. Loeber e.a., *Persisters and Desisters in Crime from Adolescence into Adulthood: Explanation, prevention and punishment*, Farnham: Ashgate (in druk). Vgl. M.R. Bruning & T. Liefwaard, 'Ontwikkelingen en knelpunten in de gesloten jeugdzorg', *FJR* 2009/42, p. 99-105 over gesloten jeugdzorg voor 18-plusser.
12. RSJ 2011 (zie noot 10), p. 35.
13. Commissie Anneveldt, Sanctierecht voor

jeugdigen, Den Haag: Staatsuitgeverij 1982.

14. Brief staatssecretaris, p. 3.
15. Idem, p. 5; vgl. *Kamerstukken II* 2008/09, 31 001, nr. 66, p. 4-5.
16. Brief staatssecretaris, p. 5.
17. Idem, p. 3.
18. Idem, p. 2.
19. Idem, p. 10 e.v.
20. Idem, p. 10; vgl. p. 3.
21. Idem, p. 11.
22. Idem, p. 6. Via voorwaardelijke invrijheidsstelling moet verplichte nazorg vorm kunnen krijgen; idem, p. 7. Vgl. de regeling voor volwassenen (art. 15 e.v. Sr) die gewijzigd wordt; *Kamerstukken I* 2010/11, 32 319, nr. A.
23. Idem, p. 5-6.
24. Idem, p. 12. Overigens lijkt te worden afgezien van invoering van de in het regeerakkoord aangekondigde 'strafdienst-plicht'. Idem, p. 4 onder verwijzing naar het regeerakkoord.



stoornis, die een zwaar misdrijf hebben gepleegd en behandeling in een gesloten setting nodig hebben. Bovendien moet omzetting in een maatregel van terbeschikkingstelling (tbs) tot de mogelijkheden gaan behoren.²⁵

Ten aanzien van de gedragsmaatregel (GBM) wil de staatssecretaris voorzien in een wettelijke 'time-out'-regeling, waarmee een jongere tijdelijk kan worden gedetineerd ingeval hij niet (meer) goed meewerkt aan het behandelprogramma.²⁶ Elektronisch toezicht of nachtdetentie moet de veiligheid van de samenleving tijdens deze maatregel beter waarborgen. Vrijheidsbeneming in het kader van de GBM lijkt hiermee dus niet langer uitgesloten.²⁷ Daarnaast moeten in de toekomst ook locatiegeboden en locatieverboden mogelijk worden.

Er zijn nog diverse andere voorstellen ten aanzien van zestien- en zeventienjarigen, maar het voert te ver om

De voornemens worden gepositioneerd in de bredere context van de kabinetsplannen om Nederland veiliger te maken

hierop in te gaan. Noemenswaardig is in elk geval dat de staatssecretaris meer aandacht wil voor onderwijs van jongeren als bijzondere voorwaarde en voor systeemgerichte interventies, waarbij ook het 'gezinssysteem' van deze jongeren 'heropgevoed' kan worden.²⁸

Voornoemde voorstellen kunnen in het kader van het flexibele systeem ook van belang zijn voor jongvol-

wassenen. In het verlengde hiervan wil de staatssecretaris bezien in hoeverre jeugdinterventies geschikt zijn of zouden kunnen worden gemaakt voor jongvolwassenen.²⁹ Verder wordt concreet voorgesteld om het gebruik van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) te bevorderen en '[w]aar nodig' inhoudelijk aan te passen aan de doelgroep.³⁰ Ook moeten jongvolwassenen die deel uitmaken van criminele jeugdgroepen in de toekomst (hoofdelijk) aansprakelijk kunnen worden gesteld voor schade en criminele winsten; een voorstel dat eveneens moet gaan gelden voor zestien- en zeventienjarigen.³¹

De plannen nader beschouwd

Voor het eerst sinds lange tijd wordt op het hoogste niveau aandacht besteed aan de positie van jongvolwassenen in het strafrecht. Dit valt toe te juichen. De plannen van de staatssecretaris roepen echter ook veel vragen op die een nadere beschouwing rechtvaardigen.

Toonzetting

In de eerste plaats valt de toonzetting op. De voorname worden gepositioneerd in de bredere context van de kabinetsplannen om Nederland veiliger te maken. Een veiliger Nederland vraagt om een effectieve aanpak van overlast, agressie, geweld en criminaliteit. 'Grensoverschrijdend gedrag van risicojongeren, individueel en groepsgevoel, wordt teruggedrongen', aldus de staatssecretaris.³² In het verlengde hiervan worden de voorstellen direct in verband gebracht met het 'Actieprogramma criminele jeugdgroepen' dat staat voor een 'keihard[e]'³³ aanpak van criminele jeugdgroepen met als doel een veiliger Nederland.³⁴ Eerder sprak de staatssecretaris de verwachting uit dat als gevolg van de 'consequente en strenge aanpak van de jeugdcriminaliteit' die het kabinet ambieert, het aantal jongeren in justitiële jeugdinstellingen weer zal toenemen.³⁵ De stevige en consequente aanpak klinkt door in nagenoeg alle voorstellen.

Tegelijkertijd lijkt de staatssecretaris ook de pedagogische uitgangspunten van het RSJ-advies en het IVRK te willen respecteren, hetgeen vooral relevant is voor zestien- en zeventienjarigen. Dit is op zijn minst paradoxaal en roept de vraag op wat nu werkelijk de boventoon voert. Zoals hieronder zal blijken, kunnen de plannen ten aanzien van de jongvolwassenen mager worden genoemd en de plannen ten aanzien van zestien- en zeventienjarigen fors, waarbij opvalt dat, ofschoon het IVRK wordt aangehaald, geen enkele keer wordt verwezen naar het kernbeginsel van het belang van het kind (art. 3 lid 1 IVRK). In hoeverre heeft dit beginsel de eerste overweging gevormd bij de plannen ten aanzien van zestien- en zeventienjarigen?

De verwijzingen naar het RSJ-advies, het IVRK en het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht ten spijt, de toonzetting van de brief wekt de indruk dat zij van onderschikt belang zijn en dat is zorgelijk.

Onderbouwing en onbeantwoorde vragen

De staatssecretaris sluit wat betreft de onderbouwing van zijn plannen ten aanzien van jongvolwassenen aan bij de eerder besproken recente wetenschappelijke inzichten – al richt hij zich nagenoeg uitsluitend op jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking en is er in mindere mate aandacht voor psychische stoornissen en 'gewone' opgroei problemen. In het algemeen moet echter worden vastgesteld dat de onderbouwing op diverse punten niet gedetailleerd of overtuigend is, dan wel geheel ontbreekt.

In de eerste plaats valt op dat de afbakening van de leeftijdsgrenzen niet is onderbouwd. Waarom loopt de categorie jongvolwassenen door tot het 23e levensjaar en niet tot 24 jaar, zoals bijvoorbeeld door de RSJ wordt bepleit, of tot 25 jaar, hetgeen men ook wel tegenkomt in de literatuur? Een leeftijdsgrens heeft altijd iets willekeurig, maar een keuze in deze moet wel worden onderbouwd, al was het maar om de grensgevallen adequaat te kunnen bejegenen. Wellicht dat de staatssecretaris aansluiting heeft gezocht bij de Wet op de jeugdzorg, op grond waarvan iemand tot zijn 23e in aanmerking kan komen voor jeugdzorg (art. 1 WJZ). De brief scheidt ook verwarring over de vraag of het adolescentenstrafrecht betrekking heeft op vijftien- tot 23-jarigen of op zestien- tot 23-jari-

De executie van sancties is zeer wezenlijk voor de kwaliteit en effectiviteit van de interventie

gen. Het door elkaar gebruiken van deze leeftijden, voedt het vermoeden dat hier geen sprake is van een weloverwogen keuze.³⁶

In de tweede plaats is de keuze voor een systeem met flexibele leeftijdsgrenzen niet duidelijk onderbouwd. De staatssecretaris stelt dat hij via een flexibel systeem beter dan bij een systeem met vaste leeftijdsgrenzen en een apart jongvolwassenenstrafrecht rekening kan houden met 'de ontwikkelingsfase van de adolescent, de ernst van het feit en de omstandigheden waaronder dat

25. Idem, p. 8-9.

26. Vgl. J.A.C. Bartels, 'Jeugdstrafrecht en een effectieve maatregel tot beïnvloeding van gedrag', *FJR* 2008/67, p. 144-151. Een vergelijkbare time-outregeling wordt voorgesteld bij een voorwaardelijke PIJ; idem, p. 9.

27. Vgl. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 322, nr. 3, p. 11.

28. Brief staatssecretaris, p. 10; zie ook p. 7 onder verwijzing naar *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 VI, nr. 63 (motie-Marcouch).

29. Brief staatssecretaris, p. 10.

30. Idem, p. 9-10.

31. Idem, p. 13. De staatssecretaris omarmt verder een verruiming van de civielrechtelij-

ke aansprakelijkheid van ouders voor de gedragingen van hun kinderen vanaf de leeftijd van veertien jaar; zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 519, nr. 2.

32. Brief staatssecretaris, p. 1.

33. Brief van Minister van Veiligheid en Justitie, 'Actieprogramma criminele jeugdgroepen', 18 mei 2011 (kenmerk: 5690980/11), p. 1.

34. Idem, p. 5.

35. *Kamerstukken II* 2010/11, 24 587, nr. 403, p. 5.

36. Vgl. Doreleijers & Fokkens 2010 (zie noot 6), p. 41, waar wordt gesproken over een adolescentenstrafrecht voor een leeftijdscategorie van '15 à 16 tot 23 jaar'; vgl. RSJ 2011 (zie noot 10), p. 35.

is gepleegd'.³⁷ Dit is op zich geen onbegrijpelijke gedachte. Een flexibel systeem geeft de rechter immers ruimte te sanctioneren op maat. Een systeem met vaste leeftijdsgrenzen sluit maatwerk echter allerm minst uit en de rechter zal in een flexibel systeem toch ook moeten kiezen voor óf het jeugdstrafrecht óf het volwassenenstrafrecht. De staatssecretaris lijkt vooral alle opties open te willen houden en onder verwijzing naar andere rechtstelsels pleit hij voor het behoud van het pedagogische jeugdstrafrecht. Landen met strikte leeftijdsgrenzen tussen het jeugdstrafrecht, jongvolwassenenstrafrecht en commune strafrecht, zoals Duitsland en Oostenrijk, kennen vaak hogere strafmaxima voor jeugdigen.³⁸ Het is echter maar de vraag of daarmee het pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht in het geding is. Verhoging van strafmaxima bij een keuze voor een strikt systeem is allerm minst noodzakelijk. Bovendien hoeft een dergelijk systeem helemaal niet punitiever te zijn.³⁹ Frappant is dat de staatssecretaris zijn keuze voor een flexibel systeem vergezeld laat gaan van een aanzienlijke verzwaring van het jeugdsanctierecht.

Tot slot wordt een aantal belangrijke vragen niet aan de orde gesteld. Hoe moet bijvoorbeeld worden omgegaan met de verschillende leeftijdscriteria die een rol kunnen spelen bij de overgang van jeugdstrafrecht naar volwassenenstrafrecht? Doorslaggevend is in de eerste plaats de leeftijd ten tijde van het plegen van het delict (art. 77a Sr), maar de feitelijke interventie (lees: de strafrechtelijke sanctie) vindt doorgaans op een later tijdstip plaats. Welke leeftijd bepaalt nu de aard van de interventie? De feitelijke leeftijd of nog steeds de leeftijd ten tijde van het delict? De laatste betreft immers de rechtvaardiging voor de strafrechtelijke interventie gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid; de eerste bepaalt doorgaans de individuele behoefte van de jongere of jongvolwassene. Dit speelt zowel bij de bovengrens van het jeugdstrafrecht, als de bovengrens die de staatssecretaris hanteert ten aanzien van jongvolwassenen.

In het verlengde hiervan wordt aandacht voor de executie van vrijheidsbenemende sancties gemist. Er is terecht veel aandacht voor de (jeugd)reclassering, maar er wordt geen aandacht besteed aan de vraag waar jongvolwassenen of jongeren worden ondergebracht in geval van een vrijheidsbenemende sanctie binnen het voorgestane flexibele systeem.⁴⁰ Ook blijft onduidelijk hoe aan de specifieke behoefte van met name jongvolwassenen tegemoet wordt gekomen. Het is van groot belang dat de staatssecretaris de diverse vragen die in dit opzicht spelen, nader uitwerkt, temeer daar de executie van sancties zeer wezenlijk is voor de kwaliteit en effectiviteit van de interventie.⁴¹

Aansluiting bij behoefte en realiteit?

In hoeverre sluiten de onderhavige plannen aan bij de behoefte en realiteit, onder meer in het licht van actuele internationale ontwikkelingen en de huidige rechtsprak-

tijk in Nederland? Om deze vraag te beantwoorden, kan het beste onderscheid worden gemaakt tussen de plannen ten aanzien van jongvolwassenen (I) en zestien- en zeventienjarigen (II).

I. Jongvolwassenen: te weinig, te mager?

De staatssecretaris lijkt zijn aanpak ten aanzien van jongvolwassenen vooral te richten op een verruiming van art. 77c Sr en een flexibele inzet van volwassenen- en jeugdreclassering. Jongvolwassenen die lijden aan een licht verstandelijke beperking (LVB) en/of een of meerdere psychische stoornissen worden hierbij expliciet genoemd als doelgroep. Het valt toe te juichen dat de staatssecretaris pleit voor een intensivering van de toepassing van art. 77c Sr, zeker wanneer dit zou leiden tot toepassing van effectieve (systeem)interventies op basis van goede diagnostiek, bijvoorbeeld in het kader van een GBM.⁴² Dit artikel wordt thans maar zeer weinig gebruikt.⁴³ Het is echter onduidelijk wat rechters zal bewegen dit in de toekomst meer te zullen gaan doen. Een belangrijke vraag zal zijn of een en ander gaat leiden tot een wezenlijk andere aanpak voor jongvolwassenen die aansluit bij de behoeften van deze groep in al zijn geledingen? Er is nauwelijks iets bekend over de toepassing van art. 77c Sr; wel is duidelijk dat deze bepaling oorspronkelijk vooral bedoeld is voor jongvolwassenen die functioneren op het niveau van een kind, bijvoorbeeld vanwege een verstandelijke beperking.⁴⁴ De staatssecretaris lijkt de gronden voor toepassing van art. 77c Sr niet te willen verruimen, temeer daar hij in zijn onderbouwing telkens verwijst naar jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking of psychische stoornis. Toch zijn er ook jongvolwassenen, die niet zozeer functioneren op een lager niveau, maar wel specifieke behoeften hebben, zoals adequate scholing, een stageplek, arbeidstoeleiding en huisvesting. Deze groep verdient ook aandacht. De plannen ten aanzien van de (jeugd)reclassering kunnen hier een belangrijke aanvulling betekenen, mits zij niet te veel gericht zijn op het aanscherpen van toezicht, doch vooral op de kwaliteit van de inhoudelijke begeleiding en op basis van een bewezen effectieve aanpak. Dit is thans nog problematisch vanwege het ontbreken van op jongvolwassenen toegesneden programma's.⁴⁵

Ook de positie van jongvolwassenen in gevangenis- en rechtvaardige strafrechtelijke bejegening voor alle jongvolwassenen. Het gevangenisregime is allerm minst toegesneden op jongvolwassenen. Waar er vroeger nog aparte afdelingen voor jongvolwassenen (jovo-afdelingen) bestonden, zijn die er thans niet meer.⁴⁶ Bovendien staat het gevangeniswezen al jaren bloot aan bezuinigingen en versobering van het regime. Recente voorstellen om justitiële jeugdrichting De Leij in Vught vanwege leegstand te bestemmen voor jongvolwassenen is door de vorige Minister van – toen nog – Justitie van de hand gewezen om financiële redenen, hetgeen iets lijkt te zeggen over de prioriteit die deze groep heeft op de begroting van het ministerie.⁴⁷

Al met al zijn de plannen voor de jongvolwassenen tamelijk mager, weinig vernieuwend en onvoldoende concreet. Het valt te hopen dat in de verdere uitwerking van de plannen de specifieke aandacht voor jongvolwassenen wordt geïntensiveerd.

Het gevangenisregime is allerm minst toegesneden op jongvolwassenen

II. Zestien- en zeventienjarigen: teveel, te repressief?

Het mag duidelijk zijn dat de staatssecretaris het adolescentenstrafrecht aanwendt om een aanzienlijk stevigere en repressievere aanpak in te voeren ten aanzien van zestien- en zeventienjarigen, waarbij de beoogde veranderingen vanwege art. 77c Sr ook weer gevolgen kunnen hebben voor jongvolwassenen. De staatssecretaris gaat tevens uit van handhaving van art. 77b Sr ondanks adviezen en stevige kritiek van nationale en internationale gezaghebbende instanties, zoals de RSJ, het VN-Comité voor de Rechten van het Kind en de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa.⁴⁸ Een aantal observaties is op zijn plaats, in aanvulling op de eerdere opmerkingen ten aanzien van de onderbouwing.

In de eerste plaats staan de plannen van de staatssecretaris haaks op de op internationaal niveau waarneembare beweging richting het oprekken van het jeugdstrafrecht met als doel een betere bejegening van jongvolwassenen.⁴⁹ Ook gaan zij voorbij aan het internati-

Een uitgedragen visie op het jeugdstrafrecht wordt over de hele linie erg gemist

onaal erkende beginsel dat alle jongeren die verdacht worden van of vervolgd wegens het plegen van een strafbaar feit recht hebben op een behandeling conform het jeugdstrafrecht, ook als zij ernstige delicten plegen (art. 40 jo. art. 2 IVRK).⁵⁰ De plannen van de staatssecretaris roepen dan ook diverse rechtspositionele vragen op. Wat recht-

vaardigt deze specifieke, repressievere aanpak ten aanzien van zestien- en zeventienjarigen? Hoe zit het met de proportionaliteit van de jeugd detentie (art. 40 lid 4 IVRK), mede in het licht van de mogelijkheid om naast een jeugd detentie allerlei andere sancties op te leggen en een verdere intensivering van reclasseringstoezicht, met onder meer elektronisch toezicht en beperking van de bewegingsvrijheid door middel van locatiegeboden en -verboden?⁵¹ En hoe zit het met het gebruik van vrijheidsbeneming als uiterste middel en voor de kortst mogelijke duur en daaraan gerelateerde rechtswaarborgen (art. 37 IVRK) nu de jeugd detentie veel langer kan duren, de GBM vergezeld kan gaan van nachtdetentie en de PIJ omgezet kan worden in een tbs? De staatssecretaris stelt dat tenuitvoerlegging van de jeugd detentie in overeenstemming blijft met het IVRK,⁵² maar het is maar de vraag of het dit thans op alle punten doet.⁵³

Het is opmerkelijk dat de staatssecretaris louter repressieve argumenten geeft voor de verdubbeling van de maximumstraf voor zestien- en zeventienjarigen, hetgeen niet alleen miskent dat ook jeugd detentie een uitdrukkelijke pedagogische doelstelling kent (zie art. 2 lid 2 Bjj),⁵⁴ maar ook op gespannen voet staat met art. 40 lid 1 IVRK, dat toepassing van (effectieve) sancties gericht op de re-integratie van de jongere in de samenleving voorstaat. Uit onderzoek blijkt immers keer op keer dat louter straffen en langdurig opsluiten niet effectief is.⁵⁵

De vraag kan worden gesteld of de staatssecretaris redenen heeft om aan te nemen dat anders moet worden aangekeken tegen de mate van verantwoordelijkheid van deze groep jongeren. In 1995 droeg de aanname dat jongeren mondiger waren geworden bij aan de verdubbeling van de maximumstraffen voor jongeren, maar van een dergelijke onderbouwing is nu geen sprake. De criminaliteitscijfers kunnen het ook niet geweest zijn. Steeds minder jongeren komen in aanraking komen met politie en

37. Brief staatssecretaris, p. 3.

38. I. Weijers, 'De leeftijdsgrenzen', in: I. Weijers & F. Imkamp (red.), *Jeugdstrafrecht. In internationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 278 e.v.; Brief staatssecretaris, p. 3.

39. Zie bijv. F. Dünkel, I. Pruijn & J. Grzywa, 'Sanctions system and sentencing practice', in: F. Dünkel e.a. (red.), *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments*, 2010, p. 1623-1690.

40. Vgl. art. 77l lid 5, 77p lid 4 en 77dd lid 3 Sr en art. 8 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

41. Zie ook Commissie Anneveldt 1982 (zie noot 13), p. 16.

42. De rol van de ouders ten aanzien van jongvolwassenen in het kader van systeeminterventies kan juridisch gezien gecompliceerd liggen, nu zij niet meer onder gezag staan.

43. H. Ferwerda, 'Hecht meer waarde aan de persoon van de jeugdige dader', in: T.A.M. Doreleijers, J.M. ten Voorde & M. Moerings (red.), *Strafrecht en forensische psychiatrie voor 16- tot 23-jarigen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 5-10.

44. G. de Jonge & A.P. van der Linden, *Jeugd en strafrecht*. Kluwer: Deventer 2007, p. 88 onder verwijzing naar W.H.A. Jonkers, *Het nieuwe kinderrecht*, Deventer: Kluwer 1965, p. 14.

45. W. Lamet e.a., 'Reclasseringstoezicht en jongvolwassenen', *Proces* 2010/6, p. 371-383.

46. J.P.S. Fiselier, 'Penitentiaire inrichtingen in soort en maat', in: E.R. Muller & P.C. Vegter (red.), *Detentie; Gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 188.

47. *Kamerstukken II* 2007/08, 24 587, nr. 386, p. 3.

48. RSJ 2011 (zie noot 10); Committee of the Rights of the Child, *Concluding Observations. The Kingdom of the Netherlands*, UN Doc. CRC/C/NLD/CO/3, 30 January 2009; Th. Hammarberg, Report by the Commissioner for Human Rights on his visit to the Netherlands (21-25 September 2008), CommDH(2009)2.

49. Zie onder meer Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 10, 'Children's rights in juvenile justice', UN Doc. CRC/C/GC/10, 25 April 2007, par. 38; Regel 18.8 en 18.9 Europese Gevangenisregels (Rec(2006)2); Rule 17 European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures (Rec(2008)11). Zie ook Council of Europe, 'Recommendation (...) concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice' (Rec(2003)20), para. 11.

50. Zie onder meer Committee on the Rights of the Child 2007 (zie noot 49), par. 38.

51. Zie Brief staatssecretaris, p. 11.

52. Idem, p. 6.

53. Zie bijv. Inspectie jeugdzorg e.a. *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: risico's aangepakt, maar kwetsbaar*, Utrecht: augustus 2010 en eerder Inspectie Jeugdzorg e.a., *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's*, Utrecht: september 2007 en Algemene Rekenkamer, *Detentie, behandeling en nazorg criminele jongeren*, Den Haag: 4 oktober 2007. Zie ook J. Junger-Tas, 'De behandeling van jongeren in justitiële jeugdinrichtingen', *DD* 2007/79, p. 1001-1019.

54. Vgl. Brief staatssecretaris, p. 6.

55. Zie bijv. Doreleijers & Fokkens 2010 (zie noot 6), p. 41-42 en I. Weijers, K. Hepping & M. Kampijon, *Jeugdige veelplegers*, Amsterdam: SWP 2010.

justitie, al moet gezegd dat de oorzaken hiervan niet evident zijn.⁵⁶

Het is ook maar zeer de vraag in hoeverre behoefte bestaat aan de repressievere benadering van zestien- en zeventienjarigen. De huidige rechtspraak laat zien dat rechters art. 77b Sr niet veel en in steeds minder mate toepassen.⁵⁷ Bovendien leidt dit doorgaans niet tot wezenlijk zwaardere straffen, een aantal bijzondere zaken daar gelaten. Rechters kunnen bovendien tegenwoordig alle jeugdsancties met elkaar combineren, hetgeen ook gebeurt en in feite kan resulteren in een persoonsgerichte, maar ook steviger aanpak.⁵⁸ Uit recent onderzoek blijkt voorts dat rechters en officieren van justitie de afgelopen jaren punitiever zijn geworden, vooral ten aanzien van geweldsmisdrijven.⁵⁹ Ander onderzoek laat zien dat rechters en officieren van justitie over het algemeen goed uit de voeten kunnen met het bestaande jeugdsanctiepakket⁶⁰ en ook de recent gewijzigde beleidsregels van het Openbaar Ministerie ten aanzien van jeugdstrafzaken geven geen blijk van een repressievere koers.⁶¹

Het verschil met het commune strafrecht zal door de aanzienlijke verhoging kleiner gaan worden. Tegelijkertijd zal het verschil tussen de maximumstraffen ten aanzien van veertien- en vijftienjarigen en zestien- en zeventienjarigen bijzonder groot worden. Een dergelijk groot verschil laat zich niet eenvoudig rechtvaardigen. Bovendien bestaat het risico dat op termijn ook deze jonge groep wordt geconfronteerd met meer repressie, bijvoorbeeld door verhoging van de strafmaxima. In dit opzicht wordt een uitgedragen visie op het jeugdstrafrecht over de hele linie erg gemist.

Waar de plannen van de staatssecretaris ten aanzien van jongvolwassenen als mager konden worden gekwalificeerd, is ten aanzien van zestien- en zeventienjarigen het oordeel: teveel van het verkeerde. Ondanks dat er ook wel positieve punten te noemen zijn, zoals de regulering van de time-out bij de GBM en voorwaardelijke PIJ en aandacht voor de (jeugd)reclassering, moeten de plannen in zijn algemeenheid van de hand worden gewezen. Zij doen afbreuk aan de rechtspositie van de jongeren, hetgeen haaks staat op internationale mensenrechtelijke ontwikkelingen en bovendien niet noodzakelijk is.

Conclusie

Waar aanvankelijk het idee kan bestaan dat er stappen worden gezet in de richting van een adolescentenstrafrecht dat recht doet aan de (rechts)positie van zowel de jongvolwassene als de jongere, ontstaat bij nadere bestudering van de plannen een ander beeld. Een beeld van een benadering die te weinig vernieuwend, te repressief en uiteindelijk vooral teleurstellend is. Gelukkig betreft het

hier een eerste uiteenzetting van de plannen van de staatssecretaris. Er kan nog van alles wijzigen en dat zal ook moeten gebeuren wil Nederland niet de verkeerde kant opgaan, mede bezien vanuit internationaal perspectief.

Toch moet worden erkend dat de positie van adolescenten, met inbegrip van jongvolwassenen – mede dankzij deze plannen – weer op de politieke agenda staat. Dat is goed nieuws. Misschien is het grootste probleem in dit verband wel het ontbreken van een helder beeld, ook buiten de politieke arena, wat een apart adolescenten- dan wel jongvolwassenenstrafrecht zou moeten inhouden en vooral op welke fundamenten dit moet rusten. Hoe moeten bijvoorbeeld schuld en strafrechtelijke verantwoordelijkheid van adolescenten worden geduid? In hoeverre kan deze groep effectief participeren in juridische procedures en interventies en in hoeverre verdient ook het strafprocesrecht nadere aandacht? En wat is de legitimatie van de overheidsinterventie ten aanzien van probleemgedrag van jongvolwassenen en welke doelen worden nagestreefd? Over deze vragen is binnen de specifieke context van het (jeugd)strafrecht geen brede, open en inhoudelijke discussie gevoerd, ondanks enkele belangwekkende aanzetten daartoe en diverse suggesties ten aanzien van de vraag waar de doelgroep behoefte aan heeft.⁶² Hopelijk leiden de plannen van de staatssecretaris tot een dergelijk juridisch debat. In elk geval geven de rechten van de jonge mensen waar het om gaat hier alle aanleiding toe. •

56. Zie bijv. A.M. van der Laan e.a. (red.), *Jeugdcriminaliteit in de periode*

1996-2010. *Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit*, Den Haag: WODC 2011 en A.M. van der Laan & M. Blom, *Meer jeugdige verdachten, maar waarom? Een studie naar de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderingen in het aantal jeugdige verdachten van een misdrijf in de periode 1997-2007*, Den Haag: WODC 2011.

57. Ferwerda 2011 (zie noot 11), p. Zie o.a. I. Weijers, *Jeugdige dader, volwassen straf? Artikel 77b Sr.*, Deventer: Kluwer 2006 en W. Buysse, B. van Dijk & M. Abraham, *Afdoening van zeer ernstige delicten gepleegd door jeugdigen. Vervolgonderzoek naar aanleiding van de*

Motie Griffith, Amsterdam: DSP-groep B.V. 2008.

58. Buysse 2008 (zie noot 57); zie ook H.I.M. Goldschmidt, 'De gedragsbeïnvloedende maatregel: invloed of overvloed?', *FJR* 2011/63.

59. F. van Tulder, 'De straffende rechter. 2000-2009', *NJB* 2001/1225, p. 1544-1550. Dit onderzoek geeft overigens een algemeen beeld en is niet toegespitst op jeugd.

60. M.R. Bruning e.a., *Wegwijs in het jeugdsanctierecht. Onderzoek naar het juridisch kader voor de zwaarste jeugdsancties in theorie en praktijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.

61. Zie 'Richtlijn voor strafvordering jeugd', *Stcr.* 2010, 20093 en de 'Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen', *Stcr.* 2011, 10941.

62. Doreleijers & Fokkens 2010 (zie noot 6).