



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Aan de demissionair minister voor Rechtsbescherming
De heer S. Dekker
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 2 november 2021
E-mail advies@rsj.nl Ons kenmerk 3574230
Onderwerp Advies adolescentenstrafrecht

Geachte heer Dekker,

Op 23 juni jl. heeft u een brief over de voortgang van de aanpak van de jeugdcriminaliteit naar de Tweede Kamer gestuurd.¹ Deze brief en de recente ontwikkelingen rond het adolescentenstrafrecht zijn voor de Afdeling advisering van de RSJ (hierna: de RSJ) aanleiding om dit advies uit te brengen. Uit de evaluatie van het adolescentenstrafrecht blijkt dat er vele knelpunten zijn en dat het jeugdstrafrecht nog weinig wordt toegepast op jongvolwassenen; in 2019 ging het om slechts 6% van de strafzaken van alle jongvolwassenen veroordeelden.² De onderzoekers concluderen dat aanpassingen in toeleiding en uitvoering kunnen leiden tot ruimere toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen.³ De RSJ heeft in het verleden meermaals geadviseerd over een speciale strafrechtelijke aanpak van jongvolwassen delinquenten.⁴ Graag wil de RSJ met dit advies een bijdrage leveren aan de discussie over de optimalisering van het adolescentenstrafrecht. De RSJ stelt voor niet het volwassenenstrafrecht maar het jeugdstrafrecht als uitgangspunt te nemen voor de vervolging en berechting van jongvolwassenen. Bij de bespreking hieronder komen eerst enkele knelpunten aan bod die in het evaluatieonderzoek worden gesignaleerd.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 28741, nr. 81, Brief Voortgang aanpak jeugdcriminaliteit, 23 juni 2021.
² A.M. van der Laan e.a., *Evaluatie van het adolescentenstrafrecht. Een multicriteria evaluatie*, Den Haag: WODC 2021, p. 189.
³ A.M. van der Laan e.a. 2021, p. 134-137.
⁴ RSJ, *Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!*, Den Haag: RSJ 2011; RSJ, *Wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Een gemiste kans*, Den Haag: RSJ 2012.

1. Knelpunten evaluatie adolescentenstrafrecht

Het adolescentenstrafrecht is per 1 april 2014 ingevoerd. Dat betreft onder meer een verruimde toepassing van het jeugdstrafrecht. Vanuit de gedachte dat bij jongvolwassen daders tot 23 jaar sprake is van een onvoltooide ontwikkeling⁵ is het mogelijk het jeugdstrafrecht toe te passen op jongvolwassenen van 18 tot en met 22 jaar als de persoon van de verdachte of de omstandigheden van het feit daartoe aanleiding geven.⁶ Bij jongvolwassenen kunnen de pedagogische insteek en nadruk op heropvoeding en resocialisatie van het jeugdstrafrecht bijdragen aan gedragsverandering en daarmee aan het voorkomen van recidive.

Volgens het bovengenoemde evaluatieonderzoek is het aandeel jongvolwassenen waarbij het jeugdstrafrecht is toegepast toegenomen van 0,6% in 2012 naar 6% in 2019 van alle jongvolwassen veroordeelden.⁷ In de praktijk worden meerdere knelpunten in de toeleiding en tenuitvoerlegging van het adolescentenstrafrecht gesignaleerd.

Het betreft onder meer de volgende knelpunten:⁸

a. Onduidelijkheden over de doelgroep en het begrip 'onvoltooide ontwikkeling'

Uit de evaluatie komt naar voren dat de doelgroep en het begrip 'onvoltooide ontwikkeling' niet duidelijk in de wet en de memorie van toelichting gedefinieerd zijn.⁹ De invulling is aan de praktijk overgelaten.

b. OM-afdoening niet of nauwelijks gebruikt in het kader van adolescentenstrafrecht

De OM-afdoening voor lichtere vormen van criminaliteit wordt in het kader van het adolescentenstrafrecht niet of nauwelijks gebruikt terwijl dit volgens de memorie van toelichting bij de wet en de (huidige) aanwijzing van het OM wel mogelijk is.¹⁰

c. Voorselectie bij inbewaringstelling en uitgangspunt 'volwassenenstrafrecht, tenzij'

In het geval van inbewaringstelling vindt al in een vroeg stadium een voorselectie plaats waarbij – min of meer impliciet – de keuze wordt gemaakt voor volwassenenstrafrecht of jeugdstrafrecht, terwijl op dat moment, vooral bij *first offenders*, nog beperkte informatie

⁵ H.J.M. Spanjaard e.a., *Achterlopende ontwikkeling: Het begrip 'onvoltooide ontwikkeling' in de toepassing van het adolescentenstrafrecht*, Amsterdam: DSP 2020; E. Crone, *Het puberende brein: Over de ontwikkeling van de hersenen in de unieke periode van de adolescentie*, Amsterdam: Bert Bakker 2005; B.J. Casey e.a., 'Imaging the developing brain: what we have learned about cognitive development?', *Trends in cognitive science* 2005, 3, p. 104-110.

