

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 februari 2011

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake dit voorstel van wet. Ik ben verheugd dat de doelstellingen van het wetsvoorstel breed worden onderschreven. Graag ga ik hieronder in op de door de verschillende fracties gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, zijn een aantal vragen tezamen beantwoord.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen om een onderbouwing van de stelling in de memorie van toelichting dat korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen gelden als de minst effectieve straffen in termen van recidivevermindering. Ook de leden van de SP-fractie stellen hier een vraag over. Uit de recidivemonitor van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) blijkt dat de recidive van voorwaardelijke straffen significant lager ligt in vergelijking met onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. De recidive na voorwaardelijke straffen bedraagt 38,3% en bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen langer dan 6 maanden 46,5% en bij vrijheidsstraffen korter dan 6 maanden betreft dat 56,4% (*WODC Recidivebericht 1997–2006*, december 2009).

Voorts vragen deze leden of de veroordeelde niet te veel te zeggen krijgt bij het straffen met bijzondere voorwaarden, doordat hem wordt gevraagd of hij bereid is de voorwaarden na te leven. Het bevragen van de verdachte op zijn bereidheid om bepaalde voorwaarden na te leven, heeft niet tot doel om hem een keuzepakket van bijzondere voorwaarden te laten samenstellen. Anders zou de verdachte immers hem onwelgevallige voorwaarden, zoals locatieverboden en contactverboden, kunnen weigeren. Waar het om gaat, is dat de rechter er vertrouwen in heeft dat

de verdachte eventueel op te leggen bijzondere voorwaarden zal naleven. Heeft de rechter dat vertrouwen niet of niet voldoende, dan ligt een voorwaardelijke bestraffing niet voor de hand. Met het opleggen van een voorwaardelijke gevangenisstraf wordt de verdachte een mogelijkheid geboden om aan insluiting in een gevangenis te ontkomen. Daar staat tegenover dat zijn vrijheid wel aan beperkingen kan worden onderworpen en dat gewerkt wordt aan gedragsverandering met als doel het voorkomen van recidive. In de praktijk blijkt dat veel verdachten aan een dergelijke vorm van bestraffing mee willen werken, zelfs als het gaat om een ingrijpend pakket aan bijzondere voorwaarden. Niettemin komt het wel voor dat een verdachte, geconfronteerd met een pakket bijzondere voorwaarden, aangeeft daar niets voor te voelen. Het opleggen van een *voorwaardelijke* gevangenisstraf is dan niet meer aan de orde. Bestrafing door middel van bijzondere voorwaarden is dus niet onbeperkt inzetbaar (afgezien nog van de wettelijke beperkingen ten aanzien van de toepassing van voorwaardelijke straffen). Steeds zal de juiste balans moeten worden gevonden tussen de wenselijkheid van het opleggen van voorwaarden met het oog op de doelen van de bestraffing en de bereidheid van de verdachte om de voorwaarden na te leven.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in de huidige situatie voldoende capaciteit en kennis beschikbaar is bij de ketenpartners om de onderhavige wetswijziging tot een succes te maken. Ik ben mij ervan bewust dat dit wetsvoorstel vereist dat elke partner in de strafrechtketen over voldoende kennis beschikt ten aanzien van (persoonsgerichte) strafoplegging en de tenuitvoerlegging daarvan. Daarom is samen met de ketenpartners allereerst ingezet op kwaliteitsverbetering. Gedurende de periode mei 2008 tot en met het einde van 2009 is in vier lokale projecten deze verbeterde werkwijze in de praktijk getoetst en verder uitgewerkt. In 2010 zijn vervolgens landelijke ketenafspraken opgesteld en is gestart met de implementatie daarvan. De reclassering heeft de producten advies en toezicht geheel gemoderniseerd en beter afgestemd op de vraag van haar opdrachtgevers. In 2010 zijn alle reclasseringwerkers getraind in deze nieuwe werkwijze ten aanzien van bijzondere voorwaarden. Het openbaar ministerie heeft een Aanwijzing opgesteld en heeft implementatieteams ingesteld om de Aanwijzing ketenbreed uit te rollen. Om tot een toename van de toepassing van bijzondere voorwaarden te komen, is meer capaciteit bij reclassering nodig. Het kabinet investeert fors in capaciteitsuitbreiding bij de reclassering. Per jaar wordt gekeken hoeveel financiële middelen de reclasseringsorganisaties nodig hebben om aan de vraag van de opdrachtgevers te voldoen. De reclassering bereidt zich in 2011 voor op capaciteitsuitbreiding om de beoogde toename in vraag te kunnen realiseren. Het openbaar ministerie ontvangt structurele middelen voor de inzet van ketenprocesmedewerkers en reclasseringsofficieren om de verwachte groei van voorwaardelijke sancties op te vangen en de kwaliteit van tenuitvoerlegging te verbeteren.

Deze leden vragen hoe reëel de kans is dat verdachten en veroordeelden de voorwaarden opzettelijk niet-naleven omdat zij de voorkeur geven aan een gevangenisstraf, wat hiervan het gevolg is voor de effectiviteit van het wetsvoorstel en op welke manier veroordeelden worden gestimuleerd en gemotiveerd om mee te werken aan de voorwaarden. Met het opleggen van een voorwaardelijke straf wordt de betrokkene een kans gegeven. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene om die kans ook te grijpen. Er dient daarom sprake te zijn van bereidheid om mee te werken aan het tot een goed einde brengen van de voorwaarden gedurende de proeftijd. Indien een verdachte niet bereid is eventuele voorwaarden na te leven, is het opleggen van bijzondere voorwaarden niet zinvol. Indien hij na veroordeling weigert de voorwaarden na te leven, zal prompte tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf moeten volgen.

De reclassering zal alleen een voorwaardelijke straf adviseren, indien zij verwacht dat zij ook in staat zal zijn toezicht op de naleving van de voorwaarden te houden. De reclassering moet er dan van overtuigd zijn dat de verdachte de voorwaarden ook wil naleven. Ook voor de rechter geldt dat hij geen voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden zal opleggen, als hij er geen vertrouwen in heeft dat de veroordeelde de voorwaarden zal naleven. Van het reclasseringstoezicht is vervolgens, naast de controle, een essentieel onderdeel dat de veroordeelde wordt gestimuleerd en gemotiveerd om de voorwaarden na te leven. Het reclasseringstoezicht is erop gericht de omstandigheden te creëren waarin de voorwaarden door de veroordeelde worden nageleefd. Iedere reclasseringswerker is opgeleid in de methode van «motivational interviewing». Dat is een internationaal erkende methode om mensen die hun gedrag moeten veranderen, daartoe te motiveren.

Voorts stellen de leden van de PvdA-fractie enkele vragen over de nota van wijziging bij het wetsvoorstel en hetgeen daarmee wordt beoogd wat betreft vorderingen inzake het niet-naleven van bijzondere voorwaarden. Met de nota van wijziging is een aanscherping van het wetsvoorstel beoogd. Met de voorgestelde wijzigingen wordt in de wetgeving beter tot uitdrukking gebracht dat het niet-naleven van justitiële voorwaarden niet zonder gevolgen blijft. Daartoe wordt met name de handelingsvrijheid van het openbaar ministerie genormeerd, die minder ruimte heeft om in geval van een schending van de voorwaarden verbonden aan een voorwaardelijke straf van het indienen van een vordering bij de rechter af te zien. Bij een dergelijke vordering gaat het om een vordering tot wijziging van de bijzondere voorwaarden, een vordering tot verlenging van de proeftijd of een vordering tot tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Met deze normering van de handelingsvrijheid van het openbaar ministerie wil ik uiteraard niet bereiken dat het openbaar ministerie gedwongen zou worden om vorderingen in te dienen bij de rechter waarvan duidelijk is dat zij niet zullen worden toegewezen. Daarom bepaalt de voorgestelde wijziging dat van een vordering kan worden afgezien, indien de veroordeelde buiten zijn schuld een voorwaarde niet heeft kunnen naleven. De veroordeelde valt dan immers niets te verwijten. In de huidige situatie is dit niet anders, maar in de huidige situatie is er ook geen wettelijke verplichting voor het openbaar ministerie om een vordering in te dienen. Deze verplichting wordt nu in de nota van wijziging voorgesteld. Verder wordt met betrekking tot een aantal voorwaarden bepaald dat indien zij niet worden nageleefd, het openbaar ministerie altijd een vordering tot tenuitvoerlegging indient bij de rechter. Het openbaar ministerie kan dan niet meer volstaan met het vorderen van een wijziging van de voorwaarden of het verlengen van de proeftijd.

Van het aldus gewijzigde wetsvoorstel verwacht ik dat in het geval van overtreding van de voorwaarden snel wordt opgetreden. Voor de geloofwaardigheid en effectiviteit van het werken met bijzondere voorwaarden en reclasseringstoezicht en voor de bescherming van eventuele slachtoffers is dit van essentieel belang.

De leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen over de duur van de voorwaardelijke straf. In mijn visie biedt een voorwaardelijke (gevangenis)straf meer ruimte om aan gedragsverandering te werken dan een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van een aantal weken of maanden. Dat hangt niet zozeer samen met de duur van de voorwaardelijke straf, maar met de duur van de proeftijd. Die proeftijd is doorgaans ten minste twee jaar. Dit betekent dat de veroordeelde zich gedurende die periode aan de gestelde voorwaarden moet houden en onder reclasseringstoezicht staat. De voorwaardelijke gevangenisstraf fungeert daarbij als stok achter de deur. Hoe langer de gevangenisstraf die voorwaardelijk is opgelegd, hoe meer de veroordeelde heeft te verliezen als hij de

voorwaarden niet naleeft. Dat betekent in de regel niet dat de rechter een veel langere voorwaardelijke gevangenisstraf zal opleggen dan de onvoorwaardelijke gevangenisstraf die voor het strafbare feit doorgaans wordt opgelegd. Dan zouden immers verdachten die meewerken aan gedragsverandering door middel van voorwaardelijke bestraffing zwaarder bestraft worden als het tot tenuitvoerlegging komt, dan verdachten die daaraan niet hebben meegewerkt en aan wie een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd.

Zoals hierboven al is opgemerkt, blijkt in de praktijk dat veel verdachten aan enigerlei vorm van voorwaardelijke bestraffing mee willen werken. Het is aan de rechter om vast te stellen welke voorwaarden noodzakelijk en passend zijn, gelet op de omstandigheden van het geval en de persoon van de dader. Het gaat dus om maatwerk. Niettemin komt het wel voor dat een verdachte, indien hij wordt geconfronteerd met een pakket bijzondere voorwaarden, aangeeft daar niets voor te voelen. Zoals ik al aangaf, is het opleggen van een voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden dan niet (meer) aan de orde.

De leden van de SP-fractie vragen naar de toegezegde nota van wijziging waarmee wordt voorzien in reclasseringstoezicht op de naleving van een strafrechtelijke ontzetting uit beroep of ambt. Overeenkomstig de toezegging in de brief van 5 augustus 2010 (Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 VI, nr. 122), is tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag een (tweede) nota van wijziging bij het onderhavige wetsvoorstel ingediend, waarin de wettelijke grondslag voor reclasseringstoezicht op de naleving van een strafrechtelijke ontzetting uit beroep of ambt is opgenomen. Deze nota van wijziging is niet eerder ingediend omdat er verschillende wijzigingen in moesten worden meegenomen ten aanzien waarvan mijn besluitvorming nog niet geheel was afgerond.

Deze leden vragen voorts of het kabinet een andere visie heeft op de persoonsgerichte aanpak en het werken aan gedragsverandering door middel van justitiële voorwaarden dan het vorige kabinet. Het kabinet onderschrijft dat voorwaardelijke straffen en voorwaardelijke invrijheidstelling met bijzondere voorwaarden kunnen bijdragen aan het voorkomen van herhalingscriminaliteit en daarmee aan het verminderen van recidive en het vergroten van de veiligheid in de samenleving. Het kabinet zet krachtig in op een veiliger Nederland en neemt daartoe een groot aantal maatregelen. Die maatregelen zijn uiteengezet in het regeerakkoord. Onderdeel van de inzet van het kabinet op een veiliger Nederland is het voortzetten van het beleid van het bevorderen van het werken met bijzondere voorwaarden gericht op gedragsverandering. Het kabinet scherpt dit beleid en daarmee het wetsvoorstel wel aan. Er wordt alleen in veroordeelden geïnvesteerd als dat loont en als zij hun eigen verantwoordelijkheid nemen. In het regeerakkoord is afgesproken dat indien een dader voorwaarden bij voorwaardelijke straffen niet nakomt, zoveel mogelijk wordt verzekerd dat daarop de vrijheidsbeneming van de dader volgt. Met het oog daarop heb ik een nota van wijziging bij het wetsvoorstel ingediend. Verder heb ik een (tweede) nota van wijziging ingediend bij het wetsvoorstel waarmee de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive van misdrijven worden beperkt (Kamerstukken II 2010–2011, 32 169, nr. 9). In die nota van wijziging wordt de mogelijkheid geschrapt om in geval van veroordeling wegens een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf toch een taakstraf op te leggen op voorwaarde dat deze wordt gecombineerd met een (voorwaardelijke) vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Zoals ik in de toelichting daarbij heb aangegeven, is het kabinet van oordeel dat de taakstraf nooit een passende straf is in geval van een veroordeling wegens een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf, zoals omschreven in het desbetreffende wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen of er geen overlap is tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel betreffende het rechterlijk gebieds- of contactverbod. Zij vragen of de overeenkomsten en verschillen tussen beide wetsvoorstellen kunnen worden weergegeven onder meer voor wat betreft het doel en de inhoud van de op te leggen maatregelen en de tijdsduur (inclusief verlengingsmogelijkheden). Naar de mening van het kabinet bestaat er een duidelijke afbakening tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel betreffende het rechterlijk gebieds- of contactverbod. Nu dit laatste wetsvoorstel later tot stand is gekomen dan het onderhavige wetsvoorstel kon in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel *niet*, maar in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel betreffende het rechterlijk gebieds- of contactverbod *wel* in worden gegaan op de verhouding tussen de wetsvoorstellen (Kamerstukken II, 2010–2011, 32 551, nr. 3 blz. 18 e.v.). Ik zal nu ingaan op de overeenkomsten en verschillen en daarmee de afbakening tussen beide wetsvoorstellen.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft met het wetsvoorstel betreffende het rechterlijk gebieds- of contactverbod gemeen dat een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldplicht ook in het kader van een voorwaardelijke gevangenisstraf aan een veroordeelde kan worden opgelegd.

Het belangrijkste verschil in karakter tussen de voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden en de rechterlijke maatregel is dat deze laatste niet gericht is op blijvende gedragsbeïnvloeding, maar op herstel van de geschonden rechtsorde. Met de toepassing van bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke bestraffing wordt beoogd om onder begeleiding en toezicht van de reclassering tot structurele gedragsverandering, dat wil zeggen doorbreking van criminele gedragspatronen, te komen. De proeftijd van enkele jaren biedt daarvoor de gelegenheid. Dit veronderstelt wel dat er sprake is van ernstiger strafbare feiten, die de toepassing van ingrijpende bijzondere voorwaarden gericht op gedragverandering gedurende langere tijd rechtvaardigen. Bij toepassing van de voorwaardelijke strafmodaliteiten dient de zwaarte van de interventie om die reden in verhouding te staan tot de hoogte van de voorwaardelijke straf en daarmee tot de ernst van het feit, hetgeen de mogelijkheden bij lichtere strafbare feiten beperkt. Bovendien is er alleen indien de strafdreiging zwaar genoeg is een prikkel voor de veroordeelde om de voorwaarde na te leven.

Het rechterlijk gebieds- of contactverbod is bedoeld voor al die gevallen waarin de rechter niet met een voorwaardelijke sanctie gedragsverandering van de veroordeelde kan of wil bereiken, maar wel met een gerichte vrijheidsbeperking de geschonden rechtsorde wil herstellen. Dit kan het geval zijn bij «lichte feiten» of lichte gevallen van «zware feiten» waarbij voorwaardelijke veroordeling geen indruk maakt omdat de straf die er achter dreigt te laag is. Als bijvoorbeeld bij overtreding van de voorwaarde om geen contact te zoeken met het slachtoffer een geldboete van enkele honderden euro's dreigt, zal dit mogelijk onvoldoende afschrikkende werking hebben. Om die reden komt een rechter bij de berechting van minder ernstige feiten, die overigens veel overlast kunnen veroorzaken en in wijken een grote negatieve invloed kunnen hebben, niet altijd toe aan de toepassing van bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke straf en al helemaal niet aan een voorwaardelijke gevangenisstraf. De praktijk leert (bijvoorbeeld bij stadionverboden aan voetbalvandalen) dat de stok achter de deur bij relatief lichte voorwaardelijke straffen niet voldoende afschrikt en de veroordeelde bewust het risico neemt betrappt te worden op overtreding van de voorwaarde. Rechters zullen op basis van deze inschatting in dergelijke gevallen geen voorwaardelijke sanctie opleggen, terwijl mogelijk een gerichte vrijheidsbeperking van de dader wel nieuwe strafbare feiten kan voorkomen. Juist daarvoor is deze maatregel dus geschikt.

De vrijheidsbeperkende maatregel kan verder ook in plaats van een bijzondere voorwaarde worden toegepast in die gevallen waarin op voorhand duidelijk is dat de veroordeelde niet bereid zal zijn mee te werken aan begeleiding of training. Ook kan de rechter kiezen voor een gebieds- of contactverbod als blijkt dat de omstandigheden waaronder het strafbare feit is begaan, zeer situationeel zijn bepaald en direct van invloed zijn op de leefomgeving van de burger. Hierbij kan worden gedacht aan herhaalde vernielingen in een winkelcentrum, waardoor veel onrust in de wijk is ontstaan, of herhaalde vernielingen door voetbalvandalen. Het gebieds- of contactverbod als zelfstandige maatregel is hiermee een nuttig instrument om belastend en strafbaar gedrag van de betrokkene direct te beëindigen, hetgeen bijvoorbeeld van belang kan zijn bij een probleemgerichte wijkaanpak.

Indien met de gedragsbeïnvloeding niet alleen het vermijden van plaatsen en contacten wordt beoogd, maar ook ander gedrag van de verdachte, een combinatie van het één en het ander in bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling meer voor de hand ligt. Is dit evenwel niet het geval, en wordt niet zozeer beoogd het gedrag van de veroordeelde blijvend te wijzigen, maar enkel met een gerichte, beperkte vrijheidsbeperking de maatschappij te beveiligen en nieuwe strafbare feiten te voorkomen, dan biedt de gerichte, zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel met dreiging van vervangende hechtenis uitkomst. Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een *first offender* die enkel ingescheppt moet krijgen dat zijn belastend gedrag ter plekke direct moet ophouden. De maatregel heeft in het algemeen dus een subsidiair karakter ten opzichte van de voorwaarden die kunnen worden gesteld bij voorwaardelijke veroordeling, maar in de gevallen als hierboven beschreven heeft de vrijheidsbeperkende maatregel ook een zelfstandige betekenis naast of in plaats van de bijzondere voorwaarde. Het is goed om te benadrukken dat aan de rechter een algemene bevoegdheid wordt toegekend om deze maatregel op te leggen en dat het dus aan de rechter is om in concrete gevallen waar beperking van de vrijheid van de veroordeelde gewenst is te kiezen voor een vrijheidsbeperkende maatregel of een voorwaardelijke veroordeling.

Met de gerichtheid op blijvende gedragsverandering hebben de bijzondere voorwaarden – zoals ook de totale opsomming in het voorgestelde artikel 14c, tweede lid, Sr laat zien – een veel grotere reikwijdte dan de rechterlijke maatregel. Om deze reden is, anders dan bij de bijzondere voorwaarden, bij de maatregel geen begeleiding door de reclassering voorzien. Een illustratie van dit karaktersverschil kan worden gevonden in het voorbeeld van de verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij «een bepaalde instantie» (bijzondere voorwaarde) dan wel «een aangewezen opsporingsambtenaar» (rechterlijke maatregel). Voor de meldplicht is het logisch dat deze in geval van een bijzondere voorwaarde ook andere instanties kan betreffen dan alleen de opsporingsambtenaar, zoals de reclassering. Het niet opnemen van het locatiegebod als maatregel kent een zelfde motivatie. De rechterlijke maatregel richt zich met name op wat de verdachte niet mag doen (verbod) en niet op wat moet (gebod), waarbij voor de meldplicht geldt dat hiermee met name wordt beoogd de veroordeelde op dat moment weg te houden van een bepaalde plek en niet om het geven van structuur aan de veroordeelde en het reclasseringstoezicht, zoals bij de meldplicht bij de reclassering als bijzondere voorwaarde. Bij de rechterlijke maatregel gaat het om een ordemaatregel.

Ten aanzien van de tijdsduur en verlengingsmogelijkheden merk ik ten slotte op dat de maximale duur van de proeftijd bij de voorwaardelijke veroordeling maximaal drie jaar of maximaal tien jaar (bij ernstig recidivegevaar) bedraagt. De duur van het rechterlijk gebieds- of contactverbod is maximaal twee jaar. De proeftijd van de voorwaardelijke

veroordeling kan verlengd worden met maximaal twee jaar, de rechterlijke maatregel kan niet worden verlengd.

Deze leden vragen voorts of de voorwaarden vervallen indien een verdachte ervoor kiest om de voorwaarden niet na te leven en of er ook na de tenuitvoerlegging van het resterende deel van de vrijheidsstraf nog mogelijkheden zijn om bijvoorbeeld een contact- of gebiedsverbod op te leggen. Voor zowel de voorwaardelijke veroordeling als de voorwaardelijke invrijheidstelling geldt dat in geval van overtreding van de voorwaarden een gedeelte van de nog openstaande straf ten uitvoer kan worden gelegd. In artikel 14g, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht is bepaald dat de rechter, indien enige gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd, «al of niet onder instandhouding of wijziging van de voorwaarden» kan gelasten dat een gedeelte van de niet ten uitvoer gelegde straf alsnog ten uitvoer zal worden gelegd. De rechter is dus niet verplicht om in geval van het overtreden van de voorwaarden door de veroordeelde de gehele tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke gevangenisstraf te gelasten. Hij kan er ook voor kiezen om een gedeeltelijke tenuitvoerlegging te gelasten en tegelijkertijd de bijzondere voorwaarden aan te scherpen (en eventueel ook nog de proeftijd te verlengen). Dit brengt voor de veroordeelde mee dat hij enige tijd naar de gevangenis moet en hij na zijn invrijheidstelling weer gebonden is aan de (aangescherpte) voorwaarden en onderworpen is aan reclasseringstoezicht.

