

# Volop in ontwikkeling

## De toepassing van het adolescentenstrafrecht

Han Spanjaard, Wendy Buysse & Marc Noom\*

### 1. Inleiding

Het adolescentenstrafrecht (ASR) houdt in dat er voor personen in de leeftijd van 16 tot 23 jaar een flexibele toepassing mogelijk is van sancties uit het jeugd- en volwassenenstrafrecht. Het ASR is in werking getreden op 1 april 2014. Afhankelijk van de ‘persoon van de dader’ en de ‘omstandigheden waarin het feit is gepleegd’ kan bij een strafzaak tegen een jongvolwassene gekozen worden voor de toepassing van een sanctie uit het jeugdstrafrecht (JSR) of uit het volwassenenstrafrecht (VSR). Bij personen van 18 tot en met 22 jaar die verdacht worden van een strafbaar feit is daarmee de vraag aan de orde of sancties uit het JSR beter passend zijn dan sancties uit het VSR. Omgekeerd, als een verdachte 16 of 17 jaar is, er vastgesteld is dat het ten laste gelegde feit is bewezen en het feit en de verdachte strafbaar zijn, dan kan de rechter besluiten om een sanctie uit het VSR toe te passen. Dit kan een rechter doen als hij daartoe grond vindt in de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot de invoering van het ASR werd gesproken over ‘onvoltooid ontwikkeling’ van de jongvolwassene als reden om een sanctie op te leggen uit het JSR in plaats van het VSR.<sup>1</sup> Dit begrip heeft echter zowel in theorie als in praktische toepassing nogal wat haken en ogen. Wat is onvoltooid ontwikkeling en hoe meet je dat?

In dit artikel presenteren we enkele resultaten van ons onderzoek naar het begrip onvoltooid ontwikkeling en mogelijke oplossingen voor knelpunten in de toepassing van het adolescentenstrafrecht.<sup>2</sup> Alvorens in te gaan op de consequenties van

\* Drs. H.J.M. Spanjaard is ontwikkelings- en GZ-psycholoog. Hij ontwikkelt, implementeert en evalueert preventie-, hulpverlenings- en behandelprogramma's voor kinderen en jongeren met (ernstig) probleemgedrag en hun ouders. Han verricht zijn werkzaamheden vanuit bureau Spanjaard Development & Training. ([www.hanspanjaard.nl](http://www.hanspanjaard.nl)) Dr. W.H. Buysse is senior onderzoeker bij de DSP-groep. Zij doet onderzoek naar beleid en interventies voor jongeren en (jong)volwassenen op het terrein van de jeugdzorg, justitie en het sociaal domein. Dr. M.J. Noom is lector bij de Hogeschool van Amsterdam, met als onderwerp het voorkomen van externaliserend probleemgedrag bij jongeren. Daarnaast is hij universitair docent bij de Universiteit van Amsterdam, bij de afdeling forensische orthopedagogiek, waar hij zich vooral bezighoudt met onderzoek naar jeugdinterventies.

1 *Kamerstukken II 2012/13, 33498, nr. 3: Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht*, memorie van toelichting, Tweede Kamer der Staten-Generaal 2013.

2 H.J.M. Spanjaard e.a., *Achterlopende ontwikkeling. Het begrip 'onvoltooid ontwikkeling' in de toepassing van het adolescentenstrafrecht*, Amsterdam: Spanjaard Development & Training 2020.

de invoering van het ASR voor de ketenpartners schetsen we kort de uitgangspunten en uitvoeringspraktijk van het adolescentenstrafrecht.

## 2. Het adolescentenstrafrecht

Belangrijke argumenten voor de invoering van het ASR waren enerzijds de individuele verschillen in rijping en volwassenwording bij jongeren en anderzijds het gegeven dat de rijping en volwassenwording bij veel jongvolwassenen doorlopen tot na het 18de levensjaar.<sup>3</sup> Met andere woorden, bij jongvolwassenen ouders kan er sprake zijn van een ‘onvoltooide ontwikkeling’. De gedachte is dat deze ouders meer gebaat zijn met een sanctie uit het meer pedagogisch georiënteerde JSR. In het JSR ligt de focus immers op heropvoeding en resocialisatie. Zolang de jongere nog in ontwikkeling is, kan het gedrag van een verdachte gemakkelijker bijgestuurd worden, waardoor de kans op herhaling kleiner wordt. In het VSR ligt de nadruk meer op bestraffing en vergelding.

Voor de keuze sancties uit het JSR of uit het VSR zijn de vordering door de officier van justitie en de advisering door reclasseringswerkers en pro justitia-rapporteurs van belang. De officier van justitie zet de eerste stap in de toepassing van het adolescentenstrafrecht. Wanneer de officier van justitie van mening is dat een meerderjarige verdachte van 18 tot en met 22 jaar in aanmerking komt voor sancties uit het JSR, kan deze verdachte tijdens zijn voorlopige hechtenis geplaatst worden in een justitiële jeugdinstelling (JJI) in plaats van een huis van bewaring of andere penitentiaire instelling (PI). De officier van justitie en de rechter kunnen zich over de ontwikkeling van de meerderjarige verdachte laten adviseren door de reclassering en/of de pro justitia-rapporteurs. Zij kunnen desgewenst op hun beurt weer advies inwinnen bij de Raad voor de Kinderbescherming. Het is uiteindelijk aan de rechter om al dan niet sancties uit het JSR toe te passen. Echter, bij 18- tot en met 22-jarige verdachten die niet worden voorgeleid, wordt niet een reclasseringsrapportage opgemaakt, waardoor de afweging JSR of VSR achterwege blijft.