⁶ Artikel 77c Sr.

⁷ Het ging om ruim 500 zaken op een totaal van 8042 zaken, zie: A.M. van der Laan e.a., p. 117 en 189.

⁸ Van der Laan e.a. 2021, hoofdstuk 6.

⁹ Volgens de memorie van toelichting bij de Wet adolescentenstrafrecht komen jongvolwassenen waarbij sprake is van een onvoltooide emotionele, sociale, morele en intellectuele ontwikkeling in aanmerking voor toepassing van het jeugdstrafrecht; de ernst van het strafbare feit, de mate van recidive en de aanwezigheid van een psychische of psychiatrische stoornis of een licht verstandelijke beperking zijn indicatoren voor de toepassing van maatwerk in het strafrecht, *Kamerstukken II* 2012/13, 33498, nr. 3, p. 12 en 21-22.

¹⁰ Volgens de memorie van toelichting bij de wet (onderdeel 4.9.2) kan ook de officier van justitie bij oplegging van een strafbeschikking het adolescentenstrafrecht toepassen. Zie ook: Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2020R006), onderdeel 1d.



over de jongvolwassene beschikbaar is. Het wettelijke uitgangspunt is 'volwassenenstrafrecht, tenzij'. Op grond van artikel 8, eerste lid onder a Beginnelsenwet justitiële jeugdinrichtingen is de officier van justitie leidend in de keuze of inbewaringstelling wenselijk is in een penitentiaire inrichting of in een justitiële jeugdinrichting.¹¹

Volgens het evaluatieonderzoek zijn aanpassingen nodig om de toepassing van het adolescentenstrafrecht tot een succes te maken. Eén van de aanbevelingen uit de evaluatie betreft de heroverweging van het uitgangspunt 'volwassenenstrafrecht bij jongvolwassenen, tenzij'.¹² Dit uitgangspunt heeft tot gevolg dat jongvolwassenen die mogelijk in aanmerking hadden kunnen komen voor een jeugdsanctie niet worden gesignaleerd.

De RSJ zal in de volgende paragraaf ingaan op dit voorstel tot aanpassing van het adolescentenstrafrecht. Daarmee wil de RSJ bevorderen dat het beoogde doel van de wet wordt behaald, te weten een flexibele toepassing van het jeugd- en volwassenenstrafrecht voor 16- tot 23-jarigen, waarbij de nadruk ligt op een verruimde openstelling van het jeugdstrafrecht voor jongvolwassenen (18- tot 23-jarigen).

2. RSJ-advies: van 'volwassenenstrafrecht, tenzij' naar 'jeugdstrafrecht, tenzij'

De RSJ heeft rond de invoering van het adolescentenstrafrecht uitvoerig geadviseerd. Het advies een apart jongvolwassenenstrafrecht in te voeren is niet overgenomen. Destijds heeft de RSJ de verwachting uitgesproken dat het jeugdstrafrecht bij betrekkelijk weinig jongvolwassenen zou worden toegepast. De RSJ betreurt dat dit ook is uitgekomen. Gezien de uitgangspunten en ideeën omtrent doelgroepen in de memorie van toelichting bij de wet mag verwacht worden dat een groter aandeel dan de huidige 6% van de jongvolwassenen wordt berecht volgens het jeugdstrafrecht.¹³ De belangrijkste oorzaak van een beperkte toepassing van het jeugdstrafrecht is vrijwel zeker gelegen in het uitgangspunt 'volwassenenstrafrecht, tenzij' en het feit dat de officier van justitie al in een vroeg stadium een keuze voor volwassenenstrafrecht of jeugdstrafrecht maakt.¹⁴ De rechter kan afwijken van de stelselkeuze van de officier, maar neemt deze in veel gevallen over.¹⁵

¹¹ De ambtelijke versie van het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering brengt hier verandering in.

