

Vergaderjaar 2009–2010

31 915

Wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 juli 2010

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de Vaste commissie van Justitie over dit wetsvoorstel.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie ben ik erkentelijk voor hun steun aan het wetsvoorstel. Deze leden zien het goed dat met het wetsvoorstel wordt beoogd te verzekeren dat de strafrechtelijke reactie meer dan voorheen mede in het teken komt te staan van de preventie naast adequate en consequente tenuitvoerlegging van de jeugddetentie.

De leden van de fractie van de PvdA zeg ik dank voor de door hen geuite instemming met het wetsvoorstel. Deze leden gaven aan dat zij nog een enkele vraag daarbij hadden. Graag zal ik deze beantwoorden.

De leden van de SP-fractie gaven aan met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen. Terecht wezen deze leden erop dat de praktijk uitkijkt naar de regeling van nazorg. Deze leden hebben principiële bezwaren tegen de wijze waarop de voorstellen met betrekking tot de nazorg na een jeugddetentie of pij-maatregel zijn vormgegeven. Graag maak ik van de geboden gelegenheid gebruik op de vormgeving en op de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten uitgebreid nader in te gaan.

Het verheugt mij dat ook de leden van SGP-fractie en van de fractie van de Christen-Unie in het wetsvoorstel verbeteringen zien van deze Beginselenwet. Deze leden gaven aan niettemin vragen te hebben, naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Graag zal ik ook op deze vragen ingaan.

2. Algemeen

Noodzaak regelgeving

De leden van de SP-fractie maakten opmerkingen over de noodzaak voor de regeling van het scholings- en trainingsprogramma tijdens detentie en de nachtdetentie. Deze leden merkten daarbij op dat dit modaliteiten zijn die reeds jarenlang met succes in de praktijk lijken te worden toegepast. Anders dan deze leden lijken te veronderstellen, is er aan het treffen van nadere voorzieningen op deze terreinen wel degelijk behoefte. Bij de voorgestelde regeling van het scholings- en trainingsprogramma merkten deze leden op dat zij de noodzaak daartoe niet zagen. De in dat verband voorgestelde wijzigingen hangen in het bijzonder samen met de keuze de verplichte nazorg na een jeugddetentie vorm te geven in het verband van het scholings- en trainingsprogramma (hierna: STP), dat daarmee in voorkomende gevallen niet langer facultatief is. Dit is in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht. Daarnaast is met het wetsvoorstel voorzien in een integratie van de regelingen voor het STP en het proefverlof. Deze deregulering is een gevolg van de in de praktijk geconstateerde overlap in beide regelingen en de onduidelijkheden over de toepassingsmogelijkheden als gevolg daarvan.

Naar aanleiding van de opmerkingen over de nachtdetentie merk ik op dat tot op heden het daaromtrent vastgestelde beleidskader ervoor heeft gezorgd dat de nachtdetentie in de verschillende jeugdinrichtingen uniform wordt uitgevoerd. Dit beleidskader heeft evenwel geen verplichtend karakter. Dit roept vragen op over de toelaatbaarheid van de nachtdetentie en over de modaliteiten daarvan. Tegen de achtergrond van de omstandigheid dat we hier spreken over de tenuitvoerlegging van een strafmodaliteit die vrijheidsbeneming met zich brengt, ben ik van oordeel dat een wettelijke voorziening noodzakelijk is. Doel van de nachtdetentie is te voorkomen dat een schoolloopbaan wordt onderbroken of dat de jeugdige door een (kortdurende) detentie zijn werk en daardoor aansluiting bij de samenleving zou verliezen. In het onderhavige voorstel is voor de uitvoering van de nachtdetentie in een wettelijke grondslag voorzien. Daarbij is nadrukkelijk niet beoogd de nachtdetentie als afzonderlijke hoofdstraf in te zetten, nu dit het stelsel van reeds bestaande vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen overcompleet zou maken. Evenmin is beoogd een voorziening voor nachtdetentie te creëren aan het einde van de vrijheidsbenemende straf of maatregel. Hiervoor immers staan met het voorstel reeds uitputtende mogelijkheden tot het bieden van nazorg ter beschikking. Aldus biedt het wetsvoorstel de noodzakelijke duidelijkheid over de kaders waarbinnen de nachtdetentie kan worden ingezet.

Organisatiestructuur

De leden van de CDA-fractie plaatsten kanttekeningen bij de organisatiestructuur van de jeugdinrichtingen. Deze leden zien het juist dat het voorgestelde artikel 4 het mogelijk maakt om ook afdelingshoofden te machtigen tot het uitoefenen van bevoegdheden die nu uitsluitend aan de directeur toekomen. Deze leden vroegen of dit wel een passende reactie is op de ontwikkeling die daaraan ten grondslag ligt en waarbij de directeur op een grote afstand tot de jeugdigen lijkt te staan. Graag ga ik in op de beschouwing van deze leden en stel daarbij voorop dat ik me veel kan voorstellen bij de daaruit sprekende gereserveerdheid over een te grote afstand van de directeur tot de werkvloer. Het beeld van schaalvergroting en de daarbij behorende veranderde taakopvatting van de directeur, waarnaar ook in de memorie van toelichting werd verwezen, beantwoordt mogelijk niet aan een klassieker beeld van een jeugdinrichting,

waarbinnen alle managementtaken kunnen waargenomen door één, dicht bij de jeugdige staande, directeur.

Ik merk in dit verband op dat de 11 bestaande justitiële jeugdinrichtingen onderling verschillen laten zien ten aanzien van de organisatiestructuur. Zo zijn er rijksinrichtingen als onderdeel van het agentschap DJI en particuliere inrichtingen die over het algemeen onderdeel zijn van een grotere organisatorische eenheid, werkzaam op het bredere terrein van jeugdzorg. Alle jeugdinrichtingen hebben een algemeen directeur en een behandeldirecteur en voor zover een jeugdinrichting over meerdere vestigingen beschikt, is er eveneens een locatiedirecteur aangesteld. In zoverre kan de afstand van de directeur tot de werkvloer, waarover ook deze leden spraken, worden gerelativeerd. In het bijzonder bij de particuliere jeugdinrichtingen is een ontwikkeling zichtbaar waarbij de stichtingen, waarvan zij onderdeel uit maken, streven naar schaalvergroting. Zo wordt bijvoorbeeld aansluiting gezocht bij instellingen voor gesloten jeugdzorg of instellingen voor de jeugd-GGZ. Deze verbindingen staan voor deze inrichtingen mede ten dienste aan het behoud van de financiële armslag en innovatieve kracht. Ik kan deze ontwikkeling vanuit dit perspectief niet negatief waarderen.

Naar aanleiding van de beschouwing van deze leden, merk ik tenslotte op dat juist de verschillen tussen de jeugdinrichtingen de reden vormen dat de voorgestelde regeling een facultatief karakter draagt. Zo is ervoor gekozen het aan de directeur over te laten of een afdelingshoofd zal worden gemachtigd. De noodzaak daartoe zal niet in alle jeugdinrichtingen aanwezig zijn. Met het voorstel wordt beoogd een praktische oplossing te bieden die niet erop is gericht om de door deze leden aan de orde gestelde ontwikkeling te keren. Er wordt een oplossing voorgesteld voor de situatie waarin plaatsvervangers worden aangesteld om aan de directeur voorbehouden beslissingen te kunnen nemen. Voor een beperkt aantal beslissingen voorziet het voorgestelde artikel 4, vierde lid, er daarom in dat de directeur een afdelingshoofd tot het nemen daarvan kan machtigen. Voor het niveau van het afdelingshoofd is daarbij gekozen omdat deze dichter bij de jeugdige staat dan de directeur. Een afdelingshoofd is meer dan de directeur betrokken bij de dagelijkse gang van zaken op de leefgroepen maar staat desondanks op voldoende afstand van de jeugdigen om een dergelijk besluit te nemen. Anders dan deze leden leken te veronderstellen, wordt met dit wetsvoorstel de functie van het afdelingshoofd overigens niet geïntroduceerd. Het is dus niet zo, dat met het voorstel een extra beslissingslaag wordt toegevoegd en van extra bureaucratie, waarnaar deze leden verwezen, is naar mijn oordeel dan ook geen sprake. Er is juist aansluiting gezocht bij de ontwikkelingen die zich in de praktijk hebben voorgedaan.