## 3. Afweging onvoltooide ontwikkeling

De invulling van het begrip ‘onvoltooide ontwikkeling’ heeft de wetgever overgelaten aan de praktijk. In de praktijk is er echter onduidelijkheid over de vraag wanneer er sprake is van ‘onvoltooide ontwikkeling’.<sup>4</sup> Dit bemoeilijkt de keuze voor toepassing van sancties uit het JSR of het VSR. Deze afweging vindt plaats op verschillende momenten, door verschillende partijen en met behulp van verschillende

3 Kamerstukken II 2012/13.

4 C.S. Barendregt, M.G.C.J. Beerhuizen & A.M. van der Laan, *De toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen in de praktijk. Een procesevaluatie van het adolescentenstrafrecht*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018; L.J.C. Prop e.a., *Adolescentenstrafrecht. Kenmerken van de doelgroep, de strafzaken en de tenuitvoerlegging*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018.

instrumenten.<sup>5</sup> Van der Laan en collega's concluderen dat er landelijk en lokaal variatie is in hoe de afweging voor een jeugdsanctie tot stand komt.<sup>6</sup>

De eerste afweging vindt plaats aan de 'ZSM-tafel' of – als de jongvolwassene hier niet besproken wordt – zelfstandig door het Openbaar Ministerie (OM). ZSM staat voor 'Zorgvuldig, Snel en op Maat' en betekent dat de ketenpartners in de (jeugd-) strafrechtsketen veelvoorkomende criminaliteit samen aanpakken, op een 'snelle, slimme, selectieve, simpele en samenlevingsgerichte' manier. De officieren van justitie kunnen bij de afweging gebruikmaken van de niet gevalideerde *OM Indicatielijst Jeugdstrafrecht voor 18- tot 23-jarige verdachten*. In de praktijk bleek dat deze indicatielijst nauwelijks wordt gebruikt.<sup>7</sup> Als uit het ZSM-overleg blijkt of als het OM beslist dat sancties uit het JSR mogelijk van toepassing zijn, vraagt de officier een reclasseringsrapportage aan bij een van de drie reclasseringsorganisaties (3RO<sup>8</sup>) of wordt om een pro justitia-rapport gevraagd aan het Nederlandse Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). De reclasseringsorganisaties en het NIFP adviseren ten behoeve van de voorgeleiding en ter terechtzitting. Ook de reclassering en het NIFP hebben screeningslijsten ontwikkeld met indicaties en contra-indicaties voor een advies over het al dan niet toepassen van het JSR. De drie reclasseringsorganisaties gebruiken het *Wegingskader Adolescentenstrafrecht 18-23 jaar* als hulpmiddel bij de overweging in het advies aan de rechter of de betreffende adolescent in aanmerking komt voor sancties uit het JSR of het VSR. Het NIFP heeft de *Wegingslijst Adolescentenstrafrecht* ontwikkeld. Bij voorgeleidingsconsulten kan de NIFP-rapporteur deze lijst gebruiken voor de beantwoording van de vraag of de voorlopige hechtenis in een JJI of een PI plaats moet vinden. Dit kan vervolgens voor de officier van justitie reden zijn om in de vordering inbewaringstelling het voornemen tot toepassing van het ASR op te nemen, met als wettelijk gevolg dat de voorlopige hechtenis in beginsel ten uitvoer wordt gelegd in een JJI. In de pro justitia-rapportage kan de rapporteur de wegingslijst gebruiken bij de beantwoording van de vraag of sancties uit het JSR van toepassing zijn, maar dat is niet verplicht.

In de screeningslijsten van de reclasseringsorganisaties en het NIFP zijn criteria opgenomen over 'handelingsvaardigheden' en om de 'pedagogische mogelijkheden tot verandering' af te wegen, de zogenoemde indicaties voor het jeugdstrafrecht. Bij handelingsvaardigheden gaat het onder andere om het verstandelijk functioneren, risico's inschatten, eigen gedrag organiseren (zelfcontrole) en het zich niet laten beïnvloeden door vrienden/kennissen (weerstand bieden aan groepsdruk). Bij pedagogische mogelijkheden tot verandering gaat het onder andere om het in een

5 Barendregt, Beerthuisen & Van der Laan 2018; W. Buysse & S. Scherders, *Bruikbaarheid van het wegingskader ASR*, Amsterdam: DSP-groep 2015.

6 A.M. van der Laan, K. Zeijlmans & M.G.C.J. Beerthuisen (m.m.v. L.J.C. Prop), *Evaluatie van het adolescentenstrafrecht. Een multicriteria evaluatie*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie en Veiligheid 2021.

7 E.M. Mijnaerends & E.R. Rensen, 'De officier van justitie en het adolescentenstrafrecht: Twee geloven op één kussen?', *FJR* 2017, 14, p. 8.

8 Het reclasseringswerk in Nederland wordt uitgevoerd door drie reclasseringsorganisaties ('3RO'):  
– Reclassering Nederland (RN), [www.reclassering.nl](http://www.reclassering.nl);  
– Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG), [www.svg.nl](http://www.svg.nl);  
– Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering, [www.legerdesheils.nl/reclassering](http://www.legerdesheils.nl/reclassering).

gezin wonen, ontvankelijkheid voor sociale, emotionele of praktische ondersteuning of beïnvloeding door volwassenen, en noodzaak tot (continuering van de) schoolgang. Daarnaast bevatten de lijsten contra-indicaties zoals persistente criminele carrière, psychopathische trekken of niet responsief zijn voor interventies. Reclaseringswerkers hanteren volgens Barendregt en collega's veelal een pragmatische insteek bij de screening.<sup>9</sup> Zij proberen te achterhalen hoe jongvolwassenen functioneren op allerlei leefgebieden, onder andere of zij schoolgaand zijn of werk hebben, nog thuis wonen en de eigen financiën regelen. De pro justitia-rapporteurs van het NIFP lijken meer invulling te kunnen geven aan het concept onvoltooide ontwikkeling. Zij trachten zich een beeld te vormen van de sociaal-emotionele, cognitieve en gewetensontwikkeling van de verdachte en hoe deze uiterlijk en gedragsmatig overkomt in vergelijking met die van leeftijdsgenoten.<sup>10</sup> Dat pro justitia-rapporteurs van het NIFP meer invulling kunnen geven aan het concept onvoltooide ontwikkeling, heeft mogelijk te maken met het verschil in opleiding en functie tussen NIFP-rapporteurs en reclaseringsmedewerkers. NIFP-rapporteurs zijn academisch geschoold en vaak gezondheidszorgpsycholoog of psychiater; reclaseringsmedewerkers zijn overwegend hbo geschoold in sociaaljuridische hulpverlening, maatschappelijk werk en dienstverlening of sociaalpedagogische hulpverlening. Als er (naar verwachting) sprake is van een stoornis, wordt het NIFP ingeschakeld. Het is dan vaak mogelijk een completer beeld te geven van de ontwikkeling.

Naast de onduidelijkheid over de vraag wanneer er sprake is van 'onvoltooide ontwikkeling', zijn er ook knelpunten gevonden in het ketenproces waarin de screening en selectie van jongvolwassenen plaatsvinden. Volgens Barendregt en collega's wordt al in de eerste fase van het proces door de rechter-commissaris of officier van justitie een belangrijke selectie gemaakt van jongvolwassenen die in aanmerking komen voor afdoening volgens het JSR.<sup>11</sup> Van het pad dat hier wordt ingeslagen, wordt door de officier van justitie en door de rechter nauwelijks meer afgeweken. Deze keuze voor JSR of VSR wordt dus zeer vroeg in het strafproces gemaakt, terwijl er op dat moment vaak nog weinig informatie over de persoon van de verdachte bekend is. Dit geldt vooral voor *first offenders* over wie geen informatie beschikbaar is en voor 18- en 19-jarigen van wie de aanwezige informatie niet toegankelijk is voor ketenpartners uit het VSR.

De 'onvoltooide ontwikkeling' van een jongvolwassen verdachte wordt door reclaseringsmedewerkers en pro justitia-rapporteurs ervaren als *ongrijpbaar en moeilijk te onderzoeken*.<sup>12</sup> De achtergrondkennis en ervaring van praktijkprofessionals lijken bepalend voor de inschatting van de 'onvoltooide ontwikkeling' van een jongvolwassen verdachte en hoe dit gewogen wordt in een jeugdstrafrechtadvies, vordering of berechting. Praktijkprofessionals met een jeugdspecialisatie (jeugdofficier van justitie, kinder- en jeugdpsychiater/-psycholoog, kinderrechter, jeugdrechtadvocaat) zijn beter bekend met ontwikkelingspsychologische processen die spelen bij jongvolwassenen en zijn ook beter op de hoogte van de mogelijkheden die het

9 Barendregt, Beerthuisen & Van der Laan 2018.

10 Barendregt, Beerthuisen & Van der Laan 2018.

11 Barendregt, Beerthuisen & Van der Laan 2018.

12 Barendregt, Beerthuisen & Van der Laan 2018.

JSR biedt voor deze verdachten. Commune officieren zijn beperkt op de hoogte van de mogelijkheden van het JSR (zowel sancties als jeugdhulp) en hebben er ook weinig ervaring mee. Het merendeel van de afdoeningen gaat immers via het VSR.<sup>13</sup> Maar ook bij de adviserende partijen variëren de kennis en ervaring met JSR en de ontwikkeling van jongvolwassenen. Dit is ook het geval bij rechters. Standaard wordt een zaak van een verdachte van 18 jaar of ouder door een commune strafrechter afgedaan. Bij meervoudige kamerzittingen wordt volgens Van der Laan en collega's weliswaar niet bij alle maar wel bij de meeste zaken tegen jongvolwassen verdachten een rechter met kennis van het JSR toegevoegd.<sup>14</sup> Bij een afdoening door de politierechter is het een kwestie van toeval of de betreffende rechter expertise heeft op het gebied van het JSR.

