

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/173170>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-15 and may be subject to change.

NIJMEGEN
SOCIOLOGY OF LAW
WORKING PAPERS SERIES



2017/02

Punitieve wending,
residentialisering en
intolerantie

Jan Terpstra

The Institute for Sociology of Law is part of the Law Faculty of the Radboud University Nijmegen. It has a long tradition of empirical research in the area of law and society. Special focuses are the legal professions, food safety regulation, migration law and anti-discrimination law. The researchers at the Institute have different disciplinary backgrounds (including law, sociology, anthropology, development studies, Middle Eastern studies) and much of their research is interdisciplinary.

The Nijmegen Sociology of Law Working Paper Series provides a vehicle for staff members, PhD students and fellows to rapidly disseminate their research results.

ISSN 2212-7844

Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series 2017/02

Faculty of Law
Radboud University Nijmegen
P.O. Box 9049
6500 KK Nijmegen
The Netherlands

Editors Tetty Havinga, t.havinga@jur.ru.nl
Jos Hoevenaars
Anita Böcker

Lay-out Hannie van de Put

Cover photo Erik van 't Hullenaar

© 2017, J. Terpstra

url <http://repository.ubn.ru.nl/>

PUNITIEVE WENDING, RESIDENTIALISERING EN INTOLERANTIE: OVER VERANDERINGEN IN BESTRAFFING, BESCHERMING EN HULPVERLENING BIJ JEUGDIGEN IN NEDERLAND

Jan Terpstra*

Abstract

Often it seems to be assumed that since the late 1980s and early 1990s there has been a universal punitive turn in Western countries. In this paper the main question is if in the Netherlands the developments in juvenile welfare and criminal law reflect such a punitive turn. To answer this question a detailed analysis is presented of the developments in the numbers of juveniles in residential institutions in this country. This analysis shows that in the Netherlands since the early 1990s the numbers of juveniles staying in such institutions has increased remarkably. Still the concept of punitive turn is not seen as adequate to understand this development. Instead of a punitive turn, it seems to be better to see this development as a consequence of an increasing intolerance of the problematic and deviant behavior (not only criminal behavior) of juveniles.

Key words

Punitiviteit, jeugdbescherming, residentialisering

1. Inleiding

De afgelopen twee tot drie decennia hebben zich in vele ontwikkelde landen ingrijpende veranderingen voorgedaan in het strafklimaat. Zeker in Nederland overheerste tot in de jaren tachtig een opvatting waarin terughoudendheid met de oplegging van straffen werd gepropageerd, een humane behandeling van gevangenen als centrale waarde gold, strafoplegging en begeleiding van gedetineerden werden overgelaten aan professioneels die buiten een gepolitiseerde en emotionele sfeer hun werk moesten kunnen doen, en waarbij straf en strafuitvoering in belangrijke mate werden beoordeeld naar hun bijdrage aan de resocialisatie van de gestrafte (Downes en Mitchell, 1982).

In de afgelopen decennia hebben zich in deze opvattingen fundamentele veranderingen voltrokken. Deze veranderingen zijn op uiteenlopende wijzen omschreven, zoals het ontstaan van een nieuwe punitiviteit, de heruitvinding van de gevangenis, een punitieve wending of

* Jan Terpstra is hoogleraar criminologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Dit stuk is eerder verschenen in: P.H.P.H.M.C. van Kempen et al. (red.), *Levend Strafrecht. Strafrechtelijke vernieuwingen in een maatschappelijke context. Liber amicorum Ybo Buruma*, Deventer: Kluwer, 2011, pp. 575-594.

het verlies van het resocialisatie-ideaal (Daems, 2008; Garland, 2001; Pratt, 2005a). In dit verband wordt wel gesproken van een crisis van het 'penal modernism' (Garland, 2001).

Door mensen werkzaam in de rechterlijke macht of reclassering, evenals door strafrechtswetenschappers en criminologen werden deze ontwikkelingen veelal als abrupt, ingrijpend, onverwacht en onverklaarbaar ervaren (Carrier, 2010) en als verloochening van de idealen van modern strafrecht en beschaving. Voordat deze omslag zichtbaar werd, was het overheersende beeld dat met de verdere modernisering van de samenleving op meer terughoudende, humane en professionele wijze zou worden omgegaan met verdachten en met het straffen van daders van criminaliteit. Modernisering staat in die opvatting voor vooruitgang. Vanuit dat perspectief wordt de verharding in het strafklimaat gezien als een terugval in of omkering van het beschavingsproces (Pratt, 2002 en 2005b). Daarmee wordt ook de basis weggehaald onder het vanzelfsprekende paradigma volgens welke verdergaande modernisering leidt tot een meer humanitair, terughoudend en op reintegratie gericht strafklimaat.

Deze ontwikkelingen vormen sinds de jaren negentig een centraal onderdeel van de 'nieuwe problematiek van de criminologie', zoals Jock Young (2003) het omschrijft. Inmiddels lijkt er binnen de criminologie zelfs sprake van een nieuwe consensus dat vrijwel wereldwijd er een nieuwe punitiviteit is ontstaan (Carrier, 2010). De gedachte van een punitieve wending (de term die hier verder zal worden gebruikt) roept echter fundamentele vragen op: niet alleen in hoeverre er feitelijk sprake is van een dergelijke wending, maar ook waaruit deze bestaat en hoe deze kan worden verklaard.

In deze bijdrage wordt geprobeerd een bijdrage te leveren aan de beantwoording van deze vragen. Daarbij beperkt de analyse zich tot de vraag of er vaker gestraft wordt door opsluiting, dat wil zeggen tot het begrip punitieve wending in de strikte, meer kwantitatieve zin (vgl. Carrier, 2010). De analyse spitst zich hier toe op de ontwikkelingen die zich in Nederland de afgelopen twee decennia hebben voorgedaan ten aanzien van jeugdigen. Juist met betrekking tot de jeugd waren de idealen van het *penal-welfare complex* hoog. Straffen, zo was het uitgangspunt, diende juist bij jongeren te worden geplaatst in het kader van (her)opvoeding, bescherming en zorgverlening.

Veranderingen in de toepassing van het jeugdstrafrecht kunnen vaak niet worden los gezien van ontwikkelingen die zich voordoen in de toepassing van maatregelen op civielrechtelijke basis en in andere, vrijwillige vormen van jeugdzorg. Hoewel de formele basis van deze verschillende vormen van bemoeienis met jongeren die voor problemen

zorgen, sterk uiteenloopt, kunnen zij in de praktijk voor vergelijkbare probleemsituaties worden ingezet en daarmee als elkaars functioneel equivalent functioneren. Daarom wordt in het volgende niet alleen aandacht besteed aan ontwikkelingen in de plaatsing van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen, maar ook aan ontwikkelingen in de toepassing van maatregelen op civielrechtelijke basis en in andere vormen van jeugdzorg en -hulpverlening.

Deze ontwikkelingen worden hier geanalyseerd vanaf 1990 tot heden. Allereerst wordt hier ingegaan op het concept punitieve wending. Daarbij komen in het kort drie invloedrijke perspectieven aan bod die het afgelopen decennium hierover naar voren zijn gebracht en waarbij de veranderingen in het strafklimaat in verband worden gebrachte met belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. Daarna wordt nagegaan welke veranderingen zich de afgelopen twintig jaar in Nederland hebben voorgedaan in het opleggen van straffen en maatregelen bij jongeren en de plaatsing van jongeren in een inrichting. Vervolgens wordt ingegaan op ontwikkelingen in verwante sectoren als de vrijwillige jeugdzorg. Tot slot komt de centrale vraag aan de orde: in hoeverre kan in Nederland ten aanzien van jeugdigen worden gesproken van een punitieve wending? De conclusie zal zijn dat het begrip punitieve wending ontoereikend is en dat het concept intolerantie in dit verband adequater is.

2. Punitieve wending: drie perspectieven

Direct aansluitend bij het genoemde moderniseringsparadigma is de analyse die John Pratt geeft van de nieuwe punitiviteit, zoals hij het noemt. Deze nieuwe punitiviteit staat volgens hem haaks op de uitgangspunten van de moderne strafleer, namelijk dat straffen 'productief, terughoudend en rationeel' moeten zijn. In het nieuwe strafklimaat dat de laatste decennia is ontstaan, zou het volgens hem niet meer gaan om pogingen de dader te verheffen of te verbeteren, maar zou opsluiting of afzondering (weer) een doel op zich zijn geworden (Pratt, 2005a).

In zijn analyse bouwt Pratt voort op de civilisatietheorie van Norbert Elias (1969). In navolging van Elias meent Pratt (2002) dat zich in (in Europa) over enkele eeuwen een geleidelijk proces van toenemende beschaving heeft voorgedaan. Zelfbeheersing en terughoudendheid in geweldstoepassing zijn in deze opvatting kenmerkend voor een beschaafde mentaliteit die steeds algemener is geworden. Deze is ontstaan in samenhang met en als antwoord op processen van staatsvorming en het ontstaan van complexere vormen van afhankelijkheid tussen burgers. Straffen worden daarmee in plaats van een publiek vermaak een door regels en beperkingen gestandaardiseerde activiteit

van professionals, waarvan het publiek grotendeels is buitengesloten (Pratt, 2005b: 261). Op deze wijze werd volgens Pratt ook een zelfbeeld van de moderne staat gecreëerd als beschaafd. Daarbij geldt vooral de wijze waarop overtreders worden gestraft als belangrijke indicatie voor dat beschavingsniveau:

'behind the scenes, avoiding punishment to the body, developed and monitored by bureaucratic expertise, in stark contrast to the punishment practices of the "uncivilized world".' (Pratt, 2005a: xxiii)

De nieuwe punitiviteit vormt volgens Pratt een breuk met deze ontwikkeling naar grotere zelfbeheersing en geweldsregulering. Deze analyse sluit aan bij die van onder meer Hallsworth (2000) die de nieuwe punitiviteit ziet als een anti-moderne reactie, vooral ingegeven door irrationele en emotionele overwegingen. De roep om strengere straffen zou volgens Hallsworth worden veroorzaakt door een groeiende angst van een onzekere bevolking voor de Ander die het kwaad zou symboliseren. De nieuwe punitiviteit is daarmee tevens een verloochening van ('moderne') vragen naar nut en de onderliggende waarden van straffen, aldus Hallsworth.

Toch moet volgens Pratt het ontstaan van deze nieuwe punitiviteit niet simpelweg worden gezien als een omkering van dit eeuwenoude beschavingsproces. Volgens hem zijn er bij een voortgaande modernisering zowel beschavende, als deciviliserende processen naast elkaar werkzaam. Met deze nadruk op de donkere kanten van moderne beschaving bouwt Pratt overigens meer voort op een analyse als van Bauman (1999) dan op de meer optimistische kijk van Elias.

Deze elementen van decivilisatie zouden vooral ontstaan in antwoord op nieuwe onzekerheden die een groeiend aantal burgers in de westerse samenleving de laatste decennia ervaart. Ingetogenheid en zelfdwang, deugden die als passend werden beschouwd bij een beschaafde omgang tussen moderne burgers, worden steeds meer vervangen door emoties als irritatie, boosheid en ergernis. Burgers accepteren minder van elkaar en verwachten dat de staat daarvoor door krachtig optreden oplossingen biedt (Pratt, 2005b: 265).

Het hieruit voortvloeiende punitieve verlangen, versterkt door de massamedia, raakt echter verweven met de rationaliteit van de moderne staat. Daarmee ontstaat, aldus Pratt (2005a), een nieuwe as van punitieve macht ('*a new axis of penal power*'), waarmee de groep van professionele experts uit het penal-welfare complex, die eerder als buffer en als matigende factor werkte tegen punitieve verlangens en emoties, wordt gepasseerd. Met andere woorden, civiliserende en deciviliserende elementen grijpen op elkaar in:

'... the overall result has been the dramatic realignment over the last 20 years of the assumptions, the values, and understandings of the forms punishment should take in societies that like to think of themselves as civilized.'
(Pratt, 2005b: 269)

In de analyse die Loïc Wacquant geeft van de toenemende punitiviteit worden aan maatschappelijke ongelijkheid en de regulering daarvan een centrale plaats toegekend. Deze analyse is vooral gebaseerd op ontwikkelingen in de Verenigde Staten. Hij spreekt in dit verband van de overgang van een verzorgingstaat naar een strafstaat (Wacquant, 1997), een ontwikkeling die naar zijn oordeel ook elders is te verwachten. Daarbij wijst hij vooral op de wereldwijde invloed van de neoliberalistische politieke ideologie.

In de Verenigde Staten is tussen begin jaren zeventig en begin van deze eeuw de gevangenisbevolking meer dan vervijfvoudigd. Deze groei kan volgens Wacquant niet verklaard worden uit een groei van de criminaliteit. Niet zozeer het niveau en de aard van de criminaliteit veranderde in deze periode volgens hem, maar de houding van de samenleving en de reacties van gezagsdragers tegenover straatcriminaliteit en tegenover de belangrijkste oorzaak daarvan, namelijk de toegenomen stedelijke armoede en onderklassevorming onder de zwarte bevolking (Wacquant, 2005: 11-15).

Drie elementen spelen daarbij volgens Wacquant een rol. Ten eerste gaat het hier om veranderingen binnen het strafrechtssysteem zelf, zoals de erosie van resocialisatie als het leidende ideaal en het verlies van autonomie van professionals binnen het strafrechtssysteem. Ten tweede, vanaf de jaren zeventig gaat in reactie op de sociale bewegingen en op de door hen op gang gebracht veranderingen criminaliteit een centrale rol spelen in de (commerciële) massamedia en in de politiek. Juist omdat de strafrechtsprofessie aan gezag en autonomie inlevert, zou de agenda meer bepaald worden door massamedia en politici. Ten derde, en dat vormt de kern van Wacquant's analyse, heeft het strafsysteem in zijn opvatting het getto deels vervangen, deels aangevuld als mechanisme van raciale sociale controle. Volgens Wacquant is de gevangenis een instrument geworden om de jonge mannelijke leden van de arme zwarte stedelijke onderklasse te disciplineren. Hij ziet dan ook een 'diepe structurele en functionele symbiose' tussen het stedelijke getto en de gevangenis als instrumenten om deze als gevaarlijk beschouwde bevolkingsgroep te isoleren en te controleren (Wacquant, 2005: 15-21).

Een derde analyse die in dit verband relevant is, is die van David Garland. In zijn *The Culture of Control* gaat Garland (2001) voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk na welke veranderingen zich

de afgelopen decennia hebben voorgedaan in de reacties op criminaliteit en maatschappelijke onveiligheid onder invloed van het ontstaan van een laat-moderne samenleving. Kenmerkend voor deze *high crime societies* (Garland, 2000) zijn hoge criminaliteit en veel onveiligheidsgevoelens.

Garland gaat ervan uit dat de punitieve wending vooral een gevolg is van een veranderende opstelling tegenover criminaliteit van de professionele middenklasse. Juist zij vormde in het verleden de drager van een liberale houding tegenover sociale onaangepastheid en straffen. Omdat de leden van deze middenklasse met het ontstaan van een *high crime society* zelf directer met onveiligheid worden geconfronteerd, zijn zij minder bereid criminaliteit te zien als gevolg van maatschappelijke achterstand en tonen zij minder begrip voor de dader en geven zij minder steun aan het idee van resocialisatie (Garland, 2001: 147-148).¹

De aanpassingstrategieën die in antwoord hierop worden gehanteerd, zijn volgens Garland tegenstrijdig. Sommige van deze strategieën zijn op te vatten als rationele antwoorden, andere zijn vooral ingegeven door emoties en worden door hem opgevat als irrationeel. Het gevolg daarvan is dat over de afgelopen decennia een tegenstrijdig veiligheidscomplex is ontstaan (vgl. Terpstra, 2010). Sommige van de door Garland geanalyseerde veranderingen duiden op een punitieve wending, zoals het verlies van het resocialisatie-ideaal, de opmars van punitieve sancties en van *expressive justice*, de veranderende, veel hardere toon van de overheid en de heruitvinding van de gevangenis als middel om sociale problemen mee aan te pakken. De afgelopen decennia is weer meer belang toegekend aan straffen en de symbolische betekenis daarvan. Dat is in belangrijke mate een gevolg van een veranderende emotionele toon van politiek en beleid ten aanzien van criminaliteit. Om onschuldige burgers te beschermen en onveiligheidsgevoelens tegen te gaan, wordt gepleit voor een hardere aanpak van het kwaad. Daardoor is de aandacht voor de persoon van de verdachte en voor resocialisatie verminderd. Dit resulteert onder meer in een *come back* van de gevangenis, in de jaren zeventig nog beschouwd als een uiterst problematische en contraproductieve instelling, ongeschikt om mensen weer op het rechte pad te brengen (Garland, 2001: 14).

Andere gelijktijdig verlopende ontwikkelingen die Garland onderscheidt, hebben echter weinig te maken met een punitieve wending of staan daar zelfs haaks op. Voorbeelden hiervan zijn de groeiende

1 Zie voor een andere interpretatie hiervan Loader (2009), die ervan uitgaat dat de fixatie op veiligheid en de steun voor meer en strenger straffen nauw verbonden zijn met de sterkere wens tot onbelemmerde directe behoeftebevrediging door consumptiegedrag.

aandacht voor het slachtoffer, het toenemende belang van criminaliteitspreventie en van lokaal veiligheidsbeleid, de opmars van private veiligheidszorg en van betrokkenheid van bedrijfsleven en burgers bij de aanpak van onveiligheid.

3. Kanttekeningen

De drie hier beschreven perspectieven op de punitieve wending van de afgelopen twee decennia roepen uiteenlopende vragen op. Ten eerste gaat van elk van deze perspectieven de suggestie uit dat het hier om universele ontwikkelingen gaat die zich sinds de jaren zeventig of tachtig wereldwijd voordoen (vgl. Daems, 2008). Hoogstens zou deze ontwikkeling in sommige landen (vooral de V.S.) eerder en/of sterker optreden. Kenmerkend is een stelling die bij Pratt regelmatig in een bijna identieke formulering terugkeert:

'... a series of penal developments stretching over three decades affecting (and effecting) the shape and form of the penal terrain across the United States in particular, most of the other main English-speaking countries to a degree, and to a more limited extent in Europe.' (Pratt, 2005a: xii)

Landenvergelijkend onderzoek van bijvoorbeeld De Koster et al. (2008) laat zien dat er internationaal echter grote verschillen bestaan in de ontwikkeling en relatieve omvang van de gevangenispopulatie. Daarmee wordt de suggestie van bijvoorbeeld Wacquant dat het hier om een universele ontwikkeling gaat (voorlopig) niet bevestigd. Bovendien laat de analyse van De Koster et al (2008) zien dat de stijging van het aantal personen dat in gevangnissen verblijft vooral samenhangt met de mate waarin er in het land sprake is van een nieuwe rechtse politieke cultuur, gekenmerkt door onder meer een punitief populisme.

Downes en Van Swaaningen (2007) concluderen in hun analyse dat de ontwikkeling die door Garland werd beschreven met zijn '*culture of control*' zich op hoofdlijnen ook in Nederland heeft voorgedaan. Juist in Nederland, waar tot midden jaren zeventig een mild strafrechtsklimaat overheerste en de *prison rate* internationaal gezien zeer laag lag, groeit de gevangenispopulatie sterk. Deze groei trad in Nederland vooral op toen de sterke groei van de criminaliteit al voorbij was (vgl. Boone en Moerings, 2007). In de lijn van de analyse van Garland zien zij de oorzaak van de groei dan ook eerder in een sterker punitief verlangen en in veranderde opvattingen over straffen waarbij de nadruk verschoof van resocialisatie naar opsluiting als middel om de onveiligheid aan te pakken (zie ook Van Stokkom, 2004).

Deze ontwikkelingen lijken zich in veel landen ook voor te doen met betrekking tot minderjarigen. De organisatie *Y Care International* constateerde in een internationaal overzicht in 2006:

'Despite a comprehensive set of international juvenile justice standards promoting rehabilitation over punishment, countries all over the world have retained an overwhelmingly punitive response to young offending.'

Uit door John Muncie gepresenteerde gegevens die betrekking hebben op de jaren 2004-2007 zou blijken dat deze ontwikkeling zich in Nederland in sterke mate voordoet, zeker als dat vergeleken wordt met het milde strafrechtsklimaat dat ons land in de naoorlogse decennia kenmerkte. Nederland zou daarbij op een lijst van negentien Europese landen en de Verenigde Staten staan met het (op de Verenigde Staten na) relatief hoogste aantal jongeren dat verblijft in '*penal custody*' (Muncie, 2008: 116).

Ten tweede zijn ook bij de analyses zelf en de relevantie daarvan kritische kanttekeningen op hun plaats. Zo kan de vraag worden gesteld wat de termen civilisatie en decivilisatie in dit verband toevoegen en of hier geen sprake is van een cirkelredenering zolang onduidelijk blijft hoe die omslag in (onderdelen van) het beschavingsproces dan is ontstaan. In de analyses van zowel Pratt, als Wacquant wordt een belangrijke plaats toegekend aan het verlies van autonomie, gezag en invloed van de groep van strafrechtelijke professionals. Waaruit deze processen dan bestaan, hoe zij zijn te verklaren en wat de causale relatie is, blijft echter onderbelicht.² De door Wacquant geleverde analyse, waarin het strafrecht een functie krijgt van regulering van een zwarte stedelijke onderklasse en waarin een symbiose wordt geschetst tussen het getto en de gevangenis als twee functioneel equivalente controle-instituties blijft nogal mechanisch en roept meer vragen op dan dat zij beantwoordt. De relevantie van deze interpretatie voor de Nederlandse situatie is bovendien onduidelijk, alleen al omdat stedelijke getto's en andere onderklasseverschijnselen in de Amerikaanse zin (nagenoeg) ontbreken.

Tot slot, ook op het begrip punitieve wending, hoe overtuigend dat op het eerste gezicht ook mag lijken, is kritiek geleverd. Zo hebben Coleman en Sim (2005) er terecht op gewezen dat de term *punitive turn* vaak een te sterke historische breuk suggereert. Bovendien wordt er vaak aan voorbij gegaan dat er de laatste decennia niet (alleen) sprake is van een punitieve wending, maar (eerder) van vaak onderlinge tegenstrijdige ontwikkelingen rond de zorg voor veiligheid, een thematiek die in de analyse van Garland (2001) een centrale plaats inneemt en die zeker ook voor Nederland geldt (Terpstra, 2010).

2 Deze thematiek komt wel expliciet aan bod bij Loader (2006).

De meest fundamentele en overtuigende kritiek is afkomstig van Matthews (2005). Hij constateert dat begrippen als nieuwe punitiviteit of punitieve mentaliteit aan de oppervlakte en te ongedifferentieerd blijven. Daardoor lijkt het of er van alles en nog wat mee kan worden verklaard. De term punitieve wending wordt volgens Matthews geassocieerd met groeiende disproportionaliteit en excessen in het straffen, maar deze worden in de regel meer gesuggereerd dan aangetoond. Omdat er te weinig oog is voor ook andere ontwikkelingen ontstaat aldus Matthews een *'depressing sense of inevitability in the analysis since all roads at it were lead to a punitive present.'* Bovendien vraagt hij zich af of wel alle vormen van verharding gevolg zijn van een punitief populisme of punitieve mentaliteit en of deze niet deels (onbedoelde) effecten zijn van een striktere bedrijfsmatige sturing en verantwoording van de uitvoering bij politie en justitie. Naar zijn opvatting wordt rond dit thema vaak op willekeurige wijze omgegaan met empirisch materiaal en voorbeelden. Het zou vaak ontbreken aan een voldoende empirische basis voor de claim dat een punitieve mentaliteit de oorzaak is van de beschreven ontwikkelingen.

In de zelfde lijn is de constatering van Daems dat termen als nieuwe punitiviteit containerbegrippen dreigen te worden, waar allerlei ongewenste, maar nauwelijks nader gespecificeerde verschijnselen onder worden geschaard. Hij constateert terecht met betrekking tot het begrip nieuwe punitiviteit: *'If criminology wants to save the concept from the dustbin then more attention will need to be paid to its empirical content'* (Daems, 2008: 113-114).

4. Jeugd achter de muren in Nederland: ontwikkelingen

Om deze reden staat in het volgende de empirische vraag centraal in hoeverre in Nederland de afgelopen jaren sprake is van een punitieve wending ten aanzien van jeugdigen. Heeft Muncie (2005) gelijk met zijn stelling dat Nederland op dit punt internationaal voorop loopt? Worden in Nederland jongeren inderdaad vaker gestraft?

Daartoe wordt hier eerst nagegaan welke ontwikkelingen zich voordoen in de aantallen jongeren die in Nederland de afgelopen jaren verbleven in Justitiële Jeugdinrichtingen. Vervolgens komen de verschuivingen aan bod die zijn opgetreden in het gebruik van de civielrechtelijke en strafrechtelijke titel voor plaatsing in deze voorziening. Daarbij zijn tevens de ontwikkelingen van belang in de toepassing van kindbeschermingsmaatregelen en van straffen en maatregelen opgelegd aan minderjarigen. Omdat verwacht mag worden dat het aantal jongeren in justitiële jeugdvoorzieningen mede afhankelijk is van de mogelijkheden jongeren te plaatsen in andere jeugdvoorzieningen, komen ook veranderingen daarin aan bod.

Bij de analyse van deze ontwikkelingen moet noodzakelijkerwijs worden gesteund op beschikbare registratiecijfers. Zoals al vaker is geconstateerd (Besseling et al., 2007; Algemene Rekenkamer, 2010), kennen deze gegevens belangrijke beperkingen. Daardoor is het niet altijd mogelijk goed zicht te krijgen op de omvang van het gebruik van de verschillende, vooral niet-justitiële jeugdvoorzieningen en de veranderingen die zich daarin voordoen. Gegevens zijn in veel gevallen onvolledig en inadequaat.

Bovendien zijn de registratiegegevens gebaseerd op uiteenlopende definities als gevolg van verschillen en veranderingen in financieringswijze, wettelijke regeling en omschrijvingen van doelgroepen. In de loop van de tijd veranderen voorzieningen vaak met gevolgen voor de (omschrijving van hun) doelgroepen. Bovendien zijn gegevens soms onvergelijkbaar omdat gewerkt wordt met zowel capaciteit-, instroom-, als populatiegegevens. Geprobeerd is hier zoveel mogelijk vergelijkbare definities en gegevens te hanteren, maar dat is helaas niet altijd mogelijk. Bovendien verschillen de termijnen waarover gegevens beschikbaar zijn. Zoveel mogelijk wordt hier geprobeerd ontwikkelingen te schetsen vanaf 1990.

Minderjarigen in de justitiële jeugdinrichtingen

In de jaren tachtig ligt de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen in Nederland vrij constant rond de 650 plaatsen (Weijers en Liefwaard, 2007). Over de hele periode bezien van 1990 tot en met 2007 neemt het aantal kinderen en jongeren dat in een justitiële jeugdinrichting verblijft sterk toe (tabel 1).

Tabel 1. Aantallen minderjarigen tussen 1990 en 2009 in Justitiële Jeugdinrichtingen in Nederland naar grond van verblijf (herberekend naar Kaldien en Eggen (2009: 548) en DJI (2010: 23)).

	1990	1994	1998	2002	2006	2007	2008	2009
Bezetting (gemiddeld)	640	831	1.335	2.023	2.418	2.431	1.799	1.005
Strafrechtelijk	261	382	788	1052	975	973	793	674
voorlopige hechtenis	190	216	347	465	314	329	287	250
jeugd-detentie	26	50	80	101	71	80	58	58
pij-maatregel	45	116	361	486	590	564	448	366
Civielrechtelijk	379	449	547	971	1.281	1.353	804	299

De gemiddelde bezetting groeit van 640 in 1990 tot 2431 in 2007. De sterkste groei vindt plaats na 1994. In een periode van ruim tien jaar neemt de bezetting van de justitiële jeugdinrichtingen toe met een factor drie.

Al in 2007 lijkt deze groei echter af te vlakken. Sinds 2008 is sprake van een (aanzienlijke) daling van het aantal minderjarigen dat in deze voorziening verblijft.

Strafrechtelijke en civielrechtelijke plaatsing

Alvorens op basis hiervan te concluderen dat er in de periode voor 2007 in Nederland sprake was van een punitieve wending en van een tegenovergestelde ontwikkeling sindsdien, is het belangrijk te differentiëren naar de formele basis van plaatsing. Binnen de Justitiële Jeugdinrichtingen verbleven tot 2010 niet alleen jongeren op strafrechtelijke titel. Van oudsher maakten in Nederland de op civielrechtelijke grondslag geplaatsten een belangrijk deel van de populatie in deze instellingen uit (Weijers en Liefwaard, 2007). In sommige jaren uit de beschreven periode liep dit op tot meer dan de helft van de in deze voorzieningen geplaatste kinderen en jongeren.

De toename van het aantal jeugdigen in de Justitiële Jeugdinrichtingen tussen 1990 en 2007 hangt samen met een groei van zowel het aantal strafrechtelijk, als civielrechtelijk geplaatsten (tabel 1). Hoewel beide categorieën in deze periode zijn gegroeid, wisselt hun groeitempo in deze jaren beurtelings. Een analyse van Sonnenschein et al. (2010) laat zien dat de omvang van de civielrechtelijke en strafrechtelijke plaatsingen op lange termijn elkaar spiegelbeeld vormt. Stijgt de een in omvang, dan daalt de ander en andersom.

Voor zowel de strafrechtelijke, als de civielrechtelijk geplaatsten geldt dat er na 2007 een aanzienlijke daling plaatsvindt van het aantal jongeren in de Justitiële Jeugdvoorziening. De achtergronden van deze ontwikkeling verschillen echter per categorie. Hierop wordt later teruggekomen.

Straffen en maatregelen

De ontwikkeling van in eerste instantie een sterke groei en meer recent een daling is ook terug te zien in door de rechter aan minderjarigen in Nederland opgelegde straffen en maatregelen (tabel 2). Deze groei vond vooral plaats tussen midden jaren negentig en 2004.³ Daarna treedt een stabilisatie op in de aantallen aan minderjarigen opgelegde straffen en maatregelen, sinds 2007 gevolgd door een steeds duidelijker wordende daling. Overigens wordt deze ontwikkeling getalsmatig sterk

3 Uitzondering hierop vormen de aan minderjarigen opgelegde gevangenisstraffen. Hier was tussen 1995 en 2008 sprake van een vrijwel constante daling van 563 in 1995 tot 114 in 2008.

bepaald door de groei en het volume van het aantal opgelegde werkstraffen aan minderjarigen die doorgaat tot 2008.

Het aantal gevallen waarin de rechter beslist tot jeugddetentie of een pij-maatregel kent tussen begin jaren negentig en 2004/2005 een vergelijkbare ontwikkeling als die van de Justitiële Jeugdinrichtingen. Vanaf de jaren negentig is sprake van een sterke groei. De groei van het aantal strafrechtelijke geplaatsten in de Justitiële Jeugdinrichtingen werd veroorzaakt door een toename van de instroom van jongeren op alle drie te onderscheiden strafrechtelijke noemers: voorlopige hechtenis, jeugddetentie en pij-maatregel (DJI, 2010: 16).

Vanaf 2007 is er echter ook hier een daling. Zeker in het geval van de pij-maatregel is deze daling opmerkelijk groot: een vermindering met bijna 60 procent in vier jaar (van 2005 tot en met 2009).

Tabel 2. Door de rechter in eerste aanleg opgelegde jeugddetentie, werkstraf en PIJ-maatregel aan minderjarigen in aantallen (1995-2009) (Bron: Kalidien en Eggen (2009: 514) en CBS (<http://statline.cbs.nl>) (29 okt. 2010)

	1995	1998	2001	2004	2006	2007	2008	2009
jeugddetentie	417	3.405	4.194	5.902	4.552	3.848	3.194	2.480
werkstraf	575	3.675	4.125	6.484	7.782	8.515	8.872	7.990
pij-maatregel	101	240	188	250	239	203	136	105
totaal	1.093	7.320	8.507	12.626	12.573	12.566	12.202	10.575

Kinderbeschermingsmaatregelen

De ontwikkelingen in het aantal in de Justitiële Jeugdinrichtingen civielrechtelijke geplaatsten is mede afhankelijk van veranderingen in de toepassing van de voogdijregeling en ondertoezichtstelling. In de jaren zestig en zeventig daalde het gebruik van kinderbeschermingsmaatregelen drastisch, van ruim 41.000 gevallen in 1960 naar iets meer dan de helft daarvan in 1980 (Boendermaker en uit Beijerse, 2008: 65-66).

Sindsdien worden deze maatregelen echter weer op ruimere schaal toegepast. Waren er in 1980 in Nederland 10.403 minderjarigen met een ondertoezichtstelling (ots) (Boendermaker en uit Beijerse, 2008), in 2009 ging het daarbij om meer dan het drievoudige, namelijk 33.164 gevallen (tabel 3). In het gebruik van zowel voogdij, als ots heeft zich de afgelopen ruim tien jaar een sterke groei voorgedaan. Daarmee worden deze kinderbeschermingsmaatregelen anno 2009 weer toegepast op een schaal die sinds 1960 niet meer in Nederland voorkwam.

Tabel 3. Aantal minderjarigen onder (voorlopige) voogdij en ondertoezichtstelling (ots) (1998-2009) (Bron: herberekend naar Statline CBS, 2010)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
voog- dij	4784	4863	5010	4929	5155	5326	5376	5177	5380	5622	5967	6469
ots	19445	20441	20995	20605	20429	21415	22243	23979	26379	29605	32147	33164
totaal	24229	25304	26005	25534	25584	26741	27619	29156	31759	35227	38114	39633

Terwijl sinds enkele jaren het aantal jongeren dat in een Justitiële Jeugd-inrichting verblijft terugloopt, is dat niet het geval bij de toepassing van kinderbeschermingsmaatregelen. In tegendeel zelfs, de stijging in de toepassing van kinderbeschermingsmaatregelen stijgt vooral de laatste vijf jaar in een rap tempo.

Daling aantal justitieel geplaatste jongeren

Vanaf 2008 daalt het aantal jongeren dat in een Justitiële Jeugd-inrichting verblijft in snel tempo. Deze sterke daling is des te opmerkelijker gelet op de onafgebroken groei die deze voorzieningen in de daaraan voorafgaande 18 jaar hebben gekend. Aan deze ontwikkeling liggen twee verschillende ontwikkelingen ten grondslag.

Ten eerste vermindert het aantal jongeren dat op strafrechtelijke titel in deze voorziening verblijft. Dit loopt (vrijwel) parallel met het feit dat sinds 2007 rechters in Nederland minder vaak jeugddetentie en een pijlmaatregel opleggen aan minderjarigen (zie tabel 2). Bij de politie treedt een vergelijkbare daling op. Gegevens over 2007 laten zien dat het aantal minderjarige verdachten dat door de politie gehoord wordt, afneemt. Deze ontwikkeling doet zich voor met betrekking tot vermogensdelicten en vernielingen, maar niet bij geweldsmisdrijven (Kalidien en Eggen, 2009: 225-236).

Op basis van een nadere analyse van deze gegevens komen Sonnenschein et al. (2010) tot de hypothese dat sinds 2007 over de volle breedte sprake is van een afnemend aantal ernstige criminele gebeurtenissen met minderjarige verdachten. Hoewel dit niet zichtbaar wordt in de cijfers, vermoeden zij dat dit ook geldt voor geweldsmisdrijven. Hun veronderstelling daarbij is dat de term geweld de laatste jaren aan inflatie onderhevig is. Afgezien van de vraag in hoeverre deze interpretatie juist is, blijkt uit hun gegevens wel dat er uit de eerdere schakels van de (jeugd)strafrecht keten minder aanbod is van jongeren die in aanmerking kunnen komen voor plaatsing in een Justitiële Jeugd-inrichting.

Ten tweede vermindert sinds 2008 het aantal jongeren in de Justitiële Jeugd-inrichting dat daar verblijft op grond van een civielrechtelijke titel. Dit is vermoedelijk vooral een gevolg van een wijziging van de Wet

op de jeugdzorg. Deze wijziging was een antwoord op de in de jaren daarvoor groeiende kritiek dat in de Justitiële Jeugdinrichtingen een groot aantal jongeren verbleef op een civielrechtelijke basis, vaak na een zogenaamde crisisplaatsing, in een 'gevangenisachtige situatie' samen met 'strafklanten'. Met deze wetswijziging is het vanaf 1 januari 2010 niet meer mogelijk dat civiel geplaatste jongeren in de zelfde voorziening verblijven als strafrechtelijk geplaatsten. Daarmee komt een einde aan de zogenaamde samenplaatsing die de Justitiële Jeugdinrichtingen (en hun voorlopers als de tuchtscholen en rijksopvoedingsgestichten) in Nederland lang hebben gekenmerkt (Boendermaker en uit Beijerse, 2008). Voor deze ingrijpende operatie werd een overgangstermijn ingesteld die inging op 1 januari 2008. Daardoor liep het aantal civielrechtelijk geplaatsten binnen Justitiële Jeugdinrichtingen na 2007 sterk terug.

Vanaf begin 2008 is voor deze groep civielrechtelijk te plaatsten jongeren een nieuwe voorziening in het leven geroepen (soms overigens op het zelfde terrein als waar de Justitiële Jeugdinrichting is gehuisvest). Deze gesloten vorm van jeugdzorg staat inmiddels bekend als Jeugdzorgplus (Boendermaker, 2008). Omdat deze voorziening nog in ontwikkeling is, verandert haar capaciteit sterk.⁴ Volgens de meest recente gegevens beschikt Jeugdzorgplus in oktober 2010 over een capaciteit van 1694 plaatsen.⁵

Als dit aantal gevoegd wordt bij de capaciteit die nog beschikbaar is voor de Justitiële Jeugdinrichtingen, blijkt dat de gezamenlijke capaciteit van deze twee voorzieningen de laatste jaren vrij constant is. Plaatsen van het ene type (justitiële) voorziening zijn daarbij vervangen door plaatsen van een andere type gesloten voorziening (namelijk Jeugdzorgplus). Het aantal strafrechtelijk geplaatste jongeren is de afgelopen jaren afgenomen en het aantal civielrechtelijk geplaatsten is gegroeid. In het verleden zouden dergelijke schommelingen minder zijn opgevallen omdat zij binnen één voorziening, namelijk de Justitiële Jeugdinrichting, zouden zijn opgevangen.

Sinds 2008 heeft er geen of slechts een geringe daling plaatsgevonden van het totale aantal jongeren dat in een gesloten jeugdvoorziening (Justitiële Jeugdinrichting én Jeugdzorgplus) is ondergebracht. De bijna 1700 plaatsen in Jeugdzorgplus en het aantal van de nog resterende strafrechtelijk geplaatsten liggen op ongeveer het zelfde hoge

4 Zie ook Brief over 'Stand van zaken gesloten jeugdzorg' van Minister van Jeugd en Gezin aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 9 maart 2010 (bron: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/03/09/stand-van-zaken-gesloten-jeugdzorg.html>).

5 Jeugdzorgplus capaciteit en zorgaanbod per zorggebied. Versie 15, okt. 2010. <http://www.jeugdzorgplus.nl/nieuws.php> (geraadpleegd mei 2011).

niveau als tijdens de 'topjaren' van de Justitiële Jeugdinrichtingen (tussen 2002 en 2007). Met andere woorden, de groei sinds 1990 van het aantal onder dwang (civielrechtelijk of strafrechtelijk) in een gesloten voorziening geplaatste jongeren is na 2007 niet drastisch omgebogen, zoals wellicht ten onrechte uit tabel 1 zou kunnen worden afgeleid. De groei is sinds die tijd eerder op dat hoge niveau gestabiliseerd.

5. Jeugdzorgvoorzieningen in andere sectoren

Opvang en residentiële zorg voor jongeren kunnen in Nederland ook vanuit andere sectoren plaatsvinden dan de justitiële. Soms lijkt het van min of meer toevallige omstandigheden af te hangen in welke sector een jongere terecht komt. In de tijd kunnen zich dan ook verschuivingen voordoen tussen de sectoren met gevolgen voor de verdeling van de instroom. In de literatuur over een punitieve wending wordt met deze mogelijkheid nauwelijks rekening gehouden (zie echter Carrier, 2010), laat staan dat dit empirisch wordt nagegaan. Naast de justitiële jeugdinrichtingen en Jeugdzorgplus zijn in dit verband nog drie sectoren relevant: de door de provincies gefinancierde jeugdzorg, de jeugd-GGZ en de zorg voor licht geestelijk gehandicapte jongeren (LGV).

Binnen de provinciaal gefinancierde jeugdzorg is tussen 1997 en 2009 het aantal 'cliënten' bijna met een factor 2½ gegroeid (tabel 4). Deze groei wordt vooral veroorzaakt door de enorme toename van het aantal jongeren (en ouders) in de ambulante jeugdzorg en in de pleegzorg (voor zover deze door de provincies worden gefinancierd). De dagbehandeling en de residentiële zorg binnen de provinciaal gefinancierde zorg zijn over deze gehele periode bezien niet gegroeid (of zelfs wat afgenomen). Het aantal jongeren in de provinciaal gefinancierde residentiële jeugdzorg ligt de afgelopen jaren echter weer hoger dan in 2004 toen de bezetting van deze voorziening sinds 1997 een laagtepunt bereikte.

Behalve de (provinciaal gefinancierde) ambulante zorg en pleegzorg zijn de afgelopen jaren ook de aantallen jongeren die hulp krijgen vanuit de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG sterk toegenomen. Tussen 2003 en 2008 is de groei van het aantal jongeren dat zorg krijgt vanuit de jeugd-GGZ met jaarlijks gemiddeld 16 procent gegroeid. Voor de periode van 2005 tot 2008 ligt de gemiddelde jaarlijks groei nog hoger, namelijk op 28 procent (Besseling, et al., 2007; Stevens, 2009).

Tabel 4. Aantal gebruikers* van provinciaal gefinancierde jeugdzorg en jaarlijkse groei (1997-2007) (Bron: Stevens et al., 2009: 47 en MO-groep, 2009: 17-18)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ambul- lant ge- indi- ceerd	2.419	2.114	5.753	6.740	7.761	9.999	11.474	21.282	28.186	33.380	37.378	42.660	48.254
dagbe- hande- ling	9.978	9.020	8.301	8.491	8.670	9.276	9.433	10.008	9.797	9.624	8.904	9.816	9.348
pleeg- zorg	11.490	11.566	11.738	11.646	14.081	13.852	15.477	15.958	17.581	18.014	19.016	20.145	21.727
residen- tieel	14.196	13.282	12.642	12.631	12.370	12.403	12.327	10.976	11.247	13.440	12.529	±12.800**	±13.000**
totaal	38.083	35.982	38.434	39.508	42.882	45.530	48.711	58.224	66.811	74.458	77.827	±85.000**	±92.000**

*: onder gebruikers wordt hier verstaan het aantal jongeren dat op 1 januari van het jaar gebruik maakt van de voorziening én het aantal jongeren dat in de loop van dat jaar instroomt.

** : deze cijfers zijn schattingen op basis van gegevens van MO-groep (2009:17- 18). Bij de beschikbare gegevens over de omvang van de pleegzorg wordt gebruik gemaakt van een andere systematiek, waardoor slechts een schatting mogelijk is.

In de ontwikkeling van de totale bezetting van alle residentiële jeugdvoorzieningen was vanaf de jaren negentig tot 2004 sprake van een daling. Daarna treedt daarin een stijging op die volgens de meest recente gegevens nog steeds doorgaat. Daarmee komt de bezetting van de gehele residentiële jeugdzorg in Nederland weer op het niveau van 1997 (tabel 5).

Tabel 5. Aantal jongeren geplaatst in residentiële jeugdvoorzieningen in Nederland voor de jaren 1997, 2004 en 2009

	1997	2004	2009
Justitiële Jeugd- richtingen*	1.181	2.311	1.005
Jeugdzorgplus**	-	-	1.153
provinciaal gefi- nancierde residen- tiële zorg***	14.196	10.976	± 13.000
totaal	15.377	13.287	±15.158

* zie voor bron gegeven tabel 1.

** gegevens ontleend aan *Jeugdzorgplus capaciteit en zorgaanbod per zorggebied*. Versie 2, juli 2009. <http://www.jeugdzorgplus.nl/nieuws.php> (geraadpleegd oktober 2010).

*** zie voor gebruikte bronnen en verantwoording tabel 4.

6. Slot: naar een Criminology of Intolerance

In hoeverre is in Nederland sprake van een punitieve wending ten aanzien van jeugdigen? Hoe kunnen de relevante ontwikkelingen op dit terrein worden verklaard?

Allereerst kunnen de belangrijkste beschreven ontwikkelingen kort worden samengevat. Sinds begin jaren negentig is in Nederland het aantal gedwongen plaatsingen voor jeugdigen (civielrechtelijk en strafrechtelijk) in de gesloten voorzieningen Justitiële Jeugdinrichtingen en (over de laatste jaren) Jeugdzorgplus bijna verviervoudigd. De totale capaciteit van de beide typen gesloten voorzieningen lijkt zich op dit moment te hebben gestabiliseerd op het hoogste niveau van gedwongen plaatsingen dat in Nederland werd bereikt in 2006 en 2007. Tegelijk neemt sinds 2004 het aantal jongeren (weer) toe dat verblijft in door de provincies gefinancierde residentiële voorzieningen. Het aantal jongeren in residentiële of gesloten voorzieningen is de afgelopen jaren daarmee weer gegroeid. Tegelijk is het aantal jongeren in de ambulante zorg, de pleegzorg en de jeugd-GGZ de afgelopen jaren nog sterker toegenomen.

Kan daarmee in Nederland worden gesproken van een punitieve wending ten aanzien van jeugdigen? Er zijn veel ontwikkelingen die daar juist niet op wijzen. Tussen 1990 en 2004 is het aantal strafrechtelijk geplaatsten in de Justitiële Jeugdinrichtingen weliswaar sterk toegenomen, maar dat aantal is na 2007 vervolgens weer met ongeveer een derde gedaald. Het aantal door de rechter aan jeugdigen opgelegde straffen en maatregelen kent een vergelijkbare ontwikkeling: vanaf midden jaren negentig een sterke stijging, maar daarna een duidelijke daling, vooral bij jeugddetentie en pij-maatregel na 2004. De eerdere groei van de Justitiële Jeugdinrichtingen tussen 1990 en 2007 werd bovendien voor een belangrijk deel veroorzaakt door het toegenomen aantal civiel geplaatste jeugdigen. Sinds eind jaren negentig neemt het aantal kindbeschermingsmaatregelen (vooral ots) in Nederland sterk toe. Deze ontwikkelingen duiden niet op een punitieve wending in Nederland ten aanzien van jeugdigen. De ontwikkelingen op dit terrein leveren een onvoldoende rechtvaardiging voor het gebruik van deze term.

Het beeld is bovendien complex omdat ook de provinciaal gefinancierde residentiële jeugdzorg (vooral de ambulante zorg en pleegzorg) de laatste jaren is gegroeid. Ook dit duidt niet op een groeiende punitiviteit in Nederland ten aanzien van jeugdigen.

Alleen in de jaren tussen 1990 en 2007 zou mogelijk kunnen worden gesproken van meer punitiviteit ten aanzien van jongeren in Nederland: er zijn meer strafrechtelijke plaatsingen in Justitiële Jeugdinrichtingen en er is een groei van het aantal opgelegde jeugddetentie en pij-maatregelen. Deze ontwikkelingen worden na die tijd echter omgebogen.

Daarnaast worden deze ontwikkelingen overschaduwd door een veel grotere groei in andere sectoren die bovendien nog doorgaat.

Het geheel overziend is eerder sprake van een explosieve groei van het aantal jeugdigen dat bij de ambulante hulp terechtkomt, worden aanzienlijk meer kinderbeschermingsmaatregelen opgelegd en komen er meer jongeren in pleegzorg en (de laatste jaren) in vrijwillige residentiële zorg. Dit complexe patroon van formalisering van hulp en van residentialisering van jeugdigen met problemen laat zich niet beschrijven aan de hand van het wat eendimensionaal concept punitieve wending. Het duidt er ook op dat de veronderstelling van Wacquant (1997) dat de punitieve wending onderdeel is van een overgang van een verzorgingstaat naar een strafstaat voor Nederland onjuist is. Meer strafrechtelijke plaatsingen (tot 2007) en een groei van jeugddetentie en pijlmaatregelen (tot 2004) gaan gepaard met een groei van de hulp- en zorgverlening aan jongeren op civiele en vrijwillige noemers.

Vaak wordt de punitieve wending in verband gebracht met een veronderstelde groeiende punitieve mentaliteit of een punitief populisme. Het is niet uitgesloten dat deze inderdaad in de beschreven ontwikkelingen een rol spelen. In navolging van Matthews (2005) lijkt in plaats van punitiviteit het begrip intolerantie echter meer op zijn plaats om deze ontwikkelingen van de afgelopen decennia te kunnen plaatsen. Daarmee verschuift de aandacht van alleen een punitieve wending naar wat Jock Young (1999: 121 e.v.) de *Criminology of Intolerance* noemt.

In plaats van de in het verleden ook internationaal zo ruim geprezen *Dutch tolerance* (Downes en Mitchell (1982) lijkt in toenemende mate sprake van intolerantie van burgers ten aanzien van uiteenlopende ongemakken, overlast, gedragsproblemen en vervelende mensen. Terwijl de tolerantie ten aanzien van verschillen in leefstijl (uitzonderingen daargelaten) in Nederland nog steeds groot is, neemt de tolerantie ten aanzien van moeilijkheden en problemen af (Young, 1999: 64-65). Deze groeiende intolerantie hangt deels samen met de toegenomen eisen van burgers aan hun veiligheid én vrijheid (Boutellier, 2002). Deels is deze een gevolg van de hogere eisen die veel mensen zichzelf en hun directe omgeving stellen. Als het leven maakbaar is, wil men voor zichzelf ook het beste daarvan: voor iedereen een 'Unlimited Trip' (Loader, 2009). De keerzijde daarvan is dat het besef en de angst voor risico's ook in het dagelijks leven zijn toegenomen (Furedi, 2006) en dat de ergernis over verstoringen van het ideale patroon zijn gegroeid (Loader, 2009). Tegelijk is men voor oplossingen en antwoorden op deze problemen afhankelijk geworden van uiteenlopende gespecialiseerde deskundigen en zorgverleners (Giddens, 1990; 1991), waarbij men vervolgens vaak hoge verwachtingen en eisen heeft. Door de verdere individualisering en toegenomen mobiliteit kan men voor oplossingen minder

steunen op informele netwerken. In die zin verenigen zich in deze intolerantie op het eerste gezicht tegenstrijdige elementen als hogere eisen, kwetsbaarheid en afhankelijkheid.

Deze intolerantie vormt vermoedelijk deels een verklaring voor het groeiende beroep op de ambulante jeugdzorg. Het besef van risico's, stoornissen en afwijkingen in de ontwikkeling en het gedrag van jongeren is toegenomen, deels wellicht omdat de eisen hoger zijn geworden. Tegelijk lijken de mogelijkheden om deze zelfstandig en in eigen kring op te lossen afgenomen. Door de *Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg* uit de Tweede Kamer (2010: 8) die zich heeft gebogen over de vraag waarom het beroep op de jeugdzorg in Nederland de laatste jaren zo sterk is gestegen, is in een overeenkomstige zin geconstateerd dat dit samenhangt met '*een steeds geringere acceptatie van risico's en afwijkend gedrag.*' Het is echter de vraag of aan deze ontwikkeling voldoende recht wordt gedaan door deze zo sterk in een afkeurend licht te plaatsen.

De intolerantie voor ongemak, overlast en vervelende personen kent daarnaast een ander gevolg. Het kan ook leiden tot eisen aan overheid, rechterlijke macht en professionals om harde ingrepen tegen de personen die niet aan de eisen voldoen, zorgen voor verstoring van de sociale orde en die niet tot de eigen groep behoren. Het is een uiting van wat Garland (2001) de *Criminology of the Other* noemt, waarbij de oorzaken van het kwaad vooral gezocht worden bij de als gevaarlijk beschouwde buitenstaander, de angst inboezemende vreemdeling of welke persoon of groep dan ook waarmee men zich niet identificeert en die men het liefst op afstand houdt. Niet alleen leidt dit om een roep om hardere maatregelen tegen hen die buiten de orde staan, maar ook voor een draagvlak voor verdere uitsluiting en afzondering. Daarbij maakt het voor de bange en ontstemde burger niet zo veel uit of deze alleen op professionele basis plaatsvinden, dan wel civielrechtelijk of strafrechtelijk worden afgedwongen: zolang het kwaad en de bron van het ongemak maar zijn weggenomen en op afstand blijven.

Op deze wijze richt de intolerantie zich vooral tegen groepen die worden geïdentificeerd met het kwaad en de ordeverstoring. Het is dan ook geen toeval dat allochtone jongeren een disproportioneel groot deel uitmaken van de populatie van zowel de provinciaal gefinancierde residentiële jeugdzorg als van de Justitiële Jeugdinstellingen, respectievelijk een derde en zestig procent (Stevens, et al, 2009: 49; Weijers en Liefwaard, 2007: 153). Bovendien functioneren de Justitiële Jeugdinstellingen steeds meer als opbergplek voor (ongewenste) minderjarige vreemdelingen (inmiddels meer dan vijftien procent van de jongeren die daar verblijft) (DJI, 2010). Het is de uiting van een intolerantie die

leidt tot afzondering en uitstoting van een in dit geval overwegend gekleurd en als ongewenst beschouwd bevolkingsdeel.

Tot slot, ook al laten de ontwikkelingen in Nederland over de afgelopen twee decennia op de terreinen van jeugdstrafrecht, -bescherming en zorg zich niet adequaat beschrijven met de term punitieve wending, toch kan niet worden uitgesloten dat in de (naaste) toekomst zich alsnog een dergelijke omslag zal voordoen. Het huidige kabinet heeft aangekondigd de jeugdcriminaliteit harder te zullen aanpakken. Of daarmee de veiligheid, (her)opvoeding en (re)socialisatie van de betrokken jongeren gebaat zal zijn, is echter ernstig de vraag. In die zin levert deze analyse geen garantie voor de toekomst.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Bevindingen Algemene Rekenkamer Instroom, Doorstroom en Uitstroom (Gesloten) Jeugdzorg*, Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2010 (brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 10 maart 2010).
- Bauman, Z., *In Search of Politics*, Cambridge: Polity Press, 1999.
- Besseling, J., et al., *Toename Gebruik Ondersteuning voor Jongeren met een Gezondheidsbeperking*, z.p.: TNO, 2007.
- Boendermaker, L., 'JeugdzorgPlus. Drang en dwang in de jeugdzorg. Nieuw zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen', *Jeugd en Co Kennis*, 2(2008)1, 8-20.
- Boendermaker, L., en J. uit Beijerse, *Opvoeding en Bescherming achter Tralies. Jeugdinstellingen tussen juridische beginselen en pedagogische praktijk*, Amsterdam: SWP, 2008.
- Boone, M. & M. Moerings, 'De Cellenexplosie. Voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs', *Justitiële Verkenningen*, 33(2007)4, 9-30.
- Boutellier, H., *De Veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2002.
- Carrier, N., 'Anglo-Saxon Sociologies of the Punitive Turn. Critical timidity, reductive perspectives, and the problem of totalization', *Champ pénal/Penal field, nouvelle revue internationale de criminology VII* (2010), <http://champhenal.revues.org/7952> (geraadpleegd mei 2011).
- Coleman, R. & J. Sim, 'Contemporary Statecraft and the Punitive Obsession: a critique of the new penology thesis', in: J. Pratt et al. (eds), *The New Punitiveness. Trends, theories, perspectives*, Cullompton: Willan, 2005, pp. 101-118.
- Daems, T., *Making Sense of Penal Change*, Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Dienst Justitiële Instellingen, *JJI in Getal. 2005-2009*, Den Haag: Ministerie van Justitie, 2010.
- Downes, D. & P. Mitchell, 'The Origins and consequences of Dutch penal policy since 1945. A preliminary analysis', *The British Journal of Criminology*, 22(1982)4, 325-362.
- Downes, D. & R. Van Swaaningen, 'The Road to Dystopia? Changes in the penal climate of the Netherlands', in: M. Tonry & C. Bijleveld (eds), *Crime and Justice in the Netherlands*, Chicago: The University of Chicago Press (Crime and Justice. A Review of Research, Vol. 35), 2007, pp. 31-72.
- Elias, N., *Het Civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*, Utrecht: Spectrum, 1987 (1969).
- Furedi, F., *Culture of Fear Revisited. Risk-taking and the morality of low expectations*, London/New York: Continuum, 2006.

- Garland, D., 'The culture of high crime societies', *The British Journal of Criminology*, 40(2000)3, 347-375.
- Garland, D., *The Culture of Control: Crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Giddens, A., *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press, 1990.
- Giddens, A., *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge: Polity Press, 1991.
- Hallsworth, S., 'Rethinking the Punitive Turn. Economies of excess and the criminology of the other', *Punishment and Society*, 2(000)2, 145-160.
- Kalidien, S.N. & A.Th.J. Eggen, *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: CBS en WODC, 2009.
- Koster, W. de, et al., 'The Rise of the Penal State: Neo-Liberalisation or New Political Culture?', *The British Journal of Criminology* 48(2008)6, 720-737.
- Loader, I., 'Fall of the "Platonic Guardians". Liberalism, Criminology and Political Responses to Crime in England and Wales', *The British Journal of Criminology*, 46(2006)4, 561-586.
- Loader, I., 'Ice Cream and Incarceration. On Appetites for Security and Punishment', *Punishment & Society*, 11(2009)2, 241-256.
- Matthews, R., 'The Myth of Punitiveness', *Theoretical Criminology*, 9(2005)2, 175-201.
- MO-groep Jeugdzorg, *Brancherapportage Jeugdzorg 2008, 2009* (http://www.nji.nl/nji/dossierDownloads/Brancherapportage_Jeugdzorg_2008.pdf, geraadpleegd november 2010).
- Muncie, J., 'The "Punitive Turn" in Juvenile Justice: Cultures of control and rights compliance in Western Europe and the USA', *Youth Justice*, 8(2008)2, 107-121.
- Pratt, J., *Punishment and Civilization. Penal tolerance and intolerance in modern society*, London: Sage, 2002.
- Pratt, J., 'Introduction', in: J. Pratt et al. (eds), *The New Punitiveness. Trends, theories, perspectives*, Cullompton: Willan, 2005a, pp. xi-xxvi.
- Pratt, J., 'Elias, Punishment, and decivilization', in: J. Pratt et al. (eds.), *The New Punitiveness. Trends, theories, perspectives*, Cullompton: Willan, 2005a, pp. 256-271.
- Sonnenschein, A., et al., *Capaciteitsbehoefte Justitiële Jeugdinrichtingen in Verandering. Trends, ketenontwikkelingen en achtergronden*, (Memorandum 2010-1) Den Haag: WODC, 2010.
- Stevens, J., et al., *De Jeugd een Zorg. Ramings- en verdeelmodel jeugdzorg 2008*, Den Haag: SCP, 2009.
- Stokkom, B. van, 'De Strafwedloop. Punitieve verlangens in populistische tijden', *Filosofie & Praktijk*, 25(2004)5, 22-35.
- Terpstra, J., *Het Veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2010.
- The Children's Legal Centre and Y Care International, *Youth Justice in Action*, Londen: Y Care International, 2006.
- Wacquant, L., 'Vom wohltätigen Staat zum strafenden Staat: Über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika', *Leviathan: Zeitschrift für Social- und Politikwissenschaft*, 25(1997)1, 50-66.
- Wacquant, L., 'The Great Penal Leap Backward: Incarceration in America from Nixon to Clinton', in: J. Pratt et al. (red.), *The New Punitiveness. Trends, theories, perspectives*, Cullompton: Willan, 2005, pp. 2-26.
- Weijers, J. & T. Liefwaard, 'Youngsters', in: M. Boone & M. Moerings (eds), *Dutch Prisons*, The Hague: BJU Legal Publishers, 2007, pp. 127-166.
- Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, *Jeugdzorg Dichterbij*, Den Haag: Ministerie van VWS, 2010.
- Young, J., *The Exclusive Society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, London: Sage, 1999.
- Young, J., 'In Praise of Dangerous Thoughts', *Punishment & Society*, 5(2003)1, 97-107.