

Vergaderjaar 2005–2006

30 332

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdzorg met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen (gedragsbeïnvloeding jeugdigen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1.1 Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot verruiming van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen die een of meer strafbare feiten hebben begaan. Van oudsher staat het jeugdstrafrecht mede in het teken van de (her)opvoeding van jeugdigen. Door recente ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit is de behoefte toegenomen om jeugdigen die in aanraking komen met het strafrecht in aanmerking te brengen voor vormen van (her)opvoeding. Dit wetsvoorstel beoogt de wettelijke mogelijkheden daartoe te verruimen.

Onder meer door een toename van door jeugdigen gepleegde geweldsdelicten, is sprake van een verharding van de jeugdcriminaliteit. Voorts is bij jeugdigen die in aanraking komen met het strafrecht in toenemende mate sprake van (ernstige) gedragsproblemen. Deze problemen hangen veelal samen met achterliggende gezinsproblematiek en met het ontbreken van voldoende duidelijkheid en correctie vanuit de directe omgeving van de jeugdige. Een strafrechtelijke aanpak van deze jeugdigen zal eerder effectief zijn wanneer deze is gericht op (her)opvoeding van de jeugdige. Bij deze aanpak dienen de beïnvloeding van het gedrag en het bieden van een duidelijke structuur aan de jeugdige centraal te staan. Doel daarvan moet zijn het bevorderen van de herintegratie van de jeugdige en de aanvaarding door de jeugdige van een opbouwende rol in de samenleving. Het bestaande sanctiearsenaal voor jeugdigen biedt momenteel voor een dergelijke pedagogische aanpak van langere duur, waarbij mede kan worden voorzien in een eventuele behoefte aan jeugdzorg, te weinig mogelijkheden. Daarom wordt voorgesteld het jeugdstrafrecht te verrijken met een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige. De keuze voor een maatregel in plaats van een straf wordt ingegeven door het feit dat de pedagogische aanpak, de behandeling van de gedragsproblematiek, het voorkomen van verder afglijden van de jeugdige en de bescherming van de samenleving bij de invulling van de maatregel aanzienlijk meer voorop dienen te staan dan leedtoevoeging. Met de nieuwe maatregel, die zich qua zwaarte bevindt tussen de voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden en de taakstraf enerzijds en de maatregel plaatsing in

een inrichting voor jeugdigen anderzijds, ontstaat binnen het jeugdstrafrecht een meer geleidelijke opbouw van sancties. De verwachting is dat een dergelijke aanvulling van het jeugdsanctiearsenaal zowel aansluit bij wensen vanuit de samenleving als vanuit de uitvoeringsinstanties die dagelijks in aanraking komen met deze jeugdigen. De maatregel voorziet in een vorm van vrijheidsbeperking voor de duur van ten minste zes maanden en ten hoogste een jaar en is eenmaal te verlengen met dezelfde termijn als waarvoor deze werd opgelegd. De rechter geeft in zijn vonnis aan waar de maatregel uit bestaat. De nadere invulling van de maatregel vindt plaats door het samenstellen van een programma, dat gericht is op de individuele jeugdige en dat kan bestaan uit verschillende modules. Daar waar de maatregel voorziet in de mogelijkheid om – als dat gelet op de problematiek van de jeugdige nodig is – een vorm van jeugdzorg te bieden, sluit het wetsvoorstel aan op de Wet op de jeugdzorg.

De verharding van de jeugdcriminaliteit en het streven naar maatwerk in het jeugdstrafrecht, maakt het daarnaast wenselijk meer combinaties van jeugdsancties mogelijk te maken. Dit wetsvoorstel beoogt daarom de mogelijkheden om jeugdsancties te combineren, te verruimen. Voor de effectiviteit van jeugdsancties is het voorts van groot belang dat daarmee snel na het plegen van het strafbare feit een aanvang kan worden genomen. Het blijkt in veel gevallen echter niet mogelijk de zaak zo snel af te handelen dat kort na het gepleegde feit met de gewenste aanpak een aanvang kan worden genomen op basis van een vonnis van de rechter. Ook als er geen sprake is van capaciteitsnood, gaat er immers altijd enige tijd heen met het onderzoek van de raad voor de kinderbescherming, het voorbereiden van de zaak ter zitting, het inpassen van de zaak in de beschikbare zittingscapaciteit, etcetera. Voor sommige jeugdigen is de wachttijd die dit oplevert onverantwoord lang, gelet op de ernst van de problematiek. Ook het houden van deze jeugdigen in voorlopige hechtenis kan voor deze jeugdigen uit opvoedkundig oogpunt bijzonder ongewenst zijn. De Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen biedt de mogelijkheid om de voorlopige hechtenis verder ten uitvoer te leggen door middel van het scholings- en trainingsprogramma. Een scholings- en trainingsprogramma (STP) is een samenstel van activiteiten waaraan wordt deelgenomen door jeugdigen ter verdere tenuitvoerlegging van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in aansluiting op hun verblijf in een inrichting en dat als zodanig door de Minister van Justitie is erkend. Deze mogelijkheid blijkt in de fase van de voorlopige hechtenis echter niet te worden toegepast. In reactie op een discussienotitie hierover hebben de betrokken organisaties laten weten dat zij zowel inhoudelijke, juridische als praktische bezwaren hebben tegen het STP bij voorlopige hechtenis. Voorgesteld wordt daarom de mogelijkheid van de STP bij voorlopige hechtenis te laten vervallen en daarvoor in de plaats een regeling te treffen die beter aansluit bij de werkwijze in de praktijk. In de praktijk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden. Deze praktijk ontbeert nu een expliciete wettelijke basis. Aangezien het belang van een snelle start door de wetgever wordt onderkend en tevens het belang wordt onderkend dat aan de praktijk duidelijkheid wordt geboden over de juridische mogelijkheden, wordt voorgesteld te voorzien in uitwerking van de bijzondere voorwaarden waaronder de voorlopige hechtenis kan worden geschorst bij algemene maatregel van bestuur. Bij de voorstellen over de uitwerking van de voorwaarden waaronder de voorlopige hechtenis kan worden geschorst wordt in deze toelichting uitgebreid aandacht besteed aan het onschuldbeginsel. Het onschuldbeginsel stelt namelijk grenzen aan de mogelijkheid een strafrechtelijke reactie te geven, vooruitlopend op het oordeel van de rechter ter terechtzitting. Dit wetsvoorstel heeft mede ten doel duidelijk-

heid te scheppen over de maximale ruimte die dit beginsel biedt en de mogelijkheden te vergroten om die ruimte optimaal te benutten.

Om duidelijkheid te bieden over de bijzondere voorwaarden die in het kader van de voorwaardelijke veroordeling kunnen worden toegepast, wordt voorgesteld ook deze voorwaarden uit te werken in een algemene maatregel van bestuur.

De behoefte om snel een reactie te geven op strafbaar gedrag doet zich ook voor bij de toepassing van vermogenssancties ten aanzien van jeugdigen. Het gaat dan vooral om de geldboete en om de maatregel ontneming van het wederrechtelijk voordeel. Teneinde het zogenaamde lik-op-stuk beleid bij jeugdigen die een vermogensdelict hebben gepleegd, beter vorm te kunnen geven, wordt thans voorgesteld de mogelijkheden om – vooruitlopend op een vermogenssanctie – beslag tot zekerheid te leggen, te verruimen.

Van de gelegenheid van dit wetsvoorstel is voorts gebruik gemaakt om de mogelijkheid tot het opleggen van de straf van levenslang aan minderjarigen wettelijk uit te sluiten, alsmede om te voorzien in een wettelijke conversie van vervangende jeugddetentie naar de vervangende hechtenis voor het geval dat de jeugdige op het moment van tenuitvoerlegging meerderjarig is geworden. Voorts wordt een wettelijke conversie voorgesteld van de voorwaardelijke jeugddetentie naar een gevangenisstraf voor het geval de jeugdige op het moment van tenuitvoerlegging meerderjarig is geworden. Zie hierover nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A respectievelijk D en J.

1.2 Advisering over het wetsvoorstel

De Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVVR), de raad voor de rechtspraak (RvdR), het college van procureurs-generaal (OM), de Nederlandse orde van advocaten (NOVA), het interprovinciaal overleg (IPO) en de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) zijn om advies gevraagd over het wetsvoorstel. Voorts zijn reacties op het wetsvoorstel ontvangen van onder andere de maatschappelijke ondernemersgroep (MO-groep) en het landelijk platform politieke jeugdtaak (politie).

De ontvangen adviezen en reacties¹ waren overwegend positief. De NVVR waardeert bijvoorbeeld in het bijzonder het feit dat de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen die met het strafrecht in aanraking komen worden verruimd. De Nederlandse orde van advocaten vindt het verheugend dat met dit wetsvoorstel meer belang wordt toegekend aan de (her)opvoeding, de behandeling van gedragsproblematiek, het voorkomen van verder afglijden en aan de bescherming van de samenleving dan aan leedtoevoeging. Ook de RSJ geeft aan maatregelen die negatief gedrag van jongeren willen beïnvloeden in zijn algemeenheid toe te juichen. De politie noemt het positief dat de rechter (en de officier van justitie) meer wettelijke mogelijkheden krijgen tot het leveren van maatwerk.

Uiteraard hebben de geraadpleegde instanties ook kritische kanttekeningen geplaatst bij onderdelen van het wetsvoorstel. De wijze waarop zij in het wetsvoorstel zijn verwerkt wordt hieronder toegelicht.

De ontvangen adviezen en reacties geven in het algemeen steun aan het voorstel tot de invoering van de nieuwe maatregel, maar plaatsen tegelijkertijd diverse vragen en kanttekeningen bij dit voorstel. Naar aanleiding daarvan is in de eerste plaats de redactie van het wetsvoorstel en van de toelichting verhelderd en is in de tweede plaats besloten een evaluatie-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bepaling op te nemen. De redactie van artikel 77w is aangepast; daarnaast is uitgebreider toegelicht wat de verhouding van de nieuwe maatregel is tot het bestaande sanctiearsenaal en tot de civielrechtelijke ondertoezichtstelling en welke mogelijkheden er zijn om aan de gedragsmaatregel invulling te geven. Voorts is besloten een voorafgaand advies van de raad voor de kindbescherming te verlangen in plaats van een advies van «een gedragsdeskundige»; bij de verlenging van de maatregel werd ook al een advies van de raad voor de kindbescherming vereist. Ook is duidelijker in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht dat de jeugdreclassering tot taak heeft de voorbereiding en de ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de maatregel. Over de wijze waarop de veroordeelde de maatregel uitvoert, kan het openbaar ministerie inlichtingen inwinnen bij de jeugdreclassering. In de tekst van artikel 77wa is verhelderd dat voor elke maand waarvoor de maatregel is opgelegd de vervangende jeugddetentie maximaal een maand beloopt en in artikel 77wb is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat de maatregel kan worden verlengd voor ten hoogste dezelfde tijd als waarvoor de maatregel was opgelegd. Het voorstel van de NOVA en de NVVR om in alle gevallen voor omzetting van de maatregel naar vervangende hechtenis rechterlijke tussenkomst te vereisen is overigens niet overgenomen. Wel is bepaald dat de rechter in het vonnis waarin de vervangende jeugddetentie wordt bepaald, kan bepalen dat de jeugdige ook in geval van meerderjarigheid in aanmerking moet komen voor vervangende jeugddetentie (artikel 77p, vierde lid). Langs deze weg kan de rechter voorkomen dat vervangende jeugddetentie wordt omgezet naar vervangende hechtenis in gevallen waarin dit het belang van de jeugdige onevenredig zou kunnen schaden. De evaluatiebepaling verplicht tot het evalueren na drie jaar van de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de maatregel alsmede tot het innemen van een standpunt inzake de wenselijkheid van behoud van de maatregel in het Wetboek van Strafrecht. Deze evaluatiebepaling is ingegeven door het feit dat, mede gelet op het feit dat naast de maatregel ook andere verruiming van het jeugdstrafrecht worden voorgesteld, op voorhand niet volledig is in te schatten in hoeverre en op welke wijze van de maatregel gebruik zal worden gemaakt. Na drie jaar zullen deze effecten derhalve in kaart worden gebracht.

Vrijwel alle geraadpleegde instanties tonen zich ingenomen met het voorstel om de mogelijkheden om jeugdsancties te combineren te verruimen. Alleen de RSJ waarschuwt voor het zogenaamde «net-wideningseffect». Naar aanleiding van het advies van de NVVR wordt nu voorgesteld ook het combineren van meer dan twee hoofdstraffen mogelijk te maken.

Met name het OM en de NVVR waren van mening dat de beperkingen die in de toelichting werden afgeleid uit het onschuldbeginsel voor wat betreft de bij een schorsing van de voorlopige hechtenis te stellen bijzondere voorwaarden, hier en daar moeilijk uitvoerbaar zouden zijn. Naar aanleiding daarvan is de memorie van toelichting op dit punt aangepast. In de toelichting wordt nu aangegeven dat de bijzondere voorwaarden bijvoorbeeld een individuele trajectbegeleiding (ITB) van maximaal zes maanden kunnen inhouden. Ook zijn leerprojecten in dit kader mogelijk mits zij beperkt zijn in duur en geen bestraffend karakter hebben. Het feit dat sommige leerprojecten de jeugdige confronteren met het delict behoeft geen strijd met het onschuldbeginsel op te leveren mits de jeugdige instemt met de betreffende voorwaarde. Een expliciete bekentenis van de jeugdige behoeft daarbij niet te worden verlangd. Het vereiste van instemming brengt uiteraard wel mee dat de jeugdige – voordat hij beslist – voldoende en duidelijk moet zijn geïnformeerd en dat de beslissing tot instemming volledig in vrijheid moet zijn genomen. Naar aanleiding van het advies van het OM wordt voor het stellen van bijzondere voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis als voorwaarde gesteld dat de

rechter vooraf advies inwint bij de raad voor de kindbescherming. Hiermee wordt beoogd te waarborgen dat over de te stellen bijzondere voorwaarden wordt beslist op basis van voldoende inzicht in de persoon van de verdachte en de aard en omvang van de zaak.

Het OM geeft aan het vastleggen bij algemene maatregel van bestuur van de bij de voorwaardelijke veroordeling te stellen bijzondere voorwaarden onwenselijk te achten omdat dit mogelijk strijd zou opleveren met het legaliteitsbeginsel. Het door de rechter stellen van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling is echter nu ook al mogelijk en wordt in het algemeen niet in strijd geacht met het legaliteitsbeginsel. Dit is terecht omdat de bijzondere voorwaarden geen zelfstandige straffen zijn, maar voorwaarden waaronder de opgelegde straf niet behoeft te worden tenuitvoergelegd. Het wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging maar biedt slechts een grondslag voor de uitwerking bij algemene maatregel van bestuur van de bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld. Daarbij wordt overigens niet beoogd een uitputtende regeling te treffen, maar duidelijkheid te bieden over de voorwaarden die in elk geval tot de mogelijkheden behoren. Niet valt in te zien in hoeverre dit zou kunnen leiden tot strijd met het legaliteitsbeginsel. Overigens is naar aanleiding van het advies van de NVVR in de toelichting nader ingegaan op de toepassing van bijzondere voorwaarden waarvan het welslagen mede van anderen afhangt, zoals de multi systeem therapie (MST) die alleen kan slagen als de ouders aan de aanpak meewerken.

Tenslotte is naar aanleiding van de adviezen de memorie van toelichting met betrekking tot het conservatoir beslag en met betrekking tot de financiële gevolgen van het wetsvoorstel hier en daar aangevuld en verhelderd.

1.3 De invoering van een gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen

Van de jeugdigen die voor het eerst in aanraking komen met het strafrecht, recidiveert het overgrote deel gelukkig niet. Een beperkt aantal jeugdigen echter ontwikkelt een hardnekkig delictgedrag en blijft tot op volwassen leeftijd recidiveren. Een relatief kleine groep van veelplegers is daardoor verantwoordelijk voor zeer veel delicten, en blijft dat dan meestal ook na het bereiken van de meerderjarigheid. Het is dan ook zaak de zogenaamde meer- en veelplegers al op jeugdige leeftijd een aanpak te bieden waarvan optimaal effect mag worden verwacht. Hetzelfde geldt voor zogenaamde hardkernjongeren die op jeugdige leeftijd al relatief zware delicten op hun naam hebben staan. Beide – elkaar deels overlapende – categorieën vormen een zware belasting voor de maatschappij wanneer hun criminele carrière niet tijdig wordt gestopt. Het gaat dan veelal om jeugdigen met een meervoudige achtergrondproblematiek en met gedragsproblemen, als gevolg waarvan van een louter repressieve reactie weinig effect mag worden verwacht. De maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige, die thans wordt voorgesteld, beoogt vooral voor deze probleemveroorzakende categorieën van jeugdigen een passende reactie te bieden teneinde hun criminele carrière tijdig te stoppen en verder afglijden van deze jeugdigen te voorkomen. Niettemin wordt voorgesteld het toepassingsgebied van de maatregel niet op voorhand te beperken tot deze categorieën van jeugdigen. Het streven naar individueel maatwerk pleit ervoor zoveel mogelijk aan de rechter ter beoordeling over te laten welke jeugdigen voor de maatregel in aanmerking komen. Ook een jeugdige die bijvoorbeeld twee of drie misdrijven heeft gepleegd en strikt genomen niet voldoet aan de definitie van veelpleger of hardkernjongere maar van wie op basis van de persoonlijke omstandigheden kan worden verwacht dat hij in herhaling zal vervallen en dat een maatregel

deze ontwikkeling zou kunnen keren, kan in beginsel in aanmerking komen voor de maatregel. De wettelijke vereisten van artikel 77w bevatten daarbij telkens de ondergrens: de ernst van het misdrijf of meerdere gepleegde misdrijven moeten de aanleiding geven voor de maatregel en de maatregel moet bovendien de verdere ontwikkeling van de jeugdige bevorderen. Laatstgenoemde eis is identiek aan artikel 77s, eerste lid, onderdeel c en geeft uitdrukking aan het pedagogisch aspect van de maatregel. Overigens zal de voorgestelde maatregel – anders dan de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen – ook kunnen worden opgelegd door de enkelvoudig sprekende rechter.

Daar waar de problematiek van jeugdigen zich bevindt op het grensgebied van strafrecht en jeugdzorg, past als reactie een maatregel die enerzijds de jeugdige doet beseffen dat het vertoonde crimineel gedrag niet wordt getolereerd maar die anderzijds gericht is op het behandelen of begeleiden van de jeugdige in verband met de gedragsproblemen die aan het crimineel gedrag ten grondslag liggen. Juist in de combinatie van die twee componenten schuilt het (her)opvoedend karakter ervan. Een bestaande sanctie die deze beide componenten al sterk in zich draagt is de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. In de praktijk blijkt echter dat deze maatregel voor de in het voorafgaande beschreven doelgroep vaak te zwaar wordt geacht in relatie tot de aard en omvang van het gepleegde feit. Voorts betekent de oplegging van deze maatregel doorgaans dat de jeugdige wordt opgenomen in een justitiële jeugdinrichting. Juist voor die jeugdigen met gedragsproblemen, voor wie de – al dan niet voorwaardelijke – maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen te zwaar wordt geacht in relatie tot het gepleegde feit, bestaat behoefte aan een kortere en lichtere maatregel die eveneens gericht is op gedragsbeïnvloeding. In de praktijk wordt om aan deze behoefte tegemoet te komen gebruik gemaakt van de voorwaardelijke veroordeling met als bijzondere voorwaarde bijvoorbeeld het aanvaarden van jeugdzorg dan wel het volgen van een individuele trajectbegeleiding. De wenselijkheid om langs deze weg gedragsbeïnvloeding van jeugdigen te realiseren, vergt echter dat het jeugdstrafrecht daar een expliciete wettelijke basis voor biedt. De thans voorgestelde maatregel beoogt daarin te voorzien. In tegenstelling tot de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen wordt met de voorgestelde maatregel beoogd te voorzien in een vorm van vrijheidsbeperking in plaats van in vrijheidsontneming. De voorgestelde maatregel wordt dan ook niet ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting. De meerwaarde van de maatregel ten opzichte van het bestaande sanctiearsenaal is juist dat de jeugdige een behandeling, begeleiding of training krijgt buiten de gebruikelijke justitiële setting. Doel van de maatregel moet zijn de herintegratie van de jeugdige en de aanvaarding van de jeugdige van een opbouwende rol in de samenleving.

Voorgesteld wordt een gedragsmaatregel door de rechter op te leggen voor de duur van ten minste zes maanden en ten hoogste een jaar. Voor deze duur is gekozen omdat daarmee precies het «gat» wordt opgevuld tussen enerzijds datgene wat nog passend wordt geacht in het kader van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling en in het kader van de taakstraf en anderzijds datgene wat mogelijk is in het kader van de maatregel van de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Alvorens de gedragsmaatregel op te leggen wint de rechter het advies in van de raad voor de kinderbescherming. De raad adviseert de rechter in het algemeen over een passende reactie op het strafbare feit. De maatregel betreft het gedrag van de jeugdige. De rechter geeft in zijn uitspraak aan waar de maatregel uit bestaat. Het advies van de raad zal daarvoor de vereiste informatie moeten bevatten. Wanneer de problematiek van de jeugdige aanleiding geeft ter invulling van de gedragsmaatregel een vorm van jeugdzorg in de zin van de Wet op de jeugdzorg te overwegen, pleegt

de raad overleg met het bureau jeugdzorg. Het bureau jeugdzorg wordt hierdoor in staat gesteld – indien het een vorm van jeugdzorg aange-
wezen acht – overeenkomstig de Wet op de jeugdzorg voorafgaand aan de
uitspraak van de rechter een indicatiebesluit af te geven. Als een andere
vorm van begeleiding of training wenselijk wordt geacht, zal de raad
hierover overleg plegen met de jeugdreclassering omdat deze belast is
met de voorbereiding en ondersteuning daarvan. De raad kan vervolgens
mede op basis van deze inbreng de rechter adviseren.

Een programma is een samenstel van activiteiten voor een bepaalde tijd.
In het kader van de gedragsmaatregel dient het programma minimaal zes
maanden te omvatten en maximaal een jaar. De maatregel kan inhouden
dat de jeugdige een door de rechter te bepalen ambulant programma zal
volgen, maar ook dat de jeugdige deelneemt aan het volgen van een
programma in een daarbij te bepalen instelling. Een programma in het
kader van de gedragsmaatregel kan een specifieke behandeling of bege-
leiding bevatten, maar kan daarnaast ook leerzame of praktische onder-
delen bevatten zoals trainingen die gericht zijn op het afleren van gedrag
dat aanleiding gaf tot het delict (bijvoorbeeld agressietrainingen of sociale
vaardigheidstrainingen). De instelling of organisatie die op basis van de
uitspraak van de rechter met de uitvoering van het programma is belast,
stelt vervolgens een plan vast dat is afgestemd op de problematiek van de
veroordeelde jeugdige. In het kader van dit plan krijgt het programma zijn
definitieve samenstelling. De coördinatie vindt plaats door de jeugd-
reclassering in het kader van de voorbereiding en ondersteuning van de
maatregel. Bij het samenstellen van het programma kan gebruik worden
gemaakt van al beschikbare aanpakken die veelal een intensieve training
bieden onder een strakke regie, maar er kunnen ook nieuwe worden
ontwikkeld. Door verschillende aanpakken te combineren, kunnen
programma's op maat worden aangeboden. Het vereiste dat sprake moet
zijn van een programma maakt dat, wanneer dit bestaat uit verschillende
onderdelen, deze wel een samenhangend geheel moeten vormen. De
meerwaarde van de maatregel is vooral gelegen in de mogelijkheid om
meerdere aanpakken in combinatie met elkaar binnen één samenhangend
programma en onder één juridische titel te kunnen toepassen.

Voor invulling van de maatregel met gebruik van bestaande aanpakken
moet vooral worden gedacht aan het combineren van een of meer
bestaande leerprojecten met individuele trajectbegeleiding, eventueel ook
in combinatie met begeleiding aan het gezin. Voor de invulling van de
ambulante variant van de maatregel kan naast bestaande aanpakken als
de ITB, diverse leerprojecten, ook gebruik worden gemaakt van weliswaar
reeds ontwikkelde maar nog slechts op kleine schaal toegepaste aanpak-
ken die gericht zijn op verbetering van het functioneren van het gezin zoals
de Multisysteemtherapie (MST) en de Functionele gezinstherapie of Func-
tional Family Therapy (FFT). De Multisysteemtherapie is een Amerikaans
programma waarbij de jeugdige en zijn ouders intensieve begeleiding
krijgen terwijl de jeugdige binnen het eigen gezin verblijft. De aanpak richt
zich op verschillende risicofactoren die hebben geleid tot ernstige vormen
van antisociaal gedrag. De aanpak vindt plaats in een context van steun
en van het aanleren van vaardigheden. De FFT is bedoeld voor jeugdigen
bij wie zich een heel scala aan misdragingen voordoet, van geweld tot
drankmisbruik, van hyperactiviteit tot allerlei andere gedragsstoornissen.
De aanpak is gericht op het terugdringen van de risicofactoren en het
versterken van de protectieve factoren. Daartoe wordt per jeugdige een
stappenplan opgesteld.

De betrokkenheid van anderen dan de verdachte draagt binnen het straf-
rechtelijk kader per definitie een vrijwillig karakter. Voordat tot de betref-
fende aanpak wordt besloten, moet dan ook duidelijkheid bestaan over de

bereidheid tot medewerking van de betrokkenen. Het onvoldoende meewerken van anderen dan de verdachte mag niet leiden tot het oordeel dat de veroordeelde onvoldoende aan de tenuitvoerlegging heeft meegewerkt. Het strafrecht is immers individueel en dadergericht. Voor maatregelen die zich in de eerste plaats richten tot degenen die zijn belast met het ouderlijk gezag, biedt – voor het geval zij niet vrijwillig meewerken – het civiele recht het instrumentarium. Uit de ervaring met andere programma's die in strafrechtelijk kader aan jeugdigen worden opgelegd en waarbij ouders worden betrokken blijkt echter dat ouders doorgaans graag bereid zijn hun medewerking te verlenen en die medewerking in de praktijk geen oorzaak van mislukking is.

Van de genoemde aanpakken zijn de belangrijkste elementen het bieden van een strak dagprogramma, waar in elk geval onderwijs en het aanleren van sociale vaardigheden onderdeel van uitmaken. De maatregel beoogt een wettelijke basis te bieden voor dergelijke vormen van heropvoeding van langere duur voor zover zij plaatsvinden binnen een strafrechtelijk kader. In veel gevallen zal een dergelijke aanpak mogelijk zijn vanuit het huisadres. De aanbeveling van de Raad van Europa van 24 september 2003 (recommendation Rec (2003)20) houdt zelfs onder meer in dat interventies naar aanleiding van delictgedrag van jeugdigen zoveel als mogelijk moeten worden toegepast vanuit de woonomgeving van de jeugdige. Het is echter niet uitgesloten dat in bepaalde gevallen (tijdelijk) verblijf van de jeugdige in een intramurale voorziening nodig is. De maatregel biedt ook daartoe de mogelijkheid. Voor de invulling van de intramurale variant van de maatregel bieden wellicht enkele bestaande jeugdzorginstellingen al de mogelijkheid. Denkbaar is dat daarnaast bestaande of nieuwe instellingen zich aandienen voor het ontwikkelen van specifieke programma's, onder meer ter invulling van de maatregel. Het is aan de praktijk om – wanneer daaraan behoefte bestaat – nieuwe voorzieningen te ontwikkelen. Het is van belang dat in dit kader ook aan experimentele aanpakken een kans kan worden geboden. Bezien zal worden of een dergelijk ontwikkeltraject ook vanuit het ministerie van Justitie ondersteuning behoeft. Bij experimentele aanpakken kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aanpakken die zich mede richten op de gezinssituatie, zoals de zogenaamde Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC). Dit programma is bedoeld voor adolescenten die problemen hebben op het vlak van chronisch antisociaal of delinquent gedrag, of die (tevens) lijden aan ernstige emotionele stoornissen. De jongeren worden geplaatst in een pleeggezin dat vooraf een speciale training heeft gekregen. De gemiddelde plaatsingsduur is zes tot negen maanden. Tijdens de plaatsing in dit gezin krijgt de jongere te maken met streng toezicht zowel thuis, op school als elders. Er worden duidelijke grenzen en regels gesteld en gehandhaafd en gewenst gedrag wordt beloond. Ook het eigen gezin van de jeugdige wordt in het programma betrokken: men krijgt gezinstherapie en het is de bedoeling dat de jongere na de pleeggezinplaatsing weer terugkeert naar het eigen gezin. De rechter kan ook een combinatie opleggen van een gedeelte dat moet worden doorgebracht in een instelling en een ambulant gedeelte. Langs die weg kan de maatregel – eventueel in combinatie met een vrijheidsbenemende sanctie – mede voorzien in een vorm van verplichte nazorg. Indien de rechter beslist dat de maatregel in een instelling ten uitvoer wordt gelegd, wijst hij daarbij de instelling aan.

Overigens biedt de gedragsmaatregel geen geschikte juridische titel voor plaatsing in de Glen Mills School. De duur van minimaal achttien maanden van de aanpak in de Glen Mills School past immers niet binnen de maximale duur van een jaar van de gedragsmaatregel. Dit betekent dat jeugdigen op strafrechtelijke titel in de Glen Mills School kunnen worden geplaatst, uitsluitend met behulp van de maatregel «plaatsing in een

inrichting voor jeugdigen», waarbij de jeugdige – eventueel op advies van de rechter – door de minister van Justitie wordt geplaatst in de Glen Mills School. Uiteraard staat ook voor de Glen Mills School de mogelijkheid open om naast de bestaande aanpak, desgewenst een aanpak van kortere duur te ontwikkelen om een interventie te kunnen aanbieden die past binnen het kader van de gedragsmaatregel.

De maatregel kan worden opgelegd als óf de ernst van het begane misdrijf, óf de veelvuldigheid van de begane misdrijven of voorafgegane veroordelingen wegens misdrijf hiertoe aanleiding geven. Daarnaast moet de maatregel in het belang zijn van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte. In het bijzonder moet hierbij worden gedacht aan jeugdige veelplegers en hardekernjongeren met gedragsproblemen en wellicht tevens achterliggende opvoedings- of gezinsproblematiek. Daarbij is niet van belang of de betreffende jeugdige voldoet aan de vastgestelde definitie van veelplegers en hardekernjongeren. Ook meerplegers en – wanneer de aard van het gepleegde feit daar aanleiding toe geeft – ook first offenders, kunnen onder omstandigheden in aanmerking worden gebracht voor de maatregel. Het wetsvoorstel laat in hoge mate aan de rechter ter beoordeling over welke jeugdigen voor de maatregel in aanmerking komen.

Het maatregelkarakter brengt mee dat de verhouding tussen de ernst van het delict en de aard en zwaarte van de sanctie minder strikt behoeft te zijn dan vereist zou zijn in het geval van een straf. Niettemin brengt het strafrechtelijke karakter van de maatregel mee dat deze relatie ook weer niet volledig kan worden losgelaten. Het is van belang dit te benadrukken omdat regelmatig jeugdigen in aanraking komen met het strafrecht, van wie de aanleiding tot ingrijpen meer is gelegen in de achterliggende problematiek, de gedragsproblematiek of de gezinssituatie dan in het strafbaar gedrag van relatief geringe ernst. In die gevallen ligt ingrijpen door middel van een civielrechtelijke kinderbeschermingsmaatregel meer voor de hand dan het opleggen van de gedragsmaatregel. Een kinderbeschermingsmaatregel zoals de ondertoezichtstelling – eventueel gecombineerd met een uithuisplaatsing – is immers bij uitstek bedoeld voor ingrijpen in situaties waarin het gezond opgroeien van de jeugdige in gevaar komt. Dit laat onverlet dat wanneer strafbare feiten zijn geconstateerd, een passende afwikkeling daarvan binnen het strafrecht aangewezen is, ook wanneer daarnaast een civielrechtelijke maatregel wordt getroffen. Voorkomen moet worden dat de overheidstaken stilzwijgend in elkaar overlopen waardoor voor de jeugdige niet duidelijk is met welk gezicht van de overheid hij van doen heeft. Uit oogpunt van rechtszekerheid is het daarom wenselijk het strafrechtelijke traject volledig af te wikkelen, ook wanneer daarnaast een civielrechtelijk traject wordt gestart. Het verloop van beide trajecten moet daarbij zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. De raad voor de kinderbescherming en het openbaar ministerie vervullen daarbij een belangrijke rol. De raad voor de kinderbescherming heeft tot taak om in gevallen waarin een jeugdige met het strafrecht in aanraking komt vroegtijdig te signaleren of, gelet op de aard van de problematiek, in plaats van of naast het strafrechtelijk traject ook een civielrechtelijke maatregel nodig is. De raad kan zonodig de rechter verzoeken om een kinderbeschermingsmaatregel. Het openbaar ministerie heeft tot taak om in die gevallen waarin zowel een strafrechtelijk als een civielrechtelijk traject is ingezet, deze trajecten procedureel op elkaar af te stemmen.

1.4 De relatie met de Wet op de jeugdzorg

Zoals aangegeven is een goede afstemming nodig met de bureaus jeugdzorg. De bureaus jeugdzorg vormen immers de centrale toegang tot de jeugdzorg waarop op grond van de Wet op de jeugdzorg (WJZ) aanspraak bestaat. Om in aanmerking te komen voor deze vorm van jeugdzorg is een indicatiebesluit van bureau jeugdzorg vereist. Aan dit vereiste wordt – ook in het kader van het strafrecht – zoveel mogelijk vastgehouden. Er zijn verschillende modaliteiten waarbij een jeugdige via het strafrecht in aanmerking kan komen voor jeugdzorg in de zin van de WJZ. Ten eerste kan de rechter in het kader van een voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis of in het kader van een voorwaardelijke veroordeling als bijzondere voorwaarde stellen dat de jeugdige gebruik maakt van een bepaalde vorm van jeugdzorg. Ten tweede kan de minister van Justitie in geval van een veroordeling tot de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, de veroordeelde elders doen plaatsen. Het «elders» kan een instelling van jeugdzorg zijn in de zin van de WJZ. Ten derde kan de directeur van de justitiële jeugdinrichting gebruikmaking van jeugdzorg als bijzondere voorwaarde stellen bij proefverlof in het kader van de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen en kan een vorm van jeugdzorg onderdeel uitmaken van een scholings- en trainingsprogramma. Alleen in geval van plaatsing elders in het kader van de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, in geval van proefverlof in het kader van de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen en in geval van plaatsing door de selectiefunctionaris in een STP, komt de betreffende beslissing in de plaats van een indicatiebesluit van het bureau jeugdzorg. In de andere gevallen is voorafgaand aan de beslissing een indicatiebesluit van het bureau jeugdzorg vereist. Onderhavig wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de rechter ook in het kader van de gedragsmaatregel kan beslissen dat de jeugdige gedurende een daarbij te bepalen termijn gebruik maakt van een vorm van jeugdzorg in de zin van de WJZ. Om te waarborgen dat het bureau jeugdzorg ook in deze gevallen zijn rol als centrale toegang tot de jeugdzorg kan waarmaken, is voorafgaand aan de uitspraak van de rechter waarbij een gedragsmaatregel wordt opgelegd, steeds een indicatiebesluit van bureau jeugdzorg vereist. Indien de maatregel inhoudt dat de jeugdige gebruik maakt van een in justitieel kader ontwikkelde interventie (zoals een leerproject of intensieve begeleiding van de jeugdreclassering), dan is geen indicatiestelling van het bureau jeugdzorg vereist. De raad voor de kinderbescherming kan in zijn advies aan de rechter zorgdragen voor een optimale aansluiting tussen het strafrecht en de jeugdzorg door voorafgaand daaraan overleg te plegen met het bureau jeugdzorg.

Gebruikmaking in het kader van het strafrecht van vormen van jeugdzorg in de zin van de WJZ, heeft uiteraard als gevolg dat de betrokken jeugdigen die een delict hebben gepleegd, van dezelfde voorziening gebruik maken als jeugdigen die jeugdzorg nodig hebben zonder dat zij een strafrechtelijke achtergrond hebben. Er is hier een wezenlijk verschil met de situatie waarbij jeugdigen met een kinderbeschermingsmaatregel worden geplaatst in een justitiële jeugdinrichting. In de eerste plaats ziet de gedragsmaatregel op vrijheidsbeperking en niet op vrijheidsontneming. Bij plaatsing van jeugdigen met een kinderbeschermingsmaatregel in een justitiële jeugdinrichting gaat het juist om samenplaatsing in een situatie van vrijheidsontneming. De jeugdigen worden gedwongen opgenomen in een inrichting van waaruit men niet mag en kan weglopen. Er is dus sprake van gedwongen samenplaatsing. In de tweede plaats gaat het bij de gedragsmaatregel om het – op strafrechtelijke titel – plaatsen van een jeugdige in een jeugdzorginstelling vanwege het feit dat de rechter jeugdzorg nodig acht. Bij de gedwongen samenplaatsing daarentegen worden jeugdigen – op civielrechtelijke titel – geplaatst in justitiële jeugdinricht-

ingen, die mede als bestemming hebben de plaatsing van strafrechtelijke jeugdigen; de instellingen hebben in verband daarmee een hoog beveiligingsniveau met een daarbij behorende uitstraling. Ouders van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen ervaren dat hun kind in een jeugdgevangenis geplaatst wordt, terwijl de uitspraak van de rechter niet die strekking had.

Bij de totstandkoming van de WJZ is er voor wat betreft strafrechtelijke sancties die geen plaatsing in een justitiële jeugdinrichting inhouden (de voorwaardelijke sancties alsmede extramurale executiemodaliteiten) voor gekozen om nauw aan te sluiten bij de jeugdzorg. Bij deze modaliteiten staat de zorgvraag van de jeugdige centraal; het punitieve element van de sanctie komt op de tweede plaats. Dit rechtvaardigt dat deze jeugdigen gebruik kunnen maken van de jeugdzorg die ook voor andere jeugdigen open staat. Het gaat getalsmatig ook om een geheel andere situatie dan bij samenplaatsing van strafrechtelijke en civielrechtelijke jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen. Het aanbod van jeugdzorg is dermate groot dat de enkele strafrechtelijk geplaatste jeugdige het klimaat niet negatief zal beïnvloeden.

Ook bij de gedragsmaatregel wordt aangesloten bij de systematiek die gekozen is bij de WJZ. Wanneer de gedragsmaatregel wordt opgelegd staan de zorgvraag en de opvoeding voorop. Jeugdigen die de gedragsmaatregel opgelegd krijgen zullen derhalve jeugdzorg kunnen ontvangen die is geregeld in de WJZ. Een uitzondering zal worden gemaakt voor de gesloten vorm van jeugdzorg ten aanzien waarvan momenteel wetgeving wordt voorbereid. In het kader van de scheiding van strafrechtelijke en civielrechtelijke jeugdigen heeft het kabinet besloten dat onder regie van de WJZ een gesloten zorgaanbod voor civielrechtelijke jeugdigen aan de provincies wordt opgedragen. Gelet op het vrijheidsbeperkend karakter van de maatregel ligt het niet in de lijn om jeugdigen op grond van een gedragsmaatregel in deze gesloten voorzieningen te plaatsen. Zij zijn bovendien specifiek bedoeld voor de groep civielrechtelijken. Het zou niet van consistent beleid getuigen wanneer via de gedragsmaatregel straf- en civielrechtelijke jeugdigen in een situatie van vrijheidsontneming weer bijeen worden geplaatst.

Mede gelet op het feit dat naast de maatregel ook andere verruimingen van het jeugdstrafrecht worden voorgesteld, is op voorhand niet volledig in te schatten in hoeverre en op welke wijze van de nieuwe juridische titel van de gedragsmaatregel gebruik zal worden gemaakt. Om die reden zal de werking van de maatregel na drie jaar worden geëvalueerd. Bij de rapportage hierover aan de Staten-Generaal zal een standpunt worden ingenomen over de wenselijkheid van het behoud van de maatregel in het Wetboek van Strafrecht.

1.5 De uitbreiding van de mogelijkheden om jeugdsancties te combineren

Met het oog op verhoging van de effectiviteit van op te leggen sancties, wordt – ook bij jeugdige veelplegers – in toenemende mate niet alleen gekeken naar het concrete strafbare feit dat de aanleiding vormt voor de vervolging, maar ook naar het criminele verleden, de persoon van de dader en diens eventuele achtergrondproblematiek. Aan de hand van risicofactoren wordt getracht vooraf zo goed mogelijk in te schatten welke jeugdigen na hun eerste of tweede delict aan het begin staan van een criminele carrière en welke jeugdigen niet. In plaats van een vaste opbouw van lichte naar zware interventies in de loop van de criminele carrière, wordt steeds meer gestreefd naar het vroegtijdig afstemmen van de intensiteit van de aanpak op het risico van herhaling. Voor jeugdigen

die waarschijnlijk niet zullen recidiveren, past een bescheiden aanpak. Voor jeugdigen waarvan op basis van verschillende risicofactoren, waaronder hun delictgedrag, kan worden gezegd dat zij hoogstwaarschijnlijk in herhaling zullen vervallen, past veelal direct een stevige aanpak. Naast de intensiteit moet ook de aard van de reactie zoveel mogelijk worden afgestemd op de risicofactoren die de achtergrond vormen van het crimineel gedrag. Het streven om zo te komen tot een individuele aanpak komt voort uit het Actieprogramma Jeugd terecht en de daarin genoemde doelstelling om de effectiviteit van sancties te verhogen, maar volgt in zekere zin ook al uit het Verdrag voor de Rechten van het Kind. De betrokken jeugdigen hebben recht op een aanpak die dermate passend is bij hun delictgedrag en achtergrondproblematiek dat daarvan daadwerkelijk effect mag worden verwacht. Doel moet zijn dat de jeugdige na ommekeer van de sanctie in staat is zonder noemenswaardige problemen deel te nemen aan de samenleving.

Bij het leveren van maatwerk in het jeugdstrafrecht vormt het combineren van sancties één van de mogelijkheden. Bij de behoefte om per jeugdige een individuele aanpak samen te stellen uit de beschikbare mogelijkheden, past dat de wet zo min mogelijk beperkingen stelt aan het combineren van sancties. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de wettelijke beperkingen om sancties te combineren volledig op te heffen. Het is vervolgens aan de rechter om in elke individuele strafzaak maatwerk te leveren in de op te leggen straffen en maatregelen en daarbij de proportionaliteit te bewaken. Als gevolg van deze voorstellen wordt ook de beperking dat een taakstraf slechts kan worden gecombineerd met een onvoorwaardelijke jeugddetentie van maximaal drie maanden opgeheven. Met onderhavig wetsvoorstel wordt mede uitvoering gegeven aan amendement nr. 18 op het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima (Kamerstukken II 2003/04, 28 484, nr. 18). Dit amendement houdt in dat de zinsnede «ten hoogste drie maanden» in artikel 77g, derde lid, wordt vervangen door: ten hoogste zes maanden. Daarmee werd beoogd dat in de situatie dat een jeugdige tot de behandeling op de terechtzitting in voorlopige hechtenis verblijft en de rechter meent dat jeugddetentie niet langer geïndiceerd is, de rechter naast de op dat moment al ondergane jeugddetentie (die dan veelal net de termijn van drie maanden overschrijdt), nog een taakstraf kan opleggen. Het wetsvoorstel gaat zelfs verder dan het betreffende amendement door geen specifieke beperking meer te stellen aan de duur van de jeugddetentie voor het geval deze wordt gecombineerd met een taakstraf.

Teneinde de effectiviteit van sancties te verhogen, wordt het van belang geacht zoveel mogelijk te voorzien in vormen van nazorg na afloop of aan het einde van de tenuitvoerlegging van de sanctie. In verband daarmee is overwogen in dit wetsvoorstel ook te voorzien in een afzonderlijke voorziening ten behoeve van nazorg. Nazorg blijkt in de praktijk effectiever wanneer deze door de rechter is opgelegd en derhalve niet uitsluitend vrijwillig is. Een dergelijke vorm van nazorg kan dan ook het beste onderdeel vormen van de door de rechter opgelegde sanctie(s). Met de thans voorgestelde uitbreiding van het sanctiearsenaal met de gedragsmaatregel en de uitbreiding van de combinatiemogelijkheden van sancties ontstaan meer mogelijkheden om in het vonnis mede te voorzien in het geleidelijk afbouwen van de interventie, waardoor een vorm van verplichte nazorg kan worden verleend. Zo kan bijvoorbeeld een jeugddetentie worden opgelegd in combinatie met een (deels) ambulante gedragsmaatregel. De gedragsmaatregel kan in dat geval zowel in het teken worden gesteld van gedragsbeïnvloeding en eventueel behandeling als van – begeleide – terugkeer in de maatschappij. De opbouw van de maatregel kan eventueel zo worden vormgegeven dat de overgang van de

jeugdige naar volledige vrijheid zeer geleidelijk verloopt. Een ander voorbeeld is het combineren van een taakstraf en een voorwaardelijke jeugdetentie waarbij in het kader van de bijzondere voorwaarde een ITB ten uitvoer wordt gelegd. De taakstraf zou dan kunnen voorzien in de spreekwoordelijke «eerste klap» en met de bijzondere voorwaarde kan vervolgens worden voorzien in begeleiding zodat wordt voorkomen dat de jeugdige na het volbrengen van de taakstraf terugvalt in zijn oude levenspatroon. De verwachting is dat met de voorstellen voldoende in de behoefte aan mogelijkheden tot verplichte nazorg wordt voorzien. Daarnaast kunnen uiteraard ook vormen van vrijwillige nazorg worden toegepast, eventueel in aansluiting op de verplichte nazorg.

1.6 Voorwaarden bij schorsing voorlopige hechtenis

Het Actieprogramma Jeugd terecht noemt snelheid, vanuit pedagogisch oogpunt, een belangrijke voorwaarde voor een zo groot mogelijk effect van de reactie. In veel gevallen blijkt het echter niet mogelijk de zaak snel ter zitting te brengen. In de praktijk wordt de gewenste snelheid daarom vaak gerealiseerd door de voorlopige hechtenis onder voorwaarden te schorsen en een pedagogische aanpak te starten ter voldoening aan de daarbij geformuleerde bijzondere voorwaarde.

Het Actieprogramma adviseert om voornamelijk bij jeugdige veelplegers de recidive vaker te gebruiken als grond voor voorlopige hechtenis en de voorlopige hechtenis eventueel onder voorwaarden te schorsen. Het Actieprogramma kondigt voorts aan dat de mogelijkheid zal worden onderzocht om een voorlopige voorziening te treffen in het kader van schorsing voorlopige hechtenis. Achtergrond hiervan is onder meer het gemis van een duidelijke wettelijke basis voor de gegroeide praktijk om veelvuldig te schorsen onder bijzondere voorwaarden. Voornamelijk bij het toepassen van ITB op deze basis bestaat bij uitvoerende instanties onvrede met het feit dat deze aanpak een expliciete wettelijke basis ontbeert. Dit leidt tot twijfels over de juridische basis ervan. Behalve het ontbreken van een duidelijke wettelijke basis, heeft de gegroeide praktijk ook geleid tot verschillen van inzicht binnen de rechterlijke macht en daardoor tot rechtsongelijkheid. In een aantal arrondissementen is het gebruik van schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden geaccepteerd en staande praktijk; in andere arrondissementen wordt deze werkwijze structureel afgewezen als in strijd met het onschuldbeginsel en derhalve niet of nauwelijks toegepast.

Doel van de ITB is het voorkomen van recidive door middel van het bieden van een intensieve reclasseringsbegeleiding in het kader waarvan op maat gesneden (goedgekeurde) programma's en activiteiten die de resocialisatie bevorderen, kunnen worden toegepast. Er zijn tot nu toe twee toepassingsvarianten van de ITB. Bij de eerste variant ligt de nadruk op zorg met een duidelijke drang- of dwangcomponent, en op het erbij betrekken van het hele «systeem» rond de jeugdige (ouders, school, etc), waarbij tevens bijzondere aandacht wordt besteed aan het overbruggen van een eventuele culturele afstand. Deze ITB-variant is oorspronkelijk speciaal ontwikkeld voor minderjarige delinquenten van allochtone herkomst die zich schuldig maken aan lichtere vormen van criminaliteit of een relatief licht justitieel verleden hebben, en woonachtig zijn in een van de grote steden. Bij de tweede variant ligt de nadruk op strakke begeleiding (vooral gericht op de jeugdige zelf), het niet-vrijblijvende karakter en het nakomen van gemaakte afspraken. Deze ITB-variant is oorspronkelijk ontwikkeld voor de hardkernjongeren met achterliggende problematiek. Beide aanpakken komen in aanmerking voor toepassing op een bredere doelgroep, dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn ontwikkeld.

Naast de behoefte aan toepassing van ITB is er ook behoefte aan de mogelijkheid om leerprojecten al in de fase van de voorlopige hechtenis te kunnen toepassen. In het kader van de Wet taakstraffen zijn aan de invulling van de voorlopige hechtenis, onder meer met het oog op het onschuldbeginsel, destijds scherpe grenzen gesteld. Het toepassen in het kader van de voorlopige hechtenis van zowel zware als lichte leerprojecten werd sindsdien niet langer mogelijk geacht. Thans is er echter reden om de destijds ingeslagen koers bij te stellen. In de praktijk blijkt namelijk dat de in 2001 geschapen mogelijkheid van het scholings- en trainingsprogramma tijdens de voorlopige hechtenis niet voldoende in de behoefte voorziet. Voorts is de behoefte om in de fase van de voorlopige hechtenis al een aanvang te kunnen maken met een gedragsbeïnvloedende aanpak toegenomen, mede onder invloed van de in het Actieprogramma Jeugd terecht ingezette beleidslijn. Onder het motto «lik-op-stuk» dient volgens dit Actieprogramma de strafrechtelijke reactie zo snel mogelijk te volgen op de aanhouding.

Er is derhalve behoefte aan verruiming van de mogelijkheden om in de fase van de voorlopige hechtenis, vooruitlopend op een veroordeling door de rechter, alvast te kunnen starten met een vorm van gedragsbeïnvloeding evenals aan een duidelijke wettelijke grondslag daarvoor. Bij de uitwerking van deze verruiming is het van belang de grenzen in acht te nemen die worden ingegeven door het vermoeden van onschuld. Dit zogenaamde onschuldbeginsel is een van de klassieke beginselen van het Nederlandse strafprocesrecht: een ieder die wordt beschuldigd van een strafbaar feit wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld overeenkomstig de wet is bewezen. Het beginsel heeft ook een prominente plaats gekregen in enkele internationale verdragen, zoals in artikel 6, tweede lid, EVRM en artikel 14, tweede lid, IVBP. Per definitie bestaat een zekere spanning tussen het onschuldbeginsel en de voorlopige hechtenis. Niettemin is de mogelijkheid van voorlopige hechtenis volledig geaccepteerd en wordt deze ook erkend in de beide mensenrechtenverdragen (art. 5, eerste lid, EVRM en art. 9, derde lid, IVBP). Het beginsel leidt echter wel tot beperkingen met betrekking tot de daadwerkelijke invulling van de voorlopige hechtenis. Zo mag een voorlopige voorziening geen elementen bevatten die overwegend bestraffend zijn of die anderszins de indruk wekken dat de verdachte als veroordeelde behandeld wordt. In combinatie met het beginsel van proportionaliteit brengt het onschuldbeginsel ook mee dat strafrechtelijk ingrijpen tijdens de fase van de voorlopige hechtenis in duur en zwaarte beperkt moet zijn.

Het doel van elke interventie in het kader van de voorlopige hechtenis is het voorkomen van recidive gedurende de fase van de voorlopige hechtenis, dus tot aan de zitting. Het stellen van vrijheidsbeperkende voorwaarden, met als doel recidive op de korte termijn te voorkomen, sluit daarbij aan. Met de betreffende voorwaarden kunnen tegelijkertijd positieve effecten voor de langere termijn worden beoogd, zoals bij het aanleren van sociale vaardigheden en het aanbrengen van regelmaat in het leven van de jeugdige. Dat stuit niet op juridische bezwaren. Door te verlangen dat de jeugdige instemt met de te stellen bijzondere voorwaarden wordt voorkomen dat de indruk zou ontstaan dat de jeugdige als veroordeelde wordt behandeld. Toepassingsvarianten van ITB die beperkt zijn in duur (bijvoorbeeld zes maanden) en die geen bestraffende elementen bevatten, zijn in dit kader zeer wel mogelijk. Dit geldt ook voor de toepassing van leerprojecten, mits zij beperkt zijn in duur en geen bestraffend karakter hebben. Het toepassen in de fase van de voorlopige hechtenis van overwegend bestraffende interventies, zoals een werkstraf of een lang en zwaar behandelprogramma (zoals MTFC of Glen Mills), komt wel in strijd met het onschuldbeginsel.

Veel van de genoemde interventies, die zich lenen voor toepassing als bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis, bevatten elementen die de jeugdige beogen te confronteren met het gepleegde delict. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan leerprojecten die speciaal zijn gericht op zeden- of geweldsdelinquenten. Dit behoeft geen strijd met het onschuldbeginsel op te leveren, mits de jeugdige instemt met de betreffende voorwaarde. Een expliciete bekentenis is daarbij niet nodig. Door een bekentenis te verlangen voor het schorsen van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden, zou een jeugdige in de verleiding kunnen komen om te bekennen uitsluitend om voor de schorsing in aanmerking te komen. Dit lijkt niet wenselijk. Bovendien kan de culturele achtergrond van bepaalde jeugdigen extra terughoudendheid bij het afleggen van een bekentenis meebrengen. Door instemming te verlangen met de beoogde aanpak wordt bereikt dat de jeugdige voor de aanpak kiest, hetgeen de motivatie om zich ervoor in te zetten positief kan beïnvloeden. Het vereiste van instemming brengt uiteraard met zich mee dat de jeugdige – alvorens te beslissen – voldoende en duidelijk moet zijn geïnformeerd en dat de beslissing tot instemming in vrijheid moet zijn genomen waarbij de jeugdige geestelijk in staat was de informatie te bevatten en de consequenties van zijn beslissing te overzien. Vanzelfsprekend hoort hierbij dat de jeugdige zich bij zijn beslissing juridisch kan laten bijstaan.

Teneinde duidelijkheid te bieden over de ruimte die binnen de grenzen van het onschuldbeginsel kan worden benut, zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald welke bijzondere voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen worden gesteld. Daarmee wordt enerzijds bereikt dat de voorwaarden een duidelijke wettelijke basis hebben en anderzijds dat zij te zijner tijd relatief snel kunnen worden uitgebreid indien daar aanleiding toe bestaat in verband met eventueel nieuw te ontwikkelen aanpakken. Bij de uitwerking van de bijzondere voorwaarden bij algemene maatregel van bestuur, valt in de eerste plaats te denken aan de ITB en aan verschillende leerprojecten. Voor de invulling van de bijzondere voorwaarde van het leerproject valt bijvoorbeeld te denken aan de kwartaalcursus, DTC en Cashba. Cashba heeft al geruime tijd geen toepassing meer gekregen omdat de zwaarte en duur niet verenigbaar bleek met de wettelijke regeling van de taakstraffen. Met onderhavig wetsvoorstel komt daarin verandering hetgeen wellicht aanleiding vormt de Cashba-aanpak – wellicht in een geactualiseerde vorm – opnieuw toe te passen. Voorts kan de veelgebruikte voorwaarde van het aanvaarden van hulp en steun van een stichting als bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur. Ook voorwaarden waarbij de ouders dan wel verzorgers of bredere omgeving van de jeugdige worden betrokken en vormen van herstelrecht en family group conferences zijn in dit kader te overwegen. Voor de laatstgenoemde aanpakken geldt dat zij indringend ingaan op het gepleegde delict zodat het extra van belang is dat de verdachte welbewust instemt met de betreffende bijzondere voorwaarde. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden uitgewerkt aan welke eisen de instemming van de jeugdige moet voldoen. Het ligt voor de hand te verlangen dat daartoe een verklaring wordt ondertekend waaruit blijkt dat de jeugdige zich ten tijde van zijn instemming bewust was van de aard en inhoud van de bijzondere voorwaarde(n). Voorts kan bij het uitwerken van de bijzondere voorwaarden worden gedacht aan een contactverbod, locatieverbod of locatiegebod en aan een meldingsgebod. Tenslotte lijkt het raadzaam een algemene grondslag in de vorm van «andere voorwaarden, het gedrag van de verdachte betreffende» te behouden ten behoeve van de vereiste flexibiliteit. Om te bewerkstelligen dat de rechter in staat is ook in dit kader maatwerk te leveren, wordt als voorwaarde gesteld dat hij vooraf advies inwint bij de raad voor de kinderbescher-

ming. Met dit vereiste wordt beoogd te waarborgen dat over de te stellen bijzondere voorwaarden wordt beslist op basis van voldoende inzicht in de persoon van de verdachte en de aard en omvang van de zaak.

Hierbij moet overigens worden aangetekend dat verruiming van de mogelijkheden om met gedragsbeïnvloedende aanpakken te beginnen tijdens de fase van de voorlopige hechtenis niet tot gevolg mag hebben dat het zwaartepunt van de strafrechtelijke reactie verschuift naar de fase voorafgaand aan het rechterlijke oordeel. Uitgangspunt blijft dat de bestraffing van de jeugdige zijn basis behoort te vinden in een voorafgaand rechterlijk vonnis. Dit uitgangspunt brengt mee dat in elk individueel geval moet worden afgewogen of de beoogde interventie in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis proportioneel is, gelet op het rechterlijk oordeel dat redelijkerwijs kan worden verwacht. Uit de adviezen kwam naar voren dat dit uitgangspunt door de geconsulteerde instanties zonder meer wordt gedeeld. Hieraan kan de verwachting worden ontleend dat deze afweging in de praktijk op zorgvuldige wijze zal plaatsvinden.

1.7 Voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling

Bij het stellen van voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling gelden niet de beperkingen die in verband met het onschuldbeginsel gelden in de fase voorafgaand aan het vonnis. De opgelegde voorwaarden vinden immers hun basis in een door de rechter uitgesproken veroordeling. Hierdoor zijn de duur en zwaarte van de voorwaarden aan minder beperkingen onderhevig dan in de fase voorafgaand aan het vonnis van de rechter. Niettemin zijn – gelet op het proportionaliteitsbeginsel – ook bij een voorwaardelijke veroordeling de duur en zwaarte van de voorwaarden niet onbegrensd. Zo moeten de voorwaarden bijvoorbeeld in een redelijke verhouding staan tot de voorwaardelijke sanctie die is opgelegd. Voorts ligt het voor de hand om een zware strafrechtelijke sanctie eerder te gieten in de vorm van een straf of maatregel dan in de vorm van een voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Dit geldt temeer nu in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld het jeugdstrafrecht te verrijken met een gedragsmaatregel voor de duur van minimaal zes maanden en maximaal een jaar, welke eenmaal kan worden verlengd met ten hoogste dezelfde periode als waarvoor de maatregel was opgelegd. Bij het bestaan van een dergelijke maatregel binnen het jeugdstrafrecht brengen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit mee dat voorwaarden die langer duren dan zes maanden of bijzonder intensief van aard zijn bij voorkeur worden toegepast in het kader van de voorgestelde maatregel in plaats van in het kader van de voorwaardelijke veroordeling. Om duidelijkheid te bieden over de bijzondere voorwaarden die in het kader van de voorwaardelijke veroordeling kunnen worden toegepast, wordt voorgesteld ook deze voorwaarden uit te werken in een algemene maatregel van bestuur. Met uitzondering van het leerproject, dat al in de vorm van een taakstraf kan worden toegepast, kunnen in het kader van de voorwaardelijke veroordeling dezelfde voorwaarden worden toegepast als bij de voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis. Daarbij vervallen echter de beperkingen die in het kader van de voorlopige hechtenis gelden op grond van het onschuldbeginsel. Zo zijn in het kader van de voorwaardelijke veroordeling ook voorwaarden met een bestraffend karakter mogelijk. Voor de bij algemene maatregel van bestuur uit te werken bijzondere voorwaarden valt met name te denken aan ITB, vormen van herstelrecht of family group conferences, een contactverbod, locatieverbod of locatiegebod en een meldingsgebod. Tenslotte lijkt het raadzaam een algemene grondslag in de vorm van «andere voorwaarden, het gedrag van de verdachte betreffende» te behouden ten behoeve van de vereiste flexibiliteit.

1.8 Een aparte regeling van conservatoir beslag ten aanzien van jeugdigen

In het Actieprogramma Jeugd terecht is aangekondigd dat de mogelijkheid tot uitbreiding van inbeslagneming en verbeurdverklaring van – voor de jeugdige gevoelige – goederen zou worden onderzocht. Doel daarvan was om ten aanzien van jeugdigen vaker direct na aanhouding te kunnen reageren door middel van een lik-op-stuk-aanpak. Daarbij werd gedacht aan het ruimer toepassen van de bestaande mogelijkheden, waaronder voornamelijk de inbeslagneming van goederen waarmee het feit is gepleegd. Daarnaast zou worden gekeken of de juridische mogelijkheden tot inbeslagneming van goederen die uit de baten van het misdrijf zijn verkregen kunnen worden uitgebreid.

De bestaande straf van verbeurdverklaring voorziet al in de mogelijkheid om goederen waarmee het feit is gepleegd of die de directe opbrengst van het gepleegde delict vormen in beslag te nemen. Een goed voorbeeld hiervan is de inbeslagneming van de scooter waarmee een tasjesroof is gepleegd. De scooter waarmee het feit gepleegd is of waarmee het feit is gefaciliteerd, is vatbaar voor verbeurdverklaring en komt – vooruitlopend op de beslissing van de rechter daarover – in beginsel in aanmerking voor inbeslagneming. De verbeurdverklaring, of de inbeslagneming die daaraan voorafgaat, is – afgezien van het proportionaliteitsbeginsel – niet beperkt tot delicten van een bepaalde zwaarte of tot een bepaalde waarde van de goederen. De bestaande wetgeving staat op zichzelf dan ook niet in de weg aan een ruimer gebruik van deze mogelijkheid in de praktijk. Anders ligt het ten aanzien van de mogelijkheid die de bestaande wetgeving biedt tot het leggen van conservatoir beslag, vooruitlopend op een eventueel door de rechter op te leggen geldboete of een ontnemingsmaatregel. De mogelijkheid hiertoe beperkt zich tot misdrijven waarop een geldboete staat van tenminste de vijfde categorie. Daaronder vallen weliswaar de meeste vermogensdelicten, maar er vallen ook enkele delicten niet onder, die nu juist veelvuldig door jeugdigen worden gepleegd. Hierbij valt met name te denken aan diefstal, vernieling en mishandeling. Diefstal leent zich goed voor het toepassen van zowel een geldboete als een ontnemingsmaatregel en ten aanzien van de andere genoemde delicten behoort het opleggen van een geldboete wel degelijk tot de mogelijkheden. Voor het leggen van conservatoir beslag is geen band van het betreffende goed met het strafbare feit vereist. Voldoende is dat gevaar bestaat dat voorwerpen van de verdachte na een onherroepelijke oplegging van een geldboete of ontnemingsmaatregel niet meer als verhaalsobject beschikbaar zijn en dat niet onwaarschijnlijk is dat een geldboete of een ontnemingsmaatregel zal worden opgelegd. Ook ten aanzien van jeugdigen kan het middel van het conservatoir beslag goed bruikbaar zijn, vooruitlopend op een op te leggen geldboete of een ontnemingsmaatregel. Doordat jeugdigen echter veelal minder zware delicten plegen dan volwassenen blijkt in de praktijk ten aanzien van jeugdigen niet vaak te zijn voldaan aan het vereiste van een feit waarvoor een geldboete van tenminste de vijfde categorie kan worden opgelegd. Daarom wordt thans voorgesteld om specifiek ten aanzien van jeugdigen de grens voor het leggen van conservatoir beslag te verlagen naar feiten waarop een geldboete staat van tenminste de vierde categorie. Daarmee wordt het beter mogelijk om ook ten aanzien van jeugdigen regelmatig gebruik te maken van de mogelijkheid tot het leggen van conservatoir beslag. Daarmee kan tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan een lik-op-stuk aanpak ten aanzien van jeugdigen aan wie naar verwachting een geldboete of – in een enkel geval zelfs een ontnemingsmaatregel – zal worden opgelegd. Voorts sluit dit aan bij het streven om aan jeugdigen, bij wie geen sprake is van achterliggende problematiek, vaker een geldboete op te leggen.

1.9 Kosten

Onderhavig wetsvoorstel dient er voor een belangrijk deel toe een duidelijke wettelijke basis te bieden aan een al gegroeide praktijk en aan de praktijk meer duidelijkheid te bieden over het juiste juridisch kader voor de toepassing van de verschillende strafrechtelijke interventies. Daarnaast dient het wetsvoorstel ertoe meer keuzeruimte te bieden aan de rechter bij het opleggen van sancties ten behoeve van verhoging van de effectiviteit van de op te leggen sancties. De voorstellen over het expliciteren van de bijzondere voorwaarden voor schorsing van de voorlopige hechtenis en voor de voorwaardelijke veroordeling zullen dan ook niet leiden tot extra kosten. Wel zal als gevolg daarvan hier en daar een verschuiving optreden in de fase waarin bepaalde interventies worden toegepast. Naar verwachting zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bijvoorbeeld vaker gebruik worden gemaakt van schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden. De bij de veroordeling op te leggen sanctie zal in die gevallen naar verwachting korter zijn omdat de rechter rekening zal houden met het deel van de interventie dat al heeft plaatsgevonden in het voorstadium. De verwachte toename van het aantal malen waarin de voorlopige hechtenis wordt geschorst kan ertoe leiden dat een minder groot beroep wordt gedaan op de capaciteit van de jeugd-inrichtingen. Als gevolg van de verruiming van de mogelijkheden tot het (vroegtijdig) toepassen van vormen van gedragsbeïnvloeding zal bovendien de straf van jeugddetentie minder vaak worden opgelegd. Daar tegenover staat echter dat capaciteit nodig zal kunnen zijn voor het alsnog tenuitvoerleggen van de voorlopige hechtenis of vervangende detentie als de bijzondere voorwaarden niet worden nageleefd of niet wordt meegewerkt aan de tenuitvoerlegging van de gedragsmaatregel. Ten aanzien van de ruimere mogelijkheden om sancties te combineren is de verwachting dat dit slechts leidt tot meer keuzemogelijkheden voor de rechter, en in een aantal gevallen tot een grotere effectiviteit van de interventies, maar per saldo niet tot langere of zwaardere straffen en diensgevolge evenmin tot extra kosten. Ten aanzien van de voorgestelde gedragsmaatregel is de verwachting dat de toepassing daarvan vooral in de plaats zal komen van gevallen waarin thans jeugddetentie wordt opgelegd of een langdurige leerstraf of een voorwaardelijke veroordeling met als bijzondere voorwaarde het aanvaarden van jeugdzorg dan wel het volgen van een individuele trajectbegeleiding. Voor zover de gedragsmaatregel daarnaast zal leiden tot enige aanzuigende werking is de verwachting dat het gaat om gevallen waarin de maatregel wordt ingevuld met jeugdzorg in gevallen waarin anders een justitiële reactie wordt gevolgd. Het ministerie van VWS zal voor deze verschuiving van kosten worden gecompenseerd. Het wetsvoorstel heeft daarnaast mede het doel een frequenter gebruik van conservatoir beslag ten aanzien van jeugdigen mogelijk te maken. Wanneer hiervan in de praktijk gebruik wordt gemaakt, kan dit leiden tot extra kosten voor de opslag van in beslag genomen goederen. Anderzijds zal het frequenter leggen van conservatoir beslag er naar verwachting toe leiden dat ten aanzien van jeugdigen ook vaker een geldboete zal worden gevorderd en opgelegd, wat zal leiden tot hogere opbrengsten.

Per saldo zal het wetsvoorstel naar verwachting geen extra kosten voor de Rijksbegroting met zich meebrengen. Wel zal het wetsvoorstel leiden tot enige aanzuigende werking van de toepassing van de gedragsmaatregel, waarbij justitiecapaciteit wordt omgezet in jeugdzorgcapaciteit bij VWS. In het kader van de evaluatie die in artikel IV van dit wetsvoorstel is voorzien, zal het verloop van deze kostenverschuiving worden gevolgd. Met VWS is afgesproken dat de budgettaire effecten met behulp van nacalculatie tussen beide departementen worden verrekend, waarbij het gaat om de extra zaken die toegeschreven kunnen worden aan het wetsvoorstel. Uit

ARTIKELSGEWIJS

De voorgestelde wijzigingen zijn in het algemeen deel al uitvoerig toegelicht. Daarom wordt volstaan met een korte artikelsgewijze toelichting.

Artikel I, onderdeel A

Op grond van artikel 77b van het Wetboek van Strafrecht kan de rechter ten aanzien van degene die ten tijde van het begaan van een strafbaar feit de leeftijd van zestien jaren doch nog niet die van achttien heeft bereikt, besluiten de toepassing van het jeugdstrafrecht achterwege te laten en de betrokken overeenkomstig het volwassenenstrafrecht berechten. De toepassing van het reguliere (volwassenen) strafrecht brengt mee dat voor bepaalde strafbare feiten een levenslange gevangenisstraf door de rechter kan worden opgelegd. In geval van de berechting van een persoon die ten tijde van het begaan van een strafbaar feit 16 of 17 jaar oud was, is het niet goed voorstelbaar dat de rechter een levenslange gevangenisstraf zal opleggen. Tot nu toe is deze dan ook nog nooit aan een minderjarige opgelegd. Het Comité inzake de rechten van het kind van de Verenigde Naties heeft niettemin verschillende keren de aanbeveling gedaan om de mogelijkheid van een levenslange gevangenisstraf ten aanzien van minderjarigen uit te sluiten (recentelijk in zijn conclusies naar aanleiding van de behandeling van het tweede Nederlandse rapport over de implementatie van het Verdrag voor de rechten van het kind van 30 januari 2004, VN Doc. CRC/C/15/Add.227). Hoewel – gelet op de Nederlandse rechtspraak – in feite sprake is van een theoretische mogelijkheid, wordt hierbij ter voldoening aan genoemd verdrag toch voorgesteld om de mogelijkheid van een levenslange gevangenisstraf voor deze gevallen uitdrukkelijk wettelijk uit te sluiten.

Artikel I, onderdeel B

De formulering van artikel 77g, tweede en derde lid, impliceert dat in beginsel alle combinaties van hoofdstraffen, bijkomende straffen en maatregelen mogelijk zijn. Het streven naar individueel maatwerk bij het opleggen van sancties aan jeugdigen maakt het wenselijk geen enkele combinatie wettelijk uit te sluiten. Het is aan de rechter om in elke individuele strafzaak het beoogde maatwerk te leveren en de proportionaliteit te bewaken.

Artikel I, onderdeel E

De wijziging van artikel 77p is ingegeven door de wens vanuit de praktijk om – voor gevallen waarin wegens een niet-betaalde boete of wegens een niet-uitgevoerde taakstraf vervangende hechtenis moet worden ten uitvoer gelegd – te voorzien in een wettelijke conversie naar het meerderjarigenstrafrecht indien de jeugdige op het moment van tenuitvoerlegging van de vervangende jeugddetentie de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. De omzetting naar het meerderjarigenstrafrecht vindt thans op grond van artikel 77k Sr plaats door de rechter op vordering van het openbaar ministerie. De rechter past deze conversie echter standaard toe waardoor een wettelijke conversie praktischer is en onnodige belasting van de rechterlijke macht voorkomt.

Bewust is het voorstel tot het introduceren van een wettelijke conversie naar het meerderjarigenstrafrecht beperkt tot de vervangende jeugd-

detentie en de voorwaardelijke jeugddetentie (zie onderdeel J). Artikel 77k blijft derhalve gelden voor de onvoorwaardelijke jeugddetentie. Een algehele wettelijke conversie zou een doorbreking betekenen van het principe dat de leeftijd van de verdachte ten tijde van het plegen van het delict bepalend is voor de vraag of het jeugdstrafrecht van toepassing is dan wel het meerderjarigenstrafrecht. Voor het maken van uitzonderingen op deze regel is rechterlijke tussenkomst gewenst. Het is van belang dat de rechter beoordeelt of de jeugdige inmiddels niet alleen in leeftijd maar ook in zijn ontwikkeling toe is aan een volwassenstraf en zo ja, welke straf dan het meest in aanmerking komt en of deze van gelijke duur moet zijn als de opgelegde jeugddetentie. De rechter kan bij gelegenheid van de omzetting van een jeugddetentie naar een gevangenisstraf bijvoorbeeld besluiten de duur van de straf te matigen. Hiervoor kan onder meer aanleiding bestaan wanneer sprake is van een aanzienlijk tijdsverloop tussen de oplegging van de straf en de tenuitvoerlegging. Voorts kan de rechter bij gelegenheid van de omzetting, wanneer daar aanleiding tot bestaat, eventueel beslissen tot voorwaardelijke niet-tenuitvoerlegging van een deel van die straf. Na de omzetting vervalt immers deze mogelijkheid van artikel 77j, vierde lid.

Artikel I, onderdeel F

Voor het opleggen van de gedragsmaatregel is een voorafgaand advies vereist van de raad voor de kindbescherming. Dit advies moet de rechter voldoende informatie geven over de vraag of het opleggen van de gedragsmaatregel aangewezen is en zo ja, waar deze – gelet op de problematiek van de jeugdige – uit zou moeten bestaan. Op grond van het derde lid van artikel 77w moet de rechter immers bepalen waar de maatregel uit bestaat. Overigens kan daarbij worden volstaan met een globale omschrijving van de inhoud van de maatregel. De instantie of organisatie die op grond van de uitspraak wordt belast met de uitvoering van het programma is op grond van het vijfde lid verplicht tot het vaststellen van een plan dat is afgestemd op de problematiek van de veroordeelde jeugdige. In dat plan worden de bestanddelen van de maatregel nader uitgewerkt. De omschrijving van de maatregel in het vonnis moet uiteraard wel voldoende aanknopingspunten bevatten voor de gewenste samenstelling daarvan. Voorts moet uit het vonnis blijken of de maatregel ambulant dan wel intramuraal moet worden tenuitvoergelegd of een combinatie van beide. Tenslotte moet de instantie of organisatie die wordt belast met de uitvoering ervan in het vonnis worden genoemd. De jeugdreclassering is belast met de voorbereiding en ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de gedragsmaatregel en heeft op grond daarvan een coördinerende taak wanneer onderdelen van de gedragsmaatregel door verschillende instanties en/of organisaties worden uitgevoerd.

Bewust is afgezien van een regeling omtrent de weigerende observandus, zoals deze is opgenomen in artikel 77s, vierde lid. Jeugdigen die niet bereid zijn mee te werken aan de advisering aan de rechter hebben veelal een problematiek die te zwaar is om hen in aanmerking te brengen voor de gedragsmaatregel. De gedragsmaatregel zal immers veelal bestaan uit ambulante begeleiding ofwel uit intramurale jeugdzorg binnen een relatief open regime. Een weigerende observandus past derhalve niet binnen doelgroep waar de gedragsmaatregel op ziet. De maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen zal voor dergelijke jeugdigen een meer geschikt kader bieden.

Anders dan bij bijvoorbeeld jeugddetentie is voor een goede tenuitvoerlegging van de gedragsmaatregel vereist dat de jeugdige meewerkt aan de behandeling, begeleiding of trainingen die onderdeel uitmaken van het programma. Artikel 77wa bepaalt dat de rechter in het vonnis beveelt dat

wanneer de jeugdige niet naar behoren aan de tenuitvoerlegging van de maatregel meewerkt, vervangende jeugddetentie zal worden toegepast. Deze regeling is vormgegeven naar analogie van artikel 77n met betrekking tot de taakstraf. Belangrijk verschil is dat de maatregel in tegenstelling tot de taakstraf in maanden in plaats van in uren wordt opgelegd. Op grond van het vierde lid is artikel 77p van overeenkomstige toepassing. Op grond hiervan vindt de tenuitvoerlegging van de vervangende jeugddetentie plaats op bevel van het openbaar ministerie.

Artikel 77wb voorziet in de mogelijkheid de maatregel te verlengen. Deze bepaling is vormgegeven naar analogie van artikel 77t inzake de verlenging van de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Belangrijke verschillen zijn echter dat de gedragsmaatregel slechts eenmaal kan worden verlengd en dat de verlenging niet plaatsvindt voor een in de wet bepaalde tijd maar voor ten hoogste dezelfde tijd als waarvoor de maatregel aanvankelijk was opgelegd. De voorgestelde regeling biedt de rechter maximale armslag om de maatregel op maat toe te passen. Artikel 77u is van overeenkomstige toepassing. Op grond hiervan wordt de beslissing over de verlenging bij beschikking genomen, nadat de veroordeelde, en indien deze minderjarige is, ook degenen die het gezag over hem uitoefenen, zijn gehoord of behoorlijk opgeroepen. Voor de verlenging van de maatregel is een voorafgaand advies van de raad voor de kinderbescherming vereist. In het geval dat de gedragsmaatregel jeugdzorg inhield, ligt het voor de hand dat de raad voor de kinderbescherming alvorens zijn advies uit te brengen overleg pleegt met het bureau jeugdzorg over de vraag of jeugdzorg ook in het kader van de verlenging aangewezen is. Is dat het geval, dan kan immers een nieuw indicatiebesluit vereist zijn.

Evenals de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, wordt de tenuitvoerlegging van de gedragsmaatregel – al dan niet na verlenging – gewoon voortgezet als de jeugdige inmiddels de leeftijd achttien jaar heeft bereikt.

Alvorens de gedragsmaatregel op te leggen wint de rechter het advies in van de raad voor de kinderbescherming. Dit vereiste is lichter dan voor maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, waarbij advies van tenminste twee gedragsdeskundigen vereist is. Anders dan bij de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, waarbij de rechter advies behoeft omtrent de vraag of de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen de maatregel verlangen, wordt ten aanzien van de gedragsmaatregel een advies van de raad voor de kinderbescherming voldoende geacht. Bij de advisering van de rechter over het opleggen van de maatregel staat de vraag centraal of de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte. De raad voor de kinderbescherming wordt geacht over voldoende deskundigheid te beschikken om die vraag te kunnen beantwoorden. Voorts geldt dat wanneer de maatregel (deels) wordt ingevuld met vormen van jeugdzorg, een indicatiebesluit van het bureau jeugdzorg vereist is. Een eventuele gedragsstoornis die relevant is voor de keuze van het type jeugdzorg, zal in dat kader worden gesignaleerd. De raad lijkt voor deze advisering de meest aangewezen organisatie omdat van deze organisatie mag worden verlangd inzicht te hebben in zowel de situatie van de jeugdige als diens problematiek en de gewenste (verdere) aanpak daarvan. Zo is de raad voor de kinderbescherming bij uitstek de organisatie die borg moet staan voor een goede wisselwerking tussen het straf- en het civiele recht indien vanuit beide trajecten een maatregel wenselijk wordt geacht. Daarbij is uiteraard ook de rol van de raad voor de kinderbescherming als casusregisseur van belang. Op grond van het voorgestelde artikel 77wb beslist de rechter ook over een eventuele verlenging

van de maatregel op basis van een advies van de raad voor de kinderscherming.

Voorlopige hechtenis wordt bij een maatregel niet verrekend, maar de rechter kan er uiteraard wel rekening mee houden. Dit ligt zeker voor de hand wanneer in de fase van de voorlopige hechtenis met de gedragsbeïnvloedende aanpak al een aanvang is gemaakt. Zie hiervoor ook de toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 493 Sv.

Artikel I, onderdeel G

Het voorgestelde eerste lid van artikel 77x leidt ertoe dat de rechter ook ten aanzien van de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige kan bepalen dat deze geheel of gedeeltelijk niet ten uitvoer wordt gelegd. Op grond van artikel 77z kunnen daar vervolgens – naast de algemene voorwaarden – ook bijzondere voorwaarden aan worden verbonden. Naar verwachting zal deze mogelijkheid in de praktijk niet veelvuldig worden toegepast. Alles wat in het kader van bijzondere voorwaarden van de jeugdige kan worden verlangd, kan immers ook onderdeel worden gemaakt van de maatregel zelf. De maatregel als stok achter de deur zal in dat geval niet veel betekenis hebben ten opzichte van de gestelde voorwaarden. Vanwege het feit dat onderhavig wetsvoorstel er tevens toe dient het aantal sancties en het aantal combinatiemogelijkheden van sancties uit te breiden, gaat het niet aan juist deze mogelijkheid op voorhand uit te sluiten. Aangezien ook de maatregel plaatsing in een justitiële jeugdinrichting geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk kan worden opgelegd en deze mogelijkheid ingevolge wetsvoorstel 29 413¹ naar verwachting binnenkort ook voor de taakstraf in de wet wordt opgenomen, leidt het streven naar een heldere wetsystematiek ertoe ook ten aanzien van onderhavige maatregel de voorwaardelijke variant mogelijk te maken.

Artikel I, onderdeel I

Als gevolg van dit wetsvoorstel komt het tweede lid van artikel 77z, op grond waarvan als bijzondere voorwaarde kan worden gesteld dat de veroordeelde zich zal laten opnemen in een inrichting, niet zijnde een inrichting als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, te vervallen. Deze bijzondere voorwaarde is niet meer nodig nu de voorgestelde gedragsmaatregel een geschikte juridische titel biedt voor plaatsing van een jeugdige in een jeugdzorginstelling.

Om aan de praktijk meer duidelijkheid te bieden over de bijzondere voorwaarden die in het kader van de voorwaardelijke veroordeling kunnen worden toegepast, wordt voorgesteld deze voorwaarden uit te werken in een algemene maatregel van bestuur. Deze opzet sluit aan bij de voorgestelde opzet voor de bijzondere voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, ten aanzien waarvan eveneens wordt voorgesteld deze in een algemene maatregel van bestuur uit te werken. De voorwaarden die kunnen worden gesteld bij de schorsing van de voorlopige hechtenis, kunnen in beginsel ook worden gesteld bij de voorwaardelijke veroordeling. Dit ligt slechts anders ten aanzien van de leerprojecten. Het stellen van een leerproject als voorwaarde bij de voorwaardelijke veroordeling lijkt niet passend, gezien het feit deze via de taakstraf als zelfstandige straf kan worden opgelegd. Voorts behoeft bij de voorwaardelijke veroordeling geen rekening te worden gehouden met het onschuldbeginsel omdat de voorwaarden worden opgelegd bij rechterlijk vonnis. Daardoor zijn de voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling aan minder beperkingen gebonden dan de voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis. Wel ligt het voor de hand bij de uitwerking van

¹ Wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en enige andere wetten onder meer naar aanleiding van evaluatieonderzoeken; Kamerstukken II 2003/04, 29 413, nrs. 1–2.

de voorwaarden de duur daarvan beperkt te houden tot bijvoorbeeld maximaal zes maanden. De achtergrond daarvan is dat voorwaarden die langer duren dan zes maanden bij voorkeur opgelegd zouden moeten worden in het kader van de gedragsmaatregel.

Artikel I, onderdeel J

Met de wijziging van artikel 77dd wordt voorzien in een wettelijke conversie naar het meerderjarigenstrafrecht indien de jeugdige op het moment van tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde jeugddetentie de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. De omzetting naar het meerderjarigenstrafrecht vindt thans op grond van artikel 77k Sr plaats door de rechter op vordering van het openbaar ministerie. Het is voor de rechter thans niet mogelijk om – buiten de mogelijkheid van artikel 77k om – ambtshalve te besluiten tot omzetting van de voorwaardelijke jeugddetentie naar een gevangenisstraf (Vgl. HR 23 maart 2004, LJN AO 1751 en HR 8 juni 2004, LJN AO8370). Aangezien op grond van artikel 77dd, eerste lid, een last van de rechter vereist is voor de tenuitvoerlegging van de jeugddetentie of gevangenisstraf, is in de vereiste rechterlijke tussenkomst al voorzien. Op grond van het eerste lid onder b kan de rechter voorts gelasten dan slechts een gedeelte van de jeugddetentie of gevangenisstraf zal worden tenuitvoergelegd. Langs die weg kan derhalve ook worden voorzien in een eventuele matiging van de duur van de tenuitvoer te leggen voorwaardelijke straf. Een omzetting via de route van artikel 77k is dan ook onnodig omslachtig.

Artikel II

Het voorgestelde artikel 488a leidt ertoe dat ten aanzien van jeugdigen ook conservatoir beslag kan worden gelegd in geval van verdenking van of veroordeling voor een misdrijf waarvoor een geldboete van de vierde categorie kan worden opgelegd. Het leggen van conservatoir beslag in geval van misdrijven waarop een hogere dan de vierde categorie geldboete staat, blijft uiteraard ook mogelijk. Overigens blijft ongewijzigd het algemene vereiste voor het leggen van conservatoir beslag dat de jeugdige eigenaar moet zijn van het voorwerp waarop dergelijk beslag wordt gelegd.

Artikel III, onderdeel A

De wijziging van artikel 3 van de Wet op de jeugdzorg voorziet in de mogelijkheid voor de rechter om de gedragsmaatregel op te leggen, ook in het geval waarin hij daarmee afwijkt van het indicatiebesluit van het bureau jeugdzorg dan wel in het geval dat het bureau jeugdzorg in het geheel geen indicatiebesluit heeft genomen. De achtergrond hiervan is dat de rechter de maatregel op moet kunnen leggen wanneer is voldaan aan de op grond van artikel 77w daarvoor geldende voorwaarden en het opleggen daarvan naar zijn oordeel wenselijk is. De rechter zou tezeer in zijn mogelijkheden worden beperkt wanneer hij de maatregel niet zou kunnen opleggen, ook al zou zijn voldaan aan de wettelijke voorwaarden daarvoor, alleen door het feit dat het bureau jeugdzorg een andersluidende indicatie afgeeft of geen indicatie afgeeft. Naar verwachting zal door voorafgaande afstemming tussen de raad voor de kinderbescherming en het bureau jeugdzorg kunnen worden voorkomen dat op deze regeling omtrent de gelijkstelling veelvuldig een beroep moet worden gedaan.

Artikel III, onderdeel B

De wijziging van artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wet op de jeugdzorg strekt ertoe de taken van bureau jeugdzorg uit te breiden met het begeleiden van de jeugdige die is veroordeeld tot de gedragsmaatregel indien de rechter bureau jeugdzorg voor die begeleiding heeft aangewezen.

Artikel V, onderdeel A

Met het oog op de rechtszekerheid is ten aanzien van onderdelen van het wetsvoorstel voorzien in overgangsrecht. De verruiming van mogelijkheden tot het combineren van sancties wordt op grond van de hier opgenomen overgangsbepaling slechts toegepast met betrekking tot feiten ten aanzien waarvan de vervolging is aangevangen na inwerkingtreding van deze wet .

Artikel V, onderdeel B

De gedragsmaatregel wordt op grond van deze overgangsbepaling slechts opgelegd voor feiten ten aanzien waarvan de vervolging is aangevangen na inwerkingtreding van de wet. Overigens wordt met de voorgestelde gedragsmaatregel niet beoogd of verwacht dat jeugdigen zwaarder zullen worden bestraft dan zij waren geweest zonder gedragsmaatregel binnen het sanctiearsenaal. Wel wordt beoogd de rechter in staat te stellen een effectievere en voor de ontwikkeling van de jeugdige gunstiger sanctie te kunnen opleggen dan zonder gedragsmaatregel mogelijk zou zijn.

Artikel V, onderdeel C

De omzetting van rechtswege van de vervangende jeugddetentie naar de vervangende hechtenis vindt op van het voorgestelde overgangsrecht slechts plaats voor zover de veroordeling is uitgesproken na inwerkingtreding van deze wet. Behalve dat het beginsel van rechtszekerheid zich zou verzetten tegen onmiddellijke werking van de voorgestelde wijziging van de artikelen 77l, vijfde lid, en 77p, vierde lid, zou de rechter ten aanzien van reeds veroordeelde jeugdigen ook niet in staat zijn geweest in het vonnis of de beslissing te bepalen dat de veroordeelde ook in geval van meerderjarigheid in aanmerking komt voor vervangende jeugddetentie.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner