

21 327

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de herziening van het strafrecht voor jeugdigen**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 9 juni 1994

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag inzake bovengenoemd voorstel van wet. Naar aanleiding van de vragen gesteld bij het voorlopig verslag merk ik het volgende op.

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze de wetenschap van de jeugdige omtrent een HALT-project is vastgelegd. Er is in de wet een aantal waarborgen vastgelegd voor de jeugdige met betrekking tot de procedure rond een aanbod tot deelname aan een HALT-project. Een aanbod kan slechts worden gedaan na voorafgaande toestemming van de officier van justitie. Het aanbod mag slechts worden gedaan door speciaal daartoe door de officier van justitie aangewezen opsporingsambtenaren. Deze ambtenaren zullen derhalve ervaring moeten opbouwen op dit gebied. Het aanbod dient de verdachte schriftelijk te worden overhandigd. De wet schrijft tenslotte voor dat de opsporingsambtenaar de verdachte uitdrukkelijk informeert over de gevolgen van het niet accepteren van het aanbod. Deze informatie dient ook te zijn vermeld in het schriftelijk stuk dat de verdachte meekrijgt. Ook een transactie-aanbod wordt de verdachte schriftelijk gedaan. In dit stuk zal eveneens mededeling worden gedaan van de gevolgen van het niet accepteren van het aanbod. Op deze wijze is gewaarborgd dat de verdachte altijd een schriftelijk stuk zal krijgen waarin wordt gewezen op de gevolgen van het al dan niet accepteren van een aanbod. Voorts wijs ik er op dat de verdachte een aanbod tot deelname aan een HALT-project uitdrukkelijk zal moeten accepteren. Een transactie waarbij de officier van justitie een voorwaarde als bedoeld in artikel 77f, eerste lid, onder b, wil stellen, zal slechts tot stand kunnen komen na een daartoe strekkend aanbod van de verdachte.

De leden van de CDA-fractie gaven aan gaarne gedetailleerd geïnformeerd te willen worden omtrent de gevolgen van de herziening van het jeugdstrafrecht voor de financiering van de HALT-bureaus. Uit de onderhavige herziening van het jeugdstrafrecht vloeien geen gevolgen voort wat betreft de financiering van de HALT-bureaus. Aangezien alle HALT-bureaus bestuursrechtelijk onder het beheer van gemeenten ressorteren, is in 1992 in het kader van het regeringsbeleid inzake de sociale vernieuwing besloten tot decentralisatie van de middelen voor HALT. Gedurende het jaar 1993 waren deze middelen opgenomen in de doeluitkering sociale vernieuwing. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Tijdelijke Wet stimulering sociale vernieuwing (Stb. 1993, 682) is

met ingang van 1 januari 1994 het budget ondergebracht in het fonds sociale vernieuwing. In artikel 3 van deze wet is opgenomen dat het openbaar ministerie dient in te stemmen met alle gemeentelijke beleidsbeslissingen die de organisatie van de HALT-voorziening en de tenuitvoerlegging van de HALT-afdoening betreffen. Als gevolg van de genoemde decentralisatie bestaat geen directe relatie (meer) tussen het thans voorliggende wetsvoorstel en de wijze van financieren van de HALT-bureaus. Artikel 77e verschaft de strafrechtelijke basis voor de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de HALT-afdoening, welke geheel aansluit bij het genoemde instemmingsvereiste in het kader van het gemeentelijk financieel beheer op grond van de Tijdelijke Wet stimulering sociale vernieuwing.

Hierop aansluitend vroegen de leden van de CDA-fractie wat de herziening van het jeugdstrafrecht betekent voor de thans bestaande taken en verantwoordelijkheden van de HALT-bureaus. Artikel 77e omvat op hoofdlijnen de codificatie van een reeds in de praktijk bestaande situatie. De precieze procedures waarlangs van doorverwijzing naar HALT sprake is, alsook de wijze van behandelen van de HALT-zaken kunnen echter per arrondissement en plaatselijk van elkaar verschillen. Onder erkenning van het bestaan van lokale organisatorische en beleidsmatige verschillen, zal in het belang van rechtsgelijkheid niettemin sprake moeten zijn van een landelijk zo uniform mogelijke HALT-aanpak. Zo worden bij algemene maatregel van bestuur de strafbare feiten aangewezen die op deze wijze kunnen worden afgedaan. Daarnaast verplicht artikel 77e, derde lid, het openbaar ministerie tot het geven van algemene aanwijzingen omtrent de wijze van HALT-afdoening. Ter uitvoering van het bepaalde in het derde lid van artikel 77e zijn thans landelijke richtlijnen van de vergadering van Procureurs-Generaal bevattende genoemde «algemene aanwijzingen» in voorbereiding. Door deze aanwijzingen kan invulling worden gegeven aan de kaders waarbinnen van een HALT-afdoening sprake kan zijn en de voorwaarden waaronder deze mag plaatsvinden. Zij zullen naar verwachting voor alle bureaus in zekere mate een aanpassing of wijziging van de werkwijze met zich brengen. Van zeer ingrijpende veranderingen voor de HALT-bureaus zal naar verwachting echter geen sprake zijn.

De leden van deze fractie stelden voorts de vraag aan de orde of een vonnis, waarin in strijd met de wet geen advies over de plaats waar en de wijze waarop de straf of maatregel moet worden ten uitvoer gelegd, is opgenomen, wel voor tenuitvoerlegging vatbaar is. Ingevolge artikel 77v, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht dient de rechter indien jeugddetentie of de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen wordt opgelegd, in zijn uitspraak een advies op te nemen omtrent de plaats waar en de wijze waarop de straf of maatregel zal moeten worden ten uitvoer gelegd. De Minister van Justitie beslist omtrent de plaats van tenuitvoerlegging gelet op het advies van de rechter, de wens van degene die het gezag uitoefent en de godsdienstige gezindheid of levensbeschouwelijke overtuiging van de jeugdige. Indien de rechter geen advies in zijn uitspraak opneemt handelt hij in strijd met de wet. Het openbaar ministerie, dan wel de verdachte, zou formeel om deze reden kunnen besluiten een rechtsmiddel aan te wenden. Indien de uitspraak evenwel onherroepelijk is geworden zal de Minister van Justitie, zonder een dergelijk advies, de plaats van tenuitvoerlegging dienen te bepalen. De leden van deze fractie ondersteunen de opvatting dat het niet aan de Minister van Justitie is om vonnissen op hun juistheid te toetsen. Het ontbreken van het advies is evenmin een omstandigheid die de tenuitvoerlegging praktisch gezien onmogelijk maakt.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de gevolgen als vast komt te staan dat het vermogen van de samenleving om delinquenten in haar midden onbezoldigd arbeid te laten verrichten volledig zal zijn benut. Uitgangspunt bij alternatieve sancties is dat deze worden tenuitvoer-

gelegd in de samenleving. De Minister van Justitie is derhalve afhankelijk van wat de samenleving op dit punt aanbiedt. Al kan de rijksoverheid wel een stimulerende rol hebben bij de totstandkoming van voorzieningen voor alternatieve sancties, indien er geen aanbod is betekent dit dat de alternatieve sanctie bij ontbreken van de mogelijkheden van tenuitvoerlegging niet kan worden opgelegd. In artikel 77n wordt dan ook voorgescreven dat de rechter een alternatieve sanctie slechts oplegt nadat hij zich over de mogelijkheid van de tenuitvoerlegging van de aangeboden alternatieve sanctie door de raad voor de kindbescherming heeft doen adviseren. De wet draagt dus de afstemming van vraag en aanbod op aan de rechter.

In het kader van de HALT-afdoening vroegen deze leden hoe de officier van justitie algemeen toezicht kan uitoefenen in de situatie dat er ingevolge artikel 77e geen proces-verbaal aan de officier van justitie wordt gezonden. In artikel 77e is neergelegd dat het aanbod pas kan worden gedaan na verkregen toestemming van de officier van justitie. Voorts mag het aanbod slechts worden gedaan door een daartoe door de officier van justitie aangewezen opsporingsambtenaar. Artikel 77e, derde lid, voorziet in het stellen van algemene nadere regels door de officier van justitie omtrent de HALT-afdoening. De door de officier van justitie aangewezen opsporingsambtenaar dient met inachtneming van die aanwijzingen te handelen en aan de officier van justitie verantwoording af te leggen. In de gevallen waarin de inzending van een proces-verbaal achterwege blijft omdat door de jeugdige aan de HALT-afdoening naar behoren is deelgenomen, kan de officier van justitie, wanneer daartoe aanleiding bestaat niettemin bij de opsporingsambtenaar informatie opvragen over een concrete zaak. Deze informatie kan worden verschaft zonder dat sprake is van inzending van een proces-verbaal. Mocht blijken dat de opsporingsambtenaar de algemene aanwijzingen niet in acht heeft genomen, dan heeft de officier de bevoegdheid om de aanwijzing van de betreffende opsporingsambtenaar in te trekken. Voorts is denkbaar dat de aangewezen opsporingsambtenaar, zonder inzending van processen-verbaal, de officier tussentijds mondeling of schriftelijk in algemene zin informeert omtrent de categorieën zaken die zijn afgedaan. Aan de hand daarvan kan de officier bepalen of de aanwijzingen correct worden nageleefd en uitgevoerd. Het behoort tot de vrijheid van de officier van justitie om te bepalen op welke wijze de afstemming en overleg met de opsporingsambtenaar in de praktijk zal plaatsvinden.

In antwoord op de vraag van deze leden of het niet beter zou zijn geweest bij de bepalingen waarin de werkzaamheden ten algemene nutte worden genoemd te spreken over «in de regel», merk ik op dat het niet gebruikelijk is om in een wetsartikel gebruik te maken van de term «in de regel», wegens het onbepaalde karakter van een dergelijke clause. In de artikelen 77f, eerste lid, onder b en 77h, tweede lid, onder a en b, is er dan ook voor gekozen om naast het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte, uitdrukkelijk ook arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade te vermelden. De reden hiervoor is uiteengezet in de memorie van antwoord (TK, 1991/92, 21 327, nr. 6, blz. 22, tweede alinea) onder het begrip onbetaalde arbeid ten algemene nutte is wel te brengen herstel van schade aangebracht aan gemeenschapsgoederen, doch niet het herstel van schade bij particulieren. Omdat er in bepaalde gevallen toch behoefte kan zijn aan een dergelijke mogelijkheid, diende in de bepalingen tevens de mogelijkheid van arbeid tot herstel van schade door het strafbare feit aangericht, te worden vermeld.

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar de stand van zaken betreffende de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur inzake de alternatieve sancties en de HALT-projecten en vroegen zich af of deze algemene maatregel van bestuur voor wat betreft de HALT-projecten aansluit bij artikel 3 van de Tijdelijke Wet stimulering sociale vernieuwing.

Ik neem aan dat deze leden hiermee doelen op de in artikel 77ff, derde lid, voorziene mogelijkheid dat er bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld omtrent een bijdrage in de bekostiging van onkosten verbonden aan de voorbereiding en uitvoering van HALT-projecten en alternatieve sancties. Deze optie tot nadere regeling sluit aan bij artikel 3 van de Tijdelijke Wet stimulering sociale vernieuwing. Bij HALT is sprake van een samengaan en onderlinge verwevenheid van bestuurlijke en justitiële componenten. Het openbaar ministerie draagt de verantwoordelijkheid voor het strafrechtelijke HALT-beleid. De gemeenten zijn anderzijds verantwoordelijk voor het bestuurlijke en beheersmatige beleid inzake de HALT-voorziening. In dit licht heeft de regering in het kader van de sociale vernieuwing gekozen voor decentralisatie van het reguliere middelenpakket van HALT naar gemeenten. In het genoemde artikel 3 is ter uitvoering van de decentrale financiering gekozen voor een evenwichtige overlegstructuur tussen de gemeenten en het openbaar ministerie. De in artikel 77ff, derde lid van het wetsvoorstel bedoelde bekostiging wil slechts de mogelijkheid openen voor het zondig plaatselijk doen ondersteunen van innovatieve experimenten en projecten met HALT die (nog) geen landelijk karakter dragen. Hierbij valt te denken aan plaatselijke projecten met specifieke groepen delicten of verdachten. Het artikel ziet dus niet op de reguliere financiering van HALT-voorzieningen. Er zijn geen voornemens om thans uitvoering te geven aan de in artikel 77ff, derde lid, voorziene mogelijkheid van een algemene maatregel van bestuur.

De leden van deze fractie vroegen naar het meest recente overzicht van recidive bij jeugddelinquenten. Het meest uitvoerige en meest recente onderzoek met betrekking tot recidive bij jeugdigen dateert uit 1991 (P. H. van der Laan, Experimenteren met alternatieve sancties voor jeugdigen, Arnhem, Gouda Quint, 1991). In dit onderzoek is van 2137 jeugdigen, afkomstig uit zes arrondissementen, over een periode variërend tussen drieënhalf en vijfënhalf jaar nagegaan in hoeverre zij hebben gerecidiveerd. Recidive is in dit onderzoek onderzocht op het niveau van de officier van justitie. Het betreft hier dus zaken waarbij de politie procesverbaal heeft opgemaakt en heeft doorgezonden naar de officier van justitie. Van de betrokken groep jeugdigen hebben 1141 een traditionele sanctie (geldboete, voorwaardelijke of onvoorwaardelijke vrijheidsstraf) opgelegd gekregen. De overige 1032 hebben een werk- of leerproject (alternatieve sanctie) uitgevoerd, waarvan 197 (19%) qua zwaarte vergelijkbaar is met een geldboete, 513 (50%) vergelijkbaar met een voorwaardelijke vrijheidsstraf en 322 (31%) vergelijkbaar met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Voor wat betreft de recidive in het algemeen is hieruit naar voren gekomen:

**Recidive algemeen** (in procenten)

Afdoening	Recidive
onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	86
alternatieve sanctie «zwaar»	81
voorwaardelijke vrijheidsstraf	76
alternatieve sanctie «middel»	63
geldboete	63
alternatieve sanctie «licht»	65

Voor nadere informatie betreffende recidivesnelheid, recidivefrequentie en aard van de recidive verwijs ik naar hoofdstuk 8 van bovengenoemd rapport.

Gegevens over recidive na HALT-afdoening zijn te vinden in het Eindrapport van een evaluatieonderzoek naar HALT-projecten (Kruissink en Verwers, Halt: een alternatieve aanpak van vandalisme, Gouda Quint,



1989). Hieruit komt naar voren dat van de jongeren die voor de HALT-afdoening geen politiecontacten wegens vandalisme hebben gehad, het merendeel (88,3%) na HALT-afdoening evenmin politiecontacten wegens vandalisme hebben gehad. Van de groep jongeren die voor de HALT-afdoening al eerder wegens vandalisme met de politie in contact is geweest, heeft ongeveer de helft (52,9%) na de HALT-afdoening geen politiecontacten wegens vandalisme meer gehad. De politiecontacten wegens vermogensdelicten laten vrijwel hetzelfde beeld zien. Momenteel bestaan er bij het ministerie van Justitie geen concrete plannen voor een nader recidiveonderzoek onder jeugdigen. Een recidiveonderzoek lijkt mij enige tijd na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zinvol toe. Ik zal het WODC dan ook verzoeken te willen bezien of een dergelijk onderzoek over enige tijd ter hand kan worden genomen.

De leden van deze fractie vroegen of er garanties kunnen worden gegeven of de uitgesproken vrijheidsbenemende sancties ook daadwerkelijke geëxecuteerd kunnen worden. Het capaciteitsprobleem van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties wordt door dit wetsvoorstel in beginsel niet anders. Een garantie dat er voldoende capaciteit zal zijn, kan daarom, evenmin als dit in het verleden het geval was, niet worden gegeven.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de mogelijkheid bestaat om de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen bij het bereiken van de leeftijd van 21 jaar om te zetten in een terbeschikkingstelling. Deze mogelijkheid tot omzetting is er niet. De vraag is uitvoerig aan de orde geweest bij de behandeling van het wetsvoorstel 15 416, toen de consequenties van de verlaging van de meerderjarigheidsgrens van eenentwintig naar achttien jaar, in het strafrecht zijn uitgewerkt. Daarbij werd een regeling voorgesteld om de rechter de mogelijkheid te geven onder bepaalde voorwaarden de maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling om te zetten in een terbeschikkingstelling voor volwassenen. De Tweede Kamer had zwaarwegende bezwaren tegen deze regeling, ondermeer behelzende dat de terbeschikkingstelling te zwaar en te uitzichtloos werd geacht. Door de omzetting zou een maatregel van beperkte duur worden omgezet in een maatregel van beginsel onbeperkte duur, terwijl voorts deze omzetting een strafverzwaring zou opleveren die, omdat daaraan geen veroordeling voor een nieuw strafbaar feit ten grondslag ligt, in strijd zou zijn met het Nederlands strafprocesrecht. Uiteindelijk is toen gekozen voor de regeling dat de maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling onbepaald van duur is, maar eindigt uiterlijk op het tijdstip dat de veroordeelde de leeftijd van eenentwintig jaar bereikt.

Het onderhavige wetsvoorstel bevatte met betrekking tot de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen de volgende regeling: de maatregel geldt voor de tijd van twee jaren en kan op vordering van het openbaar minister tweemaal voor telkens een jaar worden verlengd, maar eindigt in elk geval bij het bereiken van de leeftijd van eenentwintig jaar. Bij besluit van 18 augustus 1992 heb ik de commissie TBS en Sanctietoepassing Geestelijk Gestoorde Delinquenten (commissie Fokkens) de vraag voorgelegd of de wettelijke regeling inzake de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen dient te worden gewijzigd en zo ja op welke wijze. De commissie heeft daarbij ondermeer onderzocht of de omzetting van de jeugdmaatregel in een terbeschikkingstelling voor volwassenen een oplossing zou kunnen bieden. De commissie achtte de noodzaak van de invoering van de mogelijkheid om de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen in een maatregel van terbeschikkingstelling voor volwassenen om te zetten en derhalve het loslaten van het in tijd begrensde karakter van de op te leggen sanctie in het jeugdstrafrecht, thans onvoldoende aangetoond. Temeer omdat het onderhavige wetsvoorstel het makkelijker maakt om bij zestienjarigen en zeventienjarigen de maatregel van terbeschikkingstelling met verpleging

uit het volwassenenstrafrecht op te leggen. De commissie heeft met betrekking tot de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen kort samengevat het volgende voorgesteld. De leeftijdsgrens van eenentwintig jaar komt te vervallen. De maatregel wordt in beginsel opgelegd voor de tijd van twee jaren. De maatregel kan telkens worden verlengd met ten hoogste twee jaren. Indien de maatregel is opgelegd op grond van artikel 77s, eerste lid, is de totale duur maximaal vier jaren. Indien bij het opleggen van de maatregel evenwel is vastgesteld dat er ten tijde van het begaan van het feit bij de verdachte sprake was van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens kan de maatregel maximaal zes jaren duren. De voorstellen van de commissie heb ik overgenomen in de Tweede Nota van Wijziging bij het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van deze fractie vroegen naar de mogelijkheid om in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis een alternatieve sanctie op te leggen. Ik neem aan dat deze leden hiermee doelen op de bestaande goed functionerende praktijk om in het kader van de schorsing voor de voorlopige hechtenis de bijzondere voorwaarde van het verplichte bezoek aan een kwartaal cursus op te leggen. Deze mogelijkheid is niet veranderd.

Verder vroegen deze leden of het noodzakelijk is dat bij elke HALT-waardige zaak de politie vooraf contact dient op te nemen met het openbaar ministerie of dat er eventueel met een algemene toestemming voor een lijst van delicten kan worden gewerkt. Artikel 77e, derde lid, onder c, van het Wetboek van Strafrecht schrijft voor dat het openbaar ministerie aanwijzingen geeft omtrent de wijze waarop de toestemming moet worden gegeven. Dit opent de mogelijkheid dat voor bepaalde categorieën delicten de toestemming ook algemeen kan worden gegeven. Er zijn, zoals al eerder gemeld, richtlijnen bevattende algemene aanwijzingen in voorbereiding.

De leden van de SGP-fractie informeerden naar de stand van zaken van de experimenten met een nieuwe executiemodaliteit voor jeugdige delinquenten, alsmede naar de toepassing van deze executiemodaliteit binnen het jeugdstrafrecht. Bij brief van 15 november 1993 aan de voorzitter van de Tweede Kamer is verslag gedaan van het voorgenomen experiment met «jeugdwerkinrichtingen». Het gaat hierbij om een nieuwe strafmodaliteit met intra- en extra-murale onderdelen waarbij de maatschappelijke integratie van de betrokkene wordt bevorderd door werk of het volgen van onderwijs in de eigen regio. Vooralsnog heeft dit experiment alleen betrekking op jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar.

Het juridisch kader voor met name het extra-murale gedeelte van het experiment wordt gevormd door:

- een schorsing van de voorlopige hechtenis onder de voorwaarde van deelname aan het jeugdwerkinrichtingstraject;
- uitstel van vonniswijzing in afwachting van het vervuld hebben van het experiment;
- veroordeling tot een gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf, met als bijzondere voorwaarde de deelname aan het experiment.

Indien met het experiment gunstige ervaringen worden opgedaan, zal worden overwogen de toepassing ervan uit te breiden tot de strafrechtelijk minderjarigen. Deze uitbreiding zal evenwel pas gerealiseerd kunnen worden, indien het voorliggende voorstel van wet met de daarin voorziene verhoging van de strafmaat in werking is getreden. Het verblijf in een jeugdwerkinrichting komt immers in de plaats van een veronderstelde onvoorwaardelijke gevangenisstraf van ten minste zes maanden en ten hoogste twee jaar. Het huidige strafrecht voor jeugdigen kent nog een strafmaximum van zes maanden.

Het voorgestelde artikel 77h, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht biedt geen mogelijkheid voor de plaatsing van een jeugdige in een jeugdwerkinrichting. Ook de bepalingen betreffende de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting bieden hiervoor geen basis.

Slechts het element werken, dat in de naam tot uiting komt, hebben de rijkswerkinrichting en de jeugdwerkinrichting gemeen. De formeel nog bestaande bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting was opgezet als een geheel intra-murale vorm van arbeidsgewenning voor bepaalde groepen justitiabelen, met name bedelaars, landlopers, souteneurs en zij die bij herhaling wegens openbare dronkenschap waren veroordeeld. De verschillen tussen deze vorm en de experimenten zijn dus zowel in de mate van vrijheidsbeperking als in de – beoogde – populatie gelegen. Indien het experiment zal worden uitgebreid tot strafrechtelijk minderjarigen, kan gedurende de experimenteerperiode gebruik worden gemaakt van dezelfde – hiervoor omschreven – juridische kaders als voor de volwassenen. Overwogen kan worden een deel van het traject onder de noemer van alternatieve sanctie als bedoeld in artikel 77h, tweede lid, onder a en c, van het Wetboek van Strafrecht te brengen.

De Minister van Justitie,  
A. Kosto