



Wetsvoorstel adolescentenstrafrecht

Een gemiste kans

Advies d.d. 14 maart 2012

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Inleiding	7
1. Uitgangspunten adolescentenstrafrecht	9
1.1 Hoofdpijnen van het conceptwetsvoorstel	9
1.2 Gevolgen voor jeugdigen en adolescenten van 12 tot 18 jaar	9
1.3 Gevolgen voor jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar	11
1.4 Aanleiding conceptwetsvoorstel nader bezien	11
1.5 Conclusie	12
2. Puntsgewijze bespreking van de voorgestelde maatregelen	15
2.1 Verruiming toepassingsbereik jeugdstrafrecht en motiveringsplicht	15
2.2 Niet enkel een taakstraf bij ernstige gewelds- en zedendelicten	16
2.3 Verhoging van de maximum termijn jeugddetentie	17
2.4 Voorwaardelijke invrijheid stelling bij jeugdigen	19
2.5 De gedragsbeïnvloedende maatregel	20
2.6 De pij	22
2.7 De begeleiding door de reclassering	25
2.8 De bezoeksregeling in de justitiële jeugdinrichtingen	26
3. Totaaloverzicht aanbevelingen	29
Bronvermelding	31

Samenvatting

De Raad adviseert het adolescentenstrafrecht zoals voorgesteld in dit conceptwetsvoorstel, niet in te voeren. Het conceptwetsvoorstel voorziet in een beperkte verruiming van de toepassing van het jeugdstrafrecht op de groep jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar en niet in een apart strafrecht voor alle jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar. Daarmee is naar de mening van de Raad sprake van een gemiste kans. Het conceptwetsvoorstel voorziet vooral in een aanscherping van het jeugdstrafrecht voor de groep jeugdigen van 12 tot 18-jarigen; deze aanscherping is zodanig dat de Raad meent dat hierdoor de pedagogische grondslag niet langer het leidende beginsel van het jeugdstrafrecht is. Het accent komt na invoering van deze voorstellen te liggen op beveiliging van de samenleving en op vergelding, terwijl Nederland er niet veiliger van wordt.

De criminaliteitscijfers geven geen aanleiding voor een dergelijke aanscherping: hieruit blijkt dat eerder sprake is van stabilisering danwel afname van de criminaliteit onder jeugdigen en jongvolwassenen dan van een toename. Het kabinet wijst als aanleiding voor deze aanscherping ook op recente inzichten in de neuropsychologische ontwikkeling van adolescenten en jongvolwassenen, maar geeft daaraan naar de mening van de Raad een onjuiste interpretatie. Deze inzichten pleiten juist voor terughoudendheid bij strafrechtelijk ingrijpen bij de groep 12- tot 18-jarigen en voor de invoering van een apart strafrecht voor alle jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar.

Daarnaast is bij de voorgestelde maatregelen niet (wetenschappelijk) onderbouwd of en zo ja hoe zij bijdragen aan een veiliger Nederland. Gesuggereerd wordt dat een zwaardere en strengere aanpak van delinquente jeugdigen effectiever zou zijn en zou bijdragen aan een vermindering van de recidive. Uit de onderzoeksliteratuur komt echter onweerlegbaar naar voren dat een zwaardere en repressievere aanpak de veiligheid niet bevordert maar mogelijk zelfs contraproductief werkt, met – in ieder geval op den duur - méér in plaats van minder recidive tot gevolg.

In zijn advies 'Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!' van maart 2011 pleit de Raad voor een apart strafrecht voor alle jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar, en in tegenstelling tot het onderhavige conceptwetsvoorstel voor méér nadruk op de pedagogische grondslag van het jeugdstrafrecht. Dit betekent niet dat de Raad pleit voor een 'softe' benadering in de criminaliteitsbestrijding en sanctietoepassing. Integendeel: een pedagogische aanpak kan worden aangemerkt als een intensieve aanpak, waarbij met maatwerk recidive wordt teruggedrongen. De Raad verwijst korthedshalve naar dit advies. Als het kabinet dit conceptwetsvoorstel toch wenst in te voeren, dringt de Raad aan op aanpassing van het conceptwetsvoorstel op diverse punten. Het totaaloverzicht van aanbevelingen is te vinden in hoofdstuk 3.

Inleiding

In dit advies spreekt de Raad zich uit over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht (hierna: het conceptwetsvoorstel). De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft de Raad gevraagd hierover te adviseren.

Leeswijzer en verantwoording

Hoofdstuk 1 gaat in op de uitgangspunten van het conceptwetsvoorstel. Het doel, de aanleiding en de hoofdlijnen van het conceptwetsvoorstel, zoals weergegeven in de memorie van toelichting, worden kort samengevat (1.1). De gevolgen van het conceptwetsvoorstel voor jeugdigen en adolescenten van 12 tot 18 jaar (1.2) en voor jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar worden besproken (1.3). Paragraaf 1.4 gaat nader in op de aanleiding voor het conceptwetsvoorstel en paragraaf 1.5 besluit met een conclusie.

Hoofdstuk 2 bespreekt de meest in het oog springende (voorgestelde) maatregelen afzonderlijk. Het betreft achtereenvolgens de verruiming van het toepassingsbereik van het jeugdstrafrecht en de motiveringsplicht (2.1), de beperking in het opleggen van de taakstraf (2.2), de verhoging van de maximumduur van de jeugddetentie (2.3), de v.i.-regeling voor jeugdigen (2.4), de aanpassing aan de gedragsbeïnvloedende maatregel (hierna: gbm)(2.5), de aanpassing van de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (hierna: pij) (2.6), de begeleiding door de reclassering (2.7) en de aanpassing van de bezoeksregeling jji's (2.8).

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de aanbevelingen tot aanpassing van het conceptwetsvoorstel. De aanbevelingen tot nadere onderbouwing van het conceptwetsvoorstel zijn niet opgenomen in dit overzicht, maar zijn te vinden in de tekst van hoofdstuk 2.

Ten behoeve van dit advies heeft de Raad een literatuurstudie uitgevoerd. De gebruikte bronnen zijn opgenomen in de literatuurlijst, die achter het advies is opgenomen.

Centrale begrippen

Omwille van de leesbaarheid wordt hieronder kort stilgestaan bij enkele centrale begrippen. De terminologie in dit advies wijkt af van die van het conceptwetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt met de term 'adolescent' zowel bedoeld op 'jeugdigen' als op 'jongvolwassenen' in de leeftijd van 15 tot 23 jaar.

In de moderne ontwikkelingspsychologie wordt onder 'adolescent' verstaan een persoon tussen de 15 en 18 jaar (dus 15, 16 en 17 jaar oud). In de periode daarna wordt gesproken van 'opkomende volwassenheid': een periode waarin nog meer dan in de adolescentie, wordt geëxperimenteerd met verschillende rollen en relaties.¹ In dit advies sluit de Raad aan bij deze terminologie. Personen die tussen de 18 en 24 jaar oud zijn, worden in dit advies aangeduid met de term 'jongvolwassenen'.

De term 'minderjarige' vloeit voort uit de wet (artikel 1:233 Burgerlijk Wetboek) en daarmee wordt in beginsel een persoon onder de 18 jaar bedoeld.² Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) gebruikt de term 'het kind' en daarmee wordt voor Nederland volgens artikel 1 IVRK eveneens verstaan: iedere persoon jonger dan 18 jaar. Het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Wetboek van Strafvordering (Sv) spreken van 'jeugdige personen', waarmee eveneens wordt bedoeld op personen onder de 18 jaar. Waar in dit advies wordt gesproken over 'de jeugdige' wordt daarbij aangesloten.

¹ Brysbaert 2011, p. 471.

² Er bestaan enkele uitzonderingen op deze hoofdregel zoals de meerderjarigverklaring, artikel 1: 253ha Burgerlijk Wetboek.

1. Uitgangspunten adolescentenstrafrecht

1.1 Hoofdpijnen van het conceptwetsvoorstel

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het kabinet met dit conceptwetsvoorstel beoogt recidive terug te dringen en Nederland op die manier veiliger te maken. De aanleiding voor het conceptwetsvoorstel is tweeledig. Ten eerste wijst het kabinet op het grote aandeel dat adolescenten en jongvolwassenen hebben in de criminaliteit: een derde van alle verdachten in 2009 viel in deze leeftijdsgroep. Ten tweede wijst het kabinet op recente wetenschappelijke inzichten in de ontwikkeling en de neuropsychologie van adolescenten en jongvolwassenen. Een effectieve en dadergerichte aanpak voor deze groep is noodzakelijk om de recidive terug te dringen.

Kern van het conceptwetsvoorstel wordt gevormd door flexibiliteit rond de leeftijdsgrens van 18 jaar: het sanctiepakket van zowel het jeugdstrafrecht als het commune strafrecht wordt beschikbaar voor jeugdigen en jongvolwassenen van 16 tot 23 jaar. Nieuw is de voorgestelde mogelijkheid om een jeugdsanctie op te leggen aan 21- en 22-jarigen. Nieuw is eveneens dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende jeugdsanctie bij jongvolwassenen van 18 tot 23 in beginsel zal plaatsvinden in een justitiële jeugdinstelling (jji). De rechter moet ambtshalve toetsen of jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar in aanmerking komen voor het opleggen van een jeugdsanctie.

Daarnaast maakt het conceptwetsvoorstel bredere toepassing van elektronisch toezicht en het gebruik van locatiegeboden en locatieverboden mogelijk. Ook wordt de maximale duur van de jeugd-detentie verhoogd van 24 maanden naar 4 jaar. Dit geldt voor jeugdigen vanaf 16 jaar. Aan het einde van jeugd-detentie kan de jeugdige voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld. De voorwaarden die in dit verband kunnen worden gesteld zijn ontleend aan de v.i.-regeling voor volwassenen. Het conceptwetsvoorstel voorziet bovendien in een wijziging in de regeling voor voorwaardelijke jeugdsancties: de voorwaarden worden in de wet opgesomd. Ook worden de mogelijkheden tot het opleggen van een taakstraf in het jeugdstrafrecht beperkt.

Voor wat betreft de aan jeugdigen op te leggen maatregelen houdt het conceptwetsvoorstel wijzigingen in. Het kabinet wil het beveiligingskarakter van de gbm en de pij versterken. Elektronisch toezicht, nachtdetentie en een time-out worden mogelijk in het kader van de gbm. Bij de pij wordt voorgesteld om de criteria voor het opleggen van de pij te wijzigen, waardoor een beperktere groep jeugdigen voor de pij in aanmerking komt. Daarnaast worden wijzigingen voorgesteld in de regeling van de voorwaardelijke pij en wordt het mogelijk om de pij om te zetten in een terbeschikkingstelling met dwangverpleging (hierna: tbs). Het conceptwetsvoorstel heeft ten slotte gevolgen voor de begeleiding van jeugdigen door de reclasseringsinstellingen en voor de strafbeschikking van het Openbaar Ministerie.

1.2 Gevolgen voor jeugdigen en adolescenten van 12 tot 18 jaar

Het jeugdstrafrecht kent sinds haar introductie in het begin van de vorige eeuw een pedagogische invalshoek omdat minderjarigen nog in ontwikkeling zijn en daarom niet, zoals een volwassene, volledig verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor hun daden. Sanctioneren in het jeugdstrafrecht staat dan ook in het teken van de opvoeding van de jeugdige. Het doel van het jeugdstrafrecht is veeleer gedragsverandering te bewerkstelligen dan leed toe te voegen. Dit was ook het uitgangspunt bij de laatste grote wijziging van het jeugdstrafrecht in 1995.³ In het advies 'Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!' heeft

³ Kamerstukken II, 1991-1992, 21327 nr. 6, p. 5 en 6.

de Raad uiteengezet waaraan een (strafrechtelijke) reactie moet voldoen om tot gedragsverandering te leiden.⁴

Met dit conceptwetsvoorstel wordt een fors aantal aanscherpingen van het jeugdstrafrecht voorgesteld, die de groep 12- tot 18-jarigen aangaan:

1. de maximumduur van de jeugddetentie voor 16- en 17-jarigen wordt verdubbeld: van 24 maanden naar vier jaar. Jeugddetentie staat volgens de memorie van toelichting in het teken van vergelding;
2. beveiliging van de samenleving wordt belangrijker bij de gbm. Daartoe wordt het onder andere mogelijk gemaakt om jongeren gedurende de gbm onder elektronisch toezicht of in nachtdetentie te plaatsen;
3. beveiliging van de samenleving wordt belangrijker bij de pij. Daartoe wordt het onder andere mogelijk gemaakt de pij om te zetten in een tbs. Voorts worden de wettelijke voorwaarden voor het opleggen van pij aangepast, waardoor de groep pij-ers vermoedelijk kleiner wordt. Een deel van de jeugdigen die onder de huidige wetgeving een pij opgelegd krijgt, zal door de wijziging niet meer in aanmerking komen voor de pij. Deze jeugdigen zullen een jeugddetentie opgelegd krijgen, welke anders dan de pij vooral in het teken zal staan van vergelding (en niet of minder in het teken van opvoeding of behandeling);
4. bij de voorwaardelijke pij en de gbm wordt een time-out ingevoerd die het mogelijk maakt jeugdigen en jongvolwassenen tijdelijk in te sluiten in een jji;
5. de bezoekenregeling voor jeugdigen in de jji's wordt aangescherpt zodat bezoek voor een langere termijn kan worden geweigerd en bezoek gevisiteerd kan worden;
6. de rechterlijke vrijheid om maatwerk te leveren in het jeugdstrafrecht wordt ingeperkt: de mogelijkheid om een taakstraf op te leggen bij een ernstig geweldsdelict of een zedendelict wordt beperkt.

Naast deze aanscherpingen handhaaft de staatssecretaris, ondanks andersluidende aanbevelingen van het Comité voor de Rechten van het Kind en de commissaris voor de mensenrechten, de mogelijkheid om 16- en 17-jarigen een sanctie uit het commune strafrecht op leggen.⁵

De Raad concludeert dat door de voorgestelde wijzigingen en aanscherpingen van het jeugdstrafrecht de pedagogische grondslag niet langer het leidende beginsel van het jeugdstrafrecht zal zijn. Daarmee is sprake van een vergaande verandering van het karakter van het jeugdstrafrecht. Het accent komt te liggen op beveiliging van de samenleving en op vergelding. Het belang van een zo goed mogelijke ontwikkeling van de jeugdige of jongvolwassene is daaraan ondergeschikt. Deze voorstellen voor wijziging van het jeugdstrafrecht zijn onwenselijk, omdat daarmee sprake is van schending van het IVRK (de belangen van het kind vormen immers de eerste overweging bij maatregelen die hem betreffen); ook wordt bij geen enkele van deze maatregelen (wetenschappelijk) onderbouwd of en hoe deze bijdraagt aan een veiliger Nederland. In de memorie van toelichting wordt gesuggereerd dat een zwaardere en strengere aanpak van delinquente jeugdigen effectiever is en bijdraagt aan minder recidive. In de onderzoeksliteratuur is daar echter geen onderbouwing voor te vinden; integendeel, een zwaardere en repressieve aanpak werkt contraproductief met meer in plaats van minder recidive als gevolg.⁶

⁴ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 14 maart 2011, paragraaf 2.5. Deze reactie moet onvermijdelijk, consistent, onmiddellijk, begrijpelijk en voldoende intensief zijn en in het teken staan van afkeuring van negatief en beloning van positief gedrag.

⁵ Zie Hammarberg 2009, waarin de commissaris voor de mensenrechten aanbeveelt om op minderjarigen altijd het jeugdstrafrecht toe te passen (dus ook op zestien- en zeventienjarigen), ook bij ernstige misdrijven; zie ook onderdeel 78 van de concluding observations, CRC/C/NLD/CO/3, 30 januari 2009 waar het Comité Nederland aanbeveelt het voorbehoud bij artikel 37c IVRK op te heffen, zodat op alle minderjarigen, dus ook op zestien- en zeventienjarigen, altijd het jeugdstrafrecht wordt toegepast.

⁶ Dishion, McCord & Poulin 1999; Petrosino, Turpin-Petrosino & Guckenburg 2010; Lipsey & Wilson 1998; Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011.

De voorgaande voorstellen tot aanscherping van het jeugdstrafrecht zijn ook opmerkelijk, omdat de staatssecretaris in zijn reactie op het advies 'Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!' aangaf het belang van de pedagogische invalshoek van het jeugdstrafrecht in Nederland te onderschrijven.⁷ In de voorgestelde wijzigingen is dat voor de groep 12- tot 18-jarigen niet terug te vinden en wordt de nadruk juist gelegd op vergelding en beveiliging.

1.3 Gevolgen voor jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar

In het conceptwetsvoorstel worden geen aparte strafrechtelijke voorzieningen of procedures voor jongvolwassenen voorgesteld. Daartoe ziet het kabinet geen aanleiding. In plaats daarvan blijft de hoofdregel gehandhaafd dat aan jongvolwassenen van 18 jaar en ouder een sanctie uit het commune strafrecht wordt opgelegd. Er wordt wel een extra uitzondering op de hoofdregel gecreëerd. Het is op grond van de huidige wettelijke bepalingen reeds mogelijk om in bijzondere gevallen aan 18-, 19- en 20-jarigen een jeugdsanctie op te leggen. Voorgesteld wordt om de mogelijkheden van het jeugdstrafrecht voor bepaalde groepen jongvolwassenen van 21 en 22 jaar beschikbaar te stellen. Namelijk bij jongvolwassenen die worden verdacht van een ernstig misdrijf, bij veelplegers of bij uitgesproken kwetsbare jongvolwassenen (bijvoorbeeld jongvolwassenen met een psychische stoornis of een licht verstandelijke beperking) kan de rechter een jeugdsanctie opleggen. In dat geval is het sanctiepalet van het jeugdstrafrecht dus ook beschikbaar voor deze jongvolwassenen.

1.4 Aanleiding conceptwetsvoorstel nader bezien

Uit het voorgaande blijkt dat in dit conceptwetsvoorstel een fors aantal aanscherpingen van het jeugdstrafrecht wordt voorgesteld en slechts een beperkte verruiming voor jongvolwassenen. Als aanleiding voor dit conceptwetsvoorstel wordt onder andere gewezen op het aandeel dat adolescenten en jongvolwassenen hebben in de criminaliteit. Cijfers van de geregistreerde jeugdcriminaliteit wijzen echter eerder op een stabilisering danwel afname van de criminaliteit onder deze groepen dan op een toename.⁸ Jeugdigen en jongvolwassenen blijken tegenwoordig niet delinquenter dan bijvoorbeeld een decennium geleden: ze plegen niet eerder, meer of zwaardere delicten.⁹ De legitimatie voor een aanzienlijke aanscherping van het jeugdstrafrecht kan dus niet zonder meer liggen in deze cijfers.

Ook wordt als aanleiding voor het conceptwetsvoorstel gewezen op recente inzichten in de neuropsychologische ontwikkeling van adolescenten en jongvolwassenen. In zijn advies over een toekomstbestendig jeugdstrafproces heeft de Raad uitgebreid stilgestaan bij deze inzichten.¹⁰ Hieruit blijkt dat de ontwikkeling van adolescenten en jongvolwassenen niet stopt bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd, maar dat deze doorgaat totdat zij ongeveer 24 jaar oud zijn. Ook blijkt uit onderzoek dat de nog onvoltooide emotionele, sociale, morele en intellectuele ontwikkeling er de oorzaak van is dat een zeer groot deel van de jeugdcriminaliteit optreedt tijdens de adolescentie en de jongvolwassenheid, maar ook eindigt vóór het 23^{ste} levensjaar. De age-crime curve laat dan ook een scherpe daling zien vanaf het 24^{ste} levensjaar.¹¹ Deze recente inzichten nopen niet tot een aanscherping van het jeugdstrafrecht, maar eerder tot behoud van een jeugdstrafrecht met nadruk op de pedagogische invalshoek. De op deze wetenschappelijke inzichten gebaseerde moderne behandeltechnieken zoals de forensische dagbehandeling, MST, FFT en MDFC zijn

⁷ Kamerstukken II, 2010-2011, Bijlage bij Documentnummer 2011D34073, Reactie op advies RSJ "Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!" d.d. 23 juni 2011.

⁸ Kalidien, de Heer-de Lange & Van Rosmalen 2011; Van der Laan & Blom 2011.

⁹ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011.

¹⁰ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 14 maart 2011, paragraaf 2.3 tot en met 2.5.

¹¹ Moffitt 1993.

veelbelovend:¹² zij hebben positieve effecten op de recidive. Gelet hierop moet terughoudend worden omgegaan in de aanscherping van strafrechtelijk ingrijpen bij jeugdigen en jongvolwassenen. Verwijzing naar wetenschappelijke inzichten in de ontwikkeling van adolescenten en jongvolwassenen ter onderbouwing van dit conceptwetsvoorstel geeft een onjuist en onvolledig beeld. Hiermee wordt aan die wetenschappelijke inzichten geen recht gedaan.

In dit kader wijst de Raad op het nog te verschijnen boek 'Persisters and desisters in crime from adolescence into adulthood: explanation, prevention and punishment.'¹³ In dit boek wordt een uitgebreid overzicht gegeven van het wetenschappelijk onderzoek uit Europa en Noord-Amerika naar het persisteren en stoppen van delinquent gedrag onder adolescenten en jongvolwassenen en dit onderzoek bevestigt het hiervoor genoemde.

1.5 Conclusie

Hoewel de titel van het conceptwetsvoorstel anders doet vermoeden, kiest het kabinet met dit conceptwetsvoorstel niet voor een apart adolescentenstrafrecht of jongvolwassenenstrafrecht. Er worden immers geen aparte strafrechtelijke voorzieningen voor jongvolwassenen voorgesteld. Tevens ontbreken in het conceptwetsvoorstel strafvorderlijke bepalingen voor de groep jongvolwassenen. Deze strafvorderlijke bepalingen gelden wel in het jeugdstrafrecht en zijn bedoeld om een nog niet geheel ontwikkeld persoon op verantwoorde wijze te laten deelnemen aan het strafproces. Het conceptwetsvoorstel spreekt van 'maximale flexibiliteit' rond de leeftijdsgrens van 18 jaar. Weliswaar voorziet het conceptwetsvoorstel in een beperkte verruiming van het jeugdstrafrecht ten aanzien van jongvolwassenen, maar deze flexibiliteit krijgt vooral vorm door een aanscherping van het jeugdstrafrecht, waarbij de pedagogische grondslag niet langer leidend is.

De Raad vindt dat met dit conceptwetsvoorstel voor de groep jongvolwassenen sprake is van een gemiste kans. In zijn advies over een toekomstbestendig jeugdstrafproces pleit de Raad voor een apart jongvolwassenenstrafrecht voor *alle* jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar en niet alleen voor bijzondere categorieën jongvolwassenen. Ook heeft de Raad in genoemd advies aangeraden om meer nadruk te leggen op de pedagogische uitgangspunten van het jeugdstrafrecht en om alle minderjarigen volgens het jeugdstrafrecht te sanctioneren. De Raad beveelt daarom in dat advies aan het voorbehoud bij artikel 37c IVRK op te heffen. De Raad erkent daarbij vanzelfsprekend dat bij (zeer) ernstige misdrijven vergelding ook bij jeugdigen een rol kan spelen. De Raad meent zich gesteund door de recente inzichten uit de wetenschap in de neuropsychologische ontwikkeling van adolescenten en jongvolwassenen en baseert zich in dit advies ook op de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit het IVRK. Het uitvoeren van de hiervoor genoemde aanbevelingen geeft meer kans op een veiliger Nederland dan de voorstellen in dit conceptwetsvoorstel en de Raad staat dan ook nog steeds achter deze aanbevelingen.

Deze eerdere aanbevelingen van de Raad zijn niet overgenomen in dit conceptwetsvoorstel en het lijkt daarmee weinig op het jeugdstrafrecht en jongvolwassenenstrafrecht dat de Raad voorstaat. De Raad wijst het conceptwetsvoorstel adolescentenstrafrecht in zijn huidige vorm dan ook af en herhaalt hier (nogmaals) zijn aanbevelingen uit het vorige advies: voer een apart strafrecht in voor alle jongvolwassenen, leg nadruk op het pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht en pas het jeugdstrafrecht toe op alle minderjarigen. De Raad pleit daarmee niet voor een 'softe' benadering in de criminaliteitsbestrijding en sanctietoepassing.

¹² Multisysteem Therapy (MST), Functional Family Therapy (FFT) en Multidimensional Foster Care (MDFC).

¹³ Loeber, Hoeve, Slot & Van der Laan in press.

Integendeel: een pedagogische aanpak kan worden aangemerkt als een intensieve aanpak, waarbij met maatwerk recidive wordt teruggedrongen.

Aanbevelingen

- Zie af van de invoering van dit conceptwetsvoorstel.
- Creëer aparte strafrechtelijke voorzieningen voor alle jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar en niet alleen voor uitzonderingen.
- Pas jeugdstrafrecht toe op alle jeugdigen en schrap artikel 77b Sr.
- Hef het voorbehoud bij artikel 37c IVRK op.

2. Puntsgewijze bespreking van de voorgestelde maatregelen

Voor het geval het kabinet vasthoudt aan het voornemen dit conceptwetsvoorstel in te voeren, worden in dit hoofdstuk de meest in het oog springende maatregelen besproken. Hierbij zal de volgorde van de memorie van toelichting worden aangehouden. Kort wordt samengevat welke wijziging wordt voorgesteld en waarom. Daarna geeft de Raad aan wat hij van deze wijziging vindt.

2.1 Verruiming toepassingsbereik jeugdstrafrecht en motiveringsplicht

Voorgestelde wijziging

Voorgesteld wordt om het mogelijk te maken om ook 21- en 22-jarigen een sanctie uit het jeugdstrafrecht op te leggen. Dit kan dan bijvoorbeeld bij ernstige misdrijven, indien de jongvolwassene als veelpleger te boek staat of bij uitgesproken kwetsbare groepen, zoals jongvolwassenen met een psychische of psychiatrische stoornis of jongvolwassenen met een ontwikkelingsstoornis zoals een licht verstandelijke beperking (hierna: lvb).

Daarbij wordt een motiveringsplicht voorgesteld: als een rechter bij een jongvolwassene niet kiest voor het opleggen van een jeugdsanctie, moet hij dit in het vonnis motiveren

Standpunt Raad

Verruiming toepassingsbereik

Dat niet is gekozen voor een jongvolwassenenstrafrecht voor alle jongvolwassenen is, zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, een gemiste kans. Mocht het kabinet toch vasthouden aan zijn voornemen om het slechts in uitzonderingsgevallen mogelijk te maken aan jongvolwassenen een jeugdsanctie op te leggen, dan verdient het aanbeveling om te onderbouwen waarom bepaalde categorieën als uitzondering worden betiteld en andere niet. Dat voor de onderbouwing van deze keuze wordt verwezen naar de wetenschappelijke inzichten in de ontwikkeling van adolescenten en jongvolwassenen geeft in dat kader een onjuist en onvolledig beeld. Hiermee wordt aan die wetenschappelijke inzichten, die zien op alle jongvolwassenen en niet slechts bepaalde subcategorieën, geen recht gedaan en de Raad vindt de verwijzing dan ook niet passend.

Motiveringsplicht rechter

Voorgesteld wordt om de hiervoor genoemde bijzondere categorieën jongvolwassenen een jeugdsanctie te kunnen opleggen; in de overige gevallen wordt aan jongvolwassenen een commune sanctie opgelegd. Dit betekent dat in de meerderheid van de gevallen gekozen zal worden voor het opleggen van een sanctie uit het commune strafrecht. De rechter moet op grond van dit voorstel motiveren waarom hij kiest voor het toepassen van de hoofdregel en niet voor de uitzondering. De Raad vreest dat het invoeren van een motiveringsplicht voor rechters bij alle overtredingen en misdrijven van jongvolwassenen een zodanige belasting voor de rechterlijke macht oplevert dat in de praktijk wordt volstaan met een standaardmotivering. Bovendien zal de rechter extra rapportage nodig hebben om hem voor te lichten over de wenselijkheid van toepassing van een jeugdsanctie aan jongvolwassenen, waardoor de doorlooptijd zal oplopen. Het risico bestaat dan ook dat de motiveringsplicht in deze vorm zijn doel voorbij schiet. Om te bevorderen dat jeugdsancties meer worden opgelegd aan jongvolwassenen ligt het meer voor de hand om de groepen jongvolwassenen waar dat voor zou moeten gelden, uit te breiden. De Raad raadt het opnemen van de motiveringsplicht in de voorgestelde vorm dan ook af.

Aanbevelingen

- Onderbouw waarom bepaalde categorieën jongvolwassenen op grond van het voorgestelde artikel 77c Sr voor een maatwerkpaak uit het jeugdstrafrecht in aanmerking komen en andere niet.
- Voer de motiveringsplicht voor rechters in zijn huidige vorm niet in.

2.2 Niet enkel een taakstraf bij ernstige gewelds- en zedendelicten

Voorgestelde wijziging

Voorgesteld wordt om artikel 77ma Sr in te voeren, waarmee wordt geregeld dat niet enkel een taakstraf kan worden opgelegd bij een veroordeling voor een ernstig misdrijf, waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer staat en voor een aantal specifieke misdrijven.¹⁴ Het gepleegde misdrijf moet daarnaast een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer hebben gemaakt. Op grond van artikel 77ma lid 2 Sr kan daarvan worden afgeweken als naast de taakstraf ook een jeugddetentie, gbm of pij wordt opgelegd. Dit geldt ook voor jeugddetentie en de pij in voorwaardelijke zin.

Het kabinet acht het in zijn algemeenheid niet aangewezen dat op de voornoemde misdrijven in de strafrechtspleging enkel wordt gereageerd met een taakstraf. Het kabinet is van mening dat deze wijzigingen in overeenstemming zijn met het in het IVRK neergelegde beginsel dat vrijheidsbeneming slechts gebruikt wordt als uiterste maatregel voor de kortst mogelijk passende duur omdat slechts sprake is van vrijheidsbeneming als de jeugdige zich niet aan de voorwaarden houdt of niet meewerkt aan een programma.

Standpunt Raad

Door het verplichtend karakter van de voorgestelde wijziging is er minder ruimte voor de rechter om in individuele zaken een sanctie op maat te bepalen. Is het opleggen van enkel een taakstraf in een individueel geval op grond van dit voorstel niet mogelijk en het opleggen van een gbm geen goede optie, dan heeft de rechter minder ruimte om vrijheidsbeneming te voorkomen en dat leidt tot spanning met artikel 37 IVRK. Daarnaast is de taakstraf mede bedoeld als alternatief voor vrijheidsbeneming, zie ook artikel 40 lid 4 IVRK. Als de taakstraf naast vrijheidsbeneming moet worden opgelegd zoals hier wordt voorgesteld, dan is de taakstraf feitelijk geen alternatief meer voor vrijheidsbeneming. Bovendien worden straffen met dit voorstel zwaarder: het opleggen van enkel een taakstraf is immers voor sommige feiten niet meer mogelijk. De reden voor deze verzwaring kan bij minderjarigen - gelet op het IVRK - niet zonder meer zijn gelegen in repressieve argumenten. Tot slot zal dit voorstel er toe leiden dat minderjarigen vaker een voorwaardelijke vrijheidsstraf krijgen opgelegd. Dit kan problemen veroorzaken bij het aanvragen van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en dat levert spanning op met artikel 40 lid 1 IVRK. Uit dat artikel vloeit voor Nederland voort dat minderjarigen in strafrechtelijke procedures worden behandeld op een wijze die hun re-integratie bevordert.

Nu onderbouwing van de noodzaak voor deze verzwaring ontbreekt, valt niet in te zien waarom een dergelijke vergaande beperking van de rechterlijke vrijheid noodzakelijk is. De Raad beveelt dan ook aan van dit voorstel af te zien.

¹⁴ Het gaat om ambtsdwang of wederspanning, wanneer dat letsel tot gevolg heeft (artikel 181 Sr); kinderpornografie (artikel 240b Sr); het verleiden van minderjarigen tot ontucht (artikel 248a Sr); het plegen van ontucht met een minderjarige die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling (artikel 248b Sr); het opzettelijk bij ontucht met minderjarigen aanwezig zijn, dan wel aanwezig zijn bij het vertonen van afbeeldingen van dergelijke handelingen in een daarvoor bestemde gelegenheid (artikel 248c Sr) en om het misdrijf van koppelarij (artikel 250 Sr).

Aanbevelingen

- Zie af van het beperken van de mogelijkheden tot het opleggen van taakstraf bij ernstige delicten.

2.3 Verhoging van de maximum termijn jeugddetentie

Voorgestelde wijziging

Voorgesteld wordt om de maximale duur van de jeugddetentie te verhogen van 24 maanden¹⁵ naar vier jaar. Dit geldt zowel voor de groep adolescenten van 16 en 17 jaar als voor de groep jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar. Bij straffen staat volgens het kabinet vergelding voorop. Het kabinet meent dat door de huidige maximum duur van de jeugddetentie de mogelijkheden om een vergeldende sanctie binnen het jeugdstrafrecht op te leggen, te beperkt zijn. Daarom kan niet in alle gevallen recht worden gedaan aan de belangen van het slachtoffer of de geschokte rechtsorde. Het kabinet meent daarom dat de voorgestelde verhoging noodzakelijk is zodat de ernst van een feit en het verwijt dat de adolescent of de jongvolwassene daarover kan worden gemaakt, adequaat in de hoogte van de straf tot uitdrukking kunnen komen. De wijziging heeft tot gevolg dat de vergeldingsbehoefte bij 16- tot 23-jarigen op zichzelf niet tot toepassing van het commune strafrecht hoeft te leiden, omdat binnen het jeugdstrafrecht het strafrechtelijk verwijt aan de dader tot uitdrukking kan worden gebracht.

Standpunt Raad

De Raad wijst de voorgestelde maatregel voor wat betreft 16- en 17-jarigen af. Het doel van dit conceptwetsvoorstel is om Nederland veiliger te maken en de suggestie wordt gewekt dat deze maatregel daaraan bijdraagt. Voor zo lang als delinquente jeugdigen ingesloten zijn zal dat wellicht het geval zijn. Deze jeugdigen verlaten de jji echter op enig moment ook weer. Uit onderzoek blijkt dat het reageren op (jeugd) delinquentie met strafrechtelijk ingrijpen eerder leidt tot negatieve effecten bij deze jeugdigen (meer recidive en jeugddelinquentie) dan wanneer andere wegen worden gezocht.¹⁶ Het bij elkaar plaatsen van delinquente jeugdigen kan er toe leiden dat zij criminele technieken van elkaar leren waardoor de effecten van de behandeling die zij in de jji krijgen teniet worden gedaan.¹⁷ Daarnaast blijkt uit onderzoek naar etikettering ('labelling') dat het bestempelen van gedrag als zijnde afwijkend ertoe leidt dat anderen deze mensen als afwijkend of als outsider zien.¹⁸ Deze outsiders hebben meer kans om door te gaan met antisociaal gedrag als gevolg van hoe anderen hen zien. Ook kan opname in het strafrechtstelsel door sommige delinquenten zelf juist worden gezien als statusverhogend in de ogen van deviante vrienden. Detentie kan leiden tot het verbreken van verbindingen met de samenleving die nu juist zo belangrijk zijn wanneer de jeugdige of jongvolwassene de jji weer verlaat. Denk bijvoorbeeld aan contacten met familie of met school. Dit alles maakt dat het detineren van jongeren de kans dat zij op het rechte pad komen eerder verkleint dan vergroot. Om er voor te zorgen dat Nederland echt veiliger wordt dient de duur van de jeugddetentie zo kort mogelijk te zijn en dient geïnvesteerd te worden in interventies waarvan (wetenschappelijk) is bewezen dat zij werken zoals FFT, MDFC of MST.

Naast het veiliger maken van Nederland is een belangrijke reden voor het verhogen van de maximumduur gelegen in het vergroten van het vergeldende karakter van de jeugddetentie.

Het conceptwetsvoorstel gaat daarmee op dit punt voorbij aan het onderscheid tussen het jeugdstrafrecht en

¹⁵ In de memorie van toelichting wordt gesproken van een maximumduur van 2 jaar, maar dat moet 24 maanden zijn. Dit lijkt hetzelfde maar dat is het niet omdat in de tenuitvoerlegging van straffen een maand gelijk staat aan 30 dagen.

¹⁶ Petrosino, Turpin-Petrosino & Guckenburg 2010; Lipsey 1995; Lipsey & Wilson 1998; Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011.

¹⁷ Dodge, Dishion & Lansford 2006.

¹⁸ Schur 1971 aangehaald in: Trupin 2007, p. 342.

het commune strafrecht. In het jeugdstrafrecht staat de pedagogische grondslag centraal en niet de vergelding. De Raad pleit dan ook uitdrukkelijk voor behoud van de pedagogische doelstelling van de jeugddetentie. Bij (zeer) ernstige misdrijven kan vergelding ook bij jeugdigen een rol spelen, maar dit dient niet het primaire strafdoel te zijn. De staatssecretaris onderschrijft in zijn reactie op het Raadsadvies 'Het jeugdstraftproces: toekomstbestendig!' het belang van het pedagogisch uitgangspunt in het jeugdstrafrecht, maar daar is in het conceptwetsvoorstel weinig van terug te vinden.¹⁹ De Raad wijst ook op de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit het IVRK. Op grond van artikel 40 lid 1 IVRK heeft Nederland de verantwoordelijkheid om perspectief te bieden aan jeugdigen en jongvolwassenen die uitstromen uit een jji. Langdurig opsluiten draagt daaraan in beginsel niet bij. Verhoging van de maximumduur om overwegend repressieve redenen is dan ook niet met artikel 40 lid 1 IVRK te verenigen. Op grond van artikel 37 aanhef onder b IVRK dient vrijheidsbeneming te worden toegepast als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijk passende duur. De hier voorgestelde verhoging van de maximumduur van de jeugddetentie om het vergeldend karakter meer tot uitdrukking te brengen in de straf staat haaks op de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit deze artikelen van het IVRK.

Tot slot plaatst de Raad grote vraagtekens bij de gestelde behoefte van officieren van justitie en rechters aan een verhoging van het strafmaximum, teneinde het aantal toepassingen van artikel 77b Sr te verminderen. Enerzijds werd het maximum van 24 maanden onvoorwaardelijke jeugddetentie de laatste jaren minder dan 5 keer per jaar opgelegd.²⁰ Anderzijds wordt de mogelijkheid om 16- en 17-jarigen een sanctie uit het commune strafrecht op te leggen gehandhaafd. Daarmee bestaat dus al de mogelijkheid deze jeugdigen een hoge straf op te leggen indien de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de verdachte of de omstandigheden waaronder het feit is begaan daartoe aanleiding geven. Daar komt bij dat uit onderzoek naar de beslissingen van de rechtbank om een volwassenen straf op te leggen aan minderjarigen, is gebleken dat het maar in een klein deel van deze uitspraken om werkelijk ernstige delicten ging.²¹ Dat resulteerde dan ook veelal in een sanctie uit het commune strafrecht, die uiteindelijk onder het maximum van het jeugdstrafrecht van 24 maanden bleef. In de praktijk wordt dus maar zeer zelden op grond van het commune strafrecht een sanctie opgelegd aan 16- en 17-jarigen die het huidige maximum van de jeugddetentie van 24 maanden overschrijdt. Daarom valt niet in te zien waarom dit maximum moet worden verhoogd naar 4 jaar.

Bij het vorenstaande moet ook rekening worden gehouden met artikel 77gg Sr: in het jeugdstrafrecht vindt geen korting op het strafmaximum plaats in geval van poging en medeplichtigheid. Dit betekent dat de groep jongvolwassenen die in aanmerking komt voor een jeugdsanctie, met deze verhoging van de jeugddetentie in een nadeliger positie kan komen dan jongvolwassenen die een sanctie opgelegd krijgen op grond van het commune strafrecht. De Raad acht dit ongewenst en mist op dit punt een toelichting.

Gelet op het vorenstaande, raadt de Raad af de maximumduur van de jeugddetentie voor 16- en 17-jarigen te verhogen naar vier jaar. De Raad kan zich vinden in dit voorstel, voor zover het betrekking heeft op de groep jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar. Zo ontstaat een getrappt systeem met oplopende strafmaxima voor jeugdigen van 12 tot 16 jaar (maximaal 12 maanden jeugddetentie), jeugdigen van 16 en 17 jaar (maximaal 24 maanden jeugddetentie) en jongvolwassenen van 18 tot 23 (maximaal 4 jaar jeugddetentie).

¹⁹ Kamerstukken II, 2010-2011, Bijlage bij Documentnummer 2011D34073, Reactie op advies RSJ "Het jeugdstraftproces: toekomstbestendig!" d.d. 23 juni 2011.

²⁰ Deze informatie is verkregen van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie voor Veiligheid en Justitie.

²¹ Uit onderzoek bleek dat in het merendeel van de gevallen geen sprake was van een bijzonder ernstig misdrijf; in sommige gevallen bleek er wel sprake van meerdere delicten, zie Weijers 2006; Dijkstra & Van Zuijlen 2005.

Aanbevelingen

- Behoud de pedagogische doelstelling van de jeugddetentie.
- Handhaaf het huidige maximum van 24 maanden als duur voor de jeugddetentie voor 16- en 17-jarigen en ga voor deze groep adolescenten niet over tot verhoging naar vier jaar.
- Licht toe hoe deze wijziging zich verhoudt tot artikel 77gg Sr.

2.4 Voorwaardelijke invrijheid stelling bij jeugdigen

Voorgestelde wijziging

Voorgesteld wordt om in het jeugdstrafrecht een nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheid stelling (hierna: v.i.-regeling) in te voeren. Een jeugdige die is veroordeeld tot een jeugddetentie van ten minste zes maanden wordt voorwaardelijk in vrijheid gesteld nadat tweederde van de jeugddetentie is ondergaan. Aan de voorwaardelijke invrijheid stelling kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden. Als de jeugdige zich gedurende de proeftijd niet aan de voorwaarden houdt, zal hernieuwde insluiting volgen. Deze proeftijd bedraagt ten minste één jaar. De veroordeelde tot een jeugddetentie van minder dan zes maanden komt niet voor v.i.-verlening in aanmerking. Doel van de voorgestelde regeling is om een kader te bieden voor verplichte nazorg bij jeugddetentie: er kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld aan de jeugdige gericht op de resocialisatie en begeleiding bij de terugkeer naar de samenleving.

Deze regeling komt in de plaats van de v.i.-verlening door de rechter zoals die nu wettelijke is vastgelegd, omdat daarvan in de praktijk niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Ook komt deze v.i.-regeling in de plaats van verplichte deelname aan het scholings- en trainingsprogramma (hierna: stp). Het stp blijft bestaan als modaliteit voor extramurale tenuitvoerlegging van de jeugddetentie. De artikelen 15c tot en met 15l Sr zijn van overeenkomstige toepassing. Hierdoor gelden voor minderjarigen dezelfde rechtswaarborgen ten aanzien van de v.i.-regeling als voor meerderjarigen.

Standpunt Raad

De Raad plaatst twee kanttekeningen bij de voorgestelde v.i.-regeling. Ten eerste vindt de Raad dat de jeugdige bijstand van een advocaat moet krijgen bij de beslissing van het OM tot het stellen van bijzondere voorwaarden. Naast het feit dat sommige voorwaarden zeer kunnen ingrijpen in het leven van de jeugdige, dient de jeugdige gelet op het bepaalde in het IVRK bijstand van een advocaat te krijgen.

Ten tweede acht de Raad het argument dat van de v.i.-regeling door de rechter weinig gebruik wordt gemaakt, onvoldoende om deze mogelijkheid af te schaffen. De regeling bewijst zijn nut in de gevallen dat een jeugdige op een wachtlijst staat voor een (al dan niet gesloten) behandeling, bijvoorbeeld in het kader van een machtiging uithuisplaatsing tijdens een ondertoezichtstelling. Indien er een plek voor de jeugdige beschikbaar komt waarvan hij geen gebruik kan maken tengevolge van de jeugddetentie, vervalt de plek en komt de jeugdige onderaan de wachtlijst. In zo'n geval kan aan de rechter om een v.i.-verlening worden verzocht waarbij als bijzondere voorwaarde opname en verblijf in de behandelinrichting wordt verbonden.

Aanbevelingen

- Pas art. 489 lid 2 Sv aan zodat een veroordeelde jeugdige aan wie in het kader van de v.i.-verlening bijzondere voorwaarden zullen worden opgelegd, beschikt over bijstand door een raadsman.
- Handhaaf art. 77j vierde lid Sr.

2.5 De gedragsbeïnvloedende maatregel

Voorgestelde wijziging

Voorgesteld wordt om het beveiligingskarakter van de gbm beter tot uitdrukking te laten komen. Daartoe worden drie aanpassingen voorgesteld. Wanneer dit ter ondersteuning van het programma of gelet op de veiligheid van de samenleving noodzakelijk is, moet een jeugdige in het kader van de gbm:

- a. onder elektronisch toezicht kunnen worden geplaatst;
- b. in nachtdetentie kunnen worden geplaatst;
- c. door middel van een time-out-regeling in een jji geplaatst worden.

De beperkte beschikbaarheid van middelen ter beveiliging van de samenleving in de regeling van de gbm mag volgens de memorie van toelichting aan de keuze voor die sanctie niet in de weg staan. Nachtdetentie en elektronisch toezicht kunnen worden ingezet om de gunstige effecten van de behandeling en therapie in het kader van de gbm te versterken. Met deze voorstellen kan naar de mening van het kabinet een voortdurende vrijheidsbeneming worden voorkomen. Zo wordt bijgedragen aan het uitgangspunt in het IVRK dat vrijheidsbeneming van jeugdigen slechts als uiterste middel voor een zo kort mogelijke duur wordt toegepast.

Het voorstel wil ook een expliciete wettelijke basis creëren voor een eenmalige time-out maatregel tijdens de gbm. Een time-out gedurende de gbm vindt op dit moment plaats op grond van de Richtlijn strafvordering jeugd van het OM indien een jeugdige of jongvolwassene niet meewerkt aan de gbm. In de voorgestelde regeling kan de rechter een bevel geven tot tijdelijke opneming in een jeugdinrichting. Deze opneming kan ten hoogste vier weken duren. Wanneer de gbm wordt verlengd, kan deze time-out worden herhaald. De termijn van de gbm wordt door de time-out geschorst.

Standpunt Raad

De Raad vraagt zich af of en zo ja hoe vaak momenteel van het opleggen van de gbm wordt afgezien omdat middelen ter beveiliging van de samenleving zouden ontbreken. Uit een recente evaluatie van de gbm blijkt niet dat in de praktijk sprake is van een knelpunt op dit vlak.²² Het zou goed zijn als het kabinet zich hierover in de memorie van toelichting uitlaat.

De Raad benadrukt dat het vooral van belang is dat in behandelprogramma's en behandel mogelijkheden in het kader van de gbm wordt geïnvesteerd omdat daarmee werkelijke gedragsverandering van delinquenten jeugdigen kan worden bewerkstelligd. Toezichtinstrumenten zoals hier voorgesteld kunnen daarbij hoogstens als hulpmiddel dienen. Daarnaast heeft de Raad enkele inhoudelijke opmerkingen over de voorgestelde maatregelen.

Ad a Nachtdetentie bij de gbm

Met het toevoegen van nachtdetentie als mogelijkheid ontstaat tijdens de gbm een situatie van vrijheidsbeneming. Dat heeft de wetgever eerder heel bewust niet willen doen.²³ Dit doet de vraag rijzen of de procedure tot het opleggen van de gbm met voldoende rechtswaarborgen is omkleed om ook vrijheidsbeneming mogelijk te maken. Criteria voor het opleggen van de gbm zijn helder verwoord in artikel 77w Sr, maar een heldere omschrijving in de wet wanneer de rechter nachtdetentie kan bevelen, ontbreekt.

²² Bijl, Eenshuistra & Campbell 2011.

²³ De gbm was blijkens de toelichting bedoeld voor die jeugdigen met gedragsproblemen, voor wie de – al dan niet voorwaardelijke – pij te zwaar werd geacht in relatie tot het gepleegde feit. De meerwaarde van de gbm ten opzichte van het bestaande sanctiearsenaal werd destijds gezien in het feit dat de jeugdige een behandeling, begeleiding of training krijgt buiten de gebruikelijke justitiële setting, zie Kamerstukken II, 2005-2006, 30332, nr. 3, p. 6.

Daarbij dient rekening gehouden te worden met artikel 37 onder b IVRK, dat bepaalt dat vrijheidsbeneming als uiterste middel moet worden opgelegd en voor de kortst mogelijk passende duur. Nachtdetentie dient alleen te worden ingezet ter ondersteuning van het programma en niet ter beveiliging. De Raad beveelt aan uit te werken in welke gevallen nachtdetentie kan worden bevolen en dit in de wet neer te leggen zodat de rechter daaraan kan toetsen. Houdt daarbij uitdrukkelijk rekening met het IVRK.

Ad b Elektronisch toezicht bij de gbm

De Raad van Europa heeft benadrukt dat elektronisch toezicht alleen zou moeten worden gebruikt samen met gedragsbeïnvloedende interventies en begeleiding.²⁴ Het niveau van elektronisch toezicht mag niet hoger zijn dan noodzakelijk is in het individuele geval, gelet op de ernst van het gepleegde feit en het gevaar dat de jeugdige vormt voor de samenleving. Hieruit vloeit voort dat elektronisch toezicht niet als eigenstandige gedragsinterventie of als verzwarend strafelement mag worden opgelegd. Het kabinet dient in de memorie van toelichting nader uit te werken dat elektronisch toezicht tijdens de gbm tot doel heeft om na te gaan of de jeugdige zich aan de gestelde voorwaarden houdt. Ook dient verduidelijkt te worden dat bij het toepassen van elektronisch toezicht in elk individueel geval een afweging moet worden gemaakt van de ernst van het feit en de mate van gevaar dat van de jeugdige uitgaat.

Ad c Time-out bij de gbm

Het creëren van een expliciete wettelijke basis voor de time-out-maatregel in het kader van de gbm is naar de mening van de Raad een welkome aanvulling. Wel is het daarbij van belang dat gekeken wordt waarom de jeugdige medewerking aan het programma weigert. Doordat de beslissing tot een time-out aan de rechter is voorbehouden, is er voldoende ruimte voor de jeugdige om zijn beweegredenen kenbaar te maken en voor een onafhankelijk orgaan om daarna een afweging te maken over het bevelen van de time-out. De Raad beveelt aan de time-out niet wettelijk te beperken tot één keer zodat het opleggen van de time-out flexibel kan worden gebruikt. Zeker bij jeugdigen met een licht verstandelijke beperking die in het strafrecht relatief veel voorkomen, is herhaling van groot belang²⁵ en kan het daarom nuttig zijn de time-out meer dan één keer te gebruiken.

Aanbevelingen

- Licht toe hoe vaak van het opleggen van de gbm wordt afgezien omdat middelen ter beveiliging van de samenleving zouden ontbreken.
- Werk uit in welke gevallen nachtdetentie, een vorm van vrijheidsbeneming, noodzakelijk kan zijn bij de gbm en leg de voorwaarden neer in de wet. Houd daarbij rekening met het uitgangspunt van het IVRK dat vrijheidsbeneming plaats dient te vinden als uiterste middel en voor de kortst mogelijk passende duur.
- Werk het doel van elektronisch toezicht tijdens de gbm uit, namelijk het nagaan of de jeugdige zich aan de gestelde voorwaarden houdt. Bij de toepassing van dergelijk toezicht moet in elk individueel geval een afweging worden gemaakt tussen de ernst van het feit en de mate van gevaar die van de jeugdige uitgaat.
- Beperk het opleggen van de time-out in het kader van de gbm niet tot één keer.

²⁴ Raad van Europa 2000; Raad van Europa 2010.

²⁵ Zie ook Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 6 juni 2011.

2.6 De pij

Voorgestelde wijziging

Voorgesteld wordt om het beveiligingskarakter van de pij sterker tot uitdrukking te laten komen.

Het kabinet stelt daarom vier wijzigingen voor:

- a. de voorwaarden tot opleggen van de pij worden aangepast;
- b. er wordt voorzien in een time-outmaatregel bij de voorwaardelijke pij;
- c. er wordt voorzien in een nieuwe grond waarop de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke pij kan worden gelast;
- d. het wordt mogelijk de pij om te zetten in een tbs-maatregel.

Onder a wordt voorgesteld dat de pij, zoals ook bij tbs het geval is, slechts kan worden opgelegd voor een misdrijf waarop meer dan vier jaar gevangenisstraf staat en voor enkele andere misdrijven.²⁶ Ook moet sprake zijn van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens ten tijde van het plegen van het delict. Voor het opleggen van deze behandelmaatregel is slechts ruimte wanneer het gepleegde misdrijf door die stoornis niet, of slechts in verminderde mate, aan de veroordeelde kan worden toegerekend. Met deze wijziging wordt de pij gereserveerd voor de ernstige misdrijven. Voorgesteld wordt daarnaast om bij het opleggen van de pij ook het strafrechtelijk verleden te betrekken in de beoordeling van de gevaarlijkheid.

Onder b wordt voorgesteld om bij de voorwaardelijke pij te voorzien in een time-outmaatregel. Als de jeugdige of jongvolwassene zich niet houdt aan de voorwaarden of wanneer de algemene veiligheid van personen of goederen dat eist, kan de rechter bepalen dat hij tijdelijk voor de duur van 7 weken wordt opgenomen in een jji of forensisch psychiatrische inrichting. Deze termijn kan met maximaal 7 weken worden verlengd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een jeugdige die tijdens de behandeling in een acute crisissituatie belandt. Met de time-out wordt een omzetting in een onvoorwaardelijke pij voorkomen.

Onder c wordt de mogelijkheid voorgesteld om de voorwaardelijke pij om te zetten in een onvoorwaardelijke pij, indien het belang van de veiligheid van anderen danwel de algemene veiligheid van personen of goederen dat eist. Ook nu al voorziet de wet in de mogelijkheid de voorwaardelijke pij om te zetten in een onvoorwaardelijke pij, indien de jeugdige of jongvolwassene zich niet aan de gestelde voorwaarden houdt. De mogelijkheid om vanwege de aanwezigheid van gevaar alsnog de tenuitvoerlegging te gelasten, wordt hieraan toegevoegd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de situatie dat behandelaars tot het inzicht komen dat de behandeling niet tot het gewenste resultaat leidt.

Onder d wordt voorgesteld om de pij om te zetten in tbs. Het kabinet vindt het noodzakelijk om de samenleving adequaat te beschermen tegen het gevaar dat van sommige jongvolwassenen uitgaat. Omzetting zal slechts mogelijk zijn vanaf het 18^e jaar. Deze bescherming dient vorm te krijgen binnen het strafrecht omdat de aanleiding voor het opleggen van de pij is gelegen in een strafbaar feit. In forensisch psychiatrische inrichtingen is de noodzakelijke behandelervaring aanwezig; in de reguliere psychiatrie zijn deze stoornissen minder goed behandelbaar. Slechts wanneer na maximale inspanning om de jeugdige of jongvolwassene te behandelen tijdens de pij de behandeldoelen niet zijn gehaald en van de jongvolwassene nog steeds gevaar uitgaat, gaat het belang van de samenleving boven het belang van de jongvolwassene. Uit de memorie

²⁶ Het gaat om misdrijven waarop minder dan vier jaar gevangenisstraf staat, maar waarbij in combinatie met de stoornis desondanks te veronderstellen is dat van de jeugdige of jongvolwassene gevaar is te duchten. Het gaat om de verspreiding van opruiende geschriften (artikel 132 Sr); bedreiging (artikel 285 Sr); belaging (artikel 285b Sr); insubordinatie (artikel 395 Sr); het veroorzaken van een verkeersongeval onder verzwarende omstandigheden (artikel 175 juncto 6 Wvw) en enkele Opiumwettedelicten (artikel 11 Opiumwet).

blijkt dat omzetting mogelijk wordt als ‘de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen de omzetting van die maatregel eist’. De beslissing tot omzetting geldt als een last tot terbeschikkingstelling, waarbij een bevel tot verpleging wordt gegeven. De rechter kan slechts tot omzetting beslissen als hij over de aanwezigheid van het gevaar is voorgelicht door ten minste twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines - onder wie een psychiater - die de betrokkene hebben onderzocht. Voor de beslissing wordt daarnaast het advies verlangd van de inrichting waar de jongvolwassene verblijft.

Standpunt Raad

Ad a Aanpassing criteria pij

Door de aanpassing van de criteria voor het opleggen van een pij, zullen minder jeugdigen en jongvolwassenen in aanmerking komen voor een pij. De categorie die nu nog in aanmerking komt voor de zogenaamde ‘opvoed-pij’, komt op grond van dit voorstel enkel nog in aanmerking voor jeugddetentie en de gbm. Jeugddetentie wordt in het conceptwetsvoorstel ontdaan van zijn pedagogische doelstelling en bejegening (zie hiervoor onder 2.3) wat betekent dat aan jeugdigen die belang hebben bij heropvoeding alleen nog de gbm kan worden opgelegd. Dit is niet in alle gevallen gewenst en leidt tot een weinig flexibel systeem van sanctioneren in het jeugdstrafrecht. Mocht het kabinet vast willen houden aan de aanpassing van de criteria voor het opleggen van de pij, dan dienen er voldoende andere op heropvoeding gerichte sancties te zijn. Dit pleit voor behoud van de pedagogische doelstelling van de jeugddetentie.

De Raad vraagt zich daarnaast af of met deze wijziging gekozen wordt voor een systeem zoals in het commune strafrecht geldt: straf kan worden opgelegd voor zover het strafbare feit aan de verdachte kan worden toegerekend en een maatregel wordt opgelegd voor zover het strafbare feit niet aan de verdachte kan worden toegerekend. In het huidige jeugdstrafrecht is het mogelijk jeugddetentie naast de pij op te leggen, maar daar wordt in de praktijk niet of nauwelijks gebruik van gemaakt. Doorgaans betreft de opgelegde jeugddetentie de reeds in voorlopige hechtenis doorgebrachte periode. De Raad vraagt zich af of het kabinet met de wijziging een verandering in deze praktijk beoogt. Het zou goed zijn als het kabinet dit punt in de memorie toelicht en dit standpunt onderbouwt.

Ad b Time-out tijdens voorwaardelijke pij

De Raad is het eens met het voorstel om een time-out in te voeren tijdens de voorwaardelijke pij. Het is van belang dat de time-out werkelijk tot doel heeft acuut gevaar af te wenden en een omzetting in een onvoorwaardelijke pij te voorkomen.

Ad c Omzetting voorwaardelijk pij in belang algemene veiligheid

De Raad vraagt zich af of en zo ja waaruit is gebleken dat de huidige grond tot omzetting van de voorwaardelijke pij in de onvoorwaardelijke pij niet afdoende is. Omzetting van de voorwaardelijke pij in de onvoorwaardelijke pij is in de huidige wetgeving immers al mogelijk als de jeugdige of jongvolwassene zich niet aan de gestelde voorwaarden houdt. Het is de Raad niet bekend dat dit in de praktijk tot problemen leidt, die maken dat het nodig is om een extra grond toe te voegen aan de regeling voor omzetting. Het verdient aanbeveling dat het kabinet zich hierover in de memorie uitlaat.

Ad d Omzetting pij - tbs

De Raad kan zich voorstellen dat in uitzonderlijke gevallen en onder zeer strikte voorwaarden behoefte bestaat aan omzetting van de pij in een tbs-maatregel. De procedure voor omzetting in tbs dient

met voldoende waarborgen te zijn omkleed; de gevolgen hiervan zijn immers verstrekkend voor de jongvolwassene en bovendien wordt hiermee het idee van een apart sanctiestelsel voor minderjarigen doorbroken. De voorgestelde grond voor omzetting is daarvoor te ruim en draagt het risico in zich dat voorbij wordt gegaan aan de individuele belangen van de jeugdige of jongvolwassene. De Raad hecht er aan dat in de tekst van de wet tot uitdrukking wordt gebracht, dat de pij alleen kan worden omgezet als alle andere middelen, zoals een BOPZ-maatregel, hebben gefaald of zullen falen. De Raad stelt daarom voor om aan dit artikel een zin toe te voegen zodat voorgesteld artikel 77tc Sr komt te luiden:

‘1. De maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen die is verlengd tot de in artikel 77t, tweede lid, bedoelde duur van zeven jaren, kan door de rechter ambtshalve of op vordering van het openbaar ministerie worden omgezet in de maatregel, bedoeld in artikel 37a, indien de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen de omzetting in die maatregel eist en alle andere middelen om dat gevaar af te wenden hebben gefaald, danwel naar verwachting zullen falen.’

Aanbevolen wordt daarnaast om bij de tweede pij-verlenging een dubbelrapportage door een onafhankelijke psychiater en psycholoog verplicht te stellen zoals dat ook bij omzetting in tbs wordt voorgesteld. Op deze wijze kan bij deze laatste verlenging van de pij nog door de rechter worden bezien of de jeugdige of jongvolwassene adequaat wordt behandeld en zo niet dan kan daar op korte termijn nog verandering in worden gebracht. De Raad gaat er van uit dat bij de beslissing tot omzetting van de pij in de tbs wordt voorzien in bijstand door een raadsman voor de jongvolwassene.

Overigens verwacht de Raad op grond van geluiden uit het veld een buitengewoon gering aantal omzettingen en de Raad waarschuwt dat ook met de mogelijkheid van omzetting van de pij in de tbs het risico van ernstige recidive in een (veel) later stadium niet volledig wordt weggenomen. Het verdient aanbeveling om grondig te onderzoeken welke jongeren met welke problematiek in aanmerking zouden moeten komen voor een omzetting en waarom deze jongeren niet op een andere wijze dan via het strafrecht kunnen worden ingesloten. De reden daarvoor kan niet alleen zijn gelegen in een jaren geleden gepleegd strafbaar feit. Artikel 37 onder b IVRK brengt met zich mee dat jongeren in het kader van het strafrecht voor de kortst mogelijk passende duur van hun vrijheid dienen te worden beroofd. Een bepaling waarbij een jeugdige of jongvolwassene een zeer lange tijd (pij en tbs) van zijn vrijheid kan worden beroofd, verdraagt zich niet zonder meer met dit artikel van het IVRK. Daarnaast moet in dit onderzoek worden gekeken naar de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en validiteit van risicotaxatie-instrumenten die het ernstige gevaar dat aan het einde van de pij van die jongvolwassene uitgaat, dienen te taxeren. Bij dat onderzoek moet ook worden ingegaan op de mogelijk negatieve gevolgen van het toenemend aantal weigeringen van jongeren om mee te werken aan pro justitia onderzoek ten behoeve van de pij²⁷ en de mogelijk grotere terughoudendheid aan de kant van pro justitia-rapporteurs om een pij te adviseren. Daarnaast zou in dat onderzoek moeten worden gekeken naar de relatie tussen kwaliteit en effectiviteit van de pij, het risico van recidive en het oneigenlijk inzetten in de behandeling van de dreiging met een omzetting in tbs.

Gelet op de verstrekkende gevolgen van de omzetting van de pij in de tbs beveelt de Raad aan het aantal omzettingen kritisch te monitoren om te bezien of van de mogelijkheid tot omzetting op de juiste wijze gebruik wordt gemaakt. De Raad is bereid om hierover in de toekomst mee te denken.

²⁷ De Raad wijst in dit kader ook op zijn advies over ‘weigerende verdachten pro justitia-onderzoek’, d.d. 1 februari 2012.

Aanbevelingen

- Licht toe of met wijziging in de criteria voor het opleggen van de pij wordt gekozen voor een systeem, waarbij straf kan worden opgelegd voor zover het strafbare feit aan de verdachte kan worden toegerekend en een maatregel wordt opgelegd voor zover het strafbare feit niet aan de verdachte kan worden toegerekend.
- Licht toe waarom het noodzakelijk is een extra omzettingsgrond in te voeren bij de voorwaardelijke pij.
- Voeg aan het voorgestelde artikel 77tc lid 1 Sr een zinsdeel toe namelijk: 'en alle andere middelen om dat gevaar af te wenden hebben gefaald, danwel naar verwachting zullen falen.'
- Stel dubbelrapportage door een onafhankelijke psychiater en psycholoog verplicht bij de tweede pij-verlenging.
- Onderzoek welke jongeren met welke problematiek in aanmerking zouden moeten komen voor een omzetting van de pij in de tbs en waarom deze jongeren niet op een andere wijze dan via het strafrecht kunnen worden ingesloten. Kijk daarbij ook naar de beschikbaarheid van een risicotaxatie-instrument, de mogelijk negatieve gevolgen van het toenemend aantal weigeringen van jongeren om mee te werken aan pro justitia-onderzoek ten behoeve van de pij, de mogelijk grotere terughoudendheid aan de kant van pro justitia-rapporteurs om een pij te adviseren, de relatie tussen kwaliteit en effectiviteit van de pij, het risico van recidive en het oneigenlijk inzetten in de behandeling van de dreiging met een omzetting in tbs.
- Monitor kritisch en regelmatig of van de mogelijkheid tot omzetting van pij in tbs op de juiste wijze gebruik wordt gemaakt.

2.7 De begeleiding door de reclassering

Voorgestelde wijziging

Voorgesteld wordt om ook voor het toezicht en de begeleiding door de reclassering meer flexibiliteit rond de leeftijdsgrens van 18 jaar aan te brengen. Leidende gedachte daarbij is dat in de begeleiding van de jeugdige of jongvolwassene geen onderbrekingen worden aangebracht. De jeugdreclassering kan ook vanaf het 18^e jaar op de naleving van de voorwaarden toezien en begeleiding bieden. Aan de andere kant wordt het mogelijk voor reclasseringsinstellingen voor volwassenen om toezicht en begeleiding te bieden aan 16- en 17-jarigen. Daarbij wordt voorgesteld om de taak van de Raad voor de Kinderbescherming om toezicht te houden op de werkzaamheden van de jeugdreclassering uit te breiden naar het werk van de volwassenreclassering. Ook de daarmee verband houdende aanwijzingsbevoegdheid wordt uitgebreid naar de volwassenreclassering. Daartoe worden artikel 77hh Sr aangepast.

Standpunt Raad

De Raad is positief over dit voorstel. De Raad stelt voorop dat vooral van belang is dat voldoende inhoudelijk geïnvesteerd wordt in programma's voor de reclassering. Begeleiding door de reclassering zonder onderbreking bij de leeftijd van 18 jaar komt daarbij naar de mening van de Raad ten goede aan de jeugdige of jongvolwassene. Wel vraagt de Raad aandacht voor de begeleiding door de jeugdreclassering aan bijzondere groepen, zoals begeleiding door de William Schrikker Groep bij minderjarigen met een lichte verstandelijke beperking. Hoe wordt deze begeleiding vorm gegeven door de volwassenreclassering, die geen soortgelijke landelijk werkende instelling kent?

Daarnaast spreekt de Raad zorgen uit over de plek van de jeugdreclassering in het nieuwe stelsel voor jeugdzorg. Hoe wordt de aansluiting tussen de jeugdstrafrechtsketen en de volwassenreclassering vormgegeven als de jeugdreclassering onder verantwoordelijkheid van de gemeente valt terwijl de

volwassenreclassering een landelijk werkende instelling blijft? Het is van belang hier in de memorie van toelichting nader op in te gaan en de oplossing niet vooruit te schuiven. De Raad wordt te zijner tijd ook gevraagd te adviseren over de stelselwijziging en zal in dat advies eveneens aandacht vragen voor dit onderwerp.

Aanbevelingen

- Ga nader in op de vraag hoe de aansluiting tussen de jeugdstrafrechtsketen en de volwassenreclassering in het nieuwe stelsel voor jeugdzorg wordt vormgegeven.

2.8 De bezoeksregeling in de justitiële jeugdinrichtingen

Voorgestelde wijziging

Er worden twee aanpassingen aan de bezoeksregeling jji's voorgesteld:

- a. de directeur wordt bevoegd om bezoek voor een periode van ten hoogste 12 maanden te weigeren;
- b. aan het bezoek kunnen voorwaarden worden gesteld, waaronder onderzoek aan de kleding en onderzoek aan het lichaam.

De uitbreiding van de mogelijkheden tot het weigeren van bezoek richten zich tegen de adolescent én tegen de bezoeker die eerder verdovende middelen of alcohol binnen de inrichting heeft gebracht. In lijn met de hiervoor bestaande regeling voor volwassenen (artikel 38 lid 3 Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw)) wordt de termijn voor weigering van bezoek gesteld op 12 maanden. Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om ten aanzien van bezoek nog nadere regels te stellen. Zo kunnen er voorwaarden worden gesteld aan de toelating van een bezoeker aan wie eerder de toegang was geweigerd. Die voorwaarden kunnen inhouden dat de bezoeker voorafgaand aan het bezoek aan zijn lichaam wordt onderzocht. Dit kan mede omvatten het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het lichaam. Het stellen van voorwaarden aan een hernieuwd bezoek van personen die eerder zijn geweigerd, is naar de mening van het kabinet proportioneel en effectief nu eerder duidelijk is geworden dat deze persoon middelen naar binnen heeft gevoerd. Ook kan het helpen te voorkomen dat de directeur zich genoodzaakt ziet om bepaald bezoek te weigeren.

Standpunt Raad

Het is de Raad bekend dat jongeren in jji's regelmatig verdovende middelen gebruiken. Uit onderzoek van het WODC uit 2009 naar het middelengebruik van jongens in de jji's blijkt dat 64 % van de ondervraagde jongens heeft aangegeven gedurende hun verblijf cannabis te gebruiken. 6% van de ondervraagde jongens heeft aangegeven dat zij sinds hun verblijf in de jji harddrugs hebben gebruikt.²⁸ Naar aanleiding van dit onderzoek heeft er een aanscherping van het beleid rond middelengebruik in de jji's plaatsgevonden.²⁹ Recent heeft de staatssecretaris de Kamer geïnformeerd en aangegeven dat deze nieuwe handelswijze effect heeft gehad en dat daarvan ook een preventieve werking uitgaat.³⁰ De Raad is van oordeel dat drugsgebruik in jji's zo veel mogelijk moet worden tegengegaan. De hier voorgestelde aanpassingen van de bezoeksregeling staan volgens de Raad echter niet in verhouding tot het probleem, zeker nu kortgeleden al aanpassingen in het beleid hebben plaatsgevonden. De Raad meent dat meer geïnvesteerd moet worden in het aanbieden van interventies. Niet alleen zal een investering in (het aanbieden van) interventies de vraag naar verdovende middelen in de jji's doen afnemen, ook worden jeugdigen en jongvolwassenen na het verlaten van de jji

²⁸ Kepper, Veen, Monshouwer, Stevens, Drost, De Vroome & Vollebergh 2009.

²⁹ Kamerstukken II, 2009-2010, 24587, nr. 392.

³⁰ Kamerstukken II, 2011-2012, 24587, nr. 457.

vermoedelijk weer met deze middelen geconfronteerd. Van een interventie leren zij beter hoe zij na hun verblijf in de jji met dit middelengebruik moeten omgaan dan van de hier voorgestelde maatregelen.

In de memorie van toelichting staat vermeld dat de hier voorgestelde wijzigingen tot het weigeren van bezoek ook gelden voor de 'adolescent', zie pagina 53 van de memorie van toelichting. De Raad begrijpt niet wat daarmee wordt bedoeld en verzoekt dit te verhelderen.

De Raad gaat hieronder afzonderlijk in op de voorgestelde maatregelen.

Ad a Weigeren bezoek gedurende 12 maanden

Bezoek aan de jji kan op grond van het voorstel voor maximaal 12 maanden worden geweigerd en daarbij wordt verwezen naar de geldende regeling voor volwassenen. Dit suggereert ten onrechte dat die termijn krachtens de Pbw in het algemeen geldt. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het uitgangspunt in de penitentiaire regelgeving is dat de termijn van twaalf maanden slechts aan de orde is ten aanzien van een aantal categorieën gedetineerden.³¹ Deze termijn geldt alleen voor een gedetineerde die wordt verdacht van of is veroordeeld voor een terroristisch misdrijf of een gedetineerde waarbij de bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven een weigering voor een zo lang mogelijke termijn vergt. Ten aanzien van andere gedetineerden geldt de termijn van maximaal drie maanden.³²

De keuze van het kabinet voor de termijn van twaalf maanden voor alle jeugdigen vormt een te vergaande beperking van het bezoekrechten en gaat ook veel verder dan voor het gros van de volwassen gedetineerden en alle tbs-gestelden geldt.³³ Daarnaast vindt de Raad, gelet op het voor jeugdigen zwaarwegende belang om bezoek te ontvangen zoals hun ouders, het niet proportioneel dat hen de toegang gedurende 12 maanden kan worden ontzegd. Deze termijn verdraagt zich niet zonder meer met artikel 37 aanhef onder c IVRK, dat het kind het recht geeft om contact met zijn familie te onderhouden, tenzij dit niet in zijn belang wordt geacht. Op grond van artikel 25 IVRK heeft het kind bovendien recht op een periodieke evaluatie van zijn behandeling en van alle omstandigheden die verband houden met zijn plaatsing. De Raad beveelt dan ook aan de termijn voor weigering van bezoek voor jeugdigen op telkens één maand te stellen, met een maximum van zes maanden.

Ad b Onderzoek aan het lichaam en de kleding

Op grond van dit voorstel kan de directeur bijvoorbeeld besluiten dat een ouder of andere bezoeker zich dient uit te kleden en ten overstaan van personeelsleden voorover gebogen dient te gaan staan en daarna kniebuigingen moet maken. Een dergelijke vergaande bepaling om bezoek dat eerder de toegang is geweigerd te visiteren³⁴ kennen de Pbw en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (hierna: Bvt) niet. Niet valt in te zien waarom een dergelijke vergaande voorwaarde aan het bezoek noodzakelijk is. Zeker niet nu een dergelijke voorwaarde krachtens de huidige Pbw en Bvt niet aan bezoekers van volwassen gedetineerden en tbs-gestelden kan worden opgelegd. Jeugdigen en jongvolwassenen kunnen door deze voorwaarde meer in het bezoekrechten worden beperkt dan volwassenen. De mogelijkheid om bezoekers te visiteren wordt dan ook afgeraden.

³¹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30171, nr. 2 en artikel 6 Regeling toelating en weigering bezoek penitentiaire inrichtingen.

³² Zie hiervoor ook de uitspraak van de beroepscommissie van 26 september 2011, kenmerk 11/1183/GA waarin deze uitleg is bevestigd.

³³ Onder de Bvt kan de weigering telkens maximaal vier maanden duren. Aan het aantal verlengingen is geen wettelijk maximum verbonden, maar de verlenging kan periodiek wel op noodzaak en redelijkheid en billijkheid worden getoetst.

³⁴ De Bij kent de term *visitatie* niet en spreekt over onderzoek aan het lichaam dat mede omvat het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het lichaam.

Mocht het kabinet aan deze wens vasthouden, dan dient de procedure die het mogelijk maakt bezoekers te visiteren, met voldoende rechtswaarborgen te zijn omkleed. Het kabinet dient duidelijk te motiveren op grond waarvan en met welk doel de overheid zich deze vergaande bevoegdheid aanmeet. Ook moet duidelijker worden omschreven in welke gevallen van deze vergaande bevoegdheid gebruik gemaakt kan worden, zodat ook in grensgevallen een goede beoordeling kan plaatsvinden. Van de bevoegdheid dient uiterst terughoudend gebruik gemaakt te worden. De Raad pleit ook voor het toekennen van een zelfstandige klachtmogelijkheid voor de bezoeker als de directeur deze voorwaarde aan zijn bezoek stelt. Daarbij kan worden gedacht aan uitbreiding van de mogelijkheden van artikel 64 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj).

Aanbevelingen

- Verhelder hoe de voorgestelde wijziging van de bezoekenregeling jji's ook geldt voor het weigeren van de adolescent.
- Stel de termijn gedurende welke bezoek aan een jji op grond van artikel 43 lid 3 Bjj kan worden geweigerd op telkens één maand met een maximum van zes maanden.
- Schrap de mogelijkheid bezoek aan een jji te visiteren.

Indien de mogelijkheid bezoek te visiteren niet wordt geschrapt:

- Onderbouw op grond waarvan en met welk doel de overheid zich de bevoegdheid aanmeet om bezoek van een jji te visiteren.
- Ken de bezoeker een zelfstandige klachtmogelijkheid toe tegen de beslissing van de directeur om hem/haar te visiteren.

3. Totaaloverzicht aanbevelingen

De Raad beveelt aan af te zien van de invoering van dit conceptwetsvoorstel. Hij herhaalt hier zijn aanbevelingen uit het advies 'Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!' om aparte strafrechtelijke voorzieningen te creëren voor alle jongvolwassenen van 18 tot 24 jaar en niet alleen voor bijzondere categorieën, het jeugdstrafrecht toe te passen op alle jeugdigen, artikel 77b Sr te schrappen en het voorbehoud bij artikel 37c IVRK op te heffen.

Voor het geval het kabinet de invoering van dit conceptwetsvoorstel wenst door te zetten, beveelt de Raad het volgende aan:

1. Onderbouw waarom bepaalde categorieën jongvolwassenen als uitzondering op grond van het voorgestelde artikel 77c Sr voor een maatwerk aanpak uit het jeugdstrafrecht in aanmerking komen en andere niet.
2. Voer de motiveringsplicht voor rechters in deze vorm niet in.
3. Zie af van het beperken van de mogelijkheden tot het opleggen van taakstraf bij ernstige delicten.
4. Verhoog niet de maximumduur van de jeugd detentie voor 16- en 17-jarigen naar vier jaar. Handhaaf het huidige maximum van 24 maanden.
5. Pas art. 489 lid 2 Sv aan zodat een veroordeelde jeugdige aan wie in het kader van de v.i.-verlening bijzondere voorwaarden zullen worden opgelegd, beschikt over bijstand door een raadsman.
6. Aanbevelingen ten aanzien van de gbm:
 - a. Werk uit in welke gevallen nachtdetentie, een vorm van vrijheidsbeneming, noodzakelijk kan zijn bij de gbm en leg de voorwaarden neer in de wet.
 - b. Werk nader uit in welke gevallen elektronisch toezicht bij de gbm noodzakelijk kan zijn.
 - c. Beperk het opleggen van de time-out in het kader van gbm niet tot één keer.
7. Aanbevelingen ten aanzien van de pij:
 - a. Voeg aan het voorgestelde artikel 77tc lid 1 Sr toe 'en alle andere middelen om dat gevaar af te wenden hebben gefaald, danwel naar verwachting zullen falen.'
 - b. Stel dubbelrapportage door een onafhankelijke psychiater en psycholoog verplicht bij de tweede pij-verlenging.
 - c. Onderzoek welke jongeren met welke problematiek in aanmerking zouden moeten komen voor een omzetting van de pij in de tbs en waarom deze jongeren niet op een andere wijze dan via het strafrecht kunnen worden ingesloten. Kijk daarbij ook naar de beschikbaarheid van een risicotaxatie-instrument, de mogelijk negatieve gevolgen van het toenemend aantal weigeringen van jongeren om mee te werken aan pro justitia-onderzoek ten behoeve van de pij, de mogelijk grotere terughoudendheid aan de kant van pro justitia-rapporteurs om een pij te adviseren, de relatie tussen kwaliteit en effectiviteit van de pij, het risico van recidive en het oneigenlijk inzetten in de behandeling van de dreiging met een omzetting in tbs.
 - d. Monitor kritisch en regelmatig of van de mogelijkheid tot omzetting van pij in tbs op de juiste wijze gebruik wordt gemaakt.
8. Aanpassingen aan de bezoekenregeling:
 - a. Stel de termijn gedurende welke bezoek aan een jji op grond van artikel 43 lid 3 Bjj kan worden geweigerd op telkens één maand met een maximum van zes maanden.
 - b. Schrap de mogelijkheid bezoek aan een jji te visiteren;
 - c. Ken de bezoeker een zelfstandige klachtmogelijkheid toe tegen de beslissing van de directeur om hem te visiteren.

Bronvermelding

Geraadpleegde literatuur

Bijl, Eenshuistra & Campbell 2011

B. Bijl, R.M. Eenshuistra & E.E. Campbell, *Straffe invloed: Evaluatie van de Gedragsbeïnvloedende maatregel*, PI Research in opdracht van het WODC, 2011.

Brysaert 2011

M. Brysaert, *Psychologie*, Gent, Academica Press, 2011.

Dijkstra & Van Zuijlen 2005

M. Dijkstra, & Y. van Zuijlen, *Jeugdigen in het strafrecht: waar ligt de grens?*, Leiden, Universiteit Leiden, 2005.

Dishion, McCord & Poulin 1999

T. J. Dishion, J. McCord, & F. Poulin, When interventions harm: Peer group and problem behaviour, *American Psychologist*, 1999, nr. 9, p. 755-764.

Dodge, Dishion & Lansford 2006

K.A. Dodge, T.J. Dishion & J.E. Lansford, Deviant peer influences in intervention and public policy for youth, *Social policy report*, 2006, volume XX, number I.

Doreleijers & Fokkens 2010

T. Doreleijers & J.W. Fokkens, *Minderjarigen en jongvolwassenen: pleidooi voor een evidence based strafrecht*, Den Haag, Raad voor de Rechtspraak, 2010.

Hammarberg 2009

T. Hammarberg, *Report by the Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, on his visit to the Netherlands 21-25 September 2008*, 11 March 2009, Raad van Europa, 2009.

Kalidien, de Heer-de Lange & Van Rosmalen 2011

S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange & M.M. van Rosmalen, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010, Ontwikkelingen en samenhangen*, WODC, 2011.

Kepper, Veen, Monshouwer, Stevens, Drost, De Vroome & Vollebergh 2009

A. Kepper, V. Veen, K. Monshouwer, G. Stevens, W. Drost, Th. de Vroome & W. Vollebergh, *Middelengebruik bij jongens in Justitiële jeugdinrichtingen: het gebruik van tabak, alcohol, cannabis en harddrugs bij jongens met en zonder PIJ-maatregel*, WODC, 2009.

Van der Laan & Blom 2011

A.M. van der Laan & M. Blom, *Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010: Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010*, WODC, Cahier 2011-2, 2011.

Lipsey 1995

M.W. Lipsey, What do we learn from 400 research studies on the effectiveness of treatment with juvenile delinquents?, in J. McGuire (ed.), *What works: reducing re-offending, guidelines from research and practice*, Chichester, Wiley, 1995, p. 63-78.

Lipsey & Wilson 1998

M.W. Lipsey & D.B. Wilson, Effective interventions for serious juvenile offenders, in R. Loeber & D.P. Farrington (eds.), *Serious and violent juvenile offenders*, Thousand Oaks, Sage, 1998, p. 86-105.

Loeber, Hoeve, Slot & Van der Laan in press

R. Loeber, M. Hoeve, N.W. Slot & P. van der Laan, *Persisters and desisters in crime from adolescence into adulthood: explanation, prevention and punishment*, in press.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Feitenflits Jongerencriminaliteit is van alle tijden, terugdringen mogelijk maar moeilijk*, mei 2011.

Moffit 1993

T. Moffitt, Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behaviour: a developmental taxonomy, *Psychological Review*, 1993, nr. 4, p. 674-701.

Petrosino, Turpin-Petrosino & Guckenburg 2010

A. Petrosino, C. Turpin-Petrosino, S. Guckenburg, *Formal System Processing of Juveniles: Effects on Delinquency*, Oslo, The Campbell Collaboration, 2010.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 14 maart 2011

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Het jeugdstraftproces: toekomstbestendig!*, Den Haag, 14 maart 2011.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 6 juni 2011

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Zorg voor ingesloten licht verstandelijk beperkte jongeren*, Den Haag, 6 juni 2011.

Trupin 2007

E. Trupin, *Evidence-based treatment for justice-involved youth*, in: C.L. Kessler & L.J. Kraus (eds.), *The mental health needs of young offenders: forging paths toward reintegration and rehabilitation*, Cambridge: Cambridge University Press, p 340-367.

Weijers 2006

I. Weijers, *Jeugdige dader, volwassen straf? artikel 77b Sr*, Deventer, Kluwer, 2006.

Richtlijnen en regelgeving

Raad van Europa 2010

Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules (Rec (2010)1), Raad van Europa, 2010.

Raad van Europa 2000

Recommendation of the Committee of Ministers to member states on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures (Rec (2000)22), Raad van Europa, 2000.

Regeling toelating en weigering bezoek penitentiaire inrichtingen

Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten penitentiaire inrichtingen, *Stc.* 20 april 2006, nr. 77, p. 10.

Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK); New York, 20 november 1989.

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2011 - 2012, 24587, nr. 457;

Kamerstukken II, 2010 - 2011, 32417, nr. 14;

Kamerstukken II, 2010 - 2011, 28741, nr. 17;

Kamerstukken II, 2009 - 2010, 24587, nr. 392;

Kamerstukken II, 2005 - 2006, 30332, nr. 3;

Kamerstukken II, 2005 - 2006, 30171, nr. 2 en 77;

Kamerstukken II, 1991 - 1992, 21327, nr. 6;

Kamerstukken II, 2010 - 2011, Bijlage bij Documentnummer 2011D34073, Reactie d.d. 23 juni 2011 op advies RSJ 'Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!'

