

Vergaderjaar 2012–2013

33 498

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

Nr. 5 HERDRUK¹

VERSLAG

Vastgesteld 18 februari 2013

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

ALGEMEEN	2
1. Inleiding	2
2. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel	5
2.1 Hoofdlijnen van het adolescentenstrafrecht	5
2.2 De adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel	9
3. De invoering van een adolescentenstrafrecht	10
3.1 Een nieuw pleidooi voor een afzonderlijk adolescentenstrafrecht	10
3.2 Het bestaande stelsel voor jongvolwassenen en de werking daarvan	11
3.3 De plaats van dit wetsvoorstel	12
3.4 De toeleiding naar het adolescentenstrafrecht; doelgroep voor de verbrede maatwerkaanpak	13
4. De nadere uitwerking van maatregelen in verband met het adolescentenstrafrecht	14
4.1 Positionering van de sancties voor criminele adolescenten	14
4.2 De taakstraf	14
4.3 De jeugddetentie	15
4.4 De GBM	17
4.5 De pij-maatregel	18
4.6 Overige wijzigingen	19

¹ i.v.m. een correctie in de tekst

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met genoeg kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat het wetsvoorstel recht doet aan de bijzondere positie van het jeugdstrafrecht en zijn verheugd dat de hulpverlenings- en de opvoedkundige functie van het jeugdstrafrecht nu kan worden uitgebreid tot een grotere groep jonge delinquenten. Dat betekent overigens niet dat deze leden onverdeeld enthousiast zijn over het wetsvoorstel. Jongeren zijn oververtegenwoordigd in de criminaliteitscijfers. Daarom hebben zij met regelmaat gepleit voor het verhogen van de maximumstraffen die aan jeugddelinquenten kunnen worden opgelegd. Met een dergelijke verhoging kunnen opvoedkundige en gedragsbeïnvloedende maatregelen (GBM) langer en daarmee effectiever worden toegepast. Deze leden betreuren dat deze verhoging niet in het wetsvoorstel is opgenomen, maar hebben begrip voor de keuze van de regering, die zich op dit punt ziet geconfronteerd met een politiek voldongen feit. In het regeerakkoord worden daarover immers bindende afspraken gemaakt. Op andere punten wordt met dit wets-

voorstel een oplossing geboden voor de bestaande problemen binnen het jeugdstrafrecht. Zo zijn de leden van de VVD-fractie zeer verheugd met de regeling dat een opgelegde maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (pij-maatregel) na de meerderjarigheid van de jeugdige kan overgaan in een maatregel terbeschikkingstelling (tbs) met dwangverpleging. Met deze regeling kan de maatschappij beschermd worden tegen nog steeds zeer gevaarlijke personen, wordt recidive teruggedrongen en wordt recht gedaan aan de zorgen en de emoties van slachtoffers. Daarnaast zijn deze leden positief over de voorstellen met betrekking tot elektronisch toezicht, locatieverboden en uitsluiting van taakstraffen bij ernstige delicten. Hiermee wordt gekozen voor bescherming van slachtoffers en de maatschappij, terwijl de jonge dader niet wordt opgegeven. Dit zijn telkens aspecten waar de aan het woord zijnde leden meerdere malen aandacht voor hebben gevraagd. Niettemin resten bij hen nog wel een aantal vragen met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel.

Het is de stellige overtuiging van de leden van de VVD-fractie dat voor een grote groep jongeren moeite met acceptatie van gezag en gebrek aan discipline bijdraagt aan het plegen van strafbare feiten van uiteenlopende ernst. Kan de regering aangeven wat zij gaat doen aan dit probleem? Is de regering het met deze leden eens dat alleen een strenge, harde aanpak kan bijdragen aan het terugbrengen van dit probleem? Wat is het percentage aan recidive dat na invoering van het wetsvoorstel moet worden teruggedrongen? Welke verwachtingen koestert de regering over deze teruggang? Met andere woorden, wanneer is het beleid een succes?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij zijn voorstander van de invoering van een adolescentenstrafrecht, waarbij de groep van 16–23 jarige delinquenten de specifieke aandacht binnen het strafrecht krijgt die past bij de ontwikkelingsfase van adolescenten.

Reeds jaren geleden hebben deze om specifiek op deze groep gerichte aandacht gevraagd². Zij zijn dan ook verheugd dat er bij de regering sprake blijkt te zijn van voortschrijdend inzicht op dit onderwerp. De aan het woord zijnde leden hebben ook met instemming kennis genomen van het feit dat het wetsvoorstel, conform het regeerakkoord, de maximale vrijheidsstraf in het jeugdstrafrecht op twee jaar houdt.

De leden van de PVV fractie hebben kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Heeft de regering ook gekeken naar de wettekst en de rechtspraak in andere westerse landen? Kan de regering een zo compleet mogelijk overzicht geven van de westerse landen die een soortgelijke wet kennen, zoals zij voor ogen staat? Zijn er landen waarbij een vergelijkbaar adolescentenstrafrecht geldt en welke gevolgen heeft dit in de praktijk gehad?

Heeft de regering via onderzoek kunnen achterhalen in hoeveel zaken de afgelopen vijf jaar het wetsvoorstel tot nut zou zijn geweest? Specifiek vragen zijn in dit kader in te gaan op ernstige incidenten, zoals de zogenaamde Facebookmoord.

Kan de regering nagaan in hoeveel gevallen per jaar de rechter een minderjarige eigenlijk volgens het volwassenstrafrecht een straf heeft willen opleggen, maar dit onder de huidige regelgeving niet mogelijk is geweest? Waaruit blijkt dat de doelen, die de regering met dit wetsvoorstel voor ogen heeft, met de huidige wetgeving niet bereikt kunnen worden?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn er groot voorstander van dat er in het strafrecht beter rekening wordt gehouden met de leeftijd van de jeugdige dader, het feit dat hersenen niet volgroeid zijn met het bereiken van de 18-jarige leeftijd en dat de voortschrijdende inzichten uit de ontwikkelingspsychologie weerslag krijgen in het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden vragen welke beleidsinhoudelijke wijzigingen het conceptwetsvoorstel, dat is in de vorige kabinetsperiode is voorbereid, heeft ondergaan door het regeerakkoord «Bruggen slaan». Graag ontvangen zie een gedetailleerde opsomming van de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben met groot enthousiasme kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het zijn deze leden die, tijdens de formatie van het vorige kabinet, hebben bedongen dat er een speciaal adolescentenstrafrecht komt. In de wetenschap wordt al jaren gepleit voor een adolescentenstrafrecht. Voortschrijdend wetenschappelijk inzicht wijst er namelijk op dat de rijping van het menselijk brein pas rond het drieëntwintigste levensjaar een voltooiing bereikt. Ook de impulscontrole is pas rond die leeftijd op orde en is inmiddels bekend dat grensoverschrijdend gedrag bij jongeren daardoor relatief veel voorkomt. Alleen straffen heeft voor deze doelgroep weinig effect. Juist pedagogische interventies zijn van belang. Door invoering van een speciaal adolescentenstrafrecht komt er, behalve voor de punitieve kant, ook aandacht voor het pedagogische aspect of zoals in de memorie van toelichting staat: «(h)et wetsvoorstel ondersteunt daarom een strafrechtelijke afdoening waarin, naast met de ernst van het criminele gedrag, nadrukkelijker rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsfase.» De leden van de CDA-fractie onderschrijven dit van harte.

Deze leden hechten eraan een dankwoord uit te spreken richting al diegenen die zich, gevraagd en ongevraagd, hebben uitgesproken over het adolescentenstrafrecht. Wetenschappers, gedragsdeskundigen en (andere) professionals uit de strafrechtspraak hebben er gedurende vele

² Kamervragen Heerts/Bouchibti van 3 december 2008 en van Heerts van 18-december 2009

jaren op aangedrongen dat ook in het strafrecht meer rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsfase van jongvolwassenen. De aan het woord zijnde leden hebben hier kennis van genomen en zijn van de noodzaak overtuigd geraakt. De oproep is derhalve niet aan dovemans oren gericht. Tevens danken zij al diegenen die zich over het thans voorliggende wetsvoorstel, waarin het speciale strafrecht is uitgewerkt, hebben uitgesproken. Over ieder wetsvoorstel komen verschillende adviezen binnen, maar voorliggend voorstel heeft zich mogen verheugen op bovengemiddelde belangstelling. Een bijzonder woord van dank wensen de leden van de CDA-fractie te richten aan de Arrondissementsrechtbank Almelo. Daar heeft men zelf de sprong voorwaarts gemaakt en is men uit eigener beweging gaan experimenteren met een bijzondere afhandeling van strafzaken van jongvolwassenen. Daarmee is de wens vanuit de wetenschap te komen tot een adolescentenstrafrecht, ook in de rechtspraak gaan leven. De leden van de CDA-fractie hebben hier kennis van genomen en daar aandacht voor gevraagd. Hierdoor is het draagvlak voor het wetsvoorstel beslist vergroot en kan lering worden getrokken uit de praktijk.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel ter invoering van een adolescentenstrafrecht. Deze leden onderschrijven het voornemen om naast de ernst van het criminele gedrag nadrukkelijker rekening te houden met de ontwikkelingsfase van de jongvolwassen dader. Niettemin verbazen zij zich zeer over de keuze van de regering om weliswaar op grond van de ontwikkelingsfase van de jonge verdachte de leeftijdsgrens aan te passen, maar in de hoofdregel het commune strafrecht toe te passen in plaats van het jeugdstrafrecht. Dat de overwegingen voor die keuze vooral financieel zijn ingegeven, beschouwen deze leden als een weinig principiële keuze. Te meer juist wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke opvattingen over verantwoordelijkheden van jongvolwassenen op andere terreinen doen concluderen dat zij niet per definitie als volwassene benaderd kunnen worden. De leden van de D66-fractie zijn zodoende kritisch over het voorstel en hebben een aantal opmerkingen en vragen dienaangaande.

Uit de huidige praktijk blijkt dat door het Openbaar Ministerie (OM) en de rechterlijke macht nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid bij uitzondering het jeugdstrafrecht toe te passen op 18 tot 21 jarigen en het volwassenstrafrecht op 16 en 17 jarigen. Dat roept ook voor de leden van de D66-fractie de vraag op of met onderhavig wetsvoorstel recht wordt gedaan aan de behoeften tot wijziging in de praktijk. Uit de reactie van de regering op deze constatering door de Afdeling advisering van de Raad van State blijkt nog steeds niet wat de meerwaarde in de praktijk is van het onderhavige wetsvoorstel.

De aan het woord zijnde leden constateren dat het wetsvoorstel uitgaat van een leeftijdsgrens. Nederland kent meer wetgeving dat gebruik maakt van leeftijdsgrenzen. Het valt deze leden op dat de mate waarin jongvolwassenen voor de wet als volwassenen worden beschouwd verschilt. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt jongvolwassenen in de hoofdregel als volwassenen te berechten. Kan de regering uiteenzetten hoe het onderhavige wetsvoorstel zich op dat punt verhoudt tot andere wetgeving waarin leeftijdsgrenzen worden gehanteerd, zoals de wetgeving over alcohol, tabak, drugs, kansspelen, stemrecht en rijbewijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. In het wetsvoorstel worden adolescenten in de leeftijd van 18 tot 23 jaar benaderd als een afzonderlijke groep. Aanleiding voor de afzonderlijke benadering is het grote aandeel dat adolescenten in de leeftijd van 15 tot 23 jaar hebben in de criminaliteit. Deze leden erkennen het grote aandeel van adolescenten in de criminaliteit, maar

hebben hun twijfels of het wetsvoorstel het juiste middel is dit te behelpen.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat van de huidige regeling jeugdstrafrecht op 18- tot 21-jarigen toe te passen en het volwassenstrafrecht op 16- en 17-jarigen toe te passen nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Daarom betwijfelen deze leden of het wetsvoorstel noodzakelijk is. In het verlengde hiervan betwijfelen zij of het wetsvoorstel het juiste middel is om de sanctiëring meer dadergericht te maken. De rechter kan binnen de gegeven ruimte al maatwerk toepassen. Zou het dan niet meer in de handen van de rechter liggen om vaker het bestaande instrumentarium toe te passen (van het commune strafrecht op 16- en 17-jarigen en het jeugdstrafrecht op 18- tot 21-jarigen) en zegt het ontbreken daarvan in de praktijk iets over de noodzaak van het wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij steunen de gedachte dat het belangrijk is om recidive te voorkomen. Ook kunnen zij zich goed voorstellen dat flexibiliteit en maatwerk noodzakelijk is. Wel vragen zij zich af of juist het gegeven dat relatief veel delicten door jongvolwassenen worden begaan, er niet toe zal leiden dat het strafrecht en de daarbij behorende sancties onvoldoende tegemoet komen aan het rechtsgevoel van de slachtoffers en de samenleving. Is het bekend hoe slachtoffers van delicten, die zijn begaan door jongvolwassenen, in het algemeen aankijken tegen de keuze voor het jeugdstrafrecht. Hebben slachtoffers in het algemeen de indruk dat er daadwerkelijk recht is gedaan?

De afdeling advisering van de Raad van State constateert dat er van de huidige wettelijke mogelijkheden het jeugdstrafrecht voor jongeren van boven de 18 jaar of het gewone strafrecht voor 16- en 17-jarigen toe te passen weinig gebruik wordt gemaakt. Deze leden vragen welke maatregelen in dit wetsvoorstel er vooral toe zullen leiden dat er meer van de geboden mogelijkheden gebruik gemaakt zal worden die in het huidige stelsel niet of onvoldoende beschikbaar zijn.

2. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1 Hoofdlijnen van het adolescentenstrafrecht

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat toepassing van het adolescentenstrafrecht niet voor de hand zal liggen bij ernstige zeden-, geweldsmisdrijven en levensdelicten, omdat de strafmaat in het adolescentenstrafrecht dan onvoldoende zou aansluiten bij de in de samenleving bestaande wens van een ferme bestraffing. Daarnaast merken deze leden op dat de regering met dit wetsvoorstel het belang van de biologische leeftijd wat wil wegnemen. Vormen deze beide overwegingen geen aanleiding meer te differentiëren naar het type delict? Waarom heeft de regering hier niet voor gekozen? Deelt de regering de mening van de aan het woord zijnde leden dat er alle reden is volwassen misdaad ook volwassen te bestraffen?

Deze leden hebben in het algemeen overleg over justitiële jeugdinrichtingen (JJl's) op 19 december 2012 gepleit voor het openstellen van de regeling van de meerdaadse samenloop, zoals deze in het regeerakkoord is afgesproken, voor jeugdige delinquenten. Hoe oordeelt de regering hierover? Is de regering bereid dit bij nota van wijziging op te nemen in het voorliggende wetsvoorstel?

Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid van toepassing van het jeugdstrafrecht uitgebreid naar een grotere groep plegers van strafbare feiten. Heeft de regering hierbij overwogen wat de invloed van de toepassing van normen uit het jeugdstrafrecht op meerderjarige daders is op de slachtoffers van de door hen gepleegde strafbare feiten? Kan de regering deze leden toezeggen dat de positie van het slachtoffer niet zal

verslechteren door dit wetsvoorstel? Blijft het voor het slachtoffer mogelijk de geleden schade via een schadevergoedingsmaatregel te verhalen op de dader? Wordt deze maatregel in het adolescentenstrafrecht op een met het volwassenstrafrecht vergelijkbare wijze toegepast?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat enkele organisaties hebben aangegeven dat het wetsvoorstel, vooral vanwege het voorstel de pij-maatregel om te kunnen zetten in een tbs-maatregel, niet binnen de grenzen van het VN-verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) zou passen. Bij de aanvaarding van dat verdrag heeft Nederland weliswaar een voorbehoud gemaakt jeugdigen vanaf 16 jaar in het volwassenstrafrecht te kunnen berechten, maar hoe verhoudt zich dit tot het feit dat jeugdigen jonger dan 16 jaar wel een pij-maatregel kan worden opgelegd, die op grond van het onderhavige wetsvoorstel omgezet kan worden in een tbs-maatregel. Worden daarmee die jongeren van 15 jaar in het geval de pij-maatregel daadwerkelijk wordt omgezet in tbs niet toch in het volwassenstrafrecht getrokken? Zo ja, hoe verhoudt zich dat dan tot het IVRK? Zo nee, waarom niet? Ook vragen deze leden of het, met het omzetten van een pij-maatregel in een langdurige tbs, mogelijk wordt dat kinderen vanaf 13 jaar voor zeer lange tijd, en in theorie zelfs de rest van hun leven, in een tbs-instelling kunnen verblijven? Zo ja, acht de regering dit gewenst en hoe verhoudt zich dit tot het IVRK? Zo nee, waarom niet? Hoe wordt gewaarborgd dat er een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen enerzijds het belang van een veilige samenleving en anderzijds het feit dat een jeugdige delinquent nog niet of niet altijd in dezelfde mate verantwoordelijk kan worden gehouden als een volwassene?

De leden van de PVV fractie vragen de regering waarom niet nadrukkelijk bij dit wetsvoorstel in overweging is genomen om zij, die de leeftijd van tien maar nog niet die van twaalf jaar hebben bereikt, te betrekken bij het adolescentenstrafrecht, aangezien deze groep vaak betrokken is bij criminele activiteiten.

De leden van de SP-fractie hebben een vraag over het opschrift van het onderhavige wetsvoorstel. De «invoering van een adolescentenstrafrecht» roept de verwachting op dat er een geheel nieuw type strafrecht wordt ingevoerd, speciaal voor adolescenten. Bestudering van het wetsvoorstel leert echter dat de hoofdregel, dat op minderjarigen jeugdstrafrecht van toepassing is en op 18-plussers het gewone strafrecht, intact blijft. De uitzonderingen die daarop mogelijk zijn, blijven bestaan en de leeftijd waarop deze uitzondering mogelijk is wordt – gelukkig – verhoogd. Deze leden vragen of dan nog steeds kan worden gesproken van de invoering van een adolescentenstrafrecht. Kan de regering toelichten op grond waarvan dit voorstel dit opschrift draagt? In welke zin wordt de adolescent als een afzonderlijke doelgroep benaderd?

Deze leden zijn ingenomen met het voorstel de leeftijd in artikel 77c Sr te verhogen naar 23 jaar, waardoor het mogelijk wordt, zij het als uitzondering geformuleerd, jeugdstrafrecht toe te passen tot 23 jaar in plaats van 21 jaar, zoals nu. Op grond waarvan heeft de regering is gekozen voor de leeftijd van 23 jaar, terwijl er op basis van de wetenschappelijke inzichten eerder gekozen zou moeten worden voor 24 of 25 jaar? Hoe heeft deze afweging plaats gevonden en welke argumenten zijn daarbij doorslaggevend geweest?

De aan het woord zijnde leden hebben een vraag over het geplaatste voorbehoud bij artikel 37 IVRK en artikel 77b Sr. Met het toepassen van volwassenenstrafrecht op minderjarigen (16-plussers) moet uiterst terughoudend worden omgegaan. Toch gebeurt dit nog in meer dan 1% van de gevallen (blz. 18 van de memorie van toelichting). Is met de introductie van het adolescentenstrafrecht overwogen het voorbehoud in het IVRK in te trekken, dit mede vanwege het feit dat dit wetsvoorstel ook

met zich meebrengt dat de pij-maatregel omgezet kan worden in tbs-maatregel ter beveiliging van de maatschappij? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is daar van afgezien? Graag ontvangen deze leden een korte beschouwing op dit punt van de regering.

De leden van de SP-fractie vinden het terecht dat ervoor wordt gekozen na jeugddetentie de betrokken jeugdige/adolescent voorwaardelijk in vrijheid te stellen. De regeling voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.-regeling) zorgt ervoor dat de adolescent zich aan bijzondere voorwaarden moet houden en kan het gedrag op een positieve manier beïnvloeden en bijdragen aan de heropvoeding en een geleidelijke terugkeer in de samenleving. Hoe verhoudt zich dit echter tot de verplichte nazorg voor jeugdigen, zoals die recent bij wet is vastgelegd? Hoe worden de verantwoordelijkheden onder deze diverse justitiële titels van elkaar gescheiden en hoe wordt er voor gezorgd dat duidelijk is wie waar voor verantwoordelijk is? Wie is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de nazorg aan meerderjarigen die in jeugddetentie hebben gezeten? Hoe verloopt de samenwerking tussen de (jeugd)reclassering en de gemeente ten aanzien van terugkeer in deze gevallen?

Deze leden vragen de regering tot welke getalsmatige verschuiving dit wetsvoorstel naar verwachting zal leiden van de penitentiaire inrichtingen (PI's) naar de JJI's, nu adolescenten voortaan meer in JJI's zullen worden geplaatst. Is daarmee al rekening gehouden in de meerjarenprognoses voor PI's en JJI's en de sluitingsplannen?

Hoe zal in de praktijk worden omgegaan met het feit dat in JJI's voortaan jeugdigen van 12-jarigen tot en met mensen die de 23 al gepasseerd zijn, zullen verblijven. Tot welke veranderingen leidt dit wetsvoorstel in de JJI's ten opzichte van de huidige situatie?

De leden van de SP-fractie vernemen graag welke concrete gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten en de rol van de jeugdreclassering daarin. Welke instellingen en/of organisaties worden straks bevoegd reclasseringstaken uit te voeren? Betreft het ook particulieren? Aan welke eisen moet worden voldaan om reclasseringstaken uit te mogen voeren?

De leden van de CDA-fractie merken op dat onder adolescenten wordt verstaan: jeugdigen en jongvolwassenen in de leeftijd van 15 tot 23 jaar. Voorts wordt vermeld dat het gehele sanctiepakket uit het jeugdstrafrecht beschikbaar wordt gesteld aan de groep adolescenten van 16 tot 23 jaar. Kan de regering toelichten waarom over 15-jarigen als over 16-jarigen wordt gesproken?

Deze leden constateren dat de adolescent aan het einde van zijn jeugddetentie voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Zij zijn hier ronduit lovend over omdat de terugkeer in de samenleving zo kansrijk mogelijk dient te geschieden in het belang van de slachtoffers, de samenleving, maar ook in het belang van de gestrafte zelf. Genoemde leden zijn benieuwd in hoeverre de ouders hierin een rol spelen. Vooral ouders van 18-plussers worden door privacy-regels meer en meer naar de achtergrond gedreven, terwijl hun invloed niet onderschat mag worden.

De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel een strafrechtelijke afdoening beoogt die nadrukkelijker rekening houdt met de ontwikkelingsfase van de adolescent. Toepassing van jeugdrecht zal aan de orde zijn als dat gelet op de ontwikkelingsfase van de jongvolwassene, de meest effectieve manier vormt het gedrag in gunstige zin te beïnvloeden. Deze leden missen hier een reflectie op de verantwoordelijkheid die aan een jongvolwassene kan worden toegerekend op grond van zijn ontwikkelingsfase. Immers, uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat bij de onderhavige leeftijdscategorie van jongvolwassenen sprake is van specifiek risicogedrag en de toerekeningsvatbaarheid daarmee van een andere orde is bij jongvolwassenen dan bij volwassenen. Dat maakt

ook dat zij bovenmatig vertegenwoordigd zijn in de criminaliteit. In hoeverre acht de regering, naast de effectiviteit van de sanctie, de toerekenbaarheid van strafbaar gedrag aan de jongvolwassene mede relevant voor de straftoepassing?

Deze leden merken op dat het wetsvoorstel uitgaat van een maximale flexibiliteit rond de leeftijdsgrens van 18 jaar. Het volledige sanctiepakket uit het jeugdstrafrecht en het commune strafrecht kan worden toegepast. Waarom is in het wetsvoorstel gekozen voor flexibiliteit rond de leeftijdsgrenzen en niet tevens voor flexibiliteit door verruiming van de interventiemogelijkheden, hetgeen naar opvatting van deze leden, maatwerk zou kunnen bevorderen? Een ruimer arsenaal aan interventies gericht op onder meer gedragsverbetering, geleiding naar school en werk en een stabiele thuissituatie zal tot effectievere sanctionering kunnen leiden dan thans het geval is. In hoeverre is de regering van mening dat haar voorliggend wetsvoorstel vanuit dit oogpunt afdoende is ingevuld? De leden van de D66-fractie missen een samenhangende visie op het jeugdstrafrecht waarin op het punitieve en pedagogische karakter in relatie tot jongvolwassenen en hun ontwikkeling wordt gereflecteerd. Het wetsvoorstel verwijst weliswaar naar de geschiedenis en naar een rapport «Wegwijs in het jeugdsanctierecht» van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Deze leden constateren dat niet alle aanbevelingen uit dat rapport zijn overgenomen. Hoe beschouwt de regering de aanbeveling niet alleen het punitieve karakter, maar juist ook de pedagogische doelstelling van het jeugdrecht te codificeren, gezien de ontwikkelingsfase van de jongvolwassenen daer? Op grond van welke overwegingen neemt de regering de aanbeveling een commissie grondig onderzoek te laten doen naar het jeugdsanctiestelsel niet over?

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat de regering ter nadere onderbouwing van dit wetsvoorstel onder andere aanvoert dat recente wetenschappelijke inzichten (neurobiologische onderzoeken) steun bieden voor een afzonderlijke benadering van de adolescent. Met andere woorden, een strafrechtelijke afdoening waarin nadrukkelijker rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsfase van de adolescent, wanneer dat gunstig is om het gedrag te beïnvloeden. Deze leden merken op dat voortschrijdende inzichten uit de wetenschap aanleiding geven er van uit te gaan dat de biologische en psychologische ontwikkeling pas rond het 25ste levensjaar volledig tot stand komen. In dat kader vragen genoemde leden waarom de regering heeft gekozen voor de leeftijdsgrens van 23 jaar en niet van 25 jaar aangezien dit meer beantwoordt aan recentelijk wetenschappelijk onderzoek.

Zij twijfelen of 16 en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht zullen moeten worden berecht, omdat dezelfde nieuwe wetenschappelijke inzichten juist grond lijken te geven deze categorie juist volgens het jeugdstrafrecht te berechten en niet volgens het volwassenenstrafrecht. Zij vragen waarom de regering in het kader van dit recente onderzoek niet heeft overwogen de voorbeholden bij het IVRK in de trekken en het wetsvoorstel vooral te concentreren op de uitbreiding van het jeugdrecht en minder op een toepassing van het commune strafrecht op jeugdigen. Deze leden merken op dat Nederland nog het enige land is dat deze voorbeholden handhaaft.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat enerzijds wordt uitgegaan van een punitief adolescentierecht en dat anderzijds het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht wordt gebruikt ter rechtvaardiging van het wetsvoorstel. Welk uitgangspunt dient volgens de regering te prevaleren bij de uitvoering van het wetsvoorstel? Is vooral beoogd jeugdigen harder te straffen of adolescenten te betrekken bij het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht en deze daarmee een positieve ontwikkeling te laten doormaken?

In dat verlengde daarvan merken genoemde leden op dat het wetsvoorstel een aantal verzwaringen omvat van met name de jeugdsancties. Deze verzwaringen staan in het teken van het beveiligen van de samenleving en de bescherming van de belangen van slachtoffers. Deze leden onderkennen deze belangen, doch plaatsen zij kanttekeningen bij de effectiviteit van de genoemde middelen.

Resumerend dringen genoemde leden er op aan dat de regering meer rekening houdt met de recente wetenschappelijke ontwikkelingen en verder onderzoekt of de gekozen middelen noodzakelijk zijn voor het takenpakket van de rechter. Ook hebben zij ernstige twijfels bij de geschiktheid en evenredigheid van de genoemde zwaardere maatregelen

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat iedere dader, of hij nu jong is of ouder, in principe verantwoordelijk is voor zijn daden. Niet te gemakkelijk mag ervan worden uitgegaan dat jongeren minder schuldig zijn als zij een misdrijf begaan. In de meeste gevallen zal heel goed bekend zijn dat een bepaalde handeling strafbaar is. Daar moet dan ook streng tegen worden opgetreden. Hoe wordt voorkomen dat het adolescentenstrafrecht als minder gepast wordt ervaren voor bijvoorbeeld zware delicten als geweldsmisdrijven of zedendelicten? In dat verband geeft de regering aan dat al voor het onderzoek ter terechtzitting is bekeken of van een straf of maatregel uit het jeugdstrafrecht gunstige effecten kunnen worden verwacht. Hoort hierbij ook de afweging van de belangen van het slachtoffer en de samenleving als geheel?

Is het niet beter in het algemeen een verschijningsplicht voor adolescenten op te nemen in het wetsvoorstel? Juist wanneer het pedagogische karakter centraal staat, zal dit mogelijk bij kunnen dragen aan de bewustwording bij jongvolwassenen wat de ernst is van hun daad. Waarom wordt alleen voor een verschijningsplicht gekozen in die gevallen waarin wordt gevorderd dat het jeugdstrafrecht wordt toegepast, zo vragen deze leden de regering.

2.2 De adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie hebben een vraag over de ambtshalve motiveringsverplichting van de rechter, die na adviezen is komen te vervallen. Natuurlijk moet goed worden gekeken naar de werklastgevolgen van de gerechten. Maar moet niet altijd de keuze voor het sanctiestelsel worden gemotiveerd, indien er sprake is van een keuze omdat het een adolescent betreft? Zo ja, wat maakt dan een expliciete motiveringsverplichting voor verschil voor de werklast? Volgens de regering hoeft niet bij alle 18–23-jarigen overwogen te worden of van het jeugdstrafrecht gunstige effecten zijn te verwachten, maar slechts bij een selectie daarvan. Welk deel zal dit betreffen en hoe groot is deze selectie? Hoe en door wie wordt deze selectie gemaakt? Is het niet beter juist wel bij alle adolescenten te overwegen of van het jeugdstrafrecht gunstige effecten zijn te verwachten? Waarom acht de regering het niet nodig over alle jongvolwassenen standaard een gedragsrapportage te laten opmaken? Spelen hier slechts budgettaire overwegingen een rol of zijn er ook inhoudelijke argumenten waarom dit niet nodig zal zijn?

Deze leden vragen de regering een reactie te geven op het uitgebreide advies van de Raad Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), en dan met name op het punt dat het productiegericht werken in de strafrechtsketen er toe leidt dat veel organisaties zich gaan richten op taken die gekoppeld zijn aan financiële prikkels. Met als gevolg dat er vaak meer aandacht is voor controle en executie en het werken volgens de regels, en minder voor bijvoorbeeld de begeleiding na detentie. Graag een reactie op dit punt, alsmede op het punt dat de toelichting bij het wetsvoorstel nauwelijks in gaat op belangrijke zaken als voorkomen van schooluitval,

het toeleiden naar werk, en het oplossen van problemen met jeugdigen of jongvolwassenen buiten de strafrechtelijke sfeer.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel in de praktijk vooral gevolgen zal hebben voor de berechting van ernstige misdrijven, voor jongeren die als veelpleger te boek staan en voor jongeren die bijzonder kwetsbaar zijn. Al voor het onderzoek ter terechtzitting zal worden bezien of van het opleggen van een straf of maatregel uit het jeugdstrafrecht gunstige effecten kunnen worden verwacht. Deze leden onderschrijven dit maar vragen de regering, er wel op toe te zien dat de officieren van justitie thuis geraken in het jeugdveld. Genoemde leden hebben zich er al vaker kritisch over uitgesproken dat, de jeugdofficieren beduidend minder aanzien genieten dan de officieren die zich bezighouden met zware criminaliteit. Dat vinden zij zeer onterecht omdat het complexe werk van jeugdofficieren daardoor wordt ondergewaardeerd. Het voorgestelde artikel 495, vierde lid, Wetboek van Strafvordering (Sv) regelt dat een kinderrechter zich ook kan uitlaten over strafbare feiten die als meerderjarige zijn begaan. Dit geldt voor gevallen waarbij de berechting gelijktijdig plaatsvindt met de berechting van strafbare feiten die de jongvolwassene heeft gepleegd voor zijn 18e verjaardag. De leden van de CDA-fractie vragen de regering te motiveren waarom niet altijd een kinderrechter betrokken kan zijn bij de afhandeling van een strafzaak tegen een jongvolwassene indien de officier van Justitie het raadzaam acht het jeugdstrafrecht toe te passen. De regering acht het niet altijd noodzakelijk een jeugdofficier en/of een kinderrechter erbij te betrekken. Wat is er op tegen dat wel te doen? Denkbaar is ook dat de hoofdregel is: betrokkenheid van de jeugdofficier en/of kinderrechter tenzij dat naar verwachting niets zal toevoegen. De NVvR heeft hieromtrent ook advies uitgebracht. De NVvR constateert dat rechters, die zich doorgaans alleen bezighouden met het commune strafrecht, vaker met het jeugdstrafrecht te maken krijgen. De regering stelt er vertrouwen in te hebben dat dat wel goed komt, maar reikt geenszins de helpende hand. De aan het woord zijnde leden vragen de regering toeschietelijker te zijn en aan te geven hoe zij eraan gaat bijdragen dat aan de noodzakelijke deskundigheidsbevordering wordt gedaan.

De leden van de D66-fractie merken op dat de rechter zijn keuze voor een sanctiestelsel in voorkomende gevallen zal moeten toelichten, ook zonder expliciete motiveringsplicht. Deze leden hechten zeer aan deze impliciete motiveringsverplichting. Aangezien het wetsvoorstel beoogt toepassing van het commune recht de hoofdregel te laten zijn en de keuze voor commune- of jeugdstrafrecht grote impact heeft op de jongvolwassene, is een motivering in voorkomende gevallen gewenst. Een afzonderlijke en expliciete wettelijke basis wordt niet noodzakelijk gevonden. Is de regering voornemens dit uitgangspunt te laten opnemen in een aanwijzing voor de rechterlijke macht?

3. De invoering van een adolescentenstrafrecht

3.1 Een nieuw pleidooi voor een afzonderlijk adolescentenstrafrecht

De leden van de SP-fractie merken op dat recente wetenschappelijke inzichten uit de ontwikkelingspsychologie en recent neurobiologisch onderzoek, die betrekking hebben op de ontwikkeling van belangrijke hersenfuncties tijdens de adolescentie, steun bieden voor het voornemen tot een afzonderlijke benadering van adolescenten te komen. De geestelijke ontwikkeling van jeugdigen stopt niet bij het bereiken van de leeftijd van achttien jaar, wezenlijke ontwikkelingen vinden juist daarna plaats. Zoals het vermogen impulsen af te remmen (inhibitie) en het vermogen afleidende impulsen en associaties (interferenties) te onderdrukken. Deze

leden onderschrijven dit volkomen. Dit roept echter wel de vraag op waarom al deze inzichten leiden tot de keuze dat de hoofdregel blijft dat volwassenenstrafrecht wordt toegepast op meerderjarigen, tenzij. Het jeugdstrafrecht is nog steeds als uitzondering geformuleerd. Wat doet de regering met al deze wetenschappelijke inzichten, die terecht worden genoemd, maar die er kennelijk niet toe hebben geleid dat de hoofdregel verandert, noch dat bij alle adolescenten standaard beoordeeld moet worden of jeugdstrafrecht moet worden toegepast?

Deze leden constateren dat onderscheid wordt gemaakt tussen leeftijdsgelinkte criminaliteit (fasegebonden gedrag in de adolescentie) en de groep die ernstiger crimineel gedrag pleegt, door stoornissen en/of andere criminogene factoren. Hoe wordt ervoor gezorgd dat dit onderscheid in de praktijk altijd wordt gediagnosticeerd, zodat maatwerk in straf en/of behandeling plaatsvindt?

3.2 Het bestaande stelsel voor jongvolwassenen en de werking daarvan

De leden van de VVD-fractie merken op dat de keuze voor het al dan niet toepassen van het adolescentenstrafrecht gevolgen heeft voor de vraag waar de opgelegde sanctie zal worden ten uitvoer gelegd. Kan de regering aangeven hoe invulling wordt gegeven aan de spreiding over de verschillende JJI's? Komt er een JJI voor meerderjarige ouders ten aanzien van wie het adolescentenstrafrecht is toegepast? Is dat wenselijk voor een effectieve behandeling van zowel meerderjarige als minderjarige ouders? Is de regering in dat verband, in navolging van de Afdeling advisering van de Raad van State, bevreesd voor de leefbaarheid en goede behandel mogelijkheden voor minderjarige delinquenten als in de JJI's een gemengde populatie van minderjarige en meerderjarige ouders gaat ontstaan? Kan bij de tenuitvoerlegging in een reguliere penitentiaire inrichting onvoldoende recht worden gedaan aan de bijzondere doelen van jeugd detentie, zoals het feit dat het moet bijdragen aan de (her)opvoeding van de jongere? Hoe beoordeelt de regering de door de SVG naar voren gebrachte zorg met betrekking tot het gebruik van middelen in de JJI's? Ziet de regering hierin aanleiding maatregelen te treffen?

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat het mogelijk wordt minderjarige en meerderjarige veroordeelden samen in een JJI te plaatsen. Kan de regering aangeven hoe zich dit verhoudt tot het IVRK? Hoe gaat de regering rekening houden met de verschillen in ontwikkeling van delinquenten in de leeftijdsgroep van 16–23 jaar in het kader van het samen plaatsen in een JJI?

De leden van de SP-fractie constateren dat uit cijfers blijkt dat op dit moment weinig gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden van 77b en 77c Sr. Gemiddeld werd op 123 minderjarige volwassenenstrafrecht toegepast (1,2% in 2008) en in gemiddeld 25 gevallen per jaar kregen meerderjarigen te maken met jeugdstrafrecht (0,2%). Welk deel van het wetsvoorstel zal naar verwachting concreet iets veranderen aan deze cijfers, nu de hoofdregel ongewijzigd blijft dat meerderjarigen worden berecht volgens het gewone strafrecht en dat minderjarigen worden berecht volgens het jeugdstrafrecht? Tot welke verschuiving zal deze invoering van het adolescentenstrafrecht leiden? Kan de regering een inschatting geven welk percentage van de adolescenten te maken zal krijgen met de uitzonderingsmogelijkheden van 77b en 77c Sr op de genoemde hoofdregel?

De leden van de CDA-fractie constateren dat vrijheidsbenemende sancties worden tenuitvoergelegd in een JJI. Deze leden juichen dat toe, gelet op het belang van de oudere jongeren, maar vragen de regering er wel op toe te zien dat in de JJI's, de kwetsbare jeugd van rond de twaalf tot

veertien jaar niet te zeer blootgesteld wordt aan de invloed van de, mogelijk meer geharde, oudere jeugd. Binnen de JJl's zijn hiervoor goede oplossingen bedacht. De regering wijdt hier ook enige woorden aan in het wetsvoorstel. Deze leden roepen de regering op zich hierin verder te verdiepen en de JJl's alle ruimte te bieden dit goed en praktisch uit te voeren, ook in financieel moeilijke tijden.

De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel ervan uitgaat dat vrijheidsbenemende sancties worden opgelegd in een JJl. Hoe verhoudt dit uitgangspunt zich tot de stellingname die tevens in het wetsvoorstel is te lezen dat jongvolwassenen van 16 en 17 jaar door een sanctie uit het commune strafrecht samen met volwassenen geplaatst kunnen worden en daartoe het voorbehoud van Nederland ten aanzien van artikel 37 IVRK blijft bestaan? Hoe wordt bij plaatsing van deze jongvolwassene rekening gehouden met hun relatief jonge leeftijd?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat ook de tenuitvoerlegging van het toepassen van het commune strafrecht op 16- en 17-jarigen zal plaatsvinden in het circuit voor volwassenen. Daarmee kan van het opleggen van een sanctie uit het gewone strafrecht de samenplaatsing van jeugdigen met volwassenen het gevolg zijn. Genoemde leden merken op dat door de toepassing van jeugdrecht op adolescenten, minderjarigen en meerderjarigen worden samen geplaatst in jeugdinrichtingen. Zij vragen de regering of rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van de adolescent en welke maatregelen genomen zullen worden met betrekking tot de negatieve effecten van het samenplaatsen van minder- en meerderjarigen. Deze leden merken op dat de leeftijdscategorie voor het opleggen van jeugddetentie wordt verbreed en dat de maximale duur van jeugddetentie wordt uitgebreid naar vier jaar. Heeft de regering rekening gehouden met een mogelijke toename van de bezetting in jeugdinrichtingen en heeft de regering al maatregelen overwogen ter voorkoming van (verdere) overbezetting? De aan het woord zijnde leden vragen of de regering rekening heeft gehouden met de aanwezigheid van deskundigheid om de nieuwe groep in jeugdinrichtingen te behandelen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de grondslagen van het jeugdstrafrecht traditioneel bescherming, heraanpassing en heropvoeding zijn. Deze leden vernemen graag hoe de regering tegen die doelen aankijkt. Wordt daarmee wel voldoende aangesloten bij het ook noodzakelijke doel van de bestraffing van delicten? Heeft de regering de indruk dat met een maximumstraf van twee jaar hier voldoende invulling aan gegeven kan worden?

3.3 De plaats van dit wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat een ZSM-afdoening het uitgangspunt blijft. Zij juichen een dergelijke snelle en effectieve afdoening van strafzaken toe. Niettemin vragen zij, ook ingegeven door de door SVG naar voren gebrachte zorg, hoe deze ZSM-afdoening zich verhoudt tot de, voor de keuze van het al dan niet toepassen van het jongerenregime, vereiste zorgvuldigheid.

De leden van de PvdA-fractie ondersteunen het ZSM project dat zich richt op het versnellen van de voortgang in de strafrechtketen. Echter, er kan een spanning bestaan tussen het versneld afdoen enerzijds en anderzijds het maken van een goede afweging ten aanzien van de vraag of het volwassen- dan wel jeugdstrafrecht moet worden toegepast. Hoewel in het kader van ZSM het OM extra aandacht voor jongeren lijkt te hebben, vragen de aan het woord zijnde leden of er op dit vlak meer expertise in

het ZSM dient te worden gebracht. Te denken valt daarbij aan het verzwaren van de ZSM Jeugdtafel met deskundigheid vanuit de GGZ en de verslavingszorg/reclassering of ervoor zorgen dat de deskundigheid sneller beschikbaar is. Daarnaast zijn er signalen dat de probleemherkenning ten aanzien van het gebruik van alcohol of verdovende middelengebruik verbetering behoeft. Kan de regering op deze punten ingaan?

Deze leden vragen hoe de samenloop tussen de Jeugdwet en het adolescentenstrafrecht is geregeld, bijvoorbeeld met betrekking tot de indicatiestelling naar zorg. Momenteel is er sprake van verschillende trajecten (qua indicatiestelling, toeleiding naar zorg en financiering) voor een 17-jarige versus een 19-jarige. Hoe verloopt dit na de invoering van het adolescentenstrafrecht?

De leden van de SP-fractie ontvangen graag een duidelijke toelichting op de volgende passage uit de memorie van toelichting: «(e)en uitbreiding van de werkingssfeer van het jeugdstraf(proces)recht tot de leeftijd van 23 jaar, zou ook op praktische bezwaren stuiten. Een verbreding van de standaard maatwerk aanpak die aan het jeugdstrafrecht eigen is en die hoofdzakelijk het gevolg is van de vormgeving van de bepalingen inzake de strafvordering tegen jeugdige personen, kan voor de veel ruimere doelgroep van 18–23 jaar met de huidige ter beschikking staande middelen niet worden gerealiseerd. Daarnaast zou het de strafrechtsketen onevenredig belasten.» Wat wordt bedoeld, met de «ter beschikking staande middelen»? Betekent dit dat uitbreiding van het jeugdstraf(proces)recht eigenlijk wel wenselijk zou zijn, maar dat hiervoor onvoldoende geld beschikbaar is?

Ook vernemen deze leden graag een toelichting op de opmerkingen over ZSM en de versnelde afhandeling. Waarom zou zich dat niet verhouden tot de belangen van de jeugdige en de toepassing van het jeugdstraf(proces)recht?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de wettelijke belemmeringen voor (her)opvoeding, onderwijs en resocialisatie door het wetsvoorstel worden weggenomen. Op welke wijze brengt het wetsvoorstel ook de ouders van een ontspoorde jongeren weer steviger in stelling? Wat is er voor nodig hierin meer mogelijk te maken?

De leden van de SGP-fractie delen de gedachte dat het goed is rekening te houden met de specifieke kenmerken van de dader, zeker ook als er sprake is van iemand die op jonge leeftijd een delict begaat. In dat verband vragen zij of het niet logischer is te differentiëren qua straffen, naarmate de daders ouder zijn. Zou dat niet meer aansluiten bij de gedachte achter het jeugdstrafrecht? Zou daarmee ook niet beter worden aangesloten bij de maatschappelijke behoefte streng te straffen, die zeker bij zware misdrijven gevoeld zal worden?

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

De leden van de PVV-fractie vernemen graag welke behandeling van problematisch middelengebruik de regering voor ogen heeft. De regering noemt wel maatregelen om de mogelijke invoer van drugs in jeugdrichtingen te bepreken, namelijk door de bezoekenregels aan te scherpen. Maar welke maatregelen gaat de regering nemen om verslaafde jeugdigen van de middelen af te houden?

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe wordt verzekerd dat er voldoende kennis en deskundigheid aanwezig is ten aanzien van de ontwikkelingen van de hersenen, de ontwikkelingspsychologie en het

gedrag van adolescenten bij de officieren van justitie en de rechters die hiermee te maken krijgen, nu er niet voor wordt gekozen dit speciaal in handen te leggen bij de in jeugd gespecialiseerde jeugdofficieren van justitie en kinderrechters. De NVvR vraagt terecht aandacht voor het gevolg dat rechters hierin mogelijk moeten worden bijgeschoold, hetgeen niet kostenneutraal zal kunnen gebeuren. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop van de regering.

Deze leden vinden het belangrijk dat ten behoeve van een juist en zorgvuldig oordeel van de rechter de ontwikkelingsfase van de adolescent nadrukkelijker aan de orde wordt gesteld in de gedragsdeskundige advisering over de persoonlijkheid van de verdachte en zijn of haar leefomstandigheden. Hoe ziet dit er in de praktijk uit? Wordt voortaan bij iedere 23-minner een reclasseringsrapportage gemaakt? Zo nee, hoe wordt dan verzekerd dat bij iedere adolescent de vraag wordt gesteld of de toepassing van jeugdstrafrecht in de rede ligt?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de officier van justitie bij de vordering tot inbewaringstelling al in overweging kan nemen of recht moet worden gedaan volgens 77c Sr. Wordt dan ook rekening gehouden met de maximale termijn waarbinnen jeugdigen in een politiecel mogen verblijven, zo vragen zij de regering?

De leden van de D66-fractie merken op dat de officier van justitie straks bij de vordering tot inbewaringstelling kan voorsorteren op de afdoening. Maar het louter bestaan van een afwijkings- en voorsorteerbaarheid betekent nog niet dat vaker op grond van artikel 77c Sr voor een bijzondere afdoening gekozen zal worden. Deze leden vragen wat de officier, vaker dan nu het geval is, zal stimuleren af te wijken van de hoofdregel. Wordt de behoefte tot bijzondere afdoening straks meer ingegeven door invoering van de hoofdregel dat in beginsel het volwassenrecht wordt toegepast in plaats van het jeugdrecht?

4. De nadere uitwerking van maatregelen in verband met het adolescentenstrafrecht

4.1 Positionering van de sancties voor criminele adolescenten

De leden van de PVV-fractie vragen de regering hoe het onderscheid tussen een straf en een maatregel de rechtsgelijkheid bevordert in de afdoening van zaken waarin het jeugdstrafrecht toepassing vindt. Wanneer is er volgens de regering sprake van een minder ernstig feit en waarom heeft in dat geval de veroordeelde de vrijheid te kiezen tussen jeugddetentie en een gedragsinterventie of behandelen?.

4.2 De taakstraf

De leden van de PvdA-fractie merken op dat voorgesteld wordt analoog aan het volwassenstrafrecht ook in het jeugdstrafrecht «kale» taakstraffen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven onmogelijk te maken. Deze leden zijn van mening dat bij deze delicten een passend zware straf dient te worden opgelegd. Echter, moet er, gezien de ontwikkelingsfase waarin jeugdigen zich bevinden, niet ook bij dit soort misdrijven goed afgewogen worden welke straf het meeste effect sorteert voor de samenleving die om vergelding vraagt als voor de jongere die wellicht nog een kans verdient c.q. heropvoeding nodig heeft? Ziet de regering op dat punt verschil met volwassen delinquenten? Hoe komt dat verschil in het wetsvoorstel op dit punt tot uiting? Kan een jonge delinquent die een misdrijf heeft gepleegd naast een taakstraf ook een leerstraf of gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) worden opgelegd zonder dat daarbij een (voorwaardelijke) vrijheidsstraf moet worden opgelegd?

De leden van de SP-fractie hebben enkele kritische vragen over het voorstel de mogelijkheid een taakstraf op te leggen te beperken. Bij een veroordeling voor een misdrijf waarop een gevangenisstraf van 6 jaar of meer is gesteld, waarbij het misdrijf een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit heeft gevormd, mag een rechter volgens het wetsvoorstel voortaan niet meer enkel een taakstraf opleggen.

Hoe vaak is in deze gevallen, waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, hiervan sprake geweest? Enkel een taakstraf voor dergelijke misdrijven? Wat is het nut, de noodzaak en de relevantie van dit gedeelte van het wetsvoorstel? Is de regering ontevreden over de huidige straffingen door kinderrechters van minderjarigen? Graag ontvangen deze leden concrete voorbeelden inzake welke bewezenverklaring het ging, de omstandigheden van het geval, de opgelegde straf en de reden dit voor de toekomst onmogelijk te maken.

Zij kunnen de opmerking niet goed volgen dat dit wetsvoorstel niet tot gevolg zal hebben dat de rechter hierdoor minder ruimte krijgt. Dat is wel degelijk het geval. De mogelijkheden worden beperkt. Er blijven weliswaar nog veel combinaties van straffen en maatregelen mogelijk, maar het is wel een beperking van de mogelijkheden van de rechter. Graag ontvangen zij een reactie van de regering hierop. Ook ontvangen deze leden graag een reactie op de kritiek van de Rvdv, die stelt dat bij jeugdigen zich vaak gevallen voordoen waarin de oplegging van enkel een taakstraf is gerechtvaardigd. Wat draagt dit deel van het wetsvoorstel bij aan de doelstelling van het adolescentenstrafrecht als geheel?

De leden van de CDA-fractie merken op dat uitvoerig wordt ingegaan op de beperking van de mogelijkheden een taakstraf op te leggen indien een jeugdige wordt veroordeeld voor ernstige zeden- of geweldsdelicten. Deze leden zijn het hiermee eens, maar wensen wel het volgende naar voren te brengen. Het wordt niet langer mogelijk een taakstraf op te leggen bij kinderpornografie. Terecht, zo menen zij. Maar enige nuancering is hierbij wel op zijn plaats. Jongeren blijken veelvuldig, via de sociale media, foto's van zichzelf en/of andere jeugdigen met elkaar te delen. Deze foto's zijn niet zelden aan te merken als pornografisch, hetgeen aanleiding kan zijn de jeugdige strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor het verspreiden van kinderpornografie. Deze leden zijn hierop gewezen door de politie. Kan de regering haar licht hierop laten schijnen. Deze problematiek reikt verder, want een veroordeling voor een zedendelict heeft ook grote consequenties voor de toekomst van een jeugdige (geen verklaring omtrent gedrag, geen betrekking bij defensie, politie, justitie, onderwijs, zorg etc.). Kortom, hoe gaat de regering ervoor zorgen dat aan de ernstige delicten serieuze consequenties worden verbonden maar vergrijpen waaraan bij nader inzien minder zwaar getild moet worden, milder kunnen worden afgehandeld?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering een beperking beoogt van de mogelijkheid een «kale taakstraf» op te leggen. Zij vragen of de regering er ook rekening mee heeft gehouden dat de rechter geschikter is rekening te houden met de persoon van de verdachte en in die zin niet beperkt moet worden bij het opleggen van een taakstraf. Deze leden betwijfelen of er rekening is gehouden met de mogelijkheden tot het leveren van maatwerk door de rechter.

4.3 De jeugddetentie

De leden van de VVD-fractie hebben altijd gewezen op het belang van onderwijs voor jeugdige delinquenten. Het volgen van een (vorm van) opleiding vormt een eerste stap in de richting van het voorkomen van recidive. Desalniettemin wordt de TBO-maatregel niet standaard opgelegd.

Waarom gebeurt dit niet standaard? Betreft de groep van 15–23 jarigen niet juist de geëigende doelgroep van deze maatregel?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel het volgen van onderwijs als voorwaarde bij een voorwaardelijke invrijheidsstelling introduceert. Deze leden achten dit een goede ontwikkeling, maar zien dit niet als een alternatief voor de in de aangenomen motie-Marcouch c.s. bepleite terbeschikkingstelling aan het onderwijs(TBO). Daarmee wordt immers beoogd dat een jeugdige, die een vrijheidsstraf ondergaat, pas in vrijheid wordt gesteld op het moment dat hij een opleiding heeft gevolgd waarmee hij een startkwalificatie op de arbeidsmarkt heeft en niet dat dat onderwijs pas wordt genoten nadat hij in vrijheid is gesteld. Op welke termijn kan een uitgewerkt wetsvoorstel met betrekking tot TBO worden verwacht?

De leden van de PVV-fractie merken op dat de regering aangeeft dat het wetsvoorstel de noodzakelijke elementen bevat om de samenleving te beveiligen tegen gevaar dat soms nog van veroordeelden uitgaat. Hierbij wordt TBO als een van die elementen genoemd. De aan het woord zijnde leden willen graag weten of in alle gevallen vrijheidsbeneming volgt wanneer niet aan onderwijs wordt deelgenomen. Zij willen tevens graag weten wie de kosten van een TBO-maatregel gaat betalen. Worden deze kosten, net als alle andere vormen van primair, voortgezet, middelbaar en hoger onderwijs, betaald door de ouder(s)/verzorger(s) van de adolescent of de betreffende adolescent zelf?

Deze leden merken op dat de regering stelt dat een maatregel, anders dan een straf, wordt opgelegd omdat deze gericht is op het herstel van een rechtmatige toestand. Kan de regering specificeren hoe via een TBO-maatregel aan het herstel van een rechtmatige toestand invulling kan worden gegeven? Daarnaast vernemen zij van de regering of uit onderzoek is gebleken dat een TBO-maatregel effect heeft op de recidivevermindering.

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de bijzondere voorwaarde dat de adolescent zal deelnemen aan onderwijs (TBO). Vanzelfsprekend onderschrijven deze leden het grote belang van onderwijs als zinvolle dagbesteding, zeker voor jongeren die niet op het rechte pad zitten, maar enkele praktische belemmeringen en vraagstukken worden niet beantwoord. Hoe kan de verplichting onderwijs te volgen ook effectief worden afgedwongen? Hoe kan de reclassering hierop toezicht houden? Zijn scholen verplicht informatie uit te wisselen met de reclassering? Hoe wordt hierin samengewerkt met scholen en gemeenten? Hoe verhoudt zich dit tot het toelatingsbeleid van scholen? Is hierover overlegd met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap? Hoe vaak zal deze bijzondere voorwaarde naar verwachting worden opgelegd, bij hoeveel jongeren is dit haalbaar en effectief, zo vragen zij de regering.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het wetsvoorstel verbeteringen worden aangebracht met betrekking tot de voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.). Deze leden juichen dat toe. Zij dat een veroordeelde tot jeugddetentie van minder dan zes maanden niet voor v.i. in aanmerking komt, omdat de resterende strafdreiging onvoldoende indrukwekkend zou zijn. Deze leden vragen of een v.i. desalniettemin, ook bij korte straffen, effectief kan zijn, gelet op het feit dat een jeugdige wel iets te verliezen heeft wanneer hij moet terugkeren naar een justitiële jeugdinrichting. Kortom, is het geen gemiste kans de deur naar een v.i. geheel te sluiten bij korte vrijheidsstraffen.

De aan het woord zijnde leden stellen dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel de maximale duur van de jeugddetentie ook zou worden verhoogd. Deze verhoging was aangekondigd omdat de regering van

oordeel was dat het huidige maximum van twee jaren jeugddetentie niet in alle gevallen een passende reactie mogelijk maakt op een ernstig misdrijf dat door een jeugdige wordt gepleegd. Weliswaar kan een rechter in zo'n geval besluiten het volwassenenstrafrecht toe te passen, maar regering vond toen dat ook het jeugdsanctiestelsel over een stevige vrijheidsbenemende straf moet kunnen beschikken. De leden van de CDA-fractie hebben de argumenten voor en tegen een strafverhoging goed op zich in laten werken en zijn inmiddels van oordeel dat een strafverhoging naar vier jaar nuttig en zelfs noodzakelijk is. Is het immers geen armoede-optie wanneer een rechter eigenlijk van mening is dat het jeugdrecht van toepassing zou moeten zijn, maar daar toch niet voor kiest, gelet op het lage strafmaximum? Toen enige tijd geleden de strafmaat verhoogd werd, kozen meer rechters voor de toepassing van de jeugdstrafrecht, omdat zij van oordeel waren dat het jeugdrecht voldoende ruimte bood. Deze leden hebben alle vertrouwen in de rechtspraak en zijn daarom in het geheel niet bevreesd dat rechters onnodig hoge straffen zullen opleggen, alleen maar omdat het kan. In tegendeel. Zij vragen de regering daarom de strafverhoging alsnog in het wetsvoorstel op te nemen, juist om de rechter de ruimte te bieden echt maatwerk te leveren.

4.4 De GBM

De leden van de VVD-fractie merken op dat deelname aan een GBM wordt gestimuleerd door de dreigende tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk deel van de jeugddetentie. Tegelijk wordt opgemerkt dat, wanneer dit resterende (voorwaardelijk) deel van de jeugddetentie nog beperkt is, de motivatie voor deelname aan een GBM (te) klein kan zijn. Op welke manier gaat de regering verzekeren dat ook deze groep jeugddelinquenten in voldoende mate participeert?

In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat bij het niet meewerken aan een GBM in principe een langere detentie aangewezen is, omdat dit kan bijdragen aan de motivatie voor deelname aan de GBM en verder de maatschappij beschermt tegen de betrokkene. Is dit laatste doel, zo vragen deze leden, niet meer een indicatie voor toepassing van de pijlmaatregel? Vormt de geopperde «time out» dan niet een betere middenweg? Is het effect van de in het wetsvoorstel genoemde «time out» in de praktijk gemeten?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de opmerking van de SVG dat de GBM te bureaucratisch is op realiteit berust. Hoe beoordeelt de regering het voorstel van de SVG vaker over te gaan tot plaatsing van jongeren in een Inrichting Stelselmatige Daders (ISD)? Welke kosten kunnen hiermee worden bespaard? Wat zullen de effecten van een dergelijke plaatsing zijn op de recidivecijfers?

Kan de regering een toelichting geven op de bevindingen van bijvoorbeeld het Leger des Heils bij de aanpak van de Top 600 in Amsterdam? Is een dergelijke multidisciplinaire aanpak ook voor andere problematische individuen, zoals adolescenten met verstandelijke beperkingen, gedragsstoornissen en psychiatrische aandoeningen gewenst? Kan de regering een overzicht geven van de percentages van deze problemen?

De leden van de PVV-fractie vernemen graag van de regering of zij onderzoek heeft gedaan naar recidivevermindering van gedragsinterventies. Ook vragen zij of uit onderzoek is gebleken dat een GBM effect heeft op de recidivevermindering, nu de recidivedoelstelling zo nadrukkelijk terugkomt in de voorwaarden voor het opleggen van de GBM. Voorts vragen zij waarom bij het opleggen van de GBM wordt gekozen dit buiten de muren van de jeugdinrichting te laten plaatsvinden. Deze leden merken op dat de regering aangeeft dat zij door de tenuitvoerlegging van de GBM het beveiligingskarakter wil versterken. Zij willen graag van de regering weten voor wie dit beveiligingskarakter bedoeld is:

de beveiliging van de dader zelf of de beveiliging van het eventuele slachtoffer of de maatschappij?

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe vaak de GBM de laatste jaren is opgelegd. Dit bleef aanvankelijk achter bij de hooggespannen verwachtingen. Hoe is dit nu? Ook vernemen zij graag hoe het staat met de bewezen effectieve systeemtherapieën MST, FFT en MTFC. De regering heeft hier vaak in beleidsbrieven naar gewezen en expliciet aandacht aan besteed en aangegeven dat dit effectieve methodes zijn om het gedrag te verbeteren. Hoe vaak worden deze gedragsinterventies tegenwoordig gebruikt in het strafrechtelijk kader? Kan dit nog steeds slechts in het kader van GBM? Waarom kan niet ook financiering van dergelijke interventies buiten het kader van GBM gefinancierd worden? Als de regering nog steeds enthousiast is over deze ambulante behandeling en systeemtherapieën, waarom zijn er dan zulke problemen met de financiering van deze bewezen effectieve methodes? Graag ontvangen deze leden een uitgebreide reactie hierop van de regering.

4.5 De pij-maatregel

De leden van de VVD-fractie zijn opgetogen over de mogelijkheid een pij-maatregel om te zetten in een tbs-maatregel met dwangverpleging. Deze leden zijn van mening dat de slachtoffers van deze daders en de maatschappij gebaat zijn bij deze regeling. Hoe verhoudt deze overgang zich tot het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot de aan de tbs-oplegging te stellen motiveringseisen?

De leden van de PVV-fractie vragen de regering een zo compleet mogelijk overzicht van de recidivecijfers na het opleggen van een pij-maatregel.

De leden van de SP-fractie begrijpen het wetsvoorstel de pij-maatregel opnieuw te reserveren voor de zware misdrijven, waarbij bovendien sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens. Wat gebeurt er met de jongeren die op grond van dit nieuwe criterium voorheen wel, en in de toekomst geen pij-maatregel opgelegd krijgen? Zijn er in de JJl's, ook zonder het kader van de pij-maatregel, voldoende mogelijkheden tot behandeling voor deze groep?

Deze leden hebben enkele vragen over het wetsvoorstel de pij-maatregel om te kunnen zetten in de tbs-maatregel. In theorie wordt hierdoor, indien betrokken jeugdige later in de longstay terecht komt, levenslange vrijheidsontneming mogelijk bij jeugdigen. Reden voor deze leden hier extra kritisch naar te kijken en bij stil te staan, alhoewel zij eveneens de signalen kennen van behandelaars die aangeven dat de uitbehandelde jeugdige nog niet klaar is voor terugkeer in de samenleving en dat ernstige recidive dreigt.

Voor hoeveel gevallen zal dit naar verwachting nodig zijn? Hoe vaak zal de langdurige en intensieve behandeling tijdens de pij-maatregel onvoldoende effect hebben? Wat gebeurt er nu met de jongeren, waarvan de behandelaars zeggen dat deze nog niet uitbehandeld is? Indien het noodzakelijk wordt geacht de samenleving te beschermen in bepaalde gevallen, waarom is gedwongen opname op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) dan niet mogelijk? Kan de regering dit toelichten? Zijn de voorwaarden voor gedwongen opname wellicht te streng of sluit dat onvoldoende aan? Hoe wordt verzekerd dat de regering de inspanningsverplichting, de adolescent adequaat te behandelen tijdens de pij-maatregel, voldoende serieus neemt en dat van omzetting naar tbs slechts bij hoge uitzondering sprake kan zijn, dus als het echt niet anders kan?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel een omzetting van de pij-maatregel in de tbs-maatregel mogelijk maakt. Zij hebben hier herhaaldelijk voor gepleit en juichen deze mogelijkheid toe.

De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel een wijziging beoogt aan te brengen in de pij-maatregel. Voor oplegging van de pij-maatregel wordt voorgesteld dat bij de verdachte ten tijde van het begaan van het misdrijf sprake moet zijn geweest van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestesvermogens. Deze aanscherping betekent een versmalling van toepassing van de pij-maatregel die nochtans zowel een behandel- als opvoedmaatregel is, waarbij de toerekeningsvatbaarheid van de jongvolwassene geen uitsluitend criterium is voor het opleggen van de maatregel. Dit betekent dat de zogenoemde «opvoedvariant» van de maatregel komt te vervallen. De regering stelt dat het voorgestelde criterium niet nieuw is. In de huidige regeling kan de psychische stoornis reeds een rol spelen en is van invloed op de maximale duur van de maatregel. Vanuit die notie begrijpen deze leden niet waarin nu de noodzaak is gelegen het toepassingscriterium van de pij-maatregel uitsluitend te laten zien op de psychische stoornis en toepassing voor het overige uit te sluiten. Kan de regering beargumenteren op grond waarvan zij meent dat uitsluitend de psychische stoornis bepalend kan zijn voor de oplegging van de pij-maatregel en op welke wijze zij een gelijkwaardig alternatief meent te hebben voor de opvoedkundige kant van de maatregel?

Deze leden vragen de regering expliciet in te gaan op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State dat jeugddetentie en de GBM geen gelijkwaardig alternatief zijn, aangezien GBM van kortere duur is wat haaks kan staan op de benodigde behandel- en jeugddetentie en een andere rechtsgrondslag kent dan de pij-maatregel.

4.6 Overige wijzigingen

De leden van de SP-fractie vragen een nadere toelichting op de passage over de reclasseringsbegeleiding van de jongvolwassene. Hoe wordt nu bepaald of de jeugdreclassering of een reclasseringsinstelling voor volwassenen ingeschakeld wordt? Hoeveel intensiever is deze begeleiding? Wat is de rol van de ouders hierin? Is het mogelijk de ouders hierbij te betrekken dan wel te informeren, ook als de meerderjarige daar geen toestemming voor geeft?

Graag een reactie van de regering ten aanzien van de zorgen van Reclassering Nederland over het belang van het delen van informatie met ouders, scholen en anderen en eventuele belemmeringen in de regels. Deze leden vragen een reactie van de regering op de terecht opmerking van de SVG, die erop wijst het aantal jongeren dat begeleid wordt door de verslavingsreclassering niet in verhouding staat tot de werkelijke problematiek van het middelengebruik binnen deze doelgroep. Deelt de regering deze constatering en welk gevolg geeft zij hieraan?

Ook vernemen de leden van de SP-fractie graag een reactie ten aanzien van de zorgen die er binnen de reclasseringsorganisaties bestaan over financiering en de zekerheid van de beschikbaarheid van middelen, zeker met de taakuitbreiding zoals voorzien in het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de bezoekenregeling voor jeugdigen in een JJI wordt aangescherpt. Dit wordt gedaan met het oog op het tegengaan van het gebruik van verboden middelen. Deze leden onderkennen het doel van deze aanscherping, maar dringen aan op strenge waarborgen. De regering gaat immers uit van veel langere periodes dan voorheen. Zij twifelen of bij het ontbreken van dergelijke waarborgen, de aanscherping van de bezoekenregeling kan leiden tot

disproportionele praktijken en dringen aan op inachtneming van de zwaarte van een dergelijke maatregel.

5. Uitvoeringsconsequenties, financiële gevolgen en administratieve lasten

De leden van de SP-fractie vragen de regering of de genoemde bedragen vaststaan, ongewijzigd zijn gebleven en waar dit aan besteed gaat worden.

Deze leden constateren tot hun verbazing dat de maximale jeugddetentie voor 16- en 17-jarigen wordt verhoogd van 2 naar 4 jaar en dat het wetsvoorstel tot het verhogen van de maximale duur van de jeugddetentie naar verwachting een beperkt opwaarts effect zal hebben op de benodigde capaciteit in de justitiële jeugdinstellingen. De verhoging van de maximale jeugddetentie was toch juist uit het wetsvoorstel gehaald? Is deze zin abusievelijk in de memorie van toelichting blijven staan? Graag ontvangen zij een toelichting hierop van de regering.

Zij vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat de besparingen op de capaciteit in het gevangeniswezen gelijke tred zullen houden met extra geld voor JJI-capaciteit, nu een dagplaats in een JJI duurder is dan in een penitentiaire inrichting.

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

De griffier van de commissie,
Nava