

Vergaderjaar 2006–2007

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. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 december 2006

Verheugd heb ik kennis genomen van de positieve ontvangst bij vele fracties van het wetsvoorstel gedragsbeïnvloeding jeugdigen. De doelstellingen en de opzet van het wetsvoorstel worden tot mijn genoegen breed gedragen. Graag ga ik in het navolgende op de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen in.

1. Inleidende opmerkingen

Voor beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of wordt overwogen, conform de doe-normaal systematiek, ook bijzondere aandacht te vragen voor de contractfase (het ik-doe-normaal-contract) wil ik op deze plaats graag verwijzen naar het voortgangsbericht aan de Tweede Kamer van 3 maart 2006 over de experimenten met het «Ik doe normaal contract» en het «Doe normaal bevel» (Kamerstukken II 2005/06, 28 684, nr. 79). In de brief wordt nader ingegaan op deze instrumenten. Op deze plaats wil ik ook verwijzen naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 5 waarom op dit moment onvoldoende mogelijkheden bestaan tot maatwerk en effectiviteit en waarom dit wetsvoorstel wel bijdraagt aan realisatie van de doelstelling.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom ervoor is gekozen de gedragsmaatregel te beperken tot jeugdigen. Zij menen dat ook bij volwassenen een aparte maatregel op dit gebied de nodige diensten kan bewijzen. De gedragsmaatregel heeft, zoals dat binnen het jeugd-sanctierecht gebruikelijk is, een sterk pedagogische inslag. Voor oplegging is immers een van de vereisten dat de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke ontwikkeling van de jeugdige. De gedragsmaatregel kan worden opgelegd aan de jeugdige die ten tijde van het begaan van het delict nog geen 18 jaar is (artikel 77a Sr). In bepaalde omstandigheden kan de gedragsmaatregel ook worden opgelegd aan een persoon die ten tijde van het delict ouder dan 18 jaar is, doch jonger dan 21 jaar (artikel 77c Sr). Dit betekent onder meer dat de oplegging van de maatregel weliswaar aan leeftijdsgrenzen is verbonden, maar dat de tenuitvoerlegging van de gedragsmaatregel ook kan doorlopen tot na het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd. Naast de minderjarigen kan de gedrags-

maatregel dus ten aanzien van jongvolwassenen ook de nodige diensten bewijzen. Bij volwassen delinquenten kan niet meer van een pedagogische inslag van het sanctierecht sprake zijn, zoals dat bij jeugdigen wel het geval is. Niettemin beoogt iedere sanctie het gedrag van de veroordeelde te beïnvloeden en hem voor te bereiden op terugkeer in de maatschappij. Binnen het sanctierecht voor volwassenen bestaan hiertoe diverse mogelijkheden, bijvoorbeeld in de sfeer van de voorwaardelijke veroordeling. Het volwassenenrecht kent met het oog hierop ook strafrechtelijke maatregelen, bijvoorbeeld de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD).

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het afgelopen decennium een verschuiving heeft plaatsgevonden vanuit het civielrechtelijke optreden in geval van deviant gedrag bij jeugdigen, naar het strafrechtelijk afdoen van dergelijk gedrag. De opmerking van de leden wordt ondersteund door een onderzoek uit 2001, betreffende de evaluatie van het jeugdstrafrecht (Criminaliteit en Rechtshandhaving 2001, *Ontwikkelingen en samenhangen*, W. van der Heide en A. Th. J. Eggen, WODC 2003). Daarbij is onderzocht of meer gevallen strafrechtelijk in plaats van civielrechtelijk werden afgedaan. Dat bleek in verband met een snellere plaatsing in de justitiële jeugdinrichtingen het geval te zijn. Of deze verschuiving zich nog steeds voordoet, is niet nader onderzocht. Er is een bepaalde beleidsvrijheid om bij deviant gedrag te kiezen voor het kader voor afdoening van zaken. Ook kunnen beide kaders in combinatie worden aangewend.

De leden aan het woord vragen of het niet beter zou zijn om in het kader van de gedragsmaatregel tevens te bezien of en hoe de civielrechtelijke justitiële hulpverlening meer mogelijkheden zou kunnen bieden de gedragsverandering van de jongere onder de 12 jaar te bewerkstelligen. Bovendien krijgen de leden van de regering graag een overzicht van civielrechtelijke gedragsmaatregelen voor jongeren tot de leeftijd van 12 jaar. In het vrijwillige en civielrechtelijke kader, mogelijk vanaf de geboorte van een kind, gaat het steeds om het verbeteren van de ontwikkeling van kinderen. De jeugdzorg is niet alleen gericht op de bescherming van de veiligheid van kinderen maar ook op gedragsverandering van kinderen en ouders of opvoeders waar dat nodig is. Inzet van specifieke aanpakken in een geval dat een kind jonger dan 12 jaar al het criminele pad bewandelt, is bijvoorbeeld de opvoedingsondersteuning voor ouders van kinderen vanaf acht jaar met (een verhoogd risico op) politiecontacten. Hiervoor zijn twee vormen van gezinsondersteuning ontwikkeld. Het betreft enerzijds een reeks van interventies die oploopt van licht tot zwaar, waaronder een opvoedcursus en een intensieve oudertraining. Anderzijds gaat het om een module (binnen het geïndiceerde zorgaanbod) van intensieve orthopedagogische gezinsbehandeling, specifiek gericht op het voorkomen van recidive. Momenteel worden deze methodieken op kleine schaal geïmplementeerd en op hun effectiviteit getoetst. Hoewel in eerste instantie bedoeld als aanbod in het vrijwillige kader (lokaal preventief en jeugdzorg), leent een aantal van de methodieken zich uitstekend voor inzet in het civielrechtelijk kader. Het is goed denkbaar dat bijvoorbeeld in het kader van een ondertoezichtstelling (ots), de gezinsvoogd de ouders begeleidt naar deze vormen van ondersteuning. Voorts kan gewezen worden op de ontwikkeling van een gesloten aanbod van jeugdzorg vooruitlopend op het wetsvoorstel dat de scheiding van strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen zal realiseren. In dat kader heeft de jeugdinrichting Horizon een vorm van besloten jeugdzorg inhoudende verblijf ontwikkeld, speciaal voor kinderen onder de 12 jaar. Dit als alternatief voor de plaatsing van deze kinderen in een justitiële jeugdinrichting.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat maar zeer summier aandacht wordt besteed aan de wijzigingen die de wet zal hebben voor de departementale afstemming. Zij vragen van de regering een overzicht per betrokken ministerie van wijzigingen die het wetsvoorstel zal hebben voor de taakverdeling en afstemming van de diverse ministeries. Het wetsvoorstel sluit aan bij de bestaande verdeling van taken en verantwoordelijkheden. De nadere uitwerking en invulling van de gedragsmaatregel wordt in nauwe samenwerking met het Interprovinciaal overleg (IPO), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Maatschappelijk Ondernemers-groep (MO-groep) en andere ketenpartners voorbereid. Daartoe is een werkgroep ingesteld waarin alle betrokken overheden en organisaties zijn vertegenwoordigd. Deze werkgroep beraadt zich ook op de taakverdeling en de afstemming tussen de diverse overheden en organisaties, waarbij de toepassing van jeugdzorg in een strafrechtelijk kader een belangrijk aandachtspunt vormt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten in hoeverre in de duur van de maatregel is begrepen de periode die eventueel al in hechtenis is doorgebracht. De verplichting voor aftrek van reeds ondergane voorlopige hechtenis (artikel 27, eerste lid, Sr) geldt voor gevangenisstraf, hechtenis en taakstraf. Bij een strafrechtelijke maatregel behoeft voorlopige hechtenis niet te worden verrekend. De rechter kan er bij het bepalen van de duur van de maatregel 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.

De leden aan het woord vragen of in dit verband is overwogen om een soortgelijke bepaling als in artikel 38n, tweede lid, Sr op te nemen. Op grond van artikel 38n, tweede lid, Sr kan de rechter bij het bepalen van de duur van de maatregel plaatsing in een ISD rekening houden met de tijd die in voorlopige hechtenis is doorgebracht. Gelet op het specifieke karakter van de Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV) – een vrijheidsbenemende maatregel van maximaal twee jaar voor aan hard drugs verslaafde veelplegers met het oog op reductie van ernstige overlast en het oplossen van een individuele (verslavings)problematiek – vond de wetgever het zinvol uitdrukkelijk te bepalen dat de rechter bij het bepalen van de duur van de SOV rekening kan houden met de reeds ondergane voorlopige hechtenis, en daarmee dus met de wijze waarop die heeft plaats gevonden. Deze bepaling is zonder wijziging overgenomen voor de regeling betreffende de plaatsing in een ISD.

Ik acht de introductie van een dergelijke bepaling voor het jeugdstrafrecht nodig noch wenselijk. Er is niet gebleken dat in het jeugdstrafrecht behoefte bestaat aan een specifieke voorziening op dit punt. Het ontbreken van een dergelijke bepaling staat er niet aan in de weg dat de strafrechter bij het opleggen van een voor de opvoeding van een jeugdige noodzakelijke maatregel desgewenst rekening houdt met de duur van de reeds ondergane voorlopige hechtenis.

Anders dan de leden van de fractie van de ChristenUnie aannemen, wordt de voorgestelde maatregel niet ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinstelling. Daartoe strekt de maatregel plaatsing in een instelling voor jeugdigen (PIJ-maatregel). Met de gedragsmaatregel wordt beoogd dat de jeugdige een behandeling, begeleiding of training buiten de gesloten setting van een justitiële jeugdinstelling krijgt. Het is de bedoeling dat de maatregel zoveel als mogelijk wordt 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 leden vragen welke organisaties of instellingen daarvoor in aanmerking komen. Enkele bestaande jeugdzorginstellingen bieden hiertoe al een 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. In het kader van het implementatietraject zal nog nader worden bekeken welke organisaties of instellingen in aanmerking komen. Dan zal tevens de vraag van de leden, of dit ook particuliere internaten kunnen zijn, worden meegenomen.

Deze leden vragen aan welke type eisen deze organisaties of instellingen zullen moeten voldoen. Een (justitiële) gedragsinterventie is gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag om ondermeer recidive te voorkomen. Om de kwaliteit van gedragsinterventies te kunnen vaststellen, heeft het ministerie van Justitie de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie ingesteld. Deze commissie is opgericht vanuit de programma's Jeugd terecht en Terugdringen Recidive. Deze maken onderdeel uit van het kabinetsbrede programma «Naar een veiliger samenleving». De commissie beoordeelt de kwaliteit van intramurale en extramurale gedragsinterventies en bekijkt of gedragsinterventies (kunnen) leiden tot vermindering of het voorkomen van recidive. Het is de bedoeling dat negatief beoordeelde gedragsinterventies niet meer worden uitgevoerd. Justitie zal in de toekomst alleen positief beoordeelde gedragsinterventies financieren. Voor de (niet-justitiële) gedragsinterventies bestaan er onafhankelijke panels van deskundigen die interventies beoordelen op effectiviteit. Daarbij vindt afstemming plaats met de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Het is de bedoeling dat deze begin 2007 overgaan in één landelijke structuur.

Ingevolge het voorgestelde artikel 77w, vijfde lid, Sr kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de eisen waaraan de instellingen of organisaties moeten voldoen. In dat kader zou aansluiting kunnen worden gezocht bij bestaande regelingen op vergelijkbaar terrein. De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen bijvoorbeeld geeft aan dat er over het scholings- en trainingsprogramma nadere regels worden gesteld. De Regeling erkenning scholings- en trainingsprogramma geeft hier invulling aan en kent een systeem waarbij deels wordt aangesloten bij erkenningen van andere ministeries en deels eigen criteria worden gesteld.

Op de vraag hoe gehandeld zal worden als de duur van een afgerond programma, langer beslaat dan één jaar geven de leden van de fractie van de ChristenUnie zelf reeds het antwoord. Onder omstandigheden is dan inderdaad verlenging mogelijk.

Deze leden willen weten of het niet voor de hand ligt om de rechter de mogelijkheid te verschaffen deze twee jaar reeds in eerste aanleg op te leggen, nu een totale duur van twee jaar toch al mogelijk is. Voorgesteld wordt een gedragsmaatregel door de rechter op te leggen voor de duur van ten minste zes maanden en ten hoogste een jaar. Doel hiervan is om zowel qua zwaarte als qua duur van de sanctie het «gat» te dichten tussen enerzijds datgene wat nog passend wordt geacht in het kader van de taakstraf en voorwaardelijke veroordeling en anderzijds datgene wat mogelijk is in het kader van de PIJ-maatregel. Indien reeds in eerste aanleg duidelijk is dat een zwaardere sanctie van minimaal twee jaar nodig is voor het volgen van een succesvol programma, dan komt de PIJ-maatregel in aanmerking. De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregel zal in die gevallen te licht zijn.

3. Advisering over het wetsvoorstel

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de juridische consequenties van de instemming met deelname aan een leerproject als bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis, kan ik melden dat aan die instemming geen andere juridische consequenties

verbonden zijn dan dat de verdachte instemt met deelname aan een leertraject. De rechter kan bij het bepalen van de uiteindelijke strafmaat uiteraard wel rekening houden met het doorlopen project.

Deze leden vragen voorts wat de status is van een dergelijke instemming in verhouding tot het strafblad of een rapport in het persoonsdossier, ook bij latere vrijspraak van de jeugdige. In de artikelen 2 tot en met 5 van het Besluit justitiële gegevens is expliciet aangegeven welke strafzaken geregistreerd dienen te worden. Kortweg komt het erop neer dat in alle gevallen waarbij iemand, die 12 jaar of ouder is, als verdachte van een misdrijf wordt aangemerkt, er een registratie plaatsvindt in de justitiële documentatie. Alle beslissingen van het openbaar ministerie en alle uitspraken van de rechterlijke macht dienen te worden geregistreerd. Dat betekent dat ook de beslissing tot het toepassen van een bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis in de justitiële documentatie wordt geregistreerd. De instemming tot deelname aan een leerproject als bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis zal echter niet worden geregistreerd.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting niet is ingegaan op het risico dat door de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) werd gesignaleerd voor «net widening». Zij vragen op welke wijze kan worden voorkomen dat de wet leidt tot een ongewenste stapeling van sancties, onder het motto: baat het niet dan schaadt het niet. In principe brengt iedere nieuwe sanctiemogelijkheid het risico van net widening met zich mee. Dat mag op zichzelf echter geen reden zijn om het sanctiearsenaal en daarmee de mogelijkheden voor maatwerk beperkt te houden. De verwachting is dat toevoeging van de nieuwe maatregel 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. Wat betreft de keuze van sancties en de samenstelling van individuele sanctiepakketten mogen wij vertrouwen op de professionaliteit en zorgvuldigheid van de leden van staande en zittende magistratuur.

De leden van de GroenLinks-fractie vernemen graag van de regering hoe zij de retorische vraag beantwoordt van de Raad voor de rechtspraak of de huidige regelgeving niet ook voldoende mogelijkheden biedt om met de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige vergelijkbare resultaten te bereiken. Dit is mijns inziens geen retorische maar een legitieme vraag. Inderdaad biedt ook de huidige regelgeving al diverse mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding. Ook nu reeds worden gedragsbeïnvloedende programma's toegepast in het kader van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling. Daarmee is het jeugdstrafrecht er niet inzichtelijker op geworden. Zowel het onschuldbeginsel als de proportionaliteit is – wellicht onbedoeld en ongemerkt – onder druk komen te staan. Vanuit de uitvoeringsinstanties, óók de rechterlijke macht, is aangegeven dat onduidelijkheid bestaat over wat wel en niet mogelijk is in de voorwaardelijke sfeer. Daarom is ervoor gekozen om in de wet onderscheid te maken tussen enerzijds bijzondere voorwaarden en anderzijds de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige. Daarmee biedt de wet een duidelijker juridisch kader voor het opleggen van een (relatief) zware gedragsbeïnvloedende interventie. Voorts wordt het systeem van het jeugdstrafrecht daarmee transparanter en evenwichtiger. Wanneer de jeugdige aan wie de maatregel wordt opgelegd een vorm van jeugdzorg nodig heeft, is het mogelijk deze onderdeel te laten uitmaken van de maatregel. Een praktisch voordeel daarvan is dat de jeugdige zich niet los van het strafrechtelijk traject apart tot het bureau jeugdzorg hoeft te wenden, want het oordeel van het bureau jeugdzorg wordt ingewonnen in het kader van het strafrechtelijke traject.

Naar het oordeel van de leden van de fractie van GroenLinks is het niet meer dan terecht dat de RSJ bij dit wetsvoorstel de opmerking plaatst dat budgetneutraliteit bij de uiteindelijke uitvoering van dit wetsvoorstel onhoudbaar is. Goede begeleiding en eventuele trainingsprogramma's kosten geld maar bepalen bovenal het succes of het falen van interventies. Deze leden vragen de regering aan te geven op welke wijze zij aan deze zorgen tegemoet komt. Vooropgesteld wordt dat onderhavig wetsvoorstel moet voorzien in een betere aansluiting van de wet op de in de praktijk veelal bestaande situaties. Gelet hierop leidt dit wetsvoorstel naar verwachting niet tot extra kosten voor de Rijksbegroting en wordt per saldo uitgegaan van budgetneutraliteit. De verwachting is wel dat er een verschuiving zal optreden in de vorm van de sanctie, dat wil zeggen dat er minder intramurale en meer extramurale interventies komen. Door deze verschuiving in modaliteiten zullen bijgevolg budgetverschuivingen noodzakelijk zijn. Teneinde deze budgettaire effecten zo goed mogelijk in kaart te brengen wordt een monitor opgezet op basis waarvan in de eerste drie jaren interdepartementale compensatie plaats zal vinden. Door middel van voorfinanciering en vergoeding van implementatiekosten worden de uitvoeringsinstanties in staat gesteld de maatregel te implementeren. Deze leden vragen de regering aan te geven welke kwantitatieve én kwalitatieve toename van door jeugdigen begane delicten precies valt waar te nemen over de afgelopen twee decennia. Wegens beperkingen in de beschikbare gegevens is het niet goed mogelijk om te rapporteren over het aantal door jeugdigen gepleegde delicten voor de genoemde periode (1984–2004). Wel is de ontwikkeling in het aantal gehoorde minderjarige verdachten bekend (12 tot en met 17 jarigen). Omdat het verdachten betreft kan het dus zijn dat een deel van deze jongeren uiteindelijk niets heeft gedaan; hoeveel is niet precies bekend.

De meest recente politiecijfers van het CBS over (de ontwikkeling van) het aantal gehoorde minderjarige verdachten zijn beschikbaar tot en met 2004. De ontwikkeling in de afgelopen twee decennia van het aantal gehoorde minderjarige verdachten laat voor de grootste delictcategorieën – vernieling en openbare orde, eenvoudige diefstal, gekwalificeerde diefstal en geweld – een verschillend beeld zien.

Ten opzichte van 1984 is in 2004:

- het totale aantal gehoorde minderjarige verdachten 1,4 keer zo groot geworden (van 47 000 naar 65 000);
- het aantal wegens eenvoudige diefstal gehoorde minderjarige verdachten 0,8 keer zo groot geworden (dus gedaald);
- het aantal wegens gekwalificeerde diefstal gehoorde minderjarige verdachten 0,8 keer zo groot geworden (dus gedaald);
- het aantal wegens vernieling en openbare orde feiten gehoorde minderjarige verdachten 2,1 keer zo groot geworden;
- het aantal wegens geweld gehoorde minderjarige verdachten 4,7 keer zo groot geworden.

Sinds 1984 zijn de aantallen gehoorde minderjarige verdachten inzake vernieling en openbare orde, en geweld relatief sterk gegroeid ten opzichte van die wegens eenvoudige en gekwalificeerde diefstal. In 1984 besloegen de aantallen over de eerste twee categorieën gehoorde verdachten respectievelijk 21% en 6,5%; in 2004 is dat respectievelijk 32% en 23% (Criminaliteit en Rechtshandhaving 2004, WODC/CBS 2005).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het klopt dat de voorgestelde gedragsbeïnvloedende maatregel niet aanknoopt bij buiten de persoon van de jongere liggende oorzaken van de begane jeugddelicten (bijvoorbeeld gezinsproblematiek). Verklaringen voor crimineel gedrag worden vaak gezocht in de ontwikkeling van de persoonlijkheid en maatschappelijke omstandigheden. Naast deze factoren zijn er nog andere factoren die een rol spelen bij het ontstaan van crimineel gedrag. Gedacht kan worden aan gezins- en opvoedingsfactoren, factoren op het niveau

van school en leeftijdsgenoten en maatschappelijke en culturele factoren. Een strafrechtelijke maatregel wordt niet alleen toegesneden op de persoon van de dader, de aard en de ernst van het delict, maar ook op buiten de persoon liggende factoren, zoals gezinsfactoren. Positieve gezinsfactoren hebben een remmende invloed op het voortduren van delinquent gedrag en gezinsondersteuning in gezinnen met hoge concentraties risicofactoren kan in belangrijke mate bijdragen aan het voorkomen van criminaliteit. De gedragsbeïnvloedende maatregel beoogt nu juist een aanpak mogelijk te maken die gericht is op het behandelen of begeleiden van de jeugdige in verband met de gedragsproblemen die aan het crimineel gedrag ten grondslag liggen. Voor invulling van de gedragsmaatregel moet in dit kader worden gedacht aan het combineren van een of meer bestaande leerprojecten met individuele trajectbegeleiding (ITB), 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 aanpakken die gericht zijn op verbetering van het functioneren van het gezin zoals de Multisysteemtherapie (MST) en de Functionele gezinstherapie of Functional Family Therapy (FFT). De MST is een 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.

Deze leden werpen de vraag op of toename van de mogelijkheden tot gedragsverbetering van jeugdigen niet gepaard moet gaan met versterking van het financiële kader om te voorkomen dat de maatregel betreffende het gedrag van jeugdigen verwordt tot een noodgedwongen (extramuraal) alternatief voor andere sanctiemodaliteiten waar op dit moment capaciteitstekorten bestaan. Zoals hierboven aangegeven is de verwachting dat er een verschuiving zal plaatsvinden met als gevolg dat er minder intramuraal en meer extramuraal opgevangen gaat worden. Met het wetsvoorstel wordt niet primair beoogd eventuele capaciteitstekorten bij de organisaties op te lossen, daarvoor zijn andere trajecten in gang gezet, zoals Jeugdsancties Nieuwe Stijl. Het Prognosemodel Justitiële ketens beoogt inzicht te verschaffen in de behoefte aan sanctiecapaciteit voor zowel volwassenen als jeugdigen. Op basis van het model worden jaarlijks de te verwachten capaciteitstekorten en -overschotten geprognosticeerd waarna activiteiten in gang worden gezet om deze te kunnen opvangen.

4. Invoering van een gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen

De leden van de CDA-fractie signaleren dat het wetsvoorstel een juridische basis regelt voor de invoering van een gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen voor de duur van ten minste zes maanden en ten hoogste een jaar. Deze leden vragen of de duur van maximaal één jaar voor een dergelijke maatregel wel toereikend is om daadwerkelijk effect te sorteren.

Voor de duur van ten minste zes maanden en ten hoogste een jaar is gekozen omdat daarmee precies het «gat» wordt opgevuld tussen enerzijds datgene wat nog passend wordt geacht in het kader van de taakstraf of voorwaardelijke veroordeling en anderzijds datgene wat mogelijk is in het kader van de PIJ-maatregel. Voor het geval deze periode onvoldoende blijkt, voorziet artikel 77wb Sr van het wetsvoorstel in de mogelijkheid de maatregel te verlengen. De gedragsmaatregel kan eenmaal worden verlengd voor ten hoogste dezelfde tijd als waarvoor de maatregel aanvankelijk was opgelegd. De voorgestelde maatregel biedt de rechter en uitvoeringsinstanties derhalve voldoende armslag om de maatregel op

maat toe te passen. Indien een langduriger aanpak nodig is dan binnen de gedragsbeïnvloedende maatregel mogelijk is, dan kan de PIJ-maatregel daarvoor het juiste kader bieden.

In het verlengde van de vorige vraag vragen deze leden waarom, binnen bepaalde marges, de duur van de programma's niet aan de instellingen zelf wordt overgelaten. De maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige is een strafrechtelijke maatregel en daarmee een reactie op een door een jeugdige gepleegd strafbaar feit. In het strafrecht bepaalt, volgens de regels die daarvoor zijn gesteld, de rechter de duur van de sanctie die wordt opgelegd. De rechter laat zich daarbij, vooral bij het opleggen van een strafrechtelijke maatregel, adviseren door deskundigen. Bij de gedragsmaatregel is dit de raad voor de kindbescherming. Daarbij komt naast de inhoud van het programma ook de benodigde duur van het programma aan de orde. Het is aan de uitvoerende instanties om binnen de door de rechter aangegeven duur aan dit programma inhoud te geven. Het past niet binnen het strafrecht om de instellingen zelf deze duur te laten bepalen. Een strafrechtelijke maatregel is immers niet alleen een reactie op de problematiek van de jeugdigen maar primair op het gepleegde delict en dient daarmee in zekere verhouding te staan. De ruimte die aan de instellingen wordt geboden is enerzijds gelegen in de mogelijkheid om voor te stellen de maatregel te verlengen, indien het gedrag van de jeugdige daartoe aanleiding geeft. Het OM en de rechter zullen hierover verder beslissen. Anderzijds zullen de instellingen doorgaans een tijdsindicatie aangeven voor de programma's die zij aanbieden. Op deze wijze is er dus wel, zij het in beperkte mate, invloed van de instelling op de duur van het programma.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de regering stelt dat jongeren op grond van de voorgestelde strafrechtelijke gedragsbeïnvloedende maatregel van dezelfde voorzieningen gebruik zullen maken als jeugdigen die jeugdzorg nodig hebben zonder dat zij een strafrechtelijke achtergrond hebben. Zij vragen of de regering bedoelt dat jongeren op strafrechtelijke titel in dezelfde instelling samen kunnen worden geplaatst met jongeren op civielrechtelijke titel. En zo ja, hoe verhoudt zich dit met het voornemen van de regering om deze twee groepen gescheiden te plaatsen? Gebruikmaking van vormen van jeugdzorg in de zin van de Wet op de jeugdzorg in het kader van een strafrechtelijke maatregel zal alleen plaatsvinden ten aanzien van jeugdigen die volgens de criteria van de Wet op de jeugdzorg op basis van een daartoe genomen individuele beslissing in aanmerking komen voor jeugdzorg. Dit kan tot gevolg hebben dat een jeugdige die een delict heeft gepleegd, op basis van die individuele beslissing van dezelfde voorziening (niet zijnde een justitiële jeugdinrichting) gebruik maakt als een jeugdige die jeugdzorg nodig heeft zonder dat hij een strafrechtelijke achtergrond heeft. Deze situatie verschilt van die waarin een jeugdige met een kindbeschermingsmaatregel wordt geplaatst in een justitiële jeugdinrichting. Daarbij gaat het om samenplaatsing van jeugdigen met een kindbeschermingsmaatregel en jeugdigen die een strafbaar feit hebben gepleegd in de besloten setting van een justitiële jeugdinrichting.

Momenteel wordt wetgeving voorbereid ten aanzien van de gesloten vorm van jeugdzorg. Op 7 juli 2006 is bij koninklijke boodschap het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet in gesloten setting (gesloten jeugdzorg) ingediend (Kamerstukken II 2005/06, 30 644). In het kader van de scheiding van strafrechtelijke en civielrechtelijke jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen heeft het kabinet besloten dat onder regie van de Wet op de jeugdzorg gesloten zorgaanbod voor civielrechtelijke jeugdigen buiten de justitiële jeugdinrichtingen zal worden ontwikkeld.

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de precieze omstandigheden die tot de nieuwe maatregel aanleiding geven. Zo vragen zij hoe de term «persoonlijke omstandigheden» afgebakend wordt, waar het de beoordeling betreft of de jeugdige in aanmerking komt voor de voorgestelde gedragsmaatregel. Evenals het geval is bij de PIJ-maatregel (artikel 77s Sr), zal de rechter bij oplegging van de gedragsmaatregel een afweging moeten maken waarbij het gepleegde delict in de context wordt geplaatst van de persoonlijke situatie van de jeugdige, met name of de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de jeugdige. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mate waarin de jeugdige vóór het delict dat aanleiding geeft om de gedragsmaatregel te overwegen ook strafbare feiten heeft gepleegd, de mate waarin de jeugdige nog beïnvloedbaar lijkt of de mate waarin het plegen van delicten uiting lijkt te zijn van achterliggende problematiek. De beoordeling of een jeugdige in aanmerking komt voor de gedragsmaatregel moet per geval worden gemaakt. De gedragsmaatregel biedt dan ook de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Juist daarom is in de wettelijke regeling een advies van de raad voor de kindbescherming verplicht gesteld. Dit advies zal de rechter in staat moeten stellen een helder beeld van de jeugdige te krijgen en te kunnen beoordelen of een gedragsmaatregel een passende en effectieve reactie is op het gepleegde feit.

Deze leden krijgen graag meer inzicht in de gegevens waaruit blijkt in welke mate op dit moment plaatsing in een justitiële jeugdinrichting te zwaar blijkt en de voorwaardelijke veroordeling en taakstraf te weinig effectief (te licht) blijkt.

De mate waarin bepaalde sancties in individuele gevallen te licht of te zwaar blijken, laat zich niet uitdrukken in exacte aantallen. Dat er een lacune bestaat tussen de PIJ-maatregel enerzijds en een voorwaardelijke veroordeling of taakstraf anderzijds is bij diverse gelegenheden aangedragen door de verschillende organisaties die deel uitmaken van de strafrechtketen, en bevestigd tijdens twee expertmeetings die ter voorbereiding van het wetsvoorstel met alle betrokken ketenpartners zijn gehouden. Overigens zal de evaluatie van de nieuwe wet die binnen drie jaar na inwerkingtreding van deze wet moet worden uitgevoerd, uitwijzen of met de introductie van de nieuwe maatregel inderdaad in een behoefte wordt voorzien.

Deze leden willen verder weten of het mogelijk is dat de rechter zijn keuze tussen plaatsing in een justitiële jeugdinrichting en het opleggen van een gedragsmaatregel laat hangen van de kwaliteit en beschikbaarheid van plaatsen in justitiële jeugdinrichtingen. Indien de rechter van mening is dat in een specifiek geval een zeer langdurige behandeling nodig is, kan hij, ook na invoering van het voorliggende wetsvoorstel, een PIJ-maatregel opleggen. Denkt hij bij voorbaat echter aan een behandeling van in totaal zes tot twaalf maanden dan kan hij kiezen voor een gedragsmaatregel. De wettelijke vereisten van het voorgestelde artikel 77w Sr bevatten de ondergrens voor het opleggen van een gedragsmaatregel: 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. Er is geen aanleiding te verwachten dat de keuze tussen het opleggen van een PIJ-maatregel of een gedragsmaatregel beïnvloed zal worden door eventuele wachtlijsten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de afbakening zoals die wordt gegeven in artikel 77w Sr specifiek genoeg acht om te voorkomen dat de veroordeling van de jeugdige op andere gronden plaatsvindt dan op basis van de ernst, de veelvuldigheid en voorafgaande veroordelingen van de jeugdige. Ik acht de afbakening zoals die wordt gegeven in artikel 77w Sr voldoende specifiek. Het gaat hier niet om onge-

bruikelijke termen. De voorwaarde die de wet in artikel 77s, eerste lid, onder a, Sr stelt voor oplegging van de PIJ-maatregel richt zich ook op de ernst van het gepleegde delict. Artikel 77s, eerste lid, onder c, Sr schrijft voor dat de oplegging van de PIJ-maatregel in het belang moet zijn van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de jeugdige verdachte.

Deze leden constateren dat het wetsvoorstel voorziet in een procedure met het vereiste dat de rechter alvorens de maatregel op te leggen een met redenen omkleed advies inwint bij de raad voor de kinderbescherming. Zij vragen of het advies aan de rechter door de raad voor de kinderbescherming door een multidisciplinair team wordt opgesteld, opdat vervolgens in het oordeel van de rechter het beste kan worden aangesloten bij de persoon van de dader. Gelet op de zwaarte van de gedragsmaatregel (diverse programma's gedurende minimaal een half jaar tot maximaal één jaar) zal het raadsadvies door een multidisciplinair team worden opgesteld. Dit betekent een grotere inzet van gedragsdeskundigen en juridisch deskundigen dan bij andere jeugdstrafzaken. De werkwijze om te komen tot een advies voor oplegging van de PIJ-maatregel kan model staan voor de raadsadvisering bij de gedragsmaatregel. Voor de PIJ-maatregel is bepaald dat de rechter deze jeugdmaatregel pas oplegt na advisering door minimaal twee gedragsdeskundigen. Bij de gedragsmaatregel acht ik advisering door één gedragsdeskundige in beginsel toereikend.

De leden aan het woord stellen vragen hoe wordt omgegaan met jeugdigen die blijven ontkennen of niet mee willen werken aan het onderzoek van de raad voor de kinderbescherming. De voorgestelde regeling gaat niet uit van een bekentenis van het strafbare feit, noch van de instemming of bereidheid van de jeugdige voordat de maatregel kan worden opgelegd. Ook bij een jeugdige die het feit ontkent of die niet heeft meegewerkt kan de rechter derhalve overgaan tot het opleggen van de maatregel (vanzelfsprekend mits het feit bewezen is en de jeugdige hiervoor strafbaar). Wanneer de jeugdige evenwel niet heeft willen meewerken aan het onderzoek van de raad voor de kinderbescherming kan afgevraagd worden of de rechter over voldoende informatie beschikt om weloverwogen de gedragsmaatregel op te leggen. Omdat de maatregel gericht is op gedragsbeïnvloeding zal een zekere bereidheid tot deelname gewenst zijn. Tot welke juridische conclusie het ontbreken van de bereidheid tot medewerking zal leiden is aan de rechter. Hij zal moeten beoordelen of er ondanks zo'n weigering ruimte is voor oplegging van de nieuwe maatregel of dat de zaak met een van de bestaande sancties, bijvoorbeeld jeugddetentie of de PIJ-maatregel, moet worden afgedaan.

De middelen die de jeugdreclassering ten dienste staan wanneer de jeugdige gedurende de tenuitvoerlegging van de gedragsmaatregel tegenwerkt, zijn dezelfde als bij andere sancties waar de jeugdreclassering voor de tenuitvoerlegging verantwoordelijk is. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie. Zo kunnen waarschuwingen worden gegeven en is het uiterste middel het advies aan het openbaar ministerie de vervangende jeugddetentie te bevelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de methode van gedragsbeïnvloeding tussentijds kan worden gewijzigd. In het ingediende wetsvoorstel is niet expliciet voorzien in de mogelijkheid om gedurende de tenuitvoerlegging wijziging aan te brengen in het programma. Slechts indien de voorwaarden deze ruimte laten, kan hiervan sprake zijn. Naar aanleiding van de vragen van de leden ben ik voornemens om alsnog bij nota van wijziging te voorzien in de mogelijkheid van tussentijdse aanpassing van de voorwaarden. Dit zal in de praktijk nog meer flexibiliteit geven

om te reageren op onvoorziene situaties die tot bijstelling van het opgelegde programma dienen te leiden.

Wat betreft de procedure van omzetting, waar deze leden naar vragen, is gekozen om aan te sluiten bij de regeling die thans reeds voor mislukte taakstraffen geldt (artikel 77p Sr). In artikel 77wa, vierde lid, van het wetsvoorstel is artikel 77p van overeenkomstige toepassing verklaard. Op grond van deze regeling is het aan het openbaar ministerie om de vervangende jeugddetentie te bevelen, indien de jeugdige niet of in onvoldoende mate meewerkt aan de tenuitvoerlegging. Overigens zijn bij de beslissing van het openbaar ministerie ook andere instanties betrokken, zoals de jeugdreclassering die de jeugdige bij het programma begeleidt en eventueel de raad voor de kindbescherming. Voorts kan de zaak bij de rechter worden aangebracht indien de jeugdige zich niet kan verenigen met de beslissing van het openbaar ministerie.

De leden van de PvdA-fractie stellen een aantal vragen met betrekking tot de «vrijwilligheid» bij methoden van gedragsbeïnvloeding, waarbij medewerking van gezin of sociale omgeving is vereist. Op grond van het enkele feit dat anderen dan de jeugdige – zoals de sociale omgeving of het gezin – niet voldoende of helemaal niet meer willen meewerken, mag niet worden geoordeeld dat de jeugdige niet of onvoldoende heeft meegewerkt aan de tenuitvoerlegging van de gedragsmaatregel. Voordat de maatregel wordt opgelegd, worden zoveel mogelijk de betrokkenheid en bereidwilligheid van anderen dan de jeugdige in kaart gebracht. De raad voor de kindbescherming zal in het kader van zijn adviserende taak een inschatting maken en ook het bureau jeugdzorg zal – voor zover de maatregel jeugdzorg zal inhouden – dergelijke omstandigheden betrekken bij het opstellen van het indicatiebesluit. Aangenomen mag worden dat zowel de raad voor de kindbescherming als het bureau jeugdzorg voldoende deskundigheid in huis hebben om deze inschatting adequaat te kunnen maken. De ervaring bij andere strafrechtelijke programma's waar de sociale omgeving of het gezin betrokken wordt, leert dat men in het algemeen bereid is zijn medewerking te verlenen en dat de oorzaak van mislukking doorgaans niet terug te voeren is op gebrek aan medewerking van de omgeving en het gezin in de praktijk. Mocht deze situatie zich toch voordoen, dan kan dit aanleiding zijn om de maatregel tussentijds te wijzigen. Zoals hiervoor is aangegeven, ben ik voornemens om deze mogelijkheid alsnog bij nota van wijziging in het wetsvoorstel op te nemen. Tevens kunnen aan degenen die belast zijn met het ouderlijk gezag en die weigeren verder mee te werken, eventueel in het kader van een ots (uiteraard mits daartoe gronden zijn) aanwijzingen worden gegeven die de gedragsmaatregel ondersteunen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er voldoende capaciteit bestaat om de doelstelling te realiseren jeugdmaatregelen in het kader van deze wet zo veel mogelijk toe te passen in de woonomgeving van de jeugdigen. Het streven is en blijft om alle sancties zo dicht mogelijk in de woonomgeving van de jeugdige ten uitvoer te leggen voor zover dit mogelijk is. Bij de gedragsmaatregel zal het deels gaan om ambulante plaatsingen. Bij deze vorm kan maximaal invulling worden gegeven aan de wens om de maatregelen toe te passen in de woonomgeving van de jeugdige. Voor zover intramurale plaatsing aan de orde is, zijn de mogelijkheden vanzelfsprekend beperkter doch blijft het streven om dit zoveel mogelijk te doen in de woonomgeving van de jeugdige.

Deze leden vragen voorts op basis van welke criteria de effectiviteit wordt beoordeeld van de diverse projecten die kunnen worden opgelegd in het kader van de gedragsbeïnvloeding en bij wie hierover het eindoordeel ligt. Zoals ik reeds in paragraaf 2 heb aangegeven, heeft het ministerie van Justitie de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie ingesteld.

Voor het doen van beoordelingen, maakt de commissie gebruik van de volgende tien, ook in het buitenland aanvaarde, criteria:

1. Theoretische onderbouwing: de gedragsinterventie is gebaseerd op een expliciet veranderingsmodel waarvan de werking wetenschappelijk is aangetoond;
2. Selectie van justitiabelen: het type justitiabele waarop de gedragsinterventie zich richt wordt duidelijk gespecificeerd en geselecteerd;
3. Dynamische criminogene factoren: de gedragsinterventie is gericht op het veranderen van risicofactoren die samenhangen met het criminele gedrag;
4. Effectieve (behandel)methoden: er worden (behandel)methoden toegepast die aantoonbaar effectief of veelbelovend zijn;
5. Vaardigheden en protectieve factoren: de aanpak is mede gericht op het leren van praktische, sociale en probleemoplossende vaardigheden;
6. Fasering, intensiteit en duur: de intensiteit en duur van de gedragsinterventie sluit aan bij de problematiek van de deelnemer;
7. Betrokkenheid en motivatie: betrokkenheid van de deelnemer bij de gedragsinterventie en motivatie voor deelname moeten worden bevorderd en gestimuleerd;
8. Continuïteit: er moeten duidelijke verbindingen zijn tussen de gedragsinterventie en de totale begeleiding van de justitiabele;
9. Interventie-integriteit: de gedragsinterventie wordt op de juiste manier uitgevoerd;
10. Evaluatie: een doorlopende evaluatie geeft inzicht in de effectiviteit van de gedragsinterventie.

Essentieel is dat op basis van empirisch onderzoek wordt aangetoond dat de gedragsinterventie recidivevermindering van de deelnemers tot gevolg heeft. Indien dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat sprake is van een nieuwe interventie, dan dient helder te zijn op grond van welk wetenschappelijk onderzoek mag worden aangenomen dat de aanpak effectief zal zijn. In dit geval zal bij een eventueel verzoek voor verlenging van de erkenning (een erkenning vervalt na een periode van vijf jaar) op grond van empirisch wetenschappelijk alsnog moeten worden aangetoond dat de interventie recidivevermindering tot gevolg heeft. Het eindoordeel of bepaalde projecten in justitieel kader worden gefinancierd ligt bij de Minister van Justitie. Het standpunt van de Erkenningscommissie zal daarbij zwaar wegen zonet doorslaggevend zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het mogelijk is dat in sommige regio's of voor specifieke behandelmethoden het aanbod tekort schiet. Daarvan zou inderdaad sprake kunnen zijn. Anderzijds geldt dat onderhavig wetsvoorstel vooral moet voorzien in een duidelijke wettelijke basis voor een in de praktijk al bestaande situatie. Het voorzien in voldoende aanbod van zowel aanpakken in justitieel kader als van jeugdzorg en de landelijke spreiding daarvan heeft de constante aandacht.

Deze leden willen ook weten hoe voorkomen wordt dat de rechter noodgedwongen moet kiezen voor een behandelmethode waarvan de te verwachten effectiviteit niet optimaal is en of de regering een dergelijke situatie in lijn acht met de hoge eisen die moeten worden gesteld aan strafrechtelijke maatregelen. Het kabinet heeft extra middelen beschikbaar gesteld om wachtlijsten weg te werken. Om capacitaire redenen zal, naar het zich laat aanzien, dit probleem derhalve op termijn zijn opgelost. Ook inhoudelijk heeft de effectiviteit van de interventie mijn aandacht. Zoals gezegd is in september 2005 de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie ingesteld. Deze Commissie toetst alle interventies op effectiviteit. Na beoordeling en eventuele aanpassing van de programma's zullen alleen nog de als effectief beschouwde interventies worden aangeboden.

Ten aanzien van de termijn van de maatregel stellen deze leden de vraag waarom is gekozen voor de verlenging met dezelfde termijn als van de oorspronkelijk opgelegde duur. De leden vragen voorts hoe wordt omgegaan met situaties waarbij door onvoorziene omstandigheden de jeugdige het programma niet heeft kunnen afmaken en voor goede afronding een verlenging noodzakelijk is die korter is dan de oorspronkelijk opgelegde termijn. De leden willen in dit verband tevens weten of het voor de regering een optie is in de wet te voorzien in een maximale termijn van verlenging.

Het voorgestelde artikel 77wb Sr voorziet in de mogelijkheid de maatregel te verlengen. Deze bepaling is opgesteld naar analogie van artikel 77t Sr inzake de verlenging van de PIJ-maatregel. Een belangrijk verschil is echter dat de verlenging van de gedragsmaatregel niet plaatsvindt voor een in de wet bepaalde tijd maar voor ten hoogste dezelfde tijd als waarvoor de maatregel aanvankelijk was opgelegd. Dit betekent dat als de rechter een gedragsmaatregel heeft opgelegd voor acht maanden, die maatregel voor ten hoogste acht maanden kan worden verlengd. Een verlenging van een termijn korter dan acht maanden is dus ook mogelijk zodat er ruimte is om bij onvoorziene omstandigheden een programma af te maken. Nu wordt voorgesteld de gedragsmaatregel op te leggen voor de duur van ten hoogste een jaar, zal de maximale termijn van verlenging een jaar zijn. De voorgestelde regeling biedt de rechter maximale armslag om de maatregel op maat toe te passen. Het opnemen van de mogelijkheid tot verlenging met een langere periode dan die van de oorspronkelijk opgelegde duur ligt niet voor de hand. Met een verlenging van de termijn van de maatregel kan worden ingespeeld op onvoorziene omstandigheden. Voorts heeft de verlenging een afrondend karakter.

De leden van de VVD-fractie betwijfelen de meerwaarde van het voorstel om het bestaande sanctiearsenaal voor jeugdigen uit te breiden met een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige, die voorziet in een vorm van vrijheidsbeperking voor de duur van tussen de zes en twaalf maanden en die eenmaal te verlengen is. Deze leden stellen de vraag in hoeverre met deze maatregel van (her)opvoeding sprake is, aangezien de jeugdige behandeling, begeleiding of training krijgt buiten een justitiële jeugdinrichting en er sprake is van vrijheidsbeperking in plaats van vrijheidsontneming. De leden lijken te veronderstellen dat van (her)opvoeding alleen sprake kan zijn als er sprake is van vrijheidsontneming. Elke jeugdsanctie heeft echter een pedagogisch karakter en is gericht op heropvoeding. Voor de gedragsmaatregel geldt dat deze bij uitstek gericht is op heropvoeding. De maatregel kan uit verschillende onderdelen bestaan en wordt per geval op maat samengesteld. De maatregel wordt inderdaad niet ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting. Anders zou immers het onderscheid met de PIJ-maatregel onvoldoende zijn.

Deze leden stellen voorts de vraag of uitbreiding van het arsenaal van strenge jeugdinrichtingen en (her)opvoedingsmethoden (die vrijheidsontneming en heropvoeding combineren), zoals Den Engh en Glen Mills, en het bevorderen dat die jeugdsanctie in de praktijk vaker wordt opgelegd niet meer voor de hand ligt. De voorgestelde gedragsmaatregel komt voort uit de toegenomen behoefte om jeugdigen die in aanraking komen met het strafrecht in aanmerking te brengen voor vormen van (her)opvoeding. De voorgestelde maatregel voorziet in een «gat» 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 PIJ-maatregel. De gedragsmaatregel biedt 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. Het blijft wel

mogelijk om jeugdigen op titel van een PIJ-maatregel in de Glen Mills School te plaatsen. De voorgestelde maatregel voorziet derhalve in uitbreiding van de mogelijkheden tot heropvoeding en beperkt de bestaande mogelijkheden niet. Overigens dient te worden opgemerkt dat de effecten van de programma's van Den Engh en Glen Mills nog worden geëvalueerd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering verwacht dat in die gevallen waarin nu een taakstraf of voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden wordt opgelegd in de toekomst eerder de nieuwe maatregel zal worden opgelegd. Deze leden willen tevens weten of de regering verwacht dat in die gevallen waar nu de PIJ-maatregel wordt opgelegd in de toekomst eerder de nieuwe maatregel zal worden opgelegd. De verwachting ten aanzien van de voorgestelde gedragsmaatregel is 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 voorwaarden het aanvaarden van jeugdzorg dan wel het volgen van ITB. Een van de voorwaarden voor het opleggen van de PIJ-maatregel heeft te maken met de beveiliging van de maatschappij. De veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen moet het opleggen van deze maatregel eisen (artikel 77s, eerste lid, onder b, Sr). De jeugdige dader moet een gevaar zijn voor andere personen of voor goederen. Indien de jeugdige een gevaar is voor zijn omgeving zal – ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel – in principe de PIJ-maatregel worden opgelegd. Wellicht dat in enkele gevallen de gedragsmaatregel een zodanige structuur kan bieden dat het gevaar op die wijze voldoende kan worden beteugeld en een PIJ-maatregel achterwege kan blijven.

Deze leden zijn benieuwd of de regering de Glen Mills school heeft verzocht om een aanpak van kortere duur te ontwikkelen die past binnen het kader van de nieuwe maatregel. De leden van de D66-fractie vragen in dit kader of de regering er zicht op heeft dat er ook daadwerkelijk een kortere variant van de Glen Mills-aanpak aan zit te komen. De regering heeft de directie van de Glen Mills School verzocht een aanpak van kortere duur te ontwikkelen die past binnen het kader van de nieuwe maatregel. De Glen Mills School heeft echter laten weten dat bij hun methode een minimale periode van 18–24 maanden noodzakelijk is om heropvoeding en gedragsverandering tot stand te kunnen brengen. Een verkorte aanpak zou tot minder effectiviteit van de behandeling leiden.

De leden van de VVD-fractie vragen ten slotte op basis van welke informatie de regering verwacht dat de recidive met de nieuwe maatregel zal afnemen en of de recidivecijfers ten behoeve van de na drie jaar voorziene evaluatie zullen worden gemonitord.

Voor de programma's die worden toegepast in het kader van de gedragsmaatregel geldt dat zij zullen moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria van de meergenoemde Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Een belangrijk criterium dat de commissie hanteert is dat programma's (kunnen) leiden tot vermindering of het voorkomen van recidive. Voorts zal het WODC de gedragsmaatregel opnemen in de recidive-monitor.

De leden van de fractie van de ChristenUnie signaleren dat binnen de ambulante variant van mogelijke strafoplegging wordt gesproken over «verplichte» aanvaarding van jeugdzorg en over ITB. Deze leden begrijpen en ondersteunen dat het primaat bij jongeren ligt op de resocialisatie en preventie. Zij vragen overigens of het straffend element voldoende gewaarborgd is binnen deze ambulante variant, of dat een en ander

geacht wordt reeds betrokken te zijn in een eventueel voorafgaande justitiële detentie. Allereerst dient te worden opgemerkt dat een strafrechtelijke maatregel in mindere mate een punitief karakter heeft dan een straf en zich mede richt op bescherming van de maatschappij en de opvoeding van de jeugdige. Het punitieve element van de gedragsmaatregel is met name gelegen in de intensiteit, de duur en het verplichtend karakter van het programma, in het toezicht en het werken aan de eigen beperkingen. Daarnaast kan het punitieve element naar voren komen in een eventuele combinatie van de gedragsmaatregel met een straf.

5. De uitbreiding van de mogelijkheden om jeugdsancties te combineren

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering stelt dat uitbreiding van de mogelijkheden om jeugdsancties te combineren moet leiden tot meer maatwerk om de effectiviteit van sanctioneren te kunnen verbeteren. De leden willen graag weten waarom op dit moment onvoldoende mogelijkheden bestaan tot maatwerk en effectiviteit en waarom deze wet wel bijdraagt aan realisatie van de doelstelling. Op dit moment zijn de mogelijkheden om een op de individuele jeugdige toegesneden sanctiepakket samen te stellen beperkt en daarmee niet optimaal. Zo is de mogelijkheid om een jeugd detentie te combineren met een taakstraf momenteel beperkt terwijl aan die combinatie in de praktijk veel behoefte bestaat. Hetzelfde geldt voor de combinatie van de PIJ-maatregel en een geldboete. Het voorstel om alle wettelijke beperkingen om sancties te combineren op te heffen, is ingegeven door de gedachte dat op deze wijze meer maatwerk kan worden geleverd. Per jeugdige kan zo een individuele aanpak worden samengesteld waarbij gebruik kan worden gemaakt van alle beschikbare mogelijkheden. Er wordt daarbij niet alleen gekeken naar de strafbare gedragingen maar ook naar het criminele verleden, de persoon van de dader en zijn (eventuele) achtergrondproblematiek. Doordat de aanpak is toegesneden op het delictgedrag van de jeugdige en diens achtergrondproblematiek, kan daarvan ook meer effect worden verwacht, in de zin van het terugdringen van recidive. Met het wetsvoorstel wordt in feite voortgebouwd op het 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, nog een taakstraf kan opleggen. Het amendement werd door de Tweede Kamer aanvaard.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat voor jeugdigen die waarschijnlijk niet zullen recidiveren, een bescheiden aanpak past, terwijl voor jeugdigen van wie op basis van verschillende risicofactoren, waaronder hun delictgedrag, kan worden gezegd dat zij hoogstwaarschijnlijk in herhaling zullen vervallen, veelal direct een stevige aanpak past. Deze leden vragen of dit niet een risicovolle onderneming is. In het kader van het programma Jeugd terecht wordt er gewerkt aan een eenduidig instrumentarium voor screening en risicotaxatie in de jeugdstrafrechtsketen. Met een dergelijk instrumentarium kan op een wetenschappelijke wijze worden vastgesteld wat de kans is op recidive. Ik zou derhalve niet willen spreken van een risicovolle onderneming.

Deze leden ondersteunen de voorgestelde wijziging van artikel 77g, tweede en derde lid. Deze wijziging maakt het mogelijk dat straffen of maatregelen met elkaar gecombineerd worden. Deze leden stellen naar aanleiding daarvan de vraag aan welke maximale totale duur de maatregel plus vrijheidsstraf bij jeugdigen nu precies gebonden zullen zijn. Het maximum van de totale duur is de optelsom van de aan de onderscheiden sancties verbonden maxima. Het ligt niet voor de hand dat alle sancties maximaal worden opgelegd. Vanuit de rechterlijke macht is aangegeven dat sommige combinaties toegevoegde waarde kunnen hebben. Een voorbeeld hiervan is de verplichting voor een jeugdige naast een korte jeugddetentie (gelijk aan het voorarrest) als geldboete zijn spaargeld in te leveren en tevens nog een geringe taakstraf te verrichten rekening houdend met specifieke omstandigheden.

De leden van de ChristenUnie vragen toelichting op de mogelijkheid om ook de gedragsmaatregel te combineren met andere sancties. De gedragsmaatregel zelf kan verschillende onderdelen omvatten, bijvoorbeeld zoals de leden aangeven een combinatie zijn van een intramuraal en een extramuraal deel. Het voorgestelde artikel 77w Sr biedt hiervoor de ruimte. Voorts zal de gedragsmaatregel ook onder de term «maatregel» vallen zoals gehanteerd in artikel 77g, derde lid, Sr, zodat de gedragsmaatregel ook met andere straffen en maatregelen gecombineerd kan worden. Om een voorbeeld te geven: de gedragsmaatregel kan naast een jeugddetentie worden opgelegd en kan aanvangen met een intramuraal deel (niet zijnde een justitiële jeugdinrichting) en eindigen met een extramuraal deel.

6. Voorwaarden bij schorsing voorlopige hechtenis

De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel voorziet in een mogelijkheid om in de fase van de voorlopige hechtenis, vooruitlopend op een veroordeling door de rechter, alvast te kunnen starten met een vorm van gedragsbeïnvloeding. De daadwerkelijke invulling van de voorlopige hechtenis is begrensd door het onschuldbeginsel. Deze leden vragen de regering een overzicht te geven van de jurisprudentie betreffende het onschuldbeginsel in relatie met de invulling van de voorlopige hechtenis. De leden van de fractie van de PvdA vragen in dit kader of, en zo ja, op welke wijze voorgestelde schorsing van voorlopige hechtenis is onderworpen aan een internationaalrechtelijke toets en of met zekerheid kan worden gezegd dat de spanning tussen het onschuldbeginsel en de voorlopige hechtenis geen problemen zal opleveren in de tenuitvoerlegging van de schorsing van de voorlopige hechtenis.

Artikel 6, tweede lid, EVRM en 14, tweede lid, IVBP stellen dat de verdachte voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld overeenkomstig de wet is bewezen. Dit vermoeden van onschuld brengt met zich dat de wetgever en de strafvorderlijke autoriteiten de verdachte niet reeds als veroordeelde aanmerken. Er is daarmee een zekere spanning tussen de onschuldpresumptie en de voorlopige hechtenis. Niettemin accepteren de eerder genoemde mensenrechtenverdragen het doen ondergaan van voorlopige hechtenis, onder inachtneming van wettelijk vastgelegde beperkingen. Het jeugdstrafrecht kent evenals het volwassenenstrafrecht de mogelijkheid van het schorsen van de voorlopige hechtenis. De wetgever gaat in het jeugdstrafrecht evenwel verder dan in het volwassenenstrafrecht door de (kinder)rechter in artikel 493, eerste lid, Sv op te dragen zelf na te gaan of de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis onmiddellijk dan wel na een bepaald tijdsverloop kan worden geschorst. Hetzelfde artikel geeft de mogelijkheid om bij de schorsing voorwaarden te stellen en hulp en steun te doen verlenen. Kenmerkend is voorts dat de wetgever slechts als begrenzing stelt, dat door te stellen voorwaarden geen godsdienstige en staatskundige vrijheden worden

beperkt en dat de voorwaarden passen in de door de wet toegelaten doeleinden van de voorlopige hechtenis en aansluiten bij de in concreto gehanteerde grond voor voorlopige hechtenis. In enkele arrondissementen is een praktisch gegroeid dat jongeren, die in voorlopige hechtenis zijn gesteld al vóór hun berechting en bestraffing de kans krijgen een taakstraf te vervullen. Het komt erop neer dat zij als bijzondere schorsingsvoorwaarde aan een werk- en of leerproject deelnemen. Als zij dat met goed gevolg gedaan hebben, houdt de kinderrechter daar in zijn straftoemeting rekening mee. Per arrondissement zijn voor deze modaliteit verschillende namen in zwang. Zo wordt er wel gesproken van het «Amsterdams hamertjesmodel» en van het «Almelose omslagmodel». Ook de toenmalige kwartaalcursus werd in de schorsingsmodaliteit toegepast. Doordat hiermee sprake is van een significant korter verblijf in voorlopige hechtenis wordt optimale invulling gegeven aan het gestelde in artikel 493 Sv en de doelstellingen van het jeugdstrafrecht. Schorsing van de voorlopige hechtenis is op zichzelf een verlichting van die maatregel en is daarmee minder ingrijpend, mits uiteraard de bij die schorsing opgelegde voorwaarden binnen zekere grenzen blijven. De kinderrechter kan in die fase reeds optimale invulling geven aan hetgeen de wet in artikel 493 Sv van hem verlangt, evenwel zonder de verdachte daarmee als veroordeelde aan te merken, omdat de nadruk op dat moment geheel en al ligt op gedragsbeïnvloeding en reïntegratie van de jeugdige. Bovendien kan de bijzondere schorsingsvoorwaarde immer gestopt of aangepast worden, zodat er geen sprake is van een niet-reparabele maatregel (artikel 67a, derde lid, Sv). Aldus beoogt de schorsing van de voorlopige hechtenis niet primair een strafdoel. De jeugdige verdachte wordt in zo'n geval bij de tenuitvoerlegging niet als een veroordeelde gezien. Het is veeleer een vorm van behandeling en begeleiding door gedragsdeskundigen. Het wetsvoorstel beoogt aan deze praktijk een duidelijker wettelijke basis te bieden en daarbij ook duidelijkheid te bieden over de ruimte die binnen de grenzen van het onschuldbeginsel kan worden benut. Het voornemen bestaat bovendien in het kader van dit wetsvoorstel als extra waarborg te verlangen dat verdachte instemt met de te stellen voorwaarden. Al met al worden als gevolg van dit wetsvoorstel geen problemen verwacht in relatie tot het onschuldbeginsel. Wat betreft de vraag van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot een jurisprudentieoverzicht dient te worden opgemerkt dat er nauwelijks jurisprudentie is betreffende het onschuldbeginsel in relatie met de invulling van de voorlopige hechtenis. Gewezen kan worden op een uitspraak van de Rechtbank 's-Hertogenbosch van 1 juni 2005 (LJN: AT6466) waaruit blijkt dat het uitvoeren van een leerstraf als schorsingsvoorwaarde in de fase van de voorlopige hechtenis mogelijk is en niet tot niet-ontvankelijkheid leidt.

De leden van de fractie van de PvdA vragen verder waarom de bijzondere voorwaarden bij schorsing van voorlopige hechtenis bij amvb worden geregeld.

Om meer duidelijkheid te bieden over de bijzondere voorwaarden die in het kader van de schorsing van voorlopige hechtenis kunnen worden toegepast, wordt voorgesteld deze voorwaarden uit te werken in een amvb. Daarmee wordt aan de ene kant bereikt dat de voorwaarden een duidelijke wettelijke basis en kader hebben en aan de andere kant dat zij voor de praktijk nader geconcretiseerd kunnen worden. Een argument om de voorwaarden bij amvb te regelen en niet bij wet is de gewenste flexibiliteit; er kan relatief snel worden ingespeeld op nieuw ontwikkelde programma's.

Deze leden vragen waarom op dit moment grote verschillen bestaan in het opleggen van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling. De leden willen weten of dit komt door verschillende toepassing door

het OM of door het verschillen van de uitspraken van de rechters per arrondissement. Zonder nader onderzoek kan ik niet vaststellen wat de precieze oorzaak is van de bestaande verschillen. Verschillen in toepassing zouden mede kunnen voortvloeien uit lokaal verschillende vormen van criminaliteit. Onder de huidige wetgeving kunnen bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling worden opgelegd. De duur en zwaarte van deze bijzondere voorwaarden worden per individueel geval bepaald. Hoewel de duur en zwaarte kunnen variëren, is dit niet onbegrensd. Zo moeten de voorwaarden bijvoorbeeld in redelijke verhouding staan tot de voorwaardelijke straf die is opgelegd. Het feit dat er een zekere «speelruimte» is, kan ertoe leiden dat verschillen bestaan tussen de diverse arrondissementen. Dit kan het gevolg zijn van het vorderingsbeleid van het openbaar ministerie of uitspraken van rechters. Om hierin meer harmonie te brengen, biedt het wetsvoorstel de grondslag voor de uitwerking van de bijzondere voorwaarden bij amvb.

De regering geeft aan dat in een aantal arrondissementen het gebruik van schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden structureel wordt afgewezen als in strijd met het onschuldbeginsel. De leden van de VVD-fractie vragen de regering op welke wijze dit wetsvoorstel verandering in die praktijk brengt. Het wetsvoorstel biedt een expliciete wettelijke basis voor het stellen van vrijheidsbeperkende bijzondere voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis. Bij amvb worden deze bijzondere voorwaarden nader uitgewerkt. Aan de praktijk wordt hierdoor duidelijkheid geboden over de mogelijkheden die er zijn binnen de grenzen van het onschuldbeginsel. Die grenzen zullen onder meer de duur en de zwaarte van de aanpak betreffen. Toepassingsvarianten van de ITB, die beperkt zijn in duur en die geen bestraffende elementen bevatten, worden in dit kader mogelijk geacht. Dit geldt ook voor de toepassing van leerprojecten, mits zij beperkt zijn in duur en geen bestraffend karakter hebben. Door bovendien te verlangen dat de jeugdige instemt met de te stellen bijzondere voorwaarde wordt voorkomen dat de indruk zou ontstaan dat de jeugdige in de fase van de voorlopige hechtenis al als veroordeelde wordt behandeld. Langs deze weg wordt duidelijkheid geboden over de ruimte die binnen de grenzen van het onschuldbeginsel kan worden benut. Naar verwachting worden de verschillen van inzicht die daarover thans in de praktijk bestaan weggenomen.

7. Voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de reden dat gekozen is de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling op te nemen in een amvb en niet in de wet en wat de reden is dat gekozen is voor een niet-uitputtende regeling. De nadere explicitering van de op te leggen voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling hangt samen met de behoefte in de praktijk aan meer helderheid in de op te leggen voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis. In het wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld om voorwaarden die bij schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen worden gesteld te benoemen. Daarbij is gekozen voor een regeling bij amvb omdat dan op flexibele wijze kan worden ingespeeld op ontwikkelingen in de praktijk. Omdat het voor de praktijk van belang is inzicht te verkrijgen in de afbakening van de voorwaarden die in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis respectievelijk bij de voorwaardelijke veroordeling kunnen worden gesteld, wordt in het wetsvoorstel voorgesteld ook deze laatste voorwaarden te expliciteren bij amvb. Om de praktijk enerzijds helderheid te geven doch anderzijds niet te veel te beperken is gekozen voor een niet uitputtende opsomming van voorwaarden. De voorwaarden dienen te passen binnen het kader dat in de wet is gesteld, namelijk dat de voor-

waarden het gedrag van de jeugdige dienen te betreffen en dat zij de jeugdige niet mogen beperken in het belijden van diens godsdienst of levensovertuiging of zijn staatkundige vrijheden mogen beperken (artikel 77z Sr). Het steeds aan codificatie verbonden risico dat dit de flexibiliteit doet afnemen, wordt zo voorkomen.

De leden aan het woord hebben behoefte aan verduidelijking van het spanningsveld dat ontstaat tussen het legaliteitsbeginsel, de codificatiegedachte van artikel 107 van de Grondwet en de functionele samenhang zoals geregeld in het Wetboek van Strafrecht. De codificatiebepaling, als verwoord in genoemde bepaling van de Grondwet, beoogt een waarborg voor de rechtseenheid te geven en te voorkomen dat lagere openbare lichamen tot vaststelling van regels van burgerlijk recht overgaan. Hetzelfde geldt voor het strafrecht, het burgerlijk recht en het strafprocesrecht. Met het strafrecht wordt in dezen bedoeld het strafrecht zoals dat bij de (nationale) wet is vastgesteld en overal in het land gelijkelijk bindende kracht bezit. Daarnaast bestaan er verschillende gemeentelijke en provinciale strafbepalingen. De bevoegdheid tot het maken van deze strafbepalingen, die wat de strafmaat betreft is omgrensd in de artikelen 150 van de Provinciewet en 154 van de Gemeentewet, is een uitvloeisel van de omstandigheid dat de gemeenten en provincies in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat verordenende bevoegdheid bezitten. Deze verordenende bevoegdheid brengt mee dat tegen overtreding van de op basis van deze bevoegdheid vastgestelde verordeningen straf kan worden bedreigd. Aan deze codificatiegedachte staat niet in de weg dat uitwerking van bepaalde wetsbepalingen bij amvb plaatsvindt. Met name in het sanctierecht is het niet ongebruikelijk dat uitvoeringsregelgeving wordt opgesteld. Ik verwijs bijvoorbeeld naar het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994 en het Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen. Evenmin als nadere regeling bij amvb in strijd met de codificatiegedachte is, is het in strijd met het legaliteitsbeginsel. Dit laatste beginsel, verwoord in artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering, eist dat strafvordering alleen plaatsvindt op de wijze als bij wet voorzien. Aan dit beginsel wordt niet afgedaan als de uitwerking van bijzondere voorwaarden bij amvb geschiedt. Zoals hierboven al aangegeven betreft het een nadere explicitering van de op te leggen voorwaarden die onder de beschrijving van de huidige wetgeving reeds opgelegd kunnen worden. Hetgeen hiervoor is aangegeven heeft de regering doen besluiten dat codificatie bij amvb niet alleen mogelijk maar ook wenselijk is.

8. Een aparte regeling van conservatoir beslag ten aanzien van jeugdigen

De aparte «regeling van conservatoir beslag ten aanzien van jeugdigen» roept bij de leden van de PvdA-fractie de vraag op waarom besloten is de grens voor het leggen van conservatoir beslag alleen voor jongeren te verlagen naar feiten waarop geldboete staat van ten minste de vierde categorie. Jeugdigen plegen veelal minder zware delicten dan volwassenen. Bij jeugdigen blijkt in de praktijk niet vaak te zijn voldaan aan het vereiste van een feit waarvoor een geldboete van ten minste de vijfde categorie kan worden opgelegd. Daarom wordt voorgesteld specifiek ten aanzien van jeugdigen de grens voor het leggen van conservatoir beslag te verlagen van feiten waarop een geldboete staat van ten minste de vijfde categorie naar feiten waarop een geldboete staat van ten minste de vierde categorie. Onder de misdrijven waarop een geldboete staat van ten minste de vierde categorie valt een aantal delicten dat veelvuldig door jeugdigen wordt gepleegd. Met dit voorstel kan het zogenoemde lik-opstuk beleid bij jeugdige die vermogensdelicten hebben gepleegd, beter vorm worden gegeven. Voorts sluit het aan bij het streven om aan jeug-

digen, bij wie geen sprake is van achterliggende problematiek, vaker een geldboete op te leggen.

De leden aan het woord zouden ook graag een specificatie van «goederen» krijgen waarom het gaat, specifiek omschreven dan zoals met de zinsnede in de memorie «goederen waarmee het feit is gepleegd» (...) en «goederen die uit de baten van het misdrijf zijn verkregen». Bij goederen waarmee het feit is gepleegd, kan gedacht worden aan bijvoorbeeld scooters. Goederen die uit de baten van het misdrijf zijn verkregen kunnen uiteraard zeer divers zijn. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld i-Pods, computers en camera's.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre een geldboete bij jongeren zin kan hebben. De vraag rijst of dit het gewenste effect sorteert, al was het maar omdat moeilijk kan worden uitgesloten dat ouders gaan betalen voor hun kinderen. Met de leden van de fractie van de ChristenUnie ben ik van mening dat de jeugdige de reactie als onaangenaam moet ervaren. Dat kan met de bestaande geldboete als de jongere zelfstandig beschikt over inkomsten. Vele jongeren hebben immers een baantje of zakgeld. Het is uit pedagogisch oogpunt onwenselijk wanneer ouders de betaling van de geldboete die aan hun kind is opgelegd, voor hun rekening nemen. Het wetsvoorstel voorziet ter ondersteuning van die aanpak in de mogelijkheden vooruitlopend op de eventuele geldboete conservatoir beslag te leggen op goederen van de jeugdige waarmee wordt beoogd dit risico te verminderen. Beslag op scooters zal naar verwachting mag worden, zeker als een forse maatregel ervaren worden.

9. Kosten

De leden van de CDA-fractie willen weten of de regering meer precies aan kan geven waarom zij meent dat het wetsvoorstel uiteindelijk kostenneutraal zal zijn ondanks de extra kosten als gevolg van langdurige en vooral ook kostbare behandelprogramma's. Van de ruimere mogelijkheden die na invoering bestaan om sancties te combineren is het 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 dienstengevolge evenmin tot extra kosten. Zoals eerder aangeven, beoogt het wetsvoorstel in de eerste plaats een duidelijke wettelijke basis te bieden voor een gegroeide praktijk. Voorzover het wetsvoorstel niettemin tot verschuivingen leidt, is het de verwachting dat er – voor wat betreft de gedragsmaatregel – een verschuiving zal optreden in de aard van de sanctie, dat wil zeggen minder intramuraal en meer extramuraal. Zo zal de toepassing van de gedragsmaatregel deels in de plaats komen van jeugddetentie.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat het wetsvoorstel geen noemenswaardige stijging van de kosten tot gevolg zal hebben, waarmee de noodzaak tot wijziging van de Rijksbegroting niet aanwezig is. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel een onvermijdelijk groter beroep tot gevolg heeft op zowel de capaciteit van de jeugddetentie (intramuraal) als op projecten voor heropvoeding en jeugdzorg. Juist de kostbare extramuraal behandelprogramma's zouden naar verwachting leiden tot kostenstijging. Ik deel de verwachting niet dat het wetsvoorstel leidt tot een toename in de capaciteitsbehoefte bij jeugddetentie. Eerder zal sprake zijn van een afname omdat het idee achter de gedragsmaatregel is om de jeugdige buiten een justitiële jeugdinrichting te houden. De gedragsmaatregel kan jeugdzorg inhouden en de verwachting hierbij is dat enkel in bepaalde

gevallen jeugdzorg zal worden opgelegd. Verder is belangrijk om te weten dat ook de meer kostbare behandelmethodes goedkoper zijn dan opvang in een justitiële jeugdinstelling. 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 sanctie was gevolgd. Het ministerie van VWS zal voor deze verschuiving van kosten worden gecompenseerd. De leden van de PvdA-fractie vragen verder op welke wijze het wetsvoorstel voorziet in compensatie van de toenemende belasting van de jeugd-reclassering van de jeugdbescherming, de toenemende geïndiceerde jeugdzorg en de toename van te leveren zorg die wordt geboden uit de jeugd-ggz. Vooropgesteld wordt dat onderhavig wetsvoorstel moet voorzien in een duidelijke wettelijke basis voor een in de praktijk al bestaande situatie. De mogelijk toenemende belasting voor de betrokken organisaties is een punt van aandacht in het kader van de voorbereiding van de implementatie van het wetsvoorstel.

Deze leden willen weten op welke wijze voorzien wordt in extra middelen voor gecombineerde jeugdsancties. Volgens de memorie van toelichting krijgt de rechter ruimere mogelijkheden om sancties te combineren. Dit leidt tot meer keuzemogelijkheden voor de rechter, maar per saldo niet tot langere of zwaardere straffen en dientengevolge niet tot extra kosten. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af op welke wijze de uitbreiding van de ITB wordt gefinancierd. De huidige praktijk laat zien dat rechters gebruik maken van de voorwaardelijke veroordeling met als bijzondere voorwaarde bijvoorbeeld het aanvaarden van jeugdzorg dan wel het volgen van ITB. In het wetsvoorstel kan het volgen van ITB een onderdeel zijn van een strafmodule als onderdeel van de gedragsmaatregel en het is niet de verwachting dat er sprake zal zijn van uitbreiding van het aantal zaken ITB. De ITB als zodanig wordt niet uitgebreid, hooguit worden er grenzen gesteld aan zwaarte en duur voorzover de ITB wordt toegepast in het kader van voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis. Daarnaast is het mogelijk om ITB en ITB-achtige programma's of modules toe te passen in het kader van de gedragsmaatregel. In dat geval vindt financiering plaats op dezelfde wijze als de ITB nu gefinancierd wordt, namelijk door middel van doeluitkeringen aan de provincies en grootstedelijke regio's die op hun beurt de bureaus jeugdzorg voor die taak subsidiëren.

De leden aan het woord vragen zich af in hoeverre de provincies hierin worden gecompenseerd. Voor zover er effecten zijn, zullen de provincies door middel van doeluitkeringen worden gecompenseerd. Verder is met het ministerie van VWS afgesproken dat de budgettaire effecten gedurende drie jaar tussen beide departementen worden verrekend, waarbij het gaat om extra zaken die toegeschreven kunnen worden aan het wetsvoorstel. Vanwege de voor de implementatie gewenste financiële armslag van de betrokken organisaties is in overleg met organisaties als het IPO, de jeugdreclassering en de raad voor de kindbescherming besloten tot voorfinanciering en tot compensatie van de implementatiekosten. Er zal eenmalig een bedrag worden uitgetrokken om tegemoet te komen aan de kosten voor de implementatie. Door middel van onderzoek en monitoring wordt het verloop van de invoering van de maatregel gevolgd en worden achteraf de effecten zoals die uit de monitor naar voren komen verrekend door middel van nacalculatie.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat zowel de raad voor de kindbescherming (in de aanloopfase) als de jeugdreclassering een belangrijke rol krijgen in de uitvoering van het wetsvoorstel. Zij vragen of de jeugdreclassering en de raad voor de kindbescherming voldoende financiële armslag en capaciteit hebben om deze rol te kunnen waar-

maken. Zoals hierboven weergegeven, is besloten tot voorfinanciering en tot compensatie van de implementatiekosten. De financiële implicaties voor de betrokken organisaties die voortvloeien uit het wetsvoorstel blijven ook in het kader van de voorbereiding van de implementatie een punt van aandacht. Ten behoeve van die voorbereiding is een werkgroep ingesteld, waarin het ministerie van Justitie, het ministerie van VWS en het IPO vertegenwoordigd zijn.

Deze leden vinden het een absolute voorwaarde voor het tot wet verheffen van dit voorstel, dat de budgetverschuivingen binnen de departementen en tussen de departementen een weerslag vindt in de diverse begrotingen. De leden vragen op welke wijze en op welke termijn de Kamer hierover wordt geïnformeerd. In het kader van de evaluatie die in artikel IV van dit wetsvoorstel is voorzien (Onze Minister van Justitie zendt binnen drie jaren na de inwerkingtreding van deze wet een verslag aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de maatregel), zal het verloop van deze kostenverschuiving worden gevolgd. De budgettaire effecten zullen telkens in de begroting worden verwerkt en op basis van de eindresultaten van de monitor (na drie jaar) vindt definitieve verwerking in de begroting plaats. Bij de monitor die door het WODC uitgevoerd gaat worden is een begeleidingscommissie ingesteld waarin het ministerie van Justitie, het ministerie van VWS en het IPO zitting zullen hebben.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de te verwachten kostenstijgingen worden gedekt. Per saldo zal het wetsvoorstel naar verwachting geen extra kosten voor de Rijksbegroting meebrengen, want onderhavig wetsvoorstel dient voor een belangrijk deel een duidelijke wettelijke basis te bieden aan een in de praktijk al bestaande situatie. De mogelijke financiële consequenties zijn in kaart gebracht en zullen in het kader van de implementatie nader bekeken worden in een al ingestelde werkgroep. Tussen Justitie en VWS zijn afspraken gemaakt om de kosten die voortvloeien uit de aanzuigende werking van dit wetsvoorstel tussen beide departementen te verrekenen.

Deze leden vragen zich af, naar aanleiding van het schrappen van een passage uit de memorie van toelichting, of wordt gegarandeerd dat ouders niet aan de voorgestelde maatregelen hoeven mee te betalen. De leden van de VVD-fractie vragen in welke mate en op welke wijze het met het onderhavige wetsvoorstel mogelijk wordt dat ouders worden verplicht bij te dragen aan de kosten van tenuitvoerlegging. De betekenis van het schrappen van de passage over een bijdrage in de kosten van ouders, zoals de leden van de PvdA-fractie vragen, is niet dat daarmee wordt gegarandeerd dat van ouders in de toekomst geen financiële bijdrage zal worden gevraagd. De regering onderzoekt de mogelijkheden voor een wettelijke regeling op grond waarvan aan ouders een bijdrage kan worden gevraagd in de kosten die onder andere aan sancties zijn verbonden. Omdat dit onderzoek nog niet is afgerond, zijn aankondigingen hierover uit de memorie van toelichting geschrapt. Het onderhavige wetsvoorstel bevat een dergelijke regeling niet.

Deze leden merken op dat in de memorie van toelichting wordt vermeld dat een deel van de kostenstijging die het gevolg is van voorliggende wet zal worden gecompenseerd uit de toenemende opbrengsten uit het conservatoir beslag bij jeugdigen. Zij vragen of de regering van mening is dat dit een substantieel bedrag zal opleveren, waarmee het toenemende beroep op reclassering, jeugdzorg en andere programma's die met deze wet worden bevorderd, kunnen worden bekostigd. Het wetsvoorstel heeft mede het doel een frequenter gebruik van conservatoir beslag ten aanzien van jeugdigen mogelijk te maken. Daarom wordt thans voorgesteld om specifiek ten aanzien van jeugdigen de grens voor het leggen van conser-

vatoir beslag te verlagen naar feiten waarop een geldboete staat van ten minste de vierde categorie. Wanneer vaker van het conservatoir beslag 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, hetgeen zal leiden tot enige meeropbrengsten. De regering verwacht geen substantiële toename van de inkomsten uit conservatoir beslag maar ook geen substantiële extra kosten als gevolg van het veelvuldiger toepassen van conservatoir beslag.

De leden van de VVD-fractie vragen of uit de opmerking van de regering, dat «justitiecapaciteit wordt omgezet in jeugdzorgcapaciteit», kan worden opgemaakt dat met de nieuwe maatregel naar verwachting minder vaak een PIJ-maatregel zal worden opgelegd ten faveure van de nieuwe maatregel. Het wetsvoorstel zal tot gevolg hebben dat in een bepaald aantal gevallen verschuivingen optreden. De verwachting is dat de gedragsmaatregel met name in de plaats zal komen van jeugddetentie, een langdurige leerstraf of een voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden. Hoewel de doelgroep van de gedragsmaatregel en die van de PIJ-maatregel in principe niet dezelfde zijn, valt niet uit te sluiten dat in een aantal gevallen de gedragsmaatregel in plaats van de PIJ-maatregel zal worden opgelegd. Om een goed beeld te krijgen van de effecten van de invoering van de gedragsmaatregel is via het WODC een onderzoek van start gegaan dat tot doel heeft de mogelijke verschuivingen ten gevolge van de invoering van de gedragsmaatregel inzichtelijk te maken.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of een inschatting kan worden gemaakt van het effect dat dit wetsvoorstel zal hebben op het volume van de sector jeugdreclassering, jeugdbescherming, geïndiceerde jeugdzorg en van de jeugd-ggz. De mogelijke toenemende belasting voor de betrokken organisaties is een punt van aandacht in het kader van de implementatie van het wetsvoorstel.

10. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel E

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat het voorgestelde artikel 77p, vierde lid, Sv gaat over de mogelijkheid tot wettelijke conversie naar het meerderjarigenstrafrecht. Deze leden vragen een nadere toelichting op dit punt. De leden vragen zich af of op deze manier niet te zwaar wordt gestraft, nu het misdrijf gepleegd wordt ten tijde van minderjarigheid. De wijziging van artikel 77p Sr 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. Het artikel wil voorkomen, dat vervangende jeugddetentie wordt toegepast op personen, voor wie deze straf, gelet op hun leeftijd en psychische rijpheid, niet meer passend is. 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.

Artikel I, onderdeel F

Deze leden merken voorts op dat ten aanzien van het voorgestelde artikel

77w, tweede lid, Sr geldt dat de rechter een maatregel betreffende het gedrag slechts oplegt nadat hij zich een met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend advies heeft doen overleggen. Zij stellen dat aandacht moet worden besteed aan de vragen of de maatregel uitvoerbaar is: waar de maatregel kan worden tenuitvoergelegd en op welke termijn de maatregel kan worden tenuitvoergelegd. De leden vragen of de regering het niet zinvol acht om deze voorwaarden op te nemen in het desbetreffende artikel. Het advies van de raad voor de kindbescherming 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. Ik ben van mening dat het wettelijk vastleggen van de voorwaarden daarom overbodig is. Bovendien zou een wettelijke regeling de gewenste flexibiliteit kunnen beperken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie maken uit de toelichting op dat de rechter de maatregel slechts oplegt, nadat hij zich een met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend advies heeft doen overleggen van de raad voor de kindbescherming. Zij begrijpen dat het om een advies gaat over de vraag welke maatregel het best past in het licht van een gunstig mogelijke ontwikkeling van de jeugdige. Zij vragen of de raad voor de kindbescherming voldoende weet heeft of kan hebben van de criminogene factoren die aanwezig zijn bij jeugdigen en of de raad voldoende is toegerust om een adequaat advies uit te vaardigen aan de rechter.

De raad heeft vanaf 2003 stapsgewijs in het kader van de bestrijding van jeugdcriminaliteit volop geïnvesteerd in verbetering van de kwaliteit. Daartoe is onder andere het door prof. dr. Th. Doreleijers op wetenschappelijke grondslagen ontwikkelde screeningsinstrument (BARO) geïmplementeerd. De BARO wordt door de raad toegepast in jeugdstrafzaken met een tweeledig doel:

1. het vaststellen van eventuele achterliggende problematiek bij de jongere en het gezin (incl. gedragsstoornissen en criminogene factoren) met het oog op doorverwijzing naar hulpverlening;
2. het geven van een pedagogisch verantwoord strafadvies aan het OM en de kinderrechter.

Toepassing van het BARO-instrument in basisonderzoeken leidde tot kwaliteitsverbetering van screening, analyse en advisering in strafzaken. Meer zaken met achterliggende problematiek worden geïdentificeerd. De strafadvisering sluit beter aan op de persoonlijke situatie en jeugdigen krijgen de benodigde zorg waardoor herhaling van crimineel gedrag zoveel mogelijk tegen wordt gegaan. De raadsonderzoekers, die de BARO afnemen, zijn hbo-opgeleid en hebben daarnaast een interne opleiding gevolgd waarin aandacht wordt besteed aan agogische methodologie, adolescentiepsychologie en criminogene factoren. Daarnaast zijn er academisch gevormde gedragsdeskundigen werkzaam bij de raad die altijd zullen worden geconsulteerd bij advisering inzake de toepassing van de gedragsmaatregel. Gelet op de zwaarte van de gedragsmaatregel (diverse programma's gedurende minimaal een half jaar tot maximaal één jaar) zal het desbetreffende raadsadvies door een multidisciplinair team worden opgesteld.

Artikel III, onderdeel A

De leden van de fractie van de ChristenUnie maken uit de toelichting op dat het voorstel 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. Deze leden vragen in welke omstandigheden die afwijking aan de orde kan zijn en of wordt voorzien in contra-onderzoeken. De in het wetsvoorstel opgenomen

mogelijkheid dat het vonnis van de rechter gelijkgesteld wordt aan de indicatiestelling van het bureau jeugdzorg is bedoeld voor uitzonderingsgevallen waarbij de rechter bijvoorbeeld vanwege wettelijke termijnen moet beslissen en de indicatiestelling van het bureau jeugdzorg nog niet beschikbaar is. Dit zal worden neergelegd in een nota van wijziging die u, na consultatie van de Raad voor de rechtspraak, op korte termijn zal bereiken. De rechter is overigens, evenals het bureau jeugdzorg, gebonden aan de criteria van de Wet op de jeugdzorg. De rechter kan geen eigen criteria daarvoor in de plaats stellen. Er is dus geen aanleiding speciaal voor deze gevallen te voorzien in contra-onderzoeken. De verwachting is dat het om een gering aantal gevallen zal gaan.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin