

# Het adolescentenstrafrecht en de veranderende populatie in Justitiële Jeugdinstellingen: achtergrond, feiten en aandachtspunten

E.P. Schmidt & S.E. Rap<sup>1</sup>

## 1. Inleiding

In 2014 trad de Wet adolescentenstrafrecht in werking.<sup>2</sup> Met deze wet werd het mogelijk om, op grond van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht (Sr), jongvolwassenen die ten tijde van het begaan van het strafbare feit de leeftijd van 18 jaar, maar nog niet die van 23 hadden bereikt, te bestraffen volgens het jeugdstrafrecht. Vóór 2014 bestond overigens al de mogelijkheid om jongvolwassenen die jonger dan 21 waren ten tijde van het strafbare feit, te bestraffen als minderjarige.

Sinds deze wetwijziging kan de officier van justitie al bij de vordering tot inbewaringstelling ten aanzien van een jongvolwassene aangeven voornemens te zijn de toepassing van artikel 77c Sr te vorderen, waarna een eventuele voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinstelling (JJI) ten uitvoer kan worden gelegd.<sup>3</sup> Ook een eventuele jeugd-detentie op grond van artikel 77c Sr wordt in een JJI ten uitvoer gelegd.<sup>4</sup> Door de wetwijziging kunnen dus oudere verdachten en daders in de JJI's worden opgenomen. In deze bijdrage worden de implicaties van de Wet adolescentenstrafrecht voor de populatie van de JJI's nader belicht: tot welke wijzigingen in de populatie heeft dit geleid en wat zijn hierbij belangrijke aandachtspunten in de behandeling en begeleiding van jongvolwassenen?

Daartoe wordt eerst het internationale kader voor de oplegging en uitvoering van sancties aan jeugdigen en jongvolwassenen beschreven. Vervolgens worden de Nederlandse ontwikkelingen op dit vlak geschetst, waarbij aandacht wordt besteed aan de achtergrond van het adolescentenstrafrecht en aan de meest actuele plannen met betrekking tot de JJI's. Vervolgens worden, om de context te schetsen, recente cijfers en trends met betrekking tot jeugdcriminaliteit en de bestraffing van jeugdigen en jongvolwassenen en hun verblijf in JJI's en 'reguliere' Penitentiaire Instellingen (PI's) beschreven. Deze ontwikkelingen hebben implicaties voor het verblijf van jongvolwassenen in JJI's. Tot slot wordt op basis hiervan een aantal – positieve en negatieve – aandachtspunten uitgelicht.

## 2. Internationaal kader

De internationale aandacht voor de positie van jongvolwassenen in het strafrecht is de afgelopen jaren toegenomen.<sup>5</sup> Er zijn verschillende redenen om 18- tot 25-jarigen te beschouwen als een categorie die speciale aandacht verdient in het strafrechtssysteem, bijvoorbeeld: de oververtegenwoordiging van deze categorie in criminaliteitsstatistieken; sociologisch onderzoek waaruit blijkt dat de transitie van jeugd naar volwassenheid tegenwoordig langer duurt en mijlpalen op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs en werk later worden bereikt dan vroeger;<sup>6</sup> en neurobiologisch en psychologisch onderzoek dat heeft aangetoond dat de

---

<sup>1</sup> E.P. (Eva) Schmidt, LL.M/B.Sc is als promovendus verbonden aan de Afdeling Jeugdrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden en dr. S.E. (Stephanie) Rap is als universitair docent kinderrechten verbonden aan dezelfde afdeling.

<sup>2</sup> *Stb.* 2013, 485; *Stb.* 2014, 33.

<sup>3</sup> Art. 63 lid 5 jo. 493 Wetboek van Strafvordering jo. art. 8 Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen.

<sup>4</sup> Art. 8 Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen.

<sup>5</sup> S. Matthews, V. Schiraldi & L. Chester, 'Youth Justice in Europe: Experience of Germany, the Netherlands, and Croatia in Providing Developmentally Appropriate Responses to Emerging Adults in the Criminal Justice System', *Justice Evaluation Journal* 2018.

<sup>6</sup> Zie bijv. Sociaal-Economische Raad, *Hoge verwachtingen. Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*, Verkenning 19/11, augustus 2019.

ontwikkeling van jonge mensen doorloopt tot de leeftijd van (ongeveer) 25 jaar.<sup>7</sup> Inderdaad lijken deze redenen aanleiding te vormen voor sommige landen om de bovenste leeftijdsgrens van het jeugdstrafrecht te verhogen, zodat ook jongvolwassenen hieronder kunnen vallen. De Nederlandse ontwikkelingen op dit vlak worden in de volgende paragraaf beschreven. Internationale mensenrechtenstandaarden zijn wel genoemd als katalysator voor de jeugdrechthervormingen die de afgelopen decennia in Europa hebben plaatsgevonden.<sup>8</sup> Sommige van deze standaarden bevatten verwijzingen naar de bijzondere positie van jongvolwassenen in het strafrecht. Het belangrijkste instrument op het gebied van kinderrechten is het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK).<sup>9</sup> Volgens het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties (VN), het comité dat toezicht houdt op de naleving van dit verdrag, moeten alle kinderen die verdacht worden van strafbare feiten gepleegd voordat ze 18 zijn geworden, onder het jeugdstrafrecht vallen.<sup>10</sup> Daarnaast heeft het VN-Kinderrechtencomité met goedkeuring opgemerkt dat sommige verdragsstaten het jeugdstrafrecht toepassen op jongvolwassenen.<sup>11</sup> Deze goedkeurende houding bleek al uit de conceptversie van de nieuwe General Comment over kinderrechten in de context van het jeugdstrafrecht die eind 2018 in consultatie ging, en die uiteindelijk in september 2019 in de definitieve vorm werd gepubliceerd.<sup>12</sup> In het advies dat Liefwaard e.a. naar aanleiding van de consultatie indienden, werd er overigens wel op gewezen dat praktische richtlijnen op dit vlak wenselijk zouden zijn.<sup>13</sup> Immers, als jongvolwassenen ook binnen het bereik van het jeugdstrafrecht kunnen vallen, zal sprake zijn van grotere leeftijdsverschillen binnen instellingen voor jeugdigen. Het zou voor verdragsstaten nuttig zijn om praktische aanbevelingen te krijgen zodat de rechten en het welzijn van *alle* kinderen en jongvolwassenen in deze instellingen kunnen worden gewaarborgd. In de uiteindelijke versie van General Comment No. 24 zijn deze praktische richtlijnen overigens niet opgenomen. In algemene zin geldt dat artikel 37 sub c IVRK bepaalt dat kinderen die van hun vrijheid zijn beroofd, gescheiden moeten worden van volwassenen.<sup>14</sup> Het VN-Kinderrechtencomité heeft toegelicht dat dit niet betekent dat wanneer een jeugdige de leeftijd van 18 jaar bereikt, hij of zij direct overgeplaatst zou moeten worden naar een instelling voor volwassenen. Daarnaast geeft het comité aan dat jeugdigen geplaatst moeten worden in aparte instellingen, met gespecialiseerde medewerkers en kindvriendelijk beleid.<sup>15</sup> Liefwaard heeft opgemerkt dat het feit

---

<sup>7</sup> Matthews, Schiraldi & Chester 2018, p. 1-2; T. Doreleijers & J.W. Fokkens, 'Minderjarigen en jongvolwassenen: pleidooi voor een evidence based strafrecht', *Rechtstreeks* 2/2010, p. 24-25.

<sup>8</sup> Matthews, Schiraldi & Chester 2018, p. 6.

<sup>9</sup> U. Kilkelly, 'The UN convention on the rights of the child: incremental and transformative approaches to legal implementation', *The International Journal of Human Rights* (23) 2019, afl. 3, p. 323-324.

<sup>10</sup> VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 24 (2019) on children's rights in juvenile justice*, CRC/C/GC/24, par. 20, 29-31.

<sup>11</sup> Idem, par. 32.

<sup>12</sup> VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 24 (201x), replacing General Comment No. 10 (2007), Children's rights in the child justice system*, CRC/C/GC/24, Advance Unedited Version, 2018 (beschikbaar via <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/DraftGC10.aspx>).

<sup>13</sup> T. Liefwaard e.a., *Comments on Draft General Comment No. 24 (201x), replacing General Comment 10 (2007) on Children's rights in juvenile justice*, 2019 (beschikbaar via <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/GC10/LeidenUniversityNetherlands.docx>), p. 3.

<sup>14</sup> Zie voor vergelijkbare bepalingen eveneens artikel 10 lid 2 sub b en lid 3 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, regels 13.4 en 26.3 van de United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Justice (the 'Beijing Rules'), regel 29 van de United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (the 'Havana Rules'), richtlijn IV.A.6.20 van de Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, artikel 36 en 61 van de UNODC Justice in Matters Involving Children in Conflict with the Law, Model Law on Juvenile Justice and Related Commentary, en regels 11 sub d en 112 sub 2 van de United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the 'Mandela Rules').

<sup>15</sup> VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 35; 92-93.

dat de leeftijd ten tijde van het plegen van het strafbare feit bepalend is voor de toepassing van het jeugdstrafrecht betekent dat jongvolwassenen in beginsel ook in instellingen voor jeugdigen mogen (ver)blijven, in ieder geval voor strafbare feiten die ze tijdens hun minderjarigheid hebben gepleegd.<sup>16</sup> Dit geldt volgens het VN-Kinderrechtencomité overigens wel alleen als de belangen van de jongere kinderen in deze instellingen daar niet door worden geschaad.<sup>17</sup>

Daarnaast wordt in enkele andere internationale instrumenten nog meer expliciet aandacht besteed aan de positie van jongvolwassenen in het strafrecht en de implicaties die dit heeft voor de organisatie van justitiële (jeugd)instellingen. In 2003 nam het Comité van Ministers van de Raad van Europa een (niet-bindende) aanbeveling aan waarin werd gesteld dat, wegens de verlengde overgang naar volwassenheid, jongvolwassenen tot 21 jaar in het kader van het strafrecht aan dezelfde interventies onderworpen zouden moeten kunnen worden als jeugdigen, indien een rechter van oordeel is dat de jongvolwassene nog niet zo volwassen en verantwoordelijk is als (oudere) volwassenen.<sup>18</sup> Ook in een aanbeveling uit 2008 was bepaald dat jongvolwassenen, indien gepast, als jeugdigen beschouwd en behandeld zouden moeten kunnen worden.<sup>19</sup> In deze aanbeveling werd daarnaast gesteld dat jongvolwassenen die worden bestraft onder het jeugdstrafrecht normaliter in instellingen voor jeugdigen of jongvolwassenen zullen verblijven, tenzij hun ‘sociale re-integratie’ beter kan worden bewerkstelligd in een instelling voor volwassenen.<sup>20</sup> Verder moet de plaatsing van verschillende categorieën jeugdigen in instellingen plaatsvinden op basis van aandacht voor hun specifieke behoeften (op het vlak van opleiding, ontwikkeling en veiligheid), en met aandacht voor de bescherming van hun fysieke en mentale integriteit en welzijn.<sup>21</sup> In de (eveneens niet-bindende) European Prison Rules van de Raad van Europa ten slotte, wordt vermeld dat jongvolwassen gevangenen apart van oudere gevangenen gedetineerd moeten worden.<sup>22</sup>

### 3. Nederlandse context

#### 3.1. Achtergrond adolescentenstrafrecht

Zoals in de inleiding is vermeld, trad de Wet adolescentenstrafrecht in 2014 in werking. In de memorie van toelichting bij deze wet werd uitgelegd dat maximale flexibiliteit rond de leeftijdsgrens van 18 jaar het uitgangspunt was: alle sancties uit het gewone strafrecht en het meer pedagogische jeugdstrafrecht werden beschikbaar gesteld voor daders die ten tijde van het plegen van het strafbare feit 16 jaar of ouder waren, maar jonger dan 23 jaar.<sup>23</sup> De wetgever zag reden om daders uit deze leeftijdscategorie als afzonderlijke groep te behandelen omdat zij bepaalde kenmerkende eigenschappen delen: het vertonen van specifiek risicogedrag, een oververtegenwoordiging in de criminaliteitscijfers en een onvoltooide (psychologische)

---

<sup>16</sup> T. Liefwaard, ‘Juveniles in Transition from Juvenile Justice to Adult Criminal Justice’, in: R. Loeber e.a. (red.), *Persisters and Desisters in Crime from Adolescence into Adulthood. Explanation, Prevention and Punishment*, Farnham, Burlington: Ashgate 2012, p. 172.

<sup>17</sup> VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 92-93; Liefwaard 2012, p. 172-173.

<sup>18</sup> Recommendation Rec (2003) 20 of the Committee of Ministers to member states concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice (beschikbaar via <https://pjp-eu.coe.int/documents/3983922/6970334/CMRec+%282003%29+20+concerning+new+ways+of+dealing+with+juvenile+delinquency+and+the+role+of+juvenile+justice.pdf/e96f09bf-325d-4ed5-a07f-f4c3f663be54>) par. 11.

<sup>19</sup> Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures (beschikbaar via <https://www.refworld.org/docid/4a7058c02.html>) par. 17.

<sup>20</sup> Idem, par. 59.3.

<sup>21</sup> Idem, par. 54, 61.

<sup>22</sup> Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules (beschikbaar via <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae>) regel 18.8 sub c.

<sup>23</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 498, 3, p. 1.

ontwikkeling.<sup>24</sup> Het doel was het bewerkstelligen van een meer effectieve sanctionering door nadrukkelijker rekening te houden met de ontwikkelingsfase van daders uit deze groep.

Concreet geldt overigens (net als vóór de inwerkingtreding van de Wet adolescentenstrafrecht) als hoofdregel dat indien iemand verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit op het moment dat hij of zij 12 jaar of ouder maar jonger dan 18 jaar was, een straf uit het jeugdstrafrecht wordt opgelegd.<sup>25</sup> Hierop zijn twee uitzonderingen mogelijk. Allereerst kan, indien iemand verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit op het moment dat hij of zij 16 of 17 jaar was, een ‘volwassen’ straf worden opgelegd als de rechter hiertoe grond vindt in de ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan.<sup>26</sup> Overigens bestaat deze mogelijkheid al langer – om precies te zijn sinds de invoering van het jeugdstraf(proces)recht in 1905, hoewel de grond van ‘de omstandigheden waaronder het feit is begaan’ pas in 1995 is toegevoegd en de gronden tot die tijd bovendien enkel cumulatief mochten worden toegepast.<sup>27</sup> De tweede uitzondering houdt in dat aan een jongvolwassene die tussen de 18 en 23 jaar was ten tijde van het strafbare feit, een jeugdstraf kan worden opgelegd als de rechter daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan.<sup>28</sup> Deze uitzondering bestond al voor 2014, maar dan enkel voor jongvolwassenen tot de leeftijd van 21 jaar.

Voor jongvolwassenen is de hoofdregel dus nog steeds dat ze worden bestraft volgens het gewone, ‘volwassen’ strafrecht. Hoewel de wetgever heeft aangegeven dat het gebruik van artikel 77c Sr zou worden gestimuleerd,<sup>29</sup> hebben de eerste onderzoeken sinds de invoering van de Wet adolescentenstrafrecht aangetoond dat deze mogelijkheid tot op heden nog slechts in ongeveer 5% van alle strafzaken tegen jongvolwassenen wordt gebruikt.<sup>30</sup> Mogelijk speelt daarbij de verwarring over de doelgroep van artikel 77c Sr een rol. In de memorie van toelichting gaf de wetgever aan dat voor de toepassing van het jeugdstrafrecht aanleiding zou kunnen zijn indien de jongvolwassene een veelpleger is of uitgesproken kwetsbaar, bijvoorbeeld door een psychische of psychiatrische stoornis of een ontwikkelingsstoornis zoals een licht verstandelijke beperking.<sup>31</sup> Ook gaf de wetgever aan dat het jeugdstrafrecht niet direct in overweging genomen zou hoeven te worden bij een jongvolwassene die ‘een enkele keer een relatief licht delict pleegt’, in tegenstelling tot de situatie waarin het zou gaan om een ernstig misdrijf.<sup>32</sup> Later gaf toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Fred Teeven echter aan dat ‘de ernst van het misdrijf in combinatie met de aanwezigheid van slachtoffers en/of nabestaanden’ een contra-indicatie zou kunnen zijn voor de toepassing van artikel 77c Sr.<sup>33</sup>

Rondom de invoering van de Wet adolescentenstrafrecht heeft de wetgever expliciet overwogen dat het sanctiestelsel dat wordt toegepast, beslissend is voor de plaats waar vrijheidsbenemende sancties ten uitvoer worden gelegd: ‘Dit betekent dat wanneer een straf of maatregel uit het jeugdstrafrecht wordt opgelegd, de tenuitvoerlegging daarvan plaatsvindt in een justitiële jeugdinrichting.’<sup>34</sup> In de aanloop naar de invoering van de wet werd overigens wel aandacht gevraagd voor de plaatsing van jongvolwassenen in JJI’s; vanuit het CDA werd opgemerkt dat

---

<sup>24</sup> Idem, p. 1.

<sup>25</sup> Artikel 77a Wetboek van Strafrecht.

<sup>26</sup> Artikel 77b Wetboek van Strafrecht.

<sup>27</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 498, 3, p. 17-18.

<sup>28</sup> Artikel 77c Wetboek van Strafrecht.

<sup>29</sup> *Kamerstukken I* 2013/14, 33 498, C, p. 2.

<sup>30</sup> C.S. Barendregt, M.G.C.J. Beerthuisen & A.M. van der Laan, *De toepassing van het jeugdstrafrecht bij jongvolwassenen in de praktijk. Een procesevaluatie van het adolescentenstrafrecht*, Den Haag: WODC 2018, p. 7; A.M. van der Laan e.a., *Adolescentenstrafrecht. Beleidstheorie en eerste empirische bevindingen*, Den Haag: WODC 2016, p. 95-96.

<sup>31</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 498, 3, p. 21-22.

<sup>32</sup> Idem, p. 21.

<sup>33</sup> *Handelingen II* 30 mei 2013, 89-4-5.

<sup>34</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 498, 3, p. 16.

'jeugdigen niet extra "verpest" zouden moeten worden doordat ze in aanraking komen met jongvolwassenen.'<sup>35</sup> De wetgever merkte in dat kader op dat de wetswijziging op zich geen nieuwe situatie met zich mee zou brengen, aangezien bijvoorbeeld het grootste deel van jeugdigen met een PIJ-maatregel meerderjarig wordt tijdens het verblijf in een JJI en jeugdigen en (jong)volwassenen dus al in dezelfde inrichtingen verbleven.<sup>36</sup> Met betrekking tot de plaatsing gaf de wetgever aan dat in de praktijk niet alleen reeds rekening werd gehouden met de biologische leeftijd, maar bijvoorbeeld ook met psychische stoornissen en ontwikkelingsniveau.<sup>37</sup> Een plaatsing waarbij *alleen* gekeken zou worden naar de biologische leeftijd zou niet in overeenstemming zijn met de achtergrond van het adolescentenstrafrecht: dat staat immers een individuele benadering voor, met aandacht voor de ontwikkelingsleeftijd.<sup>38</sup> Inmiddels zijn overigens wel enkele wijzigingen voorgesteld in de organisatie van de instellingen waar jeugdigen en jongvolwassenen verblijven, en wordt ook beoogd jongvolwassenen meer als specifieke categorie te bejegenen. Dit komt in de volgende paragrafen nader aan de orde.

### 3.2. Recente ontwikkelingen

Op het gebied van de organisatie en uitvoering van vrijheidsbenemende sancties voor jeugdigen en jongvolwassenen is recent een aantal nieuwe initiatieven ontwikkeld. In de zomer van 2019 heeft Sander Dekker, de minister voor Rechtsbescherming, nieuwe plannen van het kabinet voor de aanpak van jeugdcriminaliteit aangekondigd.<sup>39</sup> Enkele van deze plannen hebben betrekking op de organisatie van de JJI's waarin jeugdigen en jongvolwassenen verblijven. In deze nieuwe plannen wordt niet meer uitgegaan van één type instelling voor alle jeugdigen, maar van meer variatie in bijvoorbeeld zorgaanbod en beveiliging.<sup>40</sup> Dit wordt nodig geacht vanwege de grotere verschillen tussen de jeugdigen, onder meer vanwege de invoering van het adolescentenstrafrecht; vanwege het groeiende aantal jeugdigen met een combinatie van ernstige problematiek; en vanwege de verschillen in verblijfsduur.<sup>41</sup> In de kabinetsplannen wordt benadrukt dat maatwerk nodig is; dit houdt in dat 'na een gerichte screening op basis van risicomanagement, jongeren in een kleinschalige voorziening dan wel een landelijk specialistische voorziening geplaatst kunnen worden'.<sup>42</sup>

De kleinschalige voorzieningen zijn bedoeld voor preventief gehechten of jeugdigen in de laatste fase van een jeugddetentie of PIJ-maatregel en *niet* voor jeugdigen met een hoog risico op onttrekking, ernstige psychiatrische problematiek of een verdenking van levensdelicten dan wel ernstige zedendelicten; ook de nabijheid van het slachtoffer is een contra-indicatie voor plaatsing. Tot nu toe kwamen alleen jongens in de leeftijd van 14 tot 23 jaar in aanmerking voor een plaatsing in deze kleinschalige voorzieningen. In deze voorzieningen lopen al bestaande zorg en dagbesteding, inclusief onderwijs op een reguliere school, door. 's Nachts, van 22.00 tot 7.00 uur, verblijven de jeugdigen in hun kamer, zonder toegang tot hun mobiele telefoon.<sup>43</sup> Er bestaat reeds een kleinschalige voorziening in Amsterdam; daaraan worden kleinschalige voorzieningen voor strafrechtelijke jeugdigen toegevoegd in Rotterdam en Den Haag, en in de

---

<sup>35</sup> *Kamerstukken I* 2013/14, 33 498, C, p. 7.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 7-8.

<sup>37</sup> *Idem*.

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 28 741-53.

<sup>40</sup> *Idem*, p. 1-2.

<sup>41</sup> *Idem*.

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> Factsheet KV, *Kleinschalige Voorziening vrijheidsbeneming justitiële jeugd*, Spirit Jeugd & Opvoedhulp, Gemeente Amsterdam & Ministerie van Veiligheid en Justitie (beschikbaar via <https://www.spirit.nl/2017/04/factsheet-kleinschalige-voorziening/>).

regio Noord en de regio Zuid voor zowel strafrechtelijke als civielrechtelijke jeugdigen.<sup>44</sup> Daarnaast wordt beoogd de bestaande JJI's om te vormen naar de reeds genoemde landelijk specialistische voorzieningen, waar 'jongeren met een specifiek profiel en/of, meervoudige problematiek, intensieve zorg en een hogere mate van (fysieke) beveiliging' zullen krijgen.<sup>45</sup> In plaats van de huidige groepsgerichte aanpak zal worden ingezet op een persoonsgerichte aanpak met behandelprogramma's op basis van risicomangement. Vanwege de daling van jeugdcriminaliteit waarvan al enkele jaren sprake is, worden op termijn overigens nog eens twee JJI's gesloten.<sup>46</sup>

Momenteel is geen sprake van een aparte behandeling van jongvolwassenen in de JJI's.<sup>47</sup> Minister Dekker heeft echter aangegeven in te zetten op het passend maken van de behandeling van deze groep voor wat betreft zorg en het onderwijs- en arbeidsaanbod, in eerste instantie in de vorm van een pilot.<sup>48</sup> Hierbij wordt niet alleen aandacht besteed aan jongvolwassenen in JJI's maar ook aan jongvolwassenen in PI's, in lijn met de motie van het CDA-kamerlid Van Toorenburg.<sup>49</sup>

#### 4. Feiten en cijfers

Voor een beeld van de context waarin deze wets- en beleidswijzigingen plaatsvinden, is het van belang om de omvang en de ontwikkeling van jeugdcriminaliteit en vrijheidsbeneming van jeugdigen en jongvolwassenen in kaart te brengen. Zoals hierboven reeds vermeld, is het aantal minderjarigen dat in aanraking komt met politie en justitie sterk gedaald in de afgelopen tien jaar. Sinds 2007 is er sprake van een daling van 65% in het aantal geregistreerde verdachten tussen de 12 en 18 jaar; voor volwassenen is dat 47%. Voor minderjarigen is deze trend zichtbaar bij alle soorten delicten, bij zowel jongens als meisjes, jeugdigen van verschillende etnische afkomst en ongeacht de woongemeente.<sup>50</sup> Het aantal zaken dat wordt afgedaan middels het adolescentenstrafrecht is sinds de invoering van de wetwijziging in 2014 toegenomen; van 1% van het totale aantal strafzaken van 18- tot 21-jarigen naar 5% van alle strafzaken van 18- tot 23-jarigen.<sup>51</sup> De toename heeft met name betrekking op de groep 18- tot 21-jarigen, terwijl het aandeel van de categorie 21- en 22-jarigen klein is.<sup>52</sup>

Wat betreft de toepassing van vrijheidsbeneming in het jeugdstrafrecht dient opgemerkt te worden dat dit een *ultimum remedium* betreft, dat alleen in uitzonderlijke gevallen toegepast dient te worden.<sup>53</sup> De meest opgelegde straf aan minderjarigen is dan ook de taakstraf.<sup>54</sup> Sinds 2015 worden ieder jaar rond de 1.430 jeugdigen in een JJI geplaatst en dit is een halvering ten

---

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2018/19, 28 741-53, p. 3. Zie ook: M. Jeltens, 'De Kleinschalige Voorziening: van de regen in de drup?' *Sancties* 2019/90 elders in dit themanummer.

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2018/19, 28 741-53, p. 4.

<sup>46</sup> Idem, p. 4-5.

<sup>47</sup> Barendregt, Beerthuisen & Van der Laan 2018, p. 66-67.

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2018/19, 28 741-53, p. 7.

<sup>49</sup> Idem; Kamerstukken II 2017/18, 28 741, 45.

<sup>50</sup> P.R. Smit & R.J. Kessels, 'Misdrijven', in: S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2017. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC/CBS/Raad voor de rechtspraak 2018, p. 51; B. Berghuis & J. de Waard, 'Verdampende jeugdcriminaliteit: Verklaringen van de internationale daling', *Justitiële Verkenningen* 2017, 43(1): 10-27; A.M. van der Laan & M.G.C.J. Beerthuisen, *Monitor Jeugdcriminaliteit 2017. Ontwikkelingen in de geregistreerde jeugdcriminaliteit in de jaren 200-2017*, Den Haag: WODC/CBS 2018.

<sup>51</sup> Barendregt, Beerthuisen & Van der Laan 2018, p. 7; Van der Laan e.a. 2016, p. 95-96.

<sup>52</sup> Van der Laan e.a. 2016, p. 115.

<sup>53</sup> Zie artikel 37 sub b IVRK.

<sup>54</sup> In 2017 is 77% van alle straffen tegen minderjarigen een taakstraf, 17% een jeugd detentie en 3% een geldboete, M.E. Vink & S.W. van den Braak, 'Berechting', in: S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2017. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC/CBS/Raad voor de rechtspraak 2018, p. 68.

opzichte van 2007.<sup>55</sup> Het aantal jeugdigen dat volgens het adolescentenstrafrecht wordt geplaatst, ligt rond de 300.<sup>56</sup> Het grootste deel van hen wordt geplaatst op grond van de voorlopige hechtenis (81%).<sup>57</sup> In 2017 is de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis 47 dagen en van jeugddetentie 80 dagen.<sup>58</sup> Daarnaast is het van belang om te vermelden dat een grotere groep jeugdigen een vrijheidsbenemende sanctie opgelegd krijgt in de vorm van een (deels) voorwaardelijke jeugddetentie; in 2017 was 24% van de opgelegde jeugddetenties geheel voorwaardelijk en 76% deels voorwaardelijk.<sup>59</sup>

De invoering van het adolescentenstrafrecht heeft waarschijnlijk ook invloed gehad op de leeftijdsamenstelling in de JJI's. In 2013 was 15% van de jeugdigen die in een JJI geplaatst werden, 18 jaar of ouder. In 2017 was dit al 38% en daarmee het hoogste percentage van deze leeftijdscategorie sinds 2013.<sup>60</sup> De bezetting in de JJI's bestond ook voor 2014 al voor een gedeelte uit jeugdigen van 18 jaar en ouder (51% in 2007; 60% in 2013); in 2017 is dit percentage opgelopen tot 71%.<sup>61</sup>

Tot slot is ook een verandering waarneembaar in de populatie volwassen gedetineerden. Het aantal jongvolwassenen in de PI's is afgenomen van 1.800 in 2007 naar 700 in 2016. De daling is het grootst bij de categorie 18- en 19-jarigen (55%). Deze daling heeft deels te maken met het adolescentenstrafrecht, maar ook met de dalende criminaliteitscijfers in het algemeen.<sup>62</sup> Opgemerkt dient te worden dat nog steeds het grootste deel van de jongvolwassen daders dus in een gewone PI verblijft en niet in een JJI.

## 5. De toekomst: uitdagingen en kansen

Zoals in de vorige paragraaf beschreven heeft de algemene daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit geleid tot minder plaatsingen van jeugdigen in JJI's. Als gevolg hiervan is een aanzienlijk aantal JJI's gesloten of omgevormd tot instelling voor gesloten jeugdhulp (van 17 JJI's in 2010 naar 7 in 2016). De JJI's die open zijn gebleven, zijn bedoeld voor alle doelgroepen (voorlopige hechtenis; jeugddetentie; PIJ-maatregel). De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft al in 2015 in een advies aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie geconcludeerd dat het wenselijk is om het stelsel van JJI's om te vormen van een 'one size fits all' module naar een 'tailor made' benadering van opvang en behandeling. De RSJ heeft dan ook geadviseerd het stelsel kleinschaliger te maken, dichterbij het gezin, school en lokale hulpverlening en voorzieningen.<sup>63</sup> Dit heeft uiteindelijk geleid tot de *Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd (VIV JJ)* van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Twee bouwstenen zoals geformuleerd in deze verkenning zijn het creëren van lokale/regionale lager beveiligde instellingen en landelijke hoog beveiligde instellingen met specialistische zorg.<sup>64</sup> De eerste bouwsteen heeft vorm gekregen in de proeftuinen *kleinschalige voorzieningen* op drie plekken in het land (Groningen, Nijmegen en

---

<sup>55</sup> S.N. Kalidien, 'Tenuitvoerlegging van sancties', in: S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2017. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC/CBS/Raad voor de rechtspraak 2018, p. 73.

<sup>56</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen, *DJI in getal 2013-2017. De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*, Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen 2018, p. 80.

<sup>57</sup> Idem, p. 81.

<sup>58</sup> Idem, p. 90.

<sup>59</sup> Vink & Van den Braak 2018, p. 68.

<sup>60</sup> Idem, p. 82.

<sup>61</sup> Idem, p. 88; Kalidien 2018, p. 78-79

<sup>62</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen 2018; Smit & Kessels 2018.

<sup>63</sup> Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Gekanteld Perspectief, enkele gedachten over de vrijheidsbeneming van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen*, Den Haag: RSJ 2015, p. 4.

<sup>64</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Eindrapport VIV JJ*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, p. 10.

Amsterdam).<sup>65</sup> In de volgende paragrafen zal onder andere nader ingegaan worden op de uitkomsten van de evaluaties van de kleinschalige en de landelijke specialistische voorzieningen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, met specifieke aandacht voor jongvolwassenen die in deze instellingen verblijven.

### 5.1. Samenstelling populatie

Zowel uit de cijfers zoals hierboven gepresenteerd als uit onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van het WODC-programma ‘Monitoring en Evaluatie Adolescentenstrafrecht’ blijkt dat JJI’s al vóór de invoering van de Wet adolescentenstrafrecht te maken kregen met een ouder wordende populatie.<sup>66</sup> Wat is er nog meer bekend over de samenstelling van de populatie in JJI’s en welke gevolgen hebben de veranderingen voor jeugdigen die in een JJI verblijven?

Tijdens de pilot-periode waren de kleinschalige voorzieningen bedoeld voor jongens in de leeftijd van 14 tot 23 jaar. De brede leeftijdsrange is in de praktijk door professionals en jeugdigen niet als probleem ervaren. De reden die hiervoor genoemd wordt is het feit dat de aanpak in de voorzieningen meer individueel is dan groepsgericht en afgestemd wordt op de leeftijd van de jeugdige.<sup>67</sup> Jeugdigen zelf gaven wel aan dat wanneer de leeftijdsverschillen te groot zijn, dit kan leiden tot onderlinge irritaties en frustraties.<sup>68</sup> Dit sluit aan bij de bevindingen uit de evaluatie van het adolescentenstrafrecht, waaruit blijkt dat professionals die werkzaam zijn in JJI’s aangaven dat jongvolwassenen zich al volwassen voelen en niet kinderlijk willen worden aangesproken en bejegend, ondanks het feit dat hun ontwikkelingsleeftijd niet wezenlijk verschilt van jeugdigen onder de 18 jaar.<sup>69</sup>

Uit de evaluatie van de kleinschalige voorzieningen blijkt ook dat ketenpartners veel potentieel zien in het gebruikmaken van de kleinschalige voorziening voor jongvolwassenen. Echter, tijdens de pilot werd ervaren dat het ingewikkeld was om alle ketenpartners – ook die met name met volwassenen werken – op de hoogte te brengen van het bestaan van deze voorziening. Daarnaast wordt niet in iedere strafzaak tegen een verdachte van een feit dat gepleegd werd tussen de leeftijd van 18 tot 23 jaar overwogen om het adolescentenstrafrecht toe te passen, waardoor de kleinschalige voorziening ook niet altijd in beeld komt.<sup>70</sup>

In het kader van de proeftuin kleinschalige voorzieningen en de plaatsing van jongvolwassenen is wel de vraag gerezen of jeugdigen en volwassenen in dit verband samen geplaatst kunnen worden. Zoals in paragraaf 2 werd genoemd, bepaalt artikel 37 sub c IVRK dat kinderen die van hun vrijheid zijn beroofd, in beginsel gescheiden moeten worden van volwassenen. Op grond van de in paragraaf 2 besproken instrumenten is het samenplaatsen van jeugdigen en volwassenen niet direct ontoelaatbaar; wel wordt uit (onder meer) de General Comments van het VN- Kinderrechtencomité duidelijk dat niet alleen rekening moet worden gehouden met de behoeften en het welzijn van de jongvolwassenen, maar ook met de jongste bewoners van instellingen voor jeugdigen.

Daarnaast komt ook het samenplaatsen van jeugdigen op strafrechtelijke en civielrechtelijke titel weer in beeld. In de Kamerbrief over de aanpak van jeugdcriminaliteit geeft de minister voor Rechtsbescherming aan dat hij meer samenwerking wil initiëren tussen gesloten jeugdhulp en JJI’s, om zo meer kleinschalige voorzieningen voor beide doelgroepen te creëren.<sup>71</sup>

---

<sup>65</sup> Idem, p. 12. Overigens is enkel de voorziening in Amsterdam uiteindelijk open gebleven, zie Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, p. 29. Zie ook: M. Jeltse, Sancties 2019/90 elders in dit themanummer.

<sup>66</sup> Barendregt, Beerthuisen & Van der Laan 2018, p. 66; Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, p. 19.

<sup>67</sup> F. Souverein e.a., *Eindrapport Monitor Proeftuinen Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiele Jeugd. Een beschrijvend onderzoek naar de proeftuinen Screening & Diagnostiek en Kleinschalige Voorzieningen*, Zutphen: Academische Werkplaats Risicojeugd 2018, p. 16.

<sup>68</sup> Idem, p. 125.

<sup>69</sup> Barendregt, Beerthuisen & Van der Laan 2018, p. 66

<sup>70</sup> Idem, p. 115.

<sup>71</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 28 741-53, p. 2.

Daarnaast wordt in lijn met het advies van de RSJ uit 2015 tot uitgangspunt genomen om jeugdigen met dezelfde behoefte aan zorg en beveiliging in dezelfde voorziening te plaatsen, waarbij de aard en ernst van de problematiek en niet de justitiële titel leidend moeten zijn. Eventuele juridische belemmeringen voor het samenplaatsen van civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen zullen in het wetsvoorstel *Harmonisatie rechtspositie jongeren in geslotenheid* worden weggenomen, aldus de minister.<sup>72</sup> Een dergelijk wetsvoorstel kan een belangrijke en positieve bijdrage leveren aan de rechtspositie van civielrechtelijk geplaatste jongeren, waarover is opgemerkt dat deze na het beëindigen van de samenplaatsing in 2008 is verslechterd.<sup>73</sup> Het wetsvoorstel wordt daarom met belangstelling afgewacht.<sup>74</sup> De samenplaatsing van deze twee doelgroepen wordt overigens door de overheid niet meer als problematisch ervaren, omdat het nu gaat om plaatsing in lager beveiligde en kleinschalige voorzieningen, in plaats van het plaatsen van jeugdigen in een JJI op civielrechtelijke titel zoals dat voor 2008 gebeurde.<sup>75</sup> Wel is in het *Eindrapport VIV JJ* opgemerkt dat samenplaatsing van jeugdigen van 18 jaar en ouder ('uitstromende PIJ-jeugdigen en jeugdigen die via het adolescentenstrafrecht instromen') met jeugdigen met een civielrechtelijke titel, niet mogelijk is op grond van het IVRK.<sup>76</sup> Voor een deel van deze groep zal plaatsing in een strafrechtelijke kleinschalige voorziening mogelijk zijn, maar '[w]aar de reistijd naar hun gemeente van herkomst te ver is zal onderzocht moeten worden of deze jeugdigen, indien zij een lage beveiligingsnoodzaak hebben, geplaatst kunnen worden in bijvoorbeeld de forensische zorg of een strafrechtelijke lagerbeveiligde regionale voorziening verder van hun leefomgeving.'<sup>77</sup>

## 5.2. Pedagogische aanpak, onderwijs en re-integratie

In 2015 al oordeelde de RSJ kritisch over de aanpak in JJI's en de aansluiting bij de ouder wordende doelgroep: JJI's hebben moeite om adequaat onderwijs aan te bieden, JJI's hebben moeite om ouders voldoende intensief te betrekken bij de behandeling en het aanbieden van gezinstherapieën en door het korte verblijf van veel jeugdigen en de plaatsing ver weg van de woonplaats is het moeilijk om passende trajectbegeleiding en nazorg aan te bieden.<sup>78</sup>

Uit het meest recente onderzoek naar het leer-, leef- en werkklimaat in de JJI's blijkt dat de inrichtingen erin slagen om een positief leefklimaat te creëren voor jeugdigen. De jeugdigen ervaren veel ondersteuning, een positieve sfeer en mogelijkheden tot groei, veel veiligheid en weinig repressie. Verder blijkt uit dit onderzoek dat jeugdigen onder (n=46) en boven de 18 jaar (n=143) weinig verschillen laten zien in hoe zij het leefklimaat ervaren.<sup>79</sup> Het verschil dat gemeten is betreft de groeimogelijkheden tijdens het verblijf in de JJI, die door jeugdigen van 18 jaar en ouder als positiever worden ervaren. Deze groep scoort gemiddeld hoger op de items in de vragenlijst: '*mijn leven heeft hier zin*', '*wat ik hier leer is zinvol*' en '*ik leer hier goede dingen*'.<sup>80</sup> Hierbij moet wel vermeld worden dat in beide groepen het laagste rapportcijfer geven wordt op het item '*wat je hier leert*' (5,8 in de categorie 18 jaar en ouder, 5,2 in de

---

<sup>72</sup> Idem, p. 2-3.

<sup>73</sup> J. uit Beijerse, 'Jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen en jeugdzorgplus: gescheiden, maar ook een andere rechtspositie?', *FJR* 2016/9, afl. 2, p. 32-38.

<sup>74</sup> Zie ook M. Jeltjes, Sancties 2019/90 elders in dit themanummer, die terecht opmerkt dat deze harmonisatie niet eenvoudig zal zijn.

<sup>75</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, p. 55; Eerder was ook het VN-Kinderrechtencomité kritisch over deze praktijk, zie VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the first periodic report of the Netherlands*, CRC/C/15/Add.227, 26 February 2004, para. 58 sub c; 59 sub d.

<sup>76</sup> Idem, p. 34.

<sup>77</sup> Idem.

<sup>78</sup> Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2015.

<sup>79</sup> V. van Miert, M. van der Hoek & P. van der Helm, *Jaarrapport Justitiële Jeugdinrichtingen 2017-2018. Leer-, leef- en werkklimaatonderzoek*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, p. 3.

<sup>80</sup> Idem, p. 12.

categorie jonger dan 18). Verder wordt geconcludeerd dat jongvolwassenen iets minder positief zijn over de regels die gelden op de leefgroep.<sup>81</sup>

Uit de evaluatie van de kleinschalige voorzieningen blijkt dat professionals zich bewust zijn van het feit dat een oudere doelgroep een andere aanpak nodig heeft, waarbij de nadruk meer moet liggen op werk en arbeidsbemiddeling in plaats van op scholing.<sup>82</sup> Daarnaast is de rol en de betrokkenheid van ouders anders bij deze doelgroep. Jongvolwassenen staan niet meer onder het gezag van hun ouders, zij hebben eigen beslissingsbevoegdheid en ouders kunnen minder betrokken zijn bij hun kind.<sup>83</sup> Aan de andere kant is de transitie van jeugd naar volwassenheid meer geleidelijk geworden en blijven jeugdigen langer afhankelijk van hun ouders (zie para. 2). Onderzoek uit 2014 naar de populatie kort verblijvende jeugdigen in JJI's (een verblijf korter dan drie maanden) toonde aan dat maar 5% voorafgaand aan de plaatsing (begeleid) zelfstandig woonde. De overige jeugdigen woonden voor het grootste deel bij (een van) hun ouders (72%).<sup>84</sup> Internationaal ontwikkelingspsychologisch onderzoek laat daarnaast zien dat ouders een belangrijke rol spelen in het leven en de sociale en emotionele ontwikkeling van jongvolwassenen.<sup>85</sup>

Rekening houdend met de steeds ouder wordende doelgroep, met name wat betreft de jeugdigen die langere tijd in een JJI verblijven (bijv. op basis van een PIJ-maatregel) wordt in het *Eindrapport VIV JJ* geadviseerd om vraaggericht onderwijs en extern aanbod te creëren in de JJI's (de nieuw te ontwikkelen landelijke specialistische voorziening). Zo kan men beter aansluiten bij de behoeften van de jeugdigen, de arbeidsmarkt en de arbeidsmarktperspectieven van deze doelgroep.<sup>86</sup> Met name voor jeugdigen die langere tijd in een JJI hebben verbleven wordt geadviseerd om een gefaseerde uitstroom te organiseren, waarbij de jeugdige meer vrijheden krijgt en overgeplaatst kan worden naar een lager beveiligde resocialisatie-afdeling of regionale kleinschalige voorziening.<sup>87</sup> Hiermee wordt een systeem voorzien dat meer lijkt op de detentiefasering in de PI's voor volwassenen. Inmiddels heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid een handreiking laten ontwikkelen over de nazorg aan jeugdigen, is een landelijk team ingericht dat ondersteunt in het maken van lokale werkafspraken over nazorg tussen betrokken jeugdhulporganisaties en krijgt een aantal gemeenten een nazorgregisseur die toeziet op het organiseren van nazorg voor jeugdige plegers van ernstige misdrijven.<sup>88</sup> Uit de evaluatie van het adolescentenstrafrecht is echter gebleken dat de financiering van nazorg voor jongvolwassenen een knelpunt is. Dit heeft met name betrekking op de kleinere gemeentes, die minder ervaring hebben met terugkerende jongvolwassenen en minder budget hebben voor het organiseren van huisvesting en hulpverlening voor deze groep.<sup>89</sup>

Wat betreft de behandeling en bejegening van jeugdigen op de leefgroep wordt in het *Eindrapport VIV JJ* geadviseerd om de methode YOUTURN passend te maken voor de doelgroep jongvolwassenen, waarbij gebruikgemaakt wordt van cognitieve gedragstherapeutische principes en schematherapie.<sup>90</sup> In het advies wordt benadrukt dat de

---

<sup>81</sup> Idem.

<sup>82</sup> Souverein e.a. 2018, p. 115; Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, p. 9.

<sup>83</sup> Souverein e.a. 2018, p. 115

<sup>84</sup> Het gaat hier om kenmerken van de populatie in JJI's in 2013. Kortverblijvers waren gemiddeld 17 jaar oud en een derde was 18 jaar of ouder. B. Rovers, *Kortverblijvers in justitiële jeugdinrichtingen*.

*Achtergrondkenmerken, ketensamenwerking en invulling van verblijf*, 's-Hertogenbosch: Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek 2014, p. 20, 25.

<sup>85</sup> J. Arnett, *Adolescence and emerging adulthood*, Boston, MA: Pearson 2014; J.F. Guassi Moreira, S. Tashjian, A. Galván & J.A. Silvers, 'Parents Versus Peers: Assessing the Impact of Social Agents on Decision Making in Young Adults', *Psychological Science* 2018, afl. 9, p. 1526-1539.

<sup>86</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, p. 39.

<sup>87</sup> Idem, p. 49.

<sup>88</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 28 741-53, p. 6.

<sup>89</sup> Barendregt, Beerhuizen & Van der Laan 2018, p. 67.

<sup>90</sup> Idem, p. 39-40.

jeugdige de regie moet hebben in de beslissingen rondom het behandelplan, onderwijs en werktoeleiding en dat ouders (of andere sleutelfiguren) nauw betrokken moeten worden en ondersteuning kunnen bieden.<sup>91</sup> De aansluiting bij jongvolwassenen wordt ook gezocht in het feit dat geadviseerd wordt om ‘niet over de jeugdige, maar met de jeugdige en zijn netwerk’ te praten en beslissingen te nemen. Het wordt van belang geacht om de jeugdige regie te geven, aan te spreken op de eigen verantwoordelijkheid en motivatie en inbreng te geven bij het opstellen en bespreken van plannen.<sup>92</sup> Uit onderzoek van het NJI blijkt dat jongvolwassenen en professionals gelijkwaardigheid, een positieve en op de ontwikkelingsleeftijd afgestemde samenwerking en continuïteit in de hulpverlening belangrijk vinden.<sup>93</sup>

## 6. Discussie en conclusies

De recente ontwikkelingen op het terrein van vrijheidsbenaming van jeugdigen en jongvolwassenen overziend, kan een aantal opvallende zaken geconstateerd worden. Ten eerste is een golfbeweging waarneembaar in hoe gedacht wordt over de scheiding tussen het jeugdstrafrecht en de civiele jeugdbescherming. In 2008 is, na wetenschappelijke discussie en aandacht in media en politiek, de keuze gemaakt om jeugdigen op strafrechtelijke en civielrechtelijke titel niet meer samen te plaatsen in dezelfde gesloten jeugdinrichtingen.<sup>94</sup> De huidige hervormingsplannen laten zien dat deze samenplaatsing opnieuw wordt overwogen, in het licht van kleinschaligere en semi-open instellingen en het sterk afgenomen aantal jeugdigen dat op strafrechtelijke titel wordt geplaatst. De aard van de instelling maakt het nu voor de politiek aanvaardbaar om jeugdigen uit beide doelgroepen samen aan hun reïntegratie te laten werken. De harmonisatie van de rechtspositie van strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen heeft hierbij de aandacht. Het wetsvoorstel op dit vlak wordt, zeker in het kader van de verbetering van de positie van de jeugdigen met een civielrechtelijke titel, met belangstelling afgewacht.

Een tweede observatie is dat, ten gevolge van de ouder wordende populatie in de JJI's, de samenplaatsing van meerder- en minderjarigen veelvuldig voorkomt. Dit betekent dat jeugdigen tot 18 jaar een minderheid zijn gaan vormen in de JJI's en dat hervormingen nodig zijn om aan te sluiten bij de behoeften van jongvolwassenen. Voorheen bestonden er speciale jongvolwassenen-afdelingen in gevangenissen (jovo-afdelingen) en was daar speciale aandacht voor deze doelgroep.<sup>95</sup> Deze afdelingen zijn afgeschaft en het lijkt erop dat de aandacht voor deze doelgroep met name is komen te liggen bij de JJI's, terwijl van het totale aantal jongvolwassenen ouders de grote meerderheid in een PI terecht komt. Het is daarom van belang dat de kennis, expertise en ontwikkelingen die nu in het domein van het jeugdstrafrecht plaatshebben, gedeeld worden met de ketenpartners in het ‘volwassen’ strafrecht, zodat deze doelgroep ook daar speciale aandacht kan krijgen.<sup>96</sup> Het is eveneens van belang het bestaan van de kleinschalige voorzieningen onder de aandacht te (blijven) brengen van alle ketenpartners, ook de ketenpartners die voornamelijk met volwassenen werken. Overigens lijkt het ministerie samenplaatsing van jongvolwassenen met een strafrechtelijke titel en minderjarigen met een civielrechtelijke titel niet aanvaardbaar te achten, hetgeen betekent dat jongvolwassenen enkel in drie van de vijf kleinschalige voorzieningen geplaatst zouden kunnen worden, dan wel

---

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> Idem, p. 49.

<sup>93</sup> J. Holdorp, *Beter in beeld. Jongvolwassenen na jeugdbescherming en jeugdreclassering*, Utrecht: NJI 2018, p. 24.

<sup>94</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, p. 53-55; M.P. de Jong-de Kruijff, *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen*. Den Haag: Boom juridisch 2019 (proefschrift Universiteit Leiden), p. 171-174, 185-188.

<sup>95</sup> Liefwaard 2012, p. 188-189.

<sup>96</sup> Zie ook: *Kamerstukken II* 2018/19, 28 741-53, p. 7; *Kamerstukken II* 2017/18, 28 741, 45.

moeten uitwijken naar forensische zorg. Indien jongvolwassenen op deze manier verder verwijderd raken van hun leefomgeving, verdwijnen uiteraard ook enkele belangrijke voordelen van een verblijf in een regionale voorziening.<sup>97</sup>

Wat betreft de hervormingen die zijn ingezet rondom de JJI's kunnen deze over het algemeen als positief bestempeld worden. De nadruk op kleinschaligheid, specialisatie, fasering van detentie naar minder geslotenheid, en reïntegratie en nazorg zijn van belang in het voorkomen van recidive van jeugdige daders. Uit de recente evaluatieonderzoeken blijkt dat professionals zich bewust zijn van het feit dat jongvolwassenen een andere aanpak nodig hebben in het groeien naar volwassenheid, waarbij scholing en arbeidstoeleiding van belang zijn, maar ook het gezien worden als een volwaardig gesprekspartner in de plannen die gemaakt worden en een andere rol voor ouders daarin. In de JJI's is hiervoor veel aandacht, maar tegelijkertijd moet de jongere doelgroep niet uit het oog verloren worden. In die zin kunnen op leeftijd gebaseerde groepen binnen de JJI's uitkomst bieden, om zo nog beter maatwerk te bieden aan zowel de jeugdigen die nog wat meer pedagogische begeleiding en sturing nodig hebben als de jongvolwassenen die op weg naar zelfstandigheid zijn en al meer inzicht hebben in hun leven en hun toekomst. Ook de uitwerking van deze plannen in de praktijk wordt met belangstelling afgewacht.

---

<sup>97</sup> Zie over de zorgen omtrent regionale plaatsing uitgebreider M. Jeltens, Sancties 2019/90 elders in dit themanummer.