Kader van het strafrecht

De leden van de SP-fractie vroegen zich af waarom de nazorg na een pij-maatregel is ingebed in het strafrecht en merkten op dat het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind en de Beijing Rules als uitgangspunt hanteren dat het strafrecht slechts als ultimum remedium wordt ingezet. Ook wilden deze leden weten of de regering reden heeft om aan te nemen dat de jeugdige niet op vrijwillige basis zou willen meewerken aan nazorg. Ik ga graag nader in op de noodzaak de nazorg in het strafrecht vorm te geven en niet, zoals deze leden voorstelden, in een vrijwillig kader. Ik stel daarbij voorop dat van de jeugdigen die met het strafrecht in aanraking komen en een pij-maatregel opgelegd kregen, een complexe groep vormen. Het gaat om een groep jeugdigen waarvan een groot percentage meervoudig en complex probleemgedrag vertoont. Veel van deze jeugdigen worden gehinderd door ernstige stoornissen. Vaak is er voorafgaand aan de pij-maatregel ook al sprake geweest van proble-

matiek en hulpverleningscontacten. Uit onderzoek¹ is bijvoorbeeld bekend dat 47% van de jeugdigen met een pij-maatregel eerder uit huis is geplaatst wegens eigen gedrag en dat 89% eerder hulpverleningscontacten heeft gehad, waarvan 72% vaker dan eenmaal. Tot slot is deze zware doelgroep op het moment van uitstroom uit de jeugdinrichting vrijwel altijd (ruim) boven de leeftijd van 18 jaar. Voor deze jeugdigen, zo beantwoord ik de vraag van deze leden daarnaar, biedt de civiele ondertoezichtstelling (OTS) of een eventuele machtiging gesloten plaatsing derhalve geen soelaas. In aanvulling op het voorgaande merk ik op dat de pij-jongeren vaak langere tijd in de jeugdinrichting hebben verbleven. Deze jeugdigen zijn op jeugdige leeftijd in de jeugdinrichting terecht gekomen, maar moeten bij hun terugkeer als volwassene hun plek in de samenleving vinden. Het is daarbij van groot belang dat de overgangen tussen intramurale, transmurale en extramurale behandeling en begeleiding zeer geleidelijk verlopen.

Bij een dergelijke, lastige, doelgroep houdt het aanbieden van vrijwillige nazorg onvermijdelijk in dat een deel van deze jongeren het aanbod zal weigeren. Juist bij de pij-ers is de kans groter dat zij «niets meer met Justitie te maken willen hebben». In 2009 hebben alle uitstromende pij-jongeren die daarvoor in aanmerking kwamen een aanbod voor vrijwillige nazorg gehad. Ongeveer 22% heeft dit aanbod geweigerd. Hoewel deze acceptatiegraad gunstiger is gebleken dan vooraf werd verwacht, onderstrepen deze resultaten de noodzaak van een wettelijk en verplicht kader voor de nazorg, met name voor de groep jongeren die niet aan vrijwillige nazorg wil deelnemen. Een verplichting zoals in het wetsvoorstel opgenomen is naar mijn oordeel dan ook onmisbaar om deze moeilijke groep jeugdigen op een verantwoorde manier te helpen bij hun terugkeer in de samenleving, en zo de kans op recidive te verkleinen. Van de groep die het aanbod wel heeft geaccepteerd, valt op dit moment overigens nog niet te zeggen hoeveel jongeren het nazorgtraject ook daadwerkelijk succesvol heeft afgerond.

De leden van SP-fractie merkten in dit verband verder op dat het college van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak in de door hen uitgebrachte adviezen bezwaar hebben gemaakt tegen de voorgestelde vormgeving van de nazorg na een pij-maatregel. Dit is inderdaad het geval. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies vraagtekens geplaatst bij de gekozen vormgeving en daarbij ook op omissies gewezen. Dit advies heeft tot aanpassingen geleid in de voorgestelde regeling waarmee tegemoet is gekomen aan de bezwaren van deze Raad. Het college van procureurs-generaal heeft aangegeven een verlenging van de maximale termijnen van de pij-maatregel af te wijzen. Daarbij heeft het een voorkeur uitgesproken voor een stelsel waarin de pij-maatregel voorwaardelijk kan worden verlengd. Naar mijn oordeel verschilt dit voorstel, waarin wordt uitgegaan van een voorwaardelijke beëindiging, hiervan in de praktische uitvoering niet wezenlijk. In beide gevallen immers, kunnen voorwaarden worden gesteld aan het gedrag van de jeugdige terwijl van vrijheidsbeneming niet langer sprake is. De voorwaarden staan in het teken van de nazorg. Slechts bij niet-naleving daarvan zou van een hernieuwde vrijheidsbeneming sprake kunnen zijn. Voor het stelsel van de voorwaardelijke beëindiging van rechtswege is gekozen om zeker te stellen dat de pij-maatregel in beginsel geëindigd is en dat de jeugdige in alle gevallen nazorg krijgt, zonder dat dit van een rechterlijke beslissing afhankelijk is. Uitgangspunt daarbij is dat de duur van het verblijf in de jeugdinrichting gelijk blijft. Zo bezien is er van een verlenging van de duur van de pij-maatregel dus geen sprake. De pij-maatregel eindigt immers voorwaardelijk, een jaar voordat de pij-maatregel zijn maximale duur bereikt. De rechter heeft daarbij invloed op de proeftijd die zo ontstaat en kan deze desgewenst na drie maanden beëindigen. Ook kan de rechter de voorwaarden wijzigen, mocht hij

¹ Tien jaargangen Pij-ers; kenmerken en veranderingen (E. Brand & A. van den Hurk, 2008).

daartoe termen aanwezig achten. In het gekozen stelsel, zo benadruk ik tenslotte, gaat de nazorg niet ten koste van de (duur van de) behandeling die de jeugdige tijdens de pij-maatregel ondergaat.

Pedagogisch klimaat

De leden van de CDA-fractie signaleerden dat het wetsvoorstel niet mede is ondertekend door de Minister voor Jeugd en Gezin en deze leden vroegen mij in te gaan op de verhouding tussen de strafrechtelijke nazorg en de civielrechtelijke jeugdzorg. Graag merk ik in dit verband op dat, hoewel het wetsvoorstel ziet op jeugdigen die op strafrechtelijke titel in een jeugdinrichting verblijven of hebben verbleven, ook de civielrechtelijke jeugdzorg kan bijdragen aan de verantwoorde terugkeer van de jeugdige in de samenleving. Ook kan het daarbij gaan om de door deze leden aangehaalde vormen van gezinstherapie die hun oorsprong vinden in de jeugdzorg en daaraan zijn ontleend. Ik doel hierbij op de Multi Systeem Therapy (MST) of Functional Family Therapy (FFT) waarnaar ook deze leden verwezen. Op de mogelijkheden deze aan de civielrechtelijke jeugdzorg ontleende interventies in het kader van het strafrecht in te zetten, zal ik nader ingaan bij de beantwoording van de vragen van deze leden onder «De voorwaarden bij terugkeer in de maatschappij». Op deze plaats merk ik op dat verplichte nazorg in veel gevallen betrekking heeft op jeugdigen die de leeftijd van achttien jaren reeds hebben bereikt. Voor deze jeugdigen geldt dat de civielrechtelijke jeugdzorg niet kan worden ingezet voor een verantwoorde terugkeer van de jeugdige in de samenleving.

Ook voor jeugdigen die vóór het bereiken van de leeftijd van achttien jaren reeds de inrichting hebben verlaten, geldt dat nazorg waarbij civielrechtelijke jeugdzorg wordt ingezet zou eindigen met het meerderjarig worden. Alleen wanneer er sprake is van een verblijf in een gesloten jeugdzorginstelling op basis van een daartoe strekkende machtiging, hoeft er geen sprake te zijn van een einde bij meerderjarigheid. Daarbij zou dan wel van vrijheidsontneming sprake zijn, terwijl met de nazorgregeling juist is beoogd de jeugdige te begeleiden bij een verantwoorde terugkeer in de samenleving. Het voorgaande maakt dat het noodzakelijk is om ook de nazorg strafrechtelijk vorm te geven. Dit wetsvoorstel biedt hiervoor een wettelijk kader waarmee uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer «Detentie, behandeling en nazorg criminele jeugdigen». Hierin benadrukt de Algemene Rekenkamer juist dat de wettelijke regeling ten behoeve van de nazorg mede zou moeten zien op hen die tijdens hun verblijf in de jeugdinrichting meerderjarig worden. Het is ook tegen deze achtergrond dat de ondertekening van het wetsvoorstel niet mede door de Minister voor Jeugd en Gezin, die verantwoordelijk is voor de civielrechtelijke jeugdzorg, heeft plaatsgevonden, zo beantwoord ik de opmerking van deze leden hierover. Over de ondertekening van wetsvoorstellen zijn bij aanvang van deze kabinetsperiode ook afspraken gemaakt. Deze komen er op neer dat wetsvoorstellen die in hoofdzaak zien op het strafrecht, in het beginsel door mij worden ondertekend. Daarmee is evenwel niet gezegd dat mijn ambtgenoot voor Jeugd en Gezin hierbij niet betrokken zou zijn.

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de beschouwingen van de leden van de CDA-fractie over het pedagogisch klimaat in de jeugdinrichtingen. Zij merkten in dit verband op dat er bij de populatie van de jeugdinrichtingen sprake is van een grote verscheidenheid aan achtergronden en problematiek en wezen terecht op het belang ook algemene pedagogische inzichten te onderkennen, zoals bijvoorbeeld het inzicht dat een beloningssysteem meer effect heeft dan een strafsysteem. Deze leden vroegen de regering inzicht te geven in de vraag of er bij het toezicht op de jeugdinrichtingen voldoende aandacht bestaat voor de deskundigheid

en vaardigheid bij het personeel om deze gemengde populatie adequaat pedagogisch tegemoet te treden. Inderdaad, zo beantwoord ik de vraag van deze leden, wordt er bij de opleiding van de medewerkers van de jeugdinrichtingen ruime aandacht aan een verantwoorde pedagogische benadering van de jeugdigen geschonken. Deze opleiding is toegesneden op het kunnen werken met deze zeer gevarieerde populatie. Ruim een kwart van het personeelsbestand beschikt over een hbo-diploma en meer dan de helft over een mbo-diploma dat speciaal gericht is op het werken met jeugdigen uit deze doelgroep. Ik merk daarbij overigens op, dat er in het kader van de kwaliteitsverbeteringen in de justitiële jeugdinrichtingen naar wordt gestreefd, dat 75% van de medewerkers in de jeugdinrichtingen over een hbo-diploma beschikt. Bijna een kwart van het personeel volgt momenteel dan ook een hbo-opleiding. Ik onderschrijf het belang van een pedagogische verantwoorde benadering van de jeugdigen en ga ervan uit dat dit in de nabije toekomst alleen nog maar beter wordt. Deze pedagogische benadering maakt ook onderdeel uit van het toezicht op de jeugdinrichtingen waarnaar deze leden vroegen. Dit toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen wordt uitgeoefend door de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Gezondheidszorg, de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie van het Onderwijs gezamenlijk, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de door deze leden genoemde juridische invalshoek. Het gaat daarbij zowel om algemeen (thematisch) toezicht als om toezicht naar aanleiding van calamiteiten en incidenten. Over de uitvoering deze laatste vorm van toezicht vindt overigens ook overleg met de Arbeidsinspectie plaats. De afgelopen jaren hebben deze inspecties intensief samengewerkt in het kader van het onderzoek naar de veiligheid binnen de justitiële inrichtingen. Binnen het hierbij gehanteerde toetsingskader bestaat, dit in antwoord op de vraag van deze leden, ruime aandacht voor het pedagogisch klimaat en de deskundigheid en vaardigheid van het in de inrichting werkzame personeel, zoals ook uit de rapportages van de gezamenlijke Inspecties blijkt.

Voorwaarden bij terugkeer in de maatschappij

Ik ben de leden van de CDA-fractie erkentelijk voor de door hen geuite steun voor de voorstellen met betrekking tot het perspectiefplan, het verlofstelsel, het STP en de nazorg in een verplicht kader. Deze leden wezen in dit verband eveneens op de noodzaak aandacht te besteden aan de gezinssituatie van de jeugdige. Deze noodzaak onderschrijf ik en ik wijs er in dit verband graag op dat in alle gevallen bij de begeleiding van jeugdigen een integrale aanpak wordt voorgestaan, waarbij wordt gekeken naar alle leefgebieden van de jeugdige. Deze aanpak beperkt zich niet slechts tot de vraag of de jeugdige al dan niet weer terug naar huis kan na verblijf in de jeugdinrichting. Er wordt juist ook gekeken of er nog knelpunten of risicofactoren zijn rondom de jeugdige, welke hulp daarbij nog nodig is en ingezet kan worden. Hiervan maakt ook de thuissituatie nadrukkelijk deel uit in die gevallen, waarin het in de rede ligt aan te nemen dat de jeugdige na zijn verblijf in detentie daar zal terugkeren. De aan het woord zijnde leden deden de suggestie civielrechtelijke instrumenten als curatele, bewindvoering of mentoraat in te zetten en memoreerden het positieve oordeel van de regering over vormen van gezinstherapie, zoals tot uitdrukking gebracht in de memorie van antwoord bij de behandeling van het wetsvoorstel dat strekt tot de invoering van de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (Kamerstukken I 30 332, 2007/08, C). Anders dan deze leden thans leken te veronderstellen, voorziet dit wetsvoorstel ook in de mogelijkheid deze vormen van gezinstherapie in het verband van de nazorg in te zetten. Er kunnen bij de nazorg na een pij-maatregel immers voorwaarden worden gesteld die het gedrag van de jeugdige betreffen, als bedoeld in artikel 77z

van het Wetboek van Strafrecht. Het voorgestelde artikel 77tb, zesde lid, Sr voorziet hierin. De aldaar genoemde voorwaarden vinden nader uitwerking in het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen (Stb. 2008, 23) en ook de hiervoor genoemde vormen van gezinstherapie kunnen in dit verband worden ingezet. Voor de nazorg na een jeugddetentie geldt dat deze vorm krijgt in een STP, dan wel zoveel mogelijk via het stellen van bijzondere voorwaarden bij een deels voorwaardelijke veroordeling. Overigens kunnen deze vormen van gezinstherapie ook onderdeel uitmaken van het programma van de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (hierna: de gedragsmaatregel). Ook deze gedragsmaatregel kan geheel aan de nazorg ten dienste staan. In dat geval, zo luidt het voorstel, treedt de gedragsmaatregel in de plaats van de hier voorgestelde nazorgvoorzieningen (artikel 77ta, derde lid, Sr). Ingevolge het voornoemde Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen wordt deze gedragsmaatregel dan na de jeugddetentie of pij-maatregel ten uitvoer gelegd, zodat de invulling daarvan geheel aan de nazorg kan worden gewijd. Daarmee is, zo meen ik, ook voorzien in de door deze leden voorgestane verbreding, waarin een strafrechtelijke en civielrechtelijke benadering niet los van elkaar staan, maar waar mogelijk geïntegreerd ten dienste worden gesteld aan de terugkeer van de jeugdige in de samenleving. Ik zie in dit verband overigens geen aanleiding om, zoals de aan het woord zijnde leden vroegen, aanvullend advies te vragen aan de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de Raad voor maatschappelijke ontwikkelingen (RMO). Daarbij merk ik op dat over het wetsvoorstel reeds advies werd ingewonnen van de RSJ en dat deze zich daarbij ook positief uitliet over de voorwaardelijke beëindiging van de pij-maatregel ten behoeve van de nazorg. Ook wijs ik in dit verband graag op de op 9 april 2010¹ door mijn ambtgenoot voor Jeugd en Gezin en mij aan de Tweede Kamer toegezonden kabinetsvisie over de toekomst van de ondersteuning van en de zorg voor jeugdigen en hun ouders. In die visie vormt het bieden van laagdrempelige ondersteuning dicht bij huis aan gezinnen een belangrijke pijler in het beleid. De uitbouw van de Centra voor Jeugd en Gezin, die verantwoordelijk zullen worden voor de zorgcoördinatie, moet hieraan een belangrijke bijdrage gaan leveren. Door een betere aansluiting op de lokale netwerken en meer samenhang («één gezin, één plan») zal een betere ondersteuning ontstaan van gezinnen en komen er vanuit de gemeenten ook meer mogelijkheden voor maatwerk en samenhangend jeugd- en gezinsbeleid. Er is door het ministerie voor Jeugd en Gezin met «Achter de Voordeur: één gezin, één plan» geëxperimenteerd met meer geïntegreerde aanpak bij de begeleiding van gezinnen met een meervoudige problematiek. De kennis en ervaring van dit experiment wordt actief door de minister voor Jeugd en Gezin verspreid.

Oogmerk van de time-outmaatregel

De leden van de SGP-fractie en van de fractie van de Christen-Unie constateerden dat met het wetsvoorstel in een basis zal worden voorzien voor de pedagogische time-outmaatregel. Deze leden wilden in dit verband weten of het onderscheid met de ordemaatregelen in de praktijk houdbaar zal blijken. Ik verwacht dat dit inderdaad het geval zal zijn. De pedagogische «time-outmaatregel» is zo vormgegeven dat voor een verkeerde toepassing niet snel behoefte te worden gevreesd. Ik wijs dan in het bijzonder op de duur van de voorgestelde maatregel. Deze maatregel kan worden immers opgelegd voor een maximale aaneengesloten duur van een uur. Met deze beperkte duur zal, zo verwacht ik, de nieuwe maatregel niet snel kunnen worden ingezet om de doelen te verwezenlijken, waarvoor de ordemaatregelen in het leven zijn geroepen. De ordemaatregelen, die immers in het bijzonder dienstbaar zijn aan «de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, dan wel de

¹ TK 2009/10, 32 201, nr. 4.

ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming», kunnen voor langere duur worden ingezet, en wel voor zolang als met het oog een ordelijke gang van zaken in de inrichting noodzakelijk is. De voorgestelde pedagogische «time-outmaatregel» zal de ordemaatregel in dit opzicht dan ook niet kunnen vervangen. Ook in de toepassingsvereisten van de time-outmaatregel komt tot uitdrukking dat de gedragsbeïnvloeding van de jeugdige en het leereffect centraal staan. De maatregel kan slechts worden toegepast, indien dit vanuit een pedagogisch perspectief noodzakelijk is. In artikel 23a, eerste lid, van de voorgestelde regeling, is daartoe tot uitdrukking gebracht dat de kortdurende uitsluiting ertoe bijdraagt dat het gedrag van de jeugdige gunstig wordt beïnvloed.

3. Het scholings- en trainingsprogramma

Beschikbaarheid, duur en verantwoordelijkheid

Graag ga ik op deze plaats in op de vragen en opmerkingen die de SP-fractie had met betrekking tot de nazorg na een jeugddetentie of een pij-maatregel. Deze leden benadrukten het belang hiervan en zien het juist dat het verschijnen van het rapport van de Algemene Rekenkamer de directe aanleiding heeft gevormd deze nazorg van een nadere wettelijke grondslag te voorzien. Ik ga allereerst in op de vragen van deze leden over de voorgestelde regeling van het STP. Anders dan deze leden leken te veronderstellen krijgt het STP niet aansluitend aan de jeugddetentie invulling, maar maakt het STP van de (duur) van de jeugddetentie deel uit. Het STP vormt een verzameling van minimaal 26 uren dagbesteding. Daarbij ligt de nadruk op onderwijs, werk, of trainingen. De jeugdige verblijft tijdens het STP buiten de jji. Hij woont daarbij zelfstandig of bij diens ouders. Hoe het STP eruit ziet is per jongere verschillend: er wordt per individuele jongere maatwerk geleverd. Ten aanzien van de trainingen en begeleid wonen kunnen de jeugdinrichtingen gebruik maken van modules die door de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie als module erkend zijn. Deze modules zijn landelijk beschikbaar, zo beantwoord ik de vraag van deze leden naar de beschikbaarheid van het STP. De tijdige beschikbaarheid wordt daarnaast zoveel mogelijk gewaarborgd, doordat aan de invulling van de nazorg reeds aandacht wordt besteed bij binnenkomst van de jeugdige in de jeugdinrichting. In de netwerk- en trajectberaden wordt elke jeugdige die instroomt met de ketenpartners besproken. Binnen een week na instroom wordt het dossier overgedragen naar de regio waar de jeugdige vandaan komt en daar wordt vervolgens binnen twee weken een eerste trajectberaad georganiseerd. In dit trajectberaad wordt de invulling van het STP gezien. Erkend moet worden dat het, zoals ook voor leerlingen van MBO-opleidingen geldt, lastig is om een stage of werkplek te krijgen. Desondanks zijn er vanuit de jeugdinrichtingen geen signalen dat daardoor een STP van een jongere geen doorgang zou kunnen vinden.

De duur van het STP is afhankelijk van de lengte van de jeugddetentie, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van de leden van de SP-fractie. De duur van dit STP vindt nadere regeling in het Reglement justitiële jeugdinrichtingen, dat overigens wijziging zal ondergaan ter uitwerking van het onderhavige wetsvoorstel. Uitgangspunt zal blijven dat een STP minimaal één maand en maximaal drie maanden zal duren. Als gevolg hiervan zal het ook voor de rechter die voornemens is een jeugddetentie op te leggen, geheel inzichtelijk zijn welk deel van de jeugddetentie door de jeugdige in de jeugdinrichting zal worden doorgebracht en welk deel daarbuiten, zoals deze leden vroegen.

De aan het woord zijnde leden stonden daarnaast stil bij het voorgestelde artikel 3, vijfde lid, Bjj. Aan dit artikel ligt inderdaad als uitgangspunt ten grondslag dat de STP-tijd als straftijd meetelt. Dit geldt zowel voor de reeds bestaande – facultatieve – regeling van het STP (artikel 3, eerste lid Bjj), als voor het voorgestelde – imperatieve – STP als vorm van nazorg bij jeugddetentie (artikel 3, tweede lid, Bjj). Daarbij loopt de duur van de detentie tijdens het STP door. Bijgevolg, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden, wordt de resterende tijd van de jeugddetentie geheel uitgezeten, ook indien het STP zou worden beëindigd en de jeugdige wordt teruggeplaatst in de jeugdinrichting.

Het STP vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de directeur van de jeugdinrichting, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van deze leden. Voor deelname is een verlofmachtiging van de Minister van Justitie vereist. Het is de directeur die in voorkomende gevallen de beslissing neemt tot het beëindigen van het STP en, daarmee, tot het heropnemen van de jeugdige in de inrichting. Van een zodanige beëindiging zal slechts sprake zijn, wanneer de jeugdige zich niet houdt aan de voorwaarden die in dit verband aan zijn gedrag kunnen worden gesteld. De dreiging van een mogelijke terugplaatsing in de jeugdinrichting strekt ertoe te verzekeren dat de jeugdige meewerkt aan een geslaagde terugkeer in de samenleving. Een gevolg hiervan, zo beantwoord ik de vraag van deze leden daarnaar, is dat na een eventuele terugplaatsing niet *alsnog* verplichte nazorg is voorzien. Dit is overigens niet anders dan bij een eventueel mislukken van de nazorg na een pij-maatregel. Hoewel, zoals ook in de memorie van toelichting tot uitdrukking is gebracht, dit als het minst wenselijke scenario moet worden beschouwd, geldt ook hier dat de strafrechtelijke interventie een eindige moet zijn. Dat laat onverlet dat nazorg in deze gevallen op vrijwillige basis zou kunnen worden aangeboden.

De leden van de SP-fractie vroegen daarnaast aandacht voor de situatie, waarin de rechter termen aanwezig acht om de gedragsmaatregel op te leggen, in combinatie met een jeugddetentie. Deze leden wilden weten hoe in dit geval de inhoud van de gedragsmaatregel, waarvan het programma immers door de rechter wordt vastgesteld, kan worden afgestemd op een daaraan voorafgaand STP. Graag beantwoord ik de vraag van deze leden als volgt. Deze leden zien het juist dat de tenuitvoerlegging van deze maatregel, indien deze wordt opgelegd naast een jeugddetentie, op de tenuitvoerlegging van de jeugddetentie dient te volgen. Dit vloeit voort uit het Besluit Gedragsbeïnvloeding jeugdigen, waarin eveneens tot uitdrukking is gebracht dat de invulling van deze maatregel in dat geval in het teken zal staan van het bieden van nazorg. In dit geval zal dus het vonnis van de rechter leidend zijn voor de invulling van de verplichte nazorg. Bij de invulling van het STP zal rekening worden gehouden met de in het vonnis van de rechter ten behoeve van de gedragsmaatregel vastgestelde programma. Op deze wijze kunnen doublures worden voorkomen bij de begeleiding van jeugdigen bij de terugkeer naar de samenleving. Ik merk in dit verband overigens op dat over de invulling van het programma van de gedragsbeïnvloedende maatregel, de Raad voor de Kinderbescherming adviseert. In het netwerk- trajectberaad, waaraan de Raad voor de Kinderbescherming deelneemt, komen zowel de invulling van een STP als de advisering over de invulling van een gedragsmaatregel aan de orde. Ook de jeugdreclassering, die belast is met de voorbereiding en begeleiding van het STP, neemt deel aan de beraden.

De leden van de SP-fractie stelden daarnaast vragen over het STP als mogelijk onderdeel van een pij-maatregel. Deze leden constateerden terecht dat ingevolge artikel 3, eerste lid, Bjj een STP ook als onderdeel

van een pij-maatregel kan worden ingezet. Ook thans is dit het geval. Met de woorden «in aansluiting op hun verblijf» in artikel 3, eerste lid, Bij is beoogd te verhelderen dat de jeugdige gedurende het STP buiten de inrichting zal verblijven. De pij-maatregel, zo luidt het voorstel, wordt opgelegd voor een periode van drie jaren. Het is juist dat, zoals deze leden vroegen, de maatregel van rechtswege reeds na twee jaren voorwaardelijk eindigt, tenzij de maatregel wordt verlengd. Het antwoord op de vraag van deze leden of de jeugdreclassering ná twee jaren beslist of er een STP zal worden ingezet, luidt ontkennend. Een dergelijk STP, ten aanzien waarvan deze leden terecht constateerden dat het een facultatief karakter heeft, zal dus voorafgaan aan het moment waarop de maatregel voorwaardelijk eindigt.

De aan het woord zijnde leden stelden vragen over het stelsel van de voorwaardelijke beëindiging van de pij-maatregel. Graag zet ik dit onderdeel van het wetsvoorstel op deze plaats uiteen en ga ik daarbij nader in op de gevolgen daarvan. Met het stelsel is beoogd te voorzien in een proeftijd, of een periode van toezicht en begeleiding van de jeugdige, aan het einde van de maatregel. De duur van deze proeftijd is variabel en neemt een aanvang op het moment dat de maatregel voorwaardelijk eindigt. Daarnaast voorziet het voorstel in de mogelijkheid van een eventuele terugplaatsing van de jeugdige in een inrichting. Daarmee wordt een spreekwoordelijke «stok achter de deur» gecreëerd, waarmee wordt beoogd te verzekeren dat de jeugdige zich houdt aan voorwaarden die in de proeftijd gelden. Dit stelsel is als volgt uitgewerkt.

In het voorgestelde artikel 77s, zesde lid, Sr komt tot uitdrukking dat de maatregel geldt voor de tijd van drie jaar. Na twee jaar eindigt de maatregel voorwaardelijk. Zoals ook thans reeds het geval is, bereikt de pij-maatregel zijn maximale duur door verlenging van de maatregel. Dit blijft met het voorstel ongewijzigd. Daartoe is in artikel 77s, zesde lid, Sr tot uitdrukking gebracht dat de maatregel na twee jaren voorwaardelijk eindigt, tenzij de maatregel wordt verlengd op de wijze als bedoeld in artikel 77t, eerste lid, Sr. Dit artikellid, dat ziet op de verlenging, verwijst overigens naar de in artikel 77s, zesde lid, Sr genoemde termijn van drie jaren. Wanneer de termijn van de maatregel wordt verlengd met (bijvoorbeeld) twee jaren, belooft de totale termijn van de verlengde maatregel derhalve vijf jaren.

Ook deze verlengde pij-maatregel, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van de leden van de SP-fractie, kent in de voorgestelde systematiek een voorwaardelijk einde. In het hier gegeven voorbeeld, eindigt de pij-maatregel voorwaardelijk een jaar voordat de maximale duur van vijf jaren wordt bereikt. Ook hier geldt dat wanneer opnieuw een verlenging van de maatregel noodzakelijk zou worden geacht, deze termijn van vijf jaren wordt verlengd tot bijvoorbeeld een termijn van zeven jaren. Ook in dat geval, zo luidt het voorstel, eindigt de maatregel voorwaardelijk, een jaar voordat de maximale termijn van zeven jaren is bereikt.

De proeftijd die met het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, neemt een aanvang op het moment dat de maatregel voorwaardelijk eindigt. De duur van deze proeftijd is variabel en duurt minimaal drie maanden en maximaal twee jaren. De lengte van de proeftijd is daarmee afhankelijk van de beslissingen die de rechter daaromtrent neemt in de met artikel 77tb Sr voorgestelde procedure. Uitgangspunt daarbij is dat de rechter binnen een periode van drie tot zes maanden na de voorwaardelijke beëindiging, de jeugdige terugziet op zitting. In deze procedure van artikel 77tb Sr kan de rechter – onder meer – de voorwaarden aanpassen of beslissen dat de voorwaardelijke beëindiging wordt omgezet in een onvoorwaardelijke beëindiging. Daarmee komt de pij-maatregel tot een onvoorwaardelijk einde. Ik zal op deze proeftijd en de rechterlijke betrokkenheid daarbij nader ingaan bij de beantwoording van de vragen van deze leden onder «5. Rechterlijke controle». Voor dit stelsel is gekozen

om te voorkomen dat de nazorg ten koste zal gaan van de duur van de behandeling die de jeugdige in de jeugdinrichting ondergaat. Deze behandeling is immers noodzakelijk in verband met een verantwoorde terugkeer van de jeugdige in de samenleving.

Met het wetsvoorstel wordt de duur van de behandeling van de jeugdige ten tijde van de pij-maatregel daarmee niet ingekort of verlengd. In zoverre blijft de duur van de maatregel dus gelijk. Wel is het zo dat als gevolg van het voorstel, een jaar «overblijft». Daarmee ontstaat de titel voor een eventuele terugplaatsing in een inrichting. Dit volgt uit het voorgestelde artikel 77s, zevende lid, onderdeel c, Sr. Hier is tot uitdrukking gebracht dat de termijn van de maatregel niet loopt, gedurende de tijd dat de maatregel voorwaardelijk is geëindigd. Een dergelijke terugplaatsing kan maximaal één jaar duren.

De leden aan het woord stelden voorts vragen over het onvoorwaardelijk eindigen van de maatregel. Zo vroegen zij naar de redactie van artikel 77ta, eerste lid, Sr. Met de woordkeuze «indien» wordt verwezen naar de uitzonderingssituatie in artikel 77ta, derde lid, Sr. Daar is bepaald dat het stelsel van voorwaardelijke beëindiging in een aantal gevallen buiten toepassing blijft. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien bij het vonnis of arrest waarbij de maatregel werd opgelegd, eveneens de gedragsmaatregel werd opgelegd of wanneer er sprake is van een rechterlijke machtiging op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen. Ook in deze gevallen komt de pij-maatregel tot een onvoorwaardelijk einde. Overigens is het juist dat, zoals deze leden vroegen, de maatregel ook onvoorwaardelijk eindigt indien de jeugdige werd teruggeplaatst in een justitiële inrichting. Ook op andere wijze kan de maatregel nog een onvoorwaardelijk einde krijgen. In het voorgestelde artikel 77tb, derde lid, Sr wordt tot uitdrukking gebracht dat de rechter ook tijdens de proeftijd de voorwaardelijke beëindiging kan omzetten in een onvoorwaardelijke beëindiging van de maatregel. De aan het woord zijnde leden zien het overigens juist dat een eventuele terugplaatsing maximaal een jaar kan duren. Deze leden noemden als voorbeeld de situatie waarin de maatregel na twee jaren voorwaardelijk eindigt, de jeugdige vervolgens anderhalf jaar buiten de inrichting verblijft, de rechter ook na anderhalf proeftijd, de jeugdige voor een jaar in een jeugdinrichting zou kunnen terugplaatsen. Dit is op grond van het voorstel inderdaad mogelijk. Indien de jeugdige zich niet houdt aan de voorwaarden die in het verband van de nazorg worden gesteld, zal terugplaatsing in de jeugdinrichting daarvan het gevolg kunnen zijn. De rechter kan daarbij de duur van de terugplaatsing aanpassen.

Gevolgen regeling STP

De leden van de SP-fractie wezen er op dat in de advisering tot uitdrukking is gebracht dat als gevolg van het wetsvoorstel mogelijk vaker naar het volwassenstrafrecht zou worden uitgeweken. Met deze leden ben ik van mening dat dit een onwenselijk gevolg van het voorstel zou zijn. Ik zie evenwel geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat dit effect zich in de praktijk zal voordoen. Ten aanzien van de pij-maatregel geldt immers dat het verblijf in de inrichting en daarmee de duur van de behandeling die de jeugdige daar ondergaat, geen wijziging ondergaat. Uitgangspunt blijft dat de maatregel een eindige is en – als voorheen – een zeer passende en op de problematiek van de jeugdige toegesneden rechterlijke beslissing mogelijk maakt. Ook de verwachting dat met het imperatieve STP de maximale detentieduur door de rechter te kort bevonden zal worden, deel ik niet. Zo daarvan in voorkomende gevallen sprake zou zijn, beschikt de rechter over uitgebreide mogelijkheden om jeugdsancties te combineren. Ook in dit verband wijs ik op de mogelijk-

heden om naast een jeugd detentie bijvoorbeeld de gedragsmaatregel op te leggen en zo te voorzien in nazorg. Tenslotte zij erop gewezen dat de gronden om, in afwijking van de hoofdregel, ten aanzien van jeugdigen het volwassenstrafrecht toe te passen, geen verandering ondergaan. Slechts indien de rechter grond vindt in de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan kan tot toepassing van het volwassenstrafrecht worden besloten. Thans blijkt dat in de periode van 2005 tot 2007 slechts bij ongeveer 1% van het totaal aantal veroordeelde minderjarigen de rechter ervoor koos om het volwassenstrafrecht toe te passen. Ik heb niet de verwachting dat dit door de invoering van dit wetsvoorstel hoger zal worden.

4. Juridische en wetstechnische aspecten

Vorbereitung wetgeving en beleid en onderwerpen in het wetsvoorstel

Het is juist dat, zoals de leden van de CDA-fractie signaleerden, er door middel van twee nota's van wijziging ook inhoudelijk aanvullingen op het wetsvoorstel hebben plaatsgehad. Dit had bij deze leden vragen opgeroepen over de wijze waarop informatie over knelpunten het departement bereiken en de indruk gewekt dat dergelijke knelpunten niet op enige samenhangende wijze in het wetgevingsproces kunnen worden betrokken. Bij mijn reactie op de beschouwingen van deze leden, betrek ik graag mede de constatering van deze leden dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt ook technische problemen op te lossen en enige omissies te herstellen. Deze leden merkten op dat het wetsvoorstel hierdoor enigszins het karakter van een verzamelwetsvoorstel zou hebben gekregen en vroegen zich af of de onderdelen die betrekking hebben op het stelsel van de voorbehouden beslissingen, de herziening van de procedure van beklag, bemiddeling en beroep, de bestemming van de jeugdinstelling en het toezicht op de jeugdinstelling, geen onderdelen zijn die beter in een afzonderlijk wetsvoorstel hadden kunnen worden neergelegd. De onderdelen zouden volgens deze leden een inhoudelijk te onderscheiden complex vormen van de onderdelen die samenhangen met het pedagogisch doel dat in de jeugd detentie wordt nagestreefd.

In reactie op de beschouwing van deze leden breng ik graag het volgende naar voren. Knelpunten in de praktijk die aanleiding kunnen zijn voor de aanpassing van wetgeving bereiken het departement op verschillende wijzen. In wetsevaluaties, onderzoeken zoals het onderzoek van de gezamenlijke Inspecties en de Algemene Rekenkamer, maar ook in periodieke overleggen met bijvoorbeeld het openbaar ministerie en de rechterlijke macht, worden knelpunten gesignaleerd. Verder wordt in de voorbereiding van wetgeving nauw samengewerkt tussen wetgevingsambtenaren en de collega's van de beleidsafdeling en uitvoeringsorganisaties, juist met het oog op de uitvoerbaarheid van wetgeving en om vroegtijdig knelpunten in de uitvoering te onderkennen, dan wel om bestaande knelpunten op te lossen. Daarnaast wordt concept-wetgeving voor advies voorgelegd aan uitvoeringsdiensten en veldorganisaties. Ook dit gebeurt met het oogmerk van een vroegtijdige signalering van knelpunten. Desondanks komt het voor dat eerst na invoering van een wetsvoorstel omissies of knelpunten aan het licht komen. In dat geval wordt bezien of deze moeten worden hersteld in een apart wetgevingstraject of dat deze kunnen worden meegenomen in een lopend wetgevingstraject.

Ten aanzien van de leden genoemde onderwerpen merk ik voorts op dat deze inderdaad voornamelijk betrekking lijken te hebben op een goede organisatie van de instelling. Dit laat onverlet dat deze onderdelen mede zien op de materie van het pedagogisch doel dat met de jeugd detentie wordt nagestreefd. Al deze onderdelen houden immers rechtstreeks

verband met de wijze waarop de jeugdinrichtingen uitvoering geven aan hun wettelijke opdracht om de tenuitvoerlegging van de jeugdsanctie aan te wenden voor de opvoeding van de jeugdige en dienstbaar te maken aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Ook de onderdelen van het wetsvoorstel die een meer organisatorisch karakter lijken te hebben, strekken ertoe het verwezenlijken van deze wettelijke opdracht mogelijk te maken. Dit laat onverlet dat het wetsvoorstel, in al zijn onderdelen en met de inhoudelijke toevoegingen die daaraan naar aanleiding van de aanbevelingen in rapporten van de gezamenlijke Inspecties en de Algemene Rekenkamer zijn gedaan, een breder terrein zijn gaan bestrijken. Naast het verwezenlijken van de wettelijke opdracht van de jeugdinrichtingen, heeft het voorstel met verplichte nazorg na een pij-maatregel immers ook gevolgen voor het materiële jeugdstrafrecht. Ten behoeve van de door deze leden gememoreerde gedachtebepaling, merk ik op dat hier mogelijk een cesuur had kunnen worden aangebracht. Hiervan is afgezien, omdat in de betreffende aanbevelingen een ondersteuning van het beleid werd gezien, welk beleid reeds geruime tijd was gericht op het bieden van nazorg aan alle jeugdigen die de inrichting verlaten. Daarbij was de gedachte leidend dat alle ketenpartners die bij de begeleiding van jeugdigen een rol spelen, gestructureerd bij deze nazorg dienen te worden betrokken en dat de jeugdinrichtingen een belangrijke schakel in deze keten vormen. Tegen deze achtergrond hebben de voormalig Staatssecretaris van Justitie en ik het voor de hand liggend geoordeeld de verwerking van deze aanbevelingen bij dit wetsvoorstel te betrekken. Een keerzijde daarvan is dat de voorbereidingen van het wetsvoorstel in de periode rond het verschijnen van de genoemde rapporten moesten worden getemporeerd om adequate verwerking van deze aanbevelingen mogelijk te maken. Dit heeft ertoe geleid dat de inmiddels voortschrijdende beleidsvorming omtrent enkele andere onderdelen van het wetsvoorstel werd afgerond toen dit wetsvoorstel inmiddels de Tweede Kamer had bereikt. Ik doel dan in het bijzonder op de onderdelen die zijn toegevoegd bij de tweede nota van wijziging, zoals de individuele trajectafdeling (artikel 22c) en de observatieafdeling FORCA (artikel 22d).

Een ander gevolg van de keuze om de verwerking van de genoemde rapporten bij dit wetsvoorstel te betrekken is, zoals gezegd, dat de regeling daarmee ook het terrein van het materiële jeugdstrafrecht is gaan bestrijken. Zo is met de voorgestelde voorwaardelijke beëindiging van de pij-maatregel, ook de verhouding tot de recent ingevoerde gedragsmaatregel in ogenschouw genomen. Ik heb daarom gemeend ook het herstel van omissies in de vormgeving van deze maatregel, reeds vooruitlopend op een evaluatie van de wetswijziging die tot de invoering van deze maatregel heeft geleid, bij dit wetsvoorstel te kunnen betrekken.

Toetsing Europees Recht

De European Rules for Juvenile Offenders werden door het Comité van Ministers bij de Raad van Europa op 5 november 2008 aangenomen (Recommendation CM/Rec (2008)11), zo beantwoord ik de vraag daarnaar van de leden de SP-fractie. Bij de voorbereidingen van het voorliggende wetsvoorstel zijn deze European Rules for Juvenile Offenders, die het karakter hebben van aanbevelingen, uiteraard betrokken. Het voorstel is daarmee in overeenstemming.

5. Rechterlijke controle

De leden van de SP-fractie stelden vragen over het voorgestelde artikel 77tb Sv en de rechterlijke controle op de proeftijd die met het stelsel van de voorwaardelijke beëindiging ontstaat. Graag verduidelijk ik de

voorgestelde regeling op dit punt. Uitgangspunt van de voorgestelde regeling is dat de rechterlijke betrokkenheid in een periode van drie tot zes maanden na de voorwaardelijke beëindiging, gestalte krijgt. In de verlengingsprocedure van artikel 77tb Sr kan de rechter onder meer de voorwaarden aanpassen of beslissen dat de voorwaardelijke beëindiging wordt omgezet in een onvoorwaardelijke beëindiging, waarmee de pij-maatregel tot een onvoorwaardelijk einde komt.

De rechter zal daarbij ook een beslissing nemen over de lengte van de proeftijd. Dit volgt uit artikel 77tb, eerste en tweede lid, in samenhang bezien. De rechter kan de voorwaardelijke beëindiging telkens met ten hoogste een jaar verlengen, en de maximale proeftijd kan ten hoogste twee jaren bedragen. Daarin ligt besloten dat de rechter zich eveneens uitlaat over het moment waarop de (verlengde) proeftijd een aanvang neemt en eindigt. Dit ligt ook reeds besloten in de omstandigheid dat de rechter de voorwaardelijke beëindiging (ambtshalve) kan omzetten in een onvoorwaardelijk einde (vgl. het voorgestelde artikel 77tb, derde lid, onderdeel a, Sr).

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Procesverantwoordelijkheid

De leden van de SGP-fractie en de ChristenUnie-fractie stonden stil bij de rol van de Raad voor de Kinderbescherming als casusregisseur. Deze leden wilden weten waar deze integrale procesverantwoordelijkheid rust, wanneer vormen van gezinstherapie zoals MST of FFT worden ingezet. Graag beantwoord ik de vragen van deze leden als volgt. Deze vormen van gezinstherapie kunnen, zoals hiervoor uiteen werd gezet, deel uitmaken van de gedragsmaatregel, of als onderdeel van de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling. In deze beide gevallen is er een begeleidende en ondersteunende rol weggelegd voor de (jeugd)reclassering. De Raad voor de Kinderbescherming heeft in dit verband een adviserende rol. Zowel de jeugdreclassering als de Raad voor de Kinderbescherming nemen deel aan het trajectberaad. De partijen in het trajectberaad formuleren gezamenlijk de overkoepelende trajectdoelen voor de jeugdige. Op basis van deze doelen vult elke partij, vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, de details in. Voor de Raad voor de Kinderbescherming betekent dit onder meer dat waar een gedragsmaatregel wordt overwogen, in een daartoe strekkend advies aan de rechter moet worden voorzien. De jeugdreclassering voorziet ten behoeve van het trajectberaad in een plan van aanpak met betrekking tot de nazorg. De Raad voor de Kinderbescherming ziet er daarbij op toe dat deze deelplannen voldoen aan de trajectdoelen, zodat voor de jongere een consistent traject ontstaat. De Raad voor de Kinderbescherming is in zijn rol van casusregisseur daarnaast verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van het proces. Daarmee is de rol van de Raad voor de Kinderbescherming dus tevens een sturende rol op het proces.

Verantwoordelijkheid inrichtingsdirecteur

De leden van de CDA-fractie stonden stil bij het stelsel van de voorbehouden beslissingen. Deze leden memoreerden dat beslissingen die door de directeur worden genomen door het in de inrichting werkzame personeel verregaand worden voorbereid, hetgeen de vraag oproep of de betrokkenheid van de directeur daarmee een enkel formele is, waarbij zijn oordeel op de beslissing materieel geen invloed zou hebben. De passage in de memorie van toelichting waarnaar deze leden verwezen, strekt tot nadere onderbouwing van het voorstel om de beslissingen van de directeur omtrent het verlof en omtrent ordemaatregelen die een verplaatsing van de jeugdige naar een andere inrichting impliceren, bij

voortdurend een aan de directeur voorbehouden beslissing te laten zijn. Het afdelingshoofd kan tot het nemen van deze beslissingen niet worden gemachtigd. Daarbij werd in de memorie van toelichting opgemerkt dat deze beslissingen door het personeel verregaand kunnen worden voorbereid. Daarmee wordt verwezen naar een zorgvuldige besluitvormingsprocedure, waarbij de voorbereiding en de advisering onverlet laat dat de beslissing materieel en formeel die van de directeur is. Juist een zorgvuldige voorbereiding, stelt de directeur in staat een goede afweging aan zijn beslissing vooraf te laten gaan. Het wetsvoorstel brengt overigens geen verandering in de (eind)verantwoordelijkheden die de inrichtingsdirecteur heeft. Tegen deze achtergrond bezien, zie ik geen aanleiding de materiële invloed van het oordeel van de inrichtingsdirecteur, waarnaar deze leden verwezen, te relativieren.

Verband met aanbod STP en nachtdetentie

De leden van de SP-fractie spraken hun hoop uit dat het wetsvoorstel eraan zou bijdragen dat er sprake is van voldoende aanbod van STP's en daarmee dat alle jeugdigen worden voorbereid op een terugkeer in de samenleving. Dit is inderdaad wat met het wetsvoorstel wordt beoogd. Deze leden hadden in dit verband nog vragen over de nachtdetentie. Zo wilden zij weten of nachtdetentie ook mogelijk zou zijn in de executiefase. Graag beantwoord ik de vragen van deze leden als volgt. Nachtdetentie was en is uitdrukkelijk bedoeld als modaliteit voor de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis teneinde de jeugdige in staat te stellen zijn school te kunnen blijven volgen in afwachting van de uitspraak van de rechter.

Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering, maar beoogt over de inzetbaarheid van deze modaliteit maximale duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk te verschaffen. De mogelijkheden van de nachtdetentie in de fase van de tenuitvoerlegging zijn beperkt tot die gevallen waarin een specifieke verlofmachtiging van de jeugdinrichting hierin voorziet. Zo biedt het verloftoetsingskader voor strafrechtelijke jeugdigen de mogelijkheid om een nachtdetentieprogramma buiten de inrichting voort te zetten, indien een onvoorwaardelijke jeugddetentie wordt opgelegd met een strafrestant van maximaal drie maanden. Het gaat daarbij om jeugdigen die als voorlopig gehechten in nachtdetentie zijn geplaatst en na aftrek van voorarrest nog maximaal drie maanden jeugddetentie moeten ondergaan. Enkel door middel van een specifiek hiervoor afgegeven verlofmachtiging kan de nachtdetentie dan worden gecontinueerd. Het wetsvoorstel beoogt hierin geen wijzigingen door te voeren. In het voorstel ligt besloten dat jeugdigen met een strafrestant van meer dan drie maanden deelnemen aan een STP. Hieraan ligt ten grondslag dat ten behoeve van jeugdigen met een korter strafrestant het voor de jeugdinrichting organisatorisch moeilijk is een volledig programma rond te krijgen. Bij jeugdigen die korter dan drie maanden in de inrichting verblijven, is er daarom voor gekozen de nazorg vorm te laten krijgen in de rechterlijke beslissing. Met het openbaar ministerie zijn hier reeds afspraken over gemaakt. Deze houden in dat bij de jeugddetentie in beginsel een voorwaardelijk deel zal worden gevorderd, dan wel dat naast de jeugddetentie voorwaardelijk een andere jeugdsanctie wordt gevorderd. In deze gevallen kan de nazorg dan mede vorm krijgen, doordat de rechter bij een veroordeling bijzondere voorwaarden stelt die het gedrag van de jeugdige betreffen. Aan het einde van de detentie wordt geleidelijk toegewerkt naar de terugkeer in de maatschappij. Het STP vervult daarin een belangrijke rol. In die fase zijn er daarmee voldoende mogelijkheden om jeugdigen hun weg te laten terug naar school of werk te laten vinden. De nachtdetentie heeft dan geen toegevoegde waarde.

De leden van de PvdA-fractie vroegen aan te geven welke voorzieningen getroffen zijn voor adequate informatie ten behoeve van evaluaties van de voorliggende wetgeving. Deze leden wilden in dit verband weten op welke onderdelen en op welke wijze zal gegevensregistratie van de praktijk plaatsvinden en of daarmee een optimaal evenwicht is gevonden tussen benodigde registratie in verhouding tot de administratieve last voor de uitvoering. Dit is het geval. De evaluaties waaraan de Staatssecretaris van Justitie bij gelegenheid van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer refereerde, zien in het bijzonder op het gebruik van de voorgestelde time-outmaatregel. Ten aanzien van deze time-outs geldt dat deze afzonderlijk worden geregistreerd. Daartoe staat de jeugdinrichtingen het zogenoemde TULP-systeem ter beschikking, waarin ook nu al ordemaatregelen worden geregistreerd. Ook wanneer een disciplinaire straf wordt opgelegd, wordt dit al op deze manier geregistreerd. Daarmee is ten behoeve van het noodzakelijk geachte toezicht op het gebruik van de time-outmaatregel maximaal aansluiting gezocht bij reeds bestaande praktijk. In zoverre is in dit opzicht dus inderdaad een optimaal evenwicht gevonden tussen de noodzakelijke registratie in verhouding tot de administratieve last voor de uitvoering, zoals de aan het woord zijnde leden vroegen. Ook overigens is een dergelijk optimaal evenwicht gevonden. De jeugdinrichtingen leveren viermaandelijks managementrapportages en registreren in dit verband gegevens, zoals, onder meer, de beschikbare capaciteit, de gerealiseerde capaciteit en de bezettingsgraad van de jeugdinrichtingen. Op basis van deze informatie is de instroom en uitstroom van jeugdigen in de jeugdinrichtingen inzichtelijk. Deze gegevens kunnen dienstbaar zijn aan de tussenrapportages, waarnaar de toenmalige Staatssecretaris in dit verband verwees.

7. Artikelsgewijs

Artikel I, A, artikel 1, onderdeel ff, Bjj

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de in dit artikel gegeven definitie van het begrip behandeling en wilden weten of het begrip «ontwikkeling naar volwassenheid» daarin onderscheidend vermogen heeft. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Het begrip dient vanzelfsprekend te worden gezien in samenhang met de overige elementen in de definitie van de behandeling. Deze is gericht op het voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard. Met het begrip «ontwikkeling naar volwassenheid» wordt slechts verwezen naar de levensfase, waarin de jeugdigen zich bevinden. Daarbij zijn kanttekeningen te plaatsen. Dat veel jeugdigen mede vanwege hun gedragsproblematiek en door de aanwezigheid van stoornissen qua sociale en emotionele ontwikkeling die fase van volwassenheid nog niet (zullen) hebben bereikt, wanneer zij de jeugdinrichting verlaten is een veel geconstateerd feit. In de persoonsgerichte behandeling wordt dan aansluiting gezocht bij de «psychische leeftijd» die jeugdigen hebben bereikt. Daarbij is er inderdaad veelal nog geen sprake van een gezond psychisch evenwicht en sociale vaardigheid. De behandeling is er in ieder geval op gericht de jeugdige daarin vooruitgang te laten boeken. Daarbij constateerden deze leden dat sommige stoornissen ook op latere leeftijd nog onvermijdelijk aanwezig zullen zijn. In die gevallen is de behandeling er mede op gericht de te verwachten negatieve gevolgen daarvan, zoveel mogelijk weg te nemen.

Artikel I, E, artikel 4, zesde lid, Bjj

In dit artikellid is tot uitdrukking gebracht dat wanneer een daartoe gemachtigd afdelingshoofd een aan de directeur voorbehouden beslissing neemt, hij de directeur daarvan binnen vijftien uur op de hoogte stelt. De leden van de CDA-fractie vragen waarom hier voor vijftien uur is gekozen. Met deze keuze is aansluiting gezocht bij de maximale duur waarvoor spoedeisende maatregelen kunnen worden genomen. Zo kunnen de ordemaatregelen van uitsluiting van het verblijf in de groep of de deelname aan een of meer activiteiten en de ordemaatregel van afzondering, wanneer de onverwijld tenuitvoerlegging daarvan noodzakelijk is onder omstandigheden door een personeelslid of medewerker van de inrichting worden genomen. Dit kan in die gevallen slechts voor een periode van ten hoogste vijftien uren treffen (24, derde lid en 25, vierde lid, Bjj). Deze termijn is zodanig gekozen, dat, indien aan het einde van de werkdag een dergelijke beslissing wordt genomen, deze kan voortduren tot de volgende ochtend waarop de directeur of diens plaatsvervanger een beslissing over de voortzetting daarvan kan nemen. Een soortgelijke overweging geldt ten aanzien van de maatregelen die door een afdelingshoofd worden opgelegd, maar ten aanzien waarvan de directeur de formele eindverantwoordelijkheid blijft dragen.

Artikel I, F, artikel 7a, Bjj

In artikel 7a, tweede lid, wordt bepaald dat aan door de minister van Justitie aangewezen ambtenaren alle ter zake dienende inlichtingen worden verstrekt, dat deze ambtenaren te allen tijde toegang tot de inrichting hebben en dat aan deze ambtenaren inzage dient te worden verschaft in de jeugdige betreffende stukken. Deze ambtenaren hebben toegang tot zowel de rijks- als de particuliere inrichtingen, zo beantwoord ik de vraag van de leden van CDA-fractie of dit artikel in het bijzonder met het oog op de particuliere inrichtingen werd opgenomen. Het bestaan van een dergelijke geheimhoudingsverplichting zou ook reeds uit artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen worden afgeleid. Daarbij merk ik op dat artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht in zijn algemeenheid uitgaat van vertrouwelijke gegevens ten aanzien waarvan de betrokkene het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. De hier voorgestelde geheimhoudingsplicht laat over het vertrouwelijke karakter van de stukken die over de jeugdige kunnen worden ingezien, geen misverstand bestaan. Overigens, zo hecht ik eraan te benadrukken, beoogt deze bepaling het toezicht op de jeugdinrichtingen te faciliteren. In dat verband valt niet goed in te zien waarom het noodzakelijk zou zijn gegevens die vallen onder het medisch geheim, waarnaar deze leden vroegen, door deze ambtenaren te laten inzien. Dit zal slechts mogelijk zijn voor het geval dit ten behoeve van de voor zover dit voor de uitoefening van hun taken redelijkerwijs noodzakelijk is, zoals in het voorgestelde artikel 7a, tweede lid, Bjj ook tot uitdrukking is gebracht.

Artikel I, S, artikel 22 Bjj

De leden van de SP-fractie vroegen een nadere toelichting op de noodzaak van flexibilisering van de 77-uren norm. Anders dan deze leden leken te veronderstellen, zal het voorstel niet leiden tot minder regelmaat of voorspelbaarheid van het dagprogramma. Met het wetsvoorstel is immers slechts beoogd de jeugdinrichtingen meer vrijheid te geven om aan de minimumnorm van 77 uren verblijf op de groep deugdelijk invulling te geven. Ook kunnen met het voorstel knelpunten in de personele bezetting beter worden opgevangen. De aan het woord zijnde leden verwezen in dit verband naar de omstandigheid dat ook op scholen, ziekenhuizen of

bedrijven oplossingen voor ziek personeel worden gevonden. Ik merk naar aanleiding daarvan op dat de oplossing die voor dergelijke nood-situaties in de jeugdinrichtingen wordt gevonden, even praktisch als onvermijdelijk is. In dat geval zullen jeugdigen niet kunnen deelnemen aan gemeenschappelijke activiteiten of op de groep verblijven, maar op hun kamer. Dit onderdeel van het wetsvoorstel gaat uit van deze realiteit en maakt het mogelijk om in deze uitzonderlijke gevallen de verloren tijd te compenseren op een andere dag door de week, of in het weekeinde. Ik hecht er daarbij aan te benadrukken dat het totale aantal uren per week dat de jeugdige op de groep verblijft en deelneemt aan gemeenschappelijke activiteiten, niet wijzigt. Zoals ook nu al in artikel 22 Bij besloten ligt, bedraagt deze norm 77 uren per week. Aan dit minimum wordt met het wetsvoorstel geen afbreuk gedaan.

Artikel I, II, artikel 80a en 80b, Bij

De leden van de SP-fractie stelden vragen over de voorgestelde experimenteerbepaling. In het bijzonder wilden deze leden weten waarom op deze wijze mogelijk gemaakt wordt dat er meerdere jeugdigen op een kamer worden geplaatst. Ik merk naar aanleiding hiervan graag het navolgende op. Met het voorstel wordt beoogd voor de toekomst in de mogelijkheid te voorzien van een onvrijwillige plaatsing van meerdere jeugdigen op een kamer. Op dit moment bestaan er geen voornemens daartoe, zoals ook bij gelegenheid van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer krachtig door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie tot uitdrukking is gebracht. Doordat een mogelijke voorziening is vormgegeven als experimenteerbepaling, wordt voorzien in parlementaire controle wanneer een dergelijk experiment desalniettemin wenselijk zou blijken. Op deze wijze kan juist worden voorkomen dat zich situaties voordoen, zoals beschreven in het artikel van prof. Micha de Winter, waarnaar de aan het woord zijnde leden verwezen. Deze onderzoeker wijst er op dat bij gebrek aan voldoende toezicht gedurende de nacht, gevreesd moet worden voor geweld tussen jeugdigen. Dit noopt ertoe in toereikend toezicht te voorzien, indien een dergelijk experiment zou worden voorgenomen.

Artikel II, A, artikel 77s, lid 7, onder c, Sr

De leden van de SP-fractie vragen verheldering van dit onderdeel, waarmee is beoogd tot uitdrukking te brengen dat de termijn van de maatregel niet loopt, vanaf het moment dat de pij-maatregel voorwaardelijk eindigt. Op deze wijze wordt een titel voor vrijheidsbeneming verkregen voor het geval de jeugdige teruggeplaatst zou moeten worden in een justitiële inrichting. Anders dan deze leden leken te veronderstellen, ziet de gememoreerde passage dus niet op de situatie, waarin de jeugdige op een andere plek verblijft dan hem was opgedragen. Met het zinsdeel «en de veroordeelde buiten de plaats verblijft die voor de tenuitvoerlegging was aangewezen», wordt tot uitdrukking gebracht dat de jeugdige, gedurende de proeftijd die met de voorwaardelijke beëindiging van de pij-maatregel ontstaat, zich niet langer in de jeugdinrichting of een andere plaats van tenuitvoerlegging van de maatregel, bevindt.

Artikel II, C, artikel 77ta, Sr

De leden van de SP-fractie memoreerden het in het advies van het openbaar ministerie tot uitdrukking gebrachte verzoek om aanhouding buiten heterdaad mogelijk te maken, voor het geval de jeugdige zich niet aan de voorwaarden houdt die gelden in het verband van de voorwaardelijke beëindiging van de pij-maatregel. Deze leden vroegen zich af, waarom van het treffen van een dergelijke regeling is afgezien. Ik merk

naar aanleiding daarvan op dat de jeugdige vanzelfsprekend kan worden aangehouden, wanneer hij ervan wordt verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Daarmee is dan eveneens één van de voorwaarden overtreden die in het verband van de voorwaardelijke beëindiging van de pij-maatregel aan het gedrag van de jeugdige worden gesteld (artikel 77ta, eerste lid, onderdeel a, Sr). Buiten deze gevallen zal het gedrag van de jeugdige en de manier waarop de jeugdige gevolg heeft gegeven aan de aanwijzingen van de (jeugd)reclassering, bij gelegenheid van de verlengingszitting een rol spelen. Anders dan deze leden leken te veronderstellen, ben ik derhalve niet van oordeel, dat met het wetsvoorstel het niet naleven van de reclasseringsvoorwaarden zonder gevolg zal blijven.

Artikel VII

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de noodzaak van een gedifferentieerde inwerkingtreding. Graag stel ik in mijn beantwoording van deze vraag voorop dat, naar het zich laat aanzien, alle onderdelen van het wetsvoorstel gelijktijdig in werking zullen kunnen treden. Dit laat onverlet dat bij de beleidsvoorbereiding en de voorbereidende werkzaamheden aan het wetsvoorstel het inzicht bestond dat verschillende onderdelen van het wetsvoorstel niet gelijktijdig in werking zouden kunnen treden. Dit hangt samen met de omstandigheid dat met het wetsvoorstel, zoals hiervoor uiteen werd gezet, een inhoudelijk samenhangend, maar breed terrein bestrijkt. Om ten aanzien van alle onderdelen van het wetsvoorstel een deugdelijke implementatie te kunnen waarborgen, is in deze bepaling die een gedifferentieerde inwerkingtreding toelaat, voorzien.

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