

Vergaderjaar 2009–2010

32 169

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive van misdrijven

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 2 december 2009

De vaste commissie voor 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

ALGMEEN	1
1. De taakstraf als passende straf	1
2. Tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis	6
3. Consultatie	7
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	8

ALGEMEEN

1. De taakstraf als passende straf

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij menen met de regering dat het behoud van het politiek en maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf een duidelijk wettelijk kader wenselijk maakt. Het is van belang dat in de oplegging van straffen gedifferentieerd kan worden. Daarin speelt de taakstraf een rol. Voor het behoud van de taakstraf als geaccepteerde straf, is het van belang duidelijkheid te hebben wanneer deze wel maar ook wanneer deze niet kan worden opgelegd. Om die reden delen deze leden de wens van de regering om de oplegging van taakstraffen wettelijk te beperken. De leden van de CDA fractie constateren dat de wettelijke beperking van de taakstraffen niet nieuw is. Op basis van het huidige artikel 9, vierde lid, Wetboek van Strafrecht kan een taakstraf niet worden opgelegd in combinatie met een vrijheidsstraf waarvan het onvoorwaardelijke deel langer is dan zes maanden. Deze leden menen dan ook dat principiële bezwaren tegen deze wettelijke beperking zijn in te brengen. Tegelijkertijd menen zij dat het advies van de Raad van State om deze wet niet in te

¹ Samenstelling:

Leden: De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Roemer (SP), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).
Plv. leden: Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Besselink (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Leijten (SP), Sterk (CDA), Ulenbelt (SP), De Vries (CDA), Weekers (VVD), van Gent (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Karabulut (SP), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Bouchibti (PvdA), Smilde (CDA) en Slob (CU).

dienen noopt tot een zeer zorgvuldige weging van de voor- en nadelen. Deze leden waarderen het dat de uitgebreide memorie van toelichting bij deze weging een belangrijk handvat biedt.

De leden van de CDA-fractie zijn met de regering van mening dat het oogmerk van de wetgever is om de taakstraf toe te passen bij lichte delicten. Bij (ernstige) zeden- en geweldsmisdrijven is het opleggen van een taakstraf in beginsel niet aan de orde. Dit blijkt uit de wetsgeschiedenis en letterlijk uit de memorie van toelichting bij de Wet taakstraffen (Kamerstuk 26 114).

De aan het woord zijnde leden vragen de regering om een oordeel over de uitzending van het RTL nieuws van 20 oktober 2009. Daaruit bleek dat ook de combinatie van een taakstraf met een voorwaardelijke celstraf soms wordt opgelegd in gevallen waarvoor, kijkend naar de wetsgeschiedenis, een celstraf aangewezen zou zijn. Deze leden refereren aan een voorbeeld waarbij een stelselmatige misbruikpleger een taakstraf en een korte voorwaardelijke gevangenisstraf kreeg opgelegd, terwijl het slachtoffer blijvend getekend is door het misbruik. Is in een geval als dit, waarbij de dader een dergelijke schade bij een slachtoffer heeft aangebracht, wel plaats voor een taakstraf met een voorwaardelijke straf zo vragen deze leden? Meent de regering met het oog hierop dat dit wetsvoorstel, op basis waarvan de taakstraf in combinatie met een voorwaardelijke celstraf altijd mogelijk blijft wel voldoende aan de behoefte om geloofwaardig te straffen tegemoet komt?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig voorstel. Zij onderschrijven het uitgangspunt dat veroordeelden die zeer zware delicten hebben gepleegd in principe niet voor een taakstraf in aanmerking komen. Taakstraffen blijven een afdoeningvorm voor plegers van naar verhouding lichtere delicten. Toch hebben genoemde leden naar aanleiding van voorliggend wetsvoorstel nog enkele vragen en opmerkingen.

Voor genoemde leden lezen in de memorie van toelichting dat vooruitlopend op de wijzigingen voorzien in dit wetsvoorstel, de strafvorderingsrichtlijn inzake taakstraffen van het Openbaar Ministerie (OM) is aangescherpt (Aanwijzing taakstraffen). Genoemde leden vragen een uiteenzetting met betrekking tot de aangescherpte strafvorderingsrichtlijn. Op welke onderdelen is deze richtlijn inhoudelijk aangescherpt en welke effecten staan de wetgever daarmee voor ogen? Voorts vragen deze leden of het niet raadzaam zou kunnen zijn om af te wachten wat de effecten zullen zijn van de aanscherping van de strafvorderingsrichtlijn met het oog op de noodzaak van een slagvaardige en efficiënte overheid.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de gedachte dat het maatschappelijke draagvlak voor de taakstraf zal afnemen indien deze te ruim wordt toegepast. Zij vragen een toelichting op de opmerking van de regering dat zij het behouden van het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf van belang acht en in dit licht een duidelijk wettelijk kader voor de toepassing van deze straf aangewezen vinden. Zijn er in dit verband aanwijzingen dat taakstraffen te ruim worden toegepast? Zo ja, wat zijn die aanwijzingen dan? Zo nee, waaruit blijkt de noodzaak om het kunnen opleggen van taakstraffen te beperken?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat naar de stellige overtuiging van de Raad van State het onderhavige wetsvoorstel geen oplossing biedt voor gesignaleerde problemen met betrekking tot de maatschappelijke acceptatie van taakstraffen. Het advies stelt dat uit onderzoek van de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en het College van procureurs-generaal naar de praktijk van het vorderen en opleggen van taakstraffen blijkt, dat de uitkomsten duidelijk maken dat de praktijk van het opleggen van taakstraffen in zeer hoge mate verloopt volgens de voorgeschreven regels en de daarachter liggende bedoeling van de wetgever. Het opleggen van enkel een kale taakstraf voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven is in

beginsel niet aan de orde. De RvdR en het College van procureurs-generaal melden dat incidentele afwijkingen daarbij een inherent kenmerk zijn van elke praktijk. Deze leden vragen of de in het nader rapport door de regering genoemde 14% van de 41% onderzochte gevallen van veroordeling voor ernstige misdrijven, waarin een taakstraf werd opgelegd, overeenkomt met de door de RvdR en het College van procureurs-generaal gekenschetste incidentele afwijkingen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Raad van State opmerkt dat uit het onderzoek niet kan worden afgeleid dat de strafoplegging en strafmotivering, waar het gaat om taakstraffen bij ernstige delicten, gebreken vertoont die aanleiding zouden kunnen zijn voor een wettelijke inperking van de straftoemingsvrijheid. Het opleggen van een taakstraf in combinatie met een andere straf voor ernstige delicten komt voor en sluit het onderhavige wetsvoorstel ook niet uit. De straftoemingsvrijheid, ook voor taakstraffen, heeft juist waarde in de uitzonderingsgevallen waarin ook bij ernstige delicten de oplegging van een kale taakstraf passend zou zijn. Deze leden vragen een nadere motivering met betrekking tot het feit dat de regering het passend en geboden acht de taakstraf wettelijk te positioneren als een passende straf voor naar verhouding lichtere strafbare feiten, in het licht van het zeer kritische advies van de Raad van State.

De leden van PvdA-fractie hebben de opmerking in de memorie van toelichting gelezen dat in het licht van het regeringsbeleid inzake het terugdringen van criminaliteit en de door de regering voorgestane positionering van de taakstraf niet kan worden volstaan met de aanscherping van eerder genoemde strafvorderingsrichtlijn. Zij vragen op basis van welke inhoudelijke argumenten de regering tot een dergelijke conclusie is gekomen, temeer het feit dat een evaluatie van deze maatregel nog moet plaatsvinden en niet zeker zal zijn in hoeverre de beoogde doelstellingen van de wetgever bereikt zullen worden.

De leden van de SP-fractie zijn het ermee eens dat de taakstraf is bedoeld als passende straf voor minder ernstige strafbare feiten en dat geen taakstraf zou moeten worden opgelegd aan plegers van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven. Is de constatering van deze leden terecht, dat met dit wetsvoorstel eigenlijk niet meer wordt gedaan dan het expliciet in de wet opnemen van de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever? Kan hiermee worden geconstateerd dat de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever niet altijd effect heeft gehad op de vonnissen van rechters, hetgeen deze wet noodzakelijk maakt?

Voorname leden zien een verwijzing naar het onderzoek van de RvdR en het College van procureurs-generaal. Uit dit onderzoek blijkt dat in het algemeen conform dit oogmerk van de wetgever wordt gehandeld. Toch verschijnen met enige regelmaat berichten die het tegendeel hiervan aantonen, bijvoorbeeld het recente onderzoek van RTL nieuws naar de praktijk van het opleggen van taakstraffen bij zedenmisdrijven. Kan de regering reageren op dit onderzoek en de vraag beantwoorden of de rechters in het algemeen nog steeds handelen zoals de wetgever dat bedoeld heeft? Betreft het hier in de ogen van de regering steeds uitzonderingen?

De leden van de SP-fractie vragen wat de regering als belangrijkste oorzaken ziet van het sterk gestegen aantal taakstraffen dat is opgelegd. Het aandeel van de taakstraf in het totaal aantal opgelegde straffen is in enkele jaren meer dan verdubbeld.

De aan het woord zijnde leden vragen of er momenteel voldoende plaatsen zijn om het sterk gestegen aantal taakgestraften aan het werk te houden. In hoeverre wordt de taakstraf nu al gebruikt als zinvolle arbeidstoeleiding voor die mensen die werkloos zijn en/of een uitkering hebben en eigenlijk weer aan het werk zouden moeten? Kan hier extra aandacht aan worden besteed?

De leden van de SP-fractie benadrukken in het algemeen dat de taakstraf een waardevolle sanctie is en zeker zijn nut niet heeft verloren. De taakstraf is een effectief alternatief voor de korte gevangenisstraf, hetgeen als minst effectieve sanctie geldt. Deze leden benadrukken dat de recidivecijfers na taakstraffen een stuk lager liggen dan na gevangenisstraf. Omarmt de regering deze conclusies uit het onderzoek van Wermink, Blokland, Nieuwbeerta en Tollenaar, *Tijdschrift voor Criminologie*, 2009 (51) 3, zoals de conclusie dat werkgestraften 47% minder recidiveren dan gevangenisgestraften? Kan de regering ingaan op dit onderzoek en de consequenties die dit heeft voor het beleid? Deze leden vragen de regering voorts toe te lichten of, en zo ja op welke wijze, de beperking van taakstraffen ook geldt voor jeugdige personen. Nu artikel 77a niet wordt gewijzigd, wordt de beperking van taakstraffen, zoals voorgesteld in artikel 22b, ook van toepassing op jeugdige daders tussen de 12 en 18 jaar?

De leden van de SP-fractie herkennen een zeker spanningsveld in het wetsvoorstel, te weten de straftoematingsvrijheid van de rechter aan de ene kant en de taak van de wetgever om in de wet vast te leggen welke straffen rechters op kunnen leggen in welke gevallen aan de andere kant. Ook de Raad van State wijst hier nadrukkelijk op. Dit is inderdaad een dilemma waar niet te lichtvaardig mee moet worden omgegaan en het is goed dat de regering hieraan de nodige aandacht besteedt in de memorie van toelichting en in het nader rapport. Deze leden zijn het eens met de conclusie dat aan de rechter, ook met dit voorstel, voldoende vrijheid toekomt om in een concreet geval een passende straf op te leggen. Kan de regering aangeven waar de grens ligt, hoe strak zou de wetgever de kaders kunnen stellen zonder de vrijheid van de rechter om in concrete gevallen te beslissen al te veel te beperken? Hoe ruim moet de beoordelingsvrijheid van de rechter in ieder geval gewaarborgd blijven in de ogen van de regering?

De leden van de VVD-fractie hebben met zeer veel belangstelling en beginnende instemming kennisgenomen van de voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht. Zij stellen vast dat ook de regering tot het inzicht is gekomen dat er taakstraffen worden opgelegd ter zake van de bestraffing van misdrijven, waar de wetgever in 1989 en 1999 van heeft aangegeven dat zij hier niet voor waren bedoeld. Kan de regering aangeven of zij van mening is dat taakstraffen worden opgelegd in situaties, waarvan de wetgever van mening was dat taakstraffen daar niet voor waren bedoeld?

Met verbazing hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van het feit dat de Raad van State van oordeel is dat een beperking van de straftoematingsvrijheid van de rechter eerst aan de orde kan zijn als daarmee een duidelijk en wel omschreven ernstig probleem zou kunnen worden opgelost. Is de regering met deze leden van mening dat er sprake is van een situatie waarbij nauwelijks nog sprake is van draagvlak in de samenleving voor het opleggen van taakstraffen door de rechter voor de bestraffing van gewelds- en zedendelicten? Voornoemde leden vragen of de beperking van het opleggen van een soort straf zelfs maar het begin van een inbreuk op artikel 6 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten voor de Mens en Fundamentele Vrijheden zou kunnen zijn? Deelt de regering de opvatting dat deze voorgestelde wijziging haar grondslag vindt in de opvatting dat de rechter buiten de grenzen van de door de wetgever gegeven ruimte is getreden om taakstraffen op te leggen? Klopt het dat taakstraffen oorspronkelijk alleen konden worden opgelegd voor eenvoudige- en simpele misdrijven, aldus de wetsgeschiedenis?

De leden van de VVD-fractie delen het standpunt van de Raad van State niet dat het opleggen van een kale taakstraf niet voorkomt in geval van betrokkenheid bij gewelds- en zedendelicten. Anders dan de Raad van

State meent, is er wel degelijk sprake van dergelijke opleggingen alsmede het opleggen van combinatiestrafen. Deze leden vragen voorts of in het geval van gewelds- en zedenmisdrijven het opleggen van een combinatie van een taakstraf en een voorwaardelijke vrijheidsstraf wel voldoende recht doet aan de ernst van het delict. Is het niet juist zo dat een lange voorwaardelijke straf bij recidive altijd moet worden gevolgd door een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf?

De aan het woord zijnde leden merken op dat uit onderzoek van de RvdR en het College van procureurs-generaal blijkt dat in 41% van de gevallen van veroordeling voor ernstige misdrijven een taakstraf werd opgelegd, al dan niet in combinatie met een andere straf. Deze leden vragen of hier nog gesproken kan worden van een situatie waarbij de rechter in de geest van de bedoeling van de wetgever destijds (1989 en 1999) de taakstraf heeft opgelegd. Is de regering van mening dat de taakstraf bij ernstige misdrijven een functie heeft gehad in het terugdringen van de recidive? Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie wordt de taakstraf in de samenleving vaak gezien als een minder gedragscorrigerende straf dan andere strafmodaliteiten. Deelt de regering die zienswijze?

Voorname leden verwonderen zich over het feit dat de regering van mening lijkt te zijn dat effectief reclasseringstoezicht alleen mogelijk zou zijn bij combinatiestrafen waar taakstraffen een onderdeel van uitmaken. Is het niet juist zo dat ook bij een combinatiestraf met een onvoorwaardelijk deel het reclasseringstoezicht goed kan worden voorbereid? Waarom is de regering van mening dat het principieel niet de taak is van de wetgever om in detail voor te schrijven welke straf wel en niet passend is in individuele gevallen? Die individuele gevallen kunnen toch ook worden ontleend aan de aard van de norm die door overtreding werd geschonden, zo vragen deze leden. Zij merken daarbij op dat een volledige rechterlijke vrijheid zich niet verdraagt met het legaliteitsbeginsel. De bedoeling van de wetgever in 1989 en 1999 is naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie wel degelijk bepalend voor de rechterlijke toemetingvrijheid. Deelt de regering die opvatting? Is de regering voorts van mening dat een beperking van de landelijke straftoemetingvrijheid naar soort in aanzienlijke mate kan bijdragen aan het terugdringen van criminaliteit in zijn algemeenheid en recidive in het bijzonder?

De leden van de VVD-fractie vernemen graag wat wordt bedoeld met de term «een soortgelijk delict» in de memorie van toelichting. Ziet de regering hier op een algemene rubricering (bijvoorbeeld geweldsdelicten) of wordt hier een specifieke rubricering bedoeld (bijvoorbeeld een titel uit het Wetboek van Strafrecht)?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij zijn geen voorstander van de invoering van minimumstraffen. Hoewel de insteek van het wetsvoorstel lijkt te zijn om alleen de keuze uit strafsoorten in specifiek benoemde gevallen te beperken, vragen zij of met de bepaling van het voorgestelde artikel 22b – en daarvan met name het derde lid – toch niet sprake is van de invoering van een minimumstraf.

Voorts vragen deze leden of de regering, mede naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State, het College van procureurs-generaal, de RvdR en de Nederlandse vereniging voor Rechtspraak (NVvR), in overweging heeft genomen vooralsnog te volstaan met een aanscherping van het vorderings- of rekwireerbeleid van het OM. Mag naar de mening van de regering, mede gelet op de huidige tendens dat rechters strengere straffen opleggen dan voorheen gangbaar was, van zo een aanscherping niet voldoende resultaat worden verwacht? Is het indienen van dit wetsvoorstel het meest geschikte instrument om de rechterlijke macht duidelijk te maken dat zij voor de in dit wetsvoorstel genoemde gevallen niet kunnen volstaan met het opleggen van een taakstraf, ook niet als sprake is van een zogenaamde «first-offender»? Kan de regering nader toelichten of

overwogen is – in navolging van de genoemde adviezen – eerst nader onderzoek te doen naar het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf alvorens dit wetsvoorstel in te dienen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering van mening is dat met dit wetsvoorstel door de wetgever aan de straftoemettingsvrijheid van de rechter wordt getornd. Is de regering van mening dat binnen de staatkundige verhoudingen eerder door de wetgever aan de rechter toegekende mogelijkheden hem later ook weer kunnen worden afgenomen of dat deze kunnen worden beperkt, zonder dat hiervoor zwaarwegender gronden dan een gewijzigd inzicht of maatschappelijke beleving voor zijn aan te voeren?

Ten slotte vragen de leden hoe de strekking van dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het zogenaamde rechterlijk pardon (artikel 9a Wetboek van Strafrecht).

De leden van de SGP-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het voorstel om de bevoegdheid om taakstraffen op te leggen te beperken bij gewelds- en zedenmisdrijven. Zij vinden het een goede zaak dat dit nu wordt vastgelegd in de wet. Zij willen enkele vragen stellen over dit wetsvoorstel.

Deze leden vinden het opvallend dat in de afgelopen tien jaar het aantal taakstraffen in Nederland is verdubbeld. Daarbij is het met name van belang dat vanaf ongeveer 2002 de taakstraf wel de voorwaardelijke vrijheidsstraf vervangt. De leden van de SGP-fractie vernemen graag om wat voor soort zaken in dat verband vooral moet worden gedacht.

Voor genoemde leden merken op dat in de toelichting staat vermeld dat de korte gevangenisstraf het minst effectief is bij recidivevermindering. In dit wetsvoorstel betreft het niet mogen opleggen van enkel een taakstraf zich tot zwaardere delicten. Deze leden vragen wat de precieze motieven waren in de 14% van de ernstige delicten om te volstaan met een taakstraf. Aan wat voor kenmerken dient te worden gedacht? Hoe passen deze motieven bij de richtlijn voor taakstraffen?

Graag ontvangen de leden van de SGP-fractie ook een verduidelijking van de mogelijkheden die er zijn om een taakstraf op te leggen als bijkomende straf. Betekent de combinatie van dit wetsvoorstel met het bestaande artikel 9 Wetboek van Strafrecht dat een taakstraf voor elk delict slechts mogelijk is als bijkomende straf, zolang er feitelijk ten hoogste zes maanden onvoorwaardelijke straf wordt opgelegd? Betekent dit ook dat een taakstraf wel zelfstandig opgelegd kan worden, ook al is er sprake van een delict waarbij een onvoorwaardelijke straf van meer dan zes maanden op zijn plaats zou zijn? Komt een dergelijke benadering in de praktijk voor, bijvoorbeeld bij diefstal? Wat zijn de precieze criteria aan de hand waarvan wordt vastgesteld of er in een dergelijke situatie toch een taakstraf wordt opgelegd?

De leden van de SGP-fractie constateren dat dit wetsvoorstel alleen betrekking heeft op taakstraffen. Heeft de regering ook overwogen om een vergelijkbare beperking als nu bij de taakstraf plaatsvindt te laten gelden voor strafbeschikkingen en transacties? Waarom niet?

2. Tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis

De leden van de CDA-fractie constateren met teleurstelling dat de regering geen uitvoering wil geven aan de eerdere toezegging, gedaan tijdens het algemeen overleg over het onderzoek naar taakstraffen van 8 oktober 2008, om de automatische omzetting van de niet uitgevoerde taakstraf in vervangende hechtenis bij dit wetsvoorstel te regelen. De regering geeft in de memorie van toelichting als reden dat zich altijd feiten kunnen voordoen waarom een taakstraf niet (naar behoren) is uitgevoerd. De regering noemt daarbij als voorbeelden een ernstige ziekte, een ongeval en een ernstige stoornis. Deze leden vinden deze argumentatie niet overtuigend.

Immers, de hoofdregel is dat een taakstraf gewoon moet worden uitgevoerd, met de vervangende hechtenis als stok achter de deur. Indien men door ziekte de taakstraf niet kan uitvoeren, moet men of de taakstraf op een ander moment uitvoeren of vervangende hechtenis ondergaan. Indien men te ziek is voor vervangende hechtenis, geestelijk dan wel lichamelijk, is dat een andere afweging. Het gaat om dezelfde afweging die gemaakt moet worden als in het geval een enkele celstraf is opgelegd. Het gaat dan om de detentiegeschiktheid. Deze leden menen daarom dat dezelfde criteria zouden moeten gelden als bij de bepaling voor geschiktheid voor de detentie.

De leden van de SP-fractie benadrukken het van belang te vinden dat het niet correct uitvoeren van de taakstraf streng en consequent moet worden gesanctioneerd. Hoewel er uitzonderlijke omstandigheden kunnen zijn die het tijdig en correct uitvoeren van de werkzaamheden onmogelijk maakt, moet het uitgangspunt toch zijn dat het niet uitvoeren van de werkstraf leidt tot het ten uitvoerleggen van de vervangende hechtenis. Deelt de regering deze opvatting? Zijn de toezichthouders en werkmeesters van de reclassering en de mensen bij het OM hier voldoende van doordrongen?

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voornemen van de regering om de beslissing over de executie van de vervangende hechtenis in geval van een niet uitgevoerde taakstraf bij het OM te leggen en te laten. Is de regering van mening dat het handelen van de rechter thans aanleiding geeft om vraagtekens te zetten bij het geven van hernieuwde kansen tot het verrichten van een taakstraf?

De leden van de SGP-fractie vragen om welke reden er in het wetsvoorstel niet wordt gekozen voor een automatische tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Is de enige achtergrond de mogelijkheid dat er sprake is van bijzondere omstandigheden? Licht het dan niet meer voor de hand om te kiezen voor vervangende hechtenis, tenzij die omstandigheden een rol spelen? Bij een dergelijke constructie is er toch geen sprake van onnodige belasting van de rechter?

3. Consultatie

De leden van de CDA-fractie constateren dat de RvdR, de NVvR en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) dit wetsvoorstel krachtig afwijzen, terwijl het OM en de reclasseringsinstellingen het wetsvoorstel ondersteunen. De kritiek van de RvdR, de NVvR en de NOvA verbaast deze leden in het licht van de duidelijke wetsgeschiedenis. Deze instanties menen dat de taakstraf in veel gevallen moet kunnen worden opgelegd. Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie spoort dit niet met de wetsgeschiedenis, waaruit blijkt dat de taakstraf nadrukkelijk bedoeld is voor lichte delicten. Het lijkt wel alsof de rechtspraak in Nederland een eigen invulling heeft gegeven aan het begrip «lichte delicten» die voor een taakstraf in aanmerking komen. Is het de regering bekend waarom rechters het begrip «lichte delicten» zo ruim omschrijven?

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat in de adviezen van onder andere de RvdR, de NVvR en de NOvA kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de bepaling inzake het opleggen van een taakstraf in het geval van recidive die tot enkele aanpassingen van deze bepaling hebben geleid. Genoemde leden vragen op welke onderdelen dit het geval is. Voornoemde leden vragen voorts hoe de regering denkt te voorkomen dat de inperking van de straftoemingsvrijheid van de rechter in voorkomende gevallen kan leiden tot onbegrijpelijke, onredelijke en disproportionele straffen, zoals de RvdR vreest in zijn advies. In hoeverre is de bepaling aangepast overeenkomstig de adviezen?

De leden van de SP-fractie constateren dat de consultatieronde gemengde reacties heeft opgeroepen. De suggestie van het OM om een wetenschappelijk onderzoek te starten naar de plaats van de taakstraf en de maatschappelijke beleving en draagvlak van de taakstraf is interessant. Wordt dit onderzoek nu verricht? Nu de regering het behoud van maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf ook benadrukt, kan dit onderzoek niet vooruitlopend op het grotere onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) worden verricht (de metastudie op het gebied van de effectiviteit van sancties), waarvan de resultaten pas op de langere termijn kunnen worden verwacht?

De leden van de SGP-fractie vragen of er intussen meer duidelijkheid is over de wenselijkheid en de mogelijkheid van een onderzoek naar het draagvlak voor straffen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

De leden van de SP-fractie vragen de regering naar de gedachte achter artikel 9, vierde lid, waar de beperking is opgenomen dat een taakstraf allen in combinatie met een korte gevangenisstraf kan worden opgelegd. Zou het verrichten van een taakstraf eigenlijk niet juist een goede daginvulling zijn voor mensen die na een langdurige gevangenisstraf vrij komen? De hulp en begeleiding bij het aanwennen van een nieuw dagritme ontbreekt vaak. Op welke wijze wordt hierin voorzien?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de redactie van het voorgestelde artikel 9 in onderdeel A het mogelijk maakt dat er nog steeds een combinatie van taakstraf en gevangenisstraf/hechtenis wordt opgelegd. Zij vragen of er principiële niet beter had kunnen worden gekozen voor in het geheel geen taakstraffen bij de delicten met een strafbedreiging van 6 jaar of meer en enkele aangewezen delicten (het formele criterium)? Waarom wordt deze mogelijkheid opengelaten?

Onderdeel C

Artikel 22b, eerste lid

De leden van de PvdA-fractie begrijpen de intentie van de voorgestelde wettekst van artikel 22b, eerste lid. Genoemde leden onderschrijven de wens om de ernst van genoemde misdrijven (onder andere kinderpornografie en jeugdprostitutie) te onderstrepen en het belang te benadrukken van de bescherming aan minderjarigen. Maar is het in het geval van kinderpornografie of jeugdprostitutie in de praktijk voorgekomen dat er een kale taakstraf is opgelegd? Kunnen geanonimiseerd onherroepelijke uitspraken aan de Kamer worden voorgelegd waarin de rechter in gevallen van jeugdprostitutie of kinderpornografie louter een taakstraf heeft opgelegd?

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie hoe vaak het in de afgelopen twee jaar is voorgekomen dat een rechter bij een huiselijk geweld incident, waarbij sprake is geweest van ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer, enkel een kale taakstraf heeft opgelegd. Kunnen ook in dit geval concrete voorbeelden aan de Kamer worden voorgelegd?

De leden van de SP-fractie constateren dat de voorwaarden in artikel 22b, waaraan moet zijn voldaan om een taakstraf uit te sluiten, cumulatief zijn gesteld. Aan beide voorwaarden moet dus zijn voldaan. Het formele criterium dat op een misdrijf zes jaar of meer gevangenisstraf staat is niet voor discussie vatbaar. Het materiële criterium is dat echter wel. Of een bepaald strafbaar feit wel of geen ernstige inbreuk heeft gemaakt op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer is ter beoordeling aan de rechter. Deze leden vragen of het daarbij nog uitmaakt hoe een slachtoffer de inbreuk op de lichamelijke integriteit in een bepaald geval en gelet op alle omstandigheden heeft beleefd. Zou het niet zo zijn dat discussies op dit punt altijd zullen blijven bestaan?

Deze leden merken op dat het bekend is dat de term van een bepaald ernstig strafbaar feit, zoals verkrachting of doodslag, niet altijd de lading dekt van een concreet geval. Het voorbeeld dat een gedwongen tongzoen juridisch te kwalificeren is als het delict verkrachting is bekend. Wordt met dit gegeven ook rekening gehouden in het persbeleid? Wordt eigenlijk wel steeds voldoende toegelicht door bijvoorbeeld perswoordvoerders van rechtbanken waarom in een bepaald geval al dan niet gekozen wordt voor een taakstraf? Zou hiermee het begrip van de maatschappij kunnen worden vergroot? Kan hier meer aandacht aan worden besteed?

De leden van de SP-fractie vinden het voorbeeld dat voor vermogensdelicten wel een kale taakstraf kan worden opgelegd op zijn minst ongelukkig gekozen. Het beeld dat witteboordencriminelen makkelijk wegkomen wordt hiermee bevestigd. Graag ontvangen deze leden een reactie op dit punt. Als een delict ernstig genoeg is volstaat een taakstraf niet, zeker bij vermogensdelicten die het vertrouwen in het financieel stelsel, de overheid of de medemens hebben aangetast. Graag ontvangen deze leden cijfers op dit punt. Hoe vaak komt het voor dat voor ernstige vermogensdelicten kale taakstraffen worden opgelegd? Hoe lang zijn de taakstraffen ongeveer of gemiddeld die voor dit soort delicten worden opgelegd? Wat voor soort taakstraffen wordt opgelegd aan plegers van vermogensdelicten? Hoe ernstig zijn vermogensdelicten doorgaans waar een kale taakstraf voor wordt opgelegd?

Voornoemde leden vinden dat onvoldoende is toegelicht waarom voor drie delicten een uitzondering wordt gemaakt in artikel 22b, eerste lid, onder b. Zijn dit de enige delicten waarop de overige criteria (zes jaar gevangenisstraf en inbreuk op lichamelijke integriteit) niet van toepassing zijn maar toch te ernstig worden bevonden voor een taakstraf? Deze leden denken dat hiermee de discussie is losgebarsten welke artikelen hier de komende jaren aan zouden moeten worden toegevoegd. Graag ontvangen zij een reactie op dit punt. Is met het opnemen van artikel 181 nu ook voor geweld tegen hulpverleners, zoals ambulancepersoneel of politieagenten, een taakstraf uitgesloten, of geldt dit alleen indien er letsel is? Kan worden toegelicht waarom artikel 181 is opgenomen en niet de artikelen 179 en 180?

Begrijpen de leden het goed dat ook het bezit van één kinderpornografische afbeelding niet meer tot een kale taakstraf kan leiden? Zou niet een gevolg van dit wetsvoorstel zijn dat een rechter in een dergelijk geval er voor kiest in het geheel geen straf op te leggen, indien de rechter de op te leggen straf van een taakstraf gecombineerd met een vrijheidsstraf als te zwaar beoordeeld?

De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt bedoeld met beperkt lichamenlijk letsel in de toelichting op het voorgestelde artikel 22b, eerste lid. Zij vrezen dat deze nuancerings kan leiden tot tal van discussies in de uitleg van de wet die nu al bij de behandeling zouden kunnen voorkomen. Graag ontvangen zij een toelichting op dit punt. Het komt deze leden voor dat het beter zou zijn om uit te gaan van de term geweld in zijn algemeenheid en zedenmisdrijven in zijn algemeenheid en geen onderscheid te maken in de mate van geweld. Deze leden zijn voorts van

mening dat ook inbreuken op de geestelijke integriteit van een slachtoffer wettelijk gezien al aanleiding zouden moeten zijn tot het afzien van het opleggen van een taakstraf. Acht de regering het om die reden niet beter helemaal af te zien van het introduceren van een materieel criterium in artikel 22b?

De leden van de VVD-fractie vragen voorts waarom de regering is gekomen tot de selectie van de artikelen 181, 240b en 248b van het Wetboek van Strafrecht alleen. Hoewel de selectie van deze artikelen begrijpelijk is, vragen zij wel of niet meer «wederspanningswetgeving» zou kunnen leiden tot het opnemen van meer incidentele artikelen uit het Wetboek van Strafrecht, welke niet zijn bedreigd met een gevangenisstraf van zes jaar of meer. Voornoemde leden verwonderen zich er ook over dat de regering ervoor kiest totaal geen materieel criterium aan te leggen bij de specifiek genoemde delicten, namelijk de artikelen 181, 240b en 248b. De overwegingen die hier worden gegeven om een materieel criterium achterwege te laten, waar deze leden het op zich mee eens zijn, zouden toch ook in meer of mindere mate kunnen gelden voor alle geweldsmisdrijven en zedenmisdrijven die worden bedreigd met een gevangenisstraf van zes jaar of meer? Graag ontvangen zij een reactie van de regering waarom dit materieel criterium in zijn algemeenheid wel wordt gehanteerd in de voorgestelde wetswijziging.

De leden van de SGP-fractie vragen of de constatering juist is dat het lid van dit artikel strikt genomen niet alleen betrekking heeft op zeden- en geweldsmisdrijven. Zijn er ook andere delicten waarvoor deze beperking van de taakstraffen kan gelden?

Deze leden constateren verder dat de «ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit» vragen oproept over de reikwijdte van deze bepaling. Wordt hiermee niet onnodige onduidelijkheid gecreëerd? Waarom is niet in het algemeen gekozen voor een criterium van zes jaar, zoals dat ook bekend is uit andere onderscheidingen in het Wetboek van Strafrecht, zonder de norm van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit?

De leden van de SGP-fractie vragen voorts een toelichting op de reikwijdte van de begrippen «ernstige» en «inbreuk». Is er aan de hand van de geldende jurisprudentie aan te geven of deze begrippen voldoende duidelijk zijn? Roept dit artikel in de praktijk niet juist het twistpunt op wanneer er sprake is van een «ernstige inbreuk»?

Voornoemde leden vragen om een precieze motivering voor de keuze om drie delicten expliciet te noemen. Is er niet evenveel reden om ook bijvoorbeeld de artikelen 244, 248c en 250 van het Wetboek van Strafrecht te noemen, temeer nu er voor andere dan de in onderdeel b genoemde delicten nog een extra eis geldt?

Artikel 22b, tweede lid

De leden van de SP-fractie constateren dat het wetsvoorstel er in voorziet dat niet opnieuw een taakstraf wordt opgelegd indien een eerder opgelegde taakstraf voor een soortgelijk delict is opgelegd. Waarom is dit beperkt tot soortgelijke delicten?

De leden van de SGP-fractie vragen of het tweede lid onverlet laat dat ook na herhaling buiten de termijn van vijf jaar of bij niet soortgelijke misdrijven door de rechter gekozen kan worden voor het niet opleggen van een taakstraf?

Artikel 22b, derde lid

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over de uitzondering op de hoofdregel dat geen taakstraf kan worden opgelegd in geval van ernstige gewelds- of zedenmisdrijven. De taakstraf blijft ook voor deze

delicten mogelijk, maar dan verplicht in combinatie met een gevangenisstraf. Deze gevangenisstraf kan ook geheel voorwaardelijk zijn. De taakstraf is dan weliswaar niet meer «kaal», maar opgetuigd met de verplichting voor de veroordeelde zich een bepaalde tijd aan de algemene en bijzondere voorwaarden van de reclassering te houden. Kan de regering toelichten in hoeverre dit nu eigenlijk wel een extra straf is, of dat het nog steeds als «slechts een taakstraf» wordt gezien waar iemand mee weg komt? Is een taakstraf gecombineerd met een voorwaardelijke straf niet nog steeds een kale taakstraf, zo lang iemand zich houdt aan de voorwaarden? Als er voor een vreselijk ernstig zedenmisdrijf na de inwerking-treding van dit voorstel een taakstraf inclusief een voorwaardelijke vrijheidsstraf zou worden opgelegd, levert dat naar verwachting toch nog steeds terechte consternatie op? Is hier over nagedacht? Wat is niettemin de motivatie geweest om deze keuze op deze manier te maken, zo vragen deze leden?

De leden van de SP-fractie vragen de regering of ook is overwogen het opleggen van taakstraffen voor bepaalde delicten geheel onmogelijk te maken en de uitzonderingsmogelijkheid van dit derde lid weg te laten. Wat zouden hiervan de eventuele gevolgen zijn? Zou het niet zo zijn dat, zonder het voorgestelde derde lid, een rechter in bepaalde gevallen in het geheel geen straf of alleen een voorwaardelijke straf zou opleggen terwijl eigenlijk de combinatie met een taakstraf gewenst was? Met andere woorden, kan het al te veel inperken van de vrijheid van de rechter niet juist een tegengesteld effect bereiken? Ook de NVvR wijst hierop in het advies, verwijzend naar een rechtsvergelijkend onderzoek naar minimumstraffen. Daaruit blijkt dat het OM en rechters naar mogelijkheden gaan zoeken om toch een passende straf op te leggen, zoals vervolging voor een minder zwaar delict of het opleggen van één dag voorwaardelijke gevangenisstraf. De wet staat dit laatste bijvoorbeeld toe. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

De leden van de SP-fractie zijn een voorstander van het goed gebruiken van voorwaardelijke straffen om gedragsverandering tot stand te brengen. De combinatie van een voorwaardelijke straf en een taakstraf versterkt inderdaad het punitieve karakter van de sanctie, vergeleken met een kale voorwaardelijke straf. Graag ontvangen zij een reactie op dit punt.

Voor genoemde leden constateren ten slotte dat de rechter gehouden is te motiveren waarom hij in bepaalde gevallen gebruik heeft gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 22b, derde lid. Deze motiveringsverplichting willen deze leden onderstrepen. Zij vragen de regering hier nadrukkelijk de aandacht voor te vragen om een gedeelte van de maatschappelijke onrust en ontevredenheid weg te nemen, voor die gevallen waarin vonnissen niet goed begrepen worden. Graag ontvangen zij een reactie op dit punt. Komt deze motiveringsverplichting voldoende tot uitdrukking in het voorgestelde artikel 22b, gelet op de opmerkingen van de RvdR en de NVvR op dit punt?

De leden van de VVD-fractie hebben met verwondering kennisgenomen van het standpunt van de regering dat niet kan worden geconcludeerd dat het opleggen van een taakstraf door de rechter altijd goed wordt gemotiveerd in geval van een gewelds- of zedenmisdrijf. Bleek nu juist niet uit onderzoek van Zembla dat er forse tekortkomingen waren in de motiveringen van dergelijke uitspraken?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in het derde lid ook is gekozen voor het mogelijk maken van de combinatie van een taakstraf en een voorwaardelijke gevangenisstraf. Verder vragen zij of bij de vrijheidsbepalende maatregel ook gedacht kan worden aan elektronisch toezicht.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Doorn