Kortom, de huidige toepassing van het ASR is door onduidelijkheid omtrent de term 'onvoltooide ontwikkeling' en de organisatie van de strafrechtspleging niet optimaal. Prop en collega's stellen dat de manier en het moment waarop de screeningslijsten gebruikt worden, kunnen leiden tot rechtsongelijkheid voor jongvolwassenen.<sup>15</sup> Daarnaast is het onduidelijk of de doelgroep 'jongeren met een onvoltooide ontwikkeling' zoals beoogd door wetgever en beleid bereikt wordt. Mogelijk is er sprake van onderbenutting en zouden meer jongvolwassenen volgens het JSR gesanctioneerd kunnen worden. Ook is onduidelijk of er nog andere jongvolwassen verdachten volgens het JSR gesanctioneerd zouden moeten worden dan alleen de jongvolwassen verdachten over wie nu redelijke consensus lijkt te bestaan. Het is belangrijk de juiste doelgroep te selecteren voor de juiste interventie om geen ongewenste effecten in de hand te werken. Een hoogrisico-interventie inzetten voor een laagrisicogroep of andersom, of kiezen voor interventies die niet aansluiten bij de aanwezige risicofactoren en 'responsiviteit' (motivatie en leerstijl) van de persoon, kan een averechts effect hebben.<sup>16</sup>

#### 4. Onderzoek naar mogelijke oplossingen

Spanjaard en collega's hebben in 2020 onderzocht of en hoe het begrip 'onvoltooide ontwikkeling' geoperationaliseerd en gebruikt kan worden bij de toepassing van het adolescentenstrafrecht.<sup>17</sup> Daarbij stond onder andere de volgende vraag centraal: welke oplossingsrichtingen zijn er denkbaar met betrekking tot de inzet van instrumenten en de afstemming tussen de betrokken ketenpartners zodat er een duidelijk referentiekader is voor de inzet van het adolescentenstrafrecht voor jongvolwassenen?

Voor de beantwoording van deze vraag is allereerst de literatuur verkend over ontwikkelingen in de adolescentie. Voorts is in een panel en een tweetal expertfora

13 Van der Laan, Zeijlmans & Beerthuizen (m.m.v. Prop) 2021.

14 Van der Laan, Zeijlmans & Beerthuizen (m.m.v. Prop) 2021.

15 Prop e.a. 2018.

16 D.A. Andrews & J. Bonta, *The psychology of criminal conduct*, New Providence, NJ: LexisNexis Matthew Bender 2010.

17 Spanjaard e.a. 2020.

gezocht naar oplossingen voor de knelpunten uit eerdere onderzoeken<sup>18</sup> naar de toepassing van het adolescentenstrafrecht. Het panel bestond uit zeven wetenschappers op het terrein van (bio)psychosociale ontwikkeling van jongeren en jongvolwassenen en risicotaxatie van jeugdige en (jong)volwassen delinquenten. Deelnemers aan de twee expertfora waren praktijkdeskundigen op het terrein van (risicotaxatie van) jeugdige en jongvolwassen delinquenten. Het ging om twaalf vertegenwoordigers van zeven ketenpartners: het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, de rechterlijke macht, de justitiële jeugdinrichtingen, de penitentiaire inrichtingen en de forensische geestelijke gezondheidszorg. Vier vertegenwoordigers van de drie reclasseringsorganisaties hebben later gereageerd op de uitkomsten van de expertfora.

Met het panel van wetenschappers is met name gezocht naar een ordening van relevante ontwikkelingsaspecten in de adolescentie. In de expertfora met de vertegenwoordigers van de ketenpartners is met name gezocht naar mogelijke oplossingen voor de belangrijkste knelpunten met betrekking tot (het gebruik van) de huidige instrumenten ten behoeve van de toepassing van het ASR. Voor het genereren van mogelijke oplossingen is gebruikgemaakt van inventarisatie van wensen en 'brainwriting'. Het verschil met een 'brainstorm' is dat bij 'brainwriting' iedereen tegelijkertijd bezig is met het bedenken en opschrijven van ideeën. Elkaar inspireren gebeurt doordat iedereen aanvullende ideeën op kan schrijven bij de ideeën van een ander. Er komen op deze manier sneller en meer oplossingen boven tafel, waarbij iedereen evenveel ruimte heeft om ideeën toe te voegen. Nadat er meerdere oplossingen gegenereerd waren, werden de oplossingen per dilemma kort bediscussieerd. Een uitgebreide weergave van alle knelpunten en mogelijke oplossingen is te vinden in het onderzoeksrapport.<sup>19</sup>

Hierna zoemen we in op twee knelpunten: (1) het begrip 'onvoltooide ontwikkeling' en de operationalisatie ervan, en (2) het uitgangspunt 'VSR tenzij'.

## 5. Onvoltooide ontwikkeling of achterlopende ontwikkeling?

Op de verschillende momenten waarop een afweging wordt gemaakt over JSR of VSR, worden op dit moment door de betrokken ketenpartners verschillende wegingsinstrumenten gebruikt. De criteria uit de wegingsinstrumenten van het OM, de drie reclasseringsorganisaties en het NIFP lijken op elkaar. Er is grote overlap in de criteria en contra-indicaties van het Wegingskader van de drie reclasseringsorganisaties en de Wegingslijst van het NIFP, echter de informatie op basis waarvan en de expertise/ervaring van waaruit de informatie wordt beoordeeld verschilt. In de forumdiscussies kwamen voor deze knelpunten twee oplossingen naar voren: kies voor eenduidige concepten en definities die door alle ketenpartners op dezelfde wijze gebruikt worden en verwijder de contra-indicaties die in de huidige instrumenten zijn opgenomen. Contra-indicaties als persistente criminele carrière, psy-

18 Barendregt, Beerthuisen & Van der Laan 2018; Prop e.a. 2018; Buysse & Scherders 2015.

19 Spanjaard e.a. 2020.

chopathische trekken of niet responsief zijn voor interventies hebben namelijk betrekking op andere aspecten dan achterstand in de ontwikkeling.

De resultaten van onze literatuurstudie ondersteunen de aanname achter de invoering van het ASR: de ontwikkeling van adolescenten is op het achttiende levensjaar nog in volle gang. Veel aspecten van de biologische, cognitieve, sociaal-emotionele en morele ontwikkeling van adolescenten lopen door tot een jaar of 25. Ook daarna blijven zich nog ontwikkelingen voordoen, zij het dat de veranderingen minder groot zijn dan in de periode daarvoor. Er zijn grote individuele verschillen, zowel wat betreft de leeftijd waarop bepaalde niveaus worden bereikt als welke niveaus maximaal bereikbaar zijn.

In de wetenschappelijke literatuur over de veranderingen die specifiek zijn voor de adolescentie wordt de term 'onvoltooide ontwikkeling' of een equivalent daarvan niet gehanteerd. Wel is er een aantal 'ontwikkelingsdimensies' te onderscheiden: aspecten van psychosociaal functioneren waarbinnen zich bepaalde veranderingen kunnen voordoen. Deze 'biopsychosociale' veranderingen hebben invloed op de gedachten, de gevoelens en het gedrag van een adolescent in verschillende omstandigheden.

De vertegenwoordigers vanuit de wetenschap en de praktijk waren het erover eens dat de term 'onvoltooide ontwikkeling' de lading niet goed dekt: er is immers altijd sprake van een *voortdurende* of *doorlopende* ontwikkeling. Het advies vanuit de wetenschap en de praktijk was om de term 'onvoltooide ontwikkeling' in het kader van het ASR niet meer te gebruiken. Zij vonden het beter om te spreken over een *achterlopende ontwikkeling*, *achterstand in ontwikkeling* of *vertraagde ontwikkeling*. Sommige jongvolwassenen lopen in vergelijking met leeftijdsgenoten op sommige aspecten achter. Bij sommige adolescenten vinden bepaalde ontwikkelingen wat later plaats, soms is er bij bepaalde aspecten sprake van een lager plafond. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor personen met een verstandelijke beperking en/of een psychische stoornis.

Uiteindelijk zijn dertien *ontwikkelingsdimensies* onderscheiden: ontwikkelingsaspecten met een glijdende schaal van meer 'onvoltooide' naar meer 'voltooide ontwikkeling'. De meer onvoltooide pool van de dimensie kan gezien worden als een signaal van achterstand in de ontwikkeling. De dimensies zijn voorgelegd aan het panel van zeven wetenschappers op het terrein van (bio)psychosociale ontwikkeling van jongeren en jongvolwassenen en risicotaxatie van jeugdige en (jong)volwassen delinquenten. Na verwerking van de feedback van de wetenschappers zijn de dimensies aangepast en aangevuld met 'signalen van achterstand in de ontwikkeling'. Deze zijn vervolgens voorgelegd aan de twee expertfora met praktijkdeskundigen op het terrein van (risicotaxatie van) jeugdige en jongvolwassen delinquenten. De uiteindelijke lijst met dimensies en signalen is weergegeven in tabel 1.

**Tabel 1** Dimensies en signalen van achterstand in de ontwikkeling

<b>Dimensies</b>	<b>Signalen van achterstand in de ontwikkeling</b>
<b>Cognitieve en adaptieve vaardigheden</b>	
verstandelijk functioneren	onderwijsniveau < basisschool of vso en/of aanwijzingen voor een (licht) verstandelijke beperking op de SCIL*
cognitieve flexibiliteit	heeft veel moeite om eigen gedrag te veranderen als dat door de omgeving verwacht wordt
planning en besluitvorming (gevolgen overzien)	denkt meestal niet na over verschillende mogelijkheden en gevolgen
<b>Sociale vaardigheden</b>	
communicatieve vaardigheden	drukt zich over het algemeen onduidelijk uit, verbaal en non-verbaal
weerstand bieden aan de invloed van anderen	laat zich meestal makkelijk door anderen overhalen (bijvoorbeeld in groepsdelict(en))
relaties opbouwen en onderhouden	heeft geen vaste prosociale partner en geen/weinig prosociale vrienden
<b>Morele ontwikkeling</b>	
perspectief nemen	denkt meestal vanuit eigen perspectief
moreel redeneren (zonder denkfouten)	maakt veel denkfouten: egocentrisch denken, goedpraten, anderen de schuld geven en/of uitgaan van het ergste
empathie tonen	toont nauwelijks/geen empathie voor slachtoffers/benadeelden
schuld en schaamte	toont nauwelijks/geen spijt
<b>Zelfcontrole</b>	
emotieregulatie	toont weinig/geen rem op emoties zoals boosheid
impulscontrole	zegt en doet meestal iets zonder na te denken
controle over sensatie zoeken	vertoont vanuit behoefte aan sensatie vaker risicovol gedrag dat kan uitmonden in delictgedrag

\* SCIL = screener voor intelligentie en licht verstandelijke beperking, een instrument om vast te stellen of er aanwijzingen zijn voor een (licht) verstandelijke beperking.

Verschillende praktijkdeskundigen pleitten ervoor bij de inschatting van iemands ontwikkelingsniveau de verschillende ontwikkelingsaspecten in ogenschouw te nemen, zodat een integratief beeld ontstaat van de jongvolwassene:

- Op welke dimensies is er sprake van achterstand?
- In hoeverre is op deze dimensies verdere ontwikkeling mogelijk? In hoeverre is de jongvolwassene beïnvloedbaar/veranderbaar?



- Wat is er nodig opdat de jongvolwassene zich verder kan ontwikkelen, zodat de kans op recidive vermindert en de samenleving veilig is?
- Met sancties uit welk sanctiepakket (JSR of VSR) kan dit het beste geboden worden?

De forumleden vonden de dimensies en signalen van achterstand in de ontwikkeling uit tabel 1 een verbetering ten opzichte van de huidige indicatiecriteria uit de instrumenten. Door uit te gaan van deze dimensies wordt beter aangesloten bij de achterlopende ontwikkeling. Gepleit werd verder voor een trapsgewijze beantwoording van de vraag of een jongvolwassene in aanmerking komt voor toepassing van het JSR of het VSR. De beantwoording van de vraag kan waar mogelijk op basis van signalen en waar nodig op basis van psychologisch of psychiatrisch onderzoek. Advisering op basis van signalen kan vanaf de voorgeleiding tot aan de rechtszitting; advisering op basis van psychologisch of psychiatrisch onderzoek kan meestal pas bij de rechtszitting. In het begin van het strafproces is er nog maar weinig informatie beschikbaar en zeker als het gaat om *first offenders*. Hooguit is er zicht op signalen van een ontwikkelingsachterstand. Als het nodig is meer onderbouwde uitspraken te doen over de eventuele achterstand in de ontwikkeling en de ontwikkelmogelijkheden van de jongvolwassene, kan diagnostisch onderzoek door bijvoorbeeld een JJI of het NIFP plaatsvinden. Meestal kan dit pas later in het strafproces. De uiteindelijke toepassing van het JSR of het VSR gebeurt pas na de inhoudelijke behandeling. Hierop kan wel vooruitgelopen worden bij de beslissingen over (de voortdurende van) de voorlopige hechtenis en de plek waar die ten uitvoer gelegd wordt. Zowel de jeugdreclassering als de volwassenenreclassering kan worden ingezet, onafhankelijk van de vraag of JSR of VSR wordt toegepast.

De contra-indicaties in de huidige instrumenten passen volgens de geraadpleegde vertegenwoordigers van de ketenpartners niet bij (de bedoeling van) de wet. Integendeel: de contra-indicaties met betrekking tot de ernst van het delict en psychische stoornissen zijn in tegenspraak met de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel invoering ASR en leiden mogelijk tot onterechte uitsluiting van jongvolwassenen van toepassing van het jeugdstrafrecht. Gepleit werd de contra-indicaties te verwijderen. De contra-indicaties sluiten ook niet aan bij de dimensies van achterlopende ontwikkeling.

In de expertfora is veel gesproken over het aspect *de persoon van de dader*, minder ging het over het aspect *de omstandigheden waaronder het feit gepleegd is*. Dit was gezien de vraagstelling van het onderzoek logisch. Maar ook het tweede aspect staat expliciet in de wet vermeld, maar is nauwelijks in de huidige instrumenten uitgewerkt. Het is mogelijk en ook wenselijk deze omstandigheden nadrukkelijker mee te nemen in het instrumentarium. In Duitsland, waar deels een vergelijkbare bejegening van jongvolwassen verdachten geldt, gebeurt dit wel.<sup>20</sup> Enkele signalen die vallen binnen de dertien dimensies gaan ook impliciet of expliciet over de omstandigheden waaronder het delict gepleegd is.

20 K. Zeijlmans, T. Sipma & A.M. van der Laan, *De aparte bejegening van jongvolwassen daders in het (jeugd)strafrecht. Een internationale vergelijking*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019.

## 6. 'JSR tenzij' of 'VSR tenzij'?

Het huidige uitgangspunt bij de toepassing van het adolescentenstrafrecht bij jongvolwassenen is 'VSR tenzij'. De instrumenten van de drie ketenpartners (het OM, de reclasseringsorganisaties en het NIFP) gaan ook uit van dit uitgangspunt. Echter uit de procesevaluatie van het adolescentenstrafrecht bleek dat de reclasering ten tijde van de voorgeleiding aan de rechter-commissaris het principe 'JSR tenzij' hanteert.<sup>21</sup> Een genoemde reden hiervoor is de detentieschade tijdens een preventieve hechtenis in een penitentiaire inrichting voor kwetsbare jongvolwassenen zo veel mogelijk te voorkomen. De voorlopige hechtenis kan alleen in een JJI ten uitvoer worden gelegd, en het principe 'schorsen tenzij' geldt alleen indien een voornemen tot toepassing van JSR wordt geuit bij de voorgeleiding. Daarnaast is terugschakelen van een PI naar een JJI veel lastiger dan andersom.

Het hanteren van verschillende uitgangspunten door verschillende ketenpartners wordt door de deelnemers aan de expertfora als niet wenselijk gezien. De deelnemers pleitten voor een landelijke afspraak. De meesten waren voorstander van het omdraaien van het uitgangspunt: 'JSR tenzij' in plaats van 'VSR tenzij'. Volgens de forumleden was dit bij de ontwikkeling van het ASR aanvankelijk ook de bedoeling. Bij de bijstelling van de memorie van toelichting, na commentaar van ketenpartners en enkele politieke partijen op het conceptwetsvoorstel, is dit uitgangspunt omgedraaid. Het oorspronkelijke uitgangspunt 'JSR tenzij' past echter beter bij de aanleiding voor de wet, namelijk dat jongvolwassenen nog volop in ontwikkeling zijn. De rijping van enkele cruciale hersenfuncties loopt voor jongvolwassenen immers door tot rond het 25ste levensjaar. Het feit dat gemiddeld alle jongvolwassenen nog in ontwikkeling zijn, betekent dat in principe bij alle jongvolwassenen het JSR toegepast zou moeten worden. De geraadpleegde wetenschappers en experts pleitten ervoor om in de praktijk van het strafrecht meer te kijken naar de mate waarin een jongvolwassene in zijn ontwikkeling achterloopt ten opzichte van leeftijdsgenoten, en in hoeverre er mogelijkheden zijn om de achterstand (gedeeltelijk) in te lopen. Het is volgens hen van belang om te onderzoeken of de betreffende jongvolwassene meer baat heeft bij interventies uit het JSR dan van interventies uit het VSR. Binnen het sanctiestelsel voor jeugdigen zijn meer mogelijkheden om de ontwikkeling te stimuleren dan binnen het sanctiestelsel voor volwassenen. Voor het eventueel omdraaien van het uitgangspunt 'VSR tenzij' naar 'JSR tenzij' is een wetswijziging nodig.

Duitsland kent in het strafrecht een bejegening van jongvolwassenen die lijkt op het ASR in Nederland.<sup>22</sup> Maar in tegenstelling tot in Nederland wordt in Duitsland bij de afweging of bij een jongvolwassene tot 21 jaar het JSR of het VSR wordt toegepast, het uitgangspunt 'jeugdstrafrecht tenzij' gehanteerd. Daarbij wordt net als in Nederland gekeken naar de persoon van de dader en de omstandigheden van het feit. Belangrijk is dat in Duitsland jongvolwassenen onder het jeugdstrafrecht – anders dan in Nederland – eventueel een hogere straf kunnen krijgen dan jongeren onder de 18. De maximale gevangenisstraf voor jongvolwassenen is in Duits-

21 Barendregt, Beerthuisen & Van der Laan 2018.

22 Zeijlmans, Sipma & Van der Laan 2019.

land tien jaar, in plaats van vijf jaar zoals bij minderjarigen. Sinds 2012 is zelfs een straf van maximaal vijftien jaar mogelijk in extreme gevallen waarin het maximum van tien jaar als ongepast wordt beschouwd, bijvoorbeeld bij ernstige moordzaken. Uit het uitgangspunt 'JSR tenzij' vloeit voort dat jongvolwassenen onder de 23 jaar bij voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinrichting of een kleinschalige voorziening justitiële jeugd worden geplaatst. Ook moet dan het uitgangspunt 'schorsing tenzij' worden toegepast. Omdat jongvolwassenen nog in ontwikkeling zijn, moet detentieschade van een preventieve hechtenis zo veel mogelijk vermeden worden. Overplaatsing naar (een reguliere cel in) een PI kan altijd nog als blijkt dat de jongvolwassene niet kan of wil profiteren van de pedagogische aanpak. Overplaatsing van een JJI naar een PI is over het algemeen een gemakkelijker stap dan omgekeerd. In de huidige uitvoeringspraktijk kan de officier van justitie in het proces tot de strafzitting van mening veranderen over de vordering van de toepassing van het JSR. Alleen gebeurt dat nu weinig.<sup>23</sup>

Het omdraaien van het uitgangspunt van 'VSR tenzij' naar 'JSR tenzij' zal er naar verwachting voor zorgen dat meer jongvolwassenen sancties krijgen opgelegd uit het JSR. Hiervoor kunnen we kijken naar de cijfers over de toepassing van jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen in Duitsland. De Duitse regeling leidt in tweederde van de gevallen tot toepassing van het jeugdstrafrecht: 'in 2011 werd 67% van alle jongvolwassenen van 18 tot 21 jaar veroordeeld volgens het jeugdstrafrecht'.<sup>24</sup> In Nederland is dit percentage veel lager: voor de 18- tot 23-jarigen neemt de toepassing van het jeugdstrafrecht toe van 3% in 2014 naar 5% in 2016<sup>25</sup> en 6% in 2019.<sup>26</sup> De toename betreft vooral jongvolwassenen die ten tijde van het delict 18 tot 21 jaar zijn (10% van alle gerechtelijke strafzaken bij deze leeftijdsgroep). In Duitsland krijgen ook jongvolwassen daders van ernstige strafzaken, zoals moord, verkrachting of gewelddadige overvallen, vaak een jeugdstraf opgelegd.

Verschillende forumleden achten het uitgangspunt 'JSR tenzij' op inhoudelijke gronden logisch en wenselijk. Ze schatten echter in dat dit politiek in Nederland voorlopig niet haalbaar is, met name vanwege de lichtere straffen van het JSR. Daarom pleiten meerdere forumleden ervoor de maximumstraffen vanuit het JSR voor 18- tot 23-jarigen aan te passen – bijvoorbeeld vier jaar in plaats van twee jaar – zodat de lagere maximumstraf geen belemmering meer vormt voor de advisering en oplegging van sancties uit het JSR.

Ook Van der Laan en collega's adviseren om te onderzoeken of het uitgangspunt 'VSR tenzij' wel de meest adequate oplossing is om criminele carrières te remmen of stoppen en de oververtegenwoordiging van adolescenten in de criminaliteit tegen te gaan. De selectie van jongvolwassenen voor de sanctionering volgens het JSR is afhankelijk van de expertise en ervaring van de professionals, waardoor in de praktijk enige willekeur ontstaat in de toepassing van ASR.<sup>27</sup> Door uit te gaan

23 Van der Laan, Zeijlmans & Beerthuizen (m.m.v. Prop) 2021.

24 Pruin & Dünkel 2015, geciteerd in Zeijlmans, Sipma & Van der Laan 2019, p. 46.

25 AM van der Laan & M.G.C.J. Beerthuizen, *Monitor jeugdcriminaliteit 2017: Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 1997 tot 2017*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018.

26 Van der Laan, Zeijlmans & Beerthuizen (m.m.v. Prop) 2021.

27 Van der Laan, Zeijlmans & Beerthuizen (m.m.v. Prop) 2021.

van het uitgangspunt 'VSR tenzij' worden dus mogelijk jongvolwassenen voor wie sancties uit het JSR beter passend zijn om recidive te voorkomen, gemist. Ook zij stellen dat het uitgangspunt 'JSR tenzij' beter aansluit bij de begrippen 'voortdurende ontwikkeling' of 'achterlopende ontwikkeling'. Met dit uitgangspunt kan rekening worden gehouden met zowel de normale ontwikkeling van jongvolwassenen als met individuele ontwikkelingsachterstanden.

## 7. Tot slot

'Onvoltooide' en 'voltooide ontwikkeling' zijn niet de juiste termen voor de afweging of sancties uit het JSR of het VSR moeten worden toegepast bij jongvolwassenen. Aangezien er sprake is van een voortdurende ontwikkeling, is het zinvoller om de vraag te stellen of en in hoeverre er sprake is van achterstand in de ontwikkeling, of de adolescent zich nog verder kan en wil ontwikkelen en of de bejegening en interventies uit het JSR hierbij helpend kunnen zijn. Op basis hiervan lijkt het uitgangspunt 'JSR tenzij' logischer dan 'VSR tenzij'. Daarmee worden waarschijnlijk meer jongvolwassenen bereikt voor wie JSR beter passend zou zijn. De huidige instrumenten van het OM, de drie reclasseringsorganisaties en het NIFP sluiten onvoldoende aan bij de bedoeling van het adolescentenstrafrecht en behoeven aanpassing. De wens is om één instrumentarium te ontwikkelen dat door de verschillende ketenpartners gebruikt kan worden voor de afweging voor toepassing van sancties uit het JSR of het VSR. Voor een aangepast instrumentarium kan de lijst met dertien dimensies en signalen uit dit onderzoek gebruikt en doorontwikkeld worden. Verder is het wenselijk de contra-indicaties te herzien. Ook is het nodig het in de wet genoemde aspect 'de omstandigheden waaronder het feit gepleegd is' nader te expliciteren en een plek te geven in de afweging. De toepassing van het adolescentenstrafrecht is nog volop in ontwikkeling.