Hetzelfde geldt voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. In artikel 15g van het Wetboek van Strafrecht, zoals dat na de wijziging in dit wetsvoorstel komt te luiden, is bepaald dat de voorwaardelijke invrijheidstelling geheel of gedeeltelijk kan worden herroepen. Indien door de rechter de voorwaardelijke invrijheidstelling gedeeltelijk is herroepen, wordt de veroordeelde, nadat hij het ten uitvoer te leggen gedeelte van de vrijheidsstraf heeft ondergaan, opnieuw voorwaardelijk in vrijheid gesteld. Ter gelegenheid van die hernieuwde voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen de bijzondere voorwaarden worden aangescherpt. Anders dan bij de voorwaardelijke veroordeling, is het bij de voorwaardelijke invrijheidstelling aan het openbaar ministerie om over een eventuele aanscherping van de voorwaarden te beslissen (artikel 15a, vijfde en zevende lid, Sr). Kortom, de veroordeelde die enige tijd in de gevangenis moet doorbrengen als gevolg van het overtreden van de aan hem opgelegde voorwaarden, is daarmee dus niet *per se* verlost van die voorwaarden en het reclasseringstoezicht op het moment dat hij weer in vrijheid wordt gesteld. Dit ligt uiteraard anders indien de gehele tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf dan wel de gehele herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling is bevolen. Dan komt met de invrijheidstelling van de veroordeelde na de tenuitvoerlegging van de straf een einde aan de bestraffing. De veroordeelde heeft de opgelegde straf dan volledig uitgezeten en er is dan geen strafrechtelijke titel meer voor bijzondere voorwaarden en reclasseringstoezicht.

2. Bevordering van het gebruik van voorwaardelijke sancties

De leden van de VVD-fractie vragen in welke situaties de politie op de hoogte zou moeten worden gesteld van de bijzondere voorwaarden die aan een veroordeelde zijn opgelegd. Ik denk hierbij aan verschillende situaties. Als de politie op de hoogte is van een contactverbod geeft dat de mogelijkheid voor de politie om snel op te treden als dat verbod dreigt te worden overtreden. De persoon ten behoeve van wie het contactverbod is opgelegd, weet dan ook dat de politie op de hoogte is en weet wie hij kan bellen als de veroordeelde bijvoorbeeld, in weerwil van het contactverbod, voor de deur staat. Ook voor bijvoorbeeld de handhaving van een locatieverbod is het van groot belang dat de politie ervan op de hoogte is dat een veroordeelde niet op bepaalde locaties mag komen. Verder kan

ook als bijzondere voorwaarde een meldplicht bij een bepaald politiebureau worden opgelegd, bijvoorbeeld op specifieke momenten, zoals het moment waarop een bepaalde voetbalwedstrijd wordt gespeeld.

De leden van de VVD-fractie en van de CDA-fractie vragen voorts wanneer een besluit wordt genomen over een specifiekere wettelijke regeling van de aan de schorsing van de voorlopige hechtenis te stellen voorwaarden. Het in de brief van 29 januari 2010 (Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 VI, nr. 84) aangekondigde onderzoek wordt thans nog uitgevoerd. De resultaten van het onderzoek worden medio 2011 verwacht. Daarna zullen de minister van Veiligheid en Justitie en ik aan deze resultaten conclusies verbinden en de noodzakelijke maatregelen treffen. Daarvan zal de Tweede Kamer uiteraard in kennis worden gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat er wordt verstaan onder het verbeterde en het nieuwe reclasseringstoezicht en wanneer dat van start zal gaan. Met het verbeterde reclasseringstoezicht en het nieuwe reclasseringstoezicht wordt hetzelfde bedoeld, te weten het geheel vernieuwde ontwerp van het reclasseringstoezicht. Onderzoek naar aanleiding van incidenten heeft de noodzaak tot ingrijpende verbetering aangetoond. In het kader van het verbetertraject is een eenduidige definitie van reclasseringstoezicht geformuleerd: reclasseringstoezicht is de controle op het nakomen van door de rechter, het openbaar ministerie of de Dienst Justitiële Inrichtingen opgelegde voorwaarden en het signaleren van dreigende overtreding, en het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de voorwaarden te houden. Hiermee wordt het reclasseringstoezicht gekoppeld aan de justitiële voorwaarden die zijn opgelegd. Dat is ook juist aangezien een goed functionerend reclasseringstoezicht fundamenteel is voor het succes van de toepassing van justitiële voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling.

De kern van de verbeteringen van het reclasseringstoezicht is dat de intensiteit van het toezicht wordt afgestemd op het recidiverisico en de kans op maatschappelijke schade: hoe hoger het vastgestelde risico, hoe intensiever de controle en begeleiding. Het toezicht kent hierdoor drie varianten wat betreft de intensiteit. Ook de begeleiding, als onderdeel van het toezicht, staat in het teken van de naleving van de voorwaarden. Zij is erop gericht de omstandigheden te creëren waarin de voorwaarden worden nageleefd.

Een ander belangrijk element van het verbeterde reclasseringstoezicht is de reactie op niet-naleving van de voorwaarde(n). Voor de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke sanctie is een snelle en consequente reactie bij niet-naleving essentieel. Daarom is de norm dat altijd overleg plaats vindt met het openbaar ministerie bij overtreding van de voorwaarden. Het is vervolgens aan het openbaar ministerie om te besluiten hoe gereageerd wordt op de schending van de voorwaarden.

De reclassering is eind 2009 gestart met implementatie van het nieuwe toezicht. Over de stand van zaken van het nieuwe reclasseringstoezicht is de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd (het meest recent in de brief van 3 december 2009, Kamerstukken II 2009–2010, 29 270, nr. 32). Medio 2008 is een doorlichting van de uitvoering van het toezicht uitgevoerd. In 2011 zal er opnieuw een doorlichting plaatsvinden. In het kader hiervan wordt bekeken of het vernieuwde reclasseringstoezicht conform de aangescherpte richtlijnen wordt uitgevoerd. Daarbij wordt onderzocht of volledig uitvoering wordt gegeven aan het vonnis en de voorgeschreven contactfrequentie met de justitiabele wordt bereikt. Ook maakt het melden van overtreding van de voorwaarden aan de justitiële autoriteiten hier onderdeel van uit. Op deze wijze voorzie ik in borging en bewaking van de feitelijke uitvoering van het reclasseringstoezicht.

Ten aanzien van de doorlooptijden van het reclasseringstoezicht stellen de leden van de PvdA-fractie enkele vragen. Zij vragen naar de normen die worden gehanteerd voor start van het reclasseringstoezicht. Per 1 juli 2010 is de Aanwijzing «Advies, toezicht en naleving voorwaardelijke sancties» van het openbaar ministerie van kracht geworden (Staatscourant 2010, nr. 8767). Daarin zijn termijnen voor de start van het toezicht benoemd. Deze termijnen zijn:

- binnen één week bij schorsingsbeschikking voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden;
- binnen een maand na ingangsdatum van de proeftijd bij vonnis/arrest met een voorwaardelijke straf onder bijzondere voorwaarden.

Vóór de inwerkingtreding van deze Aanwijzing van het openbaar ministerie waren er formeel geen afspraken binnen de strafrechtketen gemaakt ten aanzien van de starttermijnen toezicht.

Vervolgens vragen deze leden welke maatregelen moeten bevorderen dat de doorlooptijden verkort worden. Het realiseren van de doorlooptijd start toezicht is een verantwoordelijkheid van de hele keten. De doorlooptijd start toezicht begint bij de uitspraak en eindigt bij het eerste contact met de veroordeelde. Op uitvoeringsniveau zijn er verschillende maatregelen die dat beogen. Bij de rechtspraak is er aandacht voor snelle administratieve vrijgave van het vonnis, zodat sneller gestart kan worden met tenuitvoerlegging van de sanctie. Bij het openbaar ministerie zijn ketenprocesmedewerkers aangesteld die als contactpersoon optreden en daarmee snelle afhandeling van toezichten verzorgen. Bij de reclassering wordt onder andere gewerkt aan toezichtspreekuren en snelle verdeling. Verder worden vanaf dit voorjaar toezichten via het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) gerouteerd. De vonnissen waarbij bijzondere voorwaarde(n) met reclasseringstoezicht is opgelegd worden door de executieadministratie naar het CJIB verzonden, waarna het CJIB deze doorstuurt naar de reclassering. Binnenkort wordt hierbij ook de politie aangesloten vanwege het toezicht op vrijheidsbeperkende voorwaarden. Ook verstuurt het CJIB een rappel als het toezicht niet tijdig start. Deze leden vragen voorts of er problemen bij de reclassering kunnen ontstaan door het sturen op kortere doorlooptijden. De normen voor doorlooptijden en de noodzakelijke maatregelen zijn in samenspraak met de reclassering en de ketenpartners vastgesteld. Piekbelasting bij de reclassering kan vanzelfsprekend niet worden uitgesloten en kan incidenteel leiden tot lokale problemen bij de reclassering. In het oplossen en voorkomen van piekbelasting bij de reclassering dient elke ketenpartner zijn verantwoordelijkheid te nemen. Sturen door de keten op de maatregelen en de normtijden wordt ondersteund door de ketenmonitor justitiële voorwaarden.

Ten slotte vragen deze leden welke maatregelen worden of zijn genomen om de samenwerking tussen reclassering en openbaar ministerie goed te laten verlopen. De partners in de strafrechtketen hebben naar aanleiding van de ervaringen in de vier projecten nadere ketenafspraken gemaakt. Daarnaast heeft het openbaar ministerie de voornoemde Aanwijzing (strafvorderingsrichtlijn) opgesteld. De Aanwijzing van het openbaar ministerie en de ketenafspraken worden geïmplementeerd door arrondissementale, ketenbrede implementatieteams. Dit heeft geleid tot verbeterde lokale ketenafspraken en kortere lijnen in de uitvoering. Daarnaast zorgt verbeterde automatisering voor meer inzicht in het ketenproces (voorbeelden zijn digitale opdrachtverstrekking, digitaal beschikbaar stellen van rapporten dossierinformatie en rappelling). De implementatie heeft in 2010 reeds geleid tot verbeterde samenwerking tussen openbaar ministerie en reclassering. De verbeterde samenwerking zal in 2011 worden voortgezet en gemonitord.

De leden van de PVV-fractie en van de SP-fractie vragen of er voldoende capaciteit bij de politie aanwezig is om een bijdrage te kunnen leveren aan het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden.

Van de voor de politie benodigde capaciteit is recent een analyse gemaakt waarbij is uitgegaan van inpassing van de activiteiten in de reguliere werkprocessen en de politie geheel binnen haar kerntaken blijft. Volgens de capaciteitsanalyse zal een substantieel deel van de hiervoor noodzakelijke politiecapaciteit gemoeid zijn met aanhoudingen van personen na overtreding van opgelegde voorwaarden. Het overleg over de terbeschikkingstelling van de financiële middelen die daarmee gemoeid zijn, is nog gaande.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt geregeld dat de politie in bepaalde situaties op de hoogte wordt gesteld van de bijzondere voorwaarden en dat afspraken worden gemaakt tussen de reclassering en de politie over de controle hierop. Ook de leden van de SGP-fractie stellen hun taak om toezicht te houden op de naleving van bijzondere voorwaarden kunnen uitvoeren, moeten zij op de hoogte zijn van de bijzondere voorwaarden die aan een veroordeelde zijn opgelegd. Hiervoor is registratie van de voorwaarden van belang. Daarom zullen toezichtopdrachten via het CJIB naar de politie en de reclassering worden verzonden. De politie stuurt deze bijzondere voorwaarden door naar de wijkteams. Binnen de wijkteams worden de toezichtopdrachten meegenomen in de dagelijkse werkzaamheden. De wijkteams kennen de wijk en de problemen die er spelen. Daarnaast werken de reclasseringsorganisaties en de politie op casusniveau samen, bijvoorbeeld in Veiligheidshuizen. Wat betreft de reactie op overtredingen van de voorwaarden zijn afspraken gemaakt en zullen nog nadere afspraken worden gemaakt tussen politie, reclassering en openbaar ministerie. Bij overtreding van de algemene voorwaarde wordt vastgehouden aan de bestaande lijn dat de politie altijd eerst het openbaar ministerie informeert en daarna de reclassering. In geval van het overtreden van de bijzondere voorwaarden worden afspraken gemaakt tussen reclassering en politie over de reactie naar dader en openbaar ministerie. Deze afspraken worden in sommige regio's reeds toegepast en zullen later dit jaar in een convenant tussen de reclassering en de politie worden vastgesteld.

De leden van de SP-fractie vragen of de begeleiding van de reclassering niet ondergeschikt is aan de controletaak. Dat is niet het geval. Zowel het element van de controle als het element van de begeleiding zijn wezenlijk voor het reclasseringstoezicht, zoals ook moge blijken uit de hiervoor genoemde verbeteringen van het reclasseringstoezicht. Het gemiddeld aantal uren dat volgens de afspraken met de reclassering voor het uitvoeren van toezicht beschikbaar is, is flink toegenomen. Hierdoor is de reclasseringswerker in staat vaker contact met de veroordeelde te onderhouden en de veroordeelde te stimuleren en motiveren om zich aan de bijzondere voorwaarden te houden.

Het kabinet erkent dat reclasseringswerkers voldoende mogelijkheden en professionele ruimte moeten hebben om effectief hun werkzaamheden te verrichten. Het kabinet heeft in dit verband maatregelen genomen gericht op de vermindering van de regeldruk bij de reclasseringsorganisaties. De Tweede Kamer is hierover door de toenmalige minister van Justitie bij brief van 8 juni 2010 geïnformeerd (Kamerstukken II 2009–2010, 29 270, nr. 35). Op korte termijn zal ik de Kamer een brief sturen over de resultaten van het experiment ter uitvoering van de motie Van Velzen (Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VI, nr. 49).

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 wetsvoorstellen inzake forensische zorg, beperking oplegging taakstraffen en thuisdetentie. Wat betreft het wetsvoorstel thuisdetentie, waar ook de leden van de SP-fractie naar vragen, heb ik besloten dat dit niet bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Het vervangen van een door de rechter opgelegde gevangenisstraf door elektronisch bewaakt huisarrest acht het kabinet geen geloofwaardige vorm van tenuitvoerlegging van straffen. De praktijk van toepassing van elektronische detentie voor zelfmelders met een korte gevangenisstraf is in 2010 beëindigd, zoals gemeld in antwoord op vragen van het toenmalige lid van de Tweede Kamer Van Velzen (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 2947).

In de memorie van toelichting is aangegeven welke samenhang er bestaat tussen het onderhavige wetsvoorstel en de hiervoor genoemde wetsvoorstellen. Die samenhang bestaat er evenwel niet uit dat de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel afhankelijk is van de inwerkingtreding van de andere wetsvoorstellen. Bij de huidige stand van zaken behoort gelijktijdige inwerkingtreding van de wetsvoorstellen overigens nog steeds tot de mogelijkheden. Ik hoop dan ook op een voortvarende behandeling van de wetsvoorstellen, zodat inwerkingtreding per 1 januari 2012 gerealiseerd kan worden.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag nadere gegevens over de huidige toepassing van bijzondere voorwaarden. Bij de mogelijkheid om voorwaarden te stellen maak ik een onderscheid tussen het opleggen van voorwaarden in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. In 40% van de gevallen dat er sprake is van een schorsing van de preventieve hechtenis worden bijzondere voorwaarden opgelegd. Het percentage schorsing preventieve hechtenis waarbij alleen de politie toezicht houdt op de voorwaarden is afgelopen jaren niet gemeten. In 2011 wordt hiermee gestart.

Op het totaal aantal opgelegde vrijheidsstraffen in 2009, werd in 17% een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf met bijzondere voorwaarden opgelegd door de rechtbank.

In 47% van de gevallen waarin een dader voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld worden naast de algemene voorwaarden ook bijzondere voorwaarden opgelegd.

Voorts vragen de leden wat de concrete doelstellingen voor de komende jaren zijn. Het is de doelstelling van het programma Justitiële Voorwaarden het aantal trajecten met bijzondere voorwaarden in relatieve zin toe te laten nemen. Dit betekent dat de regering inzet op een toename van voorwaardelijke trajecten ter vervanging van kale gevangenisstraffen. Deze toename beoogt het programma onder meer te bereiken door het aantal reclasseringsadviezen te laten groeien. Als de reclassering vaker en een kwalitatief beter advies uitbrengt met gespecificeerde bijzondere voorwaarden, dan zal dit leiden tot meer vorderingen en opleggingen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden.

Op de vraag van deze leden of de politie niet altijd op de hoogte gesteld dient te worden van het bestaan van voorwaarden, ben ik hierboven reeds ingegaan in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.

4. Consultatie

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op de verwachting van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) dat het wetsvoorstel niet zal leiden tot een ruimere toepassing van de voorwaardelijke straf en tot het achterliggende doel van terugdringen van recidive. Graag neem ik een misverstand weg wat betreft het advies van de RSJ. De RSJ heeft in zijn advies niet gezegd dat het wetsvoorstel niet zal kunnen bijdragen aan een ruimere toepassing van voorwaardelijke straffen met bijzondere voorwaarden. De RSJ heeft wel aangegeven dat het beoogde effect van het wetsvoorstel (een ruimere toepassing van de bijzondere voorwaarden en daarmee het terugdringen van recidive), grotendeels afhangt van het vorderingsbeleid van het openbaar ministerie, de straftoemeting door de rechterlijke macht en de uitvoering van de begeleiding en het toezicht door de reclassering. Dit onderschrijf ik volledig. Daarom is dit wetsvoorstel ook ingebed in het Programma Justitiële Voorwaarden, waarin onder meer het openbaar ministerie, de reclassering, de rechterlijke macht en de politie samenwerken om tot een betere uitvoeringspraktijk te komen wat betreft de toepassing van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden. Zoals ik hierboven al aangaf, zijn in 2008–2009 in vier arrondissementen lokale projecten uitgevoerd om de verbeterde werkwijze in de praktijk te toetsen en verder uit te werken. Een en ander heeft ertoe geleid dat tussen de partners in de strafrechtsketen nadere afspraken zijn gemaakt die thans worden geïmplementeerd. Verder is per 1 juli 2010 de Aanwijzing «Advies, toezicht en naleving voorwaardelijke sancties» van het openbaar ministerie van kracht geworden, waarin verschillende afspraken tussen de ketenpartners zijn vastgelegd. De voorgestelde wetswijziging dient ertoe om de verbeterde uitvoeringspraktijk te ondersteunen en een verdere impuls te geven. Ik ben mij er dus ten volle van bewust dat alleen de combinatie van een wetswijziging én het investeren in een verbetering van de uitvoering in de praktijk het beoogde effect van de vermindering van de recidive zal kunnen bereiken. Er is op dit punt dus, mede gelet op de vraag van de leden van de SP-fractie hierover, geen verschil van inzicht tussen het kabinet en de RSJ.

Deze leden missen een reactie van de kant van het kabinet op de adviezen van de vele betrokken partijen en vragen in dat verband om een reactie op de gezamenlijke inbreng van de reclasseringsorganisaties. De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat de reclasseringsorganisaties een belangrijke partij zijn bij de uitvoering van de onderhavige wetswijziging. Het verheugt mij dan ook des te meer dat deze organisaties met instemming hebben gereageerd op het voorgelegde conceptwetsvoorstel. Naast de reclasseringsorganisaties hebben ook de overige geconsulteerde instanties positief op het conceptwetsvoorstel gereageerd. Dit is ook de verklaring voor hetgeen deze leden signaleren, te weten dat in de memorie van toelichting niet steeds expliciet op alle opmerkingen in de adviezen is ingegaan. De voorstellen in de adviezen om tot verduidelijking en verbetering van het wetsvoorstel en de toelichting te komen, hebben ertoe geleid dat deze op verschillende punten zijn aangepast. Naar aanleiding van de adviezen is verder een nieuwe element in het wetsvoorstel opgenomen. Dit betreft de verruiming van de periode waarmee de proeftijd kan worden verlengd.

Op de belangrijkste elementen van het advies van de drie reclasseringsorganisaties zal ik nu ingaan. Het advies bepleit in de eerste plaats dat wordt geregeld dat niet voor alle wijzigingen van de bijzondere voorwaarden de gang naar de rechter hoeft te worden gemaakt. Dit voorstel is niet overgenomen. Bij hetgeen met het wetsvoorstel wordt beoogd, past niet dat een ander dan degene die de voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling oplegt, i.e. de rechter, over wijziging van die voorwaarden

zou beslissen. De wetswijziging dient er (mede) toe te bereiken dat bijzondere voorwaarden steviger in het rechterlijk vonnis worden verankerd. Dit brengt mee dat het ook de rechter moet zijn die over eventuele wijziging van de voorwaarden beslist. Op dit punt is dus niet in een wijziging van het bestaande stelsel voorzien. Dit betekent overigens niet dat bij het formuleren van bijzondere voorwaarden in het vonnis de rechter de reclassering niet enige ruimte kan laten, zodat een onnodige gang naar de rechter wordt voorkomen. Dit brengt mij bij het tweede punt van het advies, nl. de aanwijzingsbevoegdheid van de reclassering. In de toekomst moet worden voorkomen dat in het vonnis wordt volstaan met het opleggen van enkel de als volgt luidende bijzondere voorwaarde: «het volgen van de aanwijzingen van de reclassering». Met dit wetsvoorstel wordt beoogd dat de rechter in zijn uitspraak zo duidelijk mogelijk maakt welke bijzondere voorwaarden de veroordeelde moet naleven. Bij het formuleren van de voorwaarden kan dan zeker aan de reclassering ruimte worden gegeven voor het geven van aanwijzingen aan de veroordeelde over de concrete invulling van de bijzondere voorwaarden. Uit de hieronder (in § 5.1) opgenomen voorbeelden van bijzondere voorwaarden blijkt duidelijk hoe dergelijke formuleringen er uit zouden kunnen zien. Ten slotte merk ik over dit onderwerp op dat in de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 14d Sr, nadere regels zullen worden gegeven over het toezicht op de naleving van de (bijzondere) voorwaarden. Zoals dat ook in het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling voor de voorwaardelijke invrijheidstelling is gedaan (artikel 7), zal in deze algemene maatregel van bestuur een bepaling worden opgenomen betreffende de verplichting van de veroordeelde om de aanwijzingen en opdrachten van de reclassering in het kader van het toezicht op te volgen.

De opmerkingen van de reclasseringsorganisaties over de terminologie van het reclasseringstoezicht zijn reeds verwerkt in de memorie van toelichting. Het reclasseringstoezicht bestaat uit twee wezenlijke elementen: controle en begeleiding. Het voorstel om de term «elektronisch toezicht» te vervangen door de term «elektronische controle» is niet overgenomen. «Elektronisch toezicht» is de term die de wet gebruikt voor de controle met elektronische middelen op de naleving van aan een persoon opgelegde voorwaarden of verplichtingen, bijvoorbeeld in het kader van een voorwaardelijke straf of in geval van de deelname aan een penitentiair programma. Elektronisch toezicht kan een belangrijk onderdeel zijn van het door de reclassering uit te voeren toezicht (in de zin van controle), maar de reclassering kan niet zelfstandig besluiten tot de toepassing van elektronisch toezicht. Bij een ingrijpende maatregel als elektronisch toezicht is daarvoor een beslissing van de rechter (in geval van de voorwaardelijke veroordeling) dan wel het openbaar ministerie (in geval van de voorwaardelijke invrijheidstelling) nodig. Het gebruik van de term «elektronische controle» zou naar de mening van het kabinet ten onrechte de indruk wekken dat het hierbij gaat om een vorm van controle die de reclassering naar eigen inzicht in het kader van het reclasseringsstoezicht in kan zetten.

Op het door de reclasseringsorganisaties opgeworpen punt van de maximale duur van de proeftijd zal ik hieronder ingaan, in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie en van de SGP-fractie hierover. Ten slotte, het uitwisselen van informatie tussen alle betrokkenen in een behandeltraject is een belangrijk aandachtspunt in het kader van de voorbereiding op de implementatie van de stelselherziening in de forensische zorg. De verplichting om overtredingen te melden aan de reclassering is opgenomen in de inkoopcontracten met zorgaanbieders. Ik merk overigens op dat in de gevallen dat een veroordeelde weigert informatie te verschaffen over het verloop van zijn als bijzondere voorwaarde opgelegde behandeling, het aan de reclassering is om dit te melden aan het openbaar ministerie, die dan zo nodig de zaak aan de

rechter kan voorleggen. In de tegelijk met deze nota ingediende tweede nota van wijziging wordt voorgesteld om in de lijst met voorwaarden op te nemen de verplichting om medewerking te verlenen aan reclasserings-toezicht. Een weigering van de veroordeelde om informatie te verschaffen over het verloop van zijn behandeling vormt een schending van deze medewerkingsplicht.

De leden van de SP-fractie vragen of de nota van wijziging is voorgelegd aan adviesinstanties. Dat is niet het geval. In het verkeer tussen regering en parlement is dit niet gebruikelijk. Ik zag er, gelet op de inhoud van de voorgestelde wijzigingen, die voortvloeien uit de in het regeerakkoord gemaakte afspraken, ook geen aanleiding toe.

Ten slotte vragen deze leden of het kabinet voldoende zal blijven investeren in de reclassering en in de politie met het oog op het toezicht op de naleving van voorwaarden. Het kabinet is van mening dat toezicht op de naleving van de opgelegde voorwaarden essentieel is voor de geloofwaardigheid van het systeem van voorwaardelijke sancties. Voldoende capaciteit om dit toezicht uit te oefenen, is daarmee een vereiste. Het kabinet stelt daarom structureel budget beschikbaar voor capaciteit bij de reclassering. In 2011 ontvangt de reclassering ruim 115 miljoen euro voor de uitvoering van toezicht. In een eerder stadium heeft de politie aangegeven dat de toezichtactiviteiten die zij in het kader van deze wet dient uit te voeren tot de reguliere werkzaamheden behoren. Zeer recent heeft de politie een impactanalyse uitgevoerd en daaruit is bij nadere beschouwing gebleken dat uitvoering van deze wet wel degelijk extra capaciteit van de politie zal vergen. Het overleg over de terbeschikkingstelling van de financiële middelen die daarmee gemoeid zijn, is nog gaande.

5. Belangrijkste elementen van het wetsvoorstel

5.1. Uitbreiding van de wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden

De leden van de SGP-fractie vragen of het niet voor de hand ligt om in het vonnis zo gedetailleerd mogelijk weer te geven aan welke voorwaarden in ieder geval voldaan moet worden, zodat op deze wijze meer houvast wordt gegeven aan de reclassering. Ik onderschrijf de opmerking van deze leden volledig. Het opnemen van een (niet limitatieve) lijst met bijzondere voorwaarden in de wet heeft tot doel om te bereiken dat in het advies van de reclassering, in de strafeis van het openbaar ministerie en vervolgens in het vonnis van de rechter zo duidelijk mogelijk wordt aangegeven aan welke bijzondere voorwaarden de verdachte/veroordeelde zich moet houden. Dat is niet alleen voor de veroordeelde van belang, maar ook voor de reclassering. Bij het omschrijven van de bijzondere voorwaarden in het vonnis dient wel enige flexibiliteit voor de reclassering bewaard te blijven, zonder dat dit ten koste gaat van de duidelijkheid over hetgeen van de veroordeelde wordt verwacht. De leden van de CDA-fractie vragen hier ook naar. Zo kan de rechter in zijn vonnis opnemen dat de veroordeelde zich wekelijks dient te melden bij de reclassering, maar dat betekent dat de veroordeelde zich ook aan het einde van zijn proeftijd van bijvoorbeeld twee jaar nog steeds ieder week bij de reclassering dient te melden, terwijl daar wellicht helemaal geen noodzaak meer toe bestaat. De rechter kan de meldplicht in het vonnis ook iets algemener, minder gedetailleerd formuleren, zodat de reclassering ook in staat is in de frequentie van de meldplicht enige fasering aan te brengen. Daarmee blijft voor de veroordeelde de kern van zijn verplichting duidelijk, maar wordt de reclassering in de wijze waarop het zijn taken uitvoert niet onnodig belemmerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen of met de nu voorgestelde voorwaarden in feite vooral een codificatie van de al bestaande praktijk wordt beoogd die mede is ingegeven door de uitspraak van de Hoge Raad van 25 november 2008. Ook vragen deze leden of het klopt dat de rechter duidelijker moet zijn in zijn vonnis over de voorwaarden. Het is juist dat wat betreft de wettelijke verankering van de bijzondere voorwaarden in grote mate aansluiting is gezocht bij de bestaande praktijk. Het opnemen van een lijst met op te leggen bijzondere voorwaarden in de wet berust op twee gedachten. Aan de ene kant dient het de rechtszekerheid, aan de andere kant draagt het bij aan de effectiviteit van het reclasseringstoezicht. Wat die rechtszekerheid betreft hecht het kabinet aan een stevigere wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden (wettelijke legitimatie) – zoals ook volgt uit het voornoemde arrest van de Hoge Raad – en aan een stevigere verankering van bijzondere voorwaarden in de rechterlijke uitspraak (rechterlijke legitimatie). In de huidige praktijk wordt de invulling van de bijzondere voorwaarden nogal eens aan de reclassering overgelaten. In het vonnis staat dan slechts als bijzondere voorwaarde vermeld dat de veroordeelde de aanwijzingen van de reclassering moet opvolgen. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid kunnen vragen worden gesteld bij een dergelijke open en ruime opdrachtverlening aan de reclassering. Bij bijzondere voorwaarden kan het immers gaan om maatregelen die diep kunnen ingrijpen in het leven van een veroordeelde. De reclassering heeft zelf ook aangegeven zich ongemakkelijk te voelen bij een dergelijke open verantwoordelijkheidstoedeling. Dat is ook wat wordt bedoeld met de «focus op de persoon», waarnaar deze leden vragen. Daar waar de bijzondere voorwaarden niet of niet duidelijk worden omschreven in het vonnis en aan de reclassering de voornoemde open opdracht tot toezicht wordt gegeven, heeft de reclassering geen houvast voor de invulling van het toezicht. De voorwaarden bieden dan immers noch voor de veroordeelde, noch voor de reclassering het kader voor het toezicht, hetgeen betekent dat de focus ook moeilijk gericht kan zijn op het naleven van die voorwaarden door de veroordeelde.

Het benoemen van een voorwaarde in de wet geeft de reclassering een handvat om over het opleggen van deze voorwaarde te adviseren (de rechter zal in beginsel ook geen voorwaarden opleggen zonder advies van de reclassering), de officier van justitie om het opleggen van de voorwaarde te vorderen, de rechter om de voorwaarde op te leggen en vervolgens opnieuw het openbaar ministerie en de reclassering om op de naleving van de voorwaarden toe te zien. De wetwijziging biedt daarmee dus een kader voor de advisering door de reclassering, de strafvordering door het openbaar ministerie, de straftoemeting door de rechter en het toezicht op de uitvoering van de voorwaarden door het openbaar ministerie en de reclassering. Een in het vonnis gespecificeerde voorwaarde geeft zowel de veroordeelde als de reclassering duidelijkheid welke voorwaarde dient te worden nageleefd. Zowel de veroordeelde als de reclassering weten dus duidelijker wat de als bijzondere opgelegde voorwaarden inhouden en welke verplichtingen daaruit voortvloeien. De reclassering kan zich daarbij tegenover de veroordeelde beroepen op de rechterlijke beslissing en staat daarmee sterker in het houden van het toezicht. Deze leden vragen wat hiermee wordt bedoeld. Hiermee wordt bedoeld dat het specificeren van de voorwaarden in het vonnis voor de veroordeelde duidelijk maakt dat het niet de reclassering zelf is die heeft bepaald dat de veroordeelde zich aan die voorwaarden moet houden, maar de onafhankelijke rechter. De inhoud van de voorwaarden staat vast en het is niet aan de reclassering om daar iets wezenlijks toe of af te doen. Voor een wijziging van de voorwaarden zal de veroordeelde zich tot de rechter moeten wenden.

In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie hierover, is het inderdaad zo dat het kabinet van het beleid gericht op

gedragsbeïnvloeding door middel van voorwaardelijke straffen een bijdrage verwacht aan de vermindering van de recidive. Deze verwachting is gebaseerd op de toenemende wetenschappelijke kennis over de effectiviteit van strafrechtelijke interventies, waarbij ook het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum een belangrijke rol speelt. In het kader van de voorwaardelijke bestraffing hecht het kabinet aan de inzet van gedragsinterventies waarvan de effectiviteit bewezen is. Door meer wetenschappelijk onderbouwde gedragsinterventies als bijzondere voorwaarden toe te passen worden de criminogene factoren omgezet naar positief gedrag. Gewerkt wordt aan een volledig «evidence based» aanbod. De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie beoordeelt aan de hand van vastgestelde criteria of gedragsinterventies leiden tot vermindering van recidive. Uiteindelijk zullen alleen nog gedragsinterventies die erkend zijn, worden uitgevoerd.

Door middel van de recidivemonitor van het WODC worden de ontwikkelingen inzake de recidive gevolgd. De Tweede Kamer wordt hierover regelmatig geïnformeerd. Zoals ik aan het begin van deze nota heb aangegeven, blijkt uit de recidivemonitor dat de recidive van voorwaardelijke straffen significant lager ligt in vergelijking met onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. De recidive na voorwaardelijke straffen bedraagt 38,3% en bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen langer dan 6 maanden 46,5% en bij vrijheidsstraffen korter dan 6 maanden betreft dat 56,4%.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat er teveel tijd en bureaucratie gaat zitten in de communicatie tussen reclassering en openbaar ministerie. Om de communicatie tussen openbaar ministerie en reclassering sneller te laten verlopen, zijn verschillende maatregelen getroffen. Er zijn concrete afspraken gemaakt over het informeren van ketenpartners bij overtreding van voorwaarden. De ketenprocesmedewerker bij het openbaar ministerie zorgt, in zijn spilfunctie, voor snelle afhandeling van toezichten. Daarnaast wordt het berichtenverkeer tussen de ketenpartners gedigitaliseerd. Dit leidt tot snellere communicatie en de inhoud van de adviesrapporten van de reclassering is toegesneden op de vraag van de rechterlijke macht.

Deze leden vragen voorts of de landelijke normtijden voor advies en toezicht worden gehaald. Er is verbetering zichtbaar in het realiseren van de normtijden, maar de afgesproken normen worden nog niet altijd gehaald. In 2011 zal dit verder worden gemonitord.

De leden van de CDA-fractie vragen naar enkele voorbeelden van in een vonnis gespecificeerde voorwaarden. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van rechterlijke uitspraken waarbij een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd met bijzondere voorwaarden. De formulering van de bijzondere voorwaarde(n) is letterlijk uit het vonnis of arrest overgenomen, zoals dat op de website *rechtspraak.nl* is gepubliceerd.

- Gerechtshof Arnhem, 5 oktober 1999 (LJN: AB3128)
«dat de veroordeelde gedurende de proeftijd op geen enkele wijze ten behoeve van enige bedrijfsuitoefening dieren zal houden.»
- Rechtbank Arnhem, 29 maart 2006 (LJN: AV7391)
«Veroordeelde dient zich gedurende de proeftijd te gedragen naar de voorschriften en aanwijzingen die haar door of namens de Reclassering Nederland zullen worden gegeven, ook als dit zal inhouden het ondergaan van een ambulante behandeling bij GGzE te Eindhoven of een andere, vergelijkbare instelling, en/of het gebruik van de voorgeschreven medicijnen en/of het bij zich dragen van haar mobiele telefoon, voor zover en voor zolang dat door genoemde instelling nodig wordt geacht.»
- Rechtbank Leeuwarden, 30 januari 2007 (LJN: AZ7264)
«Stelt als bijzondere voorwaarde, dat de veroordeelde:

- zich bij het ingaan van de proeftijd meldt bij Reclassering Nederland te Leeuwarden;
- ervoor zorgt dat hij gedurende de proeftijd bereikbaar is voor deze reclasseringsinstelling;
- zich gedurende de proeftijd gedraagt naar de voorschriften en aanwijzingen hem te geven door of namens genoemde reclasseringsinstelling, hetgeen mede in kan houden dat hij een ambulante behandeling ondergaat bij de AFPN of een soortgelijke instelling. Draagt genoemde reclasseringsinstelling op de veroordeelde bij de naleving van de voorwaarden hulp en steun te verlenen. Stelt voorts als bijzondere voorwaarde, dat de veroordeelde zich gedurende de eerste drie maanden van de proeftijd onder elektronisch toezicht zal stellen, met inachtneming van hetgeen op basis daarvan tussen de veroordeelde en Reclassering Nederland nader zal worden overeengekomen.»
- Rechtbank Den Haag, 5 november 2009 (LJN: BK2196)
 - «onder de bijzondere voorwaarde dat de veroordeelde zich gedurende de proeftijd zal gedragen naar de voorschriften hem te geven door of namens de Reclassering Nederland, ressort Den Haag, waaronder het Psycho-medisch centrum Parnassia te 's-Gravenhage, zolang die instelling zulks nodig acht, ook als dat inhoudt begeleiding door en/of (ambulante) behandeling bij Ambulante Forensische Psychiatrie Noord (AFPN) en ook als dat inhoudt elektronisch toezicht met GPS gedurende maximaal 6 maanden bij aanvang van het toezicht;»
- Rechtbank Rotterdam, 6 april 2010 (LJN: BM0130)
 - «stelt als bijzondere voorwaarden:
 - een locatieverbod, een meldingsgebod en een middelenverbod, inhoudende:
 - het verbod dat de veroordeelde zich gedurende de periode van 30 april 2010 tot en met 31 december 2010 bevindt op de tien evenementen zoals genoemd in de bij dit vonnis behorende bijlage;
 - het gebod dat de veroordeelde zich meldt op de dagen en tijdstippen waarop deze tien evenementen plaatsvinden, bij een politiebureau genoemd in de bij dit vonnis behorende bijlage;
 - het verbod dat de veroordeelde in publiek toegankelijke ruimten op de dagen en de tijdstippen waarop de tien evenementen zoals genoemd in de bij dit vonnis behorende bijlage plaatsvinden alcohol en drugs gebruikt»
- Rechtbank Utrecht, 5 juli 2010 (LJN: BN2405)
 - « stelt als bijzondere voorwaarden:
 - dat verdachte zich tijdens de proeftijd moet gedragen naar de voorschriften en aanwijzingen die worden gegeven door of namens Reclassering Nederland, ook als dat inhoudt dat verdachte zich onder behandeling moet stellen bij De Waag;
 - dat verdachte zich gedurende het eerste jaar van de proeftijd zal onthouden van het op welke wijze dan ook anders dan via zijn advocaat – persoonlijk, schriftelijk, telefonisch of anderszins contact opnemen met zijn ex-echtgenote [verdachtex-echtgenote]»
- Rechtbank Breda, 2 september 2010 (LJN: BN5667)
 - «stelt als bijzondere voorwaarden:
 - dat verdachte zich tijdens de proeftijd moet gedragen naar de voorschriften en aanwijzingen die worden gegeven door of namens Reclassering Nederland;
 - dat verdachte zich binnen drie dagen na het onherroepelijk worden van dit vonnis zal melden bij deze reclasseringsinstelling;
 - dat verdachte moet deelnemen aan de gedragsinterventie ART (agressieregulatietraining);
 - dat verdachte zich gedurende de proeftijd ambulant laat behandelen door de GGZ Breburg of een soortgelijke instelling zolang Reclassering Nederland dat noodzakelijk acht;

- draagt de reclasseringsinstelling op om aan verdachte hulp en steun te verlenen bij de naleving van deze voorwaarden;»
- Gerechtshof Leeuwarden, 18 oktober 2010 (LJN: BO0970)
 - «stelt als bijzondere voorwaarden:
 - dat de veroordeelde zich zal stellen onder toezicht van de Stichting Reclassering Nederland en zich zal gedragen naar de aanwijzingen van die instelling, ook indien dit inhoudt het volgen van een behandeling bij de Ambulante Forensische Psychiatrie Noord-Nederland (AFPN) te Assen, dan wel bij een andere, soortgelijke instelling, zulks zolang Reclassering Nederland of een door haar aan te wijzen andere reclasseringsinstelling dat gedurende de proeftijd nodig acht, met opdracht aan die instelling als bedoeld in artikel 14d van het Wetboek van Strafrecht;
 - dat de veroordeelde op geen enkele wijze (middellijk dan wel onmiddellijk) contact mag opnemen met het slachtoffer [bena-deelde] en haar familie, noch in persoon, noch via (een) ander(en), noch telefonisch, per e-mail, per post of op andere wijze (contact-verbod);
 - dat de veroordeelde zich niet mag begeven in de gemeente [gemeente] (locatieverbod)»
- Rechtbank Utrecht, 12 november 2010 (LJN: BO4957)
 - «-stelt als bijzondere voorwaarde:
 - dat verdachte zich tijdens de proeftijd moet gedragen naar de voorschriften en aanwijzingen die worden gegeven door of namens Reclassering Nederland;
 - dat verdachte zal deelnemen aan de gedragsinterventie Training Cognitieve Vaardigheden;
 - dat verdachte zich voor de duur van de proeftijd zal onthouden van contact met de heer [aangever 1].»
- Rechtbank Alkmaar, 28 december 2010 (LJN: BO9231)
 - «Stelt als bijzondere voorwaarden:
 - dat de veroordeelde zich zal gedragen naar de aanwijzingen, die de veroordeelde zullen worden gegeven door of namens Palier forensische en intensieve zorg, zolang deze instelling dit, in overleg met de officier van justitie te Alkmaar, noodzakelijk oordeelt.
 - dat de veroordeelde zich houdt aan de meldplicht zoals omschreven in het reclasseringsadvies d.d. 13 december 2010.
 - dat de veroordeelde zich zal laten behandelen door de GGZ of een soortgelijke instelling.
 - dat de veroordeelde zich tevens zal laten behandelen door de Brijder Verslavingszorg of een soortgelijke instelling.
 - dat de veroordeelde zich zal houden aan een alcoholverbod.»

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over het terugdringen van verslaving in het kader van de bestraffing met bijzondere voorwaarden. De voorwaardelijke veroordeling is zeker een geschikt kader voor een verslavingsbehandeling. Maar het is niet het enige kader. Ook de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders kan er mede toe strekken een bijdrage te leveren aan de oplossing van verslavingsproblematiek (zie artikel 38m, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht). In het wetsvoorstel zijn drie zorgvoorwaarden geformuleerd waarbinnen een verslavingsbehandeling plaats kan vinden: klinische behandeling (opname in een zorginstelling), ambulante behandeling of het verblijven in een instelling voor begeleid wonen/maatschappelijke opvang. Een detox-behandeling kan onderdeel zijn van de verslavingsbehandeling. Op deze wijze kan met een stok achter de deur gewerkt worden aan gedragsverandering, waaronder werken aan verslavingsproblematiek. In het kader van een voorwaardelijke veroordeling wordt door de rechter regelmatig het volgen van een verslavingsbehandeling als bijzondere voorwaarde opgelegd. De doelstelling voor 2011 is het realiseren van een

verdubbeling van het aantal toeleidingen naar verslavingszorg onder justitiële titel ten opzichte van het jaar 2008. Dit betekent concreet dat jaarlijks 6000 verslaafden naar zorg worden toegeleid ten opzichte van 3000 verslaafden in 2008.

Herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade

De leden van de fracties van de PvdA, de PVV, de SP en de SGP stellen enkele vragen over het herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade als bijzondere voorwaarde.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het slachtoffer betrokken wordt bij de voorwaarde van het herstellen van schade. Het opleggen van deze voorwaarde ligt alleen in de rede indien door het slachtoffer is aangegeven dat hij aan de uitvoering van deze voorwaarde wil meewerken. In veel gevallen zal het slachtoffer bij de rechter hebben gevraagd om vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade. Het slachtoffer doet dit doorgaans door zich als benadeelde partij te voegen in het strafproces. De strafrechter kan dan de vordering van de benadeelde partij toewijzen en legt in de praktijk daarbij tevens veelal de schadevergoedingsmaatregel op (artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht). Dit houdt in dat de overheid (het Centraal Justitieel Incassobureau) ten behoeve van het slachtoffer de door de rechter toegekende schadevergoeding bij de veroordeelde probeert te innen. In deze gevallen is het opleggen van het vergoeden of herstellen van de schade *als bijzondere voorwaarde* niet meer aan de orde. Het kabinet verwacht dan ook dat het opleggen van de bijzondere voorwaarde tot herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade slechts in uitzonderlijke omstandigheden aan de orde zou kunnen zijn. Voorstelbaar is dat, indien bijvoorbeeld de verdachte over zeer beperkte financiële middelen beschikt en naar verwachting niet in staat zal zijn om een schadevergoeding te betalen, bekeken wordt of het herstel van de schade tot de mogelijkheden behoort. De leden van de SP-fractie vragen of dat dan het schoonmaken van een bushokje kan zijn wanneer dat door een veroordeelde is beklad. Dat lijkt mij een goed voorbeeld. Ook het door deze leden genoemde verven van iemands huis, wanneer dat is beklad, is een goed voorbeeld. De leden van de SP-fractie vragen voorts of het bij schadeherstel gaat om werken voor de gemeenschap, zoals bij een taakstraf. Hoewel de aard van de werkzaamheden kan overeenkomen, zijn er tussen het schadeherstel als bijzondere voorwaarde en de taakstraf wezenlijke verschillen. Bij het schadeherstel bestaat er een direct verband tussen de werkzaamheden en de schade die is veroorzaakt. Bij de taakstraf kunnen, maar hoeven de werkzaamheden niet gericht te zijn op het herstellen van enige schade. Voorts is er bij de taakstraf sprake van het werken voor de gemeenschap, terwijl bij schadeherstel als bijzondere voorwaarde de werkzaamheden kunnen worden verricht ten behoeve van een particulier slachtoffer. De vraag van de leden van de PVV-fractie of de bereidheid van de veroordeelde een voorwaarde is om deze bijzondere voorwaarde op te kunnen leggen, beantwoord ik bevestigend. De verdachte/veroordeelde moet niet alleen bereid zijn om de voorwaarde uit te voeren, hij moet er ook toe in staat zijn. Het slachtoffer hoeft geen genoegen te nemen met gebrekkig herstel. Dit brengt mee dat het opleggen van deze voorwaarde in de meeste gevallen slechts mogelijk zal zijn als het gaat om relatief eenvoudige werkzaamheden waarmee de schade kan worden hersteld. De leden van de PvdA-fractie vragen of de zaak opnieuw voor de rechter komt, als de voorwaarde niet uitgevoerd kan worden. Indien de veroordeelde de voorwaarde niet naleeft, kan de rechter de voorwaarde wijzigen of de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf gelasten. De rechter kan dan bijvoorbeeld de bijzondere voorwaarde om de schade te herstellen wijzigen in de voorwaarde om de schade te vergoeden. In het geval waarin de rechter zou overwegen om schadeherstel als bijzondere voorwaarde op te leggen, ligt het evenwel meer voor de hand dat hij

eveneens schadevergoeding als bijzondere voorwaarde opneemt, voor het geval er geen sprake is van adequaat herstel van de schade. Deze leden vragen voorts of het herstellen van de schade in de plaats kan komen van civielrechtelijke schadevergoeding. Ook de leden van de SGP-fractie stellen nog enkele vragen over de verhouding van deze voorwaarde tot de schadevergoeding. Zoals ik hiervoor aangaf, kan een slachtoffer van een strafbaar feit zich als benadeelde partij voegen in het strafproces en de rechter om de vergoeding van de door hem gelede schade vragen. Het slachtoffer kan er ook voor kiezen zich niet te voegen in het strafproces, maar een civielrechtelijke zaak aan te spannen tegen de dader. In beide gevallen is het duidelijk dat het slachtoffer zijn schade vergoed wil zien en is het opleggen van schade*herstel* als bijzondere voorwaarde door de strafrechter niet (meer) aan de orde. De rechter kan ook niet een vordering tot vergoeding van schade afwijzen met het argument dat het hem wenselijker voorkomt dat de veroordeelde in staat wordt gesteld de schade te herstellen.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van de PvdA wat er gebeurt als een veroordeelde niet in staat is om deze voorwaarde uit te voeren, terwijl dat niet aan hem te wijten is. Voor deze bijzondere voorwaarde geldt hetzelfde als voor andere bijzondere voorwaarden: als de veroordeelde buiten zijn schuld een voorwaarde niet heeft kunnen naleven, dan heeft dit in beginsel voor de veroordeelde geen gevolgen.

Locatieverbod

De leden van de PvdA-fractie vragen welke mogelijkheden er nog meer zijn, anders dan een huisarrest, om een locatieverbod op te leggen. Ik begrijp de vraag van deze leden zo, dat zij doelen op het locatie*gebod* en niet het locatie*verbod*. Een andere mogelijkheid van een locatie*gebod*, anders dan huisarrest, zou bijvoorbeeld de verplichting kunnen zijn om Nederland niet te verlaten, tenzij daarvoor toestemming is verkregen van de reclassering. Een dergelijk gebod zou aan de orde kunnen zijn in een geval waarin de veroordeelde regelmatig naar het buitenland is gereisd en daar strafbare feiten heeft gepleegd. Daarbij zou onder andere kunnen worden gedacht aan personen die in Nederland worden veroordeeld voor zedenmisdrijven die in een bronland voor kindersekstoerisme zijn gepleegd. In dit verband breng ik graag nog het volgende naar voren. Tijdens het algemeen overleg op 2 december 2010 met de Tweede Kamer over de voortgang van de aanpak van kinderpornografie heb ik, in antwoord op een vraag van het lid Arib, toegezegd de mogelijkheden tot invoering van een reisverbod als bijkomende straf welwillend te zullen bezien (Kamerstukken II 2010–2011, 32 500 VI, nr. 75). Naar mijn mening vormt de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid tot het opleggen van een locatie*gebod* tevens een instrument waarmee wordt voldaan aan de oogmerken van het voorstel voor een reisverbod van het lid Arib. Het is uiteraard ter beoordeling van de rechter om de proportionaliteit van een dergelijk gebod vast te stellen.

De leden van de PVV-fractie stellen enkele vragen over de mogelijkheid dat aan de veroordeelde de voorwaarde wordt opgelegd dat hij niet terugkeert in de woning en wijk waar hij zijn misdrijven heeft gepleegd. Zoals bij alle justitiële voorwaarden het geval is, is het aan de veroordeelde om de opgelegde voorwaarden na te leven. De veroordeelde die toch terugkeert in zijn woning en wijk, schendt de opgelegde voorwaarde en kan rekenen op een reactie van justitie. De veroordeelde zal zich dus moeten inspannen om alternatieve woonruimte te vinden. Hierbij kan de reclassering behulpzaam zijn. Indien de veroordeelde niet kan terugkeren naar zijn woning en niet in een zorginstelling dient te verblijven, moet de gemeente waar betrokkene zich zal vestigen zorgdragen voor huisvesting, ook als er nog sprake is van een justitiële titel. De veroordeelde zal zich moeten inschrijven als woningzoekende. Voor toewijzing van een

huurwoning gelden de reguliere afspraken, ook wat betreft een urgentieverklaring. De veroordeelde betaalt zelf de kosten van huisvesting.

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 veroordeelde en stellen daar enkele vragen over. In de eerste plaats merk ik op dat een meldplicht kan worden opgelegd om structuur aan te brengen in het leven van de veroordeelde, maar dat de belangrijkste functie van een meldplicht is dat deze een bijdrage levert aan het voorkomen dat de betrokkene zich aan het zicht van reclassering en politie onttrekt. De reclassering is een groot voorstander van een meldplicht bij de reclassering omdat dit de effectiviteit van het toezicht bevordert. De meldplicht betekent niet dat veroordeelde zich dagelijks moet melden. De veroordeelde meldt zich bij de instantie waarvan de rechter heeft bepaald dat hij of zij zich daar dient te melden, over het algemeen bij de reclassering of de politie. Het is thans gebruikelijk dat de reclassering, indien zij reclasseringstoezicht aangewezen acht, de rechter adviseert om een meldplicht bij de reclassering op te leggen. De frequentie van de meldplicht wordt vervolgens door de reclassering bepaald op basis van de drie toezichtvarianten. De toezichtvarianten worden bepaald met behulp van diagnostisch instrumentarium van de reclassering. Hoe hoger het risico, hoe intensiever het contact is. Dit geeft de reclasseringswerker voldoende ruimte voor het uitvoeren van het toezicht. Wekelijks melden bij de reclassering is de hoogste standaardnorm, maandelijks contact is de laagste standaardnorm. Een dagelijkse contactfrequentie is uitzonderlijk.

Drugs- en alcoholverbod

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de controle van het drugs- en alcoholgebruik plaatsvindt. De reclassering gebruikt één type urinecontrole waarmee zowel alcohol als drugs zijn op te sporen tot 72 uur na het gebruik. Deze controle wordt altijd onaangekondigd uitgevoerd. De frequentie waarmee de urinecontrole wordt ingezet, hangt af van de intensiteit van het toezicht en varieert van wekelijks tot maandelijks.

Ambulante behandeling

De leden van de VVD-fractie verzoeken het kabinet toe te lichten wat volgens haar de meest voorkomende redenen zijn waarmee rekening zou moeten worden gehouden als een veroordeelde weigert om (nog langer) medicijnen in te nemen. Hierover is in zijn algemeenheid geen stellige uitspraak te doen. Het is uiteindelijk aan de rechter om de redenen die de veroordeelde noemt, te beoordelen. Hierbij is het kader waarbinnen het medicijngebruik als onderdeel van de behandeling is voorgeschreven, van betekenis. Aan de ene kant vormt het weigeren van het innemen van medicijnen, zeker als dat een wezenlijk onderdeel is van de behandeling, een overtreding van de bijzondere voorwaarden. Aan de andere kant bestaat er in dit kader geen bevoegdheid tot dwangmedicatie. De toetsende rol van de rechter is een waarborg om te voorkomen dat een dwangsituatie ontstaat bij de weigering medicijnen in te nemen vanwege de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf als stok achter de deur. Wat betreft de noodzaak van het innemen van medicijnen als onderdeel van de behandeling, zal de rechter zich uiteraard moeten baseren op de opvattingen van de ter zake deskundigen.

Deze leden vragen voorts of het bepaalde in de artikelen 14c, tweede lid, sub 15° en artikel 15a, derde lid, sub 11° Sr toestaat dat de voorwaarde wordt opgelegd om onderwijs te volgen in brede zin. Het is op zich juist dat deze bepalingen toestaan dat een verplichting tot het volgen van onderwijs wordt opgelegd, maar ik plaats daarbij wel de kanttekening dat

het hierbij gaat om een vorm van bestraffing waarbij de bijzondere voorwaarden in het teken staan van gedragsverandering en het aanpakken van individuele criminogene factoren. Dat veronderstelt een directe relatie tussen de op te leggen voorwaarde en de individuele problematiek en het gepleegde strafbare feit. Het is de vraag of de rechter zal vinden dat een verplichting tot het volgen van onderwijs in brede zin in voldoende directe relatie staat tot het gepleegde strafbare feit en de individuele problematiek.

Of het succesvol afronden van een onderwijstraject als voorwaarde kan worden opgelegd, hangt uiteraard samen met wat onder succesvol afronden zou worden verstaan. Het slagen voor examens en testen kan nu eenmaal moeilijk worden afgedwongen.

In het kader van de uitvoering van de motie van het lid Marcouch c.s. (Kamerstukken II 2010–2011, 32 500 VI, nr. 63) zal het kabinet zijn standpunt bepalen over de «terbeschikkingstelling van het onderwijs» als aanvulling op het huidige drang- en dwangarsenaal met betrekking tot jeugdigen. De uitvoering van de motie zal worden meegenomen bij de invulling van de aangekondigde regeling van de strafdienstplicht, zoals die in het regeerakkoord is voorzien (Kamerstukken II 2010–2011, 32 417, nr. 14, blz. 32). Naar verwachting zal de Tweede Kamer nog voor de zomer hierover nader worden geïnformeerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij het innemen van medicatie als onderdeel van een als bijzondere voorwaarde opgelegde behandeling nog sprake is van een keuzemogelijkheid voor de veroordeelde. Zoals bij alle bijzondere voorwaarden het geval is, wordt ook bij de voorwaarden van het ondergaan van een behandeling aan de veroordeelde gevraagd of hij bereid is deze voorwaarde na te leven. In de gevallen dat het innemen van medicijnen deel uitmaakt van de behandeling is het van belang dat de justitiabele wordt gevraagd of hij ook daartoe bereid is. Geeft de justitiabele aan dat hij daartoe niet bereid is, dan is het opleggen van deze voorwaarde niet aan de orde. In het kader van de voorwaardelijke veroordeling bestaat immers niet een bevoegdheid om een behandeling en het innemen van medicatie af te dwingen. De justitiabele stemt dus in met de behandeling en de medicatie en daarom is er ook geen sprake van een inbreuk op de artikelen 8 van het EVRM en 11 van de Grondwet. Dat de justitiabele zich hierbij in zijn keuzemogelijkheden beperkt zou voelen, doordat bij gebrek aan zijn bereidheid om de voorwaarden na te leven, een onvoorwaardelijke gevangenisstraf kan worden opgelegd, is inherent aan het gegeven dat het gaat om de berechting van een door de justitiabele gepleegd strafbaar feit, waarvoor een passende bestraffing geboden is.

Uitspraken van het EHRM, als gevolg waarvan het opleggen als bijzondere voorwaarde van een behandeling die het innemen van medicijnen mee kan brengen, niet zou zijn toegestaan, zijn mij niet bekend. De jurisprudentie van het EHRM heeft veeleer betrekking op gevallen waarin het ondergaan van een behandeling of medische ingreep is afgedwongen en de waarborgen die daarbij in acht genomen moeten worden.

Deze 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. Dat zou alleen kunnen indien het innemen van anticonceptie medicatie onderdeel is van een behandeling van bij de betrokkene aanwezige gedragsproblematiek. Mij zijn geen behandelingen bekend die in justitieel kader worden uitgevoerd waarbij een dergelijke medicatie wordt voorgeschreven. Overigens zou ook voor deze voorwaarde gelden dat de betrokkene daarmee instemt.

De leden van de SP-fractie vragen wat ermee wordt bedoeld dat een lopende behandeling die in het kader van een voorwaardelijke straf wordt voortgezet binnen de indicatiestelling moet vallen. Het kabinet erkent het

belang van continuïteit van zorg. Het kan voorkomen dat een verdachte zich in een regulier zorgtraject bevindt. Indien blijkt dat dit zorgcontact effectief verloopt, kan de rechter besluiten dat het lopende zorgcontact gecontinueerd dient te worden in het kader van een voorwaardelijke straf. Het voordeel van continuering van een bestaand zorgtraject met daaraan verbonden reclasseringstoezicht is dat er een stok achter de deur is dat veroordeelde de behandeling voortzet. Het gaat bij dergelijke zorg in justitiële kaders om forensische zorg in de zin van het wetsvoorstel forensische zorg (Kamerstukken II, 32 398). Dat wetsvoorstel voorziet in een indicatiestelling. Door middel van een indicatie wordt vastgesteld welke forensische zorg een verdachte of gedetineerde nodig heeft. Het voortzetten van een lopende behandeling in het kader van een voorwaardelijke straf heeft alleen zin als de doelen van het opleggen van bijzondere voorwaarden verbonden aan de voorwaardelijke straf bereikt kunnen worden. Daarom moet het voortzetten van een lopende behandeling dus binnen de indicatiestelling vallen.

Ook vragen deze leden waarom het 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. In het kader van het nieuwe stelsel van forensische zorg koopt het ministerie van Veiligheid en Justitie forensische zorg in bij een breed scala aan zorginstellingen. Het aantal zorginstellingen bij wie Justitie zorg inkoopt is sterk gestegen. In 2008 is bij 64 zorginstellingen forensische zorg ingekocht. In 2009 zijn er 80 contractspartijen en in 2010 zijn er met 88 instellingen contracten gesloten. Uitgangspunt is dat forensische zorg alleen wordt verleend door zorgaanbieders die een contract met justitie gesloten hebben. Daarmee kan verzekerd worden dat de behandeling voldoet aan de in het kader van de forensische zorg gestelde eisen. Naast het sturen op kwaliteit, wordt hiermee ook een efficiënte benutting van de capaciteit van de forensische zorg bereikt. In uitzonderingsgevallen kan een justitiabele forensische zorg ontvangen van een zorgaanbieder met wie geen contract is afgesloten, bijvoorbeeld als het zorgaanbod op dat moment in de desbetreffende regio niet aanwezig is.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of er voldoende bedden zijn en worden ingekocht voor de veroordeelden die naast een verslaving kampen met psychiatrische problemen en/of verstandelijke beperkingen. Voor 2010 is gebleken dat voldoende behandelingen en plaatsen zijn ingekocht voor veroordeelden die naast een verslaving kampen met psychiatrische problemen en/of verstandelijke beperkingen. Voor 2011 worden meer intramurale plaatsen en ambulante zorg ingekocht. Daarbij worden extra nieuwbouwplaatsen gerealiseerd in 2011 voor justitiabelen met een licht verstandelijke beperking en een ernstige gedragsstoornis. Door de uitbreiding van dit zorgaanbod worden wachtlijsten zo veel mogelijk voorkomen.

De leden van de SGP-fractie vragen of met de voorwaarde van opneming van de veroordeelde in een zorginstelling hetzelfde wordt bedoeld als met de voorwaarde van «opneming in een inrichting ter verpleging». Dat is juist. In artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht is thans nog de voorwaarde van opneming in een inrichting ter verpleging opgenomen. In verband met de nieuwe terminologie, zoals die ook in het wetsvoorstel forensische zorg wordt gebruikt, wordt niet langer gesproken van opname in een inrichting ter verpleging, maar van opneming in een zorginstelling (zie de toelichting bij artikel I, onderdeel C, in de memorie van toelichting, blz. 21). Hiermee is niet beoogd een andere strekking en betekenis te geven aan deze voorwaarde. Het betreft hier dus geen materiële wijziging van deze voorwaarde.

Voorts vragen deze leden of deze voorwaarde ook kan inhouden dat iemand wordt verplicht deel te nemen aan een (intern) programma voor

re-integratie gedurende een bepaalde tijd. De opname in een zorginstelling brengt inderdaad mee dat de veroordeelde zich onderwerpt aan het aldaar geldende regime en programma. Het doel van de opname is immers dat de veroordeelde wordt behandeld voor de bij hem aanwezige problematiek met het oog op het voorkomen van recidive.

Het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang

De leden van de PvdA-fractie vragen of deze voorwaarde meebrengt dat anderen dan de reclasseringsmedewerker toezicht houdt op de veroordeelde. Dat is niet het geval. Verantwoordelijk voor het toezicht is steeds de reclassering onder de algemene verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie. Indien deze voorwaarde is opgelegd, maken de reclassering en de begeleider van de instelling bij aanvang van het justitiële traject wel afspraken met elkaar. De instelling informeert de reclassering over de voortgang van de behandeling, inclusief eventuele (dreigende) overtreding van bijzondere voorwaarden of ander afwijkend gedrag.

Het deelnemen aan een gedragsinterventie

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel gedragsinterventies er inmiddels zijn erkend en hoe vaak zij worden opgelegd. De Erkenningscommissie Gedragsinterventies heeft op dit moment zes gedragsinterventies voor volwassenen volledig erkend. Toegewerkt wordt naar een aanbod van tien gedragsinterventies voor volwassenen. In 2009 hebben ongeveer 1000 personen deelgenomen aan een gedragsinterventie. De interventies worden zowel intramuraal als extramuraal uitgevoerd. De praktijk leert dat het aantal deelnemers toeneemt naarmate een interventie langer als erkende interventie operationeel is. Zo is de training cognitieve vaardigheden voor verstandelijk minder begaafden eind 2008 volledig erkend, in 2009 voor tien groepen uitgevoerd en in 2010 voor 25 groepen (waarvan 13 extramuraal). Een dergelijke groei past bij het streven van het kabinet om het werken aan gedragsbeïnvloeding door middel van bijzondere voorwaarden te stimuleren en 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, de PvdA-fractie, de PVV-fractie en de SP-fractie stellen enkele vragen over de bijzondere voorwaarde van het voldoen aan een vertrekplicht op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Met name worden vragen gesteld over de effectiviteit van deze maatregel en de meerwaarde in de praktijk. De meerwaarde van deze bijzondere voorwaarde is voor deze leden terecht een wezenlijk aandachtspunt. Dat is zij ook voor mij. Nadere analyses van de mogelijkheden om deze voorwaarde toe te passen hebben uitgewezen dat zij binnen de kaders van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling in de praktijk geen meerwaarde van betekenis zal hebben. Tegelijkertijd wordt met een dergelijke voorwaarde wel het proces van het uit- en afstellen en het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling belast. In de tegelijkertijd met deze nota bij de Tweede Kamer ingediende (tweede) nota van wijziging is daarom dit onderdeel van het wetsvoorstel komen te vervallen. In de plaats daarvan komt het kabinet met een ander voorstel, dat meer recht doet aan het karakter van de voorwaardelijke invrijheidstelling en tevens een bijdrage kan leveren aan de bereidheid van illegale vreemdelingen om Nederland te verlaten. Dit voorstel houdt in dat bij de voornoemde nota van wijziging illegale vreemdelingen voortaan worden uitgesloten van voorwaardelijke invrijheidstelling. Voor een nadere toelichting op dit voorstel verwijs ik naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Nu dit onderdeel van het wetsvoorstel komt te vervallen, zal ik niet verder op de hierover gestelde vragen ingaan.

Andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende

De leden van de CDA-fractie vragen of voorbeelden kunnen worden gegeven van «andere voorwaarden» waaraan gedacht kan worden. In het merendeel van de gevallen waarin de rechter thans nog «andere gedragsvoorwaarden» oplegt, gaat het om de voorwaarden die in dit wetsvoorstel in de wet worden opgenomen, zoals een contactverbod, een meldplicht, ambulante behandeling etc. De wet laat de rechter vrij in de keuze welke voorwaarde passend en geboden wordt geacht. Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad moet het wel steeds gaan om een voorwaarde die betrekking heeft op het gedrag van de veroordeelde, dat wