

Jeugdigen en jongvolwassenen in gesloten instellingen

Sancties 2019/87

Ten aanzien van jeugdige en jongvolwassen delinquenten is de afgelopen jaren zowel het wettelijk sanctiestelsel als de uitvoeringspraktijk volop in beweging. Een eerste voorbeeld daarvan is de in 2014 in werking getreden Wet adolescentenstrafrecht. Mede aangedreven door nieuwe neurobiologische inzichten over de adolescentiefase is met deze wet de rechterlijke bevoegdheid om op grond van artikel 77c Sr een jongvolwassen verdachte te bestraffen volgens het jeugdstrafrecht, opgerekt van 21 naar 23 jaar. Hierdoor kunnen sindsdien ook verdachten die ten tijde van het begaan van het delict 21 of 22 jaar oud waren, tot de straf van jeugddetentie worden veroordeeld. De verwachting dat dit tot een potentieel grotere instroom van jongvolwassenen in een justitiële jeugdinrichting (JJI) zou leiden, werd nog versterkt door een andere consequentie van de genoemde wet. De officier van justitie kan nu namelijk reeds bij de vordering tot inbewaringstelling van een 18 tot 23-jarige verdachte zijn voornemen kenbaar maken om met toepassing van genoemd wetsartikel jeugddetentie te vorderen, waarna de mogelijkheid openstaat om de betreffende jongvolwassene gedurende de voorlopige hechtenis in een JJI te plaatsen. Evaluatieonderzoek heeft aangetoond dat het aantal strafzaken dat met toepassing van het adolescentenstrafrecht wordt afgedaan is toegenomen, zij het niet heel fors: van 1% van het totale aantal strafzaken van 18 tot 21-jarigen naar 5% van alle strafzaken van 18 tot 23-jarigen.² Samen met het gegeven dat het grootste deel van de jeugdigen die tot een PIJ-maatregel zijn veroordeeld meerderjarig wordt tijdens hun verblijf in de JJI, heeft het in de praktijk geleid tot een andere samenstelling van de populatie in de JJI's. Behalve het leeftijdsverschil tussen de ingesloten jeugdigen en jongvolwassenen, blijken er ook grote verschillen te bestaan in de aanwezigheid en aard van de individuele problematiek. Dit brengt als zodanig de vraag met zich naar het te hanteren leefklimaat in de JJI's.

Een andere, overkoepelende ontwikkeling die zich parallel heeft voorgedaan in het jeugdstrafrecht is de forse daling van zowel de geregistreerde jeugdcriminaliteit als de instroom in de JJI's. Om structurele overcapaciteit en leegstand tegen te gaan, is in 2016 overgegaan tot sluiting van enkele JJI's en kondigde minister voor Rechtsbescherming Dekker op 28 juni j.l. bovendien een volgende sluitingsronde aan voor 2020 en 2021.³ Los van het capaciteitsvraagstuk, wordt hiermee door de minister ingezet op meer ruimte voor maatwerk. Dit zou niet alleen nodig zijn als gevolg van de toegenomen verschillen tussen de jeugdige en jongvolwassen justitiabelen, in leeftijd, strafduur en de mate van individuele problematiek, maar ook om het bij deze doelgroep gestegen recidivepercentage te kunnen reduceren. Het maatwerk zou onder meer gaan bestaan uit meer variatie in zorgaanbod en beveiliging, door per jeugdige en jongvolwassene te beoordelen of deze in een zogeheten landelijke specialistische voorziening wordt geplaatst – waartoe de nog resterende JJI's zullen moeten worden omgevormd – dan wel in een kleinschalige voorziening. Tot die laatste voor-

1 Prof. mr. S. (Sanne) Struijk is universitair hoofddocent strafrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en tevens bijzonder hoogleraar Penologie en Penitentiair recht aan de Rijksuniversiteit Groningen en redacteur van dit blad.

2 C.S. Barendregt, M.G.C.J. Beerthuizen & 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.

3 *Kamerstukken II 2018/19, 28741, 53.*

zienting had de RSJ in een advies uit 2015 al opgeroepen.⁴ Bovendien werd binnen het traject Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd (VIV JJ) reeds een aantal pilots uitgezet. Naast de bestaande kleinschalige voorziening in Amsterdam, wordt thans voor de komende jaren de opening van een dergelijke voorziening in Den Haag en Rotterdam beoogd.⁵ Tevens worden nog twee afzonderlijke kleinschalige voorzieningen beoogd, waarin jeugdigen op zowel strafrechtelijke als civielrechtelijke titel kunnen verblijven. Een op het eerste gezicht opmerkelijk besluit, gelet op het feit dat de overheid in 2008 nog uitdrukkelijk was afgestapt van een dergelijke samenplaatsing. Toch lag het in de lijn der verwachting dat deze samenwerking tussen de gesloten jeugdzorg en justitie er weer zou komen, gelet op de inhoud van het eerdergenoemd RSJ-advies uit 2015, het eindrapport VIV JJ van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het RSJ-advies 'Plaatsing van jeugdigen met een strafrechtelijk en jeugdigen met een civielrechtelijke titel in gesloten voorzieningen' uit 2018. Volgens de afdeling Advisering van de RSJ dient bij beide groepen de psychosociale problematiek leidend te zijn, niet de justitiële titel. Hoewel dit volgens de afdeling impliceert dat jongeren met een strafrechtelijke en jongeren met een civielrechtelijke titel in dezelfde inrichting of groep geplaatst kunnen worden, hecht zij er terecht aan dat bij de besluitvorming over plaatsing een aantal wezenlijke aspecten wordt betrokken, zoals het belang van het strafrechtelijk onderzoek, (te) grote verschillen in leeftijd, problematiek en ontwikkeling van de jongeren en de relatie dader-slachtoffer.

Los van het plaatsingsbeleid en de vraag of de kleinschalige voorzieningen voldoende capaciteit zullen hebben, gelet op het nog altijd toenemend aantal gesloten plaatsingen in de jeugdzorg, roept de beoogde hernieuwde samenplaatsing van jeugdigen met een strafrechtelijke en een civielrechtelijke titel vragen op met betrekking tot hun rechtspositie. Vergt samenplaatsing een harmonisatie van de rechtspositie voor beide groepen ingeslotenen en zo ja, hoe dient die dan vorm te krijgen? Minister Dekker heeft een wetsvoorstel terzake aangekondigd, waar de praktijk reikhalzend naar uitkijkt.⁶

De hierboven slechts in vogelvlucht geschetste ontwikkelingen vormen de aanleiding voor dit themanummer over jeugddetentie. In een viertal bijdragen wordt nader op deze ontwikkelingen ingegaan. Weliswaar vanuit verschillende perspectieven, maar wel met de gemene deler van aandacht voor de samengestelde populatie van en het leefklimaat voor jeugdigen en jongvolwassenen in gesloten inrichtingen.

Eva Schmidt en Stephanie Rap bespreken in dit verband zowel de achtergrond van de Wet adolescentenstrafrecht als de implicaties daarvan voor de populatie en het leer-, leef- en werkklimaat in JJI's. In het licht van de recente ontwikkelingen wijzen de auteurs er op dat het beoogde maatwerk uiteraard nog nader vorm moet gaan krijgen, maar ze beoordelen, mede vanuit internationaalrechtelijk perspectief, de specifieke aandacht voor de jongvolwassen justitiabelen in ieder geval als positief.

Jolande uit Beijerse richt zich in haar bijdrage op de samenplaatsing van jeugdigen met een strafrechtelijke titel en jeugdigen in de gesloten jeugdzorg. In het bijzonder beziet zij de lacunes die op rechtspositioneel vlak gelden, met name voor de laatstgenoemde groep jeugdigen op wie de Jeugdwet van toepassing is. Ook zij wijst hierbij op de onlangs door minister Dekker aangekondigde wet tot harmonisatie van de rechtspositie, waarbij ze aandacht vraagt voor de in haar ogen onterecht gehanteerde instrumentele benadering. Nadat ze eerst terugkijkt op het rechtspositionele systeem zoals dat van 1905 tot 2008 heeft ge-

4 RSJ, *Gekanteld Perspectief, enkele gedachten over de vrijheidsbeneming van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen*, Den Haag, 2015.

5 *Kamerstukken II 2018/19, 28741, 53, p. 5.*

6 *Kamerstukken II 2018/19, 28741, 53, p. 2-3.*

golden voor de samenplaatsing van de twee groepen jeugdigen, doet ze enkele suggesties voor hoe de rechtspositie er uit zou moeten zien als de overheid inderdaad overgaat tot hernieuwde samenplaatsing in de nog op te richten kleinschalige voorzieningen.

Over de kleinschalige voorziening te Amsterdam die reeds sinds september 2016 bestaat, gaat de daaropvolgende bijdrage van Marije Jeltjes. Hierin bespreekt ze allereerst de ontstaansgeschiedenis van deze voorziening en vervolgens de ervaringen zoals die naar voren zijn gekomen uit de evaluatie door de Academische Werkplaats Risicojeugd. Gekoppeld aan de plannen van minister Dekker om de KV's te integreren in het jeugdhulp- en het jeugdstrafrechtstelsel, besteedt Jeltjes, voormalig jeugdrechtadvocate, aandacht aan enkele (juridische) knelpunten die hiermee gepaard (zouden kunnen) gaan. De nabije toekomst zal volgens haar moeten uitwijzen of niet eerder sprake is van het gezegde "van de regen in de drup".

Tot slot bespreekt Jan Hendriks het problematische fenomeen van geweld in jeugdinstanties, zoals de JJI's en de jeugdzorginstellingen. Afhankelijk van context, motieven en achtergronden van plegers vindt het geweld plaats van groepsleiding naar jeugdigen, van jeugdigen naar groepsleiding en tussen jeugdigen onderling. In zijn bijdrage – een bewerking van een recente grotere studie – belicht Hendriks de aspecten van het (pedagogisch) klimaat in instellingen die in belangrijke mate bijdragen aan het ontstaan van geweld. In het slot worden drie adviezen gegeven om het geweld te doen afnemen. Eén daarvan betreft het verkleinen van de groepsgrootte van de leefgroepen, hetgeen als zodanig aansluit bij het streven naar kleinschalige voorzieningen.