

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/58743> holds various files of this Leiden University dissertation

**Author:** Brink, Yannick Nelson van den

**Title:** Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht : wet en praktijk in het licht van internationale en Europese kinder- en mensenrechten

**Date:** 2018-01-25

## 10 Naar een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht; conclusies en aanbevelingen

### 10.1 NAAR EEN BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAAG

Nu in de voorgaande hoofdstukken het kinder- en mensenrechtenkader, de Nederlandse wetgeving en de toepassingspraktijk van de voorlopige hechtenis van minderjarigen in kaart zijn gebracht, zijn alle ingrediënten aanwezig om in dit hoofdstuk over te gaan tot de beantwoording van de vraagstelling die centraal staat in het onderhavige onderzoek:

*‘In hoeverre is de Nederlandse wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis van minderjarigen, en de toepassing daarvan in de praktijk, in overeenstemming met het kinder- en mensenrechtelijke beginsel dat minderjarigen moeten worden beschermd tegen onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming, is aanpassing van de wet en/of de praktijk noodzakelijk, en zo ja, op welke wijze?’*

Het verbod op onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming van minderjarigen, zoals neergelegd in artikel 9, eerste lid IVBPR, artikel 37(b) IVRK en artikel 5, eerste lid EVRM, brengt mee dat de toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen moet geschieden met inachtneming van de nationale wettelijke procedures en gronden en conform de relevante Europese en internationale kinder- en mensenrechtenstandaarden. In dit concluderende hoofdstuk zal in paragraaf 10.2 worden betoogd dat het in theorie voor de rechter mogelijk zou moeten zijn om binnen het huidige Nederlandse wettelijke kader van de voorlopige hechtenis van minderjarigen tot rechtmatige en niet-willekeurige voorlopige hechtenisbeslissingen te komen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat dit in de praktijk echter niet zonder meer blijkt te zijn gewaarborgd. In paragraaf 10.3 zal worden uiteengezet dat de redenen hiervoor zijn gelegen op drie niveaus: het wettelijke systeem, de (rechterlijke) besluitvorming en het stelsel van instanties en voorzieningen binnen de jeugdstrafrechtspraktijk. Uiteindelijk zal worden geconcludeerd dat een herziening op elk van deze drie niveaus noodzakelijk is om een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van de voorlopige hechtenis van minderjarigen (beter) te kunnen waarborgen en worden in paragraaf 10.4 concrete voorstellen gedaan voor een nieuw model voor de voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht. In paragraaf 10.5 worden de belangrijkste conclusies uiteengezet, waarmee antwoord zal worden gegeven op de onderzoeksvraag. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 10.6 afgesloten met enkele slotbeschouwingen.

10.2 KINDER- EN MENSENRECHTENCONFORME BESLUITVORMING BINNEN  
HET HUIDIGE WETTELIJKE KADER VAN VOORLOPIGE HECHTENIS  
VAN MINDERJARIGEN<sup>1</sup>

In hoofdstuk 3 is uit – de in hoofdstuk 2 beschreven – rechtspraak van het EHRM en andere voor de voorlopige hechtenis van minderjarigen relevante Europese en internationale kinder- en mensenrechtenstandaarden een besluitvormingsschema gedestilleerd dat nationale rechters kunnen gebruiken om in jeugdzaken tot kinder- en mensenrechtenconforme voorlopige hechtenisbeslissingen te komen. Hierbij is tevens – als onderdeel van het besluitvormingsschema – een model ontwikkeld voor een kinder- en mensenrechtenconforme belangenafweging. Om op basis van dit besluitvormingsschema een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen te waarborgen, dient dit schema te worden ingepast in het nationale voorlopige hechtenissysteem, waarbij het wettelijke kader in acht wordt genomen en rekening wordt gehouden met het stelsel van instanties en voorzieningen in de nationale context. In deze paragraaf zal stapsgewijs worden aangetoond dat deze inpassing in het Nederlandse systeem in theorie mogelijk zou moeten zijn,<sup>2</sup> maar dat de praktijk doorgaans weerbarstiger is. Hierbij zal worden aangesloten bij de systematiek van de Nederlandse wetgeving, waaruit volgt dat in de rechterlijke besluitvorming over de toepassing van voorlopige hechtenis ten aanzien van een minderjarige verdachte de ‘bevelsbeslissing’ en de ‘tenuitvoerleggingsbeslissing’ kunnen worden onderscheiden.<sup>3</sup>

In deze paragraaf wordt aldus eerst de voorlopige hechtenisbeslissing, bestaande uit respectievelijk de ‘bevelsbeslissing’ (par. 10.2.1) en de ‘tenuitvoerleggingsbeslissing’ (par. 10.2.2), stapsgewijs ontleed. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de beslissing over de opheffing van de schorsing (par. 10.2.3). Duidelijk zal worden dat in elk van deze beslissingen een belangenafweging besloten ligt, waarvoor het in hoofdstuk 3 ontwikkelde model behulpzaam kan zijn (par. 10.2.4). Tot slot wordt ingegaan op de motivering van de voorlopige hechtenisbeslissing (par. 10.2.5).

---

1 Een eerdere versie van het in deze paragraaf weergegeven besluitvormingsschema voor kinderrechtenconforme voorlopige hechtenisbeslissingen binnen het Nederlandse wettelijke kader is – overigens zonder de reflecties op de praktijk – lopende het onderzoek gepresenteerd in: Van den Brink & Liefwaard 2014.

2 Hierbij wordt uitgegaan van het besluitvormingsschema voor voorlopige hechtenisbeslissingen, zoals weergegeven in Schema 3.A in hoofdstuk 3, en niet van het ‘alternatieve’ besluitvormingsschema voor beslissingen over de inzet van dwangmiddelen ten aanzien van minderjarige verdachten (vgl. Schema 3.B in hoofdstuk 3), daar de invalshoek van het eerstgenoemde schema het meest aansluit bij de structuur van de huidige Nederlandse wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis van minderjarigen.

3 Zie paragraaf 4.6. Zie ook paragrafen 7.4 en 7.5.

### 10.2.1 'Bevelsbeslissing'

De 'bevelsbeslissing' ziet op het al dan niet bevelen van de voorlopige hechtenis. Deze beslissing wordt ingekaderd door de criteria voor het bevelen van voorlopige hechtenis, zoals neergelegd in artikel 67 en 67a Sv, en de termijnen, zoals opgenomen in artikel 64, eerste lid en 66, eerste en derde lid Sv. Door dit wettelijke kader te interpreteren in het licht van EHRM-rechtspraak en andere Europese en internationale kinder- en mensenrechtenstandaarden, kan de bevelsbeslissing worden onderverdeeld in de volgende vijf stappen:

*Stap 1: Is er sprake van een verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis wettelijk is toegelaten én dat ernstig genoeg is om toepassing van voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte in overweging te nemen?*

Uit artikel 67, eerste lid Sv volgt dat het bevelen van voorlopige hechtenis slechts is toegestaan als sprake is van een verdenking van een strafbaar feit waarop volgens de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer staat gesteld, dan wel een strafbaar feit dat expliciet is vermeld in deze bepaling.<sup>4</sup> Hoewel het oorspronkelijk aan deze wettelijke bepaling ten grondslag liggende uitgangspunt dat voorlopige hechtenis slechts toelaatbaar zou moeten zijn bij een verdenking van een 'ernstig misdrijf' in de loop der jaren steeds verder naar de achtergrond is geraakt,<sup>5</sup> biedt de formulering van het huidige artikel 67, eerste lid Sv de rechter nog altijd de ruimte om van toepassing van voorlopige hechtenis af te zien op basis van de (te) geringe ernst van het feit. Het betreft immers een 'kan-bepaling', waardoor de rechter de vrijheid heeft om af te zien van het bevelen van voorlopige hechtenis, ook als het een strafbaar feit betreft waarvoor voorlopige hechtenis in beginsel wel is toegelaten. In jeugdstrafzaken zou hierbij – ingevolge het kader van kinder- en mensenrechten – als uitgangspunt moeten gelden dat voorlopige hechtenis van minderjarigen enkel als een uiterste maatregel wordt gebruikt. Uit de Beijing Rules kan worden afgeleid dat het gebruik van dit dwangmiddel in jeugdstrafzaken in beginsel beperkt zou moeten blijven tot ernstige gevallen, waarbij met name wordt bedoeld op verdenkingen van strafbare feiten waarbij geweld is gebruikt jegens een persoon of, als het gaat om een minderjarige recidivist, andersoortige ernstige strafbare feiten.<sup>6</sup>

---

4 Het tweede lid van deze bepaling bepaalt dat voorlopige hechtenis ook toelaatbaar kan zijn in gevallen waarin de verdachte niet beschikt over een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland en sprake is van een verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld.

5 Zo zijn in de loop der jaren de strafmaxima verhoogd, waardoor steeds meer strafbare feiten binnen de reikwijdte van artikel 67, eerste lid Sv zijn gaan vallen. Ook zijn steeds meer strafbare feiten, met een wettelijke strafdreiging van minder dan vier jaar gevangenisstraf, toegevoegd aan deze bepaling. Zie paragraaf 4.4.2.1.

6 Vgl. Beijing Rules, regel 17.1(c). Vgl. ook artikel 40, vierde lid IVRK.

Gesteld kan worden dat de rechter direct bij deze eerste stap in het besluitvormingsproces kritisch zou moeten bekijken of het strafbare feit waarop de verdenking betrekking heeft, ernstig genoeg is om het bevelen van voorlopige hechtenis ten aanzien van de minderjarige verdachte überhaupt verder in overweging te nemen.

Praktijk:

Uit het observatieonderzoek en de interviews met rechters is gebleken dat deze stap in het rechterlijke besluitvormingsproces in de praktijk doorgaans beperkt blijft tot een vluchtige check: valt het op de vordering weergegeven feit binnen de in artikel 67, eerste lid Sv opgesomde (categorische) strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten? Dit zal slechts zelden niet het geval zijn, daar de officier van justitie hier voorafgaand aan het vorderen van de voorlopige hechtenis ook al naar heeft gekeken. Van een aanvullende beoordeling door de rechter of het strafbare feit ernstig genoeg is om de voorlopige hechtenis van een minderjarige te overwegen, lijkt in dit kader doorgaans geen sprake te zijn.<sup>7</sup> Hiermee werpt deze instaptoets in de praktijk geen al te hoge drempel op, mede gelet op de grote hoeveelheid strafbare feiten waarvoor de wet voorlopige hechtenis toestaat.<sup>8</sup> Tijdens de geobserveerde voorgeleidingen en raadkamerzittingen werd dan ook geen enkele vordering afgewezen op grond van artikel 67, eerste lid Sv.

*Stap 2: Is het op basis van feiten en omstandigheden voor een objectief waarnemer 'aannemelijk' dat de minderjarige verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan het feit?*

Indien de rechter de vraag onder 1) bevestigend beantwoordt, dient hij op grond van artikel 67, derde lid Sv vast te stellen of sprake is van ernstige bezwaren tegen de verdachte. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de rechter op basis van de feiten of omstandigheden moet vaststellen of het 'aannemelijk' is dat de verdachte zich aan het feit schuldig heeft gemaakt. Hiervoor is een 'redelijk vermoeden van schuld' niet voldoende.<sup>9</sup> Tegelijkertijd hoeft er in de beginfase van de voorlopige hechtenis nog geen sprake te zijn van wettig en overtuigend bewijs dat voldoende is voor een veroordeling. Dit laatste volgt ook uit rechtspraak van het EHRM. Volgens het EHRM vereist toepassing van voorlopige hechtenis het bestaan van feiten of informatie die een objectief waarnemer ervan zouden overtuigen dat de verdachte in kwestie mogelijk het strafbare feit heeft gepleegd. Naarmate de voorlopige hechtenis langer voortduurt en de strafzitting dichterbij komt, dient

---

7 De vraag of de ernst van het strafbare feit de voorlopige hechtenis van de minderjarige toelaat, komt soms wel aan de orde in het kader van het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid Sv. Zie paragraaf 7.4.1.

8 Janssen, Van den Emster & Trotman (2013) signaleren dit ook in het kader van de commune voorlopige hechtenispraktijk. Zie paragraaf 5.4.2.

9 Vgl. artikel 27, eerste lid Sv.

de vereiste graad van verdenking echter wel geleidelijk op te schuiven richting bewijs. Verdedigbaar is dat een dergelijke geleidelijke verzwaring van de 'ernstige bezwaretoets' in jeugdzaken sneller zou moeten geschieden dan in strafzaken van volwassenen. Uit internationale en Europese kinderrechtenstandaarden volgt immers dat de autoriteiten in jeugdstrafzaken de hoogste prioriteit moeten geven aan een voortvarende procesgang om de kortst mogelijke duur van de voorlopige hechtenis van de minderjarige te garanderen.

Praktijk:

In de voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen wordt de beslissing van de rechter over de ernstige bezwaren doorgaans niet uitvoerig gemotiveerd, waardoor weinig inzicht wordt geboden in de wijze waarop in concrete gevallen invulling wordt gegeven aan dit criterium. Tijdens de interviews blijken rechters het lastig te vinden om het criterium 'ernstige bezwaren' te definiëren. Wel wordt duidelijk dat de geïnterviewde rechters de voor ernstige bezwaren vereiste verdenkingsgraad positioneren tussen enerzijds een redelijk vermoeden van schuld en anderzijds wettig en overtuigend bewijs, waarbij er consensus over lijkt te bestaan dat voor het aannemen van ernstige bezwaren steeds hogere eisen gaan gelden naarmate het onderzoek vordert en de voorlopige hechtenis langer voortduurt. Opvallend is evenwel dat rechters uiteenlopende opvattingen hebben over de ondergrens van de ernstige bezwaren, waarbij sommige rechters menen dat één concrete, voor de verdachte belastende aanwijzing in de vroege fase van de voorlopige hechtenis voldoende kan zijn voor het aannemen van ernstige bezwaren, terwijl andere rechters als vuistregel hanteren dat hiervoor minimaal twee concrete belastende aanwijzingen nodig zijn. Bij het bepalen van deze ondergrens kunnen ook zaakspecifieke factoren een rol spelen, zoals de aard en ernst van het strafbare feit en de stand van het onderzoek.<sup>10</sup> Voorts is uit de observaties en interviews gebleken dat sommige rechters bereid zijn om in jeugdstrafzaken een lagere ondergrens van de ernstige bezwaren te hanteren in gevallen waarin zij voornemens zijn de voorlopige hechtenis direct te schorsen onder bijzondere voorwaarden en daarmee in hun ogen een "pedagogisch voordeel" kan worden behaald (vgl. par. 10.3.2.2).

*Stap 3: Is het bevelen van voorlopige hechtenis strikt noodzakelijk voor het afwenden van een acuut gevaar dat de minderjarige verdachte, bij invrijheidstelling gedurende het strafproces, vlucht, de waarheidsvinding belemmert, recidiveert of dat er, vanwege de ernst van het strafbare feit en de publieke*

---

10 Dit sluit aan bij Janssen, Van den Emster & Trotman (2013), die in het kader van de commune voorlopige hechtenispraktijk onder meer constateren dat hoe ernstiger het strafbare feit is, hoe lager de ondergrens voor de ernstige bezwaren ligt, zeker in de vroege fase van de voorlopige hechtenis.

*reactie, onrust in de samenleving ontstaat? Hierbij geldt als uitgangspunt dat minderjarige verdachten in beginsel hun proces in vrijheid mogen afwachten en een bevel tot voorlopige hechtenis slechts als uiterste maatregel mag worden afgegeven.*

Indien de rechter ook vraag 2) bevestigend beantwoordt, dient hij na te gaan of er wettelijke gronden zijn die het bevel tot voorlopige hechtenis noodzakelijk maken. Artikel 67a, eerste lid Sv bepaalt dat een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden afgegeven wanneer er een ernstig gevaar bestaat dat de verdachte vlucht (onder a), dan wel dat een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid de onverwijldde vrijheidsbeneming van de verdachte vordert (onder b). Van een dergelijke 'gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid' is volgens het tweede lid sprake indien het een verdenking betreft van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van tenminste twaalf jaar is gesteld en waardoor de rechtsorde ernstig is geschokt (art. 67a, tweede lid, onder 1<sup>o</sup> Sv); indien er ernstig rekening moet worden gehouden dat de verdachte (wederom) een misdrijf gaat plegen (de 'recidivegrond'; art. 67a, tweede lid, onder 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup> Sv); indien de voorlopige hechtenis noodzakelijk is voor de materiële waarheidsvinding (de 'onderzoekgrond'; art. 67a, tweede lid, onder 5<sup>o</sup> Sv); of indien sprake is van een verdenking van een bepaald geweldsfeit in de publieke ruimte of tegen personen met een publieke taak, waardoor maatschappelijke onrust is ontstaan en waarbij de verdachte volgens het snelrecht zal worden berecht (de 'snelrechtgrond'; art. 67a, tweede lid, onder 4<sup>o</sup> jo. vijfde lid Sv).

De rechter-commissaris en raadkamer zijn ertoe gehouden deze wettelijke gronden voor voorlopige hechtenis te interpreteren conform de EHRM-rechtspraak (zie par. 2.4.3 en 3.2.2). Dit betekent dat de rechter bij zijn beslissing over toepassing van voorlopige hechtenis als uitgangspunt moet nemen dat de minderjarige verdachte zijn proces in beginsel in vrijheid mag afwachten. Hiervan kan slechts worden afgeweken indien er een door het EHRM erkende 'relevante en voldoende reden' is om af te zien van diens invrijheidstelling en er dus een grond voor voorlopige hechtenis aanwezig is. Van een grond voor voorlopige hechtenis kan, op basis van de EHRM-rechtspraak, slechts sprake zijn indien aan drie voorwaarden is voldaan. De rechter zal deze drieledige beoordeling moeten maken binnen de kaders van het Nederlandse wettelijke systeem en de beschikbare voorzieningen in de jeugdstrafrechtspraak.

1) Allereerst moet sprake zijn van een *acuut gevaar*<sup>11</sup> dat de verdachte, bij invrijheidstelling gedurende het strafproces, vlucht, de waarheidsvinding belemmert, recidiveert of, vanwege de ernst van het feit waarvan hij wordt verdacht en de publieke reactie daarop, onrust in de samenleving veroorzaakt. Hierbij kan worden geconstateerd dat de gronden voor voorlopige hechtenis in de Nederlandse wetgeving – behoudens de recent ingevoerde

11 Hierbij wordt met 'acuut gevaar' bedoeld op een gevaar dat zich (mogelijk) zal uiten in de periode voorafgaand aan de terechtzitting.



‘snelrechtgrond’<sup>12</sup> – in beginsel een basis bieden voor toepassing van voorlopige hechtenis conform deze door het EHRM erkende redenen.<sup>13</sup> Hiervoor is echter wel vereist dat de rechter zich bij de inhoudelijke invulling van de in artikel 67a, eerste en tweede lid Sv neergelegde gronden voor voorlopige hechtenis zoveel mogelijk laat leiden door de rechtspraak van het EHRM, waarin concrete richtlijnen zijn ontwikkeld die de rechter sturing kunnen geven bij het bepalen wanneer sprake is van een ‘relevante en voldoende reden’ voor voorlopige hechtenis (zie par. 2.4.3.2 en 3.2.2). Volgens deze rechtspraak is de ernst van het strafbare feit als zodanig in elk geval geen voldoende reden en mag voorlopige hechtenis niet worden gebruikt om vooruit te lopen op een vrijheidsstraf.

II) Een tweede voorwaarde is dat het bevelen van voorlopige hechtenis *strikt noodzakelijk* is om de uit de betreffende ‘relevante en voldoende redenen’ voortvloeiende doelstellingen (lees: het afwenden van het acute gevaar voor vlucht, belemmering van de waarheidsvinding, recidive en/of maatschappelijke onrust) te kunnen verwezenlijken. Hierbij geldt als uitgangspunt dat voorlopige hechtenis van minderjarigen slechts als uiterste maatregel mag worden toegepast. Dit betekent dat de rechter dient na te gaan of deze doelstellingen ook kunnen worden gerealiseerd zonder toevlucht te zoeken tot het kader van de voorlopige hechtenis. In dit verband moeten – ingevolge het Nederlandse wettelijke systeem – alternatieve vormen van voorlopige hechtenis, zoals nachtdetentie en huisarrest, evenals de schorsing onder voorwaarden worden beschouwd als onderdelen van het ‘kader van de voorlopige hechtenis’, daar een bevel tot voorlopige hechtenis nodig is om hiervan gebruik te kunnen maken. Dit systeem brengt mee dat de mogelijkheden voor de rechter om in de voorfase van het strafproces genoemde doelstellingen buiten het kader van de voorlopige hechtenis te verwezenlijken beperkt zijn.<sup>14</sup> Niettemin dient de rechter voor ogen te houden dat het Kinderrechtencomité in zijn commentaar op artikel 37(b) IVRK heeft benadrukt dat alternatieven voor voorlopige hechtenis geen ‘aanzuijgende werking’ mogen hebben en dat uiterst terughoudend moet worden omgegaan met het bevelen van voorlopige hechtenis met als doel om tot schorsing onder bijzondere voorwaarden te kunnen overgaan.

III) Een derde voorwaarde is dat het belang van het verwezenlijken van de genoemde doelstellingen (lees: het afwenden van het acute gevaar) *zwaarder weegt* dan het belang dat de verdachte zijn proces in (onvoorwaardelijke) vrijheid kan afwachten. Uit de rechtspraak van het EHRM vloeit voort dat de leeftijd van de verdachte een belangrijke factor is in deze belangenafweging, met dien verstande dat aan het belang van invrijheidstelling

12 Zie hierover: paragraaf 10.3.1.2.

13 Vgl. Uit Beijerse 2008, p. 470 e.v.

14 Gedacht kan worden aan jeugdreclasseringsbegeleiding in een vrijwillig kader of – indien de persoonlijke problematiek van de minderjarige daartoe aanleiding geeft – gedwongen hulpverlening in een civielrechtelijk kader.



gedurende het proces extra gewicht wordt gegeven wanneer het een minderjarige betreft. Deze overweging – die aansluit bij het op internationaal en Europees niveau breed gedragen kinderrechtelijke uitgangspunt dat voorlopige hechtenis van minderjarigen slechts als uiterste maatregel mag worden toegepast – moet waarborgen dat een bevel tot voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte uitsluitend wordt afgegeven als een zeer zwaarwegend belang, bestaande uit het afwenden van een acuut en ernstig gevaar, dit noodzakelijk maakt.

Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat in het Nederlandse systeem een bevel tot voorlopige hechtenis niet per definitie impliceert dat de minderjarige daadwerkelijk van zijn vrijheid zal worden beroofd, daar de rechter vervolgens nog een beslissing moet nemen over (het al dan niet schorsen van) de tenuitvoerlegging van dit bevel. Dit betekent dat pas in het kader van de tenuitvoerleggingsbeslissing c.q. schorsingsbeslissing een belangenafweging aangaande de *feitelijke* vrijheidsbeneming van de minderjarige zal plaatsvinden (zie par. 10.2.2, onder ‘stap 1’). Niettemin dient de rechter reeds bij de beoordeling van de gronden voor het bevelen van voorlopige hechtenis na te gaan of het belang van verwezenlijking van de uit deze gronden voortvloeiende strafvorderlijke doelstellingen, met inachtneming van de onschuldpresumptie, zwaar genoeg weegt om de minderjarige verdachte het ‘kader van de voorlopige hechtenis’<sup>15</sup> binnen te brengen en daarmee een inbreuk te maken op de belangen van de minderjarige om zijn proces in (onvoorwaardelijke) vrijheid te mogen afwachten.

Om deze afweging te kunnen maken, kan de rechter gebruik maken van het in hoofdstuk 3 geïntroduceerde model voor een kinder- en mensenrechtenconforme belangenafweging in de besluitvorming over de voorlopige hechtenis van minderjarigen (zie par. 10.2.4).

#### Praktijk:

Op basis van de observaties en interviews met rechters en andere professionele actoren is in het onderhavige onderzoek een beeld naar voren gekomen van een voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen waarin de rechter de gronden voor voorlopige hechtenis ruimhartig toepast. Veelzeggend is dat tijdens de observaties van 201 voorgeleidingen en raadkamerzittingen, waar is beslist over een vordering tot inbewaringstelling of (verlenging van de) gevangenhouding,<sup>16</sup> geen enkele vordering is afgewezen vanwege de

---

15 Dit omvat zowel de verschillende tenuitvoerleggingsmodaliteiten van voorlopige hechtenis als de schorsing onder voorwaarden. Hierbij dient de rechter voor ogen te houden dat de minderjarige verdachte ook in gevallen waarin de rechter voornemens is om de bevolen voorlopige hechtenis direct te schorsen uiteindelijk, via de weg van de opheffing van de schorsing, toch daadwerkelijk in voorlopige hechtenis kan belanden (zie par. 10.2.3).

16 Zie tabel 6.2 en bijlage 2.

afwezigheid van gronden.<sup>17</sup> Evenals in diverse andere onderzoeken<sup>18</sup> is gesignaleerd dat met name de recidivegrond door rechters veelvuldig aan bevelen tot voorlopige hechtenis ten grondslag wordt gelegd. Uit de observaties blijkt dat de recidivegrond uit een veelheid aan uiteenlopende factoren wordt afgeleid, waaronder de antecedenten van de minderjarige en de aard en ernst van het strafbare feit.<sup>19</sup> Opvallend is dat voor sommige rechters – en officieren van justitie – ook het uit de persoonlijke omstandigheden van de minderjarige afgeleide recidivegevaar op de lange termijn aanleiding kan zijn om deze grond aan te nemen (de “toekomstgerichte recidivegrond”). Voorts valt op dat rechters – evenals officieren – de grond van de ‘ernstig geschokte rechtsorde’ uiteenlopend interpreteren, waarbij een enkele rechter meent dat een verdenking van een ‘12-jaarsfeit’ als zodanig voldoende is voor het aannemen van deze grond, terwijl uit EHRM-rechtspraak duidelijk volgt dat de ernst van het strafbare feit *an sich* geen toepassing van voorlopige hechtenis kan rechtvaardigen.<sup>20</sup> De onderzoeksgrond speelt in de voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen met name een prominente rol in de vroege voorfase van het strafproces, in gevallen waarin de rechter van oordeel is dat sprake is van collusiegevaar en het Openbaar Ministerie en de politie de gelegenheid moeten krijgen om het onderzoek af te ronden zonder mogelijke verstoring door de verdachte. De grond van vluchtgevaar lijkt daarentegen nauwelijks een rol te spelen in de voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen.<sup>21</sup>

Een eerste verklaring voor de opvallende afwezigheid van afwijzingen van vorderingen tot voorlopige hechtenis vanwege het ontbreken van gronden tijdens het observatieonderzoek is gelegen in de voorselectie van de officier van justitie, die uitsluitend voorlopige hechtenis zal vorderen als hij ervan overtuigd is dat daarvoor gronden aanwezig zijn. Daarnaast speelt een rol dat in het Nederlandse wettelijke systeem een bevel tot voorlopige hechtenis – en dus het aannemen van een grond – nodig is om toegang te krijgen tot minder ingrijpende alternatieven in het kader van de schorsing

---

17 Vgl. het onderzoek van Van den Brink e.a. (2017), waarbij er in de 250 bestudeerde zaken van minderjarigen die op vordering tot inbewaringstelling zijn voorgeleid aan de rechter-commissaris 17 gevallen waren waarin de rechter-commissaris deze vordering heeft afgewezen wegens een gebrek aan gronden. In het stadium van de raadkamer is echter ook in dat onderzoek geen enkele afwijzing van een vordering tot gevangenhouding vanwege de afwezigheid van gronden voorgekomen. Zie paragraaf 5.4.1.

18 Zie specifiek met betrekking tot jeugdzaken: Van den Brink e.a. 2017; en in het kader van de voorlopige hechtenispraktijk in commune strafzaken: Stevens 2010 en 2012; Janssen, Van den Emster & Trotman 2013; Crijns, Leeuw & Wermink 2016(a) en (b); College voor de Rechten van de Mens 2017. Zie paragrafen 5.4.1 en 5.4.2.

19 Vgl. ook Janssen, Van den Emster & Trotman 2013.

20 Vgl. wederom Stevens 2012; Janssen, Van den Emster & Trotman 2013.

21 Van de toepassing van de ‘snelrechtgrond’ is in dit onderzoek geen goed beeld verkregen, daar deze grond pas tegen het einde van het observatieonderzoek wettelijk werd ingevoerd. De snelrechtgrond kwam tijdens de geobserveerde voorgeleidingen geen enkele keer aan de orde.

onder voorwaarden. Dit kan oprekking van de gronden in de hand werken, omdat een rechter zich gedwongen kan voelen om een grond voor voorlopige hechtenis aan te nemen in gevallen waarin hij weliswaar van oordeel is dat de minderjarige niet daadwerkelijk in voorlopige hechtenis hoeft te worden genomen, maar hij het tegelijkertijd niet verantwoord acht om de minderjarige zonder enige vorm van toezicht en begeleiding naar huis te sturen (zie onderstaande par. 10.3.1.1).

Voorts is in het onderhavige onderzoek gebleken dat de voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarden in de jeugdstrafrechtspraktijk niet enkel worden gebruikt als strafvorderlijk dwangmiddel dat zich strikt beperkt tot de verwezenlijking van de uit artikel 67a, eerste en tweede lid Sv voortvloeiende en door het EHRM erkende doelstellingen ter overbrugging van de periode tot aan de strafzitting. Integendeel, de voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarden kunnen in de praktijk uiteenlopende schaduwfuncties vervullen.<sup>22</sup> Zo is naar voren gekomen dat de voorlopige hechtenis in jeugdstrafzaken ook dienst kan doen als handhavingssignaal naar de samenleving, bestraffende reactie ten aanzien van de minderjarige, interventie ter bescherming van het welzijn van de minderjarige, kader om een 'diagnose' te kunnen stellen, kader voor 'bijsturing' van de minderjarige en als instrument om de koers in de strafzaak uit te zetten (zie hoofdstuk 9). Daar deze schaduwfuncties geen expliciete grondslag hebben in artikel 67a, eerste en tweede lid Sv, kunnen deze functies aan een strikte interpretatie van de wettelijke gronden in de weg staan. In de praktijk is bijvoorbeeld zichtbaar dat rechters de gronden soms – bewust of onbewust – ruimer interpreteren als zij voornemens zijn de voorlopige hechtenis direct te schorsen en zij die uitkomst pedagogisch wenselijk vinden, bijvoorbeeld omdat met schorsingsvoorwaarden vroegtijdig een hulpverleningstraject kan worden opgestart. In dergelijke gevallen kunnen ook de adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming en jeugdreclassering over de pedagogische wenselijkheid van de schorsing bijdragen aan een dynamiek die de rechter stuurt richting toewijzing van de vordering tot voorlopige hechtenis (zie par. 8.7.2).

Samenvattend kan worden gesteld dat de praktijk waarin het criterium van gronden niet vaak in de weg staat aan toewijzing van vorderingen tot voorlopige hechtenis van minderjarigen het resultaat is van een combinatie van factoren. Duidelijk is geworden dat de gronden soms ruimer worden geïnterpreteerd dan op basis van EHRM-rechtspraak is te rechtvaardigen, hetgeen niet los kan worden gezien van de (pedagogische) schaduwfuncties van voorlopige hechtenis en de daarmee samenhangende aantrekkingskracht die kan uitgaan van de schorsing onder voorwaarden (vgl. par. 10.3.1.1 en 10.3.2.2).

---

22 Vgl. Stevens (2010 en 2012) en Janssen, Van den Emster & Trotman (2013), die hebben laten zien dat ook in de commune strafrechtspraktijk 'schaduwdoelen' een rol kunnen spelen in de rechterlijke besluitvorming over voorlopige hechtenis, met name doelen als preventie, beveiliging, vergelding en parate executie.

*Stap 4: Staat het anticipatiegebod in de weg aan een bevel tot voorlopige hechtenis van de minderjarige verdachte?*

Indien na vraag 1) en 2) ook vraag 3) bevestigend wordt beantwoord, is het bevelen van voorlopige hechtenis kennelijk noodzakelijk en zal de rechter hier in beginsel toe over moeten gaan. Alvorens de rechter dit bevel kan afgeven, dient hij nog wel na te gaan of het anticipatiegebod hier niet aan in de weg staat. Voorlopige hechtenis mag op grond van artikel 67a, derde lid Sv immers niet worden bevolen in het geval ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de verdachte bij veroordeling geen onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende straf of maatregel zal worden opgelegd, dan wel dat de duur van de voorlopige hechtenis de duur van deze straf of maatregel zal overschrijden.<sup>23</sup> De rechter zal dus enigszins moeten anticiperen op de mogelijk op te leggen sanctie, doch uitsluitend als *begrenzing* van het gebruik van voorlopige hechtenis. Het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid Sv mag in *geen* geval worden gebruikt als *rechtvaardiging* voor het toepassen of laten voortduren van voorlopige hechtenis. Dit zou immers onverenigbaar zijn met het principe dat voorlopige hechtenis niet mag worden gebruikt om vooruit te lopen op de straf, hetgeen strijdig zou zijn met de onschuldpresumptie als fundamenteel beginsel in het Nederlandse (jeugd)strafrecht dat ook uitdrukkelijk is erkend in EHRM-rechtspraak en andere kinder- en mensenrechtenstandaarden. De rechter dient zich er bovendien van bewust te zijn dat het anticipatiegebod in jeugdstrafzaken eerder begrenzend werkt voor het gebruik van voorlopige hechtenis dan in strafzaken van volwassenen, daar het Nederlandse jeugdstrafrecht zich kenmerkt door relatief lage strafmaxima en een groot aanbod aan niet-vrijheidsbenemende straffen en maatregelen en ook uit het internationale kinderrechtenskader voortvloeit dat zo terughoudend mogelijk moet worden omgegaan met vrijheidsbenemende reacties op strafbaar gedrag van minderjarigen.

Praktijk:

Op basis van de observaties en interviews kan worden vastgesteld dat het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid Sv in de jeugdstrafrechtspraktijk een sterke invloed kan hebben op beslissingen van de rechter over de voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte. Het is duidelijk geworden dat het anticipatiegebod in de praktijk niet per se begrenzend hoeft te werken, maar soms ook impliciet als een rechtvaardiging lijkt te worden gebruikt voor het bevelen en tenuitvoerleggen van voorlopige hechtenis, dan wel voor de voortzetting daarvan. Dit houdt verband met de nauwe samenhang tussen de voorlopige hechtenis en de vrijheidsstraf, zoals deze stevig is verankerd in de rechterlijke besluitvorming, alsook in de werkprocessen en besluitvorming van andere betrokken professionele actoren in de jeugdstrafrechtspraktijk (zie par. 7.7.3 en par. 8.7.4). Zo volgt uit de inter-

23 Dit voorschrift is in lijn met de aanbevelingen van het MRC met betrekking tot artikel 9, derde lid IVBPR. Zie paragraaf 2.3.3.

views met rechters, officieren van justitie en advocaten dat een minderjarige verdachte die in de voorfase van het strafproces in vrijheid is gesteld bij veroordeling niet gauw een langere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zal krijgen opgelegd dan de tijd die hij reeds in voorarrest heeft doorgebracht. Niet zelden, zo wordt gesteld, behelst de door de zittingsrechter opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf exact de duur van het reeds uitgezeten voorarrest, waarmee de toepassing van voorlopige hechtenis in belangrijke mate sturend is voor de op te leggen vrijheidsstraf; een fenomeen dat ook wel wordt aangeduid als het “prejudiciërende effect” van de voorlopige hechtenis.<sup>24</sup> Andersom kan de verwachte straf ook invloed hebben op de beslissingen over de voorlopige hechtenis. Deze nauwe samenhang tussen voorlopige hechtenis en straf in jeugdstrafzaken is ook aangetoond in (ander) onderzoek van Van den Brink e.a.,<sup>25</sup> en is in het kader van het commune strafrecht al eerder aan het licht gebracht in onderzoeken van Berghuis & Tigges en Stevens.<sup>26</sup>

In het onderhavige onderzoek is naar voren gekomen dat rechters-commissarissen en raadkamerrechters zich ervan bewust zijn dat zodra zij de voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte schorsen, de zittingsrechter wordt beperkt in zijn mogelijkheden om de verdachte, bij veroordeling, een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op te leggen voor een langere duur dan het voorarrest dat de verdachte op dat moment heeft uitgezeten. Dit kan in de praktijk tot gevolg hebben dat rechters-commissarissen en raadkamerrechters, met name in zwaardere zaken, terughoudend zullen zijn met het vroegtijdig schorsen van de voorlopige hechtenis. Dit impliceert evenwel dat in feite het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid Sv wordt ‘omgedraaid’: met de beslissing om de voorlopige hechtenis (nog) niet te schorsen en dus ten uitvoer te leggen, wordt geanticipeerd op de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die de zittingsrechter bij veroordeling naar verwachting zou willen opleggen om zo de zittingsrechter de mogelijkheid te geven deze straf ook te ‘kunnen’ opleggen.<sup>27</sup>

Tegelijkertijd zal de rechter-commissaris of raadkamer ervoor willen waken dat de voorlopige hechtenis zodanig lang voortduurt dat de in artikel 67a, derde lid Sv neergelegde grens is bereikt en de voorlopige hechtenis als gevolg daarvan moet worden opgeheven, dan wel niet meer kan worden verlengd. Voorkomen moet worden dat de ruimte van de zittingsrechter om bij veroordeling ter zitting een (voorwaardelijke) straf of maatregel op te leggen volledig is opgesoupeerd door de reeds uitgezeten voorlopige hechtenis (vgl. artikel 27 Sr). Dit leidt ertoe dat de rechter-commissaris of raadkamer

24 Vgl. Berghuis & Tigges 1981, p. 25.

25 Van den Brink e.a. 2017.

26 Berghuis & Tigges 1981; Stevens 2010 en 2012. Ook Janssen, Van den Emster en Trotman (2013, p. 438) stellen dat veel strafzaken in de praktijk in wezen reeds worden afgedaan “in raadkamers en pro-formazittingszalen”. Voorts blijkt uit onderzoek dat ook in andere jurisdicties de toepassing van de voorlopige hechtenis en de uiteindelijke straftoemeting nauw met elkaar zijn verbonden. Zie paragrafen 5.4.2 en 5.4.3.

27 Vgl. wederom Stevens 2010 en 2012; Janssen, Van den Emster en Trotman 2013.

soms ‘anticipeert op het anticipatiegebod’: door de voorlopige hechtenis tijdig te schorsen wordt voorkomen dat de grens die besloten ligt in artikel 67a, derde lid Sv wordt bereikt, met als bijkomend “voordeel” dat aan de schorsing bijzondere voorwaarden kunnen worden verbonden.

Aldus is gebleken dat de verwevenheid tussen voorlopige hechtenis en vrijheidsstraf kan meebrengen dat het anticipatiegebod – impliciet of expliciet – een sturende rol krijgt voor wat betreft het moment van schorsing: enerzijds moet de verdachte, vooral in zware zaken, lang genoeg in voorlopige hechtenis hebben gezeten om recht te doen aan de ernst van het feit, want eenmaal geschorst zal hij bij veroordeling geen langere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd krijgen dan de reeds uitgezeten voorlopige hechtenis, anderzijds moet genoeg ruimte overblijven voor de zittingsrechter om ter zitting nog een passende straf of maatregel te kunnen opleggen. Dit is om twee redenen een opvallende constatering. Ten eerste heeft het voorschrift van artikel 67a, derde lid Sv, naar de letter van de wet, uitsluitend betrekking op de bevelsbeslissing en niet op de schorsingsbeslissing. Ten tweede is het gebruik van de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis om vooruit te lopen op de mogelijk op te leggen vrijheidsstraf niet in lijn met de tekst en ratio van artikel 67a, derde lid Sv, noch met de onschuldpresumptie als kernbeginsel in het Nederlandse (jeugd)strafrecht, noch met de rechtspraak van het EHRM en andere kinder- en mensenrechtenstandaarden.

*Stap 5: Indien de voorlopige hechtenis van de minderjarige verdachte wordt bevoelen: voor welke duur is een bevel tot voorlopige hechtenis aanstonds gerechtvaardigd? Hierbij geldt als uitgangspunt dat voorlopige hechtenis van minderjarigen slechts voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast.*

Indien de rechter overgaat tot het bevelen van voorlopige hechtenis, zal hij de duur van dit bevel moeten bepalen. De wet biedt de rechter-commissaris de mogelijkheid om de inbewaringstelling te bevelen voor de duur van ten hoogste veertien dagen (art. 63, eerste lid Sv en art. 64, eerste lid Sv). vervolgens kan de raadkamer een bevel tot gevangenhouding afgeven voor de duur van ten hoogste 90 dagen (art. 65, eerste lid Sv en art. 66, eerste lid Sv), tenzij de minderjarige verdachte niet door de raadkamer is gehoord; in dat geval kan een bevel tot gevangenhouding de duur van 30 dagen niet te boven gaan (art. 493, vierde lid Sv). De raadkamer kan het bevel tot gevangenhouding, op vordering van de officier van justitie, ten hoogste tweemaal verlengen, mits het totaal de duur van 90 dagen niet te boven gaat (art. 66, derde lid Sv). Voorts kan, naast de genoemde wettelijke termijnen, ook het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid Sv een grens stellen aan de duur van het bevel tot voorlopige hechtenis.

Binnen deze kaders zal de rechter moeten bepalen voor welke duur de ernstige bezwaren en gronden het bevel tot voorlopige hechtenis aanstonds rechtvaardigen en op welke termijn de noodzaak c.q. rechtmatigheid van het voortduren van (de tenuitvoerlegging van) de voorlopige hechtenis opnieuw moet worden beoordeeld. Hierbij dient de rechter op basis van



internationale en Europese kinder- en mensenrechtenstandaarden als uitgangspunt te nemen dat voorlopige hechtenis van minderjarigen slechts zo kort mogelijk mag duren, hetgeen veronderstelt dat de rechtmatigheid van het voortduren van voorlopige hechtenis van een minderjarige frequent moet worden getoetst door een rechter en dat de zaak zo spoedig mogelijk op zitting moet worden gebracht en moet worden afgedaan. In dit verband beveelt het Kinderrechtencomité aan om de rechtmatigheid van voorlopige hechtenis elke veertien dagen te toetsen en de zaak binnen 30 dagen op zitting te brengen. Nu is het denkbaar dat een tweewekelijkse toetsing van de voorlopige hechtenis en met name het binnen 30 dagen op zitting brengen van een zaak in de praktijk niet altijd reëel zal zijn, bijvoorbeeld in gevallen waarin een persoonlijkheidsonderzoek moet worden uitgevoerd en de uitkomst daarvan van wezenlijk belang wordt geacht voor zowel de beslissing over de voortzetting van de voorlopige hechtenis als de inhoudelijke behandeling van de strafzaak. Niettemin is het ook in dergelijke gevallen verdedigbaar dat het principe van een zo kort mogelijke voorlopige hechtenis met zich brengt dat – om een voortvarende procesgang te bevorderen – zoveel mogelijk druk op alle betrokken professionele actoren blijft staan door hen regelmatig ter verantwoording te roepen bij de rechter en de minderjarige van rechtswege de mogelijkheid wordt geboden om de rechtmatigheid van het laten voortduren van de voorlopige hechtenis te laten beoordelen door een rechter (vgl. art. 37 (b) en (d) IVRK).

#### Praktijk:

In de praktijk beveelt de rechter-commissaris de inbewaringstelling doorgaans voor de duur van veertien dagen. De gevangenhouding wordt door de raadkamer in jeugdzaken veelal voor 30 dagen bevolen, zij het met de mogelijkheid dat dit bevel nadien, op vordering van de officier, ten hoogste tweemaal met 30 dagen wordt verlengd. Toch wordt soms van deze in jeugdzaken gebruikelijke termijnen afgeweken. Zo werd tijdens een aantal geobserveerde voorgeleidingen en raadkamerzittingen een kortere termijn van respectievelijk zeven dagen inbewaringstelling en veertien dagen gevangenhouding gehanteerd. Tijdens andere raadkamerzittingen werd de gevangenhouding daarentegen juist voor de langere duur van 60 of 90 dagen bevolen. Duidelijk is geworden dat rechters het bepalen van de duur beschouwen als 'maatwerk', waarbij factoren zoals de ernst van het strafbare feit, de stand van het onderzoek van het Openbaar Ministerie en de politie en de noodzaak van een intramuraal persoonlijkheidsonderzoek een rol kunnen spelen. Ook kan de – korte of lange – duur van het bevel in de praktijk een signaalfunctie vervullen richting het Openbaar Ministerie en de politie (om vaart te maken met het onderzoek), de hulpverlenende instanties (om snel met een schorsingsplan te komen), de verdachte (om te laten zien dat de voorlopige hechtenis regelmatig wordt getoetst of juist om hem geen valse hoop te geven op vroegtijdige invrijheidstelling) en/of de samenleving (om te laten zien dat ernstige strafbare feiten niet zonder consequenties blijven).



Aldus kan worden gesteld dat in de praktijk tot op zekere hoogte tege- moet wordt gekomen aan het kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunt dat de rechtmatigheid van het voortduren van voorlopige hechtenis van minderjarigen regelmatig door een rechter wordt getoetst. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de door het Kinderrechtencomité aanbevolen termijnen niet structureel worden gerealiseerd en dat niet is uitgesloten dat voorlopige hechtenis van minderjarigen 90 dagen voortduurt zonder een tussentijdse rechterlijke toetsing.

### 10.2.2 'Tenuitvoerleggingsbeslissing'

Nadat de rechter een bevel tot voorlopige hechtenis heeft afgegeven ten aanzien van een minderjarige verdachte, dient de rechter direct een beslissing te nemen over de tenuitvoerlegging van dit bevel. De tenuitvoerleggingsbeslissing is, anders dan de bevelsbeslissing, hoofdzakelijk ingekaderd door jeugdspecifieke wet- en regelgeving. Om te komen tot kinder- en mensenrechtenconforme beslissingen betreffende de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis van minderjarigen is de rechter ertoe gehouden om ook deze wettelijke bepalingen te interpreteren in het licht van EHRM-rechtspraak en andere Europese en internationale kinder- en mensenrechtenstandaarden. Hierbij kan de rechter het volgende stappenplan hanteren.

*Stap 1: Is de tenuitvoerlegging van het bevel tot voorlopige hechtenis strikt noodzakelijk en proportioneel of dient deze te worden geschorst omdat er passende alternatieven (lees: schorsingsvoorwaarden) voorhanden zijn waarmee het 'acute gevaar' kan worden afgewend? Hierbij geldt als uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis een uiterste maatregel moet zijn en slechts zo kort mogelijk mag voortduren.*

Artikel 493, eerste lid Sv schrijft voor dat de rechter die de voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte beveelt, dient te onderzoeken of de tenuitvoerlegging van dit bevel, hetzij onmiddellijk, hetzij na een bepaald tijdsverloop, kan worden geschorst. Op basis van het uit het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten voortvloeiende uitgangspunt dat voorlopige hechtenis van minderjarige verdachten een uiterste middel moet zijn en slechts zo kort mogelijk mag voortduren, kan worden gesteld dat deze bepaling een opdracht in zich draagt voor de rechter om de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis waar mogelijk direct, dan wel zo spoedig mogelijk te schorsen. Dit uitgangspunt sluit aan bij het subsidiariteitsbeginsel en impliceert dat als de doelstellingen van de voorlopige hechtenis (lees: het afwenden van acuut gevaar) met minder ingrijpende alternatieven kunnen worden verwezenlijkt, deze alternatieven de voorkeur verdienen. Artikel 493, zesde lid Sv jo. artikel 27, eerste lid BTJ voorzien de rechter in jeugdstrafzaken van een breed scala aan mogelijke schorsingsvoorwaarden die kunnen dienen als alternatief voor voorlopige hechtenis, waaronder vrijheidsbeperkende voorwaarden en voorwaarden die zijn gericht op gedragsbeïnvloeding van de minderjarige.

Het spreekt voor zich dat bij een invrijheidstelling gedurende het proces, ondanks daaraan gekoppelde strikte schorsingsvoorwaarden, nooit voor de volle 100 procent kan worden uitgesloten dat het 'acute gevaar' met het oog waarop de voorlopige hechtenis aanvankelijk is bevolen zich toch verwezenlijkt, doordat de verdachte bijvoorbeeld alsnog vlucht, de waarheidsvinding belemmert, recidiveert of onrust in de samenleving veroorzaakt. Toch mag dit voor de rechter geen reden zijn om – onder het mom van het uitsluiten van elk risico – bij voorbaat uit te gaan van tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis en alternatieven links te laten liggen. Hierbij dient de rechter erop bedacht te zijn dat – in lijn met rechtspraak van het EHRM – tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis slechts gerechtvaardigd kan zijn als de belangen die hiermee worden gediend zwaarder wegen dan de belangen van de verdachte om zijn proces in vrijheid af te wachten en gevrijwaard te blijven van (tenuitvoerlegging van) voorlopige hechtenis. De rechter dient in het kader van de tenuitvoerleggingsbeslissing dan ook een belangenafweging te maken (de proportionaliteitstoets *stricto sensu*). Hierbij kan het in dit onderzoek ontwikkelde model voor een kinder- en mensenrechtenconforme belangenafweging in het kader van de rechterlijke besluitvorming inzake de voorlopige hechtenis behulpzaam zijn (zie par. 10.2.4).

In het geval de rechter tot het oordeel komt dat de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis moet worden geschorst, zal de rechter op zoek moeten gaan naar passende schorsingsvoorwaarden die de subsidiariteitstoets en proportionaliteitstoets *stricto sensu* (lees: belangenafweging) *mutatis mutandis* wel doorstaan (zie onderstaande stap 2a). In gevallen waarin de rechter beslist tot tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis, is hij op basis van deze dubbele toets gehouden om na te gaan of gebruik kan worden gemaakt van alternatieve tenuitvoerleggingsmodaliteiten (zie stap 2b).

#### Praktijk:

De schorsing onder voorwaarden speelt, (mede) vanwege het voorschrift van artikel 493, eerste lid Sv, een prominente rol in de voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen. Dit komt naar voren uit de observaties en interviews, en blijkt ook uit ander recent onderzoek van Van den Brink e.a.<sup>28</sup> Opvallend is evenwel dat de geïnterviewde rechters dit voorschrift uiteenlopend interpreteren: sommige rechters lezen in deze bepaling een (materieel) uitgangspunt 'schorsen, tenzij', terwijl andere rechters menen dat zij, naar de letter van de wet, enkel de (formele) verplichting hebben om de mogelijkheden van een schorsing te onderzoeken, maar daarbij niet gehouden zijn om schorsen als uitgangspunt te hanteren. Deze uiteenlopende lezingen impliceren dat de wijze waarop de schorsingsbeslissing in de praktijk wordt benaderd sterk afhankelijk kan zijn van (de opvattingen van) de betreffende

---

28 In het onderzoek van Van den Brink e.a. (2017) werd meer dan de helft van de toegewezen vorderingen tot inbewaringstelling van een minderjarige (N=218) onmiddellijk door de rechter-commissaris geschorst (zie par. 5.4.1). Vgl. ook de uitstroomcijfers van justitiële jeugdinrichtingen in paragraaf 5.2.

rechter-commissaris of raadkamer die de beslissing neemt. Niettemin is uit het observatieonderzoek naar voren gekomen dat in de praktijk een aantal (groeve) lijnen zichtbaar is in de wijze waarop rechters in de praktijk omgaan met de schorsingsbeslissing.

In de formele – mondelinge of schriftelijke – motivering van de rechter wordt de beslissing over de schorsing doorgaans gepresenteerd als een afweging tussen strafvorderlijke belangen en de persoonlijke belangen van de verdachte. Uit de observaties tijdens het raadkameroverleg en uit de gesprekken met rechters over concrete schorsingsbeslissingen na afloop van voorgeleidingen en raadkamerzittingen blijkt echter dat deze beslissing zich in werkelijkheid doorgaans niet beperkt tot een kale afweging van strafvorderlijke belangen en persoonlijke belangen van de verdachte, maar dat een veelheid aan uiteenlopende factoren van invloed kan zijn op deze beslissing. In het onderhavige onderzoek zijn op basis van een analyse van deze factoren vijf elementen onderscheiden die – in meer of mindere mate – door rechters worden meegenomen en doorslaggevend kunnen zijn in de schorsingsbeslissing: (1) de ernst van het strafbare feit, (2) zwaarwegende belangen die zich verzetten tegen een schorsing, (3) zwaarwegende belangen die welhaast dwingen tot schorsing, (4) het vertrouwen van de rechter in een goed verloop van de schorsing en (5) of de rechter vindt dat de minderjarige ‘een kans’ verdient (zie par. 7.5.1.2).

In het element van ‘vertrouwen’ ligt besloten dat de rechter een inschatting maakt of de schorsing onder voorwaarden zal volstaan om de door de rechter boogde doelen van het bevel tot voorlopige hechtenis te verwezenlijken. Hierbij spelen – zoals ook kan worden opgemaakt uit ander onderzoek<sup>29</sup> – de rapportages en adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming en/of jeugdreclassering een belangrijke rol. Met name in gevallen waarin de persoonlijke omstandigheden van de minderjarige *an sich* – bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een geschikte verblijfplek of zinvolle dagbesteding – voor de rechter weinig basis bieden voor vertrouwen in een goed verloop van de schorsing, is gebleken dat de rechter zijn schorsingsbeslissing sterk afhankelijk stelt van het schorsingsplan van de jeugdreclassering, die op haar beurt weer afhankelijk is van de beschikbaarheid van voorzieningen, zoals opvang- of behandelplekken en dagbestedingsactiviteiten. Hierdoor kan de schorsingsbeslissing sterk afhangen van praktische mogelijkheden en beperkingen (zie par. 7.7.4 en 8.7.5).

---

29 Zo volgt uit het onderzoek van Van den Brink e.a. (2017) dat het advies van de Raad voor de Kinderbescherming een significante samenhang vertoont met de beslissing van de rechter-commissaris om de inbewaringstelling van een minderjarige wel of niet te schorsen (zie par. 5.4.1). Voorts indiceert onderzoek van Walberg & Reitsma (2015) dat circa 81% van de adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming over de schorsing onder voorwaarden geheel of gedeeltelijk wordt gevolgd door de rechter-commissaris. Verder is uit onderzoek van Uit Beijerse & Kunst (2000) naar voren gekomen dat in strafzaken van volwassenen de rol van de reclassering zeer bepalend is voor de mogelijkheden van de rechter om de voorlopige hechtenis te schorsen (zie par. 5.4.2).

Opvallend is dat rechters in de praktijk bij de schorsingsbeslissing een beoordelingskader lijken te hanteren waarin de factoren die aanleiding geven om de voorlopige hechtenis niet te schorsen soms wel, maar lang niet altijd zijn te terug te voeren tot de gronden waarop het bevel tot voorlopige hechtenis is gebaseerd. Zo is gebleken dat de ernst van het strafbare feit waarop de verdenking betrekking heeft welhaast per definitie een belangrijk criterium is in de schorsingsbeslissing, ongeacht de gronden op basis waarvan de voorlopige hechtenis is bevolen. De ernst van het feit lijkt in de praktijk soms als een zelfstandige 'schaduwgrond' te fungeren op basis waarvan de tenuitvoerlegging (lees: het niet-schorsen) van de voorlopige hechtenis wordt gerechtvaardigd, hetgeen zich moeizaam verdraagt met de EHRM-rechtspraak waaruit volgt dat de ernst van het feit als zodanig geen voorlopige hechtenis kan legitimeren en dat voorlopige hechtenis niet mag worden gebruikt om vooruit te lopen op de straf. Verder blijken rechters soms in de bescherming van het welzijn van de minderjarige een reden te zien om niet tot schorsing – en dus tot de tenuitvoerlegging – van de voorlopige hechtenis over te gaan, hoewel dit door de wetgever niet is erkend als legitieme grond voor voorlopige hechtenis.

Voorts laten sommige rechters bij de schorsingsbeslissing meewegen of zij vinden dat de minderjarige verdachte al dan niet een 'kans verdient' en of met de schorsing een 'pedagogisch wenselijk' signaal wordt afgegeven richting de minderjarige. Hierbij valt op dat sommige rechters min of meer als een voorwaarde voor schorsing hanteren dat de minderjarige "verantwoordelijkheid neemt" voor zijn gedrag, omdat dit nodig zou zijn om tot gedragsverandering te kunnen komen. Dit staat evenwel op gespannen voet met het verbod op zelfincriminatie, hetwelk in het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten algemeen is erkend als een onderdeel van het recht op een eerlijk proces (vgl. onder meer art. 40, tweede lid (b) (iv) IVRK). Bovendien verdraagt de benadering dat minderjarigen een schorsing moeten 'verdienen' zich slecht met de subsidiariteitsgedachte die ten grondslag ligt aan het kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunt dat voorlopige hechtenis van minderjarigen slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast.

In de bovengenoemde factoren die kunnen meespelen in de beslissing om niet tot schorsing over te gaan, zijn duidelijk verschillende schaduwfuncties van voorlopige hechtenis te herkennen, zoals de bestraffende functie, de beschermingsfunctie en de bijsturingfunctie van voorlopige hechtenis (vgl. hoofdstuk 9). Dit kan er evenwel in resulteren dat het uitgangspunt dat tenuitvoerlegging (lees: niet schorsen) van voorlopige hechtenis slechts gerechtvaardigd kan zijn op basis van zwaarwegende strafvorderlijke belangen die voortvloeien uit de – door zowel de wetgever als het EHRM legitiem geachte – gronden op basis waarvan de voorlopige hechtenis is bevolen, in de praktijk soms ver naar de achtergrond verdwijnt.

*Stap 2a: Indien de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis wordt geschorst: welke schorsingsvoorwaarden worden hieraan verbonden en voor welke duur?*

Indien de rechter bij stap 1) besluit om de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis te schorsen, dient hij in de beschikking op te nemen welke bijzondere voorwaarden hieraan worden verbonden (artikel 493, zesde lid Sv jo. artikel 27, eerste lid BTJ). Hierbij moet de rechter voor ogen houden dat de rechtvaardiging van het opleggen van bijzondere voorwaarden in de voorlopige hechtenisfase is gelegen in de ratio van de schorsing van de voorlopige hechtenis: het bieden van een minder ingrijpend alternatief voor voorlopige hechtenis. De rechter mag slechts bijzondere voorwaarden aan de schorsing verbinden voor zover deze noodzakelijk en proportioneel zijn met het oog op de verwezenlijking van dezelfde doelstellingen als waarvoor de voorlopige hechtenis is bevolen. Dit volgt eveneens uit de systematiek die – volgens de rechtspraak van het EHRM – ten grondslag ligt aan artikel 5, eerste lid (c) en derde lid EVRM: in de voorfase van het strafproces geldt onvoorwaardelijke invrijheidstelling van de verdachte als uitgangspunt; indien hiervan wordt afgeweken verdient het minst ingrijpende dwangmiddel de voorkeur.<sup>30</sup> Aldus kan de rechter enkel bijzondere voorwaarden aan de schorsing verbinden die – *mutatis mutandis* – de onder stap 1) beschreven subsidiariteitstoets en proportionaliteitstoets (lees: belangenafweging) doorstaan. Hierbij dient de rechter in gedachten te houden dat – niettegenstaande het uitgangspunt dat vrijheidsbeneming het uiterste middel moet zijn – ook terughoudendheid is geboden bij het gebruik van vrijheidsbeperkende voorwaarden (vgl. artikel 12 IVBPR en artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM) en eventuele andere voorwaarden die een directe inbreuk maken op kinder- en mensenrechtenstandaarden.

Voorts dient de rechter bij de inzet van schorsingsvoorwaarden rekening te houden met de leeftijd en ontwikkeling van de minderjarige en zijn specifieke behoeften (vgl. art. 40, eerste en vierde lid IVRK). Hieruit volgt dat schorsingsvoorwaarden moeten worden afgestemd op de individuele kenmerken en behoeften van de minderjarige en zoveel mogelijk een ‘pedagogisch verantwoorde’ invulling dienen te krijgen. Dit kan de rechter waarborgen door de belangen van de minderjarige uitdrukkelijk mee te nemen in zijn zoektocht naar geschikte voorwaarden en de daarmee gepaard gaande belangenafweging in het kader van de beslissing over de schorsing en de daaraan te verbinden voorwaarden (vgl. par. 3.4.4) en zich daarbij te laten adviseren door – in de pedagogiek of ontwikkelingspsychologie opgeleide – professionals van de Raad voor de Kinderbescherming en/of jeugdreclassering. Artikel 27, eerste lid BTJ biedt bovendien een basis om met schorsingsvoorwaarden vroegtijdig gedragsbeïnvloeding na te streven om recidive te voorkomen, waarmee, althans volgens de memorie van toelichting, ook positieve effecten op de lange termijn kunnen worden bereikt. Hierbij

<sup>30</sup> Deze benadering kan ook worden afgeleid uit de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité in het kader van artikel 37(b) IVRK. Zie paragraaf 2.3.4.

dient de rechter echter wel voor ogen te houden dat de ratio van de schorsing onder voorwaarden, alsook het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten inzake (alternatieven voor) voorlopige hechtenis van minderjarigen, met zich brengen dat het gebruik van schorsingsvoorwaarden om gedragsbeïnvloeding na te streven enkel gerechtvaardigd kan zijn als deze voorwaarden noodzakelijk en proportioneel zijn om de uit de gronden van het bevel tot voorlopige hechtenis voortvloeiende strafvorderlijke doelstellingen te verwezenlijken, zoals het afwenden van acuut recidivegevaar.

Indien de rechter besluit om bepaalde bijzondere voorwaarden aan de schorsing te verbinden, dan kan hij op grond van artikel 27, derde lid BTJ de werking van deze voorwaarden in duur beperken.<sup>31</sup> Hoewel de formulering wellicht anders doet vermoeden, is dit voorschrift niet vrijblijvend. De bovengenoemde eisen van subsidiariteit en proportionaliteit veronderstellen immers dat schorsingsvoorwaarden als alternatieven voor voorlopige hechtenis niet langer mogen voortduren dan strikt noodzakelijk en proportioneel is. Voor bijzondere voorwaarden die een vorm van vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking van de minderjarige met zich brengen, volgt uit het kader van kinder- en mensenrechten zelfs uitdrukkelijk dat de rechter is gehouden om de rechtmatigheid – waaronder de noodzaak en proportionaliteit – van het voortduren daarvan regelmatig te toetsen (vgl. par. 2.7.2). Bovendien is vanuit kinderrechtenperspectief verdedigbaar dat de rechter, mede gelet op de onschuldpresumptie en het belang van een voortvarende procesgang in jeugdzaken, ook schorsingsvoorwaarden slechts voor een zo kort mogelijke duur mag opleggen.

Alvorens de rechter daadwerkelijk kan overgaan tot de schorsing onder de door hem noodzakelijk en proportioneel geachte voorwaarden, dient de minderjarige verdachte hiermee in te stemmen (artikel 493, zesde lid Sv jo. artikel 27, vijfde lid BTJ). De rechter dient ervoor zorg te dragen dat de minderjarige, met inachtneming van zijn leeftijd en nog in ontwikkeling zijnde vermogens, begrijpt wat de schorsingsvoorwaarden inhouden en wat de consequenties zijn van het al dan niet instemmen, waarna de minderjarige – indien door hem gewenst na consultatie van zijn advocaat en/of ouders – hierover een beslissing kan nemen (vgl. artikel 12 IVRK). Dit instemmingsvereiste is volgens de wetgever bedoeld om te voorkomen dat de impressie ontstaat dat de minderjarige verdachte als een veroordeelde wordt behandeld. Ook verwacht de wetgever dat het de motivatie om tijdens de schorsing mee te werken met de voorwaarden kan vergroten als de minderjarige zelf met die voorwaarden heeft ingestemd. Bovendien wordt de minderjarige hiermee een stem gegeven in de concrete invulling van een onderdeel van het subsidiariteitsvereiste: de minderjarige zal immers slechts instem-

---

31 Artikel 27, derde lid BTJ begrenst overigens van rechtswege de duur van een viertal in het eerste lid van die bepaling opgesomde schorsingsvoorwaarden: het leerproject (ten hoogste 120 uur), de gedwongen behandeling, intensieve trajectbegeleiding en de 'rest-categorie' (alle ten hoogste zes maanden).



men met schorsingsvoorwaarden indien deze in zijn optiek daadwerkelijk *minder ingrijpend* zijn dan tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis.

Praktijk:

Als de rechter-commissaris of raadkamer in de praktijk overgaat tot schorsing van de voorlopige hechtenis van een minderjarige, wordt niet zelden een omvangrijk pakket aan bijzondere voorwaarden aan de schorsing verbonden. Zoals ook in eerder onderzoek is gesignaleerd,<sup>32</sup> beperken deze bijzondere voorwaarden zich niet per definitie tot verwezenlijking van de uit de gronden van het geschorste bevel tot voorlopige hechtenis voortvloeiende strafvorderlijke doelstellingen. Sommige rechters blijken zich bij het vaststellen van de schorsingsvoorwaarden vooral te laten leiden door de ‘hulpverleningsbelangen’ van de minderjarige. Deze rechters beschouwen de ruimte die zij hebben om bijzondere voorwaarden te kunnen verbinden aan een schorsing als een instrument om “maatwerk” te kunnen leveren en te kunnen inspelen op de individuele behoeften van de minderjarige, hetgeen (uiteindelijk) recidive moet voorkomen (zie par. 7.7.2). Hierbij hebben de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering een belangrijke informerende en adviserende rol. De jeugdreclassering is tevens de voornaamste uitvoerder van de schorsing, doordat zij toeziet op de naleving van de schorsingsvoorwaarden en de minderjarige daarin begeleidt. De inbreng van deze instanties kan in de praktijk een dynamiek op gang brengen die sterk bijdraagt aan het hulpverleningskarakter van de schorsing (zie par. 8.7.3).

Een gevolg van deze sterk op hulpverlening georiënteerde benadering is dat de formeel-juridische rechtvaardiging van de schorsing onder voorwaarden (het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel) soms ver naar de achtergrond verdwijnt en de schorsing kan verworden tot een – qua inhoud – min of meer zelfstandig kader voor interventies die primair strekken tot het verwezenlijken van hulpverleningsdoelstellingen, waarbij de voorlopige hechtenis fungeert als de ‘stok achter de deur’ om naleving van de voorwaarden af te dwingen. Sommige rechters laten de invulling van de schorsing zelfs vrijwel volledig over aan de jeugdreclassering, zodat dat zij gedurende de schorsing flexibel kunnen inspelen op de hulpverleningsbehoeften van de minderjarige. Hierdoor kan in de praktijk de situatie ontstaan dat het niet zozeer de schorsingsvoorwaarden zijn die strekken tot verwezenlijking van de doelstellingen van het bevel tot voorlopige hechtenis, maar dat het de voorlopige hechtenis is die in feite ten dienste staat van de verwezenlijking van de hulpverleningsdoelstellingen van de schorsingsvoorwaarden.

---

32 Zie de empirische onderzoeken van Van den Brink (2012 en 2013), kort beschreven in respectievelijk paragraaf 5.4.1 en 5.5. Ook in andere jurisdicties worden, zo blijkt uit onderzoek, met ‘*bail conditions*’ in jeugdzaken niet zelden ‘pedagogische’ doelen nagestreefd die nauwelijks zijn te herleiden tot de formele doelen van voorlopige hechtenis (zie par. 5.4.3).



In het hulpverleningskarakter van de schorsing onder voorwaarden komen verschillende ‘pedagogische schaduwfuncties’ van schorsingsvoorwaarden naar voren, waaronder primair de bijsturingsfunctie, maar ook de beschermingsfunctie, de bestraffende functie (lees: om een “pedagogisch signaal” af te geven) en de diagnostische functie. Schorsingsvoorwaarden worden gebruikt om een hulpverleningstraject in gang te zetten, waarmee tevens de koers wordt uitgezet voor de rest van de strafzaak (zie hoofdstuk 9). Deze schaduwfuncties hoeven echter – behoudens de op de onschuldpresumptie gebaseerde bezwaren tegen de bestraffende functie – niet per definitie onverenigbaar te zijn met het uitgangspunt dat schorsingsvoorwaarden moeten strekken tot de verwezenlijking van doelstellingen die voortvloeien uit de wettelijke en door het EHRM erkende gronden op basis waarvan de voorlopig hechtenis is bevolen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat deze functies ten dienste kunnen staan aan het afwenden van acuut recidivegevaar. Tegelijkertijd valt op dat deze sterk op hulpverlening georiënteerde schaduwfuncties in de praktijk als min of meer zelfstandige rechtvaardigingen worden gebruikt om bijzondere voorwaarden aan de schorsing te verbinden, hetgeen niet past bij het dwangmiddelkarakter van de voorlopige hechtenis en de ratio van de schorsing onder voorwaarden. Dit kan resulteren in een oneigenlijk gebruik van schorsingsvoorwaarden.

Opvallend is voorts dat de praktijk van de schorsing onder voorwaarden – mogelijk ingegeven door de nadruk op hulpverlening – zich kenmerkt door een relatief zwakke rechtspositie van de minderjarige verdachte. Zo blijkt het vereiste dat de minderjarige moet instemmen met de schorsingsvoorwaarden in de praktijk doorgaans weinig om het lijf te hebben. Minderjarige verdachten die het voorarrest als zwaar ervaren, zullen immers met vrijwel alle schorsingsvoorwaarden instemmen om naar huis te mogen.<sup>33</sup> De instemming door de minderjarige is op zichzelf dan ook geen sterke waarborg tegen oneigenlijk gebruik van schorsingsvoorwaarden. Voorts valt op dat de werking van schorsingsvoorwaarden welhaast nooit wordt gebonden aan een termijn. In de praktijk kunnen schorsingsvoorwaarden dan ook maanden voortduren zonder dat de noodzaak en proportionaliteit van het voortduren daarvan opnieuw worden beoordeeld door een rechter.<sup>34</sup> Dit geldt ook voor ingrijpende vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende schorsingsvoorwaarden, met als uitzondering dat bij één van de onderzochte rechtbanken de looptijd van de avondklok als schorsingsvoorwaarde standaard wordt begrensd tot twee of drie maanden. Tot slot is gebleken dat sommige jeugdreclasserders zich – op grond van de schorsingsvoorwaarde die de minderjarige ertoe verplicht zich te houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering (art. 27, eerste lid, onder 1° BTJ) – zodanig veel vrij-

33 Zie ook: Van den Brink 2013, p. 286.

34 De advocaat van de minderjarige kan weliswaar verzoeken om wijziging van de schorsingsvoorwaarden. Uit de interviews met advocaten volgt echter dat het er in de praktijk doorgaans op neer komt dat de minderjarige of zijn ouders daarvoor wel eerst zelf aan de bel moeten trekken.

heid toe-eigenen om invulling te geven aan de schorsing dat zij zelfstandig beslissen tot vrijheidsbeperking van de minderjarige, bijvoorbeeld door een avondklok of locatieverbod als aanwijzing te geven (zie par. 8.5.2.2).<sup>35</sup> Het is echter de vraag of deze schorsingsvoorwaarde een 'voldoende duidelijke en voorzienbare' grondslag vormt voor de rechtmatige vrijheidsbeperking van een minderjarige onder artikel 12 IVBPR en artikel 2 Vierde Protocol EVRM (zie par. 2.7.2)

Aldus moet worden geconcludeerd dat de bescherming van minderjarigen tegen onrechtmatig en willekeurig gebruik van schorsingsvoorwaarden, zoals wordt voorgeschreven in het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten, in de praktijk niet structureel is gewaarborgd.

*Stap 2b: Indien de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis strikt noodzakelijk en proportioneel is: kan de voorlopige hechtenis ten uitvoer worden gelegd op een alternatieve plaats of wijze die minder ingrijpend is dan een voltijds verblijf in een justitiële jeugdinstelling?*

Indien de rechter zich bij stap 1) genoodzaakt voelt om de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte te gelasten, dient hij te bepalen waar en op welke wijze dit zal geschieden. De wet wijst de justitiële jeugdinstelling aan als een bestemming voor de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis van minderjarigen (artikel 8 Bjj). De rechter heeft op grond van artikel 493, derde lid Sv echter ook de mogelijkheid om de voorlopige hechtenis van een minderjarige op een andere 'geschikte plaats' ten uitvoer te leggen, bijvoorbeeld bij de minderjarige thuis. Ook kan de rechter op basis van deze bepaling beslissen om de voorlopige hechtenis in de vorm van nachtdetentie ten uitvoer te leggen. Hoewel de tekst van artikel 493, derde lid Sv de rechter er niet expliciet toe verplicht om deze alternatieve tenuitvoerleggingsmodaliteiten in overweging te nemen, volgt uit het op voorlopige hechtenis van minderjarigen betrekking hebbende internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten dat de rechter hiertoe wel gehouden is. De subsidiariteits- en proportionaliteitsgedachte, die impliciet ten grondslag liggen aan onder meer de rechtspraak van het EHRM en aanbevelingen van het Kinderrechtencomité met betrekking tot voorlopige hechtenis van minderjarigen, brengen immers met zich dat als de rechter beslist tot tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte, minder ingrijpende tenuitvoerleggingsmodaliteiten, waar mogelijk, de voorkeur verdienen. Hierbij geldt als uitgangspunt dat tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis in de vorm van (voltijds) insluiting van de minderjarige verdachte in een justitiële jeugdinstelling enkel als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast. Aldus zal de rechter ook in dit kader de onder stap 1) beschreven dubbele toets van subsidiariteit (lees: het zoeken naar minder ingrijpende, alternatieve modaliteiten) en proportionaliteit (lees: de belangenafweging) – *mutatis*

---

35 Dit is eveneens naar voren gekomen in: Van den Brink 2013.

*mutandis* – moeten toepassen om tot een passende tenuitvoerleggingsmodaliteit te komen.

#### Praktijk:

Nachtdetentie en huisarrest spelen in de voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen een beduidend minder prominente rol dan de schorsing onder voorwaarden. Dit beeld is al eerder naar voren gekomen in onderzoeken van Bos e.a. (nachtdetentie) en Terlouw & Kamphorst (elektronisch huisarrest) en wordt in het onderhavige onderzoek bevestigd.<sup>36</sup> Het overwegen van deze alternatieve tenuitvoerleggingsmodaliteiten lijkt bij de meeste rechters niet standaard onderdeel uit te maken van hun besluitvormingsproces, zoals de schorsing dit doorgaans wel doet. Opvallend is bovendien dat er voor wat betreft het gebruik van nachtdetentie en huisarrest in de praktijk grote verschillen bestaan tussen de arrondissementen.<sup>37</sup> Zo wordt nachtdetentie in sommige arrondissementen regelmatig toegepast, maar in andere arrondissementen in het geheel niet. Uit de interviews met rechters en andere professionele actoren uit de voorlopige hechtenispraktijk komt naar voren dat vooral praktische problemen in de weg (kunnen) staan aan het gebruik van nachtdetentie, zoals de bereikbaarheid van de afstand tussen de justitiële jeugdinrichting en de school van de minderjarige en de bereidheid van de school om mee te werken. Tegelijkertijd wordt er ook door respondenten op gewezen dat een structureler gebruik van nachtdetentie in sommige arrondissementen best mogelijk zou moeten zijn, maar dat er in de praktijk simpelweg te weinig aan wordt gedacht door rechters en de overige professionele actoren.

Ook de praktijk van het huisarrest verschilt per arrondissement. Zo wordt huisarrest in sommige arrondissementen – zij het sporadisch – gebruikt als alternatieve tenuitvoerleggingsvorm van voorlopige hechtenis, terwijl huisarrest in andere arrondissementen de vorm krijgt van een bijzondere voorwaarde die aan een schorsing kan worden verbonden. Rechtbanken blijken dus verschillende juridische titels te gebruiken om (vormen van) huisarrest op te baseren.<sup>38</sup> Dit heeft tot gevolg dat minderjarige verdachten die zich feitelijk in een soortgelijke situatie bevinden (lees: in huisarrest) een wezenlijk verschillende rechtspositie kunnen hebben. Als huisarrest wordt toegepast als tenuitvoerleggingsmodaliteit van voorlopige hechtenis gelden immers de termijnen van artikel 64 en 66 Sv, zal de in huisarrest doorgebrachte tijd bij veroordeling worden verrekend met de op te leggen straf (artikel 27 Sr) en kan de verdachte, indien uiteindelijk geen straf of maatregel wordt opgelegd, een verzoek tot schadevergoeding indienen (artikel 89 Sv). Deze rechtswaARBorgen gelden echter niet als huisarrest als bijzondere voorwaarde aan de schorsing wordt verbonden. Vooral het feit dat niet is gegarandeerd dat huisarrest als schorsingsvoorwaarde is gebonden aan

36 Bos e.a. 2006; Terlouw & Kamphorst 2002. Zie paragraaf 5.5.

37 Zie wederom ook: Bos e.a. 2006.

38 Dit is tevens gesignaleerd in het onderzoek van Van den Brink 2013.

termijnen, verdraagt zich slecht met het kinderrechtelijke uitgangspunt dat vrijheidsbeneming van minderjarigen in de voorfase van het strafproces slechts voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast.

### 10.2.3 Beslissing over de opheffing van de schorsing

Indien de voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte is geschorst onder voorwaarden, kan de rechter te allen tijde ambtshalve of op de vordering van de officier van justitie de opheffing van de schorsing bevelen en daarmee de voorlopige hechtenis (alsnog) ten uitvoer te leggen (artikel 82, eerste lid Sv). Reden kan zijn dat de verdachte de voorwaarden niet naleeft of dat bepaalde omstandigheden blijken te geven van het bestaan van het gevaar dat de verdachte zal vluchten. Uit het kader van kinder- en mensenrechten volgt evenwel dat de rechter hiermee terughoudend moet omgaan; tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis moet immers een uiterste maatregel zijn. Uit de systematiek die ten grondslag ligt aan dit uitgangspunt vloeit voort dat de rechter de schorsing enkel mag opheffen als hij ervan overtuigd is dat de schorsingsvoorwaarden niet langer volstaan om de doelstellingen die voortkomen uit de gronden van het onderliggende bevel tot voorlopige hechtenis te verwezenlijken (lees: om het acute gevaar af te wenden dat de verdachte vlucht, de waarheidsvinding belemmert, recidiveert of maatschappelijke onrust veroorzaakt) en de rechter van oordeel is dat de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis om die reden strikt noodzakelijk en proportioneel is. Dit veronderstelt dat de rechter eerst moet nagaan of kan worden volstaan met minder ingrijpende middelen, bijvoorbeeld met een waarschuwing en/of een wijziging c.q. aanscherping van de schorsingsvoorwaarden (vgl. de subsidiariteitstoets bij stap 1 en 2a in par. 10.2.2). Voorts dient de rechter te beoordelen of de strafvorderlijke belangen die met de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis worden gediend zwaarder wegen dan de belangen van de verdachte om zijn proces in voorwaardelijke vrijheid af te wachten en gevrijwaard te blijven van tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis (de proportionaliteitstoets *stricto sensu*; zie par. 10.2.4). Slechts als de rechter op basis van deze dubbele toets vaststelt dat de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis strikt noodzakelijk en proportioneel is, kan hij overgaan tot de opheffing van de schorsing. In dat geval dient de rechter vervolgens te beoordelen of de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis kan geschieden op een alternatieve plaats of wijze die minder ingrijpend is dan een voltijds verblijf in een justitiële jeugdinstelling (vgl. par. 10.2.2, stap 2b).

#### Praktijk:

In de voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen lijkt de opheffing van de schorsing als reactie op overtredingen van schorsingsvoorwaarden – uitzonderingen daargelaten – vooral een sterk punitief c.q. corrigerend karakter te hebben, hetgeen in belangrijke mate is ingegeven op grond van “pedagogische” overwegingen. De wijze waarop rechters de opheffing van

de schorsing benaderen, kenmerkt zich door het idee dat het vanuit pedagogisch oogpunt belangrijk is om “consequent” te reageren op overtredingen van schorsingsvoorwaarden en daarmee een duidelijk “signaal” af te geven richting te minderjarige dat de voorwaarden niet vrijblijvend zijn.<sup>39</sup> De eerdere schorsing van de voorlopige hechtenis lijkt hierbij te worden beschouwd als een “kans” die de minderjarige heeft gekregen, maar die hij vervolgens, gelet op de overtreding van de schorsingsvoorwaarden, niet heeft gegrepen. Hierop moet in eerste instantie (stevig) worden gereageerd. Toch betekent dit niet dat een vordering van de officier van justitie tot opheffing van een schorsing in alle gevallen daadwerkelijk resulteert in de opheffing van de schorsing en de insluiting van de minderjarige verdachte in een justitiële jeugdinstelling. Afhankelijk van onder meer de ernst van de overtreding van de schorsingsvoorwaarden, de verklaring die de verdachte daarvoor geeft en de houding van de verdachte (lees: neemt hij verantwoordelijkheid?; toont hij berouw?), geeft de rechter de minderjarige soms een ‘nieuwe kans’ door ofwel de schorsing niet op te heffen en te volstaan met een waarschuwing, ofwel de schorsing op te heffen, maar direct of na korte tijd weer te schorsen onder dezelfde, dan wel gewijzigde voorwaarden (zie par. 7.6.1).

Aldus betreft de beslissing van de rechter over de opheffing van de schorsing in de praktijk doorgaans niet zozeer een beoordeling of met de eerder aan de schorsing verbonden voorwaarden kan blijven worden volstaan om de uit de gronden van het onderliggende bevel tot voorlopige hechtenis voortvloeiende strafvorderlijke doelstellingen te verwezenlijken, doch eerder het bepalen van een pedagogisch wenselijke reactie op het overtreden van schorsingsvoorwaarden. Tegen de achtergrond van een praktijk waarin door rechters soms op basis van pedagogische overwegingen ruimhartiger wordt omgegaan met de criteria voor het bevelen van voorlopige hechtenis als zij voornemens zijn om direct tot schorsing over te gaan en schorsingsvoorwaarden ruim worden toegepast om hulpverleningsdoelstellingen na te streven, legt de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met de opheffing van de schorsing een kwetsbaarheid bloot in de bescherming van minderjarige verdachten tegen onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming, zoals voorgeschreven in artikel 37(b) IVRK, artikel 9, eerste lid IVBPR en artikel 5, eerste lid EVRM. Via deze weg is het immers mogelijk dat bijvoorbeeld het op oneigenlijke (schaduw)gronden bevelen van voorlopige hechtenis om te kunnen schorsen onder voorwaarden met als doel om daarmee vroegtijdig ambulante hulpverlening in te zetten, uiteindelijk toch resulteert in de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis, terwijl daarvoor strikt genomen een legitieme grondslag ontbreekt in het wettelijke kader van artikel 67 en 67a Sv en het op voorlopige hechtenis van minderjarigen betrekking hebbende kader van kinder- en mensenrechten.

---

39 Ook jeugdreclasserders en officieren van justitie hanteren een dergelijke benadering bij het respectievelijk ‘terugmelden’ van de verdachte en vorderen van de opheffing van de schorsing (zie par. 8.5.3 en 8.2.5).

#### 10.2.4 Belangenafweging

In het voorgaande is duidelijk geworden dat in zowel de ‘bevelsbeslissing’ (par. 10.2.1, stap 3), de ‘tenuitvoerleggingsbeslissing’ (par. 10.2.2, stap 1) als de beslissing over de opheffing van de schorsing (par. 10.2.3) een belangenafweging besloten ligt. Dergelijke belangenafwegingen zijn complexe exercities. De rechter moet immers veelsoortige belangen afwegen, waarbij een gemeenschappelijke schaal in eerste opzicht lijkt te ontbreken (lees: het probleem van incommensurabiliteit). Om de rechter zich hiervan bewust te maken en hierbij te helpen, is in paragraaf 3.4 een model geïntroduceerd voor een methodisch doordachte, kinder- en mensenrechtenconforme belangenafweging in het kader van de rechterlijke besluitvorming inzake de voorlopige hechtenis.

Dit model<sup>40</sup> komt er kort gezegd op neer dat de rechter allereerst de relevante belangen dient te selecteren, waarbij kan worden gedacht aan strafvorderlijke belangen, belangen van persoonlijke vrijheid van de minderjarige, belangen van een eerlijk proces en pedagogische belangen van vroegtijdig ingrijpen. Vervolgens dient de rechter de geselecteerde belangen zo concreet mogelijk te definiëren op basis van de feiten en omstandigheden van het geval, waarna de rechter de geselecteerde en concreet gedefinieerde belangen opdeelt in twee clusters: ‘publieke belangen die met de voorlopige hechtenis worden gediend’ en ‘individuele belangen van de verdachte om zijn proces in vrijheid af te wachten’. Hierbij dienen de ‘publieke belangen die met voorlopige hechtenis worden gediend’ voort te vloeien uit de – door het EHRM aanvaardbaar geachte – wettelijke gronden op basis waarvan het bevel tot voorlopige hechtenis is afgegeven (lees: strafvorderlijke belangen). Het cluster ‘belangen van de verdachte om zijn proces in vrijheid af te wachten’ kan – aan de hand van de kinderrechtelijke notie ‘belang van het kind’ en de in paragraaf 3.4.4.3 geformuleerde vuistregels – worden gevuld met de geselecteerde en concreet gedefinieerde belangen die zijn te herleiden tot de categorieën belangen van persoonlijke vrijheid, belangen van een eerlijk proces en pedagogische belangen van vroegtijdig ingrijpen (zie par. 3.4.5.1).

De rechter kan deze geclusterde belangen vervolgens afwegen door eerst in kaart te brengen op welke (clusters van) belangen inbreuk zou worden gemaakt als de voorlopige hechtenis wel/niet zou worden bevolen c.q. tenuitvoergelegd en wat de (hypothetische) gevolgen daarvan zijn. Op basis daarvan dient de rechter de ernst van de inbreuk op die belangen te bepalen. Alvorens daadwerkelijk tot een afweging te kunnen komen, zal de rechter vervolgens eerst (de inbreuken op) de belangen commensurabel moeten maken. Dit kan de rechter doen door een gemeenschappelijk gezichtspunt te bepalen. Een dergelijk gezichtspunt kan in dit verband worden gevonden in de ‘mensenrechtelijke schade’ die het wel/niet bevelen c.q. tenuitvoer-

---

40 Zie voor de theoretische onderbouwing van dit model: paragrafen 3.3 en 3.4. Zie voor kanttekeningen bij de praktische toepasbaarheid van dit model: paragraaf 3.5.3.



leggen van voorlopige hechtenis met zich zal brengen.<sup>41</sup> Als de rechter dit gezichtspunt hanteert, zal hij de eerder vastgestelde ernst van de inbreuk op de belangen als het ware 'vertalen' naar c.q. duiden in termen van concrete 'mensenrechtelijke schade' (zie par. 3.4.5.2).

In deze benadering komt de rechterlijke belangenafweging inzake de voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte niet zozeer neer op een afweging van uiteenlopende belangen, doch op een vergelijking van de (ernst van de) 'mensenrechtelijke schade' die – afhankelijk van de te nemen beslissing – het bevelen versus niet-bevelen van voorlopige hechtenis, het tenuitvoerleggen versus schorsen van voorlopige hechtenis, dan wel het opheffen versus niet-opheffen van de schorsing met zich kan brengen. Bij deze afweging c.q. vergelijking geldt als uitgangspunt dat *in abstracto* de individuele belangen van de minderjarige verdachte om zijn proces in vrijheid af te wachten zwaarder wegen dan de publieke belangen die worden gediend met voorlopige hechtenis, tenzij *in het concrete geval* de inbreuk op de publieke belangen door het achterwege laten van (tenuitvoerlegging van) voorlopige hechtenis meer 'mensenrechtelijke schade' oplevert dan de inbreuk op de individuele belangen van de minderjarige verdachte door (tenuitvoerlegging van) voorlopige hechtenis. Slechts dan zal de rechter kunnen beslissen tot het bevelen, dan wel tenuitvoerleggen (lees: niet-schorsen of opheffen van de schorsing) van de voorlopige hechtenis (zie par. 3.4.5.3).

#### 10.2.5 Motivering

Tot slot dient de rechter zijn beslissingen in het kader van de voorlopige hechtenis te motiveren (vgl. art. 78, tweede lid Sv en art. 24, eerste lid Sv). Uit het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten volgt dat dit extra belangrijk is wanneer het gaat om voorlopige hechtenis van een minderjarige. Transparante besluitvorming is noodzakelijk om te kunnen waarborgen dat voorlopige hechtenis van minderjarigen daadwerkelijk op een rechtmatige en niet-willekeurige wijze en slechts als een uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur wordt toegepast (zie par. 3.5.2). Dit betekent dat de rechter in de motivering van zijn voorlopige hechtenis-

---

41 Met 'mensenrechtelijke schade' wordt bedoeld op schade die het wel/niet bevelen c.q. tenuitvoerleggen van voorlopige hechtenis toebrengt aan belangen die uitdrukkelijk worden erkend in het internationale en Europese kader van (kinder- en) mensenrechten met betrekking tot het (jeugd)strafrecht. Dit kader geeft er blijk van te strekken tot bescherming van belangen van de verdachte, maar ook oog te hebben voor de bescherming van publieke belangen die betrekking hebben op een deugdzzaam verloop van het strafproces en het waarborgen van veiligheid en rust in de samenleving. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat de belangen van de gemeenschap uiteindelijk kunnen worden teruggevoerd tot belangen van individuen en hun mensenrechten, waarmee de belangen van de gemeenschap en de belangen van de verdachte commensurabel worden gemaakt. Dit betekent dat zowel (tenuitvoerlegging van) voorlopige hechtenis als het achterwege blijven daarvan 'mensenrechtelijke schade' kan opleveren. Zie hierover: paragrafen 3.3 en 3.4.



beslissing op basis van de feiten en omstandigheden van het geval inzicht zal moeten geven in de wijze waarop hij invulling heeft gegeven aan de bovenstaande stappen van het besluitvormingsschema. Dit veronderstelt dat de motiveringsplicht van de rechter betrekking heeft op de bevelsbeslissing (zoals artikel 78, tweede lid Sv reeds uitdrukkelijk voorschrijft), maar ook uitstrekt tot de tenuitvoerleggingsbeslissing. De rechter dient aldus in artikel 493, eerste lid Sv een verplichting te lezen om te motiveren waarom hij de voorlopige hechtenis wel of niet schorst. Indien de rechter wel tot schorsing overgaat, dient hij inzichtelijk te maken waarom hij bepaalde bijzondere voorwaarden aan de schorsing verbindt en wat daarmee wordt beoogd (vgl. art. 493, zes lid Sv jo. art. 27, eerste lid BTJ). Indien de rechter beslist om de voorlopige hechtenis niet te schorsen, is hij ertoe gehouden zijn beslissing over de plaats en de wijze van tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis te onderbouwen (vgl. art. 493, derde lid Sv en art. 78, vierde lid Sv). Deze vergaande motiveringsplicht moet worden beschouwd als een minimumvoorwaarde voor een rechtmatige en niet-willekeurige voorlopige hechtenisbeslissing en krijgt – bij voorkeur zowel mondeling als schriftelijk – gestalte in voor de minderjarige verdachte begrijpelijke bewoordingen.

#### Praktijk:

In het onderhavige onderzoek is op basis van observaties, inzage in dossiers en interviews een beeld naar voren gekomen van een voorlopige hechtenispraktijk waarin grote verschillen bestaan tussen rechtbanken – en rechters onderling – in de wijze waarop met de motiveringsplicht wordt omgegaan (zie par. 7.2.5). Rechters-commissarissen motiveren beslissingen over de inbewaringstelling van minderjarigen doorgaans zowel mondeling als schriftelijk. Dit is bij beslissingen van de raadkamer daarentegen niet standaard het geval: slechts bij twee van de vijf onderzochte rechtbanken biedt het werkproces van de raadkamer ruimte om de beslissing over de gevangenhouding mondeling te motiveren ten overstaan van de minderjarige verdachte. Voorts is gebleken dat bij verschillende rechtbanken door rechters-commissarissen en raadkamers in de mondelinge, maar vooral de schriftelijke motivering veelvuldig gebruik wordt gemaakt van standaardzinnen (lees: tekstblokken) die niet of nauwelijks zijn toegespitst op het individuele geval. In één van de onderzochte rechtbanken wordt door de raadkamer zelfs gewerkt met een ‘kruisjesformulier’, waarop de gronden voor voorlopige hechtenis zonder nadere motivering worden aangevinkt. In deze rechtbank worden raadkamerbeslissingen over de voorlopige hechtenis van minderjarigen noch mondeling, noch schriftelijk gemotiveerd. Hier staat tegenover dat een rechter-commissaris in een andere rechtbank zijn beslissingen over de inbewaringstelling van minderjarige verdachte juist bijzonder uitvoerig motiveert, zowel mondeling als schriftelijk. Niettemin moet – in lijn met de conclusies uit de onderzoeken van Crijns, Leeuw & Wermink en het College voor de Rechten van de Mens ten aanzien van de motivering

van voorlopige hechtenisbeslissingen in commune strafzaken<sup>42</sup> – worden geconstateerd dat in deze sterk gedifferentieerde praktijk niet is gegarandeerd dat beslissingen van rechters over de voorlopige hechtenis van minderjarigen worden voorzien van een deugdelijke, op het individuele geval toegespitste motivering.<sup>43</sup> Vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief kan worden gesteld dat hiermee onvoldoende recht gedaan wordt aan het belang van transparante besluitvorming voor het waarborgen van een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur.

### 10.3 KNELPUNTEN OP DRIE NIVEAUS UITGELICHT

Uit het voorgaande volgt dat op drie niveaus knelpunten bestaan die in de weg staan, althans niet bijdragen aan het structureel waarborgen van een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarige verdachten in het Nederlandse jeugdstrafrecht: (1) het wettelijke kader, (2) de rechterlijke besluitvorming en (3) het stelsel en de organisatie van instanties en voorzieningen binnen de jeugdstrafrechtspraktijk. In deze paragraaf wordt op elk van de niveaus een drietal knelpunten uitgelicht.

#### 10.3.1 Het wettelijke kader

In deze subparagraaf wordt een aantal fundamentele knelpunten in het huidige wettelijke kader van de voorlopige hechtenis van minderjarigen aan de orde gesteld die achtereenvolgens betrekking hebben op het schorsingsmodel (par. 10.3.1.1), de wettelijke gronden voor voorlopige hechtenis (par. 10.3.1.2) en de wettelijke termijnen van voorlopige hechtenis (par. 10.3.1.3). Uiteindelijk zal de analyse van deze knelpunten leiden tot de conclusie dat het huidige wettelijke systeem niet langer houdbaar is en dat een fundamentele herziening noodzakelijk is om de knelpunten te ondervangen. In paragraaf 10.4 zal vervolgens daadwerkelijk een aanzet worden gegeven tot de ontwikkeling van een nieuw wettelijk kader voor de voorlopige hechtenis van minderjarigen.

##### 10.3.1.1 *Het schorsingsmodel*

Een eerste en tevens het meest fundamentele knelpunt in het wettelijke kader betreft de systematiek van het daarin neergelegde ‘schorsingsmodel’ dat ten grondslag ligt aan de ‘tweelagige’ besluitvorming, waarin de rechter

42 Crijns, Leeuw & Wermink 2016(a) en (b); College voor de Rechten van de Mens 2017. Zie paragraaf 5.4.2.

43 Dit wordt door verschillende geïnterviewde rechters, officieren van justitie en vooral advocaten als een groot knelpunt ervaren.

eerst een beslissing moet nemen over het al dan niet bevelen van de voorlopige hechtenis en, indien dit bevel wordt afgegeven, vervolgens moet beslissen of dit bevel ten uitvoer wordt gelegd of dat de tenuitvoerlegging daarvan wordt geschorst onder voorwaarden. In dit model hebben minder ingrijpende (niet-vrijheidsbenemende) alternatieven voor voorlopige hechtenis de vorm van bijzondere voorwaarden die kunnen worden verbonden aan de schorsing van de tenuitvoerlegging van een bevel tot voorlopige hechtenis. Dit model heeft echter een aantal inherent problematische implicaties, waarvan er drie worden uitgelicht.

1. *In het schorsingsmodel ligt een risico voor een aanzuigende werking van de schorsing onder voorwaarden besloten die kan leiden tot onrechtmatige bevelen tot voorlopige hechtenis.*

In de systematiek van het huidige model heeft de rechter bij zijn beslissing op de vordering van de officier van justitie in eerste instantie slechts twee opties: óf de voorlopige hechtenis – het zwaarste dwangmiddel in het Nederlandse jeugdstrafrecht – wordt bevolen, óf de verdachte wordt onvoorwaardelijk in vrijheid gesteld. Pas nadat de rechter de voorlopige hechtenis heeft bevolen, komt een breed scala aan (alternatieve) minder ingrijpende maatregelen beschikbaar in de vorm van bijzondere voorwaarden die aan een schorsing kunnen worden verbonden.<sup>44</sup> Dit impliceert dat de rechter in gevallen waarin hij het weliswaar niet nodig vindt om de minderjarige verdachte op titel van voorlopige hechtenis in een justitiële jeugd-inrichting te plaatsen of te houden, maar het tegelijkertijd niet wenselijk en/of verantwoord vindt om de minderjarige verdachte zonder enige vorm van toezicht en begeleiding of andere voorwaarden naar huis te sturen in een lastig parket wordt gebracht. De rechter kan zich in dergelijke gevallen genoodzaakt voelen om toch een bevel tot voorlopige hechtenis af te geven om vervolgens te kunnen schorsen onder voorwaarden, terwijl de zaak zich op basis van een strikte lezing van de wettelijke criteria voor voorlopige hechtenis, als neergelegd in artikel 67 en 67a Sv, eigenlijk niet leent voor een dergelijk bevel.<sup>45</sup> Dit kan dan ook een directe weerslag hebben op de rechtmatigheid van het bevel tot voorlopige hechtenis.

Door diverse rechtswetenschappers is erop gewezen dat het bevelen van voorlopige hechtenis om vervolgens direct te schorsen onder bijzondere voorwaarden welhaast per definitie problemen met zich brengt met betrekking tot de gronden voor een dergelijk bevel.<sup>46</sup> Het voorschrift van artikel 67a, eerste lid, onder b Sv bepaalt immers dat een bevel tot voorlopige hechtenis, behoudens de grond van vluchtgevaar, slechts kan worden afgegeven als sprake is van een “gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid, welke de onverwijldde vrijheidsbeneming vordert”. Aan dit criterium

44 Zie paragrafen 4.4.3.2 en 4.6.

45 Zie paragrafen 7.4.2.3, 7.4.3, 7.4.4.3 en 7.7.1.

46 Vgl. Van Veen 1974, p. 164-165; Reijntjes 1994, p. 138-139; Corstens 2014, p. 472-474. Zie paragraaf 4.4.3.2.

is per definitie niet voldaan in gevallen waarin een rechter de voorlopige hechtenis beveelt in de wetenschap dat hij vervolgens de tenuitvoerlegging van dit bevel direct zal schorsen onder niet-vrijheidsbenemende bijzondere voorwaarden.<sup>47</sup> Dit betekent strikt genomen dat in dergelijke gevallen een wettelijke grondslag voor een bevel tot voorlopige hechtenis ontbreekt, hetgeen impliceert dat het bevelen van voorlopige hechtenis onrechtmatig moet worden geacht in de zin van artikel, 5 eerste lid EVRM, artikel 37(b) IVRK en artikel 9, eerste lid IVBPR. Dit brengt de rechter in een lastige situatie, waarin de systematiek van het schorsingsmodel hem er als het ware toe dwingt om eerst een 'onrechtmatig' bevel tot voorlopige hechtenis af te geven om pas daarna in de gelegenheid te zijn om de noodzakelijk c.q. wenselijk geachte voorwaarden te verbinden aan de invrijheidstelling van de verdachte.

Deze systematiek brengt dus met zich dat de rechter er impliciet toe wordt aangezet om het bevelen van voorlopige hechtenis niet te beperken tot gevallen waarin hij de onverwijilde vrijheidsbeneming van de verdachte noodzakelijk acht, maar daartoe ook over te gaan in gevallen waarin hij de *onvoorwaardelijke* invrijheidstelling van de verdachte onwenselijk of onverantwoord acht. In een model waarin het bevelen van voorlopige hechtenis ertoe leidt dat in het kader van de schorsing een ruim en gedifferentieerd aanbod aan interventies beschikbaar komt, terwijl het afwijzen van een vordering tot voorlopige hechtenis automatisch leidt tot een onvoorwaardelijke invrijheidstelling, behoeft het weinig voorstellingsvermogen om te bedenken dat de schorsing eenvoudig tot een doel op zich kan verworden en dat de wenselijkheid van een schorsing onder voorwaarden van invloed kan zijn op wijze waarop de rechter invulling geeft aan de wettelijke criteria voor het bevelen van voorlopige hechtenis. Hiermee ligt in het schorsingsmodel besloten dat de schorsing een aanzuigende werking kan hebben ten aanzien van het bevelen van voorlopige hechtenis, waardoor weinig vorderingen tot voorlopige hechtenis worden afgewezen.

Dat weinig vorderingen worden afgewezen, komt ook in kwantitatieve zin naar voren in het verrichte observatieonderzoek: tijdens de 201 bijgewoonde voorgeleidingen en raadkamerzittingen, waar is beslist over een vordering tot inbewaringstelling of (verlenging van de) gevangenhouding, zijn slechts acht vorderingen afgewezen en werd dus 193 maal de inbewaringstelling of (verlenging van de) gevangenhouding bevolen, waarbij in 80 gevallen werd beslist om dat bevel niet ten uitvoer te leggen, maar te schorsen.<sup>48</sup> Bovendien is in paragraaf 7.7.1 uiteengezet hoe de schorsing

---

47 Als een bevel tot voorlopige hechtenis direct wordt geschorst en de verdachte daarmee (voorwaardelijk) in vrijheid wordt gesteld, is immers kennelijk geen sprake van een gewichtige reden die de *onverwijilde vrijheidsbeneming* van de verdachte vordert.

48 Zie tabel 6.2 en bijlage 2. Deze cijfers kunnen niet worden beschouwd als representatief voor de gehele Nederlandse voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen (zie par. 6.7.3). Niettemin komt ook uit het kwantitatief ingestoken onderzoek van Van den Brink e.a. (2017) een beeld naar voren van een praktijk waarin weinig vorderingen tot voorlopige hechtenis van minderjarige verdachten worden afgewezen en veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de schorsing onder voorwaarden.

van invloed kan zijn op de beslissing tot het bevelen van voorlopige hechtenis en is in paragraaf 7.7.5 beschreven hoe de pedagogische benadering in jeugdzaken – en de daarmee samenhangende invloed van de adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming en jeugdreclassering (par. 8.7.2) – de aanzuigende werking van de schorsing lijkt te versterken. Uit het observatieonderzoek en de interviews met rechters blijkt onder meer dat sommige rechters zo nu en dan de ernstige bezwaren sneller aannemen, de gronden ruimer toepassen of het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid Sv minder strikt toepassen als zij voornemens zijn de voorlopige hechtenis te schorsen om bijvoorbeeld een hulpverleningstraject te kunnen starten. Hiermee lijkt de systematiek van het schorsingsmodel aldus praktijken in de hand te werken waarin rechters soms wel erg soepel en creatief (moeten) omgaan met de wettelijke criteria voor het bevelen van voorlopige hechtenis om de schorsing onder voorwaarden mogelijk te maken; praktijken die hiermee op gespannen voet staan met het uit Europese en internationale kinder- en mensenrechtstandaarden voortvloeiende rechtmatigheidsvereiste en het verbod op willekeur, zoals die gelden voor de toepassing van voorlopige hechtenis ten aanzien van minderjarigen.

Hierbij kan de kanttekening worden geplaatst dat een bevel tot voorlopige hechtenis waarvan de tenuitvoerlegging direct wordt geschorst niet daadwerkelijk leidt tot vrijheidsbeneming van de minderjarige verdachte. Niettemin kan de schorsing door de rechter op grond van artikel 82, eerste lid Sv te allen tijde worden opgeheven, hetgeen tenuitvoerlegging van het eerder afgegeven bevel tot voorlopige hechtenis en dus alsnog vrijheidsbeneming van de minderjarige tot gevolg heeft. Het voorschrift van artikel 82, eerste lid Sv biedt de rechter geen enkele inhoudelijke sturing bij een beslissing over de opheffing van de schorsing. Uit het observatieonderzoek en de interviews met rechters blijkt dat in de praktijk bij een beslissing op een vordering tot opheffing van de schorsing de gronden waarop het onderliggende bevel tot voorlopige hechtenis is gebaseerd veelal niet of nauwelijks een rol spelen en dat het veronderstelde pedagogische belang van “consequent” reageren op een overtreding van de schorsingsvoorwaarden veelal een centrale rol inneemt in deze beslissing. Het in de Nederlandse wet neergelegde schorsingsmodel kent, zodra een bevel tot voorlopige hechtenis eenmaal is afgegeven en is geschorst, niet of nauwelijks (aanvullende) waarborgen tegen onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming. Dit onderstreept het belang dat de rechtmatigheid en niet-willekeurigheid van het onderliggende bevel tot voorlopige hechtenis stevig is gewaarborgd. Zoals hierboven is geschetst, maakt de systematiek van het schorsingsmodel dit lastig.

2. *Het schorsingsmodel biedt weinig waarborgen tegen onrechtmatigheid en willekeur in beslissingen over de schorsing en schorsingsvoorwaarden*

Het EHRM heeft in zijn rechtspraak een viertal “*basic acceptable reasons*” ontwikkeld op basis waarvan de rechter kan afwijken van het uitgangspunt dat de verdachte zijn proces in vrijheid mag afwachten. Deze betreffen – kort gezegd – het gevaar voor vlucht, belemmering van de waarheidsvinding,

recidive en maatschappelijke onrust. In de Nederlandse wetgeving zijn deze “reasons” te herkennen in de gronden voor het bevelen van voorlopige hechtenis, zoals neergelegd in artikel 67, eerste en twee lid Sv. In de systematiek van het schorsingsmodel zou dit evenwel ook moeten betekenen dat deze “reasons” de enige redenen zijn die kunnen rechtvaardigen dat de tenuitvoerlegging van een bevel tot voorlopige hechtenis *niet* wordt geschorst. Dit impliceert dat er in het schorsingsmodel een verband moet zijn tussen de gronden op basis waarvan de voorlopige hechtenis is bevolen en de beslissing over de schorsing daarvan, waarbij – voortvloeiend uit het subsidiariteitsbeginsel<sup>49</sup> en het kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunt dat voorlopige hechtenis een uiterste middel is – slechts van schorsing mag worden afgezien als de uit de gronden voor voorlopige hechtenis voortvloeiende strafvorderlijke doelstellingen niet met minder ingrijpende middelen (lees: schorsingsvoorwaarden) kunnen worden verwezenlijkt.

Uit het observatieonderzoek blijkt echter dat in de praktijk het verband tussen de gronden van het bevel tot voorlopige hechtenis en de beslissing om de tenuitvoerlegging daarvan niet te schorsen niet altijd is te herkennen (par. 7.7.2). Rechters lijken in het kader van de schorsingsbeslissing een grote discretionaire beslisvrijheid te voelen en daarbij een beoordelingskader te hanteren waarin de belangen c.q. factoren die in de weg kunnen staan aan een schorsing soms wel, maar lang niet altijd zijn te herleiden naar de gronden waarop het bevel tot voorlopige hechtenis is gebaseerd. Zo is gebleken dat in de praktijk de ernst van het feit regelmatig een cruciale factor is in de schorsingsbeslissing, ongeacht de gronden voor het afgegeven bevel tot voorlopige hechtenis, en dat ook de opvatting van de rechter of de verdachte ‘een kans verdient’ soms sterk van invloed is op de schorsingsbeslissing. Een oorzaak hiervoor kan worden gevonden in de systematiek van het schorsingsmodel, waarin, zodra het bevel tot voorlopige hechtenis eenmaal is afgegeven, de schorsingsbeslissing eenvoudig verwordt tot een beslissing met een eigen – door de rechter te bepalen – beoordelingskader.<sup>50</sup> Voorts draagt de formulering van artikel 493, eerste lid Sv ook niet bij aan het waarborgen van het in stand houden van het verband tussen de gronden voor het bevel tot voorlopige hechtenis en de schorsingsbeslissing, noch aan

49 Deze subsidiariteitstoets ligt besloten in de standaardoverwegingen van het EHRM in het kader van artikel 5, eerste lid (c) jo. derde lid EVRM (zie paragraaf 3.2.3). Zoals is beschreven in paragraaf 4.3.4, vloeit de begrenzende rol van het subsidiariteitsbeginsel ten opzichte van het gebruik van alternatieven voor voorlopige hechtenis tevens voort uit de onschuldpresumptie en het dwangmiddelkarakter van de voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht.

50 De systematiek van het schorsingsmodel leidt dus in de praktijk weliswaar tot interactie tussen de bevelsbeslissing en de tenuitvoerleggingsbeslissing (par. 7.7.1), maar waarborgt niet de eerbiediging van het uit het subsidiariteitsvereiste voortvloeiende vereiste dat de gronden van het bevel tot voorlopige hechtenis het beoordelingskader van de schorsingsbeslissing bepalen. De systematiek lijkt loskoppeling van de gronden van het bevel tot voorlopige hechtenis en het beoordelingskader van de schorsingsbeslissing zelfs in de hand te werken door het bevel tot voorlopige hechtenis en de schorsing daarvan als losse beslissingen in de wet op te nemen.



de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel. Dit voorschrift bepaalt dat de rechter na het bevelen van de voorlopige hechtenis moet ‘nagaan’ of de tenuitvoerlegging van dat bevel kan worden geschorst, maar geeft daarbij geen enkele inhoudelijke sturing aan de schorsingsbeslissing. Bovendien is gebleken dat rechters de betekenis van de term ‘nagaan’ in deze bepaling uiteenlopend interpreteren.

Ook de regeling van de bijzondere voorwaarden die aan de schorsing kunnen worden verbonden, als neergelegd in artikel 493, zesde lid Sv jo. artikel 27 BTJ, maakt de verhouding tussen de voorlopige hechtenis en de schorsing er voor de rechter niet duidelijker op. In deze regeling lijkt “gedragsbeïnvloeding” als grondslag te worden gesteld voor het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis. Volgens de Memorie van Toelichting<sup>51</sup> is met de regeling van de bijzondere voorwaarden beoogd tegemoet te komen aan de “behoefte aan verruiming van de mogelijkheden om in de fase van de voorlopige hechtenis, vooruitlopend op een veroordeling door de rechter, alvast te kunnen starten met een vorm van gedragsbeïnvloeding evenals aan een duidelijke wettelijke grondslag daarvoor.”<sup>52</sup> Hiermee wordt afgeweken van de op het subsidiariteitsbeginsel gebaseerde ratio van de schorsing onder voorwaarden die de wetgever oorspronkelijk voor ogen had, namelijk dat door het stellen van bijzondere voorwaarden met de schorsing van de voorlopige hechtenis dezelfde doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt als met de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Ook is deze grondslag niet in lijn met de uitgangspunten die zijn geformuleerd in de rechtspraak van het EHRM in het kader van artikel 5, eerste lid (c) en derde lid EVRM, waaruit volgt dat interventies die als alternatief voor voorlopige hechtenis worden gebruikt, moeten strekken tot verwezenlijking van de strafvorderlijke doelstellingen van de voorlopige hechtenis en deze interventies niet ingrijpender mogen zijn dan noodzakelijk is voor het realiseren van deze doelstellingen.

Gedragsbeïnvloeding zou weliswaar een *middel* kunnen zijn waarmee recidivegevaar kan worden afgewend en dus een mogelijk legitieme doelstelling van voorlopige hechtenis kan worden verwezenlijkt, maar gedragsbeïnvloeding is als zodanig niet erkend als legitieme doelstelling van de voorlopige hechtenis – noch in de rechtspraak van het EHRM, noch in artikel 67a, eerste en tweede lid Sv – en zou dus ook niet de grondslag mogen zijn voor het verbinden van bijzondere voorwaarden aan een schorsing.<sup>53</sup> Daar komt bij dat het met gedragsbeïnvloedende schorsingsvoorwaarden ‘vooruitlopen op een veroordeling’ onmiskenbaar spanning oplevert met de

51 Dit betreft de Memorie van Toelichting op de regeling die aanvankelijk was opgenomen in het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen (BGJ), maar sinds 1 april 2014 is te vinden in het Besluit Tenuitvoerlegging Jeugdstrafrecht (BTJ).

52 *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 332, nr. 3, p. 14. Zie paragraaf 4.5.2.

53 Zie ook: Uit Beijerse 2009, p. 316-319.



onschuldpresumptie, een fundamenteel beginsel dat is erkend in verschillende internationale en Europese kinder- en mensenrechtenstandaarden.<sup>54</sup>

Bovendien draagt het introduceren van een dergelijke ‘zelfstandige’ grondslag voor het stellen van bijzondere schorsingsvoorwaarden bij aan het reeds in de systematiek van het schorsingsmodel besloten liggende risico dat de schorsing verwordt tot een zelfstandig kader voor interventies met eigen doelstellingen. Zoals in paragrafen 7.7.2 en 8.7.3 is beschreven, is hier in de praktijk ook sprake van: bijzondere voorwaarden worden door sommige rechters niet alleen ingezet voor de verwezenlijking van – in internationale en Europese kinderrechtenstandaarden en artikel 67a, eerste en tweede lid Sv erkende – strafvorderlijke doelstellingen van voorlopige hechtenis, maar ook om ‘hulpverleningsdoelstellingen’ na te streven, waarbij de voorlopige hechtenis fungeert als ‘stok achter de deur’ om naleving van de voorwaarden af te dwingen.

Het bovenstaande overziend, kan worden gesteld dat de uit het Europese en internationale kader van kinder- en mensenrechten voortvloeiende verhouding tussen de voorlopige hechtenis en (de beslissing over) alternatieve interventies in de voorfase van het strafproces binnen het in de Nederlandse wetgeving neergelegde schorsingsmodel eenvoudig kan vertroebelen. De systematiek van het schorsingsmodel, het gebrek aan inhoudelijke sturing in het voorschrift van artikel 493, eerste en zesde lid Sv en de introductie van een ‘zelfstandige’ grondslag in de regeling van de schorsingsvoorwaarden, kunnen met zich brengen dat de schorsing onder voorwaarden als het ware wordt losgeweekt van de voorlopige hechtenis en een zelfstandige positie krijgt. Dit kan tot gevolg hebben dat de rechter zich in de context van de schorsingsbeslissing niet gebonden acht aan de strikte kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunten en principes die betrekking hebben op de voorlopige hechtenis. In dat geval biedt de Nederlandse wettelijke regeling nauwelijks (aanvullende) waarborgen tegen onrechtmatige en willekeurige beslissingen over de schorsing, de schorsingsvoorwaarden en de opheffing van de schorsing.

---

54 Het in artikel 493, zesde lid, derde volzin Sv jo. artikel 27, vijfde lid BTJ neergelegde vereiste dat een verdachte moet instemmen met bijzondere voorwaarden die aan een schorsing worden verbonden, dient volgens de wetgever ter voorkoming dat de impressie ontstaat dat de minderjarige verdachte als veroordeelde wordt behandeld (zie par. 4.5.2). Niettemin wordt de spanning met de onschuldpresumptie hiermee niet opgeheven. Instemming met de voorwaarden is geen schuldverklaring en zelfs als de instemming gepaard gaat met een bekentenis blijft de onschuldpresumptie formeel van kracht zolang de schuld van de verdachte niet in rechte (lees: op basis van een eerlijk proces) is vastgesteld. Bovendien zal van een volledig vrije instemming veelal geen sprake zijn, daar het niet-instemmen met de schorsingsvoorwaarden tot gevolg zal hebben dat de voorlopige hechtenis niet wordt geschorst en de jeugdige verdachte dientengevolge in een justitiële jeugdinrichting wordt geplaatst of daar langer zal verblijven. Hierin ligt de kwetsbaarheid van het instemmingsvereiste besloten: minderjarige verdachten die het voorarrest als zwaar ervaren, zullen met vrijwel alle schorsingsvoorwaarden instemmen. Zie ook: Van den Brink 2013.

3. *De invalshoek van het schorsingsmodel is niet in lijn met de uitgangspunten die voortvloeien uit het Europese en internationale kader van kinder- en mensenrechten inzake de voorlopige hechtenis van minderjarigen.*

In het huidige schorsingsmodel vormt de vordering van de officier van justitie tot voorlopige hechtenis van de minderjarige verdachte het startpunt van de rechterlijke besluitvorming. De rechter zal beoordelen of aan de wettelijke criteria voor voorlopige hechtenis is voldaan en kan, indien dit het geval is, de voorlopige hechtenis bevelen. Pas daarna zal de rechter ingevolge artikel 493, eerste lid Sv nagaan of de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis kan worden geschorst onder voorwaarden. Uit deze systematiek volgt derhalve dat de voorlopige hechtenis het vertrekpunt is in de besluitvorming.

Het is echter de vraag of dit vertrekpunt in lijn is met de uitgangspunten die volgen uit het Europese en internationale kader van kinder- en mensenrechten. In de rechtspraak van het EHRM en in andere kinder- en mensenrechtenstandaarden wordt immers uitdrukkelijk als uitgangspunt voorgeschreven dat de verdachte in beginsel zijn proces in vrijheid mag afwachten en dat voorlopige hechtenis van minderjarigen slechts als uiterste middel en voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast. Deze uitgangspunten laten zich vertalen in een continuüm met als ene uiterste de onvoorwaardelijke invrijheidstelling van de verdachte, hetgeen als uitgangspunt heeft te gelden, en als andere uiterste de voorlopige hechtenis van de verdachte, hetgeen als ultimum remedium heeft te gelden. Langs dit continuüm bevinden zich (alternatieve) interventies, naar gelang hun ingrijpendheid, tussen de twee extremen. In deze benadering ligt het in de rede dat in de besluitvorming van de rechter niet de voorlopige hechtenis, maar de onvoorwaardelijke invrijheidstelling van de verdachte als vertrekpunt wordt genomen. De rechter beoordeelt hierbij niet zozeer de rechtvaardiging of noodzaak van voorlopige hechtenis, maar de noodzaak om in het concrete geval af te wijken van het uitgangspunt dat de verdachte zijn proces in vrijheid mag afwachten zonder te zijn onderworpen aan beperkingen en andersoortige interventies. Indien er toch gronden zijn die het strikt noodzakelijk maken dat wordt afgeweken van dit uitgangspunt, dan dient de rechter het continuüm langs te gaan en het minst ingrijpende middel, dan wel de minst ingrijpende combinatie van middelen in te zetten waarmee de uit de desbetreffende gronden voortvloeiende doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt. Voorlopige hechtenis komt hierbij pas in beeld als alle andere middelen daartoe ontoereikend worden geacht.

De invalshoek en systematiek van het schorsingsmodel in de huidige Nederlandse wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis lijkt aldus niet goed aan te sluiten bij de benadering die voortvloeit uit de uitgangspunten van het kader van kinder- en mensenrechten inzake de voorlopige hechtenis van minderjarigen. Mede gelet op de hierboven (onder 1. en 2.) uitgewerkte problematische implicaties van het schorsingsmodel, moet dan ook worden geconcludeerd dat de systematiek van de huidige wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis en de schorsing zich zeer moeizaam leent voor het

structureel waarborgen van een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarige verdachten. Om deze reden zal in paragraaf 10.4 een aanzet worden gegeven voor een nieuw model voor de voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht, gefundeerd op de uitgangspunten van het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten.

#### 10.3.1.2 Gronden

Een tweede knelpunt in het wettelijke kader betreft de regeling van de gronden voor voorlopige hechtenis. De in artikel 67a, eerste en tweede lid Sv neergelegde gronden zijn, behoudens de recent geïntroduceerde 'snelrechtgrond', in de kern goed te verenigen met de door het EHRM aanvaarde 'relevante en voldoende redenen' voor voorlopige hechtenis.<sup>55</sup> In het onderhavige onderzoek is evenwel gebleken dat in de Nederlandse jeugdstrafrechtspraktijk regelmatig een aanzienlijk ruimere invulling wordt gegeven aan met name de recidivegrond en de grond van de 'ernstig geschokte rechtsorde' dan op basis van EHRM-rechtspraak is te rechtvaardigen. Dit kan weliswaar deels worden verklaard met verwijzing naar de systematiek van het schorsingsmodel (zie bovenstaande par. 10.3.1.1), maar kan er ook op wijzen dat de formulering van het huidige artikel 67a, eerste en tweede lid Sv onvoldoende sturing geeft aan de rechter om de gronden te interpreteren in lijn met de benadering die het EHRM in diens bestendige rechtspraak uiteen heeft gezet. Bovendien is tijdens interviews met rechters, officieren van justitie en advocaten gebleken dat de interpretaties van met name de grond van het '12-jaarsfeit en de ernstig geschokte rechtsorde' sterk uiteenlopen. Dit roept ernstig de vraag op of deze grond "voldoende duidelijk en precies" is geformuleerd, zoals het rechtmatigheidsvereiste van artikel 5, eerste lid EVRM, artikel 9, eerste lid IVBPR en artikel 37(b) IVRK voorschrijft.<sup>56</sup>

Voorts is de recent door de wetgever toegevoegde 'snelrechtgrond', als neergelegd in artikel 67a, tweede lid, onder 4° Sv, principieel moeilijk te verenigen met de uitgangspunten die voortvloeien uit het kader van Europese en internationale kinder- en mensenrechtenstandaarden. Volgens de Memorie van Toelichting zijn de onderliggende doelstellingen van deze grond het realiseren van een "efficiënte en slagvaardige afdoening", het voorkomen van "maatschappelijke onrust" en het voorzien in een "direct reactie (lik op stuk) om aan de verdachte en de omgeving duidelijk te maken dat het gedrag beëindigd wordt en onaanvaardbaar is".<sup>57</sup> Een "efficiënte en slagvaardige afdoening" is als zodanig niet erkend door het EHRM als een

55 Vgl. paragrafen 3.2.2 en 4.4.2.3. Zie ook 'stap 3' van het in paragraaf 10.2.1 uitgewerkte besluitvormingsschema.

56 Dezelfde vraag kan worden opgeworpen ten aanzien van het criterium 'ernstige bezwaren' in artikel 67, derde lid Sv.

57 *Kamerstukken II 2011-2012, 33360, nr. 3, p. 1-5.* Zie ook paragraaf 4.4.2.3, onder D.

legitieme grond voor voorlopige hechtenis en kan binnen diens bestendige rechtspraak slechts voorlopige hechtenis rechtvaardigen als sprake is van een acuut vluchtgevaar of gevaar voor belemmering van de waarheidsvinding. Voorts is het voorkomen van maatschappelijke onrust als legitieme grond voor voorlopige hechtenis volgens het EHRM voorbehouden aan "exceptionele" gevallen waarin sprake is van een "strafbaar feit van bijzondere ernst". Bovendien bevat de lik op stuk-doelstelling onmiskenbaar een punitief element dat zich slecht verdraagt met het uit de onschuldpresumptie voortvloeiende uitgangspunt dat met voorlopige hechtenis niet vooruit mag worden gelopen op een vrijheidsstraf. Tot slot past de uitbreiding van de gevallen en gronden, zoals die met de invoering van de 'snelrechtgrond' gepaard is gegaan, niet bij het kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunt dat voorlopige hechtenis van minderjarigen een uiterste middel moet zijn.<sup>58</sup>

### 10.3.1.3 Termijnen

Een derde knelpunt in het wettelijke kader betreft de termijnen voor voorlopige hechtenis en voor de bijzondere schorsingsvoorwaarden. Ondanks dat uit internationale kinderrechtenstandaarden voortvoeit dat de termijnen voor voorlopige hechtenis van minderjarigen korter dienen te zijn dan de termijnen die gelden voor volwassenen, maakt de Nederlandse wetgeving wat de termijnen betreft geen onderscheid tussen minderjarigen en volwassenen. Concreet betekent dit dat minderjarigen, evenals volwassenen, voorafgaand aan de (eerste) zitting in eerste aanleg veertien dagen in bewaring kunnen verblijven en 90 dagen in gevangenhouding. Deze termijn van 104 dagen staat in schril contrast met de aanbeveling van het Kinderrechtencomité om minderjarigen die zich in voorlopige hechtenis bevinden binnen 30 dagen op zitting te brengen.<sup>59</sup>

Bovendien is het sinds een wetswijziging in 2005 voor de raadkamer mogelijk om voorafgaand aan de eerste zitting – ook ten aanzien van minderjarigen – direct 90 dagen gevangenhouding te bevelen. Dit staat op gespannen voet op met de in Europese en internationale kinder- en mensenrechtenstandaarden voorgeschreven verplichting dat moet worden gewaarborgd dat de redelijkheid van het voortduren van de voorlopige hechtenis van een minderjarige frequent – volgens het Kinderrechtencomité bij voorkeur iedere twee weken – door een rechter of andere competente autoriteit wordt beoordeeld.<sup>60</sup> In de Memorie van Toelichting bij de genoemde wets-

58 Zie hoofdstukken 2 en 3.

59 Vgl. paragrafen 2.3.1.4 en 4.4.1.

60 Zie paragraaf 2.3.4. Wel voorziet de Nederlandse wetgeving de verdachte op grond van artikel 69, eerste lid Sv en artikel 80, eerste lid Sv van de mogelijkheid om de rechter tussentijds te verzoeken om de voorlopige hechtenis op te heffen of de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis te schorsen, waarmee het recht op *habeas corpus*, als neergelegd in o.m. artikel 37(d) IVRK, artikel 9, vierde lid IVBPR en artikel 5, vierde lid EVRM, in de wet is verankerd. Deze tussentijdse rechterlijke toetsing is echter wel afhankelijk van het initiatief van de verdachte en/of zijn advocaat.

wijziging wordt wel opgemerkt dat in beginsel terughoudend zou moeten worden omgegaan met het bevelen van 90 dagen gevangenhouding ten aanzien van een minderjarige, maar dat de raadkamer goed in staat is om te beoordelen of dit uitgangspunt in een concreet geval aanleiding geeft om het bevel tot gevangenhouding aanvankelijk tot 30 dagen te beperken, met de mogelijkheid tot verlenging daarvan.<sup>61</sup> Uit de rechtbankobservaties en de interviews met rechters in het kader van het onderhavige onderzoek komt naar voren dat de raadkamer in jeugdzaken aan een bevel tot gevangenhouding doorgaans de duur van 30 dagen verbindt (met de mogelijkheid van verlenging), maar dat een bevel voor 60 of 90 dagen, zeker in ernstige zaken en/of zaken waarin een (intramuraal) persoonlijkheidsonderzoek wordt afgenomen, niet is uitgesloten en ook voorkomt.

De Nederlandse wetgeving bevat, behoudens het voorschrift van artikel 67a, derde lid Sv, geen begrenzing van de totale de duur van de voorlopige hechtenis. Na het verstrijken van de termijn van 104 dagen kan de voorlopige hechtenis via pro-forma zittingen meermaals met een maand tot drie maanden worden verlengd. Wel heeft de Hoge Raad in zijn arresten over de redelijke termijn – waarbinnen rechters in eerste aanleg tot een uitspraak moeten komen – voor jeugdstrafzaken, waarbij de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, een grens gesteld op zestien maanden. Deze termijn is echter aanzienlijk langer dan de door het Kinderrechtencomité aanbevolen maximumtermijn van zes maanden. Uit cijfers kan worden opgemaakt dat in Nederland jaarlijks enkele minderjarige verdachten langer dan zes maanden in voorlopige hechtenis verblijven.<sup>62</sup>

Vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief bezien, laten ook de termijnen in de regeling van de bijzondere schorsingsvoorwaarden te wensen over. Op grond van artikel 27, derde lid BTJ heeft de rechter weliswaar de mogelijkheid om termijnen te verbinden aan de werking van bijzondere schorsingsvoorwaarden, doch lijkt daar volgens de tekst van deze bepaling niet toe verplicht te zijn. Uit het observatieonderzoek en de interviews met rechters is gebleken dat in de praktijk, behoudens bij één rechtbank ten aanzien van de avondklok, doorgaans geen termijn wordt verbonden aan bijzondere voorwaarden.<sup>63</sup> De in artikel 27, eerste lid BTJ opgesomde bijzondere voorwaarden zijn, een viertal uitzonderingen daargelaten,<sup>64</sup> ook niet van rechtswege aan een termijn gebonden. Dit geldt ook voor bijzondere voorwaarden die een vorm van vrijheidsbeperking met zich brengen, zoals het locatiegebod (waaronder de avondklok), het locatieverbod, de meldplicht en het contactverbod. Dit is niet in lijn met Europese en internationale mensenrechtenstandaarden die betrekking hebben op het recht op vrije verplaatsing, als neergelegd in artikel 2 Vierde Protocol EVRM en artikel 12

61 Vgl. paragrafen 2.3.1.4 en 4.4.1.3.

62 Vgl. paragrafen 2.3.1.4 en 4.4.1.4 en 5.2.

63 Zie paragraaf 7.4.2.3.

64 Zie artikel 27, eerste lid, onder 3° BTJ en artikel 27, derde lid jo. eerste lid, onder 1°, 2° en 9° BTJ.

IVBPR. Uit rechtspraak van het EHRM en het MRC volgt dat voortdurende vrijheidsbeperkende maatregelen regelmatig door een rechter moeten worden beoordeeld op rechtmatigheid en noodzakelijkheid.<sup>65</sup>

Voorts wordt in sommige arrondissementen huisarrest niet gebruikt als alternatieve vorm van tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis (vgl. artikel 493, derde lid Sv), maar in de vorm van een locatiegebod als bijzondere voorwaarde aan de schorsing verbonden. In dit laatste geval is huisarrest – volgens rechtspraak van het EHRM een vorm van vrijheidsbeneming (zie par. 2.2.) – niet van rechtswege gebonden aan termijnen, waarmee de regeling niet voldoet aan de door het Europese en internationale kader van kinder- en mensenrechten voorgeschreven rechtswaarborgen om te garanderen dat vrijheidsbeneming van minderjarige verdachten slechts voor de kortst mogelijke duur wordt toegepast.

### 10.3.2 Rechterlijke besluitvorming

In deze subparagraaf wordt ingezoomd op een drietal knelpunten op het niveau van de rechterlijke besluitvorming die betrekking hebben op respectievelijk de nauwe samenhang tussen de voorlopige hechtenis en de straftoemeting (par. 10.3.2.1), de pedagogische schaduwfuncties van de voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarden (par. 10.3.2.2) en de transparantie van de rechterlijke besluitvorming (par. 10.3.2.3).

#### 10.3.2.1 Voorlopige hechtenis en straftoemeting

Om een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen, als bedoeld in artikel 37(b) IVRK, artikel 9, eerste lid IVBPR en artikel 5, eerste lid EVRM, te waarborgen, zullen rechters – evenals de andere betrokken professionele actoren – de thans in de praktijk bestaande nauwe samenhang tussen voorlopige hechtenis en straftoemeting moeten loslaten. Uit zowel de grondbeginselen van het Nederlandse (jeugd) strafrecht als het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten volgt immers duidelijk dat met voorlopige hechtenis niet vooruit mag worden gelopen op een vrijheidsstraf. Het uitgangspunt moet zijn dat de minderjarige verdachte zijn proces in vrijheid mag afwachten en dat de straf pas volgt nadat de minderjarige op basis van een eerlijk proces is veroordeeld door de zittingsrechter. Dit systeem impliceert dat de rechter-commissaris en raadkamer enkel de voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte toepassen indien dit strikt noodzakelijk en proportioneel is met het oog op het afwenden van acuut gevaar dat de verdachte vlucht, de waarheidsvinding belemmert, recidiveert of maatschappelijke onrust veroorzaakt (lees: ter verwezenlijking van de doelstellingen die voortvloeien uit een EVRM-conforme interpretatie van de gronden van artikel 67a, eerste

---

65 Zie paragraaf 2.7.2.



en tweede lid Sv), waarbij het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid Sv uitsluitend begrenzend werkt. Tegelijkertijd veronderstelt dit systeem dat de zittingsrechter de ruimte moet hebben om een passende straf op te leggen, ook als dit een niet-vrijheidsbenemende straf of maatregel betreft terwijl de minderjarige in de voorfase van het strafproces wel tijd heeft doorgebracht in voorlopige hechtenis, doch ook als dit een vrijheidsbenemende straf of maatregel betreft terwijl de minderjarige verdachte – bijvoorbeeld door de onmiddellijke schorsing van de voorlopige hechtenis door de rechter-commissaris – zijn proces in (voorwaardelijke) vrijheid heeft mogen afwachten.

De in de jeugdstrafrechtspraktijk bestaande samenhang tussen voorlopige hechtenis en vrijheidsstraf wordt door verschillende geïnterviewde rechters gerechtvaardigd op basis van ‘pedagogische’ argumenten. Zo zou een directe vrijheidsbenemende reactie op strafbare feiten die worden gepleegd door minderjarigen vanuit pedagogisch oogpunt effectiever zijn. Ook zou de huidige praktijk minder schadelijk zijn voor de ontwikkeling van de minderjarige dan een praktijk waarin de minderjarige zijn proces weliswaar in vrijheid mag afwachten, maar hij vervolgens – maanden later – na veroordeling alsnog naar de justitiële jeugdinstelling moet om een vrijheidsstraf uit te zitten. Deze argumenten sluiten aan bij de ‘trajectbenadering’, die in sterke mate leidend is voor de wijze waarop de Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering en justitiële jeugdinstelling – elk vanuit hun eigen rol – omgaan met de voorlopige hechtenis van minderjarigen (zie par. 8.4-8.6). In deze benadering worden de voorlopige hechtenis, de schorsing onder voorwaarden en de straf als het ware beschouwd als onderdelen van een doorlopend (hulpverlenings)traject dat, indien nodig, residentieel start en vervolgens, indien mogelijk, ambulante wordt voortgezet. Het opleggen van een vrijheidsstraf ten aanzien van een minderjarige die zijn proces in (voorwaardelijke) vrijheid heeft mogen afwachten, zou volgens deze benadering een onwenselijke doorbreking van het ambulante hulpverleningstraject en daarmee van de positieve ontwikkeling van de minderjarige met zich kunnen brengen.

Opvallend is dat deze door rechters aangedragen argumenten lijken uit te gaan van de veronderstelling dat een vrijheidsbenemende straf op bepaalde ernstige strafbare feiten hoe dan ook *onvermijdelijk* is en dat het in die gevallen vanuit pedagogisch oogpunt beter is om de minderjarige de vrijheidsbeneming direct te laten ondergaan. Uit het internationale kader van kinderrechten volgt evenwel dat de zittingsrechter bij de straftoemeting in een jeugdstrafzaak niet enkel rekening moet houden met de ernst van het strafbare feit en de belangen van de maatschappij, maar ook met de omstandigheden en behoeften van de minderjarige (vgl. art. 40, vierde lid IVRK). Bovendien geldt ook bij de straftoemeting dat vrijheidsbeneming van minderjarigen slechts als een uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur mag worden toegepast (vgl. art. 37(b) IVRK). Uiteindelijk heeft de strafoplegging in jeugdstrafzaken primair tot doel dat de minderjarige niet meer zal recidiveren en een constructieve rol zal aanvaarden in de samenleving (vgl. art. 40, eerste lid IVRK). Aldus staat het de zittingsrechter

op basis van internationaal erkende kinderrechtenstandaarden – die tevens zijn te herkennen in de grondslagen van het Nederlandse jeugdstrafrecht (vgl. par. 4.2) – ook in ernstige zaken vrij om af te zien van het opleggen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf als de rechter van oordeel is dat een verblijf in de justitiële jeugdinrichting, gelet op de omstandigheden van de minderjarige, contraproductief werkt met het oog op de genoemde doelstellingen van strafoplegging in jeugdstrafzaken.

Concreet betekent dit dat als de voorlopige hechtenis van een minderjarige in een ernstige zaak vroegtijdig wordt geschorst en de minderjarige zodanig goed blijkt te functioneren onder de schorsingsvoorwaarden dat oplegging van een vrijheidsstraf door de zittingsrechter wordt beschouwd als een onwenselijke en contraproductieve doorbreking van het tijdens de schorsing opgestarte ambulante hulpverleningstraject, de zittingsrechter kan volstaan met een stevige onvoorwaardelijke taakstraf en een behoorlijke voorwaardelijke vrijheidsstraf (om recht te doen aan de ernst van het strafbare feit), waarbij de voorwaarden worden gebruikt om het op de specifieke omstandigheden van de minderjarige toegespitste hulpverleningstraject voort te zetten. Tegelijkertijd zou het de zittingsrechter, ook als de minderjarige reeds in een schorsing loopt, vrij moeten staan om bijvoorbeeld in ernstige geweldszaken wel een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op te leggen, mits deze straf naar het oordeel van de zittingsrechter proportioneel is ten opzichte van de ernst van het feit, de omstandigheden en behoeften van de minderjarige en de behoeften van de samenleving (vgl. ook Beijing Rules, regel 17).<sup>66</sup>

Als de zittingsrechter zich bij de straftoemeting – niettegenstaande de in artikel 27 Sr neergelegde plicht tot verrekening – minder gebonden zou achten aan (de duur van) de voorlopige hechtenis voorafgaand aan de zitting, dan hoeven de rechter-commissaris en raadkamer minder te vrezen dat zij de zittingsrechter “voor het blok zetten” door in ernstige zaken vroegtijdig tot schorsing van de voorlopige hechtenis over te gaan. Hierdoor zullen de rechter-commissaris en raadkamer minder geneigd zijn om het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid Sv “om te draaien” en de ernst van het strafbare feit als een zelfstandige grond te gebruiken voor de rechtvaardiging van de tenuitvoerlegging (lees: het niet schorsen) van de voorlopige hechtenis. Dit is nodig zodat de rechter-commissaris en raadkamer zich in hun besluitvormingsproces – met inachtneming van het in paragraaf 10.2 weergegeven besluitvormingsschema – volledig kunnen concentreren op de vraag of het bevelen en tenuitvoerleggen van voorlopige hechtenis van de minderjarige verdachte op basis van strafvorderlijke gronden strikt noodzakelijk en proportioneel is.

---

66 Ook de straftoemetingsbeslissing komt dus neer op een belangenafweging, waarbij het niet doorbreken van het lopende hulpverleningstraject weliswaar een zwaarwegend belang is, maar niet het enige belang is dat moet worden meegewogen.

Tot slot moet worden benadrukt dat het gebruik van voorlopige hechtenis om een directe bestraffende reactie op delictgedrag van minderjarigen te faciliteren onvereenigbaar is met de onschuldpresumptie en daarmee met een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis. In plaats daarvan stelt het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties dat het pedagogische belang van een snelle reactie op strafbare feiten van minderjarigen zich vooral moet vertalen in een spoedige afdoening van jeugdstrafzaken, hetgeen in elk geval veronderstelt dat het Openbaar Ministerie en de rechtbanken prioriteit geven aan deze zaken. De huidige praktijk waarin minderjarige verdachten hun onvoorwaardelijke vrijheidsstraf doorgaans feitelijk reeds in de voorfase van het strafproces uitzitten, draagt bovendien een reëel risico in zich dat ook minderjarige verdachten die uiteindelijk niet worden veroordeeld reeds een 'vrijheidsstraf' hebben moeten ondergaan.

Dat dit risico niet te verwaarlozen is, is wel gebleken uit het onderzoek van Van den Brink e.a., waarin is vastgesteld dat binnen de desbetreffende onderzoekssample van de 108 minderjarigen die daadwerkelijk in bewaring zijn gesteld in een justitiële jeugdinrichting, uiteindelijk dertien minderjarigen niet zijn veroordeeld (dat is dus meer dan één op de tien!).<sup>67</sup> Dit onderstreept nog maar eens het belang dat voorlopige hechtenis van minderjarigen met grote terughoudendheid en enkel op basis van strafvorderlijke gronden wordt toegepast en in elk geval niet wordt gebruikt om vooruit te lopen op een vrijheidsstraf. Een verandering van deze praktijk vergt van rechters en de andere professionele actoren het loslaten van het stevig in de jeugdstrafrechtspraktijk verankerde stramien waarin voorlopige hechtenis en straf nauw met elkaar zijn verweven (zie par. 7.7.3 en 8.7.4). Uit de interviews is gebleken dat er onder sommige rechters wel degelijk draagvlak is om met dit stramien te breken.

### 10.3.2.2 *Pedagogische schaduwfuncties van voorlopige hechtenis*

Een tweede knelpunt dat aan het structureel waarborgen van een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen in de weg staat, betreft de mate waarin de rechterlijke besluitvorming wordt gestuurd door de 'pedagogische schaduwfuncties' van voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarden, waarmee wordt bedoeld dat deze dwangmiddelen op enigerlei wijze worden gebruikt als instrument ten gunste van – wat de rechter en/of andere professionele actoren beschouwen

---

<sup>67</sup> Elf minderjarigen zijn uiteindelijk vrijgesproken en twee zaken zijn geseponeerd. Hoewel deze cijfers niet representatief zijn voor de hele Nederlandse jeugdstrafrechtspraktijk, geeft het wel een stevige indicatie dat geenszins is uitgesloten dat minderjarige verdachten die in voorlopige hechtenis worden genomen, uiteindelijk niet worden veroordeeld. Zie: Van den Brink e.a. 2017, aangehaald in paragraaf 5.4.1.

als – de belangen van de minderjarige en zijn ontwikkeling.<sup>68</sup> In het onderhavige onderzoek is duidelijk geworden dat in de jeugdstrafrechtspraktijk de ‘bestraffende’ (als “pedagogisch signaal”), ‘beschermende’, ‘diagnostiserende’ en ‘bijsturende’ schaduwfuncties van voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarden een stevige invloed kunnen hebben op rechterlijke beslissingen over onder meer de ernstige bezwaren, de gronden, de schorsing, de schorsingsvoorwaarden en de opheffing van de schorsing (zie hoofdstuk 9 en de analyse van de praktijk in par. 10.2).

Deze pedagogische schaduwfuncties van voorlopige hechtenis hebben geen expliciete wettelijke grondslag. De wetgever heeft in het verleden zelfs uitdrukkelijk overwogen dat uitbreiding van de wettelijke gronden voor voorlopige hechtenis met een jeugdspecifieke grond die toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk zou maken “indien het belang van de minderjarige dit bepaaldelijk vordert” niet past bij het karakter van een dwangmiddel “van strafprocessuele aard”, noch bij de ernst van de inbreuk die hiermee wordt gemaakt op de persoonlijke vrijheid van de minderjarige die in dit stadium van het strafproces nog enkel als verdachte mag worden aangemerkt.<sup>69</sup> Binnen het huidige wettelijke kader kunnen de genoemde schaduwfuncties van voorlopige hechtenis slechts gerechtvaardigd zijn als deze ten dienste staan van de verwezenlijking van de strafvorderlijke doelstellingen die voortvloeien uit de wettelijke gronden van artikel 67a, eerste en tweede lid Sv of als impliciete, bijkomende functie van de voorlopige hechtenis die op basis van de wettelijke gronden is bevolen.

In de praktijk lijken ‘pedagogische belangen’ c.q. ‘hulpverleningsbehoeften’ van de minderjarige verdachte echter voor sommige rechters een min of meer zelfstandige rechtvaardiging te kunnen vormen voor het bevelen van voorlopige hechtenis en het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de schorsing. Rechters stellen ernaar te streven om zoveel mogelijk “maatwerk” te leveren om tegemoet te komen aan de specifieke pedagogische belangen en behoeften van de minderjarige. Opvallend is dat de opvattingen van rechters over welke aanpak pedagogisch verantwoord, wenselijk c.q. effectief is nogal uiteenlopen. Dit draagt bij aan een gedifferentieerde voorlopige hechtenispraktijk, waarin beslissingen over voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarden niet alleen afhangen van de omstandigheden en de behoeften van de individuele minderjarige verdachte, maar ook van de percepties van de rechter die de beslissing neemt (zie par. 7.7.5). Dit roept de fundamentele vraag op in hoeverre besluitvorming kan worden bestempeld als maatwerk of toch eerder als willekeur, indien verschillen tussen beslissingen in – qua strafbare feiten – soortgelijke zaken niet enkel te maken hebben met de verschillende omstandigheden van de minderjarigen,

68 Hierin is de Nederlandse voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen overigens niet uniek. Het gebruik van voorlopige hechtenis van minderjarigen voor ‘pedagogische’ doeleinden, zonder dat de wet daarvoor een uitdrukkelijke basis biedt, is een praktijk die in verschillende jurisdicties voorkomt, zo blijkt uit onderzoek (zie par. 5.4.3).

69 *Kamerstukken II* 1955-1956, 4141, nr. 3, p. 15. Zie paragraaf 4.4.2.3, onder F.

maar ook sterk samenhangen met verschillen in de opvattingen van de verschillende besluitvormers.<sup>70</sup>

Vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag en de onvoorzienbaarheid van de precieze implicaties van de genoemde pedagogische schaduwgronden, kan worden gesteld dat de praktijk waarin rechters de voorlopige hechtenis inzetten met als primair doel om tegemoet te komen aan de specifieke pedagogische belangen en behoeften van de minderjarige verdachte onvoldoende bescherming biedt tegen onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming van minderjarigen, zoals bedoeld in artikel 37(b) IVRK, artikel 9, eerste lid IVBPR en artikel 5, eerste lid EVRM. Dit geldt ook voor gevallen waarin de rechter op basis van pedagogische overwegingen – via een creatieve interpretatie van de wettelijke criteria – een bevel tot voorlopige hechtenis afgeeft om dit vervolgens direct te schorsen onder voorwaarden en daarmee vroegtijdig ambulante hulpverlening faciliteert. Indien de minderjarige vervolgens tijdens de schorsing niet goed meewerkt met deze hulpverlening, kan de opheffing van de schorsing er immers toe leiden dat het aanvankelijk op oneigenlijke (schaduw)gronden afgegeven bevel tot voorlopige hechtenis uiteindelijk toch resulteert in de feitelijke vrijheidsbeneming van de minderjarige verdachte.

Om een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen te garanderen, dienen rechters aldus enkel over te gaan tot het bevelen van voorlopige hechtenis of het verbinden van bijzondere voorwaarden aan een schorsing indien dit strikt noodzakelijk en proportioneel is met het oog op de verwezenlijking van de strafvorderlijke doelstellingen die voortvloeien uit (een EHRM-rechtspraakconforme interpretatie van) de gronden die zijn neergelegd in artikel 67a, eerste en tweede lid Sv. De pedagogische invalshoek van het jeugdstrafrecht dient in dit kader vooral vorm te krijgen in de wijze waarop de verwezenlijking van deze doelstellingen wordt nagestreefd en kan zich bijvoorbeeld vertalen in de wijze van tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis (vgl. het pedagogische regime in de justitiële jeugdinstelling) of in de inzet van op behandeling en gedragsbeïnvloeding van de minderjarige gerichte schorsingsvoorwaarden, waarmee acuut recidivegevaar kan worden afgewend. Hierbij geldt onverkort het uitgangspunt dat tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast.

### 10.3.2.3 *Gebrek aan transparantie*

Een derde knelpunt op het niveau van de rechterlijke besluitvorming dat moet worden uitgelicht, betreft het gebrek aan transparantie. Zoals in paragraaf 10.2.5 is geconstateerd, is in de praktijk niet gegarandeerd dat beslissingen van rechters over de voorlopige hechtenis van minderjarigen

---

70 Vgl. Bortner 1982, p. 245.

gepaard gaan met een deugdelijke, op het individuele geval toegespitste motivering, terwijl dit volgens internationale en Europese kinder- en mensenrechtenstandaarden moet worden beschouwd als een essentiële waarborg tegen onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming van minderjarigen. Rechtbanken waarbij rechters-commissarissen en/of raadkamers gebruiken maken van standaardformulieren met algemeen geformuleerde tekstblokken of zelfs kruisjesformulieren om voorlopige hechtenisbeslissingen te 'motiveren', dienen deze praktijken dan ook te herzien.<sup>71</sup> Dit geldt ook voor de praktijk dat bij sommige rechtbanken de raadkamer haar beslissingen over de gevangenhouding van minderjarigen niet mondeling motiveert.

Idealiter dienen de rechter-commissaris en de raadkamer zowel mondeling als schriftelijk, op een beknopte wijze, doch in begrijpelijke en op het individuele geval toegespitste bewoordingen inzicht te geven in de verschillende stappen van het besluitvormingsproces dat tot de beslissing heeft geleid (vgl. de stappen van het kinder- en mensenrechtenconforme besluitvormingsschema in par. 10.2). De motivering van de beslissing is van belang voor het begrip en de acceptatie van de beslissing door de betrokken actoren, waaronder in elk geval de minderjarige verdachte waarover wordt beslist, maar komt ook de kwaliteit van de rechterlijke besluitvorming ten goede. De wetenschap bij de rechter dat hij zijn beslissing achteraf zal moeten legitimeren, werpt impliciet een belangrijke waarborg op tegen subjectiviteit en vooringenomenheid in het besluitvormingsproces (zie par. 3.5.2). Bovendien maakt een gedegen motivering de beslissing van de rechter controleerbaar, waardoor inzichtelijk wordt of de voorlopige hechtenis van de minderjarige op een rechtmatige en niet-willekeurige wijze en als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijk duur wordt toegepast.

Deze motiveringsplicht geldt, zoals eerder opgemerkt, voor zowel de bevelsbeslissing als de tenuitvoerleggingsbeslissing, ongeacht de uitkomst van deze beslissingen. Dit betekent dat ook de beslissing om een vordering van de officier van justitie af te wijzen, moet worden gemotiveerd, zodat duidelijk wordt gemaakt waarom het bevelen van de voorlopige hechtenis van de minderjarige verdachte in dat betreffende geval volgens de rechter onrechtmatig en/of willekeurig (c.q. niet noodzakelijk en/of disproportioneel) zou zijn, hetgeen bijdraagt aan een transparante voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen.

### 10.3.3 Stelsel en organisatie van instanties en voorzieningen

In deze subparagraaf worden drie (categorieën) knelpunten uitgelicht op het niveau van het stelsel en de organisatie van instanties en voorzieningen in de voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de beschikbaarheid van voorzieningen die kunnen

---

71 Vgl. ook Crijns, Leeuw & Wermink 2016(a) en (b); College voor de Rechten van de Mens 2017. Zie paragraaf 5.4.2.



dienen als alternatief voor voorlopige hechtenis (par. 10.3.3.1), de informatie-uitwisseling en afstemming tussen de betrokken professionele actoren (par. 10.3.3.2) en de interne organisatie van rechtbanken en parketten (par. 10.3.3.3).

#### 10.3.3.1 Beschikbare voorzieningen als alternatieven voor voorlopige hechtenis

Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties stelt in *General Comment No. 10* uitdrukkelijk dat de Staat moet voorzien in een effectief aanbod van alternatieven voor voorlopige hechtenis van minderjarigen om te kunnen waarborgen dat deze vorm van vrijheidsbeneming enkel als een uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur wordt toegepast. De Nederlandse wet- en regelgeving voorziet in een breed scala aan alternatieven voor tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis van minderjarigen, met name in de vorm van bijzondere voorwaarden die aan de schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen worden verbonden, maar ook door een grondslag te bieden voor alternatieve tenuitvoerleggingsvormen van voorlopige hechtenis, zoals nachtdetentie en huisarrest. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een infrastructuur van onder meer justitiële jeugdinstellingen, gecertificeerde instellingen (lees: jeugdreclassering), jeugdhulpaanbieders en scholen, die deze alternatieven in beginsel uitvoerbaar zouden moeten kunnen maken.

Niettemin blijken praktische problemen nog wel eens in de weg te staan aan de uitvoerbaarheid van alternatieven voor voorlopige hechtenis van minderjarigen,<sup>72</sup> zoals wachtlijsten voor bepaalde vormen van jeugdhulp of jeugdhulpaanbieders en scholen die – bijvoorbeeld vanwege eerdere incidenten – weigeren om de minderjarige aan te nemen (zie par. 7.7.4). Ook is gesignaleerd dat het met de inwerkingtreding van de Jeugdwet ingevoerde financieringssysteem van de jeugdhulp, waarin de gemeente een centrale rol speelt, een vertragende werking kan hebben voor de beschikbaarheid van alternatieven voor voorlopige hechtenis (zie par. 8.7.5). Afstemming en samenwerking tussen de betrokken instanties op lokaal niveau is dan ook nodig om te voorkomen dat dergelijke problematiek op uitvoeringsniveau ertoe leidt dat minderjarige verdachten langer in voorlopige hechtenis moeten blijven.

Voorts is gebleken dat ook problemen met betrekking tot de beschikbaarheid en uitvoerbaarheid van jeugdhulp in het kader van de civielrechtelijke jeugdbescherming een weerslag kunnen hebben op de voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen. Met name in acute crisissituaties waarin de minderjarige verdachte ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en niet beschikt over een veilige verblijfplaats, kan de rechter-commissaris of raadkamer zich min of meer gedwongen voelen om, bij afwezigheid van een beschikbare plek in een jeugdhulpinstelling, de minderjarige op titel van

72 Dit is eerder ook al geconstateerd door Terlouw & Kamphorst (2002), Bos e.a. (2006) en Rovers (2014). Zie paragraaf 5.5.

voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinrichting te plaatsen om zo het welzijn van de minderjarige te waarborgen (zie par. 9.5). Hoewel een dergelijke rechterlijke beslissing begrijpelijk is en wellicht ook juridisch verdedigbaar is op basis van het belang van het kind (vgl. art. 3 IVRK), is het gebruik van voorlopige hechtenis als crisisinterventie strikt genomen onrechtmatig, aangezien hiervoor een wettelijke grondslag ontbreekt. Een goed functionerend systeem van jeugdbescherming en jeugdhulp is dan ook essentieel om te zorgen dat rechters-commissarissen en raadkamers niet in de situatie worden gebracht waarin zij zich gedwongen voelen om voorlopige hechtenis op onrechtmatige wijze te gebruiken als stoplap voor problemen in de civiele jeugdbescherming.

Terugkerend naar het stelsel van instanties en voorzieningen in het jeugdstrafrechtelijk kader, moet ten slotte worden geconstateerd dat daarin residentiële alternatieven voor de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinrichting ontbreken. Hiermee biedt de huidige infrastructuur voor wat betreft de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis weinig ruimte voor differentiatie. Zo kent het huidige systeem van voorzieningen qua beveiligingsniveau in de praktijk slechts twee varianten: óf de minderjarige wordt in een 'normaal beveiligde' justitiële jeugdinrichting geplaatst (lees: hoge hekken en muren; stalen deuren die op slot gaan; fouilleren en eventueel visiteren bij binnenkomst en na bezoek) óf de minderjarige mag naar huis om daar de voorlopige hechtenis te ondergaan.<sup>73</sup> Het is evenwel goed denkbaar dat niet alle minderjarige verdachten die op strafvorderlijke gronden in voorlopige hechtenis worden genomen (en dit niet thuis kunnen ondergaan) eenzelfde beveiligingsniveau nodig hebben, zoals dit thans door de justitiële jeugdinrichting wordt geboden. Om recht te doen aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, zoals deze ten grondslag liggen aan de uit internationale en Europese kinder- en mensenrechten voortvloeiende systematiek van een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen, verdient het aanbeveling dat wordt voorzien in een gedifferentieerder aanbod van residentiële voorzieningen die – met toepassing van artikel 493, derde lid Sv – kunnen dienen als minder ingrijpende alternatieven voor de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinrichting (vgl. stap 2b in par. 10.2.2).<sup>74</sup> Hierbij moet wel voor ogen worden gehouden dat dergelijke alternatieven niettemin vormen van vrijheidsbeneming kunnen behelzen en dus eveneens met grote terughoudendheid moeten worden toegepast. Dit betekent dat een aanzuigende werking van dergelijke nieuw te ontwikkelen residentiële voorzieningen moet worden voorkomen.

73 De meeste justitiële jeugdinrichtingen hebben geen beperkt beveiligde c.q. open afdelingen. Vgl. artikel 10, eerste lid Bij.

74 In dit licht moeten de plannen aangaande de ontwikkeling van 'kleinschalige voorzieningen' in het kader van de in 2015 door het Ministerie van Veiligheid en Justitie gepresenteerde beleidskoers 'Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd' (VIV-JJ) worden beschouwd als een – in potentie – positieve ontwikkeling (zie naschrift).

### 10.3.3.2 Informatie-uitwisseling en afstemming tussen professionele actoren

Om te komen tot een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis, waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd en ontwikkeling van de minderjarige verdachte en zijn daarmee samenhangende behoeften, beveelt het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties aan om een multidisciplinair team van professionals te betrekken bij de besluitvorming (zie par. 3.4.4.2). Dit is in de Nederlandse voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen zonder meer gewaarborgd: naast de juridisch getrainde rechters, officieren en advocaten, worden via de Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering en justitiële jeugdinrichting ook professionals uit andere disciplines, zoals de pedagogiek en ontwikkelingspsychologie, betrokken in de voorlopige hechtenispraktijk (zie par. 8.7.1).

Niettemin lijken deze expertises in de praktijk niet altijd optimaal te worden benut, vanwege gebreken in de informatie-uitwisseling en afstemming tussen ketenpartners. Zo beschikt de officier van justitie ten tijde van de beslissing over het vorderen van de inbewaringstelling doorgaans nog niet over (de informatie uit) het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming, terwijl de wet dit wel expliciet voorschrijft (art. 491, tweede lid Sv).<sup>75</sup> Een praktische oplossing hiervoor zou mogelijk kunnen worden gevonden aan de ZSM-tafel, waar de daaraan plaatsnemende vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en de Raad kunnen worden ingezet om ervoor te zorgen dat de officier die de beslissing neemt over de vordering standaard in contact wordt gebracht met de raadsonderzoeker die in de betreffende zaak het raadsrapport opstelt. Voorts is gebleken dat ook de rechter-commissaris en de advocaat het rapport van de Raad vaak pas kort voor de voorgeleiding onder ogen krijgen, waardoor zij niet altijd genoeg tijd meer hebben om het volledige rapport te lezen. Dit knelpunt wordt echter (deels) ondervangen door de aanwezigheid van de Raad bij de voorgeleiding, waardoor het raadsrapport mondeling kan worden toegelicht (zie par. 8.7.5).

Verder is gebleken dat – zoals ook het onderzoek van Rovers heeft laten zien<sup>76</sup> – ook op tenuitvoerleggingsniveau de informatie-uitwisseling en afstemming tussen de ketenpartners niet altijd optimaal is, hetgeen in de weg kan staan aan het realiseren van een trajectbenadering, waarmee wordt beoogd om gedurende de verschillende fasen van het strafrechtelijke traject – lees: voorlopige hechtenis, schorsing onder voorwaarden en straf – zoveel mogelijk de continuïteit in de begeleiding en hulpverlening van de minderjarige te waarborgen. Tijdens interviews met gedragsdeskundigen uit justitiële jeugdinrichtingen is specifiek gewezen op drie concrete problemen: (1) het ontbreken van een heldere taakverdeling en afstemming tussen de jus-

75 N.B. Sinds 1 maart 2017 is dit voorschrift neergelegd in artikel 490, tweede lid (nieuw) Sv en minder dwingend geformuleerd: “Indien een rapportage van de raad voor de kinderbewaking beschikbaar is, slaat de officier van justitie daarop acht alvorens een vordering tot bewaking te doen.”

76 Rovers 2014. Zie paragraaf 5.5.

titiële jeugdinstelling, jeugdreclassering en Raad met betrekking tot informatieverzameling; (2) een gebrekkige afstemming tussen de termijnen van de perspectiefplannen, de momenten van overleg tussen ketenpartners en de termijnen van de strafprocedure; en (3) het ontbreken van een gestructureerde overdracht van de perspectiefplannen en van overige door de justitiële jeugdinstelling vergaarde kennis en informatie aan de behandelaars en/of hulpverleners die de behandeling en/of begeleiding van de minderjarige tijdens de schorsing van de voorlopige hechtenis ambulant voortzetten (zie wederom par. 8.7.5). Oplossingen voor deze praktische problemen zijn vanzelfsprekend allereerst gelegen in duidelijke afspraken en ‘korte lijntjes’ tussen ketenpartners en goed functionerende systemen voor informatie-uitwisseling. Verder is het aanbevelenswaardig om de termijnen van de perspectiefplannen, zoals neergelegd in de Bjj, te herzien om deze beter te laten aansluiten bij de termijnen van voorlopige hechtenis. Toch roept de gesignaleerde overlap in, en onduidelijkheid over de taakverdeling tussen de Raad, jeugdreclassering en justitiële jeugdinstelling ook de meer fundamentele vraag op hoe de rollen van deze instanties zich tot elkaar verhouden in de jeugdstrafrechtspraktijk en wat de toegevoegde waarde is van het uitsmeren van (deels) overlappende taken en expertises over meerdere instanties.<sup>77</sup>

Tot slot verdient in het kader van de informatie-uitwisseling een specifiek knelpunt bijzondere aandacht: de zwakke informatiepositie van de verdediging (lees: de verdachte en zijn advocaat) in de vroege voorfase van het strafproces. Dat de advocaat doorgaans pas zeer kort voor de voorgeleiding inzage krijgt in het dossier, kan de advocaat en zijn minderjarige cliënt ernstig belemmeren bij het bepalen van hun verdedigingsstrategie voor de voorgeleiding. Dit staat – zeker gelet op het koersbepalende werking van de beslissing over inbewaringstelling voor de rest van de strafzaak (zie par. 9.8) – op gespannen voet staat met het recht op een eerlijk proces, waaronder ook het recht op effectieve participatie van de minderjarige verdachte in zijn strafproces moet worden begrepen (vgl. art. 40, tweede lid (b) (ii en iv) IVRK). Gebleken is dat het gebrek aan informatie voor sommige advocaten reden is om hun minderjarige cliënten welhaast standaard te adviseren om zich in deze vroege fase van het strafproces te beroepen op hun zwijgrecht, hetgeen vervolgens door (sommige) rechters, officieren van justitie, raads- onderzoekers en jeugdreclasserders, met name om pedagogische redenen, bepaald niet op prijs wordt gesteld en zelfs een factor kan zijn die – direct of indirect – in de weg staat aan het schorsen van de voorlopige hechtenis (zie wederom par. 8.7.1 en 8.7.5). Zodoende kan de zwakke informatiepositie van de verdediging een dynamiek in gang zetten die niet bijdraagt aan het realiseren van een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis, waarbij het recht op een eerlijk proces dient te worden geëerbiedigd en de feitelijke vrijheidsbeneming van de minderjarige, waar mogelijk,

<sup>77</sup> Vgl. ook Rovers 2014. Nader onderzoek naar, en een fundamenteel debat over deze kwestie is wenselijk. Dit valt echter buiten de reikwijdte van het onderhavige onderzoek.

moet worden voorkomen. Aldus verdient het aanbeveling dat de politie en het Openbaar Ministerie samen met de advocatuur zoeken naar mogelijkheden om, met inachtneming van de strafvorderlijke belangen, de verdediging in een eerder stadium inzage te geven in het dossier.

### 10.3.3.3 Interne organisatie rechtbanken en parketten

Tot slot dient ook de interne organisatie van rechtbanken zodanig te zijn ingericht dat de randvoorwaarden worden geschepd voor rechters om structureel te kunnen komen tot rechtmatige en niet-willekeurige voorlopige hechtenisbeslissingen ten aanzien van minderjarige verdachten. Hetzelfde geldt voor de arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie, daar het de officieren van justitie zijn die de beslissingen nemen over het al dan niet vorderen van voorlopige hechtenis en daarmee bepalen welke minderjarigen mogelijk het voorlopige hechtenistraject ingaan. In deze paragraaf zullen drie van deze randvoorwaarden worden uitgelicht die in de huidige praktijk bijzondere aandacht verdienen.

Allereerst moet structureel zijn gewaarborgd dat rechters en officieren die beslissingen nemen over de voorlopige hechtenis van minderjarigen gedegen kennis hebben van het bijzondere karakter van het jeugdstrafrecht, de jeugdspecifieke wet- en regelgeving betreffende voorlopige hechtenis en de relevante internationale en Europese kinder- en mensenrechtenstandaarden, alsook van de beschikbare alternatieven voor voorlopige hechtenis van minderjarigen. Deze rechters en officieren zullen dan ook bekend moeten zijn met het werkveld van voorzieningen en instanties in de jeugdstrafrechtspraktijk, evenals met de mogelijkheden die het civiele jeugdbeschermingsrecht en het daaraan verbonden werkveld kunnen bieden. Deze specifieke jeugdexpertise bij rechters en officieren die moeten beslissen over de voorlopige hechtenis van minderjarigen lijkt niet bij alle rechtbanken en parketten zonder meer te zijn gegarandeerd (zie par. 7.2.1 en par. 8.2.1.1).

Een tweede randvoorwaarde is dat rechters en officieren voldoende tijd hebben om een weloverwogen beslissing over de voorlopige hechtenis van een minderjarige te kunnen nemen en deze te kunnen onderbouwen. Voor rechters betekent dit dat zij voldoende voorbereidingstijd moeten krijgen om zich te verdiepen in het dossier, dat in het zittingsrooster voldoende tijd wordt ingeruimd voor de voorgeleiding of raadkamerzitting en voor het aansluitende raadkameroverleg, alsook dat zij de tijd krijgen om de beslissing goed gemotiveerd op papier te (laten) zetten.<sup>78</sup> Dit is in de praktijk echter, mede vanwege de behoorlijke caseload van rechters, niet bij alle rechtbanken vanzelfsprekend. Voor officieren van justitie geldt *mutatis mutandis* hetzelfde voor de beslissing over de vordering tot voorlopige hechtenis en de onderbouwing daarvan. In dit verband is in de praktijk vooral de structurele afwezigheid van de officier van justitie bij de voorgeleiding noemens-

78 Vgl. ook Crijns, Leeuw & Wermink 2016(a) en (b), waarin een aanbeveling van gelijke strekking wordt gedaan.

waardig, daar dit in de weg staat aan een mondelinge toelichting van de vordering, hetgeen door verschillende geïnterviewde rechters-commissarissen als buitengewoon problematisch wordt ervaren. Uit de interviews met officieren volgt dat vooral tijdsgebrek ten grondslag ligt aan hun afwezigheid bij de voorgeleiding. Mede gelet op de verstrekkende gevolgen van de beslissing over de inbewaringstelling voor het verdere verloop van de strafzaak van de minderjarige (zie par. 9.8), moeten arrondissementsparketten meer prioriteit geven aan de aanwezigheid van officieren bij voorgeleidingen van minderjarigen.

Een derde randvoorwaarde voor het waarborgen van een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen is dat jeugdstrafzaken zo spoedig mogelijk voor een inhoudelijke behandeling op zitting worden gebracht. Hiermee kan worden voorkomen dat de voorlopige hechtenis en/of de schorsing onder voorwaarden van een minderjarige onnodig lang voortduren en wordt tegemoet gekomen aan het pedagogische belang van een snelle reactie op delictgedrag van minderjarigen. Dit veronderstelt dat arrondissementsparketten prioriteit moeten geven aan een voortvarende procesgang in jeugdstrafzaken. Dit geldt tevens voor rechtbanken bij het inroosteren van jeugdstrafzittingen.

Het creëren en waarborgen van de drie bovengenoemde randvoorwaarden vereist mogelijk bij sommige rechtbanken en arrondissementsparketten extra capaciteit (lees: meer rechters en officieren met jeugdexpertise) en dus ook extra budget. Hiervoor zijn de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie afhankelijk van het – in de laatste jaren steeds verder inkrimpende – budget dat hen door het Rijk wordt toebedeeld. Dit doet echter niet af aan de verantwoordelijkheid van de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie, alsook van de individuele rechtbanken en arrondissementsparketten om – binnen de grenzen van de beschikbare capaciteit en het budget – van een kinder-rechtenconforme behandeling van jeugdstrafzaken een prioriteit te maken.

#### 10.4 NAAR EEN NIEUW MODEL VOOR VOORLOPIGE HECHTENIS IN HET NEDERLANDSE JEUGDSTRAFRECHT

In bovenstaande paragraaf 10.3.1.1 is uiteengezet dat het huidige schorsingsmodel zich moeizaam leent voor een kinder- en mensenrechtenconforme toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen. Dit geeft aanleiding tot herbezinning op het huidige wettelijke systeem van de voorlopige hechtenis van minderjarigen en te zoeken naar een nieuw systeem dat beter aansluit bij de uitgangspunten die voortvloeien uit het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten.

Hiermee wordt tevens aangesloten bij de roep om herbezinning op het schorsingsmodel en de wettelijke inbedding van alternatieven die steeds luider doorklinkt in de literatuur over de voorlopige hechtenis voor volwassenen. Zo hebben Crijns, Leeuw & Wermink de wetgever opgeroepen



te onderzoeken “in hoeverre de juridische constructie van alternatieven voor voorlopige hechtenis zodanig kan worden aangepast dat zij niet langer achter de voorlopige hechtenis verscholen zitten”.<sup>79</sup> Eerder hebben Bleichrodt, Mevis & Volker en Stevens en – nog veel eerder – Van Veen ook geopperd om na te denken over de mogelijkheid om, los van de schorsing, alternatieven voor voorlopige hechtenis te kunnen inzetten.<sup>80</sup> Tot op heden heeft dit in de literatuur echter nog niet geleid tot concreet uitgewerkte voorstellen voor een nieuw wettelijk systeem. Wel heeft dit thema nadrukkelijk de aandacht van de wetgever. De (toenmalige) minister van Veiligheid en Justitie benadrukte eind 2015 in de contourennota van het wetgevingstraject ‘Modernisering Wetboek van Strafvordering’ weliswaar dat er voor een “fundamentele herziening [...] van de regeling van de voorlopige hechtenis geen aanleiding [bestaat]”, maar kondigde wel aan de mogelijkheden te bekijken om, naast de schorsing onder voorwaarden, vrijheidsbeperkende en gedragsbeïnvloedende maatregelen te introduceren die kunnen worden opgelegd zonder dat daarvoor eerst een bevel tot voorlopige hechtenis nodig is.<sup>81</sup> Voorts stelde de Minister in juni 2016, in reactie op Kamervragen,<sup>82</sup> de mogelijkheden voor de wettelijke inbedding van ruimere toepassingsmogelijkheden voor alternatieven, los van de beslissing van de rechter over de voorlopige hechtenis, nog nader te zullen onderzoeken.<sup>83</sup>

In deze context, wordt in deze paragraaf een aanzet gegeven tot het ontwikkelen van een model van ‘voorlopige preventieve maatregelen’<sup>84</sup> voor minderjarige verdachten, gebaseerd op de structuur van het ‘alternatieve’ besluitvormingsschema, zoals is gepresenteerd in paragraaf 3.5.1 (Schema 3.B).<sup>85</sup> Deze voorlopige preventieve maatregelen zijn *niet* bedoeld om te fungeren *naast* het schorsingsmodel, maar *in plaats van* het schorsingsmodel.

79 Crijns, Leeuw & Wermink 2016(b), p. 214. Zie ook: Crijns, Leeuw & Wermink 2016(a), p. 3.

80 Bleichrodt, Mevis & Volker 2011, p. 163; Stevens 2012, p. 403-403; Van Veen 1974, p. 165.

81 *Kamerstukken II 2015-2016, 29279, nr. 278, p. 56-57.*

82 Deze Kamervragen zijn gesteld naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van Crijns, Leeuw & Wermink 2016(a). Zie: *Aanhangsel Handelingen II 2015-2016, 2887.*

83 *Ibid.*, p. 3. N.B. Na de afronding van dit concluderende hoofdstuk, is op 7 februari 2017 de conceptversie van het ‘Wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering’ gepubliceerd en in consultatie gegaan. Hierin wordt – anders dan in de contourennota en de daaraan voorafgaande discussiestukken – voorgesteld om het schorsingsmodel volledig uit de wet te schrappen en te vervangen door een model van ‘voorlopige vrijheidsbeperking’. Dit voorstel is echter niet meer meegenomen in het onderhavige onderzoek. Zie naschrift.

84 Met de term ‘voorlopige preventieve maatregel’ is beoogd tot uitdrukking te brengen dat het gaat om een ‘voorlopige’ maatregel (lees: hangende het strafproces) die uitsluitend mag worden ingezet om de door het EHRM erkende ‘preventieve’ doelen (lees: voorkomen dat een verdachte vlucht, de waarheidsvinding belemmert, recidiveert of dat zijn vrijlating maatschappelijke onrust veroorzaakt) te verwezenlijken.

85 Het in deze paragraaf gepresenteerde model heeft specifiek betrekking op *minderjarige* verdachten. Niettemin kan dit model ook inspiratie vormen voor de herziening van het huidige schorsingsmodel in het commune strafrecht. Dit valt echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Beoogd wordt om afstand te doen van het huidige model van de ‘tweelagige’ besluitvorming (‘bevelsbeslissing’ en ‘tenuitvoerleggingsbeslissing’) en in plaats daarvan een model te creëren waarin de rechter, nadat hij heeft vastgesteld dat er sprake is van een geval, ernstige bezwaren en een grond (lees: een ‘acuut en ernstig gevaar’ voor vlucht, recidive, belemmering van het onderzoek of maatschappelijke onrust) die het afwijken van het uitgangspunt dat de verdachte zijn proces in volledige vrijheid mag afwachten strikt noodzakelijk maakt, direct de beschikking krijgt over een breed scala aan voorlopige preventieve maatregelen die kunnen worden ingezet om aan die grond tegemoet te komen, zonder dat hiervoor eerst – zoals in het huidige schorsingsmodel – de zwaarste maatregel (de voorlopige hechtenis) moet worden bevolen. Het ontwerp van het model is erop gericht om een voor de autoriteiten werkbaar systeem van voorlopige hechtenis en alternatieve dwangmiddelen voor minderjarigen te creëren, waarin stevig wordt gewaarborgd dat voorlopige hechtenis van minderjarigen enkel op rechtmatige en niet-willekeurige wijze en slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur wordt toegepast.

De introductie van een dergelijk nieuw model vereist evenwel aanpassing van de systematiek en inhoud van het huidige wettelijke kader, waaruit de figuur van de schorsing zal verdwijnen en wordt vervangen door de figuur van de ‘voorlopige preventieve maatregel’ en waarin ook de huidige regeling van de voorlopige hechtenis als zodanig (deels) op de schop zal moeten. In de volgende paragrafen worden de hoofdlijnen geschetst van het voorgestelde model van voorlopige preventieve maatregelen.<sup>86</sup> Allereerst wordt de figuur van de voorlopige preventieve maatregel nader geïntroduceerd (par. 10.4.1). Vervolgens wordt aandacht besteed aan het aanbod van beschikbare voorlopige preventieve maatregelen (par. 10.4.2.), de bevoegdheden en rollen van de betrokken actoren in het nieuwe model (par. 10.4.3), de toepassingscriteria voor voorlopige preventieve maatregel (par. 10.4.4), de termijnen van voorlopige preventieve maatregelen (par. 10.4.5), de mogelijkheid tot tussentijdse wijziging van voorlopige preventieve maatregelen (par. 10.4.6), de aanvullende verplichtingen (par. 10.4.7) en de verrekening van voorlopige preventieve maatregelen met de opgelegde straf (par. 10.4.8). Vervolgens wordt een besluitvormingsschema voor een kinder- en mensenrechtenconforme toepassing van voorlopige preventieve maatregelen ten aanzien van minderjarigen gepresenteerd (par. 10.4.9). Afgesloten wordt met een vijftal reflecties op het voorgestelde model van voorlopige preventieve maatregelen (par. 10.4.10).

---

86 Zie de appendix bij dit hoofdstuk voor een concept-wettekst voor het model van voorlopige preventieve maatregelen voor minderjarige verdachten.

#### 10.4.1 De figuur van de 'voorlopige preventieve maatregel'

Het nieuwe model voor voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht dat in deze paragraaf wordt voorgesteld, is gebaseerd op de introductie van de figuur van de 'voorlopige preventieve maatregel' in het Wetboek van Strafvordering. Deze figuur moet de plaats innemen van de figuur van de schorsing onder voorwaarden. Concreet betekent dit dat de interventies die thans als bijzondere voorwaarden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen worden verbonden, evenals de huidige tenuitvoerleggingsmodaliteiten van voorlopige hechtenis, in het nieuwe model verworden tot 'voorlopige preventieve maatregelen' die door rechter kunnen worden bevolen in de voorfase van het strafproces. Een 'voorlopige preventieve maatregel' kan dan ook worden gedefinieerd als een strafvorderlijk dwangmiddel dat kan worden ingezet ten aanzien van een verdachte van een ernstig strafbaar feit in de voorfase van het strafproces, indien dit strikt noodzakelijk en proportioneel is ter afwending van het gevaar dat de verdachte, in de periode voorafgaand aan de strafzitting, vlucht, de waarheidsvinding belemmert, recidiveert of dat, vanwege de ernst van het feit en de publieke reactie daarop, maatschappelijke onrust ontstaat. Voorlopige preventieve maatregelen kunnen onder meer een vrijheidsbenemend (voorlopige hechtenis), vrijheidsbeperkend (bijvoorbeeld een locatieverbod) of een hulpverlenend karakter hebben (bijvoorbeeld intensieve begeleiding door de jeugd-reclassering), zolang deze maatregelen strikt noodzakelijk en proportioneel zijn voor de verwezenlijking van de strafvorderlijke doelstellingen (lees: het afwenden van de genoemde gevaren). Voorlopige preventieve maatregelen mogen in elk geval niet worden gebruikt om vooruit te lopen op de straf.

#### 10.4.2 Continuüm van voorlopige preventieve maatregelen

Anders dan de systematiek van het huidige schorsingsmodel voorschrijft, hoeft de rechter in het voorgestelde nieuwe model voor het bevelen van voorlopige preventieve maatregelen niet eerst de meest ingrijpende maatregel (voorlopige hechtenis) te bevelen alvorens hij toegang krijgt tot minder ingrijpende maatregelen. Indien aan de wettelijke criteria is voldaan en er dus een strafvorderlijke grond is om voorlopige preventieve maatregelen te bevelen (zie par. 10.4.4), krijgt de rechter direct de beschikking over een breed scala aan mogelijk op te leggen voorlopige preventieve maatregelen. Hierbij geldt als vertrekpunt van de rechterlijke besluitvorming dat de minderjarige verdachte in beginsel zijn proces in volledige vrijheid (lees: zonder voorlopige preventieve maatregelen) mag afwachten. Voorlopige hechtenis, ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting, geldt daarentegen als uiterste maatregel. Tussen deze twee extremen vormt zich een continuüm van voorlopige preventieve maatregelen, waarlangs de rechter op zoek moet gaan naar de minst ingrijpende maatregel, dan wel de minst ingrijpende combinatie van maatregelen, waarmee de uit de grond(en) voortvloeiende strafvorderlijke doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt. Voorlopige

hechtenis komt hierbij pas in beeld als alle andere (combinaties van) voorlopige preventieve maatregelen ontoereikend worden geacht (zie figuur 10.1).

Indachtig het scala aan interventies dat thans als schorsingsvoorwaarden en/of tenuitvoerleggingsmodaliteiten van voorlopige hechtenis beschikbaar is,<sup>87</sup> dienen bij de invoering van het voorgestelde nieuwe model de volgende voorlopige preventieve maatregelen een wettelijke grondslag te krijgen: 1°) het zich houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering, ook als deze inhouden het volgen van een behandeling; 2°) het aanvaarden van intensieve begeleiding van de jeugdreclassering; 3°) deelname aan een leerproject; 4°) een verbod op middelengebruik; 5°) een contactverbod 6°) een meldplicht; 7°) een locatieverbod; 8°) een locatiegebod; 9°) voorlopige hechtenis op een daartoe geschikte plaats, niet zijnde een justitiële jeugdinrichting; 10°) voorlopige hechtenis in de vorm van nachtdetentie in een justitiële jeugdinrichting; 11°) voorlopige hechtenis als voltijds verblijf in een justitiële jeugdinrichting; en 12°) andere voorlopige preventieve maatregelen die strikt noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de uit de grond(en) van het bevel voortvloeiende strafvorderlijke doelstellingen.

Hierbij zou in de Memorie van Toelichting op de wettelijke regeling van deze voorlopige preventieve maatregelen moeten worden opgenomen dat de aanwijzingen van de jeugdreclassering, zoals bedoeld onder 1°, vormen van jeugdhulp kunnen omvatten, maar geen zelfstandige grond vormen voor vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking van de minderjarige verdachte.<sup>88</sup> Voorts dient in de toelichting duidelijk te worden dat het locatiegebod onder 8° zich onderscheidt van voorlopige hechtenis, zoals bedoeld onder 9°, doordat het locatiegebod betrekking heeft op het gedwongen aanwezig zijn op een bepaalde locatie voor ten hoogste twaalf aansluitende uren. Dit betekent dat een avondklok moet worden beschouwd als een locatiegebod, terwijl huisarrest, waarbij de minderjarige verdachte – behoudens de doordeweekse schoolgang – de gehele dag thuis moet blijven, heeft te gelden als modaliteit van voorlopige hechtenis. Tot slot beoogt de restcategorie onder 12° de rechter flexibiliteit te bieden om voorlopige preventieve maatregelen te bevelen die niet expliciet in de wet zijn opgenomen, maar wel noodzakelijk worden geacht om de uit de gronden van het bevel voortvloeiende strafvorderlijke doelstellingen te realiseren. Deze restcategorie kan invulling krijgen met vormen van jeugdhulp, maar vormt geen zelfstandige grondslag voor vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking van de minderjarige.<sup>89</sup> Ook

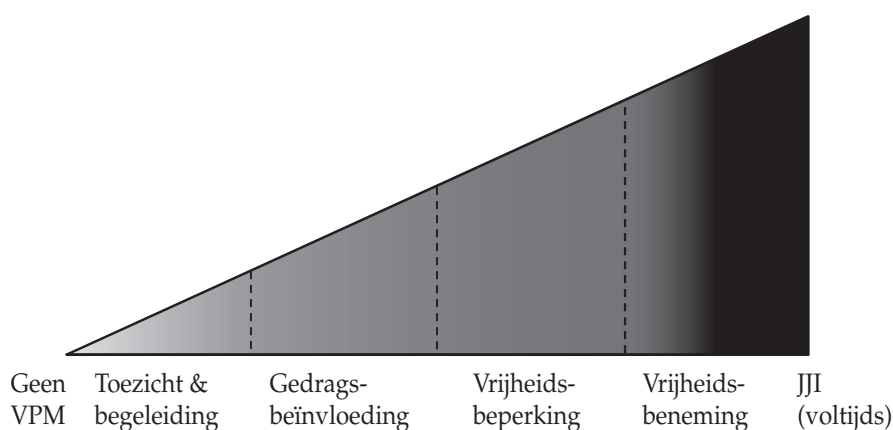
87 Vgl. resp. artikel 27, eerste lid BTJ en artikel 493, derde lid Sv.

88 Wel kan een aanwijzing van de jeugdreclassering bijvoorbeeld inhouden dat de minderjarige zich moet conformeren aan een op civielrechtelijke titel afgegeven machtiging tot gesloten jeugdhulp, daar niet de aanwijzing, maar de civielrechtelijke machtiging de grondslag is van vrijheidsbeneming van de minderjarige.

89 Ook hier geldt dat een onder 12° bedoelde voorlopige preventieve maatregel kan inhouden dat de minderjarige zich moet conformeren aan een op civielrechtelijke titel afgegeven machtiging tot gesloten jeugdhulp, daar niet deze voorlopige preventieve maatregel, maar de civielrechtelijke machtiging de grondslag vormt van vrijheidsbeneming van de minderjarige.

biedt de restcategorie geen basis voor overwegend bestraffende maatregelen, zoals een taakstraf, aangezien dit onverenigbaar is met de onschuldpresumptie.

De rechter kan verschillende voorlopige preventieve maatregelen met elkaar combineren, mits deze combinatie van maatregelen strikt noodzakelijk en proportioneel is met het oog op de verwezenlijking van de strafvorderlijke doelstellingen. Ook kan de rechter aan voorlopige preventieve maatregelen elektronisch toezicht verbinden. Hierbij geldt als generieke uitzondering dat de voorlopige hechtenis, als bedoeld onder 11°, niet gelijktijdig met andere voorlopige preventieve maatregelen, noch tezamen met elektronisch toezicht kan worden toegepast.



Figuur 10.1: Continuum van voorlopige preventieve maatregelen

#### 10.4.3 Bevoegdheden en rollen van professionele actoren in het nieuwe model

In het voorgestelde nieuwe model zijn het de rechter-commissaris en raadkamer die bevoegd zijn om, op vordering van de officier van justitie, voorlopige preventieve maatregelen te bevelen respectievelijk te verlengen. De rechter-commissaris en raadkamer kunnen niet ambtshalve overgaan tot het bevelen van voorlopige preventieve maatregelen, maar als de officier een vordering tot voorlopige preventieve maatregelen indient, staat het de rechter vrij om in zijn bevel andere voorlopige preventieve maatregelen op te nemen dan in de vordering staan. Vervolgens heeft ook de officier de vrijheid om bij een vordering tot verlenging van het bevel tot voorlopige preventieve maatregelen, andere dan de lopende, in het eerdere bevel opgenomen voorlopige preventieve maatregelen te vorderen. Voorts kan ook de raadkamer bij haar beslissing tot verlenging van een eerder afgegeven bevel tot voorlopige preventieve maatregelen wijzigingen aanbrengen in de invulling van dit bevel: de raadkamer kan bij de verlenging van het bevel specifieke voorlopige preventieve maatregelen schrappen en/of toevoegen (zie par.

10.4.6). In deze context is het een kinderrechter die als rechter-commissaris voorlopige preventieve maatregelen beveelt ten aanzien van een minderjarige verdachte.<sup>90</sup> In de raadkamer die oordeelt over de verlenging van een bevel tot voorlopige preventieve maatregelen van een minderjarige verdachte neemt tenminste één kinderrechter plaats. De officier van justitie die een voorlopige preventieve maatregel vordert ten aanzien van een minderjarige verdachte betreft een jeugdofficier.<sup>91</sup>

Voordat de officier van justitie overgaat tot een vordering van een voorlopige preventieve maatregel, slaat hij acht op de rapportage van de Raad voor de Kinderbescherming. Indien op dat moment nog geen rapportage beschikbaar is, wint de officier van justitie inlichtingen in bij de Raad omtrent de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de minderjarige. Ook de rechter-commissaris en raadkamer slaan acht op de rapportage van de Raad voordat zij een beslissing nemen over de vordering tot een voorlopige preventieve maatregel ten aanzien van een minderjarige verdachte. De Raad stelt deze rapportage op tijdens de in verzekeringstelling van de minderjarige (vgl. de rapportage IVS-2A), waarin de persoonlijke omstandigheden van de minderjarige – waaronder de risicofactoren en beschermende factoren – in kaart worden gebracht, een inschatting wordt gemaakt van het (acute) recidivegevaar en een advies wordt uitgebracht of en zo ja, welke (combinatie van) voorlopige preventieve maatregel(en) nodig zijn om het eventuele recidivegevaar af te wenden, waarbij de Raad rekening houdt met de leeftijd en ontwikkeling van de minderjarige en de daarmee samenhangende behoeften. Indien de rechter-commissaris een voorlopige preventieve maatregel beveelt, stelt de Raad vervolgens ook een advies op ten behoeve van de eerste raadkamer, waar over de mogelijke verlenging van de voorlopige preventieve maatregel wordt beslist. Hierbij maakt de Raad gebruik van de meest recente informatie van de jeugdreclassering die de minderjarige begeleidt en/of de gedragsdeskundige van de justitiële jeugdinrichting waar de minderjarige verblijft.

De rechter-commissaris en raadkamer kunnen de jeugdreclassering opdracht geven toezicht te houden op de naleving van de voorlopige preventieve maatregel(en) en de verdachte ten behoeve daarvan te begeleiden. Indien de jeugdreclassering constateert dat de minderjarige een voorlopige preventieve maatregel niet naar behoren naleeft, kan zij de officier van justitie daarvan in kennis stellen. De officier van justitie kan vervolgens een vordering tot wijziging (lees: aanscherping c.q. verzwaring) van de voorlopige preventieve maatregelen indienen bij de rechter-commissaris of raadkamer die het eerdere bevel heeft afgegeven (zie par. 10.4.6).

---

90 Vgl. het huidige artikel 492 Sv.

91 Hiervoor dient de figuur van de 'jeugdofficier' een wettelijke grondslag te krijgen.



#### 10.4.4 Toepassingscriteria voor voorlopige preventieve maatregelen

In het voorgestelde nieuwe model zijn de toepassingscriteria voor de voorlopige preventieve maatregelen grotendeels identiek aan de criteria voor toepassing van voorlopige hechtenis onder de huidige artikelen 67 en 67a Sv. Zo moet voor het toepassen van voorlopige preventieve maatregelen sprake zijn van een verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, dan wel van een strafbaar feit zoals thans is opgesomd in het huidige artikel 67, eerste lid Sv. Ook is vereist dat feiten of omstandigheden blijken geven van ernstige bezwaren tegen de verdachte (vgl. het huidige art. 67, derde lid Sv). Voorts sluiten ook de gronden voor toepassing van voorlopige preventieve maatregelen grotendeels aan bij de gronden voor voorlopige hechtenis, zoals deze thans zijn neergelegd in artikel 67a, eerste en tweede lid Sv. Wel wordt in de formulering van deze gronden in het nieuwe model meer aansluiting gezocht bij de door het EHRM ontwikkelde ‘algemeen aanvaardbare redenen’ op basis waarvan de rechter kan afwijken van het uitgangspunt dat de verdachte zijn proces in vrijheid mag afwachten: het bestaan van een acuut en ernstig gevaar voor vlucht, maatschappelijke onrust, recidive of belemmering van de waarheidsvinding. Dit impliceert tevens dat de ‘snelrechtgrond’ geen plaats krijgt in het nieuwe model, daar deze grond niet goed verenigbaar is met het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten inzake voorlopige hechtenis van minderjarigen (zie par. 10.3.1.2).

In het nieuwe model wordt expliciet als uitgangspunt in de wet opgenomen dat een minderjarige verdachte in beginsel zijn proces in vrijheid mag afwachten zonder te zijn gebonden aan voorlopige preventieve maatregelen. Voorts worden vijf<sup>92</sup> uitzonderingen op dit uitgangspunt limitatief in de wet opgesomd. Dit betreffen de vijf wettelijke gronden voor het bevelen van een (combinatie van) voorlopige preventieve maatregel(en). Hieruit volgt dat een bevel tot een voorlopige preventieve maatregel slechts kan worden gegeven indien dit strikt noodzakelijk is omdat:

- a) uit bepaalde gedragingen van de verdachte, of uit bepaalde, hem persoonlijk betreffende omstandigheden, blijkt van acuut en ernstig gevaar voor vlucht;
- b) sprake is van verdenking van een feit waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld en sprake is van een acuut en ernstig gevaar dat het achterwege blijven van een voorlopige preventieve maatregel, gelet op de ernst van het feit en de publieke reactie daarop, zal leiden tot ernstige maatschappelijke onrust;

---

92 De recidivegrond heeft, in navolging van het huidige artikel 67a, tweede lid, onder 2° en 3° Sv, twee vormen (zie c.1° en c.2°). Dit betekent dat de vier ‘relevante en voldoende redenen’ van het EHRM zich in de wetgeving onder het nieuwe model vertalen in vijf gronden voor het bevelen van voorlopige preventieve maatregelen.

- c) 1°. sprake is van een acuut en ernstig gevaar dat de verdachte een misdrijf zal begaan waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld of waardoor de veiligheid van de staat of de gezondheid of veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht, dan wel algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan;  
2°. sprake is van een verdenking van een der misdrijven als opgesomd in het huidige artikel 67a, tweede lid, onder 3° Sv, terwijl nog geen vijf jaren zijn verlopen sedert de dag waarop de verdachte wegens een van deze misdrijven onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf is veroordeeld dan wel bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd en voorts er sprake is van een acuut en ernstig gevaar dat de verdachte wederom een van die misdrijven zal begaan;
- d) sprake is van een acuut en ernstig gevaar dat de verdachte het, anders dan door verklaringen van de verdachte, aan de dag brengen van de waarheid zal frustreren.

Voorts gebiedt de wet in het nieuwe model dat de rechter geen andere of ingrijpendere voorlopige preventieve maatregelen beveelt dan die strikt noodzakelijk en proportioneel zijn om één of meer van de – in het bovenstaande onder (a) tot en met (d) genoemde – gevaren die aan het bevel ten grondslag liggen af te wenden. Hiermee wordt het doelgebonden karakter van de voorlopige preventieve maatregel als strafvorderlijk dwangmiddel, alsook de subsidiariteitsgedachte, in de wet geëxpliciteerd. In het verlengde hiervan schrijft de wet voor dat voor het bevelen van voorlopige preventieve maatregelen die een vorm van voorlopige hechtenis met zich brengen (zie 9°, 10° en 11° in par. 10.4.2) als vereiste geldt dat onverwijld vrijheidsbenaming van de verdachte strikt noodzakelijk en proportioneel moet zijn om één of meer van de genoemde gevaren die aan het bevel ten grondslag liggen af te wenden. Hierbij laat de wet er geen twijfel over bestaan dat voorlopige hechtenis in de vorm van een voltijds verblijf in een justitiële jeugdinrichting (11°) slechts als uiterste maatregel mag worden bevolen.

Tot slot wordt, in navolging van het anticipatiegebod van het huidige artikel 67a, derde lid Sv, voor het bevelen van voorlopige preventieve maatregelen die een vorm van voorlopige hechtenis met zich brengen (9°, 10° en 11°) het aanvullende vereiste in de wet opgenomen dat een dergelijk bevel achterwege blijft wanneer ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat aan de verdachte in geval van veroordeling geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbenaming strekkende maatregel zal worden opgelegd, dan wel dat hij door het bevel langere tijd van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van de straf of maatregel.

#### 10.4.5 Termijnen van voorlopige preventieve maatregelen

De rechter die in het voorgestelde nieuwe model een voorlopige preventieve maatregel ten aanzien van een minderjarige verdachte beveelt, bepaalt daarbij de duur van dit bevel binnen de grenzen die de wet stelt. In het voorgestelde nieuwe model bepaalt de wet dat de inzet van voorlopige preventieve maatregelen ten aanzien van een minderjarige verdachte tijdens het strafproces in eerste aanleg in beginsel een maximale werkingsduur heeft van 180 dagen, waarvan enkel in bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken.<sup>93</sup> Deze uiterste werkingsduur geldt ongeacht welke van de (onder 1<sup>o</sup> tot en met 12<sup>o</sup> in par. 10.4.2 opgesomde) voorlopige preventieve maatregelen worden toegepast en beoogt te stimuleren dat jeugdstrafzaken, waarbij de minderjarige verdachte voorafgaand aan zijn berechting is onderworpen aan maatregelen, binnen zes maanden met een einduitspraak in eerste aanleg worden afgedaan.<sup>94</sup> De termijn van 180 dagen loopt vanaf het moment dat de rechter-commissaris een eerste voorlopige preventieve maatregel beveelt, ongeacht of de betreffende maatregel nadien wordt gewijzigd in een andere (combinatie van) voorlopige preventieve maatregel(en). Voorts stelt de wet voor een aantal specifieke voorlopige preventieve maatregelen nadere begrenzingen aan de werkingsduur.

Indien de rechter-commissaris een voorlopige preventieve maatregel beveelt die een vorm van voorlopige hechtenis met zich brengt (zie 9<sup>o</sup>, 10<sup>o</sup> en 11<sup>o</sup> in par. 10.4.2), dan gaat de werking van deze maatregel de duur van veertien dagen niet te boven.<sup>95</sup> Vervolgens kan de raadkamer de werking van deze maatregel, op de vordering van de officier van justitie, vóór de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting ten hoogste driemaal verlengen, ook al staat het de raadkamer telkens vrij om minder ingrijpende voorlopige preventieve maatregelen dan voorlopige hechtenis toe te passen. Indien de raadkamer toch besluit tot verlenging van voorlopige hechtenis, dan wordt

93 Deze bijzondere omstandigheden kunnen – in navolging van de rechtspraak van de Hoge Raad inzake de redelijke termijn in jeugdstrafzaken – zijn gelegen in: (1) de ingewikkeldheid van de zaak; (2) de invloed van de verdachte en/of zijn advocaat op het procesverloop; en (3) de wijze waarop de zaak door de bevoegde autoriteiten is behandeld. Vgl. Hoge Raad 17 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2578, rov. 13.1. Zie ook: Hoge Raad 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2465, NJ 2016, 40.

94 Vanuit pedagogisch oogpunt is het van belang dat de tijd tussen het strafbare feit dat door een minderjarige is gepleegd en de strafrechtelijke reactie daarop zo kort mogelijk is. Dit veronderstelt een voortvarende procesgang, hetgeen ook uitdrukkelijk is erkend door het Kinderrechtencomité (2007, par. 51).

95 Dit geldt ook in de waarschijnlijk uitzonderlijke situatie waarin de raadkamer, op vordering van de officier, verlenging beveelt van een bevel tot voorlopige preventieve maatregelen dat tot dan toe geen voorlopige hechtenis omvatte, maar daarbij de invulling van dit bevel wijzigt door – in tegenstelling tot het voorgaande bevel – een voorlopige preventieve maatregel op te nemen die wel een vorm van voorlopige hechtenis met zich brengt (zie par. 10.4.3 en 10.4.6 over de vrijheid die de raadkamer heeft om bij verlenging van een bevel tot voorlopige preventieve maatregelen wijzigingen aan te brengen in dit bevel).

dit bevel in beginsel steeds voor maximaal veertien dagen verlengd. Dit kan slechts anders zijn als de raadkamer van oordeel is dat er zwaarwegende omstandigheden zijn – niet zijnde de ernst van het strafbare feit als zodanig – die aanleiding geven om een bevel tot verlenging van een langere duur af te geven. Hierbij kan worden gedacht aan een lopend intramuraal persoonlijkheidsonderzoek waarvan de resultaten moeten worden afgewacht, waardoor het tweewekelijks optuigen van een raadkamerzitting voor zowel de minderjarige verdachte als de rechtbank en de andere actoren onnodig belastend is. Wel is voor een bevel tot verlenging van de voorlopige hechtenis met een langere duur dan veertien dagen instemming nodig van de verdachte (lees: in samenspraak met zijn advocaat).<sup>96</sup> Hierbij geldt dat de duur van het bevel tot voorlopige hechtenis en de verlengingen daarvan tezamen vóór de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting in geen geval de termijn van 56 dagen te boven mag gaan.<sup>97</sup> Na aanvang kan het bevel tot voorlopige hechtenis meermaals worden verlengd met in beginsel ten hoogste veertien dagen,<sup>98</sup> met dien verstande dat de totale duur van het bevel – behoudens de eerder genoemde bijzondere omstandigheden – de termijn van 180 dagen niet overschrijdt.<sup>99</sup>

Voorts wordt in het nieuwe model de termijn van een door de rechter afgegeven bevel tot een voorlopige preventieve maatregel dat strekt tot aanvaarding van intensieve begeleiding door de jeugdreclassering, dan wel tot vrijheidsbeperking in de vorm van een contactverbod, meldplicht, locatieverbod of locatiegebod (zie 2<sup>o</sup> en 5<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup> en 8<sup>o</sup> in par. 10.4.2) begrensd tot hoogstens 90 dagen. De door de rechter bepaalde termijn van het bevel dat

96 Dit sluit aan bij de aanbeveling van het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties dat minderjarigen recht hebben op een tweewekelijkse toetsing van de rechtmatigheid van het voortduren van voorlopige hechtenis. Met de mogelijkheid om daarvan in uitzonderlijke gevallen afstand te doen, kan worden voorkomen dat de minderjarige en andere actoren tegen wil en dank worden belast met raadkamerzittingen die weinig zinvol zijn.

97 Deze maximale termijn van voorlopige hechtenis voorafgaand aan de eerste zitting gaat uit van een bevel tot voorlopige hechtenis van veertien dagen dat driemaal met veertien dagen wordt verlengd. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de aanbeveling van het Kinderrechtencomité om jeugdspecifieke termijnen voor voorlopige hechtenis te ontwikkelen en een tweewekelijkse rechterlijke toetsing in te bouwen. Wel wordt afgeweken van de aanbeveling van het Comité om te waarborgen dat de zaak binnen 30 dagen op zitting wordt gebracht, daar deze termijn het Openbaar Ministerie wel erg kort de tijd geeft om de zaak rond te krijgen en dit daarom in de praktijk waarschijnlijk vooral tot meer pro forma zittingen zal leiden. Met een termijn van 56 dagen wordt getracht een evenwicht te zoeken tussen de vanuit kinderrechtenperspectief gewenste verkorting van de wettelijke termijnen voor voorlopige hechtenis van minderjarigen en de door het Openbaar Ministerie benodigde duur om een zaak rond te krijgen. Zie ook: RSJ 2011(a), p. 45 en Van den Brink 2012, p. 8.

98 Hier is de beschreven uitzondering op de maximumtermijn van veertien dagen van overeenkomstige toepassing.

99 Vgl. de aanbeveling van het Kinderrechtencomité om te waarborgen dat jeugdstrafzaken, waarin de verdachte in voorlopige hechtenis verblijft, uiterlijk binnen zes maanden worden afgedaan.

strekt tot deze voorlopige preventieve maatregelen kan door de raadkamer, op vordering van de officier, maximaal eenmaal met ten hoogste 90 dagen worden verlengd. Ook hier blijft gelden dat de minderjarige verdachte gedurende het proces in eerste aanleg in beginsel niet langer dan 180 dagen kan zijn gebonden aan voorlopige preventieve maatregelen. Een voorbeeld ter verduidelijking: als de minderjarige eerst 100 dagen in voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinstelling heeft doorgebracht (zie voorlopige preventieve maatregel onder 11°), kan daaropvolgend een bevel tot een contactverbod niet langer dan 80 dagen voortduren. Een vreemde eend in de bijt is voorts het bevel tot deelname aan een leerproject (zie voorlopige preventieve maatregel onder 3°), hetwelk een looptijd kan hebben van ten hoogste 120 uur. In het bovenstaande voorbeeld betekent de rechter bij het bepalen van de duur van het leerproject er rekening mee moet houden dat het leerproject in redelijkheid binnen de resterende 80 dagen moet kunnen worden uitgevoerd.

Tot slot verdient bijzondere aandacht dat indien de rechter een bevel tot een combinatie van voorlopige preventieve maatregelen afgeeft, dit bevel als geheel één looptijd heeft die door de rechter wordt bepaald. Met andere woorden: de in het bevel opgenomen voorlopige preventieve maatregelen hebben geen afzonderlijke werkingsduur. Bij het bepalen van de looptijd van het bevel moet de rechter de wettelijke termijnen van alle in het bevel opgenomen voorlopige preventieve maatregelen – het leerproject niet meegerekend – in acht nemen. Dit betekent dat de voorlopige preventieve maatregel met de kortste wettelijke termijn de uiterste grens bepaalt van de werkingsduur van het bevel als geheel. Ook hier past een voorbeeld: als de rechter een bevel afgeeft tot een combinatie van huisarrest als vorm van voorlopige hechtenis (9°), een contactverbod met medeverdachte (5°) en het zich houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering (1°), dan kan de door de rechter te bepalen looptijd van het bevel de duur van veertien dagen niet te boven gaan (lees: de uiterste termijn van een bevel tot voorlopige hechtenis). Beveelt de rechter daarentegen een combinatie van enkel het contactverbod en het zich houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering als voorlopige preventieve maatregelen (dus zonder huisarrest), dan is de maximale door de rechter te bepalen looptijd van het bevel 90 dagen (lees: de maximale termijn van een bevel tot een contactverbod). Hierbij staat het de rechter uiteraard vrij om een kortere looptijd van het bevel vast te stellen, daar als uitgangspunt geldt dat een bevel tot een (combinatie van) voorlopige preventieve maatregel(en) niet langer voortduurt dan strikt noodzakelijk en proportioneel is voor de verwezenlijking van de strafvorderlijke doelstellingen die voortvloeien uit de gronden waarop het bevel is gebaseerd.

#### 10.4.6 Wijziging van voorlopige preventieve maatregelen

In het voorgestelde nieuwe model kan een bevel tot één of meer voorlopige preventieve maatregelen te allen tijde ambtshalve, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte worden gewijzigd door de

rechter die het bevel heeft afgegeven.<sup>100</sup> Dit geldt ook voor de raadkamer die, op vordering van de officier, de verlenging van een bevel tot voorlopige preventieve maatregelen beveelt. Hierbij geldt dat de rechter de voorlopige preventieve maatregelen slechts kan uitbreiden of verzwaren indien uit bepaalde omstandigheden blijkt dat dit strikt noodzakelijk en proportioneel is om één of meer gevaren (lees: gevaar voor vlucht, maatschappelijke onrust, recidive of belemmering van de waarheidsvinding) die aan het bevel ten grondslag liggen af te wenden. Een vordering van de officier van justitie tot uitbreiding of verzwaring van de voorlopige preventieve maatregelen zal met name aan de orde zijn in gevallen waarin de jeugdreclassering, die toezicht houdt op de minderjarige, melding maakt bij de officier dat de minderjarige de bevolen voorlopige preventieve maatregelen niet naar behoren naleeft.<sup>101</sup> Dit kan immers reden zijn om te veronderstellen dat met de reeds bevolen voorlopige preventieve maatregelen niet kan worden volstaan om de aan dit bevel ten grondslag liggende gevaren af te wenden.

In gevallen waarin het niet naleven van de door de rechter bevolen voorlopige preventieve maatregelen door de verdachte, dan wel het manifesteren van omstandigheden die blijk geven van het bestaan van acuut vluchtgevaar, voor de officier van justitie aanleiding geven om over te gaan tot een vordering tot wijziging van de voorlopige preventieve maatregelen, kan de officier van justitie aanhouding van de verdachte bevelen. Vervolgens is de officier gehouden om onverwijld de vordering tot wijziging van de voorlopige preventieve maatregelen in te dienen, waarop de rechter binnen 24 uur moet beslissen.<sup>102</sup> Voor aanhouding is echter geen ruimte als de (voorgenomen) vordering van de officier van justitie weliswaar strekt tot uitbreiding of verzwaring van de reeds bevolen voorlopige preventieve maatregelen, maar niet tot een vorm van voorlopige hechtenis (vgl. 9°, 10° en 11° in par. 10.4.2). In die gevallen acht de officier van justitie vrijheidsbeneming van de minderjarige verdachte kennelijk niet strikt noodzakelijk en/of proportioneel voor het afwenden van de gevaren die aan de vordering ten grondslag liggen, waardoor aanhouding (eveneens een vorm van vrijheidsbeneming) ook niet noodzakelijk en/of niet proportioneel kan worden geacht. In dergelijke gevallen moet dan ook worden overgegaan tot het ontbieden van de verdachte voor verhoor bij de officier van justitie, dan wel voor de voorgeleiding bij de rechter-commissaris of de raadkamerzitting.

---

100 Vgl. artikel 81, eerste lid Sv en artikel 82, eerste lid Sv in de huidige wet.

101 Vgl. de vordering tot opheffing van de schorsing in het huidige systeem (artikel 82, eerste lid Sv).

102 Vgl. artikel 84, eerste lid Sv in de huidige wet.



#### 10.4.7 Aanvullende verplichtingen bij voorlopige preventieve maatregelen

Het nieuwe voorgestelde model brengt voorts mee dat aan een door de rechter afgegeven bevel tot een voorlopige preventieve maatregel van rechtswege een drietal aanvullende verplichtingen wordt verbonden. Deze aanvullende verplichtingen zijn gedurende de gehele looptijd van het bevel tot een voorlopige preventieve maatregel van kracht. In navolging van de algemene schorsingsvoorwaarden in het huidige artikel 80, tweede lid Sv, gelden voor de minderjarige verdachte die zich op bevel van de rechter dient te houden aan een voorlopige preventieve maatregel tevens de aanvullende verplichtingen dat (i.) de verdachte, indien een wijziging van de voorlopige preventieve maatregelen wordt bevolen, zich aan de tenuitvoerlegging van het bevel niet zal onttrekken; (ii.) dat de verdachte, ingeval hij wegens het feit, waarvoor de voorlopige preventieve maatregel is bevolen, tot andere dan vervangende vrijheidsstraf mocht worden veroordeeld, zich aan de tenuitvoerlegging daarvan niet zal onttrekken; en (iii.) dat de verdachte ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit medewerking verleent aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aanbiedt. Niet naleving van deze aanvullende verplichtingen kan aanleiding zijn voor aanhouding van de verdachte en wijziging van de voorlopige preventieve maatregelen (zie par. 10.4.6), met als uiterste mogelijke consequentie de insluiting van de minderjarige in een justitiële jeugdinrichting (lees: voorlopige hechtenis onder 11° in par. 10.4.2), mits dit strikt noodzakelijk en proportioneel is ter afwendig van het gevaar dat ten grondslag ligt aan het bevel tot voorlopige preventieve maatregelen.

#### 10.4.8 Verrekening van voorlopige preventieve maatregelen met de straf

Het huidige artikel 27 Sr, dat voorschrijft dat de zittingsrechter gehouden is om bij het opleggen van een vrijheidsstraf of taakstraf de tijd die door de veroordeelde vóór de tenuitvoerlegging van de uitspraak in voorarrest is doorgebracht, bij de uitvoering van die straf geheel in mindering te brengen, krijgt ook een plaats in het voorgestelde nieuwe model. Het betreft hier dus de tijd die de minderjarige verdachte onderworpen is geweest aan een voorlopige preventieve maatregel die voorlopige hechtenis met zich brengt (zie 9°, 10° en 11° in par. 10.4.2). Voorts kan de zittingsrechter ook bij het opleggen van een geldboete bepalen dat de in voorarrest doorgebrachte tijd zal worden verrekend. Evenals bij opleggen van een taakstraf, dient de rechter in dat geval in zijn uitspraak te bepalen volgens welke maatstaf de aftrek zal geschieden.

In aanvulling op hetgeen bepaald in het huidige artikel 27 Sr, wordt in het voorgestelde nieuwe model aan de wetsbepaling toegevoegd dat de zittingsrechter kan beslissen dat ook de tijd die een minderjarige veroordeelde vóór de tenuitvoerlegging van de uitspraak gebonden is geweest aan andere voor-

lopige preventieve maatregelen dan voorlopige hechtenis (zie 1° tot en met 8° en 12°), in mindering kan worden gebracht op de uitvoering van de opgelegde vrijheidsstraf, taakstraf of geldboete.<sup>103</sup> Hierbij geldt wederom dat de zittingsrechter die hiertoe beslist in zijn uitspraak bepaalt volgens welke maatstaf de aftrek zal geschieden.<sup>104</sup> Hiermee kan de zittingsrechter bij de strafoplegging rekening houden met het ingrijpende karakter van bijvoorbeeld de vrijheidsbeperkende voorlopige preventieve maatregelen die een veroordeelde reeds heeft moeten ondergaan in de voorfase van het strafproces.

#### 10.4.9 Kinderrechtenconforme besluitvorming inzake voorlopige preventieve maatregelen

Ook in het voorgestelde nieuwe model geldt dat rechters het voorgestelde wettelijke kader van voorlopige preventieve maatregelen dienen te interpreteren conform de relevante internationale en Europese kinder- en mensenrechtenstandaarden om een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen te garanderen. In dit nieuwe model is, zoals gezegd, het onderscheid tussen de 'bevelsbeslissing' en 'tenuitvoeringsbeslissing' losgelaten (vgl. par. 10.2.1 en 10.2.2). In plaats daarvan kan het rechterlijke besluitvormingsproces over het al dan niet bevelen van voorlopige preventieve maatregelen ten aanzien van minderjarige verdachten worden opgedeeld in de volgende vijf stappen:

- 1) De instaptoets: is er sprake van een verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige preventieve maatregelen wettelijk zijn toegelaten én dat ernstig genoeg is om, mocht blijken dat dit strikt noodzakelijk is voor het afwenden van het gevaar als bedoeld in stap 3 en 4, vrijheidsbeneming van de minderjarige verdachte te overwegen?
- 2) De 'ernstige bezwaretoets': is het op basis van feiten en omstandigheden voor een objectief waarnemer 'aannemelijk' dat de minderjarige verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan het feit?
- 3) Zijn er strafvorderlijke gronden (lees: het bestaan van een acuut en ernstig gevaar dat de minderjarige verdachte, lopende het strafproces, vlucht, de waarheidsvinding belemmert, recidiveert en/of dat, vanwege de ernst van het strafbare feit en de publieke reactie, maatschappelijke onrust ontstaat) die het strikt noodzakelijk maken dat wordt afgeweken van het uitgangspunt dat de minderjarige verdachte zijn proces in volledige vrijheid (lees: zonder voorlopige preventieve maatregelen) mag afwachten?

---

103 Vgl. de soortgelijke aanbeveling van de RSJ (2011(b), p. 22) met betrekking tot de verrekening van ingrijpende schorsingsvoorwaarden met de op te leggen straf.

104 Nagedacht kan worden over de ontwikkeling van oriëntatiepunten voor de verrekening van voorlopige preventieve maatregelen met de opgelegde straf.

- 4) Welke voorlopige preventieve maatregel of combinatie van voorlopige preventieve maatregelen is strikt noodzakelijk en proportioneel met het oog op afwending van het onder stap 3 bedoelde 'acute en ernstige gevaar'? Hierbij geldt als vertrekpunt dat de minderjarige verdachte in beginsel zijn proces in vrijheid en met zo min mogelijk beperkingen en dwang mag afwachten. Voorlopige hechtenis kan slechts als uiterste maatregel worden bevolen.
- 4a) Indien onder stap 4 het bevelen van een voorlopige preventieve maatregel die strekt tot een vorm van voorlopige hechtenis wordt overwogen: staat het anticipatiegebod hieraan in de weg?
- 5) Voor welke duur wordt het bevel tot een voorlopige preventieve maatregel of combinatie van voorlopige preventieve maatregel afgegeven? Hierbij moeten de wettelijke termijnen in acht worden genomen en geldt als uitgangspunt dat voorlopige preventieve maatregelen niet langer voortduren dan strikt noodzakelijk en proportioneel is met het oog op afwending van het onder stap 3 bedoelde 'acute en ernstige gevaar'?

Toelichting:

In het besluitvormingsproces over het bevelen van voorlopige preventieve maatregelen dient de rechter als eerste stap te beoordelen of sprake is van een verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige preventieve maatregelen wettelijk zijn toegelaten. Aangezien deze stap moet worden beschouwd als de instaptoets van het kader van voorlopige preventieve maatregelen, moet de rechter daarbij tevens beoordelen of het strafbare feit in het betreffende geval ernstig genoeg is om in de voorfase van het strafproces het bevelen van voorlopige preventieve maatregelen ten aanzien van een minderjarige te overwegen. Gelet op de systematiek van het model, dient de rechter hierbij in gedachte te houden dat het strafbare feit ernstig genoeg moet zijn om, mocht dit strikt noodzakelijk zijn voor het afwenden van een 'acuut en ernstig gevaar' als bedoeld onder stap 3 en 4, de voorlopige preventieve maatregel van voorlopige hechtenis te kunnen overwegen. Hiermee komt deze stap van het bovenstaande besluitvormingsschema in grote lijnen overeen met de eerste stap van de bevelsbeslissing ten aanzien van voorlopige hechtenis, zoals beschreven in paragraaf 10.2.1.

Voorts komt ook de 'ernstige bezwaretoets' die in beide besluitvormingsschema's als tweede stap is opgenomen inhoudelijk overeen. In dit verband geldt dat de voor ernstige bezwaren vereiste verdenkingsgraad niet afhankelijk mag worden gesteld van de intensiteit van de beoogde voorlopige preventieve maatregelen. Met andere woorden: bij 'lichtere' voorlopige preventieve maatregelen mag niet worden volstaan met een lagere verdenkingsgraad dan bij voorlopige hechtenis. Het op basis van een verdenking van een strafbaar feit met voorlopige preventieve maatregelen ingrijpen in het leven van een minderjarige, alvorens zijn schuld op basis van een eerlijk

proces is vastgesteld, is immers per definitie zodanig precair dat dit hoe dan ook een stevige verdenking vereist.

Bij de derde stap van het besluitvormingsproces dient de rechter, ook al is sprake van ernstige bezwaren voor een ernstig strafbaar feit, te allen tijde als uitgangspunt te nemen dat de minderjarige verdachte in beginsel zijn proces in volledige vrijheid (lees: zonder voorlopige preventieve maatregelen) mag afwachten. De rechter wijkt slechts af van dit uitgangspunt als een zwaarwegende strafvorderlijke grond, bestaande uit een acuut en ernstig gevaar voor vlucht, maatschappelijke onrust, recidive of belemmering van de waarheidsvinding, dit strikt noodzakelijk maakt. De rechter interpreteert deze gronden conform de in de rechtspraak van het EHRM erkende uitzonderingen op het uitgangspunt dat een verdachte zijn proces in vrijheid mag afwachten (vgl. par. 3.2.2.1 – 3.2.2.4).

Pas nadat is voldaan aan deze drie basisvoorwaarden, zal de rechter als vierde stap bepalen welke voorlopige preventieve maatregel of combinatie van voorlopige preventieve maatregelen in het concrete geval strikt noodzakelijk is om de uit de grond(en) van het bevel voortvloeiende strafvorderlijke doelstellingen te verwezenlijken (lees: om het acute en ernstige gevaar af te wenden). Ook hierbij geldt als vertrekpunt van de rechterlijke besluitvorming dat de minderjarige verdachte in beginsel zijn proces in vrijheid en met zo min mogelijk beperkingen en dwang mag afwachten. Voorts zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit leidend. Dit brengt mee dat de rechter geen ingrijpendere voorlopige preventieve maatregel of combinatie van voorlopige preventieve maatregelen beveelt dan strikt noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de strafvorderlijke doelstellingen. Bovendien kunnen voorlopige preventieve maatregelen slechts worden bevolen als het belang van verwezenlijking van deze doelstellingen, met in achtneming van de onschuldpresumptie, zwaarder weegt dan de inbreuk die met de betreffende voorlopige preventieve maatregel of combinatie van voorlopige preventieve maatregelen wordt gemaakt op het belang van de verdachte om zijn proces in volledige vrijheid af te wachten. Voor deze belangenafweging kan de rechter *mutatis mutandis* gebruik maken van het model voor een kinder- en mensenrechtenconforme belangenafweging, zoals beschreven in paragraaf 10.2.4. In elk geval houdt de rechter bij het bepalen van de noodzakelijke en proportionele (combinatie van) voorlopige preventieve maatregel(en) rekening met de leeftijd, ontwikkeling en omstandigheden van de minderjarige verdachte en zijn daarmee samenhangende belangen en behoeften.

Een voorlopige preventieve maatregel die strekt tot voorlopige hechtenis kan enkel als uiterste maatregel worden bevolen. Hiervoor is vereist dat onverwijld vrijheidsbeneming van de minderjarige strikt noodzakelijk en proportioneel is met het oog op verwezenlijking van de strafvorderlijke doelstellingen die voortkomen uit de gronden van het bevel. Voorts geldt als aanvullende eis dat geen tot voorlopige hechtenis strekkende voorlopige preventieve maatregel kan worden bevolen wanneer ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat aan de verdachte in geval

van veroordeling geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel zal worden opgelegd, dan wel dat hij door het bevel langere tijd van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van de straf of maatregel. Dit wettelijke gebod voor de rechter-commissaris en raadkamer om te anticiperen op de straftoemeting fungeert als een aanvullende begrenzing van (de duur van) toepassing van voorlopige hechtenis en mag in geen geval worden gebruikt als rechtvaardiging voor het toepassen of laten voortduren van voorlopige hechtenis.

Tot slot moet de rechter als vijfde stap de duur van het bevel tot een voorlopige preventieve maatregel of een combinatie van voorlopige preventieve maatregelen bepalen. Hierbij neemt hij de wettelijke termijnen in acht, evenals het uitgangspunt dat voorlopige preventieve maatregelen niet langer voortduren dan strikt noodzakelijk en proportioneel met het oog op de verwezenlijking van de uit de gronden van het bevel voortvloeiende strafvorderlijke doelstellingen. De rechter zal in elk geval moeten waarborgen dat een bevel tot een voorlopige preventieve maatregel dat een vorm van voorlopige hechtenis met zich brengt zo kort mogelijk voortduurt.

#### 10.4.10 Reflecties op het model van voorlopige preventieve maatregelen

Met de introductie van het model van voorlopige preventieve maatregelen is gepoogd een aanzet te geven voor de ontwikkeling van een nieuw wettelijk kader voor voorlopige hechtenis van minderjarigen dat aansluit bij de uitgangspunten van het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten. Hierbij is getracht tegemoet te komen aan de in paragraaf 10.3.1 gesignaleerde knelpunten die besloten liggen in het huidige schorsingsmodel en wettelijke kader van voorlopige hechtenis en in de weg kunnen staan aan een adequate bescherming van minderjarige verdachten tegen onrechtmatige en willekeurige bevelen tot voorlopige hechtenis. In de onderstaande afsluitende reflecties wordt gerecapituleerd waarom en hoe het model van voorlopige preventieve maatregelen, als dit in de plaats zou komen van het schorsingsmodel, steviger waarborgt dat voorlopige hechtenis van minderjarigen op een rechtmatige, niet-willekeurige wijze en enkel als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur wordt toegepast. Hiervoor wordt achtereenvolgens ingegaan op de systematiek van het model van voorlopige preventieve maatregelen ten opzichte van het schorsingsmodel (par. 10.4.10.1), de wettelijke verankering van het doelgebonden karakter van voorlopige preventieve maatregelen en de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit (par. 10.4.10.2) en de herziene wettelijke termijnen in het model van voorlopige preventieve maatregelen (par. 10.4.10.3). Vervolgens wordt een potentieel risico van invoering van het model van voorlopige preventieve maatregelen uitgelicht: de mogelijke aanzuigende werking die in de nieuwe systematiek besloten ligt (par. 10.4.10.4). Tot slot wordt aandacht besteed aan de randvoorwaarden voor implementatie van het model van voorlopige preventieve maatregelen in de wetgeving en in de toepassingspraktijk (par. 10.4.10.5).

#### 10.4.10.1 Systematiek van model van voorlopige preventieve maatregelen versus schorsingsmodel

In het voorgestelde nieuwe model krijgt de rechter in gevallen waarin sprake is van een verdenking van een ernstig strafbaar feit, ernstige bezwaren en een strafvorderlijke grond om af te wijken het uitgangspunt dat de verdachte zijn proces in volledige vrijheid mag afwachten, direct de beschikking over een scala aan voorlopige preventieve maatregelen om te waarborgen dat voorlopige hechtenis enkel als uiterste maatregel wordt bevolen. Bij het bepalen van de te bevelen maatregelen neemt de rechter als vertrekpunt dat de minderjarige verdachte in beginsel zijn proces in vrijheid en met zo min mogelijk beperkingen en dwang mag afwachten. Hiermee sluit de invalshoek van het model van voorlopige preventieve maatregelen beter aan bij de uitgangspunten van het internationale en Europese kader van kinder- mensenrechten inzake voorlopige hechtenis van minderjarigen dan het huidige schorsingsmodel, waarin bij de schorsingsbeslissing de reeds bevolen voorlopige hechtenis als vertrekpunt van de besluitvorming heeft te gelden. In het schorsingsmodel dient de rechter in voornoemde gevallen immers eerst de voorlopige hechtenis te bevelen alvorens hij via de schorsing minder ingrijpende, niet-vrijheidsbenemende middelen (lees: schorsingsvoorwaarden) kan inzetten; een invalshoek die zich moeizaam laat verenigen met het kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunt dat het bevelen van voorlopige hechtenis een uiterste middel moet zijn (zie knelpunt 3 in paragraaf 10.3.1.1).

De systematiek van het huidige schorsingsmodel heeft bovendien tot gevolg dat de schorsing onder voorwaarden een aanzuigende werking kan hebben op het bevelen van voorlopige hechtenis. Sommige rechters blijken bereid te zijn om de criteria voor het bevelen van voorlopige hechtenis soepeler te interpreteren als zij voornemens zijn de voorlopige hechtenis direct te schorsen onder voorwaarden en zij deze voorwaarden wenselijk achten. Het in het in het huidige artikel 67a, eerste lid (b) jo. tweede lid Sv neergelegde criterium dat voorlopige hechtenis enkel kan worden bevolen als sprake is van een in deze bepaling opgenomen strafvorderlijke grond die de “onverwijldde vrijheidsbeneming van de verdachte vordert”, wordt zelfs per definitie illusoir als de rechter het bevel vervolgens direct schorst onder niet-vrijheidsbenemende voorwaarden. Hiermee werkt het schorsingsmodel het veronachtzamen van de wettelijke gronden in de hand, waarmee het in wezen bijdraagt aan onrechtmatige bevelen tot voorlopige hechtenis. Dat een dergelijk bevel vanwege de schorsing niet direct leidt tot de feitelijke vrijheidsbeneming van de verdachte, doet hier niet aan af. Nu het schorsingsmodel meebrengt dat de schorsing “te allen tijde” door de rechter kan worden opgeheven, kan het onrechtmatig afgegeven bevel tot voorlopige hechtenis immers uiteindelijk toch ten grondslag komen te liggen aan de fei-



telijke vrijheidsbeneming van de minderjarige verdachte (zie knelpunt 1 in par. 10.3.1.1).<sup>105</sup>

Door met het voorgestelde model van voorlopige preventieve maatregelen afstand te nemen van de systematiek van het schorsingsmodel, verdwijnt de aanzuigende werking van de schorsing onder voorwaarden op het bevelen van voorlopige hechtenis. Hierdoor krijgt het criterium dat strafvorderlijke gronden de onverwijldde vrijheidsbeneming van de verdachte vorderen effectief betekenis als waarborg dat voorlopige hechtenis van minderjarigen enkel wordt bevolen in gevallen waarin – en zolang – op strafvorderlijke gronden niet kan worden volstaan met niet-vrijheidsbenemende maatregelen, hetgeen aansluit bij het kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunt dat voorlopige hechtenis van minderjarigen enkel als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur wordt toegepast.

#### 10.4.10.2 Doelgebondenheid, subsidiariteit en proportionaliteit

In het voorgestelde model is bij de formulering van de gronden voor het bevelen van voorlopige preventieve maatregelen nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de door het EHRM erkende strafvorderlijke gronden die een uitzondering kunnen rechtvaardigen op het uitgangspunt dat de minderjarige verdachte zijn proces in vrijheid mag afwachten. Hiermee moet het voor de rechter eenvoudiger worden om deze gronden conform de rechtspraak van het EHRM te interpreteren dan thans bij de huidige wettelijke gronden voor voorlopige hechtenis het geval is (vgl. par. 10.3.1.2). Met de nieuwe formuleringen van de gronden als ‘acute en ernstige gevaren’ (voor vlucht, maatschappelijke onrust, recidive en belemmering van de waarheidsvinding) worden tevens de legitieme doelstellingen van het bevelen van voorlopige preventieve maatregelen verduidelijkt, namelijk het afwenden van deze gevaren.

Het nieuwe model beoogt nadrukkelijk te waarborgen dat geen andere of ingrijpendere voorlopige preventieve maatregelen worden bevolen dan die strikt noodzakelijk en proportioneel zijn voor de verwezenlijking van deze legitieme doelstellingen (zie par. 10.4.4). Deze doelgebondenheid en subsidiariteits- en proportionaliteitsgedachte komen minder expliciet naar voren in het huidige schorsingsmodel, waarin kernbepaling artikel 493, eerste lid Sv de rechter niet of nauwelijks sturing bij het nemen van de schorsingsbeslissing (zie knelpunt 2 in par. 10.3.1.1). Dit heeft tot gevolg dat rech-

---

105 Het schorsingsmodel kent, zodra een bevel tot voorlopige hechtenis eenmaal is afgegeven en is geschorst, niet of nauwelijks (aanvullende) waarborgen tegen onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming. Dit onderstreept het belang dat de rechtmatigheid en niet-willekeurigheid van het onderliggende bevel tot voorlopige hechtenis stevig is gewaarborgd, hetgeen echter welhaast onmogelijk is vanwege de inherente onverenigbaarheid van een rechtmatig bevel tot voorlopige hechtenis, waarvoor is vereist dat sprake is van een strafvorderlijke grond die de “onverwijldde vrijheidsbeneming van de verdachte vordert”, met de schorsing onder niet-vrijheidsbenemende voorwaarden (zie wederom knelpunt 1 in par. 10.3.1.1).

ters in de praktijk bij het nemen van deze beslissing een grote discretionaire beslisvrijheid lijken te voelen en daarbij een beoordelingskader hanteren waarin de strafvorderlijke gronden op basis waarvan het bevel tot voorlopige hechtenis is afgegeven soms sterk naar de achtergrond verdwijnen. Dit geldt ook voor de beslissing van de rechter over de bijzondere voorwaarden die aan de schorsing worden verbonden, waarbij geregeld niet zozeer de uit de gronden voortvloeiende strafvorderlijke doelstellingen, maar vooral hulpverleningsdoelstellingen sturend lijken te zijn. Voorts spelen ook bij de beslissing over opheffing van de schorsing de strafvorderlijke gronden van het onderliggende bevel vaak geen prominente rol.<sup>106</sup>

Het nieuwe model van voorlopige preventieve maatregelen dwingt de rechter daarentegen om te bepalen welke voorlopige preventieve maatregel of combinatie van voorlopige preventieve maatregelen strikt noodzakelijk en proportioneel zijn om het acute en ernstige gevaar voor vlucht, maatschappelijke onrust, recidive of belemmering van de waarheidsvinding, dat aan het bevel ten grondslag ligt, af te wenden. Dit impliceert tevens dat de rechter gehouden is om deze gevaren (lees: de gronden) concreet te onderbouwen; hij moet immers vaststellen waar het gevaar in gelegen is om te kunnen bepalen welke (combinatie van) voorlopige preventieve maatregel(en) nodig zijn om dit gevaar af te wenden. Hiermee wordt impliciet de ruimte voor het oneigenlijk gebruik van voorlopige preventieve maatregelen op pedagogische schaduwgronden aanzienlijk verkleind (vgl. par. 10.3.2.2). Aldus beoogt het nieuwe model een goede match te waarborgen tussen de strafvorderlijke gronden die het bevel rechtvaardigen en de voorlopige preventieve maatregelen die daarmee worden opgelegd.

Dit streven naar een match tussen de gronden en de maatregelen blijft ook voorop staan indien blijkt dat de minderjarige verdachte de reeds bevolen voorlopige preventieve maatregelen niet naar behoren naleeft. Anders dan de huidige mogelijkheid tot opheffing van de schorsing als reactie op het niet naleven van de schorsingsvoorwaarden, biedt het nieuwe model de rechter in dergelijke gevallen de mogelijkheid om een wijziging (lees: verzwaring of uitbreiding) van de voorlopige preventieve maatregelen te bevelen (zie par. 10.4.6). Bij deze beslissing is de rechter gehouden om, met inachtneming dat de verdachte zich kennelijk niet heeft kunnen houden aan de eerder bevolen voorlopige preventieve maatregelen, opnieuw na te gaan welke voorlopige preventieve maatregelen strikt noodzakelijk en proportioneel zijn voor het verwezenlijken van de strafvorderlijke doelstellingen die voortvloeien uit de gronden op basis waarvan het bevel is afgegeven. Hierdoor blijft ook bij deze beslissing het doelgebonden karakter van de voorlopige preventieve maatregelen gewaarborgd, de beginselen van subsidiariteit

---

106 Mede vanwege het gebrek aan sturing die de wet hierbij geeft aan de rechter, vormt de mogelijkheid om de schorsing te allen tijde op te heffen een kwetsbaarheid in de rechtsbescherming van minderjarige verdachten tegen onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming (zie par. 10.2.3 en par. 10.3.1.1).

en proportionaliteit leidend en het bevelen van een voorlopige preventieve maatregel die strekt tot voorlopige hechtenis een ultimatum remedium.

#### *10.4.10.3 Termijnen van voorlopige preventieve maatregelen*

In het voorgestelde nieuwe model mag een bevel tot voorlopige preventieve maatregelen niet langer voortduren dan strikt noodzakelijk en proportioneel is voor de verwezenlijking van strafvorderlijke doelstellingen die voortvloeien uit de gronden die aan de basis liggen van het bevel. Dit wordt in het nieuwe model onder meer gewaarborgd door de werking van voorlopige preventieve maatregelen te begrenzen met strikte jeugdspecifieke wettelijke termijnen. Voor voorlopige hechtenis van minderjarigen geldt in dit model in beginsel een verplichte tweewekelijkse rechtelijke toetsing van de noodzaak en proportionaliteit van het voortduren daarvan, waarmee – in navolging van een aanbeveling van het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties – gegarandeerd moet worden dat voorlopige hechtenis van minderjarigen slechts zo kort mogelijk voortduurt. Vrijheidsbeperkende voorlopige preventieve maatregelen moeten in het voorgestelde model binnen 90 dagen opnieuw door de rechter worden beoordeeld, hetgeen recht moet doen aan de terughoudende omgang met vrijheidsbeperking van minderjarigen, zoals volgt uit het internationale en Europese kader van mensenrechten. Voorts geldt voor alle voorlopige preventieve maatregelen dat de werking daarvan voorafgaand aan de uitspraak in eerste aanleg in beginsel is beperkt tot maximaal 180 dagen, hetgeen – in lijn met internationale kinderrechtenstandaarden – een voortvarende procesgang in jeugdstrafzaken moet bevorderen.

Aldus wordt met de introductie van deze jeugdspecifieke wettelijke termijnen in het model van voorlopige preventieve maatregelen de rechtsbescherming van minderjarige verdachten aanzienlijk verstevigd ten opzichte van het huidige wettelijke kader van voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarden, waarin voor de voorlopige hechtenis geen jeugdspecifieke termijnen zijn opgenomen en de meeste schorsingsvoorwaarden zelfs in het geheel niet zijn begrensd met termijnen (vgl. par. 10.3.1.3).

#### *10.4.10.4 Risico op aanzuigende werking?*

Nu in het voorgestelde nieuwe model geen bevel tot voorlopige hechtenis meer nodig is om minder ingrijpende maatregelen te bevelen, zullen naar verwachting minder bevelen tot voorlopige hechtenis van minderjarigen worden afgegeven. De aanzuigende werking van de schorsing onder voorwaarden op het bevelen van voorlopige hechtenis zal immers verdwijnen (zie par. 10.4.10.1). Tegelijkertijd kan er in het nieuwe model wel een andersoortige aanzuigende werking ontstaan, namelijk dat 'lichtere' voorlopige preventieve maatregelen – zoals het zich houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering, een contactverbod met de medeverdachte, et cetera – mogelijk vaker gevorderd en bevolen zullen worden nu daarvoor niet eerst

de horde van een vordering of bevel tot voorlopige hechtenis hoeft te worden genomen, zoals dat bij de schorsing onder voorwaarden wel het geval is.<sup>107</sup> Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat deze horde in de huidige praktijk, in elk geval zodra de voorlopige hechtenis eenmaal is gevorderd, voor de rechter niet vaak in de weg staat aan het bevelen en vervolgens direct schorsen van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden. Bovendien is in het onderhavige onderzoek naar voren gekomen dat deze horde er in de praktijk ook toe leidt dat rechters de criteria voor het bevelen van voorlopige hechtenis soepeler interpreteren om te kunnen schorsen onder voorwaarden, hetgeen afbreuk doet aan de bescherming van de minderjarige tegen onrechtmatige en willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis (zie wederom par. 10.4.10.1).

Niettemin is de mogelijke aanzuigende werking die uitgaat van het model van voorlopige preventieve maatregelen een reëel risico dat zoveel mogelijk dient te worden ingeperkt, gelet op de kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunten dat een minderjarige verdachte in beginsel zijn proces in volledige vrijheid mag afwachten en dat alternatieven voor voorlopige hechtenis geen aanzuigende werking mogen hebben. Het besluitvormings-schema voor rechterlijke beslissingen over voorlopige preventieve maatregelen, zoals beschreven in paragraaf 10.4.9, biedt hiervoor enkele waarborgen. Zo beogen de ‘instaptoets’ (stap 1) en de ‘ernstige bezwaretoets’ (stap 2) twee eerste drempels op te werpen tegen een lichtzinnige toepassing van voorlopige preventieve maatregelen ten aanzien van minderjarigen. Vervolgens dient de rechter de rechter zich bij stap 3 te houden aan het expliciet in de wet op te nemen uitgangspunt dat in beginsel géén voorlopige preventieve maatregelen worden bevolen, tenzij dit strikt noodzakelijk is op basis van een in de wet neergelegde strafvorderlijke grond. Om een aanzuigende werking te voorkomen, dient de rechter het wettelijke vereiste dat voor het aannemen van een strafvorderlijke grond sprake moet zijn van een ‘acuut en ernstig gevaar’ strikt te interpreteren, waarbij EHRM-rechtspraak als richtsnoer kan fungeren.

Mocht de rechter toch van oordeel zijn dat het strikt noodzakelijk is om een bevel tot voorlopige preventieve maatregelen af te geven, dan wordt een wildgroei aan voorlopige preventieve maatregelen voorkomen door het voorschrift dat de rechter geen andere of ingrijpendere voorlopige preventieve maatregelen beveelt dan die strikt noodzakelijk en proportioneel zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen die voortvloeien uit de strafvorderlijke gronden op basis waarvan het bevel is afgegeven (stap 4). Dit uitgangspunt blijft gelden, ook als de minderjarige verdachte de reeds bevolen voorlopige preventieve maatregelen niet naar behoren naleeft (zie par. 10.4.10.2).

---

107 Vgl. Crijns, Leeuw & Wermink (2016(b), p. 213), die wijzen op het risico van aanzuigende werking van alternatieven voor voorlopige hechtenis als voor de toepassing daarvan niet eerst een bevel tot voorlopige hechtenis nodig zou zijn.

Aldus zou te allen tijde gewaarborgd moeten zijn dat voorlopige hechtenis uitsluitend op strafvorderlijke gronden en enkel als uiterste maatregel wordt toegepast. Hiermee biedt het nieuwe model zodanig stevigere garanties tegen onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming van minderjarigen dan het huidige schorsingsmodel, dat zelfs als het risico van een mogelijke aanzuigende werking zich verwezenlijkt en resulteert in een ruimer gebruik van 'lichte', *niet-vrijheidsbenemende* voorlopige preventieve maatregelen, de rechtsbescherming van minderjarige verdachten er onder de streep niettemin op vooruitgaat en meer in lijn is met de uitgangspunten van het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten.

#### 10.4.10.5 Implementatie van het model van voorlopige preventieve maatregelen

Tot besluit moet worden onderkend dat de implementatie van het voorgestelde model van voorlopige preventieve maatregelen niet over één nacht ijs zal gaan. Invoering in de wet vergt een aantal fundamentele wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering, waaruit onder meer het schorsingsmodel na meer dan 90 jaar zal moeten verdwijnen. Ook veronderstelt implementatie aanpassingen van aanverwante wet- en regelgeving om de coherentie in het wettelijke systeem te waarborgen. Bovendien vraagt de invoering van het model van voorlopige preventieve maatregelen om reflectie op de huidige situatie waarin een deel van het wettelijke kader van voorlopige hechtenis bestaat uit jeugdspecifieke bepalingen, maar een groot deel voor zowel jeugd als volwassenen heeft te gelden. Dit roept de fundamentele vraag op of invoering van het model van voorlopige preventieve maatregelen beperkt zou moeten blijven tot het jeugdspecifieke deel van het wetboek of dat dit model zich ook leent voor invoering in het commune strafrecht voor volwassenen.<sup>108</sup>

Voorts vergt de implementatie van het model van voorlopige preventieve maatregelen dat rechters hun vaste stramien in de besluitvorming over voorlopige hechtenis van minderjarigen moeten loslaten. Rechters moeten worden in getraind in het nemen van beslissingen over voorlopige preventieve maatregelen ten aanzien van minderjarige verdachten, waarbij is gewaarborgd dat voorlopige hechtenis enkel op een rechtmatige, niet-willekeurige wijze en slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur wordt toegepast. Hiervoor gelden in elk geval als randvoorwaarden dat de rechter voorlopige preventieve maatregelen niet gebruikt om vooruit te lopen op de straf, dat eventuele pedagogische schaduwfuncties van voor-

---

108 De vraag of de systematiek van het onderhavige model van 'voorlopige preventieve maatregelen' ook in het volwassenenstrafrecht dienst kan doen, valt echter buiten het bereik van dit onderzoek.

lopige preventieve maatregelen niet de overhand krijgen en dat de rechter zijn beslissingen adequaat motiveert (vgl. par. 10.3.2.1 – 10.3.2.3).<sup>109</sup>

Ook andere professionele actoren die actief zijn in de huidige voorlopige hechtenis- c.q. schorsingspraktijk van minderjarigen zullen met de invoering van het model van voorlopige preventieve maatregelen hun werkprocessen moeten aanpassen. Dit betekent dat invoering van het model direct invloed heeft op het werk van onder meer officieren van justitie, advocaten en professionals van de Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering en justitiële jeugdinrichtingen. Deze professionals zullen dan ook allemaal moeten worden bijgeschoold. Voorts geldt voor een kinder- en mensenrechtenconforme implementatie van het model van voorlopige preventieve maatregelen in de jeugdstrafrechtspraktijk dat het stelsel en de organisatie van instanties en voorzieningen dit moet faciliteren, hetgeen veronderstelt dat de aanbevelingen uit paragraaf 10.3.3.3 bij de implementatie in acht moeten worden genomen.

Al met al is de implementatie van het model van voorlopige preventieve maatregelen dus een omvangrijke en complexe exercitie. Het vergt 'out of the box-denken' en het loslaten van een systeem waarmee al decennia wordt gewerkt en waarbinnen een vaste praktijk is ontstaan. Bovendien zal een fundamentele hervorming van het systeem van een centraal instituut als de voorlopige hechtenis ongetwijfeld gevolgen hebben voor andere onderdelen van het jeugdstrafrecht en uiteindelijk voor het functioneren van het jeugdstrafrecht als geheel. Feit is echter dat er al jaren vanuit allerlei hoeken kritiek wordt geuit op de voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen in Nederland, dat het onderhavige onderzoek laat zien dat een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis in de huidige praktijk niet zonder meer is gegarandeerd en dat geconcludeerd moet worden dat deze praktijk onlosmakelijk is verbonden met het huidige wettelijke systeem. Dit impliceert dat zonder verandering van dit systeem de status quo in stand blijft, de kritiek zal aanhouden en de bescherming van minderjarige verdachten tegen onrechtmatige en willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis niet voldoet aan de eisen die het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten daaraan stellen.

---

109 De stevige verankering van het doelgebonden karakter van voorlopige preventieve maatregelen (lees: de vereiste verbinding tussen strafvorderlijke gronden en te bevelen maatregelen) in het voorgestelde model verkleint reeds de ruimte van de rechter om voorlopige preventieve maatregelen in te zetten om schaduwdoelstellingen na te streven.



## 10.5 CONCLUSIES

Met de uiteenzettingen in de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is in feite reeds antwoord gegeven op de vraagstelling die in het onderhavige onderzoek centraal staat. Duidelijk is geworden dat de voorlopige hechtenis uiteenlopende functies en schaduwfuncties vervult en daarmee een belangrijke positie inneemt in het functioneren van het Nederlandse jeugdstrafrechtssysteem. Tegelijkertijd is vastgesteld dat de bescherming van minderjarige verdachten tegen onrechtmatige en willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis binnen dit systeem niet optimaal is gewaarborgd. Niet is gegarandeerd dat voorlopige hechtenis van minderjarigen structureel enkel op legitieme gronden en slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur wordt toegepast. Zoals is beschreven, zijn oorzaken hiervan gelegen op verschillende niveaus: het wettelijke kader, de rechterlijke besluitvorming en het stelsel en de organisatie van instanties en voorzieningen in de voorlopige hechtenispraktijk. Om die reden zijn in het bovenstaande op deze verschillende niveaus aanbevelingen gedaan om tegemoet te komen aan de eisen die het IVRK, IVBPR, EVRM en andere kinder- en mensenrechtenstandaarden stellen aan een rechtmatige en niet-willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen, waarbij onder meer een model voor een nieuw wettelijk kader voor voorlopige hechtenis uit de doeken is gedaan.

In deze concluderende paragraaf verdient het voornaamste 'onderzoeks-subject' van deze studie bijzondere aandacht: de rechter-commissaris en raadkamerrechter. Steeds weer staan zij voor de complexe en delicate taak gesteld om een beslissing te nemen over de voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte. Het praktijkonderzoek heeft laten zien hoe rechters, binnen de kaders van de wet en de praktische mogelijkheden en beperkingen en met inachtneming van de uiteenlopende belangen, ingrijpende beslissingen moeten nemen over een minderjarige die wordt verdacht van een strafbaar feit, maar die veelal ook problemen kent op andere onderdelen van zijn leven. Niet zelden lijken rechters bij het nemen van deze beslissing te laveren tussen het 'juridisch rechtmatige' en het 'pedagogisch wenselijke'. Dit kan een ingewikkeld spanningsveld opleveren, aangezien wat volgens de rechter vanuit pedagogisch oogpunt de meest wenselijke beslissing is niet per definitie ook vanuit juridisch oogpunt een rechtmatige beslissing is en vice versa.

Dit spanningsveld is exemplarisch voor het ambivalente karakter van het Nederlandse jeugdstrafrecht als een klassiek schuldstrafrecht, doch met een nadrukkelijke pedagogische invalshoek, waarbij de verhouding tussen juridische en pedagogische beginselen niet altijd probleemloos is. Hoe deze 'beginselen' in dergelijke gevallen worden afgewogen, verschilt per zaak, maar is ook sterk afhankelijk van de opvattingen van de betreffende rechter over de functie van voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarden, die op hun beurt niet los kunnen worden gezien van de visie van de rechter op het karakter en de doelstellingen van het jeugdstrafrecht. Boven-

dien blijken rechters zeer uiteenlopende opvattingen te kunnen hebben over welke aanpak 'pedagogisch wenselijk' c.q. 'effectief' is. Dit resulteert in een gedifferentieerde voorlopige hechtenispraktijk, waarin beslissingen over de voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarden van minderjarige verdachten sterk afhankelijk kunnen zijn van de opvattingen van de rechter die deze beslissingen neemt.

Gelet op het ingrijpende karakter van voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte en de mogelijk verstrekkende gevolgen daarvan voor het verdere verloop van zijn strafzaak en zijn toekomst daarna, is het evenwel cruciaal dat structureel wordt gewaarborgd dat minderjarigen worden beschermd tegen onrechtmatige en willekeurige toepassing van voorlopige hechtenis. Dit betekent dat de pedagogische invalshoek van het jeugdstrafrecht weliswaar kan of zelfs moet doorwerken in de wijze waarop wordt omgegaan met voorlopige hechtenis van minderjarigen, maar dat daarbij te allen tijde de rechtswaarborgen uit zowel het wettelijke kader als uit het internationale en Europese kader van kinder- en mensenrechten in acht moeten worden genomen. Het in paragraaf 10.2 weergegeven besluitvormingsschema beoogt de rechter hiervoor handvatten aan te reiken.

Rechterlijke besluitvorming staat echter nooit op zichzelf, want kan niet los worden gezien van het wettelijke kader, de dynamiek die ontstaat door interacties tussen verschillende actoren en de context van praktische mogelijkheden en beperkingen waarbinnen de beslissing van de rechter vorm moet krijgen. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van de wetgever, beleidsmakers en de betrokken professionele actoren uit de praktijk om zich te bezinnen op het ontwikkelen van respectievelijk een wettelijk systeem en een stelsel van instanties en voorzieningen waarmee de condities worden geschapen voor een praktijk waarin is gewaarborgd dat voorlopige hechtenis van minderjarigen op een rechtmatige en niet-willekeurige wijze en enkel als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur wordt toegepast. Hiervoor zijn in het bovenstaande alvast enkele concrete handreikingen gedaan.

## 10.6 SLOTBESCHOUWINGEN

Dit boek wordt afgesloten met een drietal slotbeschouwingen, waarin wordt gereflecteerd op de bredere context en implicaties van het onderhavige onderzoek. Allereerst volgen enkele bespiegelingen over het normatieve kinder- en mensenrechtenkader, de waarde daarvan voor de feitelijke bescherming van minderjarigen en de rol die het onderhavige onderzoek daarbij kan vervullen (par. 10.6.1). Vervolgens worden, voortbouwend op de bevindingen van het onderhavige onderzoek, enkele suggesties gedaan voor toekomstig onderzoek naar besluitvorming binnen het jeugdstrafrecht (par. 10.6.2). Afgesloten wordt met een signalering van de gespannen verhouding tussen de paradigma's van '*welfare*' en '*justice*' die besloten ligt in het jeugdstrafrecht, gevolgd door een reflectie op de wijze waarop daarmee moet

worden omgegaan bij de koersbepaling voor de toekomst van het Nederlandse jeugdstrafrecht (par. 10.6.3).

#### 10.6.1 De waarde van kinder- en mensenrechten

In dit onderzoek is het op voorlopige hechtenis van minderjarigen betrekking hebbende kader van kinder- en mensenrechten als normatief kader gebruikt om de Nederlandse wet en praktijk te analyseren. Nu dit kader bestaat uit standaarden waarover een (vrijwel) universele consensus is bereikt en die voor een groot deel een juridisch bindend karakter hebben voor Staten die zich daaraan hebben gecommitteerd (waaronder Nederland), staat de relevantie van dit kader buiten kijf. Dit betekent echter niet dat er geen kritische vragen kunnen worden opgeworpen ten aanzien van dit kader. Hoewel dit strikt genomen buiten de reikwijdte van het onderhavige onderzoek valt, worden op deze plaats enkele kritische vragen ten aanzien van het kinder- en mensenrechtenkader aangestipt die voortvloeien uit de bevindingen van dit onderzoek en aandacht verdienen in het wetenschappelijke debat en in vervolgonderzoek.

Een vraag die in de literatuur al eerder is opgeworpen, is of de ontwikkeling van de veelheid aan internationale en Europese standaarden die ertoe strekken om het gebruik van vrijheidsbeneming van minderjarigen tot een minimum te beperken wel nut heeft, nu zou blijken dat de retoriek van deze abstracte, idealistische standaarden ver weg staat van de weerbarstige realiteit waarin wereldwijd op elke gegeven dag naar schatting een miljoen kinderen van hun vrijheid zijn beroofd.<sup>110</sup> Deze kritiek op het kinder- en mensenrechtendiscours sluit in zekere zin aan bij een opvatting die ook aan het onderhavige onderzoek ten grondslag ligt, namelijk dat fundamentele kinder- en mensenrechten pas echt waarde en betekenis krijgen als deze daadwerkelijk rechtsbescherming bieden aan minderjarigen. Kinder- en mensenrechten weerspiegelen weliswaar de meest fundamentele rechten van kinderen, maar zolang het enkel abstracte beginselen blijven, zal van een beschermende werking de facto nauwelijks sprake zijn. Dit betekent dat kinder- en mensenrechten zich moeten vertalen in concrete rechtswaarborgen die effectief moeten worden geïmplementeerd in de nationale (c.q. lokale) rechtsorde. Het onderhavige onderzoek laat evenwel zien dat een effectieve implementatie van kinder- en mensenrechten een complexe aangelegenheid is, daar dit inspanningen vergt op drie niveaus (lees: wetgeving, beleid en praktijk) en doordat de betekenis en implicaties van kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunten voor de betrokken actoren niet altijd eenduidig blijken te zijn en uiteenlopend worden geïnterpreteerd.

Voorts kunnen ook kritische vragen worden opgeworpen ten aanzien van het kinder- en mensenrechtenkader dat specifiek betrekking heeft op de voorlopige hechtenis van minderjarigen. Zo zou de vraag kunnen wor-

---

110 Vgl. Goldson & Kilkelly 2013, p. 346 en 357.

den gesteld of dit kader zich niet te eenzijdig richt op het uitgangspunt dat voorlopige hechtenis van minderjarigen een uiterste maatregel moet zijn en slechts voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast. Als het gaat om voorlopige hechtenis, lijkt het kinder- en mensenrechtenkader eerst en vooral oog te hebben voor de eerbiediging van het recht op persoonlijke vrijheid en de onschuldpresumptie en minder voor de vraag welke aanpak mogelijksterwijs het meest effectief is om de doelstellingen van jeugdstrafrechtelijk ingrijpen, zoals neergelegd in artikel 40, eerste lid IVRK, te verwezenlijken (vgl. de spanning tussen *'welfare'* en *'justice'*; par. 10.6.3). In het verlengde hiervan, kan de vraag worden opgeworpen of het kinder- en mensenrechtendiscours niet het risico loopt dat het de binding met de rechtspraktijk verliest door zo principieel vast te houden aan een terughoudende toepassing van voorlopige hechtenis, enkel op strafvorderlijke gronden, terwijl – zo blijkt uit hoofdstuk 9 – de voorlopige hechtenis in werkelijkheid tal van andere functies vervult in de jeugdstrafrechtspraktijk.<sup>111</sup> Verder kan nog de kanttekening worden geplaatst dat het kinder- en mensenrechtenkader inzake de voorlopige hechtenis ogenschijnlijk weinig specifieke aandacht heeft voor het slachtoffer. Het EHRM, het Kinderrechtencomité en het Mensenrechtencomité besteden geen van allen (structureel) expliciet aandacht aan de belangen van het slachtoffer in hun rechtspraak en/of aanbevelingen over de voorlopige hechtenis.<sup>112</sup> Dit kan de vraag oproepen of de belangen van het slachtoffer hierin een prominentere positie zouden moeten krijgen.<sup>113</sup>

Deze vragen geven, zoals gezegd, aanleiding tot debat en vervolgonderzoek, maar verhinderen geenszins dat fundamentele kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunten van evident belang zijn voor de rechtsbescherming van minderjarige verdachten in het strafproces, mits deze worden vertaald in concrete rechtswaarborgen en effectief worden geïmplementeerd in de nationale rechtsorde. Het onderhavige onderzoek beoogt hier een bijdrage aan te leveren door middel van de handvatten die zijn aangereikt voor de implementatie van op voorlopige hechtenis betrekking hebbende kinder- en mensenrechtenstandaarden in het Nederlandse jeugdstrafrecht. Hiermee is concreet invulling gegeven aan enkele fundamentele kinder- en mensenrechtelijke noties, waaronder het verbod op onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming, het principe van vrijheidsbeneming als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke (passende) duur, het beginsel van proportionaliteit, het recht op een eerlijk proces, het belang van vroegtijdig ingrijpen en de notie van 'het belang van het kind'. Met deze juridisch-theoretische

111 Vgl. ook Stevens 2012, p. 402-403.

112 Deze belangen lijken in de rechtspraak van het EHRM doorgaans te worden geschaard onder 'publieke belangen' die (mogelijk) worden gediend met voorlopige hechtenis.

113 Dit geldt te meer nu de positie van het slachtoffer in de afgelopen jaren steeds meer aandacht krijgt in het mensenrechtendiscours. Vgl. de 'EU Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten'.

verdieping en praktische concretisering van de genoemde kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunten, reikt de relevantie van dit onderzoek verder dan enkel de voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen in Nederland. Een dergelijke verdieping en concretisering geeft waarde en betekenis aan deze standaarden en kan bijdragen aan een bredere implementatie daarvan. Deze uitgangspunten hebben immers niet slechts implicaties voor de voorlopige hechtenis van minderjarigen, maar voor de vormgeving en uitvoering van het gehele jeugdstrafrechtstelsel, alsook voor vormen van vrijheidsbeneming van minderjarigen buiten de context van het strafrecht, zoals de plaatsing van minderjarigen in accommodaties voor gesloten jeugdhulp of vreemdelingenbewaring. Deze uitgangspunten gelden bovendien niet alleen voor Nederland, maar voor alle 196 landen die zich hebben geconformeerd aan het Kinderrechtenverdrag (en mogelijk ook aan andere mensenrechtenverdragen).

In dit verband is relevant dat de Secretaris-Generaal van de VN, op mandaat van de Algemene Vergadering, op 25 oktober 2016 een Onafhankelijke Expert heeft aangesteld om leiding te geven aan een 'Global Study on Children Deprived of Liberty', waarmee het wereldwijde fenomeen 'vrijheidsbeneming van kinderen' in kaart moet worden gebracht.<sup>114</sup> De studie moet resulteren in een rapport – dat naar verwachting in september 2018 zal verschijnen – waarin aanbevelingen zullen worden gedaan die Staten moeten bewegen tot de ontwikkeling van wetgeving, beleid en praktijken om, met inachtneming van de internationaal erkende rechten van het kind, vrijheidsbeneming van kinderen zoveel mogelijk te voorkomen door de inzet van effectieve alternatieven, waarbij het 'belang van het kind' als belangrijkste leidraad zou moeten gelden.<sup>115</sup> Het onderhavige onderzoek onderstreept dat het van groot belang is dat deze 'Global Study' niet alleen aandacht besteedt aan regelgeving en beleid, maar ook aan (rechterlijke) besluitvorming over vrijheidsbeneming van kinderen en de vraag wat de implementatie van kinder- en mensenrechten concreet vraagt van besluitvormers in de praktijk. De in dit boek gepresenteerde onderzoeksresultaten bieden hiervoor alvast enkele aanknopingspunten.

#### 10.6.2 Toekomstig onderzoek naar besluitvorming in het jeugdstrafrecht: de grenzen over

Het onderhavige onderzoek past in een steeds verder tot wasdom komende traditie van rechtswetenschappelijk onderzoek dat zich niet beperkt tot het bestuderen van '*law in the books*', maar zich ook richt op het inzichtelijk maken van '*law in action*'. De bevindingen van dit onderzoek bevestigen nog maar eens de meerwaarde daarvan, evenals van het gebruik van methoden

114 Vgl. Resolutie 69/157, 'Rights of the Child' (A/RES/69/157), 18 december 2014, par. 52(d). Zie ook de officiële website: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/StudyChildrenDeprivedLiberty](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/StudyChildrenDeprivedLiberty).

115 Vgl. Resolutie 71/177, 'Rights of the Child' (A/RES/71/177), 19 december 2016, par. 88.

en inzichten uit andere wetenschappelijke disciplines om de werking van het recht beter te begrijpen. In deze lijn worden in het navolgende vier aanbevelingen gedaan voor een mogelijke koers voor toekomstig onderzoek naar besluitvorming binnen het jeugdstrafrecht, samen te vatten als een koers van 'grensoverschrijdend' onderzoek.

Een eerste aanbeveling is dat toekomstig onderzoek naar besluitvormingsprocessen binnen het jeugdstrafrecht zoveel mogelijk over de grenzen van de disciplines heen kijkt en, waar mogelijk, volledig interdisciplinair geschiedt, eventueel door middel van samenwerking tussen wetenschappers uit verschillende disciplines. Concreet bieden de bevindingen van het onderhavige onderzoek een basis voor interdisciplinair vervolgonderzoek. Zo zouden, naast het normatief-juridische analysekader, ook theorieën uit bijvoorbeeld de criminologie, penologie, pedagogiek en/of ontwikkelingspsychologie als kader(s) kunnen worden aangewend om de voorlopige hechtenispraktijk van minderjarigen te analyseren en te duiden. Dergelijk vervolgonderzoek kan de wetenschappelijke kennis over de voorlopige hechtenis van minderjarigen verder vergroten en verdiepen en draagt de potentie in zich om te leiden tot nieuwe, interdisciplinaire theorievorming over de voorlopige hechtenis van minderjarigen en, meer in het algemeen, over besluitvormingsprocessen in het jeugdstrafrecht. Deze theoretische inzichten zouden vervolgens ook kunnen worden gebruikt om het relevante normatief-juridische kader van kinder- en mensenrechten als zodanig kritisch tegen het licht te houden (vgl. par. 10.6.1).

Voorts verdient het aanbeveling dat de inhoudelijke focus van toekomstig onderzoek naar besluitvorming binnen het jeugdstrafrecht zoveel mogelijk voorbij gaat aan kunstmatig getrokken grenzen die besloten liggen in een (te) geïsoleerde benadering van beslissingen van een bepaalde actor uit de jeugdstrafrechtspraktijk. In het onderhavige onderzoek is, voortbouwend op inzichten uit eerder onderzoek (zie par. 1.6.3.1), laten zien dat voor een goed begrip van de besluitvorming van een bepaalde actor (bijv. de rechter) over het al dan niet toepassen van een bepaalde interventie (bijv. de voorlopige hechtenis), dit besluitvormingsproces niet geïsoleerd moeten worden bestudeerd, maar in de bredere context van onder meer de werkprocessen en beslissingen van de andere betrokken actoren. Met andere woorden: besluitvorming van een actor in het jeugdstrafrecht staat nooit op volledig zichzelf en zou bij voorkeur ook niet als zodanig moeten worden bestudeerd. Hiermee wordt aangesloten bij de notie dat het (jeugd)strafrecht moet worden beschouwd als een 'organische entiteit'; een systeem waarin alle onderdelen losjes met elkaar zijn verbonden en waarin een beweging in één onderdeel voelbaar is in alle andere onderdelen, die zich daaraan zullen aanpassen.<sup>116</sup> Dit geldt zowel 'horizontaal' (lees: tussen verschillende actoren in hetzelfde stadium van het strafproces) als 'verticaal' (lees: door de verschillende stadia van het strafproces heen). Om besluitvorming binnen een

---

116 McCoy 2007, p. 136.



dergelijk systeem goed te doorgronden is een holistische benadering vereist. Toekomstig onderzoek zou zich bijvoorbeeld kunnen richten op het inzichtelijk maken van de wijze waarop zaken door het jeugdstrafrechtssysteem heen bewegen.<sup>117</sup>

Om de kennis over besluitvormingsprocessen in het jeugdstrafrecht verder te vergroten, is het voorts van belang dat onderzoek wordt verricht dat over de grenzen van het jeugdstrafrecht heen kijkt en zich richt op de interacties met aanliggende rechtsgebieden. Jeugdstrafrecht, civiel jeugdbeschermingsrecht en bestuursrechtelijk handhavingsrecht bieden stuk voor stuk instrumenten om te reageren op vormen van jeugdcriminaliteit. Aangenomen kan worden dat deze rechtsgebieden tot op zekere hoogte fungeren als communicerende vaten. Dit komt voor wat betreft het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht ook naar voren in het onderhavige onderzoek. Gesignaleerd is dat voorlopige hechtenis in de praktijk soms wordt gebruikt als crisisinterventie ter bescherming van een minderjarige verdachte in gevallen waarin het jeugdbeschermingsrecht tekortschiet, terwijl andersom de aanwezigheid van een machtiging tot gesloten jeugdhulp soms een reden is voor de rechter om de voorlopige hechtenis van een minderjarige te schorsen onder de voorwaarde dat de minderjarige verblijft in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Dit laat zien dat er – ondanks het verbod op samenplaatsing van minderjarigen die op strafrechtelijke titel zijn gedetineerd en minderjarigen in de gesloten jeugdhulp – geen waterdichte schotten staan tussen het jeugdstrafrecht en het jeugdbeschermingsrecht. Onderzoek naar besluitvorming op het snijvlak van deze rechtsgebieden kan dan ook waardevolle inzichten opleveren in de wijze waarop twee (of meer) parallel lopende trajecten elkaar wederzijds kunnen beïnvloeden en wat dit betekent voor (de rechtspositie van) de minderjarige.

Tot slot zou toekomstig onderzoek naar besluitvorming in het jeugdstrafrecht ook over de landsgrenzen heen kunnen kijken. In het onderhavige onderzoek is, op basis van een literatuurstudie, naar voren gekomen dat in de toepassingspraktijk van voorlopige hechtenis in jeugdstrafzaken opvallende parallellen zijn te herkennen tussen Nederland en verschillende andere landen, ondanks dat deze landen een wezenlijk ander rechtssysteem kennen (zie par. 5.4.3). Zo blijkt het gebruik van schorsingsvoorwaarden (*'bail conditions'*) voor pedagogische doeleinden, die niet of nauwelijks zijn te herleiden tot de wettelijke gronden van de voorlopige hechtenis, niet alleen in Nederland, maar bijvoorbeeld ook in Australië en Canada voor te komen. Voorts is, in lijn met de bevindingen in het onderhavige onderzoek, ook in Amerikaans en Canadees onderzoek herhaaldelijk een prejudiciërende werking gesignaleerd van de toepassing van voorlopige hechtenis voor de uiteindelijke straftoemeting in jeugdstrafzaken. Een verdiepende (rechts-) vergelijkende studie tussen Nederland en één of meer andere landen kan inzichten opleveren in verschillen met praktijken in andere landen, maar

---

117 Vgl. ook Van der Woude 2016, p. 16-17.

ook in mogelijke patronen in besluitvormingsprocessen en opvattingen van besluitvormers in het jeugdstrafrecht die het nationale rechtssysteem overstijgen en een universeel karakter hebben. Dergelijke inzichten zouden bij uitstek van waarde zijn voor de bovengenoemde 'Global Study on Children Deprived of Liberty', maar ook specifiek voor de wetgevers, beleidsmakers en actoren in de jeugdstrafrechtspraktijk van de desbetreffende landen. Een rechtsvergelijkende studie kan bijdragen aan het signaleren van gemeenschappelijke knelpunten en het stimuleren van kennisuitwisseling over mogelijke oplossingen, die vervolgens kunnen worden vertaald naar het eigen rechtssysteem.

### 10.6.3 Schurende paradigma's en de toekomst van het jeugdstrafrecht in Nederland

In deze afsluitende paragraaf wordt stilgestaan bij de (soms) gespannen verhouding tussen twee leidende paradigma's binnen het jeugdstrafrecht en de wijze waarop hiermee om zou moeten worden gegaan bij het bepalen van de (toekomstige) koers van het jeugdstrafrecht in Nederland. Dit onderzoek weerspiegelt onmiskenbaar de spanning tussen de paradigma's van '*welfare*' en '*justice*' die besloten ligt in het jeugdstrafrecht.<sup>118</sup> De *welfare*-benadering, waarin de individuele behoeften ("*needs*") van de minderjarige leidend zijn voor het interveniëren in het jeugdstrafrecht, komt sterk naar voren in de percepties van de professionals van de Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering en justitiële jeugdinrichtingen, maar is tevens te herkennen in de opvattingen van rechters, officieren van justitie en advocaten. Tegelijkertijd reflecteren de opvattingen van vooral deze laatstgenoemde actoren ook een *justice*-benadering, waarin de daad ("*deed*" ofwel het strafbare feit) waarop wordt gereageerd centraal staat als rechtvaardiging en maatstaf voor jeugdstrafrechtelijk ingrijpen. Deze duale benadering is inherent aan het karakter van het Nederlandse jeugdstrafrecht als (klassiek) schuldstrafrecht met een pedagogische invalshoek, maar is niet per definitie probleemloos. Dat deze uiteenlopende paradigma's kunnen schuren, is een constatering die als een rode draad door dit onderzoek is gelopen.

Desalniettemin hebben beide benaderingen elkaar nodig om een goed functionerend en kinderrechtenconform jeugdstrafrechtssysteem te realiseren, waarmee zo effectief mogelijk kan worden gereageerd op delictgedrag van minderjarigen<sup>119</sup> en tegelijkertijd voldoende rechtsbescherming wordt geboden tegen onrechtmatig en willekeurig overheidsingrijpen. Dit veronderstelt dat het jeugdstrafrecht ruimte biedt voor op de individuele minderjarige toegesneden interventies (lees: maatwerk), maar ook voorziet in

118 Vgl. Muncie 2009, p. 282. Zie hierover ook: Mijnaerends 1999, p. 5-34.

119 Hierbij gaat het om 'effectief' in termen van het voorkomen van recidive, het bevorderen van re-integratie van de minderjarige en het stimuleren van de minderjarige tot aanvaarding van een constructieve rol in de samenleving als doelen van het jeugdstrafrecht (vgl. par. 3.4.2 en 4.2).

voldoende rechtswaarborgen. De bevindingen van dit onderzoek illustreren het belang van dit 'evenwicht'. Zo is laten zien dat verschillende rechters weliswaar allemaal de intentie kunnen hebben om in elke jeugdstrafzaak 'maatwerk' te leveren op basis van de 'pedagogische behoeften en belangen' van de minderjarige, maar dat hun opvattingen over welke aanpak 'pedagogisch effectief' is nogal uiteen kunnen lopen. Verschillende rechters kunnen in – qua strafbare feiten – soortgelijke zaken dus tot verschillende beslissingen komen, maar niet enkel vanwege de verschillende omstandigheden van de minderjarigen waarover wordt beslist, doch ook vanwege verschillen in de opvattingen van de rechters die de beslissingen nemen.<sup>120</sup> Hierdoor wordt de lijn tussen maatwerk en willekeur wel erg dun.<sup>121</sup> Fundamentele beginselen, vertaald in concrete rechtswaarborgen, zijn dan ook van groot belang om de grenzen te stellen waarbinnen dit 'maatwerk' vorm moet krijgen. Aangenomen kan worden dat dit niet alleen geldt voor beslissingen van rechters over de voorlopige hechtenis, maar voor alle beslissingen van actoren (lees: politie, officieren van justitie, rechters, jeugdreclasseerders) over interventies in het kader van het jeugdstrafrecht.

Deze balans tussen *welfare* en *justice* moet tevens tot uitdrukking komen in wetgeving en beleid. In de afgelopen jaren is in wetgeving en beleid sterk de nadruk gelegd op het realiseren van een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit. Niet zelden hebben fundamentele beginselen, waaronder de proportionaliteit, subsidiariteit en de onschuldpresumptie, omwille van effectiviteitsargumenten aan kracht moeten inboeten.<sup>122</sup> Het is zaak dat de wetgever en de beleidsmakers bij het bepalen van de toekomstige koers van het jeugdstrafrecht – meer specifiek in het kader van het thans lopende wetgevingstraject 'Modernisering Wetboek van Strafvordering' en het beleidsstraject 'Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd'<sup>123</sup> – inzetten op een systeem dat ruimte biedt voor effectief ingrijpen, doch zonder de waarde van fundamentele beginselen uit het oog verliezen. Slechts dan kan een kinderrechtenconform jeugdstrafrecht worden gerealiseerd, waarin er, mét inachtneming van het recht op een eerlijk proces en het recht op persoonlijke vrijheid en de daaraan verbonden rechtswaarborgen, naar wordt gestreefd om recidive te voorkomen, de re-integratie van de minderjarige te bevorderen en de minderjarige te stimuleren tot aanvaarding van een constructieve rol in de samenleving.<sup>124</sup>

120 Vgl. Dhami's (2005, p. 368) notie van '*disagreement*'. Zie par. 5.4.3.1.

121 Vgl. Bortner 1982, p. 245. Zie par. 10.3.2.2.

122 Zie par. 4.5.2 over de gedragsbeïnvloedende schorsingsvoorwaarden. Vgl. ook de door de staatssecretaris voorgestelde "*matched care* aanpak" in *Kamerstukken II* 2014-2015, 28741/29270, nr. 25, p. 2.

123 Zie naschrift.

124 Vgl. art. 37 en 40 IVRK.

APPENDIX BIJ HOOFDSTUK 10: CONCEPT-WETTEKST MODEL VAN VOORLOPIGE  
PREVENTIEVE MAATREGELN VOOR MINDERJARIGEN

Artikel I<sup>125</sup>

1. *De rechter-commissaris kan, op vordering van de officier van justitie, een bevel tot een voorlopige preventieve maatregel of combinatie van voorlopige preventieve maatregelen, als bedoeld in het eerste lid van artikel IIIb, ten aanzien van verdachte verlenen.*
2. *De rechtbank kan, op de vordering van de officier van justitie en met inachtneming van artikel IV, een voorlopige preventieve maatregel of combinatie van voorlopige preventieve maatregelen, als bedoeld in het eerste lid van artikel IIIb, verlengen.*
3. *De rechtbank die een voorlopige preventieve maatregel of combinatie van voorlopige preventieve maatregelen verlengt, als bedoeld in het tweede lid, kan daarin wijzigingen aanbrengen. Artikel V, eerste lid is van overeenkomstige toepassing.*
4. *De rechter-commissaris, als bedoeld in het eerste lid, is een kinderrechter. De rechtbank, als bedoeld in het tweede lid, betreft een meervoudige raadkamer, waaraan een kinderrechter deelneemt. De officier van justitie, als bedoeld in het eerste en tweede lid, is een jeugdofficier van justitie.*

Artikel II<sup>126</sup>

1. *De officier van justitie slaat acht op de rapportage van de raad voor de kinderbescherming, die is opgemaakt gedurende de inverzekeringstelling van de verdachte, alvorens hij overgaat tot een vordering tot een voorlopige preventieve maatregel of een combinatie van voorlopige preventieve maatregelen. Indien er geen rapportage beschikbaar is, wint de officier van justitie bij de raad voor de kinderbescherming inlichtingen in omtrent de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte, alvorens hij overgaat tot een vordering als bedoeld in de eerste volzin.*
2. *Indien de officier van justitie de voorlopige hechtenis, als bedoeld onder 9°, 10° of 11° van het eerste lid van artikel IIIb, vordert, dan is hij aanwezig bij de behandeling van deze vordering door de rechter-commissaris of rechtbank [raadkamer].*

---

125 Vgl. artikel 63, eerste lid Sv, artikel 65, eerste lid Sv en artikel 492 Sv.

126 Vgl. artikel 491, tweede lid Sv en artikel 494, eerste lid Sv.

**Artikel III** <sup>127</sup>

1. Een bevel tot een voorlopige preventieve maatregel of combinatie van voorlopige preventieve maatregelen kan worden gegeven in geval van verdenking van:
  - a. een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld;
  - b. (...)
  - c. (...)
2. (...)
3. De voorgaande leden van dit artikel vinden alleen toepassing wanneer uit feiten of omstandigheden blijkt van ernstige bezwaren tegen de verdachte.
4. (...)

**Artikel IIIa** <sup>128</sup>

Een minderjarige verdachte mag in beginsel zijn proces in vrijheid afwachten zonder te zijn gebonden aan voorlopige preventieve maatregelen. Een op artikel III gegrond bevel kan slechts worden gegeven indien dit strikt noodzakelijk is omdat:

- a) uit bepaalde gedragingen van de verdachte, of uit bepaalde, hem persoonlijk betreffende omstandigheden, blijkt van acuut en ernstig gevaar voor vlucht;
- b) er sprake is van verdenking van een feit waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld en er sprake is van een acuut en ernstig gevaar dat het achterwege blijven van een op artikel III gegrond bevel, gelet op de ernst van het feit en de publieke reactie daarop, zal leiden tot ernstige maatschappelijke onrust;
- c) 1°. sprake is van een acuut en ernstig gevaar dat de verdachte een misdrijf zal begaan, waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld of waardoor de veiligheid van de staat of de gezondheid of veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht, dan wel algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan;
- 2°. sprake is van een verdenking van een der misdrijven omschreven in de artikelen 285, 300, 310, 311, 321, 322, 323a, 326, 326a, 350, 416, 417bis, 420bis of 420quater van het Wetboek van Strafrecht, terwijl nog geen vijf jaren zijn verlopen sedert de dag waarop de verdachte wegens een van deze misdrijven onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf is veroordeeld dan wel bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd en voorts er sprake is van een acuut en ernstig gevaar dat de verdachte wederom een van die misdrijven zal begaan; of
- d) er sprake is van een acuut en ernstig gevaar dat de verdachte het, anders dan door verklaringen van de verdachte, aan de dag brengen van de waarheid zal frustreeren.

---

127 Vgl. artikel 67 Sv.

128 Vgl. artikel 67a, eerste en tweede lid Sv.

Artikel IIIb <sup>129</sup>

1. Een op artikel III en IIIa gegrond bevel houdt in het opleggen van één of meer van de volgende voorlopige preventieve maatregelen:
  - 1°. een gebod zich gedurende een door de rechter te bepalen termijn te houden aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering, ook indien deze aanwijzingen inhouden dat de jeugdige zich onder behandeling van een bepaalde deskundige of bepaalde instantie zal stellen;
  - 2°. een gebod tot het aanvaarden van intensieve begeleiding;
  - 3°. een gebod tot het volgen van een leerproject;
  - 4°. een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek;
  - 5°. een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
  - 6°. een gebod zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
  - 7°. een verbod om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
  - 8°. een gebod om op een bepaald tijdstip of gedurende een bepaalde periode, doch niet langer dan twaalf uren achtereenvolgend, op een bepaalde locatie aanwezig te zijn, niet zijnde een inrichting als bedoeld in de Bjj of andere gesloten justitiële instelling;
  - 9°. voorlopige hechtenis op een daartoe geschikte plaats, niet zijnde een inrichting als bedoeld in de Bjj;
  - 10°. voorlopige hechtenis, waarbij de verdachte gedurende de nacht verblijft in een inrichting als bedoeld in de Bjj, dan wel op een andere plaats als bedoeld onder 9°, en gedurende de dag in de gelegenheid wordt gesteld de inrichting of plaats te verlaten;
  - 11°. voorlopige hechtenis als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder a Bjj;
  - 12°. andere voorlopige preventieve maatregelen die strikt noodzakelijk zijn op grond van artikel IIIa.
2. Aan een voorlopige preventieve maatregel kan elektronisch toezicht worden verbonden. Voorlopige hechtenis, als bedoeld onder 11° van het eerste lid, kan niet worden gecombineerd met andere voorlopige preventieve maatregelen, noch met elektronisch toezicht.
3. De rechter kan een gecertificeerde instelling, als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, opdracht geven toezicht te houden op de naleving van de voorlopige preventieve maatregelen en de verdachte ten behoeve daarvan te begeleiden. Een behandeling als bedoeld in het eerste lid, onder 1°, of de voorlopige preventieve maatregel, bedoeld in het eerste lid, onder 12°, kunnen geheel of ten dele bestaan uit een vorm van jeugdhulp als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, indien

---

129 Vgl. artikel 27, eerste lid BTJ, artikel 493, derde lid Sv, artikel 8, eerste lid, onder a Bjj, artikel 67a, derde lid Sv en artikel 80, tweede lid Sv.



*het college van burgemeester en wethouders een besluit tot het treffen van een voorziening op het gebied van jeugdhulp als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, van de Jeugdwet, heeft genomen.*

4. a) *De rechter beveelt geen andere of ingrijpendere voorlopige preventieve maatregelen dan die strikt noodzakelijk en proportioneel zijn om één of meer van de in artikel IIIa opgesomde gevaren die aan het bevel ten grondslag liggen af te wenden.*  
 b) *De rechter kan slechts voorlopige hechtenis, als bedoeld onder 9°, 10° en 11° van het eerste lid, bevelen indien onverwijld vrijheidsbeneming van de verdachte strikt noodzakelijk en proportioneel is om één of meer van de in artikel IIIa opgesomde gevaren die aan het bevel ten grondslag liggen af te wenden.*  
 c) *Voorlopige hechtenis als bedoeld onder 11° van het eerste lid mag slechts als uiterste maatregel worden bevolen.*
5. *Een bevel tot voorlopige hechtenis, als bedoeld onder 9°, 10° en 11° van het eerste lid, blijft achterwege, wanneer ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat aan de verdachte in geval van veroordeling geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel zal worden opgelegd, dan wel dat hij door het bevel langere tijd van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van de straf of maatregel.*
6. *Aan het bevel tot één of meer voorlopige preventieve maatregelen, als bedoeld in het eerste lid, worden de volgende aanvullende verplichtingen verbonden:*
  - 1° *dat de verdachte, indien een wijziging van de voorlopige preventieve maatregelen wordt bevolen, als bedoeld in het eerste lid van artikel V, zich aan de tenuitvoerlegging van het bevel niet zal onttrekken;*
  - 2° *dat de verdachte, ingeval hij wegens het feit, waarvoor de voorlopige preventieve maatregel of de combinatie van voorlopige preventieve maatregelen is bevolen, tot andere dan vervangende vrijheidsstraf mocht worden veroordeeld, zich aan de tenuitvoerlegging daarvan niet zal onttrekken;*
  - 3° *dat de verdachte ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit medewerking verleent aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aanbiedt.*

#### Artikel IV <sup>130</sup>

1. *Het bevel tot een voorlopige preventieve maatregel of combinatie van voorlopige preventieve maatregelen is van kracht gedurende een door de rechter te bepalen termijn die duur van de termijnen als bedoeld in het tweede tot en met het zesde lid niet te boven gaat, welke ingaat op het ogenblik der tenuitvoerlegging. Een bevel als bedoeld in de eerste volzin duurt niet langer voort dan strikt noodzakelijk is op grond van artikel IIIa.*

---

<sup>130</sup> Vgl. artikel 64 en 66 Sv en artikel 27, derde lid BTJ.

2. *Het bevel tot voorlopige hechtenis, als bedoeld onder 9°, 10° en 11° van het eerste lid van artikel IIIb, gaat de duur van veertien dagen niet te boven.*
3. *De termijn gedurende welke het bevel tot voorlopige hechtenis, als bedoeld in het tweede lid, van kracht is, kan door de rechtbank, op de vordering van de officier van justitie, vóór de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting ten hoogste driemaal worden verlengd. Een bevel tot verlenging van voorlopige hechtenis, als bedoeld in de eerste volzin, gaat de duur van veertien dagen niet te boven, tenzij zwaarwegende omstandigheden, niet zijnde de ernst van het strafbare feit waarop de verdenking betrekking heeft, daartoe aanleiding geven en de verdachte daarmee instemt. De duur van het bevel tot voorlopige hechtenis en de verlengingen daarvan tezamen vóór de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting gaan een periode van zesenvijftig dagen niet te boven.*
4. *Het bevel tot een voorlopige preventieve maatregel, als bedoeld onder 2°, 5°, 6°, 7° en 8° van het eerste lid van artikel IIIb, gaat de duur van negentig dagen niet te boven. De termijn gedurende welke het bevel van kracht is, kan door de rechtbank [raadkamer], op de vordering van de officier van justitie, voorafgaand aan de uitspraak in eerste aanleg eenmaal met ten hoogste negentig dagen worden verlengd.*
5. *Het bevel tot de voorlopige preventieve maatregel, als bedoeld onder 3° van het eerste lid van IIIb, gaat de duur van honderdtwintig uren niet te boven.*
6. *Een bevel tot een voorlopige preventieve maatregel of een combinatie van voorlopige preventieve maatregelen, als bedoeld in het eerste lid van artikel IIIb, en de verlengingen daarvan tezamen gaan voorafgaand aan de uitspraak in eerste aanleg de duur van honderdtachtig dagen niet te boven, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. De termijn, als bedoeld in de eerste volzin, gaat in op de dag waarop het eerste bevel tot een voorlopige preventieve maatregel of een combinatie van voorlopige preventieve maatregelen is afgegeven. De uitvoering van het leerproject, als bedoeld onder 3° van het eerste lid van artikel IIIb, eindigt van rechtswege als de in de eerste volzin bedoelde termijn is verstreken.*
7. *Bijzondere omstandigheden, als bedoeld in de eerste volzin van het zesde lid, kunnen gelegen zijn in de ingewikkeldheid van de zaak, de invloed van de verdachte of zijn advocaat op het procesverloop en de wijze waarop de zaak door de bevoegde autoriteiten is behandeld.*

#### Artikel V <sup>131</sup>

1. *Een bevel tot één of meer voorlopige preventieve maatregelen kan door de rechter te allen tijde ambtshalve, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte worden gewijzigd. De rechter kan de voorlopige preven-*

---

131 Vgl. artikel 81, 82 en 84 Sv.

*tieve maatregelen slechts uitbreiden of verzwaren indien uit bepaalde omstandigheden blijkt dat dit strikt noodzakelijk is om één of meer van de in artikel IIIa opgesomde gevaren die aan het bevel ten grondslag liggen af te wenden.*

- 2. Indien de verdachte een bevolen voorlopige preventieve maatregel, waaronder ook begrepen de aanvullende verplichtingen als bedoeld in het zesde lid van artikel IIIb, niet naleeft, of indien uit bepaalde omstandigheden blijkt van het bestaan van gevaar voor vlucht, waardoor de officier van justitie voornemens is wijziging van de voorlopige preventieve maatregel te vorderen strekkende tot voorlopige hechtenis van de verdachte, als bedoeld onder 9°, 10° en 11° van het eerste lid van artikel IIIb, dan kan zijn aanhouding worden bevolen door de officier van justitie. De officier van justitie dient onverwijld zijn vordering bij de rechter in, die binnen vierentwintig uren daarna beslist.*

#### Artikel VI<sup>132</sup>

- 1. Bij het opleggen van jeugddetentie of een taakstraf beveelt de rechter, dat de tijd die door de veroordeelde vóór de tenuitvoerlegging van de uitspraak in voorlopige hechtenis, als bedoeld onder 9°, 10° en 11° van het eerste lid van artikel IIIb, is doorgebracht, bij de uitvoering van die straf geheel in mindering zal worden gebracht. Indien hij dit bevel geeft terzake van een taakstraf, bepaalt hij in zijn uitspraak volgens welke maatstaf de aftrek zal geschieden.*
- 2. Bij het berekenen van de in mindering te brengen tijd geldt de eerste dag van de verzekering als een volle dag en blijft de dag waarop zij is geëindigd buiten beschouwing.*
- 3. De rechter kan een overeenkomstig bevel, als bedoeld in het eerste lid, geven bij het opleggen van een geldboete. Indien hij dit bevel geeft, bepaalt hij in zijn uitspraak volgens welke maatstaf de aftrek zal geschieden.*
- 4. De rechter kan een bevel, als bedoeld in het eerste en derde lid, geven ten aanzien van de tijd die door de veroordeelde vóór de tenuitvoerlegging van de uitspraak gebonden is geweest aan één of meer voorlopige preventieve maatregelen als bedoeld onder 1° tot en met 8° of 12° van het eerste lid van artikel IIIb. Indien hij dit bevel geeft, bepaalt hij in zijn uitspraak volgens welke maatstaf de aftrek zal geschieden.*
- 5. De voorgaande leden van dit artikel zijn ook van toepassing in gevallen waarin, bij gelijktijdige vervolging wegens twee of meer feiten, de veroordeling wordt uitgesproken ter zake van een ander feit dan dat waarvoor de verzekering, de voorlopige hechtenis of een andere voorlopige preventieve maatregel is bevolen.*

---

132 Vgl. artikel 27 Sr jo. art. 77i, derde lid Sr, art. 77m, zevende lid Sr en art. 77l, zevende lid Sr.