



Ministerie van Justitie
 DBOB/DIV/OAB/AL-OD
 Dossier WLG.41/1062556 fase b
 Datum 28 APR. 2009
 Nummer 09/5600235
 Ambt. Mr. Struyker Bodde

K07/08.
 Modificatie
 K07/08

Aan de minister van Justitie
 de heer dr. E.M.H. Hirsch Ballin
 Postbus 20301
 2500 RE DEN HAAG

Mr. Kees

Reclassering Nederland
 Landelijk kantoor
 Vivaldiplantsoen 100-200
 3533 JE Utrecht
 Postbus 8215
 3503 RE Utrecht
 (T) 030 232 49 49
 (F) 030 232 49 50
 (I) www.reclassering.nl

Datum 20 april 2009
 Onderwerp Wijziging Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (uw brief d.d. 16 februari 2009 met kenmerk 5587133/09/06)
 Briefnummer 09.034/SvG/HD

Geachte heer Hirsch Ballin,

In antwoord op uw verzoek om commentaar op het bovengenoemde voorstel van wet, volgt onderstaand de gezamenlijke reactie van de drie reclasseringsorganisaties, Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering.

Wij hebben het wetsvoorstel met belangstelling gelezen en wij onderschrijven grotendeels de door u voorgestelde wijzigingen. Een en ander zal de reclassering ondersteunen bij haar verdere professionalisering van advisering en toezicht. Zoals u weet investeert de reclassering immers samen met haar ketenpartners en uw ministerie intensief in de kwaliteit van beide taken. De voorgestelde wetswijziging is een stevig fundament voor de toekomstige uitvoering van genoemde taken.

Niettemin zijn er enkele aspecten van het wetsvoorstel die onzes inziens nadere aandacht behoeven. Onderstaand zetten wij onze reactie op het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting uiteen. Daarbij maken wij onderscheid tussen algemeen inhoudelijke kanttekeningen en meer gedetailleerde opmerkingen over de redactie van de tekst. Ten slotte gaan we ook in op enkele afzonderlijke artikelen.

Algemeen commentaar

Wijziging bijzondere voorwaarden tijdens de proeftijd

De voorgestelde regeling waarbij de rechter een bijzondere voorwaarde of een combinatie van bijzondere voorwaarden uit een beperkte verzameling van welomschreven bijzondere voorwaarden kiest en oplegt is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waarin de veroordeelde veelal aan een zeer algemeen geformuleerde bijzondere voorwaarde moet voldoen.

De nieuwe constructie bevat helder te onderscheiden bijzondere voorwaarden en dito opdrachten voor de reclassering voor wat betreft het toezicht op de bijzondere voorwaarden. De reclassering zal zich door het vonnis van de rechter ook meer dan voorheen gesterkt voelen bij de uitvoering van deze opdracht, die door het vonnis meer structuur krijgt en doelgerichter wordt. Toch zullen niet alle aspecten van het toezicht in het vonnis zijn opgenomen. Dat kan, zeker gezien de lengte van de proeftijd, ook niet worden nagestreefd. Maar het kan gebeuren dat tijdens het toezicht de omstandigheden van de ondertoezichtgestelde veranderen en wel zodanig dat het om recidive of onveilige situaties te voorkomen verstandig zou zijn de bijzondere voorwaarden te wijzigen. Het kan noodzakelijk zijn om een of enkele bijzondere voorwaarden aan de opgelegde toe te voegen, bijvoorbeeld (ambulante) behandeling, of het kan zijn dat een opgelegde bijzondere voorwaarde vervangen moet worden door een andere.

Weliswaar is in artikel 14f lid 2 geregeld dat de rechter gedurende de proeftijd de bijzondere voorwaarden kan wijzigen of alsnog bijzondere voorwaarden kan vaststellen, maar dat is tijdrovend en het brengt een extra belasting voor de rechterlijke macht met zich mee. Hetzelfde geldt voor artikel 15a lid 3, maar bij de v.i. is dit misschien minder noodzakelijk omdat het OM (i.p.v. de rechter) bevoegd is bijzondere voorwaarden te wijzigen of aan te vullen.

De weg via de rechter is niet in alle gevallen een gewenste gang van zaken. Het zou daarom te overwegen zijn om een procedure te ontwikkelen die erin voorziet dat bijzondere voorwaarden in specifieke gevallen kunnen worden gewijzigd zonder nieuwe zitting (met behoud van de eigen rol en deskundigheid van de betrokken partijen). In het wetsvoorstel Forensische Zorg speelt een soortgelijke kwestie en in onze reactie daarop hebben wij een zelfde voorstel gedaan.

Overigens zou deze procedure niet voor alle bijzondere voorwaarden hoeven te gelden. Bijzondere voorwaarden die een beperking van handelings- dan wel bewegingsvrijheid behelzen, zijn immers voorbehouden aan de rechter. Daarnaast moeten onzes inziens ook bijzondere voorwaarden die alleen effectief met elektronische middelen of met bloedonderzoek of urineonderzoek gecontroleerd kunnen worden door de rechter opgelegd worden. Een en ander betekent dat alleen de bijzondere voorwaarden genoemd in artikel 14c, lid 2, onder 13 en onder 15 (alsmede de overeenkomstige bijzondere voorwaarden in artikel 15a, derde lid, onder 9 en onder 11) voor de bedoelde procedure in aanmerking zouden moeten komen.

Aanwijzingsbevoegdheid

In aansluiting op het bovenstaande vragen wij aandacht voor het volgende. In de Memorie van Toelichting wordt de indruk gewekt dat de aanwijzingsbevoegdheid van de reclassering zoals thans in het vonnis wordt vastgelegd: *“De veroordeelde/verdachte moet zich houden aan de aanwijzingen die de reclassering hem/haar geeft, voor zover deze niet reeds zijn opgenomen in een andere bijzondere voorwaarde...”* met de invoering van de wetswijziging gaat verdwijnen. Onzes inziens moet echter worden voorkomen dat hierover bij de Rechterlijke Macht onduidelijkheid gaat ontstaan. De reclassering stelt voor dat in de wettekst dan wel in de Memorie van Toelichting expliciet wordt duidelijk gemaakt dat de reclassering gedurende het toezicht op de bijzondere voorwaarden de bevoegdheid heeft om ter aanvulling en precisering aanwijzingen aan de ondertoezichtgestelde te geven.

Terminologie: controle

In beide documenten (de wettekst en de Memorie van Toelichting) wordt ‘toezicht’ vaak gebruikt als een synoniem voor ‘controle’. Dat is verwarrend zeker omdat op bladzijde 2 van de Memorie van Toelichting in de laatste alinea van paragraaf 2, toezicht wordt geformuleerd als een combinatie van controle op het nakomen van bijzondere voorwaarden, signalering van dreigende overtreding, en stimulering en motivering van de ondertoezichtgestelde om zich aan de bijzondere voorwaarden te houden. In deze definitie is controle dus – terecht – een onderdeel van toezicht. De reclassering stelt daarom voor om de term controle slechts te gebruiken als inderdaad alleen controle wordt bedoeld en niet als het gaat om toezicht (bovenstaande combinatie van activiteiten) wordt bedoeld.

In het verlengde hiervan wil Reclassering Nederland pleiten voor de term ‘elektronische controle’ in plaats van ‘elektronisch toezicht’. Elektronische controle is een verzamelterm voor alle vormen van controle die met elektronische middelen worden ondersteund en/of mogelijk gemaakt.

Op meerdere plaatsen in de Memorie van Toelichting worden voorbeelden van elektronische controle gegeven. Deze voorbeelden zijn niet altijd overeenkomstig de actuele stand van zaken omtrent elektronische controle. Omdat er gerede kans is dat ook de meest recente voorbeelden over enkele jaren verouderd zijn, stelt de reclassering voor om slechts een algemene beschrijving van ‘elektronisch controle’ te geven (zoals de bovenstaande), met een verwijzing naar bijvoorbeeld een Algemene maatregel van Bestuur waarin de actuele toegestane elektronische controlemiddelen worden beschreven.

Hetzelfde geldt voor het bloedonderzoek en het urineonderzoek als middelen om gebruik van alcohol en/of drugs te controleren. De reclassering stelt voor om in de Memorie van Toelichting de voorbeelden expliciet als *voorbeelden* op te nemen en via een Algemene Maatregel van Bestuur de mogelijkheid te scheppen om met inachtneming van vooraf bepaalde criteria in de toekomst ook andere middelen in te zetten.

Terminologie: motiveren en stimuleren (begeleiding)

In de memorie van toelichting wordt op bladzijde vier uitgebreid ingegaan op de naleving van de bijzondere voorwaarden door de veroordeelde en de verplichtingen voor hem die daar mee verband houden. De reclassering is het eens met het belang dat in de naleving van voorwaarden gesteld wordt, maar benadrukt nog eens dat de motivering en stimulering van de ondertoezichtgestelde om mee te werken aan de doelen van het toezicht een belangrijk element van het toezicht op en dus de naleving van de bijzondere voorwaarden is. Onzes inziens zou het nuttig zijn om in de memorie van toelichting meer aandacht te geven aan dit aspect van het toezicht. Toezicht bestaat zoals in de Memorie van Toelichting wordt gedefinieerd uit enerzijds controle en signalering en anderzijds stimulering en motivering. In Memorie van Toelichting worden echter bij de uitleg van artikel 14d op bladzijde 13 de begrippen motivering en stimulering tussen haakjes samengevat met de term begeleiding. Ook in de wettekst wordt op enkele plaatsen de term ‘begeleiden’ gebruikt (artikel 14d, lid 2; artikel 15b, eerste volzin). Onzes inziens is ‘begeleiding’ inderdaad een bruikbare verzamelterm voor deze begrippen (alsmede voor enkele andere begrippen). In de dagelijkse praktijk van het toezicht en ook in het nieuwe ontwerp voor toezicht wordt deze term ook gebruikt. Voor alle duidelijkheid zou het

echter goed zijn om in de Memorie van Toelichting uitleg te geven over de termen en hun onderlinge verhouding.

Proeftijd

In artikel 14b, tweede lid, eerste volzin wordt de proeftijd op drie jaren gesteld. In bepaalde gevallen kan de proeftijd maximaal 10 jaren duren. In de Memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de proeftijd afhankelijk van 'relevante factoren' door de rechter een gepaste proeftijd kan worden vastgesteld.

De reclassering meent dat dit een zinnig uitgangspunt is, dat evenwel door de maximalisering enigszins aan effectiviteit inboet. Onzes inziens zou, in bepaalde risicovolle gevallen, een systeem als dat van de tbs te overwegen zijn. Dit zou betekenen dat telkens aan het eind van een proeftijd door de reclassering (eventueel met een aanvullende onderbouwing van deskundigen) verlenging dan wel beëindiging van de proeftijd wordt voorgesteld. Dat zou moeten gebeuren op grond van een overzicht van behaalde doelen en een inschatting van risico's.

Informatie-uitwisseling

In de huidige praktijk van het reclasseringstoezicht doet zich soms het probleem voor dat de behandelaar bij wie de ondertoezichtgestelde als gevolg van opgelegde bijzondere voorwaarde onder behandeling is, omwille van het medisch beroepsgeheim geen gegevens over de ondertoezichtgestelde aan de reclassering wil verstrekken. Hierdoor kan de reclassering het toezicht niet of niet op een verantwoorde wijze uitoefenen. De reclassering zou daarom graag bij de bijzondere voorwaarden art 14c, lid 2, onder 10 en onder 11 (en artikel 15a, lid 3, onder 6 en onder 7) een verplichting voor de ondertoezichtgestelde opgenomen zien om mee te werken aan de verstrekking van relevante gegevens door de deskundige/zorginstelling aan de reclassering. Hiermee wordt beoogd dat de ondertoezichtgestelde toestemming geeft aan de deskundige/behandelaar van de zorginstelling om deze gegevens aan de reclassering te verstrekken.

Enkele specifieke opmerkingen

Zorginkoop

Onder 7 (Ambulante behandeling) op bladzijde 6 en 7 van de Memorie van Toelichting wordt gesproken over de samenhang met het wetsvoorstel Forensische Zorg. Er wordt gesteld dat een rechter in bepaalde gevallen een specifieke zorgaanbieder kan aanwijzen. Onzes inziens is dat niet in overeenstemming met wat in het programma Vernieuwing Forensische Zorg wordt beoogd. Het uitgangspunt van dit programma is dat pas ná het vonnis concrete zorgaanbieders voor het bepaalde geval wordt gezocht.

Dit is overigens naar ons oordeel onwenselijk, omdat ook de reclassering in het kader van de wet Forensische Zorg de zorginstelling niet meer kan voorstellen. Dit lijkt ook haaks te staan op het onderhavige wetsvoorstel voor de wijziging van de regeling voor voorwaardelijke veroordeling en de regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling.

Begeleid wonen en maatschappelijke opvang

Op bladzijde 7 van de Memorie van Toelichting worden onder 8 (het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang) ‘met name’ de Regionale Instellingen voor Begeleid Wonen genoemd. De reclassering wil hier benadrukt zien dat de genoemde instellingen voorbeelden van instellingen voor begeleid wonen zijn. Onzes inziens kunnen namelijk ook andere instellingen in aanmerking komen (zoals bijvoorbeeld de zogenaamde DEMO-huizen). Dit om te voorkomen dat Meer in het algemeen stellen wij voor om in een Algemene Maatregel van Bestuur criteria op te nemen waaraan instellingen voor begeleid wonen en maatschappelijke opvang moeten voldoen om bij de uitvoering van deze bijzondere voorwaarde betrokken te kunnen worden.

Leerstraf

Zoals bekend worden gedragsinterventies op termijn nog slechts gefinancierd als zij door de Erkenningscommissie gedragsinterventies Justitie aan de hand van een tiental kwaliteitscriteria zijn beoordeeld en erkend. De reclassering stelt voor dat ook de in paragraaf 5.3 genoemde leertrajecten, als die afwijken van de reeds erkende gedragsinterventies, aan dezelfde of een soortgelijke beoordeling en erkenning moeten worden onderworpen. De reclassering merkt bovendien op dat in afstemming met uw ministerie mogelijk een kader voor “approved activities” wordt ontwikkeld¹.

Artikelsgewijs*Artikel 14c lid 2, onder 6 en 15a derde lid 2, onder 2.*

Het bijvoeglijke naamwoord ‘directe’ kan verschillend geïnterpreteerd worden. De reclassering zou dit begrip graag duidelijker omschreven zien.

Artikel 14c lid 2, onder 6 en 15a derde lid, onder 2.

Met deze bijzondere voorwaarde kan aan iemand worden voorgeschreven waar hij zich niet mag ophouden. Het is echter niet altijd mogelijk of wenselijk om een plaatsverbod aan een nauw omschreven plaats en tijd te verbinden. Een voorbeeld is dat een zedendelinquent wordt verboden zich in de buurt van plaatsen waar veel jonge kinderen verblijven, zoals scholen of speelplaatsen, op te houden. Het moge duidelijk zijn dat het ondoenlijk is om alle mogelijke plaatsen vooraf te benoemen. De verboden locaties in zijn onmiddellijke omgeving kunnen misschien nog wel met naam en toenaam bepaald worden, maar daarbuiten is het onbegonnen werk ze allemaal te beschrijven.

De reclassering pleit er daarom voor dat zij naast de welomschreven locaties die in het vonnis van de rechter verboden of geboden zijn, tijdens de proeftijd ook locaties als verboden kan aanmerken waar gezien het delict van de veroordeelde en zijn hiermee verbonden gedrag het risico op recidive even groot is als op de vooraf bepaalde locaties.

¹ ‘Approved activities’ zijn wetenschappelijk onderbouwde interventies die minder geprotocolleerd zijn dan erkende gedragsinterventies en breder (voor grotere groepen en in verschillende situaties) toepasbaar. Ze zijn bedoeld als aanvulling op erkende gedragsinterventies.

Of de veroordeelde zich aan het locatieverbod houdt, kan niet altijd onmiddellijk worden vastgesteld. Bij sommige toepassingen van elektronische controle kan echter wel achteraf worden vastgesteld waar iemand is geweest, bijvoorbeeld door overzichten die met het GPS kunnen worden gemaakt. Daarnaast kunnen ook uit andere bronnen, bijvoorbeeld uit informatie van derden, naderhand conclusies getrokken worden over iemands gaan en staan. Een vereiste voor een verantwoorde uitvoering van het toezicht is dan wel dat de ondertoezichtgestelde verplicht wordt zich over deze achteraf verzamelde feiten te verantwoorden.

De reclassering beveelt daarom aan om aan de bijzondere voorwaarde van het locatieverbod de verplichting voor de veroordeelde te verbinden om zich over zijn gaan en staan zoals dat achteraf gereconstrueerd is te verantwoorden.

Artikel 14c lid 2, onder 8 en 15a derde lid, onder 4.

De meldplicht is, zoals terecht gesteld in de Memorie van Toelichting, de basis van een toezicht. De aan de meldingen gekoppelde gesprekken tussen de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde zijn een waarborg voor continuïteit van controle en vorderingen in de begeleiding van de ondertoezichtgestelde. In het vernieuwde toezicht dat momenteel door de reclassering ontwikkeld wordt is het essentieel dat afhankelijk van wat er in het advies van de reclassering is gesteld geregeld kan worden wat de frequentie van de meldingen is en gedurende welke termijn deze meldingen moeten plaatsvinden.

De formulering van de bijzondere voorwaarde 'meldplicht' en de uitleg ervan in de Memorie van Toelichting is naar het oordeel van de reclassering niet expliciet over de bevoegdheid van de reclassering om de meldplicht per geval en/of voor een bepaalde tijd te variëren in intensiteit. Zij beveelt daarom aan hierover in de memorie van Toelichting een korte aanvulling op te nemen.

Artikel 14c, tweede lid 2, onder 10, 11 en 12 en 15a derde lid, onder 6, 7 en 8.

Als, zoals hier gesteld, de termijn voor de behandeling of het verblijf, door de rechter of althans anderen dan degene die zich met de uitvoering van de voorwaarde bezighoudt, wordt bepaald, kan de situatie ontstaan dat opname, verblijf of behandeling voortgezet moeten worden terwijl de deskundigen van mening zijn dat dit niet meer nodig is. De reclassering acht dat onwenselijk.

Artikel 14c, tweede lid, onder 15 en artikel 15a, derde lid, onder 11

Zoals al eerder gezegd beschouwt de reclassering het stelsel van bijzondere voorwaarden dat nu in de wet wordt vastgelegd als een verbetering ten opzicht van de huidige praktijk.

Tegelijkertijd ziet de reclassering de grenzen van het stelsel. Een gelimiteerde lijst van bijzondere voorwaarden met slechts een enkele mogelijkheid om buiten de lijst vallende voorwaarden op te leggen die 'slechts sporadisch' worden toegepast zal in de toekomst kunnen gaan knellen. Het stelsel is momenteel een complete verzameling van noodzakelijke bijzondere voorwaarden, maar de praktijk van de voorwaardelijke veroordeling en het toezicht staat niet stil en de verzameling zal op den duur niet meer toereikend zijn. De reclassering vraagt aandacht voor deze kwestie. Meer in het bijzonder geeft zij in overweging om in het wetsvoorstel en/of de Memorie van Toelichting duidelijkheid te verschaffen omtrent de mogelijkheden

in het stelsel om te kunnen inspelen op politieke of maatschappelijke ontwikkelingen. Die mogelijkheden zullen zich toespitsen op enerzijds de hierboven genoemde bijzondere voorwaarde en anderzijds de aanwijzingsbevoegdheid van de reclassering.

De reclassering beseft dat de bijzondere voorwaarde “andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende (...)” niet ruim moet worden toegepast, omdat dan het gevaar bestaat dat deze bijzondere voorwaarde als een soort restcategorie gaat fungeren voor talloze uitzonderingen op het stelsel. Daarom meent zij dat een nadere uitleg over de invulling van de genoemde bijzondere voorwaarde, in het bijzonder een nadere uitleg van de zinsnede ‘slechts sporadische toepassing’ veel zal verhelderen en onterecht of onbedoeld gebruik van deze bijzondere voorwaarde zal voorkomen.

Zoals gezegd op bladzijde twee van deze brief (onder ‘aanwijzingsbevoegdheid’) heeft de reclassering gedurende het toezicht op de bijzondere voorwaarden de bevoegdheid om ter aanvulling en precisering aanwijzingen aan de ondertoezichtgestelde te geven. Wat de (juridische) reikwijdte van deze bevoegdheid is, blijkt vaak diffuus. De reclassering geeft daarom in overweging om in de Memorie van Toelichting meer duidelijkheid te geven over de (juridische) reikwijdte van de aanwijzingsbevoegdheid van de reclassering. Het doel hiervan is om duidelijk te kunnen afbakenen in hoeverre de reclassering door aanwijzingen het doen en laten van een ondertoezichtgestelde mag bepalen.

Artikel 14d lid 2 en 15b lid 2

In deze artikelen staat dat de rechter de reclassering de opdracht *kan* geven toezicht te houden. De reclassering meent dat in het facultatieve karakter van deze formulering het gevaar schuilt dat in sommige gevallen de rechter besluit om geen toezicht te laten houden. Aan sommige bijzondere voorwaarden (artikel 14c, lid twee, 1 t/m 4, en 14; artikel 15 a, derde lid, 10) voegt toezicht door de reclassering niet of nauwelijks iets toe. De andere bijzondere voorwaarden echter zullen echter pas effectief zijn als de reclassering toezicht houdt op de naleving ervan. Het hele nieuwe stelsel is gebouwd op dit fundamentele uitgangspunt. De reclassering stelt daarom voor om in de formulering van de wettekst, of in de uitleg ervan in de Memorie van Toelichting grotere nadruk te leggen op de wenselijkheid of zelfs de noodzaak van reclasseringstoezicht.

In deze artikelen staat dat de rechter de reclassering de opdracht kan geven toezicht te houden op de naleving van *de voorwaarden*. Volgens de reclassering betekent dit toezicht op de *algemene en de bijzondere* voorwaarden. In de Memorie van Toelichting o.a. op pagina 2 staat echter: “Reclasseringstoezicht is de controle op het nakomen van door de rechter, het openbaar ministerie of de administratie (DJI) opgelegde *bijzondere voorwaarden...*” De Memorie van Toelichting en de wettekst zijn dus niet gelijk op dat punt en naar onze mening moet de Memorie van Toelichting wat dit betreft op meerdere plaatsen worden aangepast.

Artikel 14fa

In dit artikel wordt, anders dan in de huidige wetgeving, geregeld dat iemand die de voorwaarden niet naleeft kan worden aangehouden en dat vervolgens een voorlopige tenuitvoerlegging kan worden bevolen. In dit artikel lijkt echter niet

geregeld binnen welke termijn de voorlopige tenuitvoerlegging moet worden bevestigd dan wel opgeheven door de hiertoe bevoegde rechter.

Tot slot

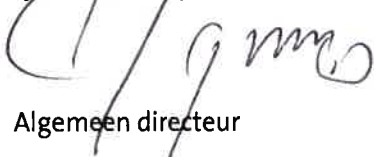
De reclassering benadrukt nog eens dat zij de voorgestelde wetswijziging een sterke verbetering van de huidige praktijk vindt. Tegelijkertijd wijst zij erop dat de uitvoering van de wet, meer bepaald de advisering voor specifieke bijzondere voorwaarden en de uitvoering van het toezicht op de naleving van die bijzondere voorwaarden, grote investeringen vraagt van de reclassering in het algemeen en de reclasseringswerkers in het bijzonder.

De duidelijkheid die nu door de wettelijke verankering van de bijzondere voorwaarden wordt geschapen, heeft alleen optimaal effect als de reclassering alle mogelijkheden krijgt om professionele kwaliteit te leveren, zowel in haar advies aan de rechter voorafgaand aan een zitting als in de uitvoering van het vonnis door het toezicht op de opgelegde bijzondere voorwaarden.

De reclassering vertrouwt erop dat met dit wetsvoorstel niet alleen een fundament voor die kwaliteit is gelegd, maar dat hiermee ook een voorschot genomen wordt op de vervulling van de condities die noodzakelijk zijn om de kwaliteit ook inderdaad te leveren.

Met vriendelijke groet, mede namens mijn collega's de heer B. Sprokkereef van het Leger des Heils, Jeugdzorg&Reclassering en de heer E. ten Holte van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ,

Sjef van Gennip,



Algemeen directeur