

Tussen ratio en symboliek

Een reflectie op
adolescentenstrafrecht

Den Haag, december 2012

R A A D V O O R
M A A T S C H A P P E L I J K E
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De Raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer dr. E. Gerritsen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs, mevrouw prof. dr. M.R.J.R.S. van San, mevrouw prof. dr. I. van Staveren en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 70 44
www.adviesorgaan-rmo.nl
rmo@adviesorgaan-rmo.nl



ISBN 978 90 77758 37 3

NUR 740

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2012

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een data-verwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welk wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Aan:
de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer

Den Haag, december 2012

Geachte staatssecretaris en Kamerleden,

Jongeren en criminaliteit is een veelbesproken en lastig beleidsonderwerp. Enerzijds zijn de criminaliteitscijfers relatief stabiel, anderzijds overheerst het gevoel dat het huidige beleidsinstrumentarium tekortschiet om (potentiële) criminele jongeren effectief aan te pakken. Mede op basis van veranderende maatschappelijke en wetenschappelijke inzichten ligt er daarom een wetsvoorstel om het bestaande strafrecht flexibeler en gericht in te zetten voor de groep 16- tot 23-jarigen.

Het wetsvoorstel is door diverse instanties al tegen het licht gehouden. Vanuit zijn opdracht te adviseren over participatie van burgers heeft ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling besloten een ongevraagd briefadvies hierover te schrijven.

In voorliggend briefadvies reflecteert de Raad op de inhoud van het wetsvoorstel door deze te plaatsen tegen de achtergrond van een aantal ontwikkelingen in en rondom het strafrecht. De Raad constateert een spanning tussen de intenties achter de wijzigingsvoorstellen en de mogelijke gevolgen die het wetsvoorstel kan hebben. Ook wijst hij op de toenemende verwevenheid van het strafrecht en andere maatschappelijke domeinen.

Het advies is vanuit de rmo voor bereid door een commissie bestaande uit Marion van San, Karin Wittebrood, Dienneke de Ruiter en Rienk Janssens. Zij hebben bij het schrijven van het advies dankbaar gebruikgemaakt van een aantal deskundigen. Hun namen staan achter in het advies vermeld. De verantwoordelijkheid voor het advies ligt bij de Raad.

Graag zijn wij bereid het briefadvies mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,

Sadik Harchaoui
Vorzitter

Rienk Janssens
Algemeen secretaris



Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Adolescenten, criminaliteit en strafrecht	7
1.2	Waarom dit advies?	7
1.3	Vraagstelling en leeswijzer	8
2	Jeugd- en adolescentenstrafrecht	9
2.1	Tussen jeugd en volwassenheid	9
2.2	Wetsvoorstel adolescentenstrafrecht	10
2.3	Reacties op het wetsvoorstel	10
2.3.1	Flexibilisering van de leeftijdsgrenzen	11
2.3.2	Verzwaring van het jeugdstrafrecht	11
2.3.3	Onderbouwing van het wetsvoorstel	11
2.4	Conclusie	11
3	Effectief en dadergericht: mogelijkheden en risico's	13
3.1	Toenemende verwevenheid met de samenleving	13
3.2	Productgericht werken	14
3.3	Evidencebased werken	15
3.4	Risicotaxatie-instrumenten	16
3.5	Conclusie	18
4	Conclusie en aanbevelingen	19
	Literatuur	21
	Noten	22
	Bijlage 1: Geraadpleegde deskundigen	24

1

Inleiding

1.1 Adolescenten, criminaliteit en strafrecht

Het beeld is inmiddels algemeen bekend: jongeren zijn verantwoordelijk voor een relatief groot deel van de criminaliteit. Al behoeft dit beeld nuance, het is een feit dat bijna vier op de tien verdachten tot de groep 12- tot en met 24-jarigen behoort (Huls 2011). Dit aandeel is het afgelopen decennium weinig veranderd; wel zien we dat het aantal verdachten sinds 1999 een flinke stijging liet zien, maar de afgelopen jaren weer is gedaald. In 2011 ging het om bijna 18.000 12- tot en met 17-jarigen en 44.000 18- tot en met 24-jarigen (CBS 2012).

Beleidsmatig is er altijd veel aandacht geweest voor jeugdcriminaliteit (strafbare feiten gepleegd door 12- tot en met 17-jarigen). In de loop der jaren zijn er allerlei beleidsprogramma's ontwikkeld. Hoewel de omvang van de jeugdcriminaliteit redelijk stabiel is (Van der Laan en Blom 2011), is de heersende opvatting dat de aanpak ervan niet effectief genoeg is – of in elk geval beter kan. Daar liggen verschillende motieven aan ten grondslag. Allereerst worden statistieken steeds gedetailleerder, waardoor duidelijk wordt dat 18- tot en met 24-jarigen relatief veel misdrijven plegen. Ten tweede is meer wetenschappelijke kennis beschikbaar over de sociale, psychologische en neurologische ontwikkeling van jongeren en jongvolwassenen. Recentelijk concludeerde een groep wetenschappers bijvoorbeeld dat deze jongvolwassenen daders in hun ontwikkeling meer op minderjarigen lijken dan op oudere volwassenen en dat ze daarom volgens het jeugdstrafrecht zouden moeten worden berecht (Loeber et al. 2012). En ten derde leidt de maatschappelijke roep om veiligheid tot een pleidooi om criminaliteit gerichter en steviger aan te pakken.

In aansluiting op deze wetenschappelijke en maatschappelijke inzichten ligt er een wetsvoorstel om het bestaande strafrecht flexibeler in te zetten voor de groep 16- tot 23-jarigen (VenJ 2011).¹ Het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht betreft niet zozeer een aparte nieuwe wettelijke regeling voor adolescenten, maar het doorvoeren van wijzigingen in het huidige Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, om zo effectiever te kunnen optreden tegen de strafbare feiten gepleegd door adolescenten. Er is wel een gemeenschappelijke noemer van al deze aanpassingen: het moet gemakkelijker worden om zowel het jeugdstrafrecht voor 18- tot 23-jarigen als het volwassenenstrafrecht voor 16- en 17-jarigen in te zetten. Het streven is een maximale flexibiliteit in maatregelen rond de leeftijdsgrens van 18 jaar.

1.2 *Waarom dit advies?*

Het wetsvoorstel is door diverse instanties al tegen het licht gehouden – zie hoofdstuk 2. Desondanks ziet de RMO redenen om naar aanleiding van het wetsvoorstel een ongevraagd briefadvies uit te brengen. We zullen het wetsvoorstel niet juridisch beoordelen (dat hebben andere instanties al gedaan), maar vooral bekijken wat het wetsvoorstel betekent voor indivi-

duele adolescenten en voor de samenleving als geheel. We zullen daarbij vooral ingaan op het beoogde doel van het wetsvoorstel. En dat doel, aldus de memorie van toelichting, is voor een belangrijk deel gelegen in het streven naar een 'effectieve en dadergerichte aanpak'. Het wetsvoorstel beoogt de recidive terug te dringen door daders effectiever aan te pakken middels de uitbreiding van een flexibel instrumentarium.

Nu zijn 'effectief' en 'dadergericht' geen eenduidige begrippen. Om een paar voorbeelden te noemen: Is het effectief als er meer jongeren in een gevangenis terechtkomen of juist minder? Als het aantal strafbare feiten afneemt of als mensen zich veiliger voelen? En wat betekent het als maatregelen weliswaar effectief zijn, maar ook andere, minder gewenste effecten hebben? Ook het begrip dadergericht is voor meer uitleg vatbaar. Het betekent allereerst dat niet alleen de gepleegde daad, maar ook de omstandigheden waarin de dader tot zijn daad gekomen is, een rol speelt. Heeft de persoon in kwestie een psychische stoornis, begaat hij of zij deze daad voor de eerste of voor de tiende keer, wat zijn de (familie)omstandigheden? Een dadergerichte benadering (eerder werd de term persoonsgericht gebruikt) komt mede voort uit de problematiek rond veelplegers: sommige delictplegers komen keer op keer voor de rechter zonder dat de betreffende zaken in hun totaliteit worden gezien. Door meer aandacht te hebben voor de dader en niet alleen voor het afzonderlijke delict, is een effectievere aanpak mogelijk. Dadergericht omvat inmiddels echter meer: het maakt het mogelijk dat politie en justitie 'preventief' aan de slag gaan, dus al voordat een (nieuw) strafbaar feit is gepleegd. Dit vloeit voort uit het denken in termen van risicogroepen en risicopersonen. Zelfs in het taalgebruik zien we dit terug: er wordt niet meer gesproken over jongeren die strafbare feiten plegen, maar over 'criminele jongeren'. Niet de criminele daad wordt dan afgekeurd, maar de persoon zelf.

Het doel van dit advies is om een reflectie te geven op de beoogde effectieve en dadergerichte aanpak van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Onze motivatie is er niet in gelegen dat maatregelen niet effectief zouden moeten zijn of dat er geen aandacht nodig is voor de persoon en context van de dader. Onze zorg ligt in het feit dat een effectieve en dadergerichte aanpak gepaard kan gaan met neveneffecten die ofwel haaks staan op de gewenste effectiviteit ofwel om andere redenen tegenwicht behoeven. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat het voorstel voor een adolescentenstrafrecht ingebed is in een aantal ontwikkelingen binnen en rondom het strafrecht die weliswaar effectief lijken, maar dit niet altijd zijn. We zullen dat in het vervolg van het advies nader uitwerken.

1.3 *Vraagstelling en leeswijzer*

De vraag die in dit advies centraal staat, is die naar de risico's van een effectieve en dadergerichte aanpak binnen het adolescentenstrafrecht. Daarbij zullen we vooral ingaan op de ontwikkelingen binnen en rondom het strafrecht waarbinnen het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht zal landen en waarvan het voorstel ook mede een uitingsvorm is.

De opbouw van het briefadvies is als volgt. In hoofdstuk 2 beschrijven we kort het conceptwetsvoorstel adolescentenstrafrecht en de belangrijkste reacties op het wetsvoorstel. In hoofdstuk 3 beschrijven we vier ontwikkelingen waarvan het de vraag is in hoeverre ze de interventies gericht op adolescenten effectief maken en tegen welke prijs. We eindigen ons briefadvies met een conclusie en aanbevelingen.

2

Jeugd- en adolescentenstrafrecht

Wat is de beweegreden om een afzonderlijk adolescentenstrafrecht in te voeren? We staan kort stil bij de historische achtergrond van het wetsvoorstel, om vervolgens de kern van het wetsvoorstel te beschrijven, alsook de reacties die hierop al zijn verschenen.

2.1 Tussen jeugd en volwassenheid

Vanaf de dag dat je 18 jaar wordt, ben je in Nederland volwaardig staatsburger.² Staatsburgerschap geeft een burger bepaalde rechten, zoals het kiesrecht en de aanspraak op bepaalde voorzieningen (het behalen van het rijbewijs bijvoorbeeld). Bij het staatsburgerschap horen ook bepaalde plichten die via wetten zijn opgelegd. Voor burgers die strafbare feiten plegen (en dus hun plicht niet nakomen) is het (commune) strafrecht van toepassing. Voor minderjarigen die strafbare feiten plegen, gelden andere regels. Kinderen tot 12 jaar kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd (wat niet wil zeggen dat er geen interventies plaatsvinden). Voor jongeren tussen de 12 en 18 jaar geldt in principe het jeugdstrafrecht (De Jonge en Van der Linden 2007). Deze scheiding tussen minderjarigen en meerderjarigen betekent niet alleen een afzonderlijk strafrecht, maar ook een gescheiden beleid, eigen instanties en instellingen, en aparte statistieken. Deze harde knip tussen minderjarigen en meerderjarigen staat de laatste tijd regelmatig ter discussie, omdat de transitie van kind naar volwassene in de praktijk langzaam verloopt en zeker niet rond het achttiende levensjaar is voltooid (zie Blokland, Palmen en Van San 2012). Toch bestaat er in Nederland enige flexibiliteit rondom de leeftijdsgrens van 18 jaar. Op 16- en 17-jarigen kan onder bepaalde voorwaarden ook het volwassenenstrafrecht worden toegepast en op 18- tot 21-jarigen kan het jeugdstrafrecht worden toegepast. Van deze mogelijkheid wordt overigens in de praktijk beperkt gebruik gemaakt.³

De gedachte achter een afzonderlijk jeugdstrafrecht is dat minderjarigen recht hebben op een andere behandeling dan volwassenen: minderjarigen hebben een verminderde verantwoordelijkheid, omdat ze in allerlei opzichten nog niet volwassen zijn. Vanuit deze gedachte heeft Nederland al in 1905 een civielrechtelijke, een administratiefrechtelijke en een strafrechtelijke kindwet ingevoerd. Deze drie kindwetten zijn gericht op de mogelijkheden van bescherming en (her)opvoeding van bedreigde kinderen. In 1965 werd het jeugdrecht aangepast door de herinvoering van een benedengrens, namelijk van 12 jaar. Vanaf 1995 geldt een herzien jeugdstrafrecht, waardoor het verschil tussen het jeugd- en het volwassenenstrafrecht iets minder groot werd: het jeugdstrafrecht kent nu meer bestraffende en het volwassenenstrafrecht meer opvoedkundig elementen. Deze aanpassingen betekenden in de praktijk een verzwaring van het jeugdstrafrecht, bijvoorbeeld door de verhoging van de strafmaxima. Ook werden de criteria om het volwassenenstrafrecht op 16- en 17-jarigen te kunnen toepassen versoepeld.

De afgelopen jaren is er vanuit verschillende invalshoeken discussie gevoerd over de leeftijdsgrenzen in het strafrecht (voor een overzicht zie bv. Hoekendijk en Niemeijer 2010; Herweijer

2011; Weijers 2011). Enerzijds zijn er vanuit de wetenschap en de praktijk argumenten aangevoerd om het volwassenenstrafrecht pas op latere leeftijd toe te passen, hetzij door de leeftijdsgrens voor het jeugdstrafrecht te verhogen, hetzij door de invoering van een afzonderlijk strafrecht voor jongvolwassenen (Doreleijers en Fokken 2010; R SJ 2011). Het idee achter deze vormen van adolescentenstrafrecht is dat jongeren pas rond het vijfentwintigste levensjaar in meerdere opzichten volwassen zijn. Anderzijds zijn vanuit de politiek en delen van de samenleving argumenten aangevoerd om het volwassenenstrafrecht juist ruimer toe te passen op jongeren. Jongeren die een 'volwassen' delict plegen, zouden immers ook een 'volwassen' straf verdienen. Demissionair staatssecretaris Teeven beoogt in principe recht te doen aan beide invalshoeken: '[...] heb ik niet alleen mijn oor laten hangen naar de wetenschappelijke inzichten, maar ook naar hoe daar in onze samenleving over wordt gedacht' (TK 2011/2012: 28).

2.2 Wetsvoorstel adolescentenstrafrecht

In december 2011 is het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht gepresenteerd, bedoeld voor de groep 16- tot 23-jarigen die strafbare feiten plegen (VenJ 2011). Het wetsvoorstel is zoals gezegd een bundeling van diverse voorstellen om jongeren en jongvolwassenen die delicten hebben gepleegd adequater aan te pakken.

Een kernonderdeel van het wetsvoorstel betreft het vergroten van de flexibiliteit rondom de leeftijdsgrens van 18 jaar. Waar nu het jeugdstrafrecht kan worden toegepast op 18- tot 21-jarigen, zal dat straks ook op personen tot 23 jaar mogelijk zijn. Volgens de Memorie van Toelichting zal met dit het wetsvoorstel 'het volledige sanctiepakket uit het jeugdstrafrecht en het gewone strafrecht beschikbaar [worden gesteld] voor de groep adolescenten van 16 tot 23 jaar' (VenJ 2011: 15). Deze maximale flexibiliteit rond de leeftijdsgrens van 18 jaar vormt 'de kern van de wettelijke uitwerking van het adolescentenstrafrecht' (VenJ 2011: 14). Naast de mogelijkheid om meer flexibiliteit ter beschikking te hebben (wat in feite nu ook al zo is), vindt er tevens een wettelijke verankering plaats om ook daadwerkelijk de afweging te maken tussen de inzet van het jeugd- en volwassenenstrafrecht (motiveringsplicht). Flexibiliteit wordt met andere woorden ook wettelijk afgedwongen.

Een andere component van het wetsvoorstel betreft de aanscherpingen in het jeugdsanctiestelsel: het afschaffen van de mogelijkheid om een 'kale' taakstraf op te leggen bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven, een versoepeling van de mogelijkheid om een plaatsing in een jeugdinstelling (PIJ-maatregel) om te zetten in een terbeschikkingstelling (TBS-maatregel), het toestaan om de reclassering voor 16- en 17-jarigen in voorkomende gevallen in handen te leggen van de volwassenenreclassering, en tot slot de ruime mogelijkheid om jongeren in het kader van de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) onder elektronisch toezicht, in nachtdetentie of in een Justitiële Jeugdinstelling te plaatsen.⁴ Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het idee dat maatschappelijke veiligheid en bescherming van slachtoffers meer nadruk moeten krijgen bij de strafoplegging.

2.3 Reacties op het wetsvoorstel

Op verzoek van de staatssecretaris zijn inmiddels diverse reacties op het wetsvoorstel verschenen.⁵ De meeste adviezen hebben uitgebreid aandacht besteed aan een juridische beoordeling van het wetsvoorstel en sommige ook aan de consequenties voor de uitvoerings-

praktijk. Voor deze aspecten verwijzen we naar de adviezen zelf. Hier stippen we kort enkele algemene kritiekpunten aan op het wetsvoorstel die ook van belang zijn voor dit briefadvies.

2.3.1 *Flexibilisering van de leeftijdsgrenzen*

In het algemeen is positief gereageerd op het verhogen van de leeftijdsgrens van 21 naar 23 jaar, waarmee het jeugdstrafrecht voor een grotere groep beschikbaar zou komen. Hiermee wordt aangesloten bij de gedachte dat adolescenten geen volwassenen zijn en dus op andere wijze dienen te worden behandeld (Loeber et al. 2012). Wel heerst er scepsis over het antwoord op de vraag in hoeverre er door flexibilisering daadwerkelijk meer rekening gehouden wordt met de ontwikkelingsfase van adolescenten.

Negatief zijn de meeste adviezen over het ruimer toepassen van het volwassenenstrafrecht op 16- en 17-jarigen. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de Kinderombudsman zijn hier het meest helder over: Nederland handelt – overigens ook al in de huidige situatie waarin 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht berecht mogen worden – in strijd met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVKR) van de Verenigde Naties.⁶

2.3.2 *Verzwarend van het jeugdstrafrecht*

Kritiek is gekomen op de voorgestelde verzwarend van het jeugdstrafrecht in het wetsvoorstel. In de meeste adviezen wordt benadrukt dat op deze wijze de pedagogische grondslag niet langer het leidende beginsel van het jeugdstrafrecht zal zijn. De vrees bestaat dat de ontwikkeling van de adolescent ten onrechte ondergeschikt wordt gemaakt aan noties als vergelding en een veilige samenleving. Hun argumentatie is dat er daarmee sprake is van schending van de IVKR, dat er geen empirische ondersteuning is voor de veronderstelling dat hiermee Nederland veiliger wordt (het kan zelfs averechts uitpakken) en er ook geen aanleiding is: adolescenten plegen niet eerder of meer delicten of geen zwaardere delicten dan bijvoorbeeld een decennium geleden.

2.3.3 *Onderbouwing van het wetsvoorstel*

Tot slot vallen veel adviezen over de gebrekkige onderbouwing van het wetsvoorstel en de selectieve inzet van de beschikbare kennis. De Kinderombudsman concludeert dat de voorgestelde verzwarend 'geen enkele wetenschappelijke steun' vindt en dat niet wordt 'onderbouwd waarom strenger straffen en harder optreden daadwerkelijk bij zou dragen aan een veiligere maatschappij'. En de RSJ meent dat 'bij de voorgestelde maatregelen niet (wetenschappelijk) [is] onderbouwd of en zo ja hoe zij bijdragen aan een veiliger Nederland'. Ook in andere commentaren krijgt de gebrekkige onderbouwing van het wetsvoorstel ruim aandacht (vergelijk Weijers 2012: 199; Liefwaard 2011: 2499).

2.4 *Conclusie*

De kern van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht betreft de mogelijkheid om voor 16- tot 23-jarigen op flexibele wijze elementen van het jeugd- dan wel het volwassenenstrafrecht toe te passen. Dat moet het mogelijk maken om jonge delictplegers effectief en dadergericht aan te pakken. Nu kent Nederland al de mogelijkheid om in bijzondere gevallen het jeugdstrafrecht in te zetten voor jongeren tot 21 jaar (het wetsvoorstel zou alleen de leeftijdsgrens met twee jaar verhogen), alsook de mogelijkheid om het volwassenenstrafrecht toe te passen op

16- en 17-jarigen (dit overigens tot onvrede van diverse instanties die een strikte leeftijdsgrens van 18 jaar bepleiten).

De motivatie achter het adolescentenstrafrecht gaat dan ook verder. Het is een signaal naar de samenleving dat het plegen van strafbare feiten niet wordt geaccepteerd en dat criminaliteit vraagt om een 'harde, doelmatige aanpak'. De gedachte achter dit wetsvoorstel is bovendien dat het strafrecht het juiste instrumentarium is om deze aanpak te realiseren. In het volgende hoofdstuk verkennen we de mogelijkheden en risico's van de voorgestelde dadergerichte en effectieve aanpak.

3

Effectief en dadergericht: mogelijkheden en risico's

De in het wetsvoorstel gepresenteerde nadruk op een effectieve en dadergerichte aanpak zullen we in dit hoofdstuk leggen langs enkele ontwikkelingen rondom en binnen het strafrecht. De overkoepelende noemer van deze ontwikkelingen is de toenemende rationalisering in onze samenleving, die zich de laatste jaren vooral uit in het denken over effectiviteit en efficiëntie, en in het denken over risico's en het beheersen van die risico's. Dit is ook terug te zien in het domein van het strafrecht. Beleidsontwikkelingen als de ketenbenadering, evidencebased werken en risicotaxatie passen in de gedachte om het strafrecht in te zetten als instrument om maatschappelijke problemen op te lossen. Deze rationalisering kan echter ook een keerzijde hebben. Vooral bij adolescenten, waar met de juiste interventies relatief veel kan worden bereikt (adolescenten zijn immers nog in ontwikkeling), is flexibiliteit belangrijk. Een te ver doorgevoerde rationalisering kan die flexibiliteit beperken. We staan stil bij vier ontwikkelingen en stellen ons de vraag in hoeverre deze invloed hebben op de invulling van een dadergerichte en effectieve aanpak, en andersom.

3.1 Toenemende verwevenheid met de samenleving

Een belangrijke ontwikkeling is dat het strafrecht zich langzamerhand steeds meer met de samenleving gaat verweven, waardoor de scheidslijn tussen het strafrecht en de samenleving minder scherp wordt en de greep van het strafrecht op de burger toeneemt. In een veiligheidscultuur als de onze (zie onder meer Boutellier 2002) wordt verwacht dat risico's worden 'beheerst' en wordt het strafrecht als een voor de hand liggend instrument gezien om dit te realiseren (Crijns 2012). Dit proces van verweving gaat subtiel en sluipenderwijs en komt mede voort uit de roep om integrale aanpakken en ontkokerd beleid (RMO 2008). Politie, justitie, jeugdzorg en andere instanties worden gezamenlijk geacht de problemen te bestrijden. Daarachter zit een ambitieuze gedachte. Als we maar ontkokerd en integraal te werk gaan, dan moet het toch mogelijk zijn om tot oplossingen te komen. Het probleem is dat deze houding in de praktijk niet alleen tot extra bureaucratie en coördinatielagen leidt, maar ook ontkent dat verschillende instituties verschillende legitimiteitsgronden hebben. Het gevaar bestaat dan dat verschillende taken vertroebeld raken. De jeugdzorg staat ten principale in het teken van zorg en het strafrecht staat in het teken van recht. Wanneer jongerenwerkers en burgers verantwoordelijk gemaakt worden voor 'opsporing', vindt een vermenging van functies plaats, die uiteindelijk een inbreuk kan zijn op de rechtsbescherming van burgers (vergelijk RMO 2007).

Juist de nadruk op een dadergerichte aanpak zoals die in het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht wordt voorgestaan, heeft als risico dat de grenzen van de verschillende domeinen onvoldoende gerespecteerd worden. Wanneer iedereen in de samenleving gericht is op 'het vinden van daders', vindt onvoldoende correctie plaats vanuit andere invalshoeken (RMO 2008: 75). In feite domineert het strafrechtelijke aspect dan ook dat van de zorg, hulp en begeleiding. Het zijn echter ook de sectoren zelf die roepen om risicobeheersing. Dit blijkt wel uit het feit

dat niet alleen de overheid zich meer toelegt op strafrechtelijke interventies, maar (in andere vorm) ook maatschappelijke organisaties zelf. Dat deze organisaties hun verantwoordelijkheid nemen door duidelijke normen te stellen, zeker in bijvoorbeeld het onderwijs, valt toe te juichen zolang deze normstelling gericht is op correctie en conflictoplossing. Een al te snelle inzet van uitsluitende sancties zou wel eens contraproductief kunnen uitpakken. Een illustratief voorbeeld is dat roc-instellingen voor stagiaires een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) vragen. Beschikt een student niet over een VOG, dan kan de stage – en in feite ook de afronding van de opleiding – geen doorgang vinden, met alle gevolgen van dien voor de kans op het vinden van een baan. Een dergelijke sanctie heeft voor de betreffende jongere dus grote consequenties. Het is begrijpelijk dat het voor sommige stageplaatsen belangrijk is dat jongeren niet in de ‘verleiding’ komen opnieuw strafbare feiten te plegen, maar de vraag is of ogenschijnlijk onschuldige maatregelen niet te veel dwingende of uitsluitende gevolgen hebben voor individuele burgers om aan het maatschappelijk verkeer te kunnen deelnemen (zie ook: Boone et al. 2011).

Hieraan gerelateerd is ook de discussie rondom verantwoordelijkheid. Enerzijds zien we dat het ‘oplossen’ van problemen als gevolg van onderlinge spanningen en conflicten tussen (groepen) mensen naar de overheid wordt geschoven. We zien dit ook bij criminaliteit en overlastgevend gedrag door jongeren. Dit soort pubergedrag wordt al gauw als bedreigend en ontoelaatbaar gezien. Veel burgers beschouwen het vooral als de taak van anderen, van instellingen en professionals, om jongeren op het goede pad te houden. ‘[...] als medeburgers van onze jeugdigen lijken we het opvoeden verleerd te zijn,’ aldus Hermanns (2009: 19). De overheid accepteert deze ‘opgelegde taak’ door in te grijpen via het strafrecht. Dit uit zich onder meer in het feit dat politie en justitie eerder en vaker optreden tegen gedragingen die voorheen niet werden gezien als jeugdcriminaliteit en daardoor gedragingen in feite zwaarder zijn gaan kwalificeren (Korf et al. 2012). Ook het toekennen van opsporingsbevoegdheden aan professionals (zoals de controleur van de tram die ook buitengewoon opsporingsambtenaar is) is hiervan een voorbeeld. Het gevaar bestaat dat er bij de uitoefening van deze functies onduidelijkheden ontstaan over macht en gezag en daardoor juist onwenselijk gedrag wordt gegenereerd in plaats van voorkomen. Anderzijds zien we dat de overheid – mede als gevolg van beperkte capaciteit – burgers en maatschappelijke instanties vraagt om mee te werken bij dit ingrijpen. Maatschappelijke instanties en burgers worden bijna een verlengstuk van politie en justitie door ze een rol te geven bij de proactieve opsporingsacties. Zo zijn in Den Haag afspraken gemaakt waarbij jongerenwerkers niet alleen de politie moeten informeren over strafbare feiten (op zich was dat voorheen ook al het geval, nieuw is dat dit met naam en toenaam moet gaan gebeuren), maar ook over bijvoorbeeld overlast en drank- en drugsgebruik (AD 2012). Burgers worden bovendien ingeschakeld via zogeheten AMBER Alerts en een burgernet dat is opgezet. Recentelijk heeft de politie zelfs delen van het onderzoeksdossier op internet geplaatst met de oproep mee te denken bij een vermissingzaak waarin de politie zelf is vastgelopen. Politie en justitie zoeken steeds meer samenwerking met burgers en professionals, vaak zonder dat er een rechter aan te pas komt.

3.2 Productgericht werken

Een tweede ontwikkeling is dat binnen de strafrechtketen een sterke nadruk op efficiëntie wordt gelegd. Het gevolg daarvan kan zijn dat instanties die betrokken zijn bij de strafrechtketen zich eenzijdig gaan opstellen als een productgericht bedrijf. Op het terrein van veiligheid en strafrecht gaat het bijvoorbeeld om de (taak)organisaties als politie, openbaar minis-

terie en Dienst Justitiële Inrichtingen, alsmede slachtofferhulp en reclasseringsinstellingen en zelfs de onafhankelijke rechterlijke macht. Steeds vaker worden ze gezien als schakels in een lange keten met één en hetzelfde doel, gefinancierd door één en dezelfde opdrachtgever, namelijk de overheid. Aandacht voor efficiënter werken biedt vanzelfsprekend mogelijkheden voor het verantwoord omgaan met belastinggeld, maar heeft ook een keerzijde.

Een gevolg kan zijn dat de verschillende organisaties hun autonome positie en legitimiteit dreigen in te leveren. Als iedereen onderdeel van de keten wordt, dan bepaalt de keten uiteindelijk de werkwijze en vormt de keten de grondslag voor het optreden. Dit is niet zonder risico's, ten eerste omdat organisaties zelf vaak heel goed weten welke taken noodzakelijk zijn, ten tweede omdat hun onafhankelijkheid vaak essentieel is. Dat geldt zeker voor een instantie als de onafhankelijke rechterlijke macht. 'Het is namelijk de rechtsstatelijke taak van de rechter om de burger rechtsbescherming te bieden tegen de overheid en daarom de andere schakels in de keten te controleren en indien nodig te corrigeren. Met de groeiende dominantie van het "ketendenken" loopt de Rechtspraak het gevaar geïntegreerd te worden in de uitvoering van het politieke beleid of als verlengstuk ervan te worden gezien,' aldus de Amsterdamse hoogleraar rechtspleging Bauw (2011: 16).

Daarnaast is er sprake van een directe koppeling tussen productieafspraken en financiering. Dit heeft er toe geleid dat allerlei (oorspronkelijke) maatschappelijke taken van een organisatie naar de achtergrond verdwijnen, omdat ze niet opgenomen zijn in de afspraken. Een voorbeeld hiervan zijn de drie reclasseringsinstellingen die in de jaren negentig van de vorige eeuw onder druk van het ministerie van Justitie hun werkwijze en organisatie vergaand hebben gestroomlijnd en ook steeds afhankelijker zijn geworden van overheidsgelden (Van Vliet 2007; Moerings 2011). Dit stroomlijnen heeft ook geleid tot een andere invulling van taken. Waar voorheen zorg na detentie (hulpverlening) bij de reclassering een kerntaak was, ligt nu de nadruk op het uitvoeren van controle op de executie van (taak)straffen. Bij Slachtofferhulp geldt een vergelijkbaar verhaal. Waar zij in het verleden vooral emotionele hulp bood aan slachtoffers van misdrijven, biedt zij nu – door financiële prikkels vanuit het ministerie – vooral juridische ondersteuning aan slachtoffers van zaken waarbij de verdachte voor de rechter komt. Als productafspraken echter bepalend worden voor werkzaamheden, zal dit ten koste gaan van de flexibiliteit en het leveren van maatwerk.⁷ Te veel aandacht voor de productafspraken kan bovendien een naar binnen gerichte organisatie opleveren (RMO 2012). Het behoud van de financiering gaat dan ongemerkt prevaleren boven de taken die volgens de missie leidend zouden moeten zijn.

3.3 *Evidencebased werken*

Het denken over effectiviteit is duidelijk zichtbaar in een groeiende aandacht voor de onderbouwing van de samenhang tussen middelen, maatregelen en gewenste effecten bij het terugdringen van de criminaliteit (Van Noije en Wittebrood 2008). Het gebruik van wetenschappelijke kennis bij de onderbouwing van beleid is daarbij gewenst. Interventies waarvan onderbouwd kan worden dat ze waarschijnlijk tot het beoogde doel leiden, verdienen de voorkeur boven interventies waarvan 'evident' is dat ze weinig effect zullen hebben. Toch zijn aan het huidige evidencebased werken – waarbij een sterke nadruk ligt op bevindingen op basis van experimenteel onderzoek – eveneens een aantal risico's verbonden.

Het belangrijkste risico van het strikt evidencebased werken is dat het aantal mogelijke inzetbare interventies wordt ingeperkt. Vanaf 2005 bestaat de zogeheten Erkenningcommissie Gedragsinterventies Justitie, die mogelijke interventies beoordeelt aan de hand van tien kwaliteitscriteria.⁸ Het streven is om in de toekomst alleen nog erkende gedragsinterventies op te leggen.⁹ De beoordeling door de commissie sluit aan bij de 'What Works'-benadering, die tot doel heeft de kans op recidive zo laag mogelijk te houden.¹⁰ In de praktijk blijkt dat de erkende gedragsinterventies vooral op het terrein van de cognitieve gedragstherapie liggen. En omdat alleen erkende interventies mogen worden ingekocht, krijgen andere interventies, bijvoorbeeld gericht op problemen op het gebied van werk, financiën en wonen, minder aandacht (Fischer et al. 2012). Ook interventies op het relationele vlak (veel criminaliteit komt mede voort uit problematische vrienden- of familierelaties) zijn daardoor minder in beeld, terwijl onderzoek juist aantoonde dat aandacht voor deze sociale factoren de kans op recidive verkleinen. Al te strikt vasthouden aan de erkenning vanuit de 'What Works'-beginselen kan daarom beperkend werken, waardoor nuttige interventies worden gemist. Hieraan kan tegemoet worden gekomen door gestructureerde interventies in te zetten die niet alleen gericht zijn op direct criminogene factoren (zoals de erkende gedragsinterventies), maar ook op factoren die van invloed zijn op rehabilitatie en resocialisatie, en die zo meer *indirect* een gunstig effect hebben op recidivevermindering. Fisher et al. (2012) spreken in dit verband van 'approved activities' die naast de geaccrediteerde interventies uitgaan van een minder strak protocol.

Het evidencebased werken wordt verder vooral als belangrijk gezien bij gedragsinterventies als onderdeel van de behandeling, waarbij de effectiviteit van deze interventies wordt beoordeeld in termen van recidivevermindering. Opvallend is dat bij strafrechtelijke interventies zoals geldboetes en vrijheidsstraffen de (bewezen) effectiviteit veel minder een rol speelt. Het is dan niet meer de recidivevermindering die centraal staat (de specifieke preventie), maar de symbolische waarde (de vergelding en de normstelling) van de interventie. We zien deze gedachtegang ook terug in het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht, waar verzwaring van de jeugdsancties een belangrijk aspect is (zie hoofdstuk 2). Interessant is de vraag is of deze meer symbolische doelstellingen dan niet evidencebased zouden moeten zijn en wat dat dan precies betekent.

3.4 Risicotaxatie-instrumenten

Zoals al eerder genoemd, is het denken in termen van risico's dominant in het veiligheidsbeleid. We zien dit terug in het veelvuldig gebruikmaken van zogeheten 'risicotaxatie-instrumenten' in de strafrechtketen (maar ook daarbuiten). Het gaat hierbij om instrumenten waarmee men risicofactoren en beschermende factoren van individuele jongeren inventariseert. Deze factoren kunnen op allerlei vlakken liggen, zoals persoonlijkheidskenmerken, cognitieve vermogens, gezinskenmerken, huisvesting, schoolprestaties, hulpverleningscontacten, eerder gewelddadig of crimineel gedrag, veroordelingen, enzovoort. De gedachte achter het gebruik van risicotaxatie-instrumenten is dat hoe meer risicofactoren en hoe minder beschermende factoren aanwezig zijn, des te groter de kans is dat iemand opnieuw strafbare feiten zal plegen. We spreken hierbij van zogenaamde 'actuariële risicotaxatie': langs mathematische weg wordt op basis van een voorspellingsmodel de kans op recidive bepaald voor een individuele jongere. Deze voorspelde kans vormt belangrijke informatie om tot beslissingen te komen binnen de strafrechtketen.

Bij deze actuariële risicotaxatie zijn nogal wat vraagtekens te plaatsen. Ten eerste is de kans op 'verkeerde' voorspellingen aanzienlijk, met alle gevolgen voor slachtoffers, daders en samenleving. De reclassering maakt bijvoorbeeld al jaren gebruik van RISC. Uit onderzoek naar dit risicotaxatie-instrument blijkt dat de betrouwbaarheid van het instrument weliswaar goed is met het oog op de voorspellende waarde op *algemene* recidive, maar veruit onvoldoende bij individuele veelplegers en first offenders (Van der Knaap et al. 2007; Van der Knaap en Albeda 2009). Een recent artikel in de *British Medical Journal* bevestigde dit beeld en concludeerde dat verdachten (onder wie Nederlandse) vaak ten onrechte als potentiële recidivist worden aangewezen op basis van hun groepskenmerken (Fazel et al. 2012).

Een tweede kanttekening betreft het oorzakelijke verband dat wordt verondersteld tussen risicofactoren en het plegen van strafbare feiten. Oorzaak en gevolg zijn echter allerminst eenduidig. De ontwikkelde statistische modellen met risicofactoren en beschermende factoren zijn vooral gericht op 'voorspellen' en niet op 'verklaren'. En doordat algemene wetenschappelijke kennis toegepast wordt op individuele gevallen, wordt al gauw een causaal verband gesuggereerd dat er niet hoeft te zijn. Daar komt bij dat factoren die vroeger gezien werden als verzachtende omstandigheden nu (straf)verzwarend werken, zoals een jeugdige leeftijd, werkloosheid of verslavingsproblemen. Het kan zelfs leiden tot discriminatie, bijvoorbeeld wanneer etniciteit als risicofactor wordt gezien (Moerings 2003). Het gaat hierbij dus weliswaar in algemene, statistische zin om voorspellers van crimineel gedrag, maar dat geldt niet noodzakelijkerwijs voor individuele gevallen, laat staan dat er ook sprake is van een oorzakelijk verband tussen achtergrondkenmerken en crimineel gedrag.

Bovenstaande raakt aan een principiële kanttekening bij het huidige gebruik van risicotaxaties. Het gevaar bestaat dat we in een situatie belanden waarin de keuzes voor de strafrechtelijke interventie niet meer worden bepaald door de daad en de situatie waarin de verdachte of veroordeelde verkeerde, maar vooral door de *kans* die de delictpleger op basis van zijn risicoprofiel loopt om in herhaling te vervallen (zie ook: Nieuwbeerta en Blokland 2006). Jongeren met een hoog risicoprofiel komen zo eerder in voorlopige hechtenis, en krijgen eerder een celstraf in plaats van bijvoorbeeld een taakstraf of geldboete. Deze verschillen zijn dan niet het gevolg van hun daad, maar van de statistische categorie waartoe ze volgens hun risicoprofiel behoren.

Ook in het huidige wetsvoorstel adolescentenstrafrecht is aandacht voor het gebruik van risicotaxatie-instrumenten, vooral voor het in 2011 ingevoerde Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ).¹¹ Dit is ingevoerd met als doel onderscheid tussen een laag, een middelmatig en een hoog risico op recidive (screening) te maken, de meest geschikte interventie voor de desbetreffende jongere (diagnostiek) te bepalen, en de effectiviteit van die toewijzing te evalueren (evaluatie). Op basis van de *voorspelde* kans op recidive wordt – zodra een jongere na het plegen van een strafbaar feit is verhoord bij de politie – het verdere traject bepaald. Het is de bedoeling dat alle betrokken instanties, van aanhouding tot nazorg, het LIJ gaan gebruiken. Vooral in het begin van de jeugdstrafrechtketen (politie) zijn de voorspellingsmodellen nogal eenvoudig en wordt de risicotaxatie automatisch bepaald, zonder aanvullend oordeel van een professional (Van der Put et al. 2011). Hiervoor wezen we al op de aanwezigheid van 'verkeerde' voorspellingen bij de strafrechtelijke afhandeling: het is ook mogelijk dat er te snel een afdoening plaatsvindt, waardoor een gedegen onderzoek naar achterliggende problemen achterwege blijft.

3.5 Conclusie

Het wetsvoorstel adolescentstrafrecht is gericht op een effectieve en dadergerichte aanpak van de jongeren tussen de 16 en 23 jaar die strafbare feiten hebben gepleegd. Deze voorgestelde effectieve en dadergerichte aanpak gaat evenwel gepaard met ontwikkelingen in en rondom het strafrecht die de flexibiliteit en daarmee uiteindelijk ook de effectiviteit van het strafrecht kunnen inperken. De toenemende verwevenheid van het strafrecht met de samenleving brengt door de dadergerichte aanpak het risico met zich mee dat functies van maatschappelijke domeinen zich met elkaar vermengen, waardoor instanties aan autonomie en legitimiteit dreigen in te boeten. Productgericht werken gekoppeld aan financiële prikkels, selectief evidencebased werken en intensief inzetten van risicotaxatie-instrumenten kunnen bovendien gevolgen hebben die de beoogde effectiviteit en flexibiliteit eerder frustreren dan bevorderen. Het zijn uitingen van een verregaande rationalisering, die uiteindelijk ironisch genoeg kunnen leiden tot irrationeel handelen. Zo kan het zijn dat daders niet beoordeeld worden op grond van hun daad, maar op grond van hun voorspelde kans op recidive vanwege de groep waartoe ze behoren. Dadergericht betekent dan niet zozeer dat er oog is voor de context waarbinnen de dader tot zijn daad is gekomen, maar dat het strafrecht vanuit preventief oogpunt sneller wordt ingezet en ook tot zwaardere veroordelingen kan leiden.

4

Conclusie en aanbevelingen

In dit advies hebben we de consequenties van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht gelegd naast een aantal ontwikkelingen binnen en rondom het strafrecht. Hierbij is vooral de in het wetsvoorstel gepresenteerde effectieve en dadergerichte aanpak kritisch tegen het licht gehouden. Deze aanpak kan ertoe leiden dat het strafrecht te gemakkelijk en te snel als oplossing wordt gezien voor de aanpak van maatschappelijke problemen en dat andere mogelijkheden om jongeren op het rechte pad te houden onvoldoende aandacht krijgen. We zien dan ook dat het strafrecht een prominentere positie heeft gekregen als beleidsinstrument, terwijl het ultimoremiediumkarakter van het strafrecht verder naar de achtergrond verdwijnt.

Dat het strafrecht de betekenis krijgt van een (beleids)instrument zien we onder meer terug in de toenemende verweving met andere domeinen in de samenleving. Justitie, maatschappelijke organisaties en burgers komen terecht in dezelfde keten. Jeugdinstanties worden gemaand om overtredingen met naam en toenaam te melden, en ook burgers krijgen een rol in het signaleren en opsporen van (potentiële) daders. De scheidslijn tussen het strafrecht als onafhankelijk instituut en andere maatschappelijke actoren verliest zo aan scherpte. Deze ontwikkeling, die de samenleving ook wenselijk vindt, heeft een duidelijke keerzijde, namelijk het risico van onnodige uitsluiting en inbreuk op de rechtsbescherming van burgers.

Niet alleen de toenemende verwevenheid van het strafrecht met de samenleving, maar ook de wijze waarop het strafrecht op dit moment is georganiseerd, plaatst de beoogde effectieve en dadergerichte aanpak in het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht in een ander daglicht. Het productiegerichte denken en de ketenbenadering zorgen ervoor dat organisaties minder aandacht hebben voor bepaalde taken vanuit hun missie en zich vooral richten op taken die gekoppeld zijn aan financiële prikkels. Het huidige evidencebased werken leidt ertoe dat mogelijk andere, tevens effectieve, interventies niet worden ingezet. En de inzet van risicotaxatie-instrumenten zorgt ervoor dat de voorspelde kans op toekomstig gedrag een belangrijk stempel drukt op de wijze waarop adolescenten de strafketen doorlopen. Dadergericht is in de praktijk dan ook in zekere zin groepsgericht, en we moeten ervoor zorgen dat dit niet strijdig is met de basale beginselen van de rechtsstaat.

Al met al is het lastig om een oordeel te vellen over het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht als geheel: het bestaat immers uit verschillende onderdelen, en een daadwerkelijk adolescentenstrafrecht wordt niet ingevoerd. Het wetsvoorstel kan echter wel gezien worden als een formele uiting van meer algemene ontwikkelingen rondom en binnen de strafrechtsketen, zoals we in dit briefadvies hebben beschreven. Centraal bij deze ontwikkelingen staan het geleidelijk oprekken van de grenzen van het strafrecht en de ogenschijnlijke flexibiliteit en effectiviteit van het strafrecht, die in de praktijk echter juist averechts kan uitpakken. Het zijn deze ontwikkelingen waar de Raad vraagtekens bij zet en waarvan de Raad verwacht – dat deze extra zwaar zullen uitpakken voor adolescenten. Individuele adolescenten lopen het risico dat zij niet de ondersteuning krijgen die belangrijk is voor hun ontwikkeling tot volwaardige burgers. Een aanpak die niet effectief blijkt, leidt bovendien uiteindelijk niet tot een

veiliger samenleving. Dat het wetsvoorstel ook positieve onderdelen bevat, onderkennen we zeker. Vooral het vergroten van de mogelijkheid om jongvolwassenen volgens het jeugdstrafrecht te veroordelen is een gunstige ontwikkeling. De vraag is echter of daar dit wetsvoorstel voor nodig is of dat dit ook op andere manieren tot stand kan worden gebracht.

We komen tot de volgende aanbevelingen:

1. Grijp niet te snel naar het strafrecht om maatschappelijke problemen op te lossen. Probeer bij delicten zo veel mogelijk te reageren met 'sancties' buiten het strafrecht om (bv. via school of jeugdzorg en met behulp van ouders).
2. Voorkom dat het strafrecht te veel verweven raakt met andere maatschappelijke domeinen. Dat betekent niet dat er geen overleg en eventuele afstemming kan plaatsvinden, maar dit dient altijd te gebeuren met respect voor de verantwoordelijkheid en legitimiteit van de afzonderlijke domeinen. Opvoeden is nog altijd primair de taak van de samenleving, niet van het strafrecht.
3. Waak ervoor om dadergerichtheid toekomstgericht in te vullen. Dat strafrechtelijke beslissingen over een adolescent (juist in het begin van de strafrechtketen) worden genomen op basis van de statistische categorie waartoe de adolescent behoort, geeft zeer te denken. Als we niet uitkijken, doorlopen individuele adolescenten de strafrechtketen op basis van hun *voorspelde* kans op *toekomstig* gedrag en niet op grond van *in het verleden geuit* gedrag. Dit is strijdig met de basale beginselen van het recht.
4. Wees terughoudend met het vaststellen van nieuwe leeftijdsgrenzen. Streef flexibiliteit en daarmee maatwerk niet na door een nieuwe leeftijdsgrens te bepalen, maar door – zowel binnen het jeugdstrafrecht als het volwassenenstrafrecht – de mogelijkheden van een brede inzetbaarheid van interventies te verruimen.

Literatuur

- AD (2012). Jeugdwerker als informant. In: *Algemeen Dagblad/Haagsche Courant*, 16 mei 2012.
- Bauw, E. (2011). *Rechtspraak in tijden van crisis*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Blokland, A., H. Palmen en M. van San (2012). Crimineel gedrag in de jongvolwassenheid. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 54, nr. 2, p. 85-98.
- Bijl, B., R.M. Eenshuistra en E.E. Campbell (2012). *Straffe invloed. Evaluatie van de Gedragsbeïnvloedende maatregel*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie/wodc.
- Boone, M., Y.M. Hokwerda en G. de Jonge (2011). Nadelige gevolgen van een strafrechtelijke veroordeling. In: I. Weijers en F. Imkamp (red.) *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief* (p. 139-152). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- CBS (2012). *Statline*. Geraadpleegd 27 september 2012.
- Crijns, J. (2012). Strafrecht als ultimum remedium. Levend leidmotief of archaïsch desideratum? In: *Ars Aequi*, nr. 1, p. 11-18.
- Doreleijers, T. en J.W. Fokkens (2010). Minderjarigen en jongvolwassenen. Pleidooi voor een evidence based strafrecht. In: *Rechtstreeks*, nr. 2.
- Fazel, S., J.P. Singh, H. Doll en M. Grann (2012). Use of risk assessment instruments to predict violence and antisocial behaviour in 73 samples involving 24.827 people. Systematic review and meta-analysis. In: *BMJ*, nr. 345: e4692.
- Fischer, T.F.C., W.J.M. Captein en B.W.C. Zwirs (2012). *Gedragsinterventies voor volwassen justitabelen. Stand van zaken en mogelijkheden voor innovatie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie/wodc.
- Geuijen, K. (2012). Waarom nemen professionals de ruimte niet? Stille ideologie in de reclassering. In: C. van Montfort, A. Michels en W. van Dooren (red.), *Stille ideologie: onderstromen in beleid en bestuur* (p. 149-164). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Hermanns, J. (2009). *Het opvoeden verleerd*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Herweijer, M. (2011). De leeftijdsgrenzen in het jeugdstrafrecht en het jongvolwassenstrafrecht. In: *Proces*, jg. 90, nr. 4, p. 212-223.
- Hoekendijk, G.P. en E. Niemeijer (2010). Over de betekenis van grenzen in het jeugdstrafrecht. In: *Sancties*, afl. 5, p. 233-246.
- Huls, F. (2011). Aangehouden verdachten. In: A.M. van der Laan en M. Blom (red.), *Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010* (p. 51-67). Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie/wodc en CBS.
- Jonge, G. de, en A.P van der Linden (2007). *Jeugd & Strafrecht: een leer- en praktijkboek over het (internationale) jeugdstrafrecht en jeugdstrafprocesrecht* (tweede druk). Deventer: Kluwer.
- Knaap, L.M. van der, L.E.W. Leenarts en L.T.J. Nijssen (2007). *Psychometrische kwaliteiten van de Recidive Inschattingsschalen (RISC). Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, interne consistentie en congruente validiteit*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie/wodc.
- Knaap, L. van der en D.L. Albeda (2009). *De predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISC)*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie/wodc.
- Korf, D.J., A. Benschop, T. Blom en M. Steen (2012). *Minder ernstig, vaker gestraft. Een onderzoek naar de aard en kwaliteit van jeugdcriminaliteit*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Laan, A.M. van der en M. Blom (red.) (2011). *Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010. Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie/wodc en CBS.

- Liefaard, T. (2011). Strafrecht voor adolescenten. Een kritische analyse van de plannen van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. In: *Nederlands Juristenblad*, afl. 37, p. 2496-2502.
- Loeber, R., M. Hoeve, N.W. Slot en P. van der Laan (red.) (2012). *Persisters and desisters in crime from adolescence into adulthood. Explanation, prevention and punishment*. Farnham: Ashgate.
- Moerings, M. (2003). *Straffen met het oog op veiligheid, een onderneming vol risico's*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Moerings, M. (2011). *Een veilige terugkeer in de samenleving: 'Dat zal ons een zorg zijn.'* Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Nieuwbeerta, P. en A. Blokland (2006). Voorspellen van criminele carrières is moeilijk. Zeker waar het de verre toekomst betreft. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 48, nr. 4, p. 361-377.
- Noije, L. van en K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pomp, E. (2009). *Het Good Lives Model. Een literatuurstudie*. Utrecht: Expertisecentrum Forensische Psychiatrie.
- Put, C. van der, H. Spanjaard, L. van Domburgh, T. Doreleijers, H. Lodewijks, H. Ferwerda, R. Bolt en G.J. Stams (2011). Ontwikkeling van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht (LIJ). In: *Kind en Adolescent praktijk*, jg. 10, afl. 2, p. 76-83.
- RMO (2007). *Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2008). *De ontkoking voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO/RVZ (2009). *Investeren rondom kinderen*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling/Raad voor de Volksgezondheid & Zorg.
- RMO (2012). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RSJ (2011). *Het jeugdstrafproces. Toekomstbestendig!* Den Haag: Raad voor de Strafrechts-toepassing en Jeugdbescherming.
- TK (2011/2012). *Jeugdcriminaliteit. Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 28741, nr. 18.
- VenJ (2011). Wetsvoorstel en memorie van toelichting adolescentenstrafrecht. www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/16/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting-adolescentenstrafrecht.html
- Vliet, J.A. van (2007). Rechters en reclassering als ketenpartners. In: *Justitiële Verkenningen*, jg. 33, nr. 6, p. 77-89.
- Weijers, I. (2011). De leeftijdsgrenzen. In: I. Weijers en F. Imkamp (red.), *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief* (p. 153-169). Den Haag: Boom Lemma.
- Weijers, I. (2012). Adolescentenstrafrecht: Kanttekeningen bij voorstel staatssecretaris Teeven. In: *Ars Aequi*, nr. 3, p. 198-202.

Noten

- 1 Dit advies is geschreven op basis van het wetsvoorstel zoals dat in december 2011 is gepresenteerd. (VenJ 2011) Naar verwachting zal het (aangepaste) wetsvoorstel in december 2012 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.
- 2 Deze grens geldt sinds 1988: tot 1988 gold 21 jaar als algemene grens voor meerderjarigheid en tot 1901 was dat 23 jaar.
- 3 In de afgelopen jaren werd het volwassenenstrafrecht op ruim 100 jongeren per jaar toegepast (1% á 2% van alle jeugdzaken voor de rechter). Het jeugdstrafrecht wordt ongeveer

- 25 keer per jaar toegepast op 18- tot 21-jarigen (in 0,2% van de rechtbankzaken bij deze leeftijdsgroep).
- 4 Aanvankelijk was er in het wetsvoorstel ook sprake van een verhoging van de maximale duur van de jeugddetentie van twee naar vier jaar. In het regeerakkoord *Bruggen slaan* van het kabinet-Rutte II is echter opgenomen dat de maximale jeugddetentie twee jaar blijft.
 - 5 Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), Jeugdzorg Nederland en de reclasseringsinstellingen, evenals aan de Kinderombudsman. Vrijwel alle adviezen van deze organisaties zijn te vinden op de websites van de betreffende organisaties.
 - 6 Nederland heeft in dit verband een voorbehoud geformuleerd bij het IVRK.
 - 7 Dat dit speelt bleek duidelijk bij een experiment in een reclasseringsregio waarbij medewerkers meer ruimte kregen hun werk naar eigen professioneel inzicht in te vullen (Geuijen 2012). Het experiment mislukte en een van de factoren die daarbij een rol speelde was dat de reclassering intern tegenstrijdige doelstellingen heeft waardoor medewerkers onvoldoende houvast hadden bij hun handelen.
 - 8 Beoordeling mondt uit in (voorlopige) erkenning of niet-erkenning. In oktober 2012 had de commissie zeventien gedragsinterventies voor jeugdigen erkend en zeven voor volwassenen.
 - 9 Gedragsinterventies kunnen worden aangeboden in het kader van een strafrechtelijke voorwaarde, een straf of een maatregel. Voor jeugdigen is in 2008 de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) ingevoerd, waarmee beoogd werd kinderrechters meer en betere instrumenten in handen te geven (Bijl et al. 2012).
 - 10 Interventies dienen afgestemd te zijn op het recidiverisico (risicoprincipe), moeten zich richten op de veranderbare criminogene factoren (behoefteprincipe) en dienen responsief te zijn, dat wil zeggen dat ze rekening moeten houden met individuele eigenschappen van de jongere, zoals leefstijl, intelligentie en behandelmotivatie (responsiviteitsprincipe). De 'What Works'-benadering kan gezien worden als de 'officiële leer' van het ministerie van Veiligheid en Justitie, waarin het risicodenken met het oog op recidivevermindering centraal staat. Een alternatieve benadering is het zogenaamde 'Good Lives Model' dat zich meer richt op het mentale vermogen van mensen: recidivevermindering wordt nagestreefd door zich te richten op versterking van de capaciteiten van de delinquent (Pomp 2009). In de basismethodiek *youturn* waarmee sinds 2010 in alle Justitiële Jeugdinrichtingen wordt gewerkt, komen elementen uit beide benaderingen aan de orde.
 - 11 Naar aanleiding van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht zijn het openbaar ministerie en de rechtbank in Almelo en Groningen momenteel tot een experiment overgegaan om alle 16- tot 23-jarige verdachten te screenen op basis van het LIJ.

Bijlage 1: Geraadpleegde deskundigen

Dhr. prof. dr. J.M. Barendrecht	Tilburg University
Dhr. dr. K.W.H. van Beek	ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
Dhr. mr. A.P.G. de Beer	openbaar ministerie Rotterdam
Mw. mr. M. Berger	Defence for Children, Leiden
Dhr. drs. A.P. de Boer	ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
Dhr. prof. dr. H. Boutellier	Verwey-Jonker Instituut, Utrecht
Mw. prof. mr. C.P.M. Cleiren	Universiteit Leiden
Mw. mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers	voorheen openbaar ministerie
Mw. mr. dr. H.W.J. Gelinck	Legal Accountability, Nigtevecht
Mw. mr. M.A.C. Herweijer	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Den Haag
Dhr. mr. J.H. Janssen	Rechtbank Rotterdam
Dhr. mr. M.A.H. Kempen	ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
Mw. drs. H. van Kempen	ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
Mw. mr. C. van der Kooi	Defence for Children, Leiden
Dhr. G.P. Hoekendijk	ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
Dhr. M. van der Klei	Jeugdzorg Nederland (jeugdreclassering), Utrecht
Mw. dr. M.H.C. Kromhout	Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
Dhr. dr. A.M. van der Laan	ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
Dhr. prof. dr. P.H. van der Laan	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam
Mw. mr. W.S. Leenders	ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
Dhr. prof. mr. T. Liefwaard	Universiteit Leiden
Dhr. prof. dr. W.H.J. Meeus	Universiteit Utrecht
Dhr. prof. dr. P. Nieuwbeerta	Universiteit Leiden
Dhr. prof. dr. I. Weijers	Universiteit Utrecht