

Vergaderjaar 2010–2011

32 319

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling

Nr.6

VERSLAG

Vastgesteld 21 december 2010

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

ALGEMEEN

	Blz.
1. Inleiding	2
2. Bevordering van het gebruik van voorwaardelijke sancties	5
3. Samenhang met andere wetsvoorstellen	6
4. Consultatie	7
5. Belangrijkste elementen van het wetsvoorstel	7
5.1. Uitbreiding van de wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden	7
5.2. Snel ingrijpen bij niet-naleven van de voorwaarden	13
5.3. Verplicht reclasseringsstoezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden in de periode voorafgaand aan het onherroepelijk worden van de voorwaardelijke straf	15
5.4. De deelname aan een leerproject (leerstraf) als bijzondere voorwaarde	15
5.5. Wettelijke verankering van de bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling	15
6. Financiële gevolgen en gevolgen voor de capaciteit en uitvoering	16

ARTIKELSGEWIJS

¹ Samenstelling:

Leden: Rouvoet, A. (CU), Staaij, C.G. van der (SGP), Arib, K. (PvdA), Çörüz, C. (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Vermeij, R.A. (PvdA), ondervoorzitter, Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Dibi, T. (GL), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Brinkman, H. (PVV), Roon, R. de (PVV), voorzitter, Toorenburg, M.M. van (CDA), Vacature GL, Recourt, J. (PvdA), Schouw, A.G. (D66), Berndsen, M.A. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Helder, L.M.J.S. (PVV), Nieuwenhuizen, C. van (VVD), Steur, G.A. van der (VVD), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD) en Taverne, J. (VVD).
Plv. leden: Slob, A. (CU), Dijkgraaf, E. (SGP), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Bochove, B.J. van (CDA), Sterk, W.R.C. (CDA), Smeets, P.E. (PvdA), Kooiman, C.J.E. (SP), Ouweland, E. (PvdD), Halsema, F. (GL), Vacature SP, Elissen, A. (PVV), Dille, W.R. (PVV), Smilde, M.C.A. (CDA), Voortman, L.G.J. (GL), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Hachchi, W. (D66), Pechtold, A. (D66), Spekman, J.L. (PvdA), Bontes, L. (PVV), Burg, B.I. van der (VVD), Liefde, B.C. de (VVD), Azmani, M. (VVD) en Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD).

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel en zien het als een gewenste aanscherping van het stelsel van voorwaardelijke sancties. Deze wijziging kan dienen om de samenleving beter te beschermen. Daarnaast zijn zij positief over het nader omschrijven van bijzondere voorwaarden in de wet en de rechtszekerheid die dit met zich meebrengt. Zij begrijpen goed dat in sommige gevallen de combinatie van een minder lange onvoorwaardelijke straf in combinatie met een deels voorwaardelijke straf met een lange periode van toezicht, de samenleving beter tegen recidive kan beschermen. Bovendien zien zij de voordelen in de onmiddellijke uitvoerbaarheid van het naleven van voorwaarden en het daarbij behorende (reclasserings)toezicht in het kader van een voorwaardelijke opgelegde vrijheidsstraf.

Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor volwassenen gelden als de minst effectieve straffen in termen van recidivevermindering. Aangezien dit verder niet wordt uitgewerkt in deze toelichting verzoeken de leden van de VVD-fractie de regering dit te onderbouwen met cijfers.

Verder lezen voornoemde leden in de memorie van toelichting dat het van belang is dat de verdachte bereid is om de voorwaarden na te leven. Deze leden kunnen zich hier wel wat bij voorstellen, zoals bij een alcoholverbod. Zij vragen of hiermee de veroordeelde niet te veel te zeggen krijgt bij het straffen met bijzondere voorwaarden. Sommige voorwaarden – zoals een straat- of contactverbod – zijn bedoeld ter bescherming van slachtoffers. Kan de regering dit nader toelichten?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en kunnen zich vinden in de achterliggende gedachte daarvan. Zij delen de mening dat een persoonsgerichte aanpak recidive kan voorkomen.

Deze leden willen daarbij opmerken dat dit wetsvoorstel alleen kans van slagen heeft als de rechters de voorwaarden zodanig weten op te leggen dat daarmee daadwerkelijk wordt voldaan aan een strafoplegging die past bij de persoon van de veroordeelde. Dat betekent dat rechters inzicht moeten hebben in de persoon van de verdachte om de juiste voorwaarden op te leggen. Aan de andere kant zal moeten worden geïnvesteerd in de naleving van de voorwaarden. Dat gebeurt door de verdachte bewust te maken van zijn situatie door de stok achter de deur: de celstraf, maar nog meer door effectief toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden. Dit vereist van zowel de reclassering als het Openbaar Ministerie (OM), maar ook de Dienst Justitiële Inrichtingen meer inzet om goed samen te werken en toezicht te houden. Is de regering van mening dat in de huidige situatie voldoende capaciteit en kennis beschikbaar is bij de ketenpartners om deze wet tot een succes te maken? Zo nee, hoe gaat zij ervoor zorgen dat dit wordt verbeterd?

De aan het woord zijnde leden vragen de regering hoe reëel de kans is dat verdachten en veroordeelden de voorwaarden opzettelijk niet naleven omdat zij de voorkeur geven aan een gevangenisstraf. Deelt de regering de mening dat een dergelijke houding de effectiviteit van deze wet ernstig kan aantasten? Wat wordt gedaan om de verdachten en veroordeelden ervan te overtuigen dat het in ieders belang, maar zeker in het belang van de verdachten/veroordeelden zelf is dat zij zich houden aan de voorwaarden? Op welke manier wordt verdachte/veroordeelde gestimuleerd en gemotiveerd om mee te werken aan de voorwaarden? Hoe is dit in beleid gevat?

De leden van de PvdA-fractie lezen in de nota van wijziging bij het wetsvoorstel (Kamerstuk 32 319, nr. 5) dat het OM in het geval van niet nakomen van een voorwaarde steeds een vordering bij de rechter in zal dienen, tenzij de veroordeelde buiten zijn schuld de voorwaarden niet heeft kunnen naleven. Dat laatste komt deze leden als vanzelfsprekend voor. Zou zonder de voorgestelde wijziging een veroordeelde die buiten zijn schuld een voorwaarde niet heeft kunnen naleven, toch die voorwaarde moeten naleven? Begrijpen voornoemde leden het goed dat de voorgestelde wijziging dat het OM een vordering bij de rechter in moet dienen, slechts ter explicitering dient van wat in het oorspronkelijke wetsvoorstel als was vastgelegd? Zo nee, wat wordt dan wel beoogd? Zou de kans groter zijn dat zonder de voorgestelde wijziging op het oorspronkelijke wetsvoorstel het OM geen vordering bij de rechter zou indienen?

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog wel een aantal vragen die hieronder aan de orde zullen komen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven de centraal staande persoonsgerichte aanpak, waarbij de aard van de sanctie en de wijze van ten uitvoer leggen dienen te zijn toegesneden op de aard van het delict en de persoon van de dader en waarbij uiteraard ook de belangen van het slachtoffer en samenleving moeten worden meegewogen. Recidivebestrijding is immers ook van belang ter voorkoming van nieuwe slachtoffers. Deze leden zijn van mening dat door het palet van sancties waaruit de rechter kan kiezen, de wijze van tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak én de mogelijkheid om aan te sluiten op individuele trajecten in de vrije samenleving (onderwijs, werk en inkomen, huisvesting, zorg etc.) de mogelijkheden tot gedragsverandering en daarmee het verminderen van recidive worden vergroot. Met de regering achten deze leden gedragsbeïnvloeding als onderdeel van bijzondere voorwaarden bij veroordeling en vervroegde invrijheidstelling kansrijk door de combinatie met gevangenisstraf als stok achter de deur. Daarbij moet wel als voorwaarde gelden dat op naleving van de voorwaarden strikt wordt toegezien door de reclassering en dat als de voorwaarden niet worden nageleefd ook daadwerkelijk wordt opgetreden en wordt overgegaan tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf. De leden van de CDA-fractie verwelkomen dan ook de nota van wijziging, omdat hiermee nadrukkelijker wordt vastgelegd dat het OM in beginsel altijd is gehouden een vordering bij de rechter in te dienen tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke opgelegde gevangenisstraf. Deze leden hebben nog wel een aantal vragen bij het wetsvoorstel.

Voornoemde leden onderschrijven dat voor veel veroordeelden een detentie van korter dan twee maanden te kort is om een gedragsverandering te bereiken en dat daarom een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden, met daarbij een intensivering van het reclasseringstoezicht op de naleving van de voorwaarden, de beoogde gedragsverandering kan bewerkstelligen. Wat betekent dit voor de duur van de opgelegde voorwaardelijke straf? Is die daarom doorgaans langer dan twee maanden? Zo ja, hoeveel langer is dat dan? Wat is het risico dat veroordeelden zich bewust niet aan de voorwaarden zullen houden omdat zij een kortere detentieduur prefereren boven een langer voorwaardelijk traject?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hechten grote waarde aan de mogelijkheden voorwaardelijk te veroordelen, met de voorwaarden het gedrag te sturen en te beïnvloeden en een stok achter de deur te hebben bij overtreding van de voorwaarden. Ook zijn deze leden het eens met het

voorstel dat verplicht reclasseringstoezicht mogelijk wordt voorafgaand aan het onherroepelijk worden van een voorwaardelijke veroordeling. Dat is hard nodig om te voorkomen dat er een vacuüm ontstaat in het toezicht, met alle risico's en onrust die dit met zich mee kan brengen. Voornoemde leden vragen de regering waarom er met de in de brief van 5 augustus 2010 (32 123 VI, nr. 122) toegezegde nota van wijziging over ontzetting uit het beroep en de controle daarop wordt gewacht tot de nota naar aanleiding van het verslag. Waarom wordt deze wijziging niet eerder ingediend?

Deze leden zijn het zeer eens met de analyse van de regering dat de persoonsgerichte aanpak centraal staat door het palet van sancties waaruit de rechter kan kiezen, door de wijze van tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak én door aan te sluiten op individuele trajecten in de vrije samenleving. Voor het verminderen van recidive is vooral gedragsverandering noodzakelijk, en omdat een korte vrijheidsstraf te kort is om een gedragsverandering te bereiken moet er meer gebruik worden gemaakt van voorwaardelijke straffen. Reclasseringstoezicht is hierbij cruciaal. Juist de combinatie van verschillende voorwaarden maakt het ook mogelijk dat de strafrechtelijke reactie de kern van de individuele problematiek aanpakt. De leden van de SP-fractie kunnen zich hier in vinden. Het betreft echter een analyse van de vorige regering. Deelt deze regering deze visie in het geheel? Zo nee, op welke punten niet of is er slechts sprake van accentverschillen? Kan dit standpunt worden toegeleefd? Vindt de regering het ook wenselijk dat het aantal korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor volwassenen wordt teruggedrongen omdat deze gelden als de minst effectieve straffen in termen van recidivevermindering? Zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel, maar hebben in dit stadium op een enkel punt nog de behoefte aan een nadere toelichting.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat nadere regels biedt voor de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Zij vinden het belangrijk dat de rechter een goed instrumentarium aan op te leggen straffen en maatregelen ter beschikking heeft, ook voor de voorkoming van recidive. Dat is ook de reden waarom zij het belangrijk vinden dat er goede nazorg beschikbaar is voor ex-gedetineerden.

Bij het kennisnemen van het voorliggende wetsvoorstel krijgen voornoemde leden de indruk dat er in belangrijke mate overlap is tussen wetsvoorstel 32 551 (Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod)) en het voorliggende wetsvoorstel waarin bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld. Is deze indruk juist? Kunnen de precieze overeenkomsten en verschillen tussen beide wetsvoorstellen worden weergegeven, onder meer voor wat betreft het doel en de inhoud van de op te leggen maatregelen en de tijdsduur (inclusief verlengingsmogelijkheden)?

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat de regering terecht aandacht vraagt voor de beperkingen aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling, omdat verdachten er de voorkeur aan kunnen geven om in plaats daarvan enige tijd in de gevangenis door te brengen. Deze leden vragen of de voorwaarden automatisch niet meer mogelijk zijn of vervallen indien een verdachte ervoor kiest om de voorwaarden niet na te leven. Is degene die uiteindelijk enige tijd in de gevangenis doorbrengt automatisch bevrijd van elke voorwaarde? Welke mogelijkheden zijn er nog om toch naleving van de voorwaarden af te blijven dwingen? Zijn er ook na de tenuitvoer-

legging van het resterende deel van de vrijheidsstraf nog mogelijkheden om bijvoorbeeld een contact- of gebiedsverbod op te leggen?

2. Bevordering van het gebruik van voorwaardelijke sancties

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering nader toe te lichten aan welke situaties zij denkt als de politie op de hoogte wordt gesteld van de bijzondere voorwaarden die zijn opgelegd.

Deze leden vragen voorts wanneer een besluit wordt genomen over een specifiekere wettelijke regeling van de aan de schorsing van de voorlopige hechtenis te stellen voorwaarden. Zij verwijzen naar de brief van de minister van Justitie van 29 januari 2010 (kamerstuk 32 123 VI, nr. 84).

De leden van de PvdA-fractie vragen wat er wordt verstaan onder het verbeterde reclasseringstoezicht en het nieuwe reclasseringstoezicht? Wanneer en naar aanleiding waarvan zal het nieuwe/verbeterde reclasseringstoezicht van start gaan? Ten aanzien van de doorlooptijden vragen zij welke norm nu wordt gehanteerd waarbinnen het reclasseringstoezicht moet starten na de uitspraak van de rechter en welke norm wordt aangehouden na de invoering van het nieuwe/verbeterde reclasseringstoezicht. Welke maatregelen moeten bevorderen dat de doorlooptijden verkort worden? Kunnen er problemen ontstaan bij de reclasseringsorganisatie als er gestuurd wordt op kortere doorlooptijden?

Deze leden merken op dat om deze wet succesvol uit te voeren, de verschillende ketenpartners met elkaar moeten samenwerken, met name reclassering en het OM. Welke maatregelen worden er genomen of zijn er genomen om deze samenwerking goed te laten verlopen?

De leden van de PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting dat hoewel de reclassering specifiek met het toezicht op de naleving van de voorwaarden is belast, de politie hierbij ook een belangrijke rol kan vervullen. Zij vragen in hoeverre het toezicht op de naleving van de voorwaarden kan worden gehandhaafd binnen de beschikbare capaciteit van de politie.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden om bijzondere voorwaarden te verbinden aan voorwaardelijke straffen het nodige vraagt van de uitvoeringsinstanties en rechterlijke macht. Zij wijzen in dit verband op de verschillende adviezen over het wetsvoorstel waarin wordt benadrukt dat het vooral de deugdelijk uitvoering in de praktijk zal zijn waarmee de toename van de toepassing van bijzondere voorwaarden bereikt kan worden. Alleen als hier aan is voldaan, kan de voorwaardelijke straf daadwerkelijk functioneren als stok achter de deur en bijdragen aan gedragsverandering. De regering heeft in verband hiermee een aantal maatregelen aangekondigd. Enkele voorbeelden daarvan zijn de nauwere samenwerking tussen de ketenpartners, verkorting van de doorlooptijden, herijking en herinrichting van de reclasseringsadviesing, verbetering van het reclasseringstoezicht en snelle en consequente reactie bij het niet-naleven van de aan de voorwaardelijke sanctie verbonden voorwaarden. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat een snelle en consequente reactie op niet-naleving van de voorwaarden essentieel is voor het welslagen van de met het wetsvoorstel beoogde doelstellingen en dat de nauwe samenwerking en tijdige uitwisseling van informatie tussen reclassering, politie en OM van groot belang zijn. In de memorie van toelichting is beschreven dat dit vereist dat de politie in bepaalde situaties op de hoogte wordt gesteld van de bijzondere voorwaarden die zijn opgelegd en dat afspraken worden gemaakt tussen de reclassering en de politie over de controle hierop. Hoe wordt dit geregeld?

Voornoemde leden merken op dat in het bredere verband van de maatregelen en initiatieven genoemd in de brief over de verdere vergroting van de slagvaardigheid in het strafrecht (Kamerstuk 32 123 VI, nr. 84) een besluit zal worden genomen over een specifiekere wettelijke regeling van de aan de schorsing van de voorlopige hechtenis te stellen voorwaarden. Zij vragen wat de stand van zaken is van het daartoe verrichte onderzoek en wanneer is het resultaat daarvan en wanneer de bedoelde wettelijke regeling is te verwachten.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de reclassering een uiterst belangrijke rol speelt bij het bestrijden van recidive. De reclasseringswerkers moeten de veroordeelden (soms ex-gedetineerden) op het rechte pad houden. Dat gebeurt inderdaad door reclasseringstoezicht, de controle op het nakomen van door de rechter, het OM of de Dienst Justitiële Inrichtingen opgelegde voorwaarden en het signaleren van dreigende overtreding, maar toch zeker ook door het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de voorwaarden te houden. Deze begeleiding lijkt soms ondergeschikt aan de controletaak, terwijl dat juist een belangrijke en concrete bijdrage kan leveren aan het op het rechte pad houden. Wat is het standpunt van de regering in dezen? Deelt zij de mening van de aan het woord zijnde leden dat reclasseringswerkers voldoende mogelijkheden en professionele ruimte moeten hebben om daadwerkelijk effectief te kunnen motiveren en stimuleren? Wat is de stand van zaken met de uitvoering van de motie-Van Velzen inzake het experiment bij de reclassering (Kamerstuk, 31 200 VI, nr. 49)? Wordt hier nadrukkelijk op gelet?

De leden van de SP-fractie constateren dat er ook voor de politie een belangrijke rol is weggelegd, omdat het regelmatig de politie zal zijn die een schending van de algemene of bijzondere voorwaarden constateert. Te denken valt aan een overtreding van een locatieverbod. Dat vereist dan wel dat er voldoende in de buurt gewortelde agenten zijn die de mensen en de achterliggende problematiek kennen en op de hoogte zijn van de specifieke voorwaarden en verboden die zijn opgelegd. Zijn er voldoende in de buurt gewortelde agenten die hiertoe voldoende in staat zijn? Hoe wordt ervoor gezorgd dat die informatie goed wordt gedeeld? Zijn er voldoende agenten om deze werkzaamheden uit te voeren?

3. Samenhang met andere wetsvoorstellen

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de inwerkingtreding van (onderdelen van) het onderhavige wetsvoorstel afhankelijk is van (de inwerkingtreding van) de in de memorie van toelichting genoemde drie wetsvoorstellen inzake forensische zorg, taakstraffen ernstige zedendelicten en thuisdetentie. Op welke termijn denkt de regering dat een en ander afgerond kan zijn?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd wanneer het wetsvoorstel inzake thuisdetentie de Kamer zal bereiken. Ook vragen zij om een toelichting op de samenhang met voorliggend wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie merken op dat een van de doelen van de regering het stimuleren van het gebruik van straffen met bijzondere voorwaarden is, alsmede de intensivering van het reclasseringstoezicht op de naleving. Deze leden vernemen graag nadere gegevens over de huidige stand van zaken. In hoeveel gevallen wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om voorwaarden te stellen? Wat zijn de concrete doelstellingen voor de komende jaren?

Voornoemde leden vragen of de politie niet altijd op de hoogte gesteld dient te worden van het bestaan van voorwaarden bij het in vrijheid stellen van mensen die een bijzondere voorwaarde opgelegd hebben

gekregen. Waarom gebeurt dit niet? Zou het niet beter zijn voor de controle door de politie als dit wel geschied?

4. Consultatie

De leden van de PvdA-fractie uiten hun zorgen naar aanleiding van de bijdrage aan de consultatieronde van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) die niet verwacht dat de voorgenomen wetswijziging zal leiden tot een ruimere toepassing van de voorwaardelijke straf en tot het achterliggende doel van terugdringen van recidive. Kan de regering uitgebreid ingaan op deze stelling van de RSJ en daarbij duidelijk maken wat de concrete meerwaarde van het wetsvoorstel is als het gaat om het terugdringen van recidive? Hoe verhoudt deze stelling van de RSJ zich tot de verwachting van de regering dat deze wet zal bijdragen aan het reduceren van de recidive met tien procent?

De aan het woord zijnde leden missen een reactie van de regering op de adviezen van de vele betrokken partijen zoals het advies van de reclassering en het advies van de RSJ waar hierboven al aan is gerefereerd. Aangezien de reclassering een van de belangrijkste partijen wordt bij de uitvoering van de wet, stellen deze leden een reactie op de gezamenlijke inbreng van de reclasseringsorganisaties op prijs.

De leden van de SP-fractie vragen of ook de nota van wijziging ook is voorgelegd aan een of meerdere adviesinstanties. Zo nee, waarom niet? Deze leden benadrukken voorts dat de toename van de toepassing van bijzondere voorwaarden en de controle op de naleving van die voorwaarden staat of valt met de deugdelijk uitvoering in de praktijk zoals goed reclasseringsadvies, goed reclasseringstoezicht, goede afstemming tussen de reclassering, het OM en de politie en een snelle behandeling door de rechter. Zij zijn het zeer met de RSJ eens dat alleen wanneer hieraan is voldaan, de voorwaardelijke straf daadwerkelijk zal functioneren als stok achter de deur en bijdraagt aan gedragsverandering. Deelt deze regering deze mening ook? Zal de regering voldoende blijven investeren in de reclassering en in de politie om de voorwaarden die worden gesteld bij veroordelingen en vrijlatingen voldoende te controleren?

5. Belangrijkste elementen van het wetsvoorstel

De leden van de SGP-fractie vinden het een goede zaak dat een duidelijke omschrijving in de wet komt te staan van de op te leggen voorwaarden. De regering tekent hierbij aan dat in het vonnis niet te gedetailleerd moet worden beschreven hoe de bijzondere voorwaarden ingevuld worden. Deze leden vragen of het gezien de aard van de rechterlijke uitspraak – het opleggen van een straf – niet voor de hand ligt om wel zo gedetailleerd mogelijk weer te geven aan welke voorwaarden in ieder geval voldaan moet worden. Kan er op die manier niet meer houvast gegeven worden aan de reclassering?

5.1. Uitbreiding van de wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden

Hebben de leden van de PvdA-fractie het goed begrepen dat met de nu voorgestelde voorwaarden in feite vooral een codificatie van de al bestaande praktijk uit de rechtspraak wordt beoogd en dat die mede is ingegeven door de uitspraak van de Hoge Raad van 25 november 2008 (LJN: BF0836)? Zo ja, wat is dan de toegevoegde waarde van deze codificatie, mede in het licht van de verwachting van de RSJ dat het wetsvoorstel niet tot meer voorwaardelijke straffen noch tot een lagere recidive zal leiden? Zo nee, welke concrete verbeteringen worden er dan

wel verwacht? Verwacht de regering dat het wetsvoorstel er toe zal leiden dat er vaker of effectiever voorwaarden aan straffen zullen worden verbonden? Kan de regering haar verwachtingen concretiseren?

Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat de reclassering op dit moment meer de focus op de persoon van de verdachte heeft dan op het uitvoeren van de voorwaarden. Zij vragen of de regering van mening is dat er sprake is van een verkeerde focus van de reclassering. Zo ja, waar heeft deze verkeerde focus in de praktijk toe geleid? Zo nee, waar slaat die opmerking in de toelichting dan wel precies op?

Voornoemde leden vragen voorts hoe de focus op de persoon kan leiden tot het niet (goed) uitvoeren van de voorwaarden. Die voorwaarden zijn toch immers toegespitst op datgene wat de persoon nodig heeft?

Betekent het goed uitvoeren van de voorwaarden niet automatisch dat men zich richt op de persoon die de voorwaarden opgelegd heeft gekregen?

De leden van de PvdA-fractie constateren aldus dat dit wetsvoorstel een eind moet maken aan de focus op de persoon en plaats moet maken voor de focus op de uitvoering van de voorwaarden. Klopt het dat dat betekent dat de rechter in zijn vonnis duidelijker moet zijn over de voorwaarden waaraan de verdachte/veroordeelde zich moet houden? Is het waar dat op basis van een advies van de reclassering de rechter de voorwaarden oplegt? Betekent dit tevens dat de reclassering zich hieraan zal moeten houden en dus niet meer de focus op de persoon moet hebben? Hoe kan dit wetsvoorstel een einde maken aan deze blijkbaar verkeerde focus van de reclassering?

Voornoemde leden begrijpen niet wat er wordt bedoeld met de opmerking dat de reclassering zich kan beroepen op een rechterlijke beslissing en daarom sterker staat. Wat verandert het onderhavige wetsvoorstel op dit punt?

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de uitbreiding van de in artikel 14c Wetboek van Strafrecht (Sr.) opgenomen bijzondere voorwaarden op zich reeds bestaande zijn, die thans in de praktijk al kunnen worden opgelegd. Wat zijn de ervaringen met deze voorwaarden, gezien naar de daarmee beoogde gedragsverandering en recidivevermindering?

Voornoemde leden merken op dat enerzijds de regering aangeeft dat een in het vonnis gespecificeerde voorwaarde zowel de veroordeelde als de reclassering duidelijkheid geeft welke voorwaarde dient te worden nageleefd en dat uit onderzoek is gebleken dat een gespecificeerde bijzondere voorwaarde wordt gezien als stimulans voor een succesvol toezicht, omdat het duidelijkheid geeft over de invulling van het toezicht. Anderzijds wordt aangegeven dat een bijzondere voorwaarde niet zo gedetailleerd in het vonnis moet worden omschreven waardoor iedere flexibiliteit voor de reclassering verloren gaat. De regering stelt dat het voor de reclassering mogelijk moet zijn om snel en adequaat op de ontwikkeling van het gedrag van de veroordeelde in te spelen, zonder dat steeds de gang naar de rechter dient te worden gemaakt voor wat in feite zou neerkomen op een minimale wijziging van de voorwaarden. De leden van de CDA-fractie stellen in dit verband de vraag of een minder gedetailleerde omschrijving niet kan leiden tot onduidelijkheid en discussie over de vraag welke maatregel moet worden uitgevoerd en op welke manier. Is het voor de reclassering vervolgens voldoende duidelijk welke reactie, die bovendien snel en consequent moet zijn, op het niet-naleven van de voorwaarden moet worden gegeven indien de aard van die voorwaarden niet voldoende duidelijk is? Wat dit laatste betreft vragen deze leden hoe wordt voorkomen dat er teveel tijd en bureaucratie gaat zitten in de communicatie tussen reclassering en OM, mede gelet op het feit dat ook de politie een schakel in dit verband is. Worden momenteel de landelijke normtijden voor de termijnen van het reclasseringstoezicht en de

standaardrapporten voor het contact tussen reclassering en OM gehaald? Kan de regering enkele voorbeelden geven van de wijze waarop in een vonnis gespecificeerde voorwaarden eruit kunnen of moeten zien?

De leden van de SP-fractie vragen de regering of het terugdringen van verslaving nu een bijzondere positie krijgt in dit wetsvoorstel. Verslaving is immers een belangrijke criminogene factor. Hoe krijgt dit nu gestalte en hoe wordt er gestimuleerd dat mensen afkicken van hun verslaving? Biedt de voorwaardelijke veroordeling daarvoor een geschikt kader?

Herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd hoe de voorwaarde van het herstellen van schade uitgevoerd gaat worden. In hoeverre wordt het slachtoffer betrokken bij deze voorwaarde? Als deze voorwaarde niet uitgevoerd kan worden (al dan niet door toedoen of weigering van de verdachte/veroordeelde), komt de zaak dan opnieuw voor de rechter om te beoordelen hoe de schade dan wel vergoed wordt? Kan het herstellen van de schade in de plaats komen van de civielrechtelijke schadevergoeding? Wordt het slachtoffer daarvan op de hoogte gesteld?

Deze leden vragen wat er gebeurt als een verdachte/veroordeelde niet in staat is om een voorwaarde uit te voeren terwijl dat niet te wijten is aan de verdachte/veroordeelde zelf. Worden er in een dergelijk geval nieuwe voorwaarden opgelegd door de rechter of zal de verdachte/veroordeelde dan de celstraf opgelegd krijgen?

De leden van de PVV-fractie merken op dat het opleggen van de voorwaarde van herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade aan de orde kan zijn in het geval dat de veroordeelde niet in staat is de schade binnen redelijke termijn te vergoeden, maar wel in staat en bereid is de schade te herstellen. Zij vragen of de bereidheid van de veroordeelde een voorwaarde is om deze bijzondere voorwaarde te kunnen opleggen.

De leden van de SP-fractie vragen toelichting op de voorwaarde «herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade». Gaat het hier om werken voor de gemeenschap indien deze is benadeeld, zoals bij een taakstraf? Als voorbeeld noemen deze leden bushokjes schoonmaken wanneer die door een veroordeelde zijn beklad? Of kan iemand die iemands huis met verf heeft beklad een voorwaardelijke veroordeling krijgen met als voorwaarde dat het huis weer netjes wordt geverfd? Graag ontvangen deze leden een toelichting met enkele voorbeelden hoe dit er in de praktijk uitziet.

De leden van de SGP-fractie merken op dat een van de voorwaarden het opdragen van herstel van de veroorzaakte schade is. Deze grond komt te staan naast de verplichting om de schade geheel of gedeeltelijk te vergoeden. Is die grond van vergoeding niet voldoende? Zou niet een vorm van uitvoering kunnen zijn dat de vergoeding plaats vindt via de route van herstel van de schade als de omstandigheden daarvoor geschikt zijn? Is het daarom wel gewenst om deze grond apart te benoemen? Ook vragen deze leden of het niet voor de hand ligt ervan uit te gaan dat de schade die door iemand veroorzaakt is, sowieso zoveel mogelijk vergoed wordt. Hoe is de verhouding tussen deze algemene gedachte van verplichte schadevergoeding en het opleggen van de bijzondere voorwaarde? Zou die voorwaarde niet vrijwel per definitie moeten gelden?

Locatieverbod

De leden van de PvdA-fractie vragen welke mogelijkheden er nog meer zijn, anders dan een huisarrest, om een locatieverbod op te leggen?

De leden van de PVV-fractie merken op dat een locatieverbod kan worden opgelegd in ernstige gevallen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een zedenmisdrijf. Het verbod kan dan inhouden dat de veroordeelde niet terugkeert in de woning en wijk waar hij zijn misdrijven heeft gepleegd. Wel is het noodzakelijk dat een andere woonomgeving voor de veroordeelde wordt gezocht. Deze leden vragen wie er gaat zoeken naar een andere woonruimte voor de veroordeelde, wie dat betaalt, of er sprake is van een of inspannings- of resultaatsverplichting voor de overheid, of de veroordeelde een woning mag weigeren (en zo ja hoe vaak?) en of de veroordeelde in geval van huur een urgentieverklaring krijgt? Kan de regering hier nader op ingaan?

Meldplicht

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de kernfunctie van een meldplicht is om structuur aan te brengen in het dagelijks leven van de verdachte/veroordeelde. Betekent dat dat de verdachte/veroordeelde zich dagelijks moet melden? Moet de verdachte/veroordeelde zich altijd melden bij zijn reclasseringsmedewerker? Zo nee, waar hij zich dan nog meer melden? Betekent een dagelijkse melding niet een extra belasting voor de reclasseringsmedewerkers? Hoe kunnen reclasseringsmedewerkers hier het beste mee om gaan?

Drugs- en alcoholverbod

De leden van de PvdA-fractie zijn voorstander van een drugs- en alcoholverbod, maar vragen hoe de controle van het drugs- en alcoholgebruik plaatsvindt. Wordt de verdachte/veroordeelde met een dergelijk verbod dagelijks gecontroleerd? Zo nee, hoe kan dan worden nagegaan of in de periode voorafgaand aan de controle drugs of alcohol is gebruikt?

Ambulante behandeling

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de rechter rekening kan houden met de redenen die de veroordeelde opgeeft over zijn weigering om (nog langer) de medicijnen in te nemen. Deze leden verzoeken de regering toe te lichten wat volgens haar de meest voorkomende redenen zijn waar rekening mee gehouden zou moeten worden.

Voor genoemde leden vragen of zij artikel 14c, tweede lid, sub 15° j° artikel 15a, derde lid, sub 11° Sr. goed begrijpen als zij menen dat het dankzij deze bepaling vrij staat ook andere voorwaarden op te leggen zoals de voorwaarde onderwijs te volgen in brede zin en zelfs eventueel het met succes afronden daarvan als voorwaarde op te leggen (dus niet alleen een leerproject zoals beschreven in paragraaf 5.4 van de toelichting)?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat een ambulante behandeling als bijzondere voorwaarde ook kan inhouden dat een veroordeelde medicatie moet innemen. Weliswaar kan dit niet worden afgedwongen, maar het niet nakomen van deze voorwaarde kan wel tot gevolg hebben dat de veroordeelde alsnog een vrijheidsstraf moet ondergaan. In hoeverre is hier dan nog sprake van een keuzemogelijkheid? Kan de regering hier nader op ingaan en artikelen 8 en 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) daarbij betrekken. Deze leden zijn vooral geïnteresseerd op grond van welke relevante jurisprudentie het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) de grenzen tussen het al dan niet mogen opleggen van een voorwaarde die medicatie inhoudt precies heeft afgebakend. Wanneer is er sprake van dwang en wanneer van drang? Voor genoemde leden vragen voorts of het innemen van medicatie als voorwaarde ook kan betekenen dat van een veroordeelde kan worden gevraagd dat zij anticonceptie medicatie tot zich neemt. Kan bijvoorbeeld worden gevraagd om de anticonceptiepil te slikken of een zogenaamde prikpil te krijgen? Zo nee, waarin

onderscheiden deze medicijnen zich dan – in het kader van het voorliggende wetsvoorstel – van andere medicijnen?

De leden van de SP-fractie lezen in de toelichting dat de rechter de vaste behandelaar van de veroordeelde als zorgaanbieder aan kan wijzen indien hij van oordeel is dat een lopende behandeling moet worden voortgezet. Deze behandeling moet wel binnen de indicatiestelling vallen. Wat wordt daarmee bedoeld? Is het niet heel vaak in het belang van de behandeling om deze voort te zetten? Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat slechts bij uitzondering denkbaar is dat een vaste behandelaar (als uit de advisering blijkt dat diens behandeling effectief is en de behandeling ook binnen de indicatiestelling valt) ten behoeve van die behandeling een contract met justitie sluit. Waarom is dit slechts bij uitzondering denkbaar? Voornoemde leden vragen voorts of er voldoende bedden zijn en worden ingekocht voor de veroordeelden die naast een verslaving kampen met psychiatrische problemen en/of een verstandelijke beperkingen. Deze groep is omvangrijk en wachtlijsten zijn op dit gebied natuurlijk zeer onwenselijk. Deelt de regering die mening? Hoe gaat zij wachtlijsten voorkomen?

De leden van de SGP-fractie missen een precieze beschrijving van de voorwaarde van opname van de veroordeelde in een zorginstelling. Zij vragen of hiermee precies hetzelfde bedoeld wordt als de eerder in de memorie van toelichting genoemde «opname in een inrichting ter verpleging». Is een «zorginstelling» een beperktere aanduiding? Ook vernemen deze leden graag of een dergelijke verplichting ook kan inhouden dat iemand wordt verplicht deel te nemen aan een (intern) programma voor re-integratie gedurende een bepaalde tijd of dat dit onder een andere voorwaarde valt.

Het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang

De leden van de PvdA-fractie merken op dat een van de voorwaarden kan zijn het verblijven in een instelling. Betekent dat dat anderen dan de reclasseringsmedewerker toezicht moeten houden op de verdachte/ veroordeelde? Kan dat ook betekenen dat een medewerker van de instelling ingeschakeld wordt om toezicht te houden op eventueel andere opgelegde voorwaarden en wie is verantwoordelijk als het toezicht faalt? Zo nee, hoe zal het toezicht dan in zijn werk gaan?

Het deelnemen aan een gedragsinterventie

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat gedragsinterventies belangrijk zijn om gedragsverandering teweeg te brengen. Hoeveel gedragsinterventies zijn er inmiddels erkend en hoe vaak worden deze nu opgelegd? Ziet de regering mogelijkheden dit te intensiveren?

Het voldoen aan een op grond van de Vreemdelingenwet 2000 bestaande verplichting Nederland te verlaten en niet in Nederland terug te keren als bijzondere voorwaarde

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat indien een ongewenst verklaarde vreemdeling toch in Nederland wordt aangetroffen, dit een grond voor herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling is. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot de gedachte «uitzetten of vastzetten» bij criminele vreemdelingen. Waarom wordt bijvoorbeeld de criminele vreemdeling die Nederland niet kan worden uitgezet maar Nederland wel uit eigen beweging dient te verlaten als bijzondere voorwaarde de vertrekplicht opgelegd, terwijl het risico bestaat dat de criminele vreemdeling Nederland niet zal verlaten? Hoe vaak komt het verder voor dat een criminele vreemdeling die een vertrekplicht krijgt opgelegd Nederland niet uit eigen beweging verlaat? Kan de regering

verder een inschatting maken van het aantal criminele EU-onderdanen dat op grond van deze wet een vertrekplicht zal kunnen worden opgelegd?

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen om aan de voorwaardelijke veroordeling de voorwaarde te kunnen verbinden dat de veroordeelde voldoet aan de verplichting op grond van de Vreemdelingenwet 2000 om Nederland te verlaten. Begrijpen deze leden het goed dat deze voorwaarde wel verbonden zal kunnen worden aan een voorwaardelijke invrijheidsstelling, maar minder eenvoudig aan een voorwaardelijke veroordeling? Zij lezen immers in de memorie van toelichting dat bij een voorwaardelijke veroordeling het niet altijd definitief vaststaat dat de vreemdeling Nederland dient te verlaten. Wat voegt een vertrekplicht als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling overigens toe aan de bestaande mogelijkheden om een ongewenste vreemdeling het land te doen verlaten?

De aan het woord zijnde leden nemen aan dat een vertrekplicht, zowel in het geval die voortkomt uit een voorwaarde bij voorwaardelijke veroordeling als voorwaardelijke invrijheidsstelling, pas wordt opgelegd als er sprake is van het onherroepelijk worden van het vonnis.

De leden van de PVV-fractie merken op dat een vreemdeling die na zijn straf niet zal terugkeren in de Nederlandse samenleving, wel voorwaardelijke invrijheidsstelling kan krijgen. Als bijzondere voorwaarde wordt dan het voldoen aan de vertrekplicht opgelegd. De signalering van het niet voldoen aan die vertrekplicht ligt bij de (vreemdelingen)politie, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Terugkeer en Vertrek in het kader van het reguliere vreemdelingentoezicht. Is er met deze aanpak gegarandeerd dat een vreemdeling, in de periode na zijn straf en dus tijdens de voorwaardelijke invrijheidsstelling, geen kans heeft om in de illegaliteit te verdwijnen maar daadwerkelijk binnen een zo kort mogelijk tijd bestek het land uit wordt gezet? Als de regering die garantie niet kan geven, waarom wordt de veroordeelde dan niet direct uitgezet? Is dat niet efficiënter?

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de bijzondere voorwaarde uit Nederland te vertrekken. Zij merken op dat de Raad van State hier ook vraagtekens bij heeft geplaatst. De regering schrijft dat indien een ongewenst verklaarde vreemdeling toch in Nederland wordt aangetroffen, dit een grond is voor herroeping van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Met andere woorden, de vreemdeling wordt weer opgesloten. Maar betekent dit niet dat de uitzetting niet is gelukt en dat onder meer de Dienst Terugkeer en Vertrek er niet in is geslaagd de vreemdeling te bewegen terug te keren? Als men daar dan niet in is geslaagd, waarom zou dat dan wel lukken binnen enkele dagen na (voorwaardelijke) vrijlating? Wordt iemand dan weer direct opgepakt na de voorwaardelijke invrijheidsstelling? Hoeveel tijd krijgt iemand om terug te keren? Wordt daarbij rekening gehouden met de vraag of iemand wel terug kan keren? Geldt er anders het buiten-schuld criterium?

Deze leden brengen in herinnering dat de Raad van State erop wijst dat voor een effectieve uitvoering van het terugkeerbeleid de medewerking van de vreemdeling zelf en de medewerking van het land van herkomst bepalend zijn. Het verkrijgen van de voor het vertrek benodigde vervangende reisdocumenten is hierbij het grootste knelpunt. Hoe zorgt nu het opnieuw oppakken van de vreemdeling er voor dat uitzetting wel kan plaatsvinden? Kan de regering dit uitgebreid toelichten?

De leden van de SP-fractie vragen de regering voorts hoe dit onderdeel van het wetsvoorstel zich verhoudt tot het voornemen van de regering illegaliteit strafbaar te stellen. Is zij bereid nader advies te vragen aan de Raad van State over dit onderdeel van het wetsvoorstel in het licht van het voornemen illegaliteit strafbaar te stellen? Zo nee, waarom niet?

Andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het uitbreiden van de lijst met bijzondere voorwaarden weliswaar tot doel heeft dat zo veel mogelijk de bijzondere voorwaarden worden opgelegd die in deze lijst zijn genoemd, maar dat niet valt uit te sluiten dat zich gevallen voordoen, waarin de rechter met de in de wet genoemde voorwaarden niet uit de voeten kan. De gedragsvoorwaarde maakt het mogelijk dat de rechter een bijzondere voorwaarde kan opleggen die hij passend en proportioneel acht maar die niet in de wet is genoemd. Dit geeft de rechter de flexibiliteit die nodig is om de voorwaarden goed op de persoon van de veroordeelde af te stemmen, zonder dat een lange lijst van zeer specifieke voorwaarden, die mogelijk slechts sporadisch worden toegepast, in de wet opgenomen hoeft te worden. Deze leden vragen of voorbeelden kunnen worden gegeven van «andere voorwaarden» waaraan gedacht kan worden. Hoe komt de rechter tot een keuze voor andere niet in de lijst opgenomen voorwaarden? Zijn die «andere voorwaarden» vastgelegd? Bestaat er een lijst voor die «andere voorwaarden»?

5.2. Snel ingrijpen bij niet-naleven van de voorwaarden

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de mening van de Raad van State dat aanhouding en de voorlopige tenuitvoerlegging van de niet ten uitvoer gelegde vrijheidsstraf bij schending van de algemene voorwaarde zich niet verdraagt met de onschuldpresumptie, zoals neergelegd in artikel 6, tweede lid, EVRM. De aan het woord zijnde leden zijn het met de Raad van State eens dat een schadevergoeding achteraf niet een ten onrechte toegepaste vrijheidsbeneming ongedaan kan maken. Zij zien hierin wel degelijk een nieuw moment waarin sprake kan zijn van een nieuwe vaststelling van schuld, namelijk de vaststelling dat iemand zich niet aan een voorwaarde heeft gehouden. Al is de tenuitvoerlegging van een straf ten gevolge van het niet nakomen van een voorwaarde dan mogelijk in de formele zin zoals het in het wetsvoorstel wordt opgenomen geen straf, dan nog menen deze leden dat het in materiële zin wel degelijk om het vaststellen van een (nieuwe) schuld gaat. De aard van de straf – vrijheidsbeneming – duidt er naar de mening van de leden van de PvdA-fractie ook op dat het hier niet om de uitvoering van een maatregel gaat. Kan de regering hier uitgebreider op ingaan dan in de memorie van toelichting is gebeurd en daarbij relevante jurisprudentie van het EHRM betrekken?

De leden van de PVV-fractie merken op dat uit onderzoek blijkt dat in 25% van de onderzochte gevallen van niet-naleving geen procedure tot tenuitvoerlegging werd gestart door het OM. In hoeveel van de gevallen waarin het OM wel een procedure tot tenuitvoerlegging is gestart, is de rechter daarin meegegaan?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven dat voor de geloofwaardigheid en effectiviteit van voorwaardelijke sancties het van essentieel belang is dat als de voorwaarden niet worden nageleefd, dit niet zonder gevolgen blijft. Zij vinden het zorgelijk dat uit onderzoek is gebleken dat in 25% van de onderzochte gevallen van niet-naleving geen procedure tot tenuitvoerlegging werd gestart door het OM. Hoe ligt in dit verband de verhouding tussen de «goede redenen» om dit niet te doen, ten opzichte van de «niet-goede redenen»? Welke «niet-goede redenen» worden bedoeld? Wat wordt er ondernomen om dit in de toekomst te verbeteren? Deze leden vragen voorts hoe snel er zal kunnen worden opgetreden. Zij vragen dit omdat met de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf pas begonnen kan worden nadat de rechter hierover

(onherroepelijk) heeft geoordeeld. In hoeverre wordt hier snelrecht toegepast?

De aan het woord zijnde leden merken op dat onder verwijzing naar de analyse door de Commissie-Otte van de jurisprudentie van het EHRM, de regering tot de conclusie komt dat het bevelen van de (voorlopige) tenuitvoerlegging in geval van het schenden van de algemene voorwaarde naar haar mening verenigbaar is met het onschuldbeginsel van artikel 6 van het EVRM. De korte duiding van die analyse in de memorie van toelichting is voor deze leden niet geheel duidelijk. Kan de regering dit nader toelichten? Anders gezegd, hoe zeker is dat een en ander «EVRM-proof» is?

De leden van de SP-fractie lezen in de toelichting dat uit onderzoek blijkt dat in 25% van de onderzochte gevallen van niet-naleving geen procedure tot tenuitvoerlegging werd gestart door het OM. In hoeveel gevallen waren daar goede redenen voor, zoals bijvoorbeeld wanneer betrokkene voor een ander strafbaar feit tot een lange vrijheidsstraf is veroordeeld?

De leden van de SP-fractie delen het standpunt van de regering dat het uitgangspunt is dat op het niet naleven van justitiële voorwaarden de tenuitvoerlegging van gevangenisstraf volgt. Begrijpen zij het nu goed dat de regering met de nota van wijziging slechts de mogelijkheden van het OM heeft beperkt, door laatstgenoemde te verplichten de niet-naleving van de voorwaarden voor te leggen aan de strafrechter en dat deze de vrijheid houdt te beslissen dat geen gevangenisstraf volgt bij het niet naleven van voorwaarden? Blijft daarmee de ernst van het schenden van de voorwaarden relevant?

Voornoemde leden vragen de regering hoe het komt dat op dezelfde dag dat deze schriftelijke inbreng door de leden van de diverse Tweede Kamerfracties wordt geleverd, er een bericht op de website van de Telegraaf staat met daarin onder meer de volgende tekst: «Het OM moet een dader direct oppakken die een bijzonder voorwaarde in zijn voorwaardelijke straf overtreedt en waarvan de dader goed weet waarom die sanctie is opgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om een contactverbod, meldplicht, locatieverbod of een alcohol- en drugsverbod. Staatssecretaris Fred Teeven (Justitie en Veiligheid) heeft donderdag zijn plannen naar de Tweede Kamer gestuurd.» Allereerst vragen deze leden waarom een dergelijk bericht in het nieuws verschijnt. Is dit een fout van het betreffende medium of was de regering voornemens donderdag 16 december 2010 een nieuwe nota van wijziging toe te sturen? Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of de inhoud van het bericht klopt, namelijk dat het OM een dader direct moet oppakken. Het voorgestelde artikel 14fa Sr. bevat een «kan-bepaling». Het OM kan de aanhouding bevelen indien reden bestaat voor het vermoeden dat een voorwaarde niet wordt nageleefd. In welke bepaling is geregeld dat het OM een dader die een bijzondere voorwaarde in zijn voorwaardelijke straf overtreedt direct op moet pakken en waarvan de dader goed weet waarom die sanctie is opgelegd? Wat houdt dit nu precies in en in welk wetsartikel is dit neergelegd?

5.3. Verplicht reclasseringstoezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden in de periode voorafgaand aan het onherroepelijk worden van de voorwaardelijke straf

De leden van de PvdA-fractie lezen met instemming dat ook ingeval een vonnis nog niet onherroepelijk is geworden, de in eerste of tweede aanleg veroordeelde toch verplicht kan worden zich te onderwerpen aan reclasseringstoezicht. Betekent het criterium dat daarbij wordt gehanteerd – kortweg de kans dat de veroordeelde een misdrijf begaat dat gevaar op kan leveren voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een persoon –

dat het bijvoorbeeld niet voldoende is dat een slachtoffer van een pedoseksueel niet geconfronteerd wil worden met de dader, ook al levert dat geen direct gevaar op?

De leden van de SP-fractie zijn een groot voorstander van het mogelijk maken van verplicht reclasseringstoezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden, nog voordat de straf onherroepelijk is geworden. Hierover is reeds uitvoerig gesproken in debatten over de terugkeer van de zedendelinquent in Eindhoven. De keuze of hier in het concrete geval voor wordt gekozen ligt bij de rechter. Daarmee is geborgd dat hier niet te lichtvaardig toe wordt besloten. Voor welke gevallen is dit nu een mogelijkheid? Binnen hoeveel tijd kan een hoger beroepsrechter eventueel onterecht opgelegd reclasseringstoezicht ongedaan maken? Staat daar dan schadevergoeding tegenover?

5.4. De deelname aan een leerproject (leerstraf) als bijzondere voorwaarde

De leden van de PvdA-fractie zijn zeer verheugd over het leerproject als bijzondere voorwaarde. Zij lezen echter niets over de uitvoering van deze voorwaarde. Kan aan de voorwaarde ook de eis worden gekoppeld dat verdachte/veroordeelde pas aan de voorwaarde heeft voldaan als er een diploma of getuigschrift is behaald?

5.5. Wettelijke verankering van de bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling

De leden van de CDA-fractie merken op dat ook in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling een lijst van mogelijke voorwaarden wordt opgenomen (artikel 15a Sr.). Omdat het hierbij niet om bestraffing gaat maar om begeleide terugkeer in de samenleving, wijkt deze lijst af van de lijst met voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c Sr.). De regering stelt echter dat het in uitzonderlijke omstandigheden of door Europese regelgeving, niet geheel is uit te sluiten dat in bepaalde gevallen toch dezelfde voorwaarden als bij voorwaardelijke veroordeling zullen worden opgelegd (die dan vallen onder de in de lijst genoemde «andere voorwaarden»). Deze leden vragen of dit ervoor zou pleiten om in beide gevallen toch dezelfde lijst te hanteren.

De aan het woord zijnde leden merken op dat een van de voorwaarden die wordt toegevoegd aan de lijst van bijzondere voorwaarden bij vervroegde invrijheidstelling, het voldoen aan een op grond van de Vreemdelingenwet 2000 bestaande verplichting Nederland te verlaten en niet in Nederland terug te keren is. De leden van de CDA-fractie vragen welke eventuele gevolgen het wetsvoorstel waarin illegaal verblijf strafbaar wordt gesteld (conform het regeerakkoord), alsmede het uit de implementatie van de Terugkeerrichtlijn voortvloeiende inreisverbod in dit verband zullen hebben.

Voornoemde leden vragen om welke redenen een vreemdeling niet ongewenst is of kan worden verklaard. Ook vragen zij om welke redenen er geen vervolging en veroordeling op grond van artikel 197 Sr. zal plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat Europese regelgeving en jurisprudentie het beëindigen van het verblijfsrecht van en het opleggen van een vertrekplicht aan burgers van de Europese Unie en hun familieleden alleen onder strikte omstandigheden toestaat, namelijk indien er sprake is van een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vanwege het persoonlijke gedrag van de vreemdeling. Overlast vormt daar onvoldoende basis voor. Deze leden vragen welke inspanningen de regering gaat doen om de Europese regelgeving zodanig

te wijzigen dat het verblijfsrecht van EU-burgers sneller dan nu het geval is, kan worden beëindigd. Zij wijzen in dit verband op de problemen zoals die zich in Nederland (en ook in andere lidstaten) op het gebied van illegale arbeid, illegale huisvesting, beslag op daklozenopvang en onterecht beroep op bijstand voordoen als gevolg van het recht op vrij verkeer van EU-burgers uit Oost-Europese landen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het opleggen van het voldoen aan de vertrekplicht als bijzondere voorwaarde een meerwaarde heeft in de gevallen dat een vreemdeling om wat voor een reden dan ook niet ongewenst verklaard is of kan worden. Zij verzoeken de regering nader toe te lichten aan wat voor een gevallen dan gedacht moet worden.

Deze leden verzoeken de regering voorts de mogelijkheden tot daadwerkelijke handhaving van deze voorwaarde, om te voldoen aan de plicht om Nederland te verlaten, nader toe te lichten en daarbij met name in te gaan op de omstandigheid dat de vreemdeling geen vervangende reisdocumenten kan krijgen en de omstandigheid dat gedwongen terugkeer naar het land van herkomst in strijd komt met artikel 3 EVRM.

6. Financiële gevolgen en gevolgen voor de capaciteit en uitvoering

De leden van de CDA-fractie merken op dat om de toename van de werklast binnen de keten voor strafrechtshandhaving op te vangen, in de justiebegroting met ingang van het jaar 2008 een bedrag is gereserveerd dat oploopt tot 19 miljoen euro structureel vanaf het jaar 2012. Naast dit bedrag zijn er nog additionele middelen binnen de Rijksbegroting gereserveerd voor forensische zorg aan verslaafden, gedragsinterventies en voor reclasseringstoezicht. Hoe hoog deze bedragen exact zullen uitpakken is nog niet bekend. De regering beziet per jaar of deze middelen ook feitelijk kunnen worden toegekend. Deze leden vragen waarvan die toekenning afhankelijk zal zijn.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel B en F

De leden van de SP-fractie merken op dat de rechter een passende proeftijd moet vaststellen die in het ene geval langer kan zijn en in het andere geval korter. De maximale proeftijd is echter drie jaar, behoudens de mogelijkheid van verlenging en behoudens de mogelijkheid van een proeftijd van tien jaren bij zware misdrijven. Deze leden zijn van mening dat met dat argument ook kan worden betoogd dat een maximering van de proeftijd in het geheel niet nodig is. Dit zou de rechter de mogelijkheid geven om een langere proeftijd vast te stellen, zonder de rechter daartoe te verplichten. Ook de reclasseringsorganisaties hebben daar in hun advies aandacht voor gevraagd. Zij zijn van mening dat de maximale proeftijd van meestal 3 en soms 10 jaar aan effectiviteit inboet door deze maximalisering. In bepaalde risicogevoelens zou een systeem als dat van de tbs te overwegen zijn. Telkens aan het eind van de proeftijd zou dan door de reclassering verlenging of beëindiging van de proeftijd kunnen worden voorgesteld aan de rechter, op grond van een overzicht van behaalde doelen en een inschatting van de risico's. Deze leden vragen een uitgebreide reactie van de regering op dit punt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de proeftijd in principe op maximaal drie jaar wordt gesteld. Tegelijkertijd wordt gesproken over de

noodzakelijke flexibiliteit. Zij vragen of het dan niet beter is de beoordeling geheel af te laten hangen van de aard van het delict en de specifieke omstandigheden.

Deze leden begrijpen voorts niet helemaal hoe de regering tot de stelling komt dat bij verlenging van de voorwaarden de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke straf wordt aangetast. Het gaat bij de voorwaardelijke straf toch niet in de eerste plaats om de vraag of iemand heeft begrepen dat de voorwaarden moeten worden nageleefd, maar om de vraag of er nog steeds nakoming van de voorwaarden geëist kan worden? Waarom zouden meer verlengingen per definitie op problemen stuiten?

onderdeel C

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld om het huidige derde lid van artikel 14c Sr te laten vervallen. In dat artikellid is bepaald dat de bijzondere voorwaarden de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en staatkundige vrijheid niet mogen beperken. De regering stelt dat op grond van de wetsgeschiedenis verklaarbaar is waarom de clausule inzake de vrijheid van de veroordeelde zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid is opgenomen. Deze leden verzoeken de regering nader toe te lichten waarom de regering er voor kiest om deze bepaling te schrappen, terwijl goed verklaarbaar is waarom deze bepaling in de wet is opgenomen, deze bijdraagt aan kenbaarheid en voorzienbaarheid en, zo stelt de Raad van State, er geen redenen zijn die zich verzetten tegen deze bepaling.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag nog een nadere toelichting op het vervallen van de regels ten aanzien van de belemmering van de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en de staatkundige vrijheid. Kan de regering vanuit het oogpunt van de bescherming van de grondrechten aangeven hoe in de praktijk met die zaken wordt omgegaan?

Onderdeel H

De leden van de SP-fractie vragen of vervallen van de woorden «indien hij daartoe termen vindt» in artikel 14g Sr. slechts tekstueel is. Is met deze wijziging geen inhoudelijke wijziging beoogd?

De voorzitter van de commissie,
De Roon

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Doorn