¹² Van der Laan e.a. 2021, p. 129.

¹³ Volgens de memorie van toelichting komen jongvolwassenen waarbij sprake is van een onvoltooide emotionele, sociale, morele en intellectuele ontwikkeling in aanmerking voor toepassing van het jeugdstrafrecht. Als voorbeeldgroepen worden genoemd daders van ernstige misdrijven, jongvolwassen veelplegers en kwetsbare jongvolwassenen met een psychische, psychiatrische of ontwikkelingsstoornis (zoals licht verstandelijk beperkten), *Kamerstukken II* 2012/13a, 33498, nr. 3, p. 12.

¹⁴ Opvallend is dat indicaties en contra-indicaties van het OM, NIFP en Reclassering voor een deel niet overeenstemmen met de bedoeling van de wet, Spanjaard e.a. 2020, p. 65-66.

¹⁵ Van der Laan e.a. 2021, p. 121 en 161-184.



De RSJ onderschrijft de meerwaarde van het adolescentenstrafrecht. Die meerwaarde zit in:¹⁶

- de mogelijkheid van maatwerk, passend bij individuele behoeften en problematiek van jongvolwassenen;
- de mogelijkheid met sancties aan te sluiten op de ontwikkelingsfase van de jongvolwassene;
- het pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht, jeugdinterventies en behandelklimaat in justitiële jeugdinrichtingen;
- de mogelijkheid om jeugdinterventies in te zetten bij jongvolwassenen;
- de mogelijkheid gebruik te kunnen maken van het volledige palet aan sancties uit het jeugd- en volwassenenstrafrecht.

De RSJ meent dat meer jongvolwassenen in aanmerking zouden moeten komen voor de voorzieningen uit het jeugdstrafrecht en adviseert het uitgangspunt 'volwassenenstrafrecht, tenzij' om te draaien naar 'jeugdstrafrecht, tenzij' bij de toepassing van het adolescentenstrafrecht.¹⁷ Bij het uitgangspunt 'jeugdstrafrecht, tenzij' hoort bijvoorbeeld ook dat bij nazorg duidelijk moet worden aangegeven wie voor financiering zorg moet dragen.

In de eerdergenoemde brief over de voortgang van de aanpak van de jeugdcriminaliteit geeft de minister ook aan dat hij overweegt de strafmaxima voor 16- tot 23-jarigen te verhogen.¹⁸ Daarmee zou het accent meer op vergelding komen te liggen en minder op resocialisatie en een ontwikkelingsgerichte benadering van adolescenten. De RSJ wil daarover het volgende opmerken:

- Bij toepassing van het jeugdstrafrecht is de pedagogische doelstelling het uitgangspunt.
- De RSJ is van mening dat de huidige strafmaxima binnen het jeugdstrafrecht toereikend zijn voor zowel minderjarigen als jongvolwassenen. Dat blijkt uit de praktijk waarin doorgaans lagere vrijheidsstraffen worden opgelegd dan de maximumstraf.¹⁹
- Ook bij een ernstig delict kan het adolescentenstrafrecht toegepast worden.²⁰ Het jeugdstrafrecht biedt voldoende mogelijkheden om een passende sanctie op te leggen. Zo kan de rechter in bepaalde gevallen een langdurige vrijheidsbenemende

¹⁶ Van der Laan e.a. 2021, p. 151-153; In het kader van de evaluatie hebben focusgroeps gesprekken plaatsgevonden, waarbij professionals uit de strafrechtketen aangaven die meerwaarde te zien.

¹⁷ Overigens zijn ook professionals uit de strafrechtketen voorstander van het omdraaien van het uitgangspunt, zie: Spanjaard e.a. 2020, p. 69.

¹⁸ *Kamerstukken II 2020/21, 28741, nr. 81, Brief Voortgang aanpak jeugdcriminaliteit, 23 juni 2021, p. 5.*

¹⁹ In 2020 was de gemiddelde duur van jeugddetentie 86 dagen (ongeveer drie maanden), van de PIJ-maatregel 1282 dagen (ongeveer 3,5 jaar), zie: *Dit is DJI in cijfers en feiten*, Den Haag: DJI 2021, p. 12. In 2019 bedroeg het gemiddelde aantal detentiedagen voor jongvolwassenen van 18 tot en met 22 jaar 145 dagen (bijna vijf maanden); het gemiddelde aantal detentiedagen voor minderjarigen was in dat jaar ruim 60 dagen, zie: A.M. van der Laan, M.G.C.J. Beerthuizen & M.C. Boot, *Monitor jeugdcriminaliteit 2020*, Den Haag: WODC 2021, p. 104-105.

²⁰ Ernstige delicten zijn niet uitgesloten van toepassing van artikel 77c Sr. In de memorie van toelichting bij de wet worden daders van ernstige delicten genoemd als voorbeeldgroep waarop het adolescentenstrafrecht toegepast kan worden, *Kamerstukken II 2012/13a, 33498, nr. 3, p. 12.*



behandelmaatregel (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen - PIJ-maatregel)²¹ opleggen, al dan niet in combinatie met jeugd detentie. De PIJ-maatregel kan verlengd worden tot maximaal zeven jaar. In uitzonderlijke gevallen kan de rechter de PIJ-maatregel omzetten naar tbs met dwangverpleging.

- Bij zeer ernstige complexe zaken kan de rechter 'uitwijken' naar het volwassenenstrafrecht.

Ten aanzien van 16- en 17-jarigen wil de RSJ op het volgende wijzen:²²

- Nederland heeft een voorbehoud gemaakt met betrekking tot artikel 37, onder c, Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Dit betekent onder meer dat minderjarigen volgens het volwassenenstrafrecht kunnen worden berecht (artikel 77b Sr). De RSJ is van mening dat het volwassenenstrafrecht niet moeten worden toegepast op 16- en 17-jarigen, conform het IVRK.²³
- Een verhoging van het strafmaximum voor 16-en 17-jarigen is niet in lijn met het uitgangspunt voor vrijheidsbeneming van kinderen in artikel 37, onder b, IVRK. Volgens het Kinderrechtenverdrag mag vrijheidsbeneming van minderjarigen uitsluitend plaatsvinden als laatste redmiddel en voor de kortst mogelijke passende periode.²⁴ De RSJ is van mening dat 16- en 17-jarigen in ieder geval niet gelijkgesteld kunnen worden aan jongvolwassenen. Een eventuele verhoging van de strafmaxima voor adolescenten, hetgeen door de minister wordt overwogen, zou dan ook niet op hen van toepassing mogen zijn.²⁵

De RSJ adviseert dan ook voor 16- en 17-jarigen het voorbehoud bij artikel 37, onder c, IVRK te laten vallen en jeugdigen als jeugdigen te berechten.

3. Aanbevelingen

Op grond van het bovenstaande komt de RSJ tot de volgende aanbevelingen:

1. Draai bij de toepassing van het adolescentenstrafrecht op jongvolwassenen het uitgangspunt 'volwassenenstrafrecht, tenzij' om naar 'jeugdstrafrecht, tenzij'.
2. Handhaaf de huidige strafmaxima in het jeugdstrafrecht en maak in voorkomende gevallen gebruik van de mogelijkheden die het jeugdstrafrecht biedt zoals de PIJ-maatregel, al dan niet in combinatie met jeugd detentie.

²¹ Artikel 77s Sr.

²² RSJ, *Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!*, Den Haag: RSJ 2011, p. 35; RSJ, *Wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Een gemiste kans*, Den Haag: RSJ 2012, p. 17-19.

²³ Ook het VN-Kinderrechtencomité beveelt landen aan ervoor te zorgen dat kinderen tot 18 jaar volgens het jeugdstrafrecht worden berecht en zo nodig de wetgeving in overeenstemming te brengen met het IVRK, General Comment no. 24, nr. 30.

²⁴ General Comment no. 24, nrs. 85-88.

²⁵ De RSJ heeft in 2012 geadviseerd over het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht, onder meer over een voorstel tot verhoging van de strafmaxima van vrijheidsstraffen voor 16- tot 23-jarigen. De RSJ heeft een verhoging voor minderjarigen afgewezen en ging mee in een trapsgewijze verhoging voor jongvolwassenen als dat nodig zou zijn. RSJ, *Wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. Een gemiste kans*, Den Haag: RSJ 2012, p. 17-19. Inmiddels blijkt uit de praktijk dat een verhoging van het strafmaximum voor jongvolwassenen bij toepassing van het jeugdstrafrecht niet nodig is.



3. Laat het voorbehoud bij artikel 37, onder c, IVRK vallen, schrap artikel 77b Sr en berecht 16- en 17-jarigen altijd volgens het jeugdstrafrecht.

De RSJ is graag bereid het advies nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming

Frederieke Leeflang
Algemeen voorzitter

