

Vergaderjaar 2013–2014

33 498

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 november 2013

ALGEMEEN

Met grote belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over dit wetsvoorstel. Graag beantwoord ik hierna de vragen die de leden van de fracties stelden en zal ik ingaan op de opmerkingen die zij hebben gemaakt.

Ik houd bij de beantwoording de volgorde aan die mij door de leden is aangereikt in het voorlopig verslag.

Inleiding

De leden van de VVD-fractie ben ik zeer erkentelijk voor hun belangstelling voor het wetsvoorstel en het onderschrijven van de primaire doelstelling ervan. Zij zien het juist dat met het wetsvoorstel wordt beoogd het recidiverisico te verkleinen. Een meer op de persoonlijkheid van de dader toegespitste sanctionering moet daaraan een bijdrage leveren. De leden van de VVD-fractie constateerden daarnaast terecht dat de behandeling met methoden waarvan de werking is aangetoond, aan het verkleinen van het recidiverisico een goede bijdrage kan leveren. Deze inzichten vinden in het wetsvoorstel vertaling en het verheugt mij dat deze leden dit hebben kunnen herkennen. De leden van de VVD-fractie stelden nog enkele vragen die ik graag hierna in deze memorie zal beantwoorden. Ik ga daarbij ook in op de opmerkingen en beschouwingen die deze leden aan de verschillende deelonderwerpen hebben gewijd.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling van dit wetsvoorstel kennisgenomen. Graag beantwoord ik hierna de vragen die bij deze leden leven.

De door de leden van CDA-fractie tot uitdrukking gebrachte steun doet mij genoegen. Ook de kwalificaties die zij aan het wetsvoorstel verbonden, hebben mij verheugd. Deze leden zeiden in het wetsvoorstel veel terug te kunnen vinden van wat in de advisering naar voren is gebracht. Zij zien

het goed dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel en het flankerende beleid sprake is geweest van een brede oriëntatie. Graag zal ik in het navolgende de resterende vragen van deze leden beantwoorden.

De leden van de SP-fractie toonden zich ingenomen met de gedachte die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Zij zien het juist dat het wetsvoorstel beoogt de wetenschappelijke inzichten over de hersenontwikkeling bij de sanctietoemeting te betrekken. Ik heb moeten constateren dat deze leden over de vormgeving van het wetsvoorstel teleurgesteld zijn. Volgens deze leden zouden die wetenschappelijke inzichten moeten leiden tot de inrichting van een strafrecht voor alle adolescenten tot 25 jaar. Zij memoreerden het advies van de Raad van State en mijn reactie daarop. Deze reactie is dat een verdere uitbreiding van de werkingssfeer van het jeugdstrafrecht met de huidige middelen niet kan worden gerealiseerd. Tegen de achtergrond van deze reactie wilden de leden van de SP-fractie van mij weten of dit wetsvoorstel moet worden gezien als een overgangsfase naar een adolescentenstrafrecht met het jeugdstrafrecht als uitgangspunt. Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. Dit laat onverlet dat het wetsvoorstel, ook in de toekomst, de ruimte laat voor een ruimhartiger toepassing van het jeugdstrafrecht dan deze leden nu mogelijk hebben kunnen herkennen. Ik licht dit graag toe. Het is juist dat in artikel 77c Sr, naar de letter genomen, de toepassing van het gewone strafrecht als hoofdregel voorop staat. Het artikel formuleert op die hoofdregel de uitzondering. In artikel 77b Sr staat de toepassing van het jeugdstrafrecht als hoofdregel voorop. Daar worden omstandigheden genoemd die tot toepassing van het gewone strafrecht aanleiding kunnen geven. Dit wetsvoorstel brengt in de redactie van deze artikelen geen wijzigingen aan. Aan de wetenschappelijke inzichten over de ontwikkeling van jeugdigen en jongvolwassenen wordt op andere wijze gevolg gegeven. In de eerste en voornaamste plaats doordat de werkingssfeer van het pedagogische jeugdstrafrecht wordt verruimd. Het gebruik van artikel 77c Sr zal daarbij worden gestimuleerd. Naast deze maatregelen wordt met het wetsvoorstel het uitgangspunt versterkt dat de tenuitvoerlegging het toegepaste sanctiestelsel volgt. Concreet betekent dit dat de vrijheidsbenemende sancties uit het jeugdstrafrecht in de justitiële jeugdinrichtingen ten uitvoer worden gelegd. Zo kan ook in de tenuitvoerlegging met de ontwikkelingsbehoefte van adolescenten rekening worden gehouden. Ik kom op deze genoemde maatregelen in deze memorie van antwoord hierna verder terug. Ik leid uit de opmerkingen en vragen van de leden van de SP-fractie af dat hen een grootschaliger gebruik van het jeugdstrafrecht voor ogen staat; zij zouden de toepassing daarvan tot hoofdregel willen verheffen. Een ruimhartiger toepassing kan worden gerealiseerd met het stimuleren van de toepassing van artikel 77c Sr in de praktijk. Het doel daarvan is de meer individuele benadering die het jeugdstrafrecht eigen is, breder toepasselijk te laten zijn. Daarin ligt ook een grens besloten; die individuele benadering kan niet worden gerealiseerd voor het geheel van de grotere groep jongvolwassenen. Daarbij staat de met het wetsvoorstel gekozen vormgeving niet aan een bredere toepasbaarheid in de toekomst in de weg. Zij is dienstbaar aan het doel dat ook deze leden voor ogen lijken te hebben. Dit is wat ik ook in mijn reactie op het advies van de afdeling advisering van de Raad van State heb willen laten doorklinken. De opvatting dat dit een weinig principiële keuze is, deel ik daarbij niet. De argumentatie is een principiële omdat daaraan ten grondslag ligt dat een verdere verbreding van de met het wetsvoorstel voorgestelde aanpak onnodig is en ook ten koste zou kunnen gaan van andere initiatieven die de strafrechtelijke afdoening raken. Ik doel dan op het ZSM-project dat om voor de hand liggende redenen uitgaat van een voortvarende afdoening van veelvoorkomende criminaliteit. Het is daarbij naar mijn oordeel in zijn algemeenheid ook onnodig om bij de afdoening van deze veelvoorkomende en lichte vergrijpen de

bijzondere nadruk op de individuele eigenschappen van de dader te leggen als met het adolescentenstrafrecht wordt beoogd. De doelstelling is te komen tot een dadergerichte sanctionering die, naast met de ernst van het feit, nadrukkelijk rekening houdt met de persoonlijkheid van de dader en de ontwikkelingsfase waarin deze zich bevindt. Het wetsvoorstel laat voor een verdere invulling hiervan binnen de beschikbare middelen alle ruimte.

De leden van de SP-fractie waarderen enkele van de voorgestelde aanpassingen in het jeugdstrafrecht als verslechteringen. Deze wijzigingen houden in de ogen van deze leden ook geen verband met de wetenschappelijke inzichten omtrent de hersenontwikkeling van jeugdigen. Evenmin zouden de betreffende wijzigingen voorzien in bestaande maatschappelijke behoeften. De leden van de SP-fractie doelen in dit verband op de screening van minderjarigen, het uitsluiten van de kale taakstraf voor minderjarige zedendelinquenten en de aanpassingen in de pij-maatregel. Ik kom op deze afzonderlijke elementen hierna nog terug. Op deze plaats merk ik reeds op dat in de screening van jeugdige daders geen wijzigingen worden doorgevoerd, zoals deze leden veronderstellen. Het is niet zo dat standaard de toepassing van artikel 77b Sr aan de strafrechter in overweging wordt gegeven. Dit is, volgens de vigerende Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen, alleen het geval bij levensdelicten waarbij eveneens sprake is van persoonlijkheidsproblematiek. De voorgestelde beperkingen van de regeling van de taakstraf en de wijzigingen in de regeling van de pij-maatregel komen aan de orde in paragraaf 3 van deze memorie. Dat die wijzigingen niet rechtstreeks voortvloeien uit hetgeen de wetenschap leert over de hersenontwikkeling is juist, zo merk ik op in de richting van deze leden. Daarmee is niet gezegd dat ze ook uit de lucht komen vallen zoals deze leden meenden. Het verband is dat de regering aan die inzichten uitvoering geeft met de verruimde openstelling van het jeugdstrafrecht. Daarbij is ook gekeken naar de mate waarin dit sanctiestelsel geschikt is om jongvolwassenen en de daarbij behorende problematiek deugdelijk te absorberen. Met behoud van het pedagogisch karakter van het strafrecht worden zo de wijzigingen voorgesteld die deze leden benoemden. Daarnaast worden voorstellen gedaan met de bedoeling de sancties nadrukkelijker ten opzichte van elkaar te positioneren. Zo wordt eveneens uitvoering gegeven aan het WODC-onderzoek «Wegwijs in het jeugdsanctierecht». Dit onderzoek geeft aanleiding voor een dergelijke meer nadrukkelijke positie van de straffen en maatregelen in het jeugdstrafrecht. Het beoogde resultaat daarvan is om voor jeugdigen en jongvolwassenen een sanctiepakket beschikbaar te hebben, met helder van elkaar te onderscheiden sancties, waarin de opvoedings- en behandelingsnoodzaak centrale uitgangspunten vormen. De wijzigingen in de pij-maatregel raken daarnaast bovendien aan de noodzaak om de samenleving te beveiligen. Zij voorzien daarmee ook in een maatschappelijke behoefte waarnaar deze leden verwezen. Het gehele pakket aan beschikbare jeugdsancties is geschikt en voldoende stevig om ook de groep jongvolwassenen die voor een afdoening via het jeugdstrafrecht in aanmerking komen, daarin op te nemen.

De leden van de Groen Links-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben zich aangesloten bij de vragen die gesteld zijn door de leden van de SP-fractie. Ik hoop de leden van de SP-fractie en de leden van de Groen Links-fractie met de beantwoording van de gestelde vragen van nut en noodzaak van het wetsvoorstel te kunnen overtuigen.

Tot mijn genoegen zei ook het lid van de SGP-fractie met belangstelling van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen. De vragen van dit lid hielden onder meer verband met de toepassing van het jeugdstrafrecht bij

jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar, de daaraan verbonden doelstellingen en daaraan ten grondslag liggende verwachtingen. Graag beantwoord ik deze en ook de overige vragen die het lid van de SGP-fractie nog zei te hebben.

1. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

1.1 Hoofdlijnen van het adolescentenstrafrecht

De leden van VVD-fractie, de PvdA-fractie en de SP-fractie stonden stil bij de naamgeving van dit wetsvoorstel dat strekt tot invoering van een adolescentenstrafrecht. Ik dank deze leden voor de geboden gelegenheid om de werking van het voorgestelde adolescentenstrafrecht nader uiteen te zetten. De gekozen naamgeving houdt met deze vormgeving nauw verband. Het wetsvoorstel is dienstbaar aan een dadergerichte sanctiëring voor de groep van 16 tot 23-jarigen waarbij, naast met de ernst van het feit, nadrukkelijker rekening wordt gehouden met de persoonlijkheid van de dader en de ontwikkelingsfase waarin deze zich bevindt. Met het oog hierop wordt het gehele sanctiepakket uit het jeugdstrafrecht en het gewone strafrecht voor adolescenten opengesteld. Onder adolescenten worden in dit verband de jeugdigen en jongvolwassenen verstaan in de hiervoor aangeduide leeftijdscategorie. Naar deze adolescenten wordt in de naamgeving van het wetsvoorstel ook verwezen. Het wetsvoorstel biedt daarbij een ruimere basis voor een berechting van jongvolwassenen via het pedagogische jeugdstrafrecht. De aanleiding daarvoor wordt gevonden in de recente wetenschappelijk inzichten over de persoonlijkheidsontwikkeling van jeugdigen en jongvolwassenen. Deze wetenschappelijke inzichten geven alle aanleiding om daarbij ook de ontwikkelingsfase van de jongvolwassene te betrekken. De groep die voor deze bijzondere afdoening in aanmerking komt, wordt met het wetsvoorstel verruimd. Waar het voorheen ging om jongvolwassenen tot 21 jaar, is de doelgroep verbreed naar jongvolwassenen tot 23 jaar ten tijde van het plegen van een delict. In de naamgeving wordt aan deze doelgroep gerefereerd. Ik heb geen aanleiding gezien om, zoals de leden van de VVD-fractie vragen, te streven naar een andere terminologie. Ook de gedachte om te volstaan met de cijfermatige aanduiding van leeftijdscategorieën is bij de voorbereidende werkzaamheden aan het wetsvoorstel niet opgekomen, zo beantwoord ik de vraag van deze leden. Ook naar mijn huidige oordeel zou dit beslist onvoldoende recht doen aan het doel dat met het wetsvoorstel wordt nagestreefd. Dat doel is om in het bijzonder bij jongvolwassenen in voorkomende gevallen ook betekenis toe te kennen aan de ontwikkelingsfase waarin zij zich bevinden. Het wetsvoorstel biedt hiervoor een algemene basis. Het is tegen deze achtergrond niet noodzakelijk om de afdoening via het jeugdstrafrecht als hoofdregel te beschouwen en evenmin om het uitzonderingskarakter daarvan te benadrukken. Ik kom daarop graag hierna terug in de beantwoording van de vragen van de PvdA-fractie en de SP-fractie hierover.

De leden van de VVD-fractie veronderstellen dat het wetsvoorstel vooral betrekking heeft op relatief zware delicten, op veelplegers en op extra kwetsbare daders. Ik bevestig dat dit ook naar mijn verwachting het geval zal zijn. Dit hangt samen met de toeleiding naar het adolescentenstrafrecht zoals deze mij voor ogen staat. Ik licht dit graag nader toe. Naast de legislatieve verruiming van de doelgroep wordt ingezet op een vergroting van het gebruik dat in de praktijk van artikel 77c Sr wordt gemaakt. De rechter wordt in die toepassing vrijgelaten. Het ruimere gebruik wordt gerealiseerd doordat bij de advisering aan de rechter aan de mogelijke toepasselijkheid van dit artikel al aandacht wordt besteed. De vraag naar de ontwikkelingsfase kan zo meer structureel worden ingebed in de gedragsdeskundige advisering. Daarmee is overigens niet beoogd, zo

beantwoord ik de vraag van deze leden daarnaar, meer gedragsdeskundige adviezen uit te laten brengen. Het wetsvoorstel zal naar mijn verwachting dan ook niet hoeven leiden tot meer rapportages. De leden van de VVD-fractie kunnen bij het voorgaande denken aan de analyse door de reclassering middels een Quick Scan of de RiSc. Daarin komt ook de ontwikkeling aan de orde. Deze analyses kunnen aanleiding vormen voor nader gedragsdeskundig of psychologisch onderzoek. Ook in dat onderzoek zal dan de ontwikkelingsfase van de jongvolwassene worden betrokken. Aldus maakt van de advisering over jongvolwassenen ook de vraag omtrent de mogelijke toepasselijkheid van artikel 77c Sr onderdeel uit. Bij de afdoening van de lichtere vergrijpen en bij first-offenders ligt een dergelijke nadruk op de persoonlijkheid van de dader minder voor de hand. Van een afdoening via het adolescentenstrafrecht zal in het bijzonder sprake kunnen zijn in de situaties die de leden van de VVD-fractie hebben beschreven; bij de afdoening van relatief zware delicten en ten aanzien van veelplegers of daders die op een bepaalde wijze kwetsbaar zijn. In die gevallen zal eerder aanleiding ontstaan voor gedragsdeskundig onderzoek. Ook is in die gevallen mogelijk sprake van vrijheidsbeneming waarbij de tenuitvoerlegging in het jeugdstrafrecht sterker afwijkt van het commune strafrecht. Deze ernstiger feiten, waarbij er ook sprake is van gedragsproblematiek, kunnen daarnaast aanleiding geven voor een behandeling in het kader van de maatregel betreffende het gedrag. Ook het opleggen van deze maatregel wordt doorgaans overwogen bij ernstiger feiten of veelvuldige recidive. De behandeling gaat daarbij echter niet gepaard met vrijheidsbeneming. Omdat het jeugdstrafrecht in deze opzichten afwijkt van het gewone strafrecht, ligt het voor de hand om juist in deze door de leden van de VVD-fractie aangeduide gevallen de toepassing van het jeugdstrafrecht in overweging te nemen.

De leden van de VVD-fractie gingen er overigens van uit dat het merendeel van de door jeugdigen begane strafbare feiten buiten de hiervoor aangeduide categorieën vallen. Zij vragen in dit verband om recente, cijfermatige informatie over de jeugdcriminaliteit. De meest recente informatie is verzameld in *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2011* (WODC, CBS, Raad voor de Rechtspraak, 2012) en heeft betrekking op cijfers over alle aspecten inzake veiligheid, criminaliteit en sanctietoepassing tot en met het jaar 2011. Wat specifieke, recente cijfers over jeugdcriminaliteit van daders in de leeftijd van 12 tot 24 jaar betreft, ben ik in afwachting van de nieuwste WODC-rapportage *Monitor Jeugdcriminaliteit*. Ik verwacht deze in januari 2014. In deze monitor wordt gedetailleerd ingegaan op de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit. Die gegevens heb ik op dit moment nog niet beschikbaar.

De leden van de VVD-fractie besteedden vervolgens aandacht aan de rol van de ouders. Zij hebben de indruk dat de rol van de ouders enigermate onderbelicht blijft. Een risico hierbij zou kunnen zijn dat de overtuiging ontstaat dat bij ontsporing van jeugdigen de overheid de verantwoordelijkheid op zich neemt en dat het ouderschap vrijblijvend is. Ik deel de opvatting van deze leden dat het risico op het postvatten van deze gedachte tot het minimale moet worden beperkt. Ik merk daarbij evenwel op dat ik niet bevreesd ben dat juist dit wetsvoorstel aan die overtuiging zal bijdragen. Het wetsvoorstel en het flankerende adolescentenbeleid laten de rol van de ouders van jeugdigen onaangeroerd. Wél bieden zij een alternatief voor jongvolwassenen; in plaats van de standaardafdoening die hen ten deel valt in het gewone strafrecht en waarin de ouders geen rol hebben, kan het jeugdstrafrecht toepassing vinden. Bij de afdoening via het jeugdstrafrecht en de tenuitvoerlegging van jeugdsancties komt aan de ouders reeds een grotere rol toe. Deze rol bestaat onder meer bij de behandeling in de jeugdinrichting. Daarnaast kunnen de

ouders een rol vervullen bij de reclassering. De werkzaamheden van de reclassering vinden plaats in de eigen sociale context van de jeugdige of de jongvolwassene. Zo kan ook aan de ouders bij de resocialisatie een rol worden toegekend. Ik heb deze rol echter niet tot een algemeen uitgangspunt willen verheffen en van een verdere wettelijke verankering daarvan afgezien. De reden hiervoor is dat ik deze rol zie voor zover deze ouders een beschermende factor kunnen vormen bij het voorkomen van recidive. Dit is niet vanzelfsprekend in de gevallen waarin ook de ouders de ontsparing van hun minderjarige kinderen niet hebben kunnen voorkomen. De beoordeling of ouders dan nog een opbouwende rol kunnen vervullen zal derhalve sterk van de individuele situatie afhangen. Met het wetsvoorstel wordt de inschatting van de noodzaak om de ouders in te schakelen derhalve aan de behandelaars in de jeugdinrichting en aan de reclasseerders gelaten. Ik maak de leden van de VVD-fractie in dit verband overigens graag attent op de nieuwe reclasseringsmethodiek die voor jongvolwassenen is ontwikkeld en waar ook een plaats voor de ouders is ingeruimd. Ook hierin gaat het dan primair om het betrekken van het sociale netwerk waarvan de ouders onderdeel kunnen uitmaken. Een positief ondersteunende rol van ouders is mogelijk in de gevallen dat de reclasseerder, jongvolwassene en ouders dit haalbaar en wenselijk vinden. Daarbij kan echter ook naar het bredere netwerk worden gekeken waarin de overige familieleden of kennissen een rol spelen, zeker omdat bij een deel van de jongvolwassenen de rol en invloed van de ouders zeer gering is geworden.

Zoals ik hiervoor in de inleiding van deze memorie van antwoord heb uiteen gezet, zien de leden van de VVD-fractie het juist dat de regering het gebruik van artikel 77c Sr in de praktijk wil bevorderen. Deze leden verwezen in dit verband naar de memorie van toelichting en het nader rapport, waarin dit ook aan de orde komt. De leden van de VVD-fractie gaven aan dat in dit verband een terughoudende opstelling denkbaar is in die zin dat de regering de rechter vrijlaat in de toepassing van artikel 77c Sr en zich beperkt tot het scheppen van wettelijke mogelijkheden, het trekken van grenzen en het actueel houden van de wet. Zij vroegen of de regering dergelijke terughoudendheid ook heeft overwogen. Dit is het geval. In de wettelijke vormgeving is deze terughoudendheid terug te vinden. Daarin blijft de keuze voor een sanctiestelsel geheel aan de rechter voorbehouden. Om in de woorden van deze leden te spreken: de rechter wordt in de toepassing van artikel 77c Sr geheel vrij gelaten. De toeleiding naar het adolescentenstrafrecht verloopt via de officier van justitie die hierover door de reclassering en het NIFP wordt geadviseerd. De officier van justitie is de centrale figuur in de toeleiding naar de bijzondere afdoening waarvoor dit wetsvoorstel de basis vormt. In de voorgestelde vormgeving is aldus volstaan met het scheppen van de mogelijkheid en het daarbij aanbrengen van de noodzakelijke begrenzungen op het niveau van de wet.

Ook leden van de PvdA-fractie stonden, naast bij de naamgeving, stil bij de vormgeving van het wetsvoorstel. Zij vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor een specifiek op adolescenten toegespitst sanctieregime. Zij zijn van oordeel dat dit meer recht zou doen aan de specifieke eigenschappen en problematiek van de doelgroep. Ik merk in antwoord op de vraag van deze leden op dat dit ook is beoogd. Het wetsvoorstel gaat daarbij uit van de aan de hiervoor reeds gememoreerde wetenschappelijke inzichten die leren dat juist jeugdigen en jongvolwassenen qua persoonlijkheidsontwikkeling sterk op elkaar lijken. Zij wijken in dit opzicht af van volwassenen. De wetenschappelijke inzichten vinden in het wetsvoorstel daarom vertaling in de aanzienlijk ruimere openstelling van het jeugdstrafrecht. Zo kan zowel in de berechting als in de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke sancties met de ten opzichte van volwas-

senen beperktere ontwikkeling rekening worden gehouden. Het jeugdstrafrecht én de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties in een justitiële jeugdinrichting beantwoorden in de ogen van de regering aan de behoefte aan een specifiek sanctieregime. Daarbij wordt voorkomen dat een geheel nieuw sanctieregime moet worden ontworpen dat een positie moet krijgen tussen het jeugdsanctiestelsel en het sanctiestelsel voor volwassenen. Anders dan de vaststelling dat de persoonlijkheidsontwikkeling nog niet is voltooid, is onduidelijk wat de grondslag van een dergelijk afzonderlijk stelsel zou moeten zijn. Het jeugdsanctiestelsel kent een ten opzichte van volwassenen beperktere sanctieduur. Zo wordt met een beperktere verwijtbaarheid als gevolg van een beperktere ontwikkeling op het niveau van het stelsel ook rekening wordt gehouden. Daarnaast verschilt het sanctieregime voor jeugdigen van dat van volwassenen door de grotere nadruk op behandeling en heropvoeding. Vrijheidsbeneming heeft daarbij een subsidiair karakter; de nadruk op behandeling en heropvoeding komt eveneens terug in die sancties die geen vrijheidsbeneming vergen. Ik doel bijvoorbeeld op de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige die een intensieve behandeling mogelijk maakt, zonder dat daarbij van vrijheidsbeneming sprake hoeft te zijn. Met de beschikbaarheid van dit pedagogische jeugdstrafrecht naast het gewone strafrecht, kan naar mijn oordeel afdoende recht worden gedaan aan de specifieke eigenschappen van adolescenten waaraan deze leden refereren.

Graag beantwoord ik de vervolgvraag van de leden van de PvdA-fractie naar de relatie met de Jeugdwet. Deze leden vroegen een uiteenzetting over hoe de inzichten aangaande de specifieke eigenschappen en problemen van de groep 15 tot 23-jarigen en de in verband daarmee beoogde flexibele benadering van deze groep, zich verhoudt tot de rigide leeftijdsgrenzen van 18 jaar in die Jeugdwet. Graag voldoe ik aan het verzoek van deze leden. Het voorstel voor de invoering van een Jeugdwet (Kamerstukken I 2012/13, 33 694, A) is geheel in lijn met het onderhavige wetsvoorstel tot invoering van een adolescentenstrafrecht vormgegeven. Concreet bedoel ik daarmee dat de gemeenten in het beoogde stelsel, ook wanneer toepassing is gegeven aan artikel 77c Sr, de verantwoordelijkheid zullen gaan dragen voor de uitvoering van de jeugdreclassering en voor de jeugdhulp die voortvloeit uit de strafrechtelijke beslissing. Ook wordt in de voorgestelde Jeugdwet rekening gehouden met de omstandigheid dat in het (jeugd)strafrecht met de leeftijdsgrenzen telkens wordt verwezen naar het moment waarop een strafbaar feit is of zou zijn gepleegd. Juist dat moment vormt het aangrijpingspunt voor het strafrechtelijk optreden. Dit moment is daarmee eveneens het aangrijpingspunt voor de jeugdreclassering en voor jeugdhulp die uit die strafrechtelijke bemoeienis voortvloeit. Met deze systematiek zou onverenigbaar zijn wanneer ook in het voorstel voor Jeugdwet in deze gevallen van een harde leeftijdsgrens zou worden uitgegaan. De leeftijdsgrens van 18 jaar waarnaar deze leden verwezen, geldt derhalve niet voor de uitvoering van het strafrecht. In de benodigde afstemming tussen beide regelingen is zo voorzien.

De leden van de CDA-fractie vroegen aandacht voor de plaatsing van jongvolwassenen in de jeugdinrichtingen. Zij waren van oordeel dat jeugdigen niet extra «verpest» zouden moeten worden doordat ze in aanraking komen met jongvolwassenen. Ook wezen deze leden op artikel 37, onderdeel c, van het IVRK dat uitgaat van een gescheiden plaatsing van kinderen. Ik deel de opvatting van deze leden dat in de jeugdinrichtingen geen sprake moet zijn van «criminele besmetting» van kinderen door jongvolwassen criminelen. Ik merk daarbij wel op dat ook in de bestaande situatie jeugdigen en jongvolwassenen gezamenlijk in de justitiële jeugdinrichtingen verblijven. Het wetsvoorstel brengt hierin dus geen wijziging. Het leeuwendeel van de jongeren met een pij-maatregel

wordt immers meerderjarig gedurende het verblijf in de inrichting. De door deze leden genoemde verdragsbepaling, die is gericht op de maximale bescherming van kinderen tot 18 jaar, dwingt ook niet tot een overplaatsing van een jeugdinrichting naar een minder beschermend volwassenenregime bij het bereiken van die leeftijd. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de omstandigheid dat jeugdigen en jongvolwassenen van boven de 18 jaar gezamenlijk in inrichtingen verblijven. In de praktijk van plaatsing op groepen wordt rekening gehouden met diverse factoren. Daaronder valt niet enkel de biologische leeftijd. Ook wordt gekeken naar de aanwezigheid van LVG-problematiek, psychische stoornissen en het ontwikkelingsniveau. Daarin blijken verschillen te bestaan; de ene 16-jarige of 22-jarige is immers de andere niet. Het blijkt daarbij in de praktijk soms noodzakelijk te zijn om een 22-jarige, gezien diens ontwikkelingsniveau en problematiek, in bescherming te nemen tegen minderjarige jongens. Een selectie die enkel van de biologische leeftijd zou uitgaan zou dit onmogelijk maken. Een dergelijke selectie zou ook ingaan tegen de grondgedachten van het adolescentenstrafrecht. Dit gaat uit van een individuele benadering waarin juist aan de ontwikkelingsleeftijd betekenis toekomt. Uit het voorgaande moge ook duidelijk worden dat jongvolwassenen en jeugdigen niet zonder meer bij elkaar worden geplaatst. Wat de jongste categorie minderjarigen betreft, zij worden over het algemeen – juist vanwege de jonge leeftijd – geplaatst in een groep voor bijzondere zorg waar zij in de regel niet met jongvolwassenen verblijven.

De leden van de SP-fractie stonden vervolgens stil bij de wetenschappelijke inzichten over de hersenontwikkeling van jeugdigen. Zij haalden het advies van de afdeling advisering van de Raad van State aan. Ook verwezen zij in dit verband naar de memorie van toelichting en het nader rapport. Het was deze leden opgevallen dat de regering aan de wetenschappelijke inzichten betekenis toekent bij de berechting en dat daarmee bij de tenuitvoerlegging rekening wordt gehouden. Dit is juist. Graag bevestig ik in de richting van deze leden dat, anders dan zij lijken te veronderstellen, voor de beslissing welk sanctiestelsel toepasselijk is, juist wordt gekeken naar het moment waarop het strafbare feit is gepleegd. Dat moment vormt, zoals ik ook hierboven in mijn beantwoording van de vragen van de PvdA-fractie heb aangegeven, het aangrijpingspunt bij de berechting én voor het bepalen van het toepasselijke sanctiestelsel. Het is ook juist, zoals deze leden hebben aangegeven, dat aan de impulsbeheersing en het ten opzichte van volwassenen nog beperkte vermogen om lange-termijn-consequenties te overzien op het moment van het plegen van het strafbare feit juist betekenis toekomt. De artikelen 77b en 77c Sr verwijzen dan ook naar dit moment. Dit uitgangspunt laat onverlet dat juist ook in de tenuitvoerlegging met de beperkte ontwikkeling van de jongvolwassenen rekening kan worden gehouden juist omdat in het jeugdstrafrecht het pedagogische en ontwikkelingskarakter voorop staat. Ik zie daarbij niet dat oorzaak en gevolg worden omgedraaid, zoals deze leden stelden. Wel is het juist dat ook op andere wijze aan de aangehaalde wetenschappelijke inzichten gevolg had kunnen worden gegeven. Daarbij kan worden gedacht aan de invoering van een afzonderlijk sanctiestelsel voor adolescenten tot 25 jaar ten tijde van het plegen van een delict. Zoals ik in mijn antwoord op de vragen van de leden van PvdA-fractie heb aangegeven, zou de onderbouwing van de grondslag van een dergelijk stelsel op voorhand problematisch zijn. Een bezwaar tegen de inrichting van een afzonderlijk stelsel is dat niet in zijn algemeenheid kan worden aangegeven in welke mate de beperkte ontwikkeling afdoet aan de mate waarin een feit kan worden toegerekend. Ook uit de wetenschappelijke inzichten over ontwikkeling kunnen hiervoor geen concrete maatstaven worden ontleend. Daarbij zou een dergelijk afzonderlijk stelsel ook niet meer of minder dan het huidige wetsvoorstel ruimte bieden voor de

individuele beoordeling van de verdachte waarvoor de wetenschappelijke inzichten juist pleiten. Juist deze individuele beoordeling is van belang omdat niet enkel de persoonlijkheidsontwikkeling en de mate waarin de hersenen volgroeid zijn van belang is, maar ook de wijze waarop de beperktere ontwikkeling aan het plegen van het strafbare feit in het individuele geval heeft bijgedragen. Het is tegen deze achtergrond dat van de invoering van een afzonderlijk stelsel, dat een algemene werking zou hebben, is afgezien. Er bestaan ook geen voornemens om de leeftijds-grens naar 25 jaar op te hogen. Ik beantwoord daarmee de vraag van de leden van de SP-fractie die dit tegen de achtergrond van de wetenschappelijke inzichten een logische stap leken te vinden. Juist bij de 25-jarige loopt de ontwikkeling van de verdachte, ook volgens de ons ter beschikking staande wetenschappelijke inzichten op zijn einde; deze jongvolwassene verschilt zo niet meer wezenlijk van de volwassene. Dit laat overigens onverlet dat het de rechter geheel vrij staat om ook bij de berechting van een 25-jarige met een beperktere ontwikkeling nog rekening te houden. Dit zal in de sanctieduur dan tot uitdrukking kunnen worden gebracht wanneer de rechter van oordeel is dat, bijvoorbeeld, de nog beperkte ontwikkeling van de impulscontrole aan het plegen van het strafbare feit heeft bijgedragen.

Uit het voorgaande volgt eveneens dat niet beoogd is het jeugdstrafrecht als uitgangspunt te nemen. De leden van de SP-fractie maakten dit op uit mijn reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Zij vroegen of de regering dit bij een komende veegwet of reparatiewet wettelijk zou willen verankeren. Dat voornemen heb ik niet, zo beantwoord ik deze vraag. Zoals ik hiervoor in mijn reactie op de inleidende opmerkingen van deze leden naar voren heb gebracht, staat de redactie van artikel 77c Sr niet aan een ruimere toepassing van het jeugdstrafrecht in de weg. Beoogd is het gebruik daarvan in de praktijk te bevorderen. Dit is wat ook besloten ligt in mijn reactie op het advies van de Raad van State waarnaar deze leden verwezen.

De leden van de SP-fractie merkten vervolgens terecht op dat het wetsvoorstel blijkens de toelichting van toepassing is op jeugdigen van 16 tot 23 jaar. Ook is het juist dat bij aanvang van de werkzaamheden aan het wetsvoorstel en flankerende beleid, in lijn met het vorige regeerakkoord, is aangegeven dat er een adolescentenstrafrecht zou worden ingevoerd voor jeugdigen van 15 tot 23 jaar. Naar mijn oordeel is bij lezing van het voorstel aanstonds duidelijk dat en waarom het wetsvoorstel een beperktere werking heeft. Tot aanpassing van de website van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zie ik derhalve geen aanleiding. Dat wordt uitgegaan van 16-jarigen in plaats van 15 jarigen, hangt rechtstreeks samen met het IVRK, aan de naleving waarvan deze leden met mij sterk hechten. Zoals deze leden ook constateren, is het wetsvoorstel vormgegeven in lijn met artikel 37 van het IVRK en de voorbehouden die daarbij zijn gemaakt. Ik zie in de vraag van de leden van de SP-fractie overigens evenmin aanleiding voor een wijziging waarmee onderscheid wordt gemaakt tussen minderjarigen van 16+ en 16min. In het materiële strafrecht wordt voor de toepassing van de bepalingen over jeugdigen niet verwezen naar de meer- of minderjarigheid maar de leeftijd van zestien en die van achttien jaar. Ook in het licht van het genoemde voorbehoud is niet noodzakelijk om een dergelijk onderscheid te maken. Zowel in de wettekst als in de tekst van het voorbehoud komt voldoende tot uitdrukking dat in afwijking van de hoofdregel, ook 16- en 17-jarigen ten tijde van het plegen van een delict, in een regime voor volwassenen kunnen worden geplaatst. Omdat deze plaatsing het gevolg is van de toepassing van artikel 77b Sr, is het maken van dit voorbehoud overigens ook noodzakelijk. Artikel 77b Sr, bezien in samenhang met dit voorbehoud, maakt mogelijk dat er in de uitzonderlijke gevallen die

hiervoor aanleiding geven kan worden uitgeweken naar een sanctie uit het gewone strafrecht. Naar mijn overtuiging draagt deze mogelijkheid ook bij aan het draagvlak dat er bestaat voor een afzonderlijk jeugdstrafrecht met een pedagogisch karakter. Ik merk in de richting van de leden van de SP-fractie overigens graag op dat er in het geheel geen redenen bestaan om het gebruik in de praktijk van artikel 77b Sr te bevorderen. Het wetsvoorstel en het flankerende beleid houden op dit punt niets nieuws in: de toepassing van artikel 77b Sr wordt overgelaten aan de kinderrechter die zich over deze zaken uitlaat. Te oordelen naar de cijfers over deze toepassing gaat het hierbij om uitzonderingen. In de periode van 2002 tot 2008 nam het gebruik af van 2,6% van de jeugdzaken naar 1,2%. Er bestaat geen aanleiding om te veronderstellen dat artikel 77b Sr nu ruimer zal gaan worden toegepast. In het verlengde hiervan ligt ook mijn antwoord op de vraag van deze leden of de voorgestelde individuele benadering ten aanzien van 16- en 17-jarigen niet tot een toename van dit gebruik zal leiden. Ik beantwoord deze vraag ontkennend. Ook nu reeds wordt ten aanzien van jeugdigen van een dergelijke individuele benadering uitgegaan. Slechts in de hiervoor aangegeven uitzonderlijke gevallen leidt deze benadering tot de toepassing van het gewone strafrecht. Ook de vigerende Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen van het openbaar ministerie neemt dit als uitgangspunt.

De leden van de SP-fractie willen weten hoe een structurele afweging van het gebruik van artikel 77c Sr zal worden gestimuleerd. Ook de leden van de VVD-fractie hebben hierover vragen; ook zij constateren terecht dat het flankerende adolescentenbeleid beoogt het gebruik van artikel 77c Sr te bevorderen. Ik licht graag toe hoe dit vorm krijgt. De maatregelen die bij de totstandkoming van het adolescentenstrafrecht zijn aangekondigd, dienen er toe om de politierechter of de meervoudige kamer van de rechtbank, die oordelen over de strafbare feiten begaan door jongvolwassenen, optimaal in de gelegenheid te stellen om over het gebruik van artikel 77c Sr tot een gefundeerd oordeel te komen. Concreet krijgt dit vorm door de vraag naar de eventuele toepasbaarheid in de gedragsdeskundige advisering van de reclassering en pro Justitia rapporteurs aan de orde te laten komen. Deze bijzondere aandacht in de gedragsdeskundige advisering is noodzakelijk omdat de berechting van jongvolwassenen in de regel plaatsvindt bij de politierechter of de meervoudige kamer van de rechtbank en niet bij een kinderrechter. Bij de voorbereidingen van het wetsvoorstel is door leden van zittende magistratuur hier ook op gewezen. Het veroorzaakt mede dat bij de berechting niet standaard aan het opleggen van een jeugdsanctie wordt gedacht. Het is tegen deze achtergrond dat de juiste toeleiding van jongvolwassenen naar de bijzondere afdoening via artikel 77c Sr een belangrijk element vormt in het flankerende adolescentenbeleid. Dit beleid wordt verder ondersteund met de voorgestelde wijzigingen in de artikelen over de inverzekeringstelling. Daarmee wordt de officier van justitie in de positie gebracht dat hij tijdig op een afdoening volgens het jeugdstrafrecht kan aansturen. Op deze wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering, kom ik hierna terug in mijn beantwoording van de vragen die de leden van de VVD-fractie hierover stelden. De wijziging in artikel 77c Sr staat zo dus niet geheel op zichzelf. Ook de processuele bepalingen over de inverzekeringstelling die van het wetsvoorstel onderdeel vormen, hebben tot doel de rechter adequaat te informeren over de persoonlijkheid van de verdachte. De rechter kan dan tot een gefundeerd oordeel komen over de ontwikkeling van de adolescent en over eventuele kwetsbaarheden die tot toepassing van het jeugdstrafrecht aanleiding zouden kunnen geven. Tegen de achtergrond van deze vormgeving, kan ik de vraag van de leden van SP-fractie, of dit stimuleren neerkomt op de «toepassing van het jeugdstrafrecht, tenzij» niet bevestigend beantwoorden. Beoogd is de afwegingen in dit verband

meer structureel in de strafvordering in te bedden en bij die afwegingen ook de ontwikkelingsfase van de adolescent nadrukkelijk te betrekken.

De rechter kan artikel 77b Sr toepassen en zo recht doen overeenkomstig de bepalingen uit het gewone strafrecht, indien hij daartoe grond vindt in de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Ik paraphraseer hiermee artikel 77b Sr, waarover de leden van de SP-fractie vragen stelden. Anders dan deze leden veronderstellen, kan ook «de persoonlijkheid van de dader» voor de toepassing van artikel 77b Sr de aanleiding vormen. Het wetsvoorstel brengt op dit punt geen wijzigingen aan. Ik zie dan ook geen noodzaak voor redactionele wijzigingen waarop deze leden aanstuurden. Ik verduidelijk daarbij graag dat ook de passage in de nota naar aanleiding van het verslag die deze leden hebben aangehaald betrekking heeft op 16- of 17-jarigen. Het ziet niet op de situatie in het voorbeeld dat deze leden gaven en waarin een 20-jarige functioneert op het niveau van een 14-jarige. In het door deze leden gegeven voorbeeld zou de toepassing van de hoofdregel leiden tot het opleggen van straf uit het gewone strafrecht. Dit, terwijl er juist alle aanleiding bestaat om deze jongvolwassene voor een jeugdsanctie in aanmerking te laten komen. Ook bij de 16- en 17-jarigen mag worden verondersteld dat de ontwikkeling nog niet is voltooid zodat, zoals hiervoor is aangegeven, in het merendeel van de gevallen ook een berechting als volwassene achterwege blijft. De rechter kan desondanks de toepassing van deze hoofdregel achterwege laten. In dat geval, zo beoogt de betreffende passage tot uitdrukking te brengen, staat ook deze beperkte ontwikkeling aan de toepassing van het gewone strafrecht niet in de weg.

Het wetsvoorstel voorziet niet in de invoering van een afzonderlijk stelsel naast het jeugdstrafrecht en gewone strafrecht, zo beantwoord ik de vraag van het lid van de SGP-fractie. De reeds aangehaalde wetenschappelijke inzichten over de ontwikkeling van adolescenten bieden onvoldoende aanknopingspunten voor de inrichting van een afzonderlijk stelsel. Zoals ik hiervoor ook richting de leden van de VVD-fractie, PvdA-fractie en de SP-fractie heb aangegeven, wordt aan die wetenschappelijke inzichten gevolg gegeven met de verruimde openstelling van het jeugdstrafrecht. Daarbij blijft ook de pedagogische grondslag van het jeugdstrafrecht behouden, zo beantwoord ik de vraag hiernaar van het lid van de SGP-fractie. De veronderstelling hierbij is dat de jongvolwassenen ten aanzien van wie de rechter de toepassing van het jeugdstrafrecht aangewezen acht, van deze pedagogische grondslag zou kunnen profiteren. Bij de uitvoering van de jeugdsanctie kan een sterkere nadruk worden gelegd op opvoeding en ontwikkeling. Ook kan ondersteuning worden geboden bij het omgaan met een geconstateerde ontwikkelingsachterstand. Het wetsvoorstel en het flankerende beleid beogen niet te voorzien in een zwaardere en strengere aanpak waarover dit lid spreekt, wel laat het wetsvoorstel de bestaande mogelijkheden voor een dergelijke aanpak ongemoeid. Dit heeft gevolgen voor de dader die, hoewel daartoe in staat, geen verantwoordelijkheid neemt voor zijn daden. Deze zal, ook onder de werking van het voorliggende wetsvoorstel, de gestrengheid van het strafrecht in haar volle omvang ondervinden. In de gevallen waarin vanwege een beperktere ontwikkeling het nemen van die verantwoordelijkheid minder vanzelfsprekend moet worden geacht, laat het wetsvoorstel een mildere, meer pedagogische benadering toe. Met het wetsvoorstel ontstaat daarvoor meer ruimte doordat voor een grotere groep justitiabelen met de ontwikkeling rekening kan worden gehouden. Ik neem hiermee een voorschot op de beantwoording van een vervolgvraag van het lid van de SGP-fractie naar de balans tussen de belangen van de jeugdige delinquent, de belangen van het slachtoffer en de belangen van de maatschappij. Het wetsvoorstel brengt geen andere

ordering aan in deze belangen, zo beantwoord ik deze vraag. Het lid kan uiteraard de accenten herkennen die in het wetsvoorstel worden gelegd op de persoonlijkheid van de dader en diens ontwikkelingsniveau. Het is daarbij niet zo dat die andere belangen onderbelicht blijven. De gedachte die aan de vormgeving en accentkeuze ten grondslag ligt, is dat een dadergerichte sanctionering die met de individuele omstandigheden rekening houdt, aan het voorkomen van strafbare feiten bijdraagt. Daarbij is de samenleving gebaat. De positie van slachtoffer blijft onveranderd; het slachtoffer blijft onverminderd in de gelegenheid zijn rechten uit te oefenen. Met de belangen van de samenleving houdt het wetsvoorstel verder rekening doordat ook maatregelen ter verdere beveiliging daarvan worden genomen. Dit lid kan daarbij denken aan de mogelijkheid om een pij-maatregel om te zetten in de maatregel van tbs. Deze omzetting strekt nadrukkelijk tot bescherming van de samenleving tegen het gevaar dat van veroordeelden nog uit kan gaan bij het eindigen van de pij-maatregel. Ik kom op deze omzetting en de noodzaak daarvan hierna verder te spreken in mijn beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie daarover.

Ik herken mij overigens niet in de kritiek die het lid van de SGP-fractie aanhaalde en die inhoudt dat het wetsvoorstel de veiligheid niet zou bevorderen en mogelijk zelfs contraproductief zou werken. In de wetenschap wordt juist aangenomen dat de effectiviteit van een sanctie wordt vergroot wanneer de sanctie aansluit niet alleen bij de daad, maar ook bij de persoon van de dader. Dit inzicht vindt vertaling in het flankerende adolescentenbeleid, waarin ook een rol wordt toebedeeld aan de ontwikkelingsfase waarin de dader zich bevindt. Daarbij houdt het wetsvoorstel wijzigingen in die de beveiliging van de samenleving juist nadrukkelijk als doel voorop stellen. Ik doel dan, zoals eerder aangegeven, in het bijzonder op de voorgestelde omzetting van de pij-maatregel in tbs die hierna verder aan de orde zal komen.

1.2 De adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie stelden de motiveringsverplichting aan de orde die oorspronkelijk van het wetsvoorstel deel uitmaakte. Deze leden wilden weten wat de redenen waren voor het opnemen van de oorspronkelijke motiveringsplicht. De reden hiervoor is dat jongvolwassenen niet worden berecht door de kinderrechter, maar door de politierechter of meervoudige kamer van de rechtbank. In de voorbereidingen van het wetsvoorstel is deze omstandigheid geïdentificeerd als mogelijke oorzaak voor de beperkte toepassing van artikel 77c Sr. Dit artikel is onderdeel van de materieelrechtelijke bepalingen inzake het jeugdstrafrecht. Het jeugdstrafrecht is «gesneden koek» voor de kinderrechter en minder toegankelijk voor de rechter die minder met deze bepalingen in aanraking komt. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is erop gewezen dat deze strafrechters niet zonder meer over afdoende kennis en ervaring inzake het jeugdstrafrecht beschikken of aan de toepasselijkheid daarvan niet aanstonds denken. Dit zou een reden zijn waarom in de praktijk beperkt gebruik wordt gemaakt van artikel 77c Sr. Ik heb dit willen ondervangen met algemene bepalingen die zien op de motivering. Zo zou aandacht worden gevestigd op de mogelijke toepassing van artikel 77c Sr. Ik heb hiervan naar aanleiding van de adviezen over het wetsvoorstel echter afgezien. In die adviezen werd een alternatief aangereikt waarmee de doelstellingen van het wetsvoorstel beter kunnen worden gerealiseerd. In dit alternatief komt een meer nadrukkelijke rol toe aan de officier van justitie. Dat maakt de afzonderlijk opgenomen motiveringsverplichting overbodig. Ik teken daarbij nog aan dat op grond van de bestaande jurisprudentie over artikel 359a Sv een dergelijke verplichting in voorkomende gevallen ook al bestaat. Ik doel dan op de gevallen waarin door

één van de procesdeelnemers hierover nadrukkelijk onderbouwde standpunten zijn ingenomen.

2. De invoering van een adolescentenstrafrecht

2.1 Het bestaande stelsel voor jongvolwassenen en de werking daarvan

De leden van de VVD-fractie wilden weten of uit onderzoek blijkt waarom de rechter tot dusver weinig gebruik heeft gemaakt van de artikelen 77b en 77c Sr. Dergelijk onderzoek is mij niet bekend, zo beantwoord ik deze vraag. Dat laat onverlet dat uit de gepubliceerde rechtspraak de redenen voor het gebruik van beide artikelen kunnen worden afgeleid. In beide gevallen spelen de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het feit is begaan en de persoonlijkheid van de verdachte een rol. Zoals ik hiervoor in mijn beantwoording van de vragen van deze leden heb aangegeven, hangt de beperktere toepassing van artikel 77c Sr daarnaast mede samen met de bij die afweging betrokken actoren. Jongvolwassenen worden niet vervolgd en berecht door officieren van justitie en rechters die werkzaam zijn op het domein van het jeugdstrafrecht. Een mogelijke toepassing van artikel 77c Sr staat hen niet zonder meer voor ogen. Deze redenering komt mij valide voor. Dit is overigens te onderkennen door deze kamers in de gerechten zodanig in te richten dat een kinderrechter wel bij de berechting betrokken is. Ook kunnen zaken met jongvolwassenen gezamenlijk op een bepaald tijdstip bij een dergelijke kamer worden aangebracht. Bij de beperkte toepassing van artikel 77c Sr speelt mogelijk ook een rol dat er in de gedragsdeskundige advisering geen afzonderlijke plaats is ingeruimd voor de mogelijke toepassing van dit artikel. Met het flankerende adolescentenbeleid wordt beoogd juist hierin wijziging te brengen. Doel daarvan is niet méér adviezen uit te laten brengen, maar in die advisering andere accenten aan te brengen, zodat daarmee aandacht toekomt aan de ontwikkelingsfase.

De berechting van 16- en 17-jarigen geschiedt door kinderrechters. In het beperkte gebruik dat zij van artikel 77b Sr maken, zie ik aanleiding om te veronderstellen dat de rechter met de daar beschikbare sancties in de regel uit de voeten kan. Ik heb dan ook geen aanleiding gezien dit gebruik te stimuleren.

Het lid van de SGP-fractie stelde vervolgens de relatie aan de orde met de op 1 februari 2008 in werking getreden Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen (Stb. 2007, 575). Met deze wet werd de maatregel betreffende het gedrag in het jeugdstrafrecht ingevoerd (artikel 77w Sr). De relatie met het onderhavige wetsvoorstel is dat het toepassingsbereik van die behandelmaatregel wordt uitgebreid. Dit is een rechtstreeks gevolg van de aanpassing van artikel 77c Sr. Ook jongvolwassenen komen daardoor voor het opleggen van deze maatregel in aanmerking. Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar recidivevermindering ten gevolge van deze maatregel, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van het lid van de SGP-fractie. Wel kan ik bevestigen dat deze maatregel minder vaak is opgelegd dan werd aangenomen bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat invoering van de maatregel heeft geleid. Ik dank het lid van de SGP-fractie voor de geboden gelegenheid om hier uiteen te zetten wat de bijzondere positie is die deze maatregel desondanks is gaan innemen. In mijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 maart 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 203, nr. 1) heb ik dan ook mijn tevredenheid hierover uitgesproken. Deze maatregel beoogt een effectieve behandeling van gedragsproblematiek mogelijk te maken, zonder dat daarbij sprake behoeft te zijn van vrijheidsontneming. De andere beschikbare behandelmaatregel in het jeugdstrafrecht, de pij-maatregel, gaat wél uit van vrijheidsbeneming. Aangezien vrijheidsbeneming heeft te gelden als

ultimum remedium, kan een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige in het sanctiepalet voor jeugdigen niet worden gemist. Uiteraard is het zo dat een dergelijke behandeling nog zou kunnen worden geboden in het verband van een voorwaardelijke sanctie. Daarbij gelden echter beperkingen. Die beperkingen komen op het volgende neer. De (voorwaardelijke) jeugddetentie heeft niet primair tot doel een dergelijke behandeling mogelijk te maken. Daarbij zal de rechter zich bij het bepalen van de duur van die straf primair oriënteren op de ernst van het feit en niet op de behandel noodzaak. Dit maakt dat een behandeling in voorkomende gevallen mogelijk niet effectief zal kunnen worden afgedwongen omdat het voorwaardelijk strafdeel in veel gevallen relatief kort zal zijn. In het kader van de maatregel betreffende het gedrag kan de behandeling wél effectief worden afgedwongen.

2.2 De toeleiding naar het adolescentenstrafrecht; doelgroep voor de verbrede maatwerkaanpak

De leden van de VVD-fractie signaleerden dat de regering het voorgestelde artikel 63, vijfde lid, Sv en de verhoging van de maximumleeftijd van 21 naar 23 jaar als belangrijke middelen beschouwt om de toepassing van artikel 77c Sr te bevorderen. Zij vroegen op dit punt om een nadere motivatie. Graag voldoe ik aan het verzoek van deze leden. Ik verhelder daarbij graag dat de verhoging van 21 naar 23 jaar als onderdeel van artikel 77c Sr inderdaad een belangrijke pijler vormt onder het voorgestelde adolescentenstrafrecht. Een andere pijler is dat het gebruik van dat artikel nadrukkelijker onder de aandacht van de rechter wordt gebracht, die daarover in vrijheid een beslissing zal nemen. In deze tweede pijler speelt de voorgestelde wijziging van artikel 63, vijfde lid, Sv een rol. Deze wijziging stelt de officier van justitie in de gelegenheid om tijdig op de toepassing van artikel 77c Sr aan te sturen. Het artikellid regelt dat bij de vordering inbewaringstelling reeds kan worden aangegeven dat de officier van justitie mogelijk zal vorderen dat artikel 77c Sr zal worden toegepast. De bepaling is, ook dat zien deze leden juist, facultatief geformuleerd. Dit betekent dat van een vordering die op artikel 77c Sr is gebaseerd geheel kan worden af gezien. Het betekent ook dat de officier van justitie op enig moment ná de inbewaringstelling – bij een eventuele verlenging van de gevangenhouding – op de toepassing van artikel 77c Sr kan vooruitlopen.

Het voorstel om aansluiting te zoeken bij het moment van de in bewaring stelling vindt zijn oorsprong in de gedachte dat tijdig over de ontwikkelingsfase moet worden gerapporteerd, zonder dat dit ten koste gaat van de voortgang van de behandeling van de strafzaak. De tijdigheid is van belang omdat zo in de gedragsdeskundige advisering specifiek aandacht kan worden besteed aan de plek van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis gelet op de ontwikkelingsfase waarin de jongvolwassene zich bevindt, zodat de rechter daarover adequaat wordt voorgelicht. Daarnaast wordt voorkomen dat de rechter bij het onderzoek ter terechtzitting alsnog over de jeugdige moet laten rapporteren ter adstructie van zijn keuze voor een toepasselijk sanctiestelsel. Artikel 63, vijfde lid, Sv beoogt zo bij te dragen aan het bereiken van een situatie waarin eerder en meer structureel wordt gezien of er aanleiding is een jongvolwassene volgens het jeugdstrafrecht te berechten.

Of dat ook leidt tot een toename van het aantal rapportages, zoals de leden van de VVD-fractie wilden weten, is niet op voorhand te zeggen. Wel merk ik op dat ook nu al adviezen worden uitgebracht in die zaken die deze leden hiervoor al hadden geïdentificeerd als de zaken waarin de toepassing van het jeugdstrafrecht mogelijk aangewezen is. Het gaat om zaken waarin sprake is van kwetsbare verdachten, waarin relatief ernstige

delicten zijn gepleegd, waarbij de verdachte een veelpleger is of waarin een vermoeden bestaat van psychische problematiek. Zoals ik hiervoor in de beantwoording van de vragen van deze leden heb uiteengezet, zijn het deze zaken waarbij zal worden gezien of het ontwikkelingsniveau van de dader aanleiding geeft voor een afdoening via artikel 77c Sr. Zaken waarin niet standaard wordt gerapporteerd zijn over het algemeen relatief lichte zaken. Dit voorgaande maakt dat ik niet verwacht dat op voorhand van extra rapportages sprake zal zijn. Wel worden in de rapportages andere accenten gelegd, waarbij de ontwikkelingsfase als afzonderlijk aandachtspunt wordt benoemd. Zoals ik hiervoor in mijn antwoord aan de leden van de VVD-fractie al aanstipte, is het voorgestelde artikel 63, vijfde lid, facultatief geformuleerd. Ik herhaal dit en beantwoord daarbij op deze plaats ook graag de vervolgvraag van deze leden bevestigend; de rechter blijft vrij in de toepassing van artikel 77c Sr. Dit geldt ook in de situatie waarin de officier van justitie vordert dat een jeugdsanctie zal worden opgelegd. Van een beperking van de ruimte van de zittingsrechter, waarnaar deze leden vroegen, is derhalve geen sprake.

In verband met de toeleiding naar het adolescentenstrafrecht, vroegen de leden van de VVD-fractie en de leden van de SP-fractie naar de Aanwijzing van het openbaar ministerie. Graag zeg ik de leden van deze fracties toe dat ik hen zal informeren zodra deze Aanwijzing gereed is.

Vervolgens stelden de leden van de VVD-fractie de pilots aan de orde die onderdeel hebben uitgemaakt van de voorbereidingen van dit wetsvoorstel. Ook de leden van de SP-fractie hadden vragen over deze pilots. Deze pilots hebben bijgedragen aan het formuleren van het flankerende beleid en dragen verder bij aan het aanscherpen daarvan. Ik licht dit graag verder toe en beantwoord daarbij de vragen die deze leden hadden gezamenlijk. Met de pilots in Almelo en Groningen werd beoogd de advisering door de raad voor de kinderscherming en de reclasseringsorganisaties verder te verbeteren voor de doelgroep adolescenten. Daarbij is een werkproces getoetst dat is gericht op de advisering over de vraag of het jeugd- of gewone strafrecht zou moeten worden toegepast. Ook komt hierbij de vraag aan de orde of begeleiding door de reclassering of jeugdreclassering geïndiceerd is. Deze pilots werden eind april 2013 afgerond. Door onderzoeksbureau DSP-groep is enkele maanden later een evaluatie¹ opgeleverd. Dit onderzoek zend ik gelijktijdig met deze memorie van antwoord toe aan de Voorzitter van de Eerste Kamer zoals deze leden verzochten. Ik heb geconstateerd dat door de betrokken ketenpartners met veel inzet en enthousiasme is gewerkt om te komen tot een goede afstemming en samenwerking in de advisering. In het bijzonder worden daarbij de goede samenwerking tussen de ketenpartners en de «korte lijnen» als positieve elementen benoemd. De evaluatie biedt verschillende aanknopingspunten om het adviesproces, de criteria en de samenwerking tussen de ketenpartners verder te verbeteren. In beide pilotregio's werd de kwaliteit van de uitgebrachte adviezen door zowel officieren van justitie als rechters als goed ervaren. De uitgebrachte adviezen werden voor het overgrote deel dan ook overgenomen in de vordering van de officier van justitie of in het vonnis. Ook blijkt uit de pilots dat de toepassing van het gewone strafrecht op 16- en 17-jarigen in zeer geringe mate wordt geadviseerd. Daarentegen is het adviseren van toepassing van het jeugdstrafrecht op jongvolwassenen veel vaker aan de orde geweest dan voorafgaand aan de pilot gebruikelijk was. Deze voorlopige bevindingen stemmen tevreden maar ik merk op dat er ook verbeterpunten konden worden genoteerd. Ik doel dan in het bijzonder op de gebleken noodzaak om het adviserings- en toeleidingstraject in het kader van adolescentenstrafrecht nog verder af te stemmen op het

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 153923.

werkproces van het project «ZSM» dat is gericht op een snelle en efficiënte afdoening en routing van zaken. Verder blijkt uit de pilotonderzoeken dat de criteria voor toepassing van het jeugdstrafrecht of het gewone strafrecht en voor de vraag aan of de begeleidingstaak moet worden opgedragen aan de jeugdreclassering of de reclassering voor volwassenen, nog onvoldoende systematisch worden toegepast. Met het oog op een landelijke en eenduidige toepassing is een verdere aanscherping en operationalisering van die criteria derhalve noodzakelijk. Deze aanbevelingen uit de evaluatie worden momenteel in nauw overleg met alle betrokken taakorganisaties verwerkt.

Het is in de pilots overigens niet zo, zoals de leden van de SP-fractie veronderstellen, dat de toetsingscriteria er de oorzaak van zijn dat ook een toetsing plaatsvindt met betrekking tot iedere 16- en 17-jarige. Bij deze jeugdigen is van een individuele benadering al langer sprake. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, wordt daarbij ook nu reeds gezien of toepassing van artikel 77b Sr in voorkomende gevallen aangewezen is. In het vorderingsbeleid van het openbaar ministerie komt het uitzonderlijke karakter hiervan verder tot uitdrukking. Hiervoor verwees ik in dit verband al naar de Aanwijzing effectieve afdoening jeugdigen, waarin de toepassing van dit artikel is gereserveerd voor de afdoening van levensdelicten en bovendien sprake is van een ernstige persoonlijkheidsproblematiek.

Graag zeg ik de leden van de SP-fractie toe dat ook de voorzitter van de Eerste Kamer de brief zullen ontvangen die aan de Tweede Kamer werd toegezegd en die betrekking zal hebben op de volwassenenreclassering en de indicatiestelling voor jeugdzorg.

Deze leden van de SP-fractie stelden vervolgens vragen over de pilots over de herstelbemiddeling in het strafproces. Deze leden gaven aan hiervan van een warm voorstander te zijn. Zij merkten in dit verband op dat is gebleken dat herstelbemiddeling een zeer effectieve pedagogische interventie is en spraken zich uit voor een wettelijke regeling daarvan. Ik verwijs de leden van de SP-fractie naar mijn brief van 2 oktober 2013 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over dit onderwerp (Kamerstukken II 2012/13, 29 529, nr. 9). Ik beschrijf daarin vijf pilots die dit najaar een aanvang nemen. Deze pilots worden door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) onderzocht, voordat zal worden besloten welke instrumenten meer regulier zullen worden ingezet.

De leden van de SP-fractie kennen terecht grote betekenis toe aan de deskundigheid van de officieren van justitie die een centrale rol hebben in de toeleiding naar de bijzondere afdoening via het jeugdstrafrecht. Deze leden vroegen in dit verband naar de verhouding tussen de inspanning die dit vergt van de parketten en de voorgenomen bezuinigingen en schaalvergroting. Ik merk naar aanleiding van deze vragen op dat ik groot vertrouwen stel in de officieren van justitie. Dat vertrouwen hangt in het bijzonder samen met hetgeen ik hiervoor al heb opgemerkt over de toeleiding naar het adolescentenstrafrecht. Juist in de advisering zal aan de mogelijke toepasselijkheid van artikel 77c Sr aandacht worden besteed. Daarnaast is het zo dat ten aanzien van de jongvolwassenen waarop het wetsvoorstel ziet, ook nu al gedragsdeskundige adviezen worden gevraagd. Dit voorgaande maakt dat ik niet het oordeel ben toegedaan dat hier sprake is van een nieuwe taak die bovendien grote druk op de parketten zou zetten, zoals deze leden veronderstelden. Overigens is het openbaar ministerie inmiddels gestart met uitwisseling van kennis tussen jeugdofficieren en de gemeen opgeleide officieren, waarnaar deze leden vroegen.

3. De nadere uitwerking van de maatregelen in verband met het adolescentenstrafrecht

3.1 Positionering van de sancties voor criminele adolescenten

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de meldingsplicht. Zij verwachten dat een dergelijke verplichting veelal wordt opgelegd in combinatie met andere straffen en maatregelen die zijn gericht op gedragsverbetering. Deze leden constateerden dat de meldingsplicht op zichzelf genomen niet overeenkomt met het primaire opvoedingsdoel. Zij wilden van mij vernemen of ik mogelijkheden zie om de meldingsplicht meer met dat doel in overeenstemming te brengen. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Het is juist dat, zoals deze leden veronderstelden, het opleggen van een meldplicht maar ook van de andere vrijheidsbeperkende maatregelen (artikel 38v Sr), veronderstelt dat van een gedragsverbetering nog geen sprake is. Deze gedragsverandering zal moeten worden gerealiseerd met het opleggen van een (andere) sanctie die op (her)opvoeding, gedragsverandering of behandeling is gericht. De vrijheidsbeperkende maatregelen in het strafrecht beogen op zichzelf niet primair bij te dragen aan de (her)opvoeding van veroordeelde jeugdigen. Evenmin zijn deze maatregelen gericht op gedragsverbetering. Zij beogen recidive en overlastgevend gedrag te voorkomen. Het gaat dan om situaties waarin aangenomen kan worden dat zonder de maatregel groot risico op recidive en overlast bestaat. De situaties die deze leden benoemden, voetbal- en oudjaarsgeweld, zijn daarvan treffende voorbeelden. Dit doel – het op een zeer gerichte manier afwenden van situationeel gevaar – rechtvaardigt afdoende dat de vrijheidsbeperkende maatregelen als een op zichzelf staande sanctie wordt opgelegd. Voor een terughoudende toepassing door de rechter, enkel omdat de maatregel niet geheel overeenkomt met het primaire opvoedingsdoel, ben ik niet bevreesd. Zo is de combinatie waarnaar deze leden verwezen geen verplichte. Daarbij kan worden beargumenteerd dat, ook al dienen de vrijheidsbeperkende maatregelen op het eerste gezicht andere doelen, het stellen van duidelijke grenzen ook aan de (her)opvoeding bijdraagt. Ik bedoel daarmee dat wanneer een vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd en adequaat wordt gehandhaafd, een pedagogische werking daaraan niet kan worden ontzegd. In zoverre is de vrijheidsbeperkende maatregel met het primaire opvoedingsdoel ook nu al geheel in lijn.

3.2 Bijzondere voorwaarde bij de toepassing van maatregelen

De leden van de CDA-fractie stelden vraagtekens bij de bepalingen uit het wetsvoorstel die inhouden dat jonge veroordeelden «ter vaststelling van hun identiteit» moeten meewerken aan het afnemen van één of meer vingerafdrukken. Ik licht de noodzaak van deze regeling in het navolgende graag toe. Ik stel daarbij voorop dat het afnemen van vingerafdrukken enkel tot doel heeft de identiteit vast te stellen, zoals deze leden wilden weten. Primair met behulp van vingerafdrukken en secundair met behulp van een identiteitsbewijs kan worden gegarandeerd dat de strafrechtelijke bemoeienis of sanctie zich tegen de juiste persoon richt. De vingerafdrukken worden op ieder relevant moment in hetzelfde strafrechtelijk traject, bijvoorbeeld tijdens de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf of taakstraf, gebruikt om de identiteit van een verdachte of veroordeelde te kunnen verifiëren, alsook in een later strafrechtelijk traject indien hij recidiveert. De vingerafdrukken fungeren dus bij de verificatie van de identiteit als fysiek identiteitsbewijs. Het belang van een deugdelijke en zorgvuldige vaststelling van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketen vormde eerder aanleiding voor een soortgelijke regeling in het gewone strafrecht met de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Stb. 2009, 317). Deze wet heeft in het gewone

strafrecht geleid tot het opnemen van een tweetal soortgelijke bepalingen als die met het onderhavige wetsvoorstel in het jeugdstrafrecht worden opgenomen. Ook in het gewone strafrecht kunnen de voorwaarden waarop deze leden doelden dus worden opgelegd. Dit is het geval bij de voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c, eerste lid, Sr) en bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling (artikel 15a Sr). De hoofddoelstelling van het wetsvoorstel dat tot de invoering van deze voorwaarden heeft geleid, is gelegen in het versterken van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketen. Die wetgeving moet in zijn algemeenheid worden gezien tegen de achtergrond van het bestaan van identiteitsfraude. Het probleem van de identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen is daarbij juist extra prangend omdat de verdachte of de veroordeelde bij het verhullen van de ware identiteit ook belang kan hebben. De strafrechtelijke interventie, de opsporing, de vervolging, de berechting en de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, keren zich immers juist tegen hem. Het belang van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen rechtvaardigt deze maatregelen ter verificatie van de identiteit worden genomen. Met dit voorgaande heb ik, zeer in het algemeen, de redenen gegeven die ook zijn aangedragen bij de behandeling van het wetsvoorstel dat tot de invoering van die voorwaarden in het gewone strafrecht hebben geleid. Met het onderhavige wetsvoorstel worden gelijklopende voorzieningen getroffen voor de vergelijkbare situatie voor jeugdigen en jongvolwassenen die onder de werking van het jeugdstrafrecht vallen. Ik doel dan op de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling tot een jeugdsanctie (artikel 77z Sr) en de voorwaardelijke beëindiging van de pij-maatregel, waarbij de jeugdige of jongvolwassene de justitiële jeugdinrichting verlaat. In beide gevallen is er sprake van toezicht en begeleiding door de reclassering als onderdeel van de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke beslissing. In die gevallen bestaat er alle belang zeker te stellen dat deze tenuitvoerlegging zich ook tegen de juiste persoon richt.

3.3 De taakstraf

De leden van de SP-fractie vroegen aandacht voor de wijzigingen in de regeling voor het opleggen van de taakstraf. Zij vroegen om een nadere onderbouwing van de noodzaak van deze regeling, mede tegen de achtergrond van het rapport van Human Rights Watch over de recidive bij minderjarige zedendelinquenten. Met dit onderzoek ben ik bekend, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden. Het is mij ook bekend dat de recidive bij (minderjarige) zedendelinquenten lager is dan bij andere delicten. Dit doet niet toe of af aan de redenen die voor dit onderdeel van het wetsvoorstel zijn gegeven. De leden hebben hiernaar in hun vraagstelling ook verwezen; er bestaat een parallel met de situatie die geldt voor volwassenen. De regeling tot inperking van de mogelijkheden tot het opleggen van een taakstraf in het jeugdstrafrecht deelt haar ratio met de regeling die voor volwassenen is getroffen. De regeling moet worden gezien tegen de achtergrond van de wens van deze regering om tot uitdrukking te brengen dat bij deze ernstige misdrijven, met het opleggen van enkel een taakstraf niet kan worden volstaan. Ook bij de berechting van jeugdigen geldt dit uitgangspunt. De taakstraf leent zich meer voor een afdoening van de lichtere delicten. De voorgestelde regeling brengt dit tot uitdrukking. Wel zijn in de vormgeving in dit wetsvoorstel enkele bijzondere accenten gelegd. Zo is de combinatie met voorwaardelijke vrijheidsbenemende sancties mogelijk gemaakt. Daarmee wordt in het voorstel met de jeugdigheid rekening gehouden. Ook brengt dat de voorgestelde regeling in overeenstemming met de verdragsrechtelijke verplichtingen die in dit verband gelden. Ik doel dan in het bijzonder

op artikel 37 IVRK dat voorschrijft dat van vrijheidsontneming slechts in het uiterste geval sprake kan zijn. Van het verkleinen van de mogelijkheden tot het bieden van rechterlijk maatwerk is door de combinatiemogelijkheden met andere sancties geen sprake, zo merk ik op in antwoord op de vragen van deze leden. Daar komt nog bij dat bij de berechting van jongvolwassenen de mogelijkheden tot het bieden van rechterlijk maatwerk juist worden vergroot. Het alternatief voor hen is de toepassing van het gewone strafrecht. In dat geval kan bij deze ernstige misdrijven geen taakstraf worden opgelegd, tenzij deze met een geheel onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende sanctie zou worden gecombineerd.

De leden van de VVD-fractie constateerden vervolgens terecht dat de onderbouwing die wordt gegeven voor het in de wet opnemen van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke sanctie, ook van betekenis is voor het gewone strafrecht. Ik kan dit dus beamen. Het opsommen van die voorwaarden in een vonnis geeft maximale duidelijkheid aan de veroordeelde over wat van zijn gedrag precies wordt verwacht. Het geeft ook duidelijkheid aan de reclasseringswerker die naar het vonnis kan verwijzen om de verplichtingen van de veroordeelde aan de veroordeelde duidelijk kenbaar te maken. Over de omvang van die verplichting kan geen twijfel bestaan. De opsomming van de bijzondere voorwaarden in de wet en in het vonnis, maakt duidelijk waarop de reclasseerder moet toezien. Zij bakent ook de begeleiding van de veroordeelde af. Het wetsvoorstel komt op dit punt dan ook overeen met de regeling die is opgenomen in het gewone strafrecht (artikelen 14 c en 14d Sr). De observatie van deze leden dat de daaraan ten grondslag liggende gedachte ook voor meerderjarige daders toepasselijk kan zijn, is een juiste. Van standaardvoorwaarden is dit in verband overigens geen sprake. Hoewel de voorwaarden in het voorgestelde artikel 77z Sr op de regeling voor volwassenen zijn geïnspireerd, zijn er ook onderdelen die juist in het bijzonder op jeugdigen en jongvolwassenen zien. Ik doel dan in het bijzonder op de voorwaarde die een onderwijsverplichting inhoudt. Daarnaast maken de voorwaarden het ook mogelijk dat vormen van jeugdzorg worden opgelegd. Deze voorwaarden maken van het pakket voor volwassenen geen deel uit.

3.4 De ISD-maatregel

De leden van de VVD-fractie vroegen naar het gebruik in de praktijk dat van de ISD-maatregel wordt gemaakt. Graag beantwoord ik deze vragen van deze leden als volgt. Het is juist dat de ISD-maatregel beperkt toepassing vindt bij jongvolwassenen veelplegers. Om zicht te krijgen op de oorzaken hiervan laat ik momenteel op drie locaties daarnaar onderzoek doen. Het gaat om Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. Het doel van dit onderzoek is om na te gaan hoe in de huidige uitvoeringspraktijk invulling wordt gegeven aan het adviseren, vorderen, opleggen en uitvoeren van de ISD-maatregel. Het gaat dan specifiek om jongvolwassenen. Naar verwachting kan dit onderzoek nog in 2013 worden afgerond. Deze leden constateerden daarbij terecht dat de regering heeft toegezegd de toepassing van deze maatregel te willen bevorderen. Ze wilden weten waarom hier geen terughoudendheid wordt betracht. Ik merk in mijn beantwoording van deze vraag op dat ook het stimuleren van deze toepassing niet raakt aan de rechterlijke vrijheid bij het opleggen van een sanctie. Dit laat onverlet dat ik graag aandacht heb voor mogelijke oorzaken voor het feit dat deze maatregel beperkt wordt opgelegd terwijl het mijn overtuiging is dat deze sanctie aan het terugdringen van de recidive een effectieve bijdrage kan leveren. Het is met dat doel dat ik de uitvoeringspraktijk in de hiervoor genoemde steden nader bezie. Daarvan kan worden verwacht dat ook de rechter een vollediger beeld gaat krijgen van de materie waarover deze een beslissing neemt. In de fase die aan de

berechting vooraf gaat, vraag ik in de onderzoeken bijzondere aandacht voor de vraag of veelplegers ook daadwerkelijk als veelpleger worden aangemerkt, zodat de rechter daarop in de advisering attent kan worden gemaakt. Ook dit laat onverlet dat het oordeel van de rechter in de individuele strafzaak doorslaggevend zal blijven.

3.5 De pij-maatregel

De voorgestelde wijzigingen in de pij-maatregel

De leden van de SP-fractie stonden uitvoerig stil bij de wijzigingen die het wetsvoorstel inhoudt voor de regeling van de pij-maatregel. Graag licht ik deze wijzigingen in het navolgende toe. Ik merk daarbij op voorhand op dat geen afschaffing van afzonderlijke varianten is beoogd, zoals deze leden meenden. Het gaat om een aanpassing van de voorwaarden waaronder de maatregel kan worden opgelegd. Over de cijfers waarnaar deze leden vroegen en hoe deze zich verhouden tot de aantallen waarin de maatregel betreffende het gedrag wordt opgelegd, heb ik geen beschikking. De aanpassing van voorwaarden leidt ertoe dat voorafgaand aan het opleggen van de pij-maatregel, door een psychiater een stoornis moet worden vastgesteld. In de huidige situatie kan een pij-maatregel worden opgelegd en zelfs worden verlengd tot vijf jaren, zonder een dergelijke vaststelling. Beoogd is dergelijke langdurige vrijheidsbeneming zonder vaststelling van een stoornis te voorkomen. Deze reden sluit naar mijn oordeel geheel aan bij een vaststelling die ook de leden van de SP-fractie in het voorlopige verslag deden. Ik doel in het bijzonder op de vaststelling dat een meerderheid van de jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen aan stoornissen lijdt. Ik deel met deze leden de opvatting dat deze jeugdigen voor deze stoornissen een behandeling moeten ondergaan. De vereisten voor het opleggen van een pij-maatregel worden met deze vaststelling in overeenstemming gebracht. In de huidige situatie kan een pij-maatregel ook zonder dat sprake is van de vaststelling van een stoornis door een psychiater worden verlengd tot een periode van vijf jaar. Het voorgestelde artikel 77s Sr vereist deze vaststelling nu bij aanvang van de maatregel. Ik hecht daaraan omdat de duur van deze behandelmaatregel aanzienlijk verschilt van de duur van andere sancties. Daarbij komt nog dat de pij-maatregel vatbaar zal worden voor omzetting in de maatregel van terbeschikkingstelling. Ook hierbij stonden de leden van de SP-fractie nadrukkelijk stil.

Bij de toelichting op de voorgestelde wijzigingen is, zoals deze leden ook hadden geconstateerd, verwezen naar andere sancties die een verplicht kader voor behandeling en gedragsbeïnvloeding bieden. Deze leden waren daarbij het oordeel toegedaan dat de regering het verschil tussen jeugddetentie en de pij-maatregel bagatelliseert. Ik kan mij met dat oordeel niet verenigen. Het is juist dat er op de beschikbaarheid van alternatieve sancties is gewezen die ook behandeling mogelijk maken. Ook is gerept van mogelijke verschuivingen richting jeugddetentie. Deze sancties, de maatregel betreffende het gedrag en de jeugddetentie, verschillen zonder meer en principieel van de pij-maatregel. Het is dan ook niet zo deze sancties zijn gepresenteerd als gelijkwaardige alternatieven voor de pij-maatregel in de variant waarop deze leden doelen.

De omzetting van de pij-maatregel in de tbs-maatregel

De leden van de SP-fractie spraken zich nadrukkelijk uit tegen de voorgestelde omzetting van de pij-maatregel in de tbs. Zij legden hierbij het verband met de rechterlijke machtiging in het kader van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz) en verwezen ook naar mijn beantwoording van het voorlopig verslag bij de

behandeling van het wetsvoorstel forensische zorg (Kamerstukken I 32 398, C). Deze leden stellen zich op het standpunt dat de enige rechtvaardiging voor een langere vrijheidsberoving dan het strafbare feit zelf kan zijn gelegen in het gevaar dat betrokkene voor de samenleving veroorzaakt. Juist in die gevallen zouden er gronden bestaan voor een rechterlijke machtiging op grond van de Wet bopz. In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel forensische zorg heb ik bij deze gedachtegang kanttekeningen geplaatst. Ik heb in de door deze leden bij die gelegenheid naar voren gebrachte alternatieven, ondanks het constructieve karakter daarvan, geen aanleiding gevonden om aan te kondigen dat de ongemaximeerde tbs-maatregel zou worden afgeschaft. Ik maak de leden er bij deze gelegenheid op attent dat de situatie die in het onderhavige wetsvoorstel aan de orde is, niet verschilt van de situatie waarin een ongemaximeerde tbs-maatregel aan de orde is. Ook wanneer de pij-maatregel in de tbs-maatregel is omgezet, kan de noodzaak bestaan de vrijheidsbeneming zonder vooraf vastgesteld maximum, maar wel met een periodieke rechterlijke toetsing, te laten voortduren. In die gevallen is van een eenzijdig verband tussen de ernst van het feit en de lengte van de sanctie inderdaad geen sprake meer; het gevaar dat van de veroordeelde uitgaat, geeft de doorslag. Zowel bij de pij-maatregel als bij de tbs komt dit in het karakter van die sanctie ook tot uitdrukking; het gaat niet om straffen maar om maatregelen. Daarin kan de nadruk worden gelegd op het wegnemen van het gevaar of het beschermen van de samenleving tegen dat gevaar. Het verband met het strafbare feit is daarbij minder relevant. In die gevallen schieten de civielrechtelijke mogelijkheden, zoals deze leden vroegen, tekort. Voor het treffen van de nadere maatregelen waarom deze leden mij hebben verzocht, zie ik dan ook geen aanleiding. Ik merk daarbij wel op dat het wetsvoorstel forensische zorg al de mogelijkheid in zich draagt om de hier voorgestelde omzetting af te wenden. Artikel 2.3 van dat wetsvoorstel houdt in dat de rechter die beslist over de verlenging van een pij-maatregel, ook kan besluiten tot een plaatsing in de reguliere GGZ wanneer daarin een geschikte voorziening beschikbaar is voor de plaatsing van de jeugdige of jongvolwassene. Ook houdt het genoemde artikel in het wetsvoorstel forensische zorg deze mogelijkheid in voor het geval na een eventuele omzetting de verlenging van de tbs aan de orde komt.

Naast het bezwaar van deze leden dat het verband tussen het feit en de sanctie te zeer wordt verlaten, merkten zij nog op dat bij minderjarigen de straf bovendien een pedagogische grondslag moet hebben. Dit is juist. Ook zou de sanctie moeten dienen tot bevordering van de terugkeer van minderjarigen in de samenleving. Ook dit is juist. Deze uitgangspunten worden in het voorliggende wetsvoorstel ook niet verlaten. Ik merk daarbij op dat deze inzichten mede de reden hebben gevormd de omzetting bij jeugdigen tot 18 jaar uit te sluiten. Bij de minderjarigen waarover deze leden spraken, is een omzetting derhalve niet aan de orde. Dit is een gevolg van de wettelijke vormgeving. Daaruit volgt dat van een omzetting pas sprake kan zijn wanneer de maximale duur van de pij-maatregel is bereikt. Dit moment ligt in geen geval voor het tijdstip waarop de jeugdige 18 jaar wordt. Ook hierin komt het uitzonderlijke karakter van de voorgestelde omzetting tot uitdrukking. Ik benoem dit afzonderlijk omdat bij de voorbereiding is overwogen de omzetting al mogelijk te maken bij gelegenheid van de verlenging van de pij-maatregel. Hiervan is afgezien. Ik vind dit ook voorbarig omdat daarmee wordt geanticipeerd op een vroegtijdig einde van de pij-maatregel. Dit terwijl van een omzetting pas sprake kan zijn op een uiterste moment. Dit is het moment waarop blijkt dat de behandeling in het verband van een pij-maatregel niet tot een succesvol einde kan worden gebracht en het gevaar niet is geweken. Een andere vormgeving zou aan het ultimatum remedium karakter waarnaar deze leden verwezen geen recht doen. Bij een eerdere omzetting zou

daarnaast het uitgangspunt worden verlaten dat de pij-maatregel is gericht op de terugkeer in de samenleving. In het huidige voorstel blijft dit uitgangspunt naar mijn oordeel intact. De maatregel blijft op zichzelf ook proportioneel, zo merk ik op naar aanleiding van de observatie van deze leden. Ook hier komt betekenis toe aan het onderscheid dat tussen straffen en maatregel bestaat. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, is het verband met het feit bij een maatregel minder sterk dan bij het straf het geval is en ligt de nadruk meer op het wegnemen van het gevaar of de bescherming van de samenleving tegen dit gevaar. Ik deel niet het oordeel van deze leden dat de vereisten van proportionaliteit en het ultimatum remedium karakter waarnaar zij verwezen, zich tegen de omzetting verzetten. Wel ben ik het oordeel toegedaan dat aan deze eisen, die overigens ook uit IVRK voortvloeien, meer recht wordt gedaan door de omzetting tijdens de minderjarigheid wettelijk uit te sluiten op de wijze zoals hiervoor is aangegeven.

Naar mijn oordeel moet de mogelijkheid tot omzetting niet zonder meer als een verzwarende van de pij-maatregel worden aangemerkt, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van de leden van de SP-fractie. De theoretische situatie waarin de veroordeelde uiteindelijk in een longstay-afdeling belandt of het geval waarin door een groepsleider met omzetting wordt gedreigd, vormen op zichzelf geen redenen om van een objectieve verzwarende te spreken. Van een omzetting kan eerst sprake zijn bij het bereiken van de maximale lengte van de pij-maatregel. Daaraan gaan rechterlijke beslissingen tot verlenging van die maatregel vooraf. Ook de beslissing tot omzetting is een rechterlijke beslissing die met de nodige waarborgen is omkleed. Het is derhalve niet zo dat het opleggen van de pij-maatregel de veroordeelde automatisch in de situatie brengt waarin een omzetting in de tbs-maatregel te verwachten is.

De leden van de SP-fractie wilden in dit verband overigens nog van mij vernemen hoeveel mensen in de loop der jaren ten gevolge van een natuurlijke oorzaak vrij zijn gekomen uit de longstay. Ik beantwoord deze vraag als volgt. In totaal is van 74 personen in de periode augustus 2010 tot en met 2012 de longstay status beëindigd. Het ging daarbij 43 keer om een herbeoordeling van de status, 13 keer om een opheffing na een aanvraag daartoe en in 9 situaties om het overlijden van de tbs-gestelde. De aanvraag leverde verder 9 gevallen op waarin de aanleiding zeer divers was en kon worden herleid tot een beslissing van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, samenhang met de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging of met het eindigen van de tbs-maatregel.

4. Doeltreffendheid en effecten van het wetsvoorstel

De leden van VVD-fractie stelden de evaluatie van het wetsvoorstel aan de orde. Zij wilden weten of de leden van de Eerste Kamer in de gelegenheid worden gesteld onderzoeksvragen te stellen en formuleerden enkele voorstellen daartoe. Ook de leden van de SP-fractie brachten naar aanleiding van de aangekondigde evaluatie voorstellen naar voren. Ik dank deze leden voor deze voorstellen en zal de vragen die zij hadden hierna graag gezamenlijk beantwoorden. Het is juist dat van de evaluatie ook de vraag naar de effectiviteit van het wetsvoorstel in termen van recidive onderdeel zal vormen. Ook de vraag naar de maximumduur van de jeugddetentie zal in de wetsevaluatie aan de orde komen, evenals de toepassing van het commune strafrecht bij 16- en 17-jarigen. Ook de vraag waarom in het ene geval niet en in het andere geval wél het jeugdstrafrecht wordt toegepast, zal in het onderzoek aan de orde komen. Het is daarvoor niet noodzakelijk om alle jongvolwassenen in het

onderzoek te betrekken, zoals de leden van de SP-fractie verzochten. Het onderzoek zou daarmee ook te omvangrijk worden.

5. Ten slotte

De leden van de SP-fractie stelden tenslotte het derde Facultatief Protocol bij het IVRK aan de orde. Het is juist dat Nederland dit protocol niet heeft geratificeerd. Het kabinet beraadt zich op zijn standpunt over deze ratificatie, zo beantwoord ik de vraag van deze leden of zij deze ratificatie binnenkort tegemoet kunnen zien. Dit is verwoord in de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, d.d. 14 juni 2013 (kamerstukken II 32 735, nr. 78) ter aanbieding van de beleidsbrief «Respect en recht voor ieder mens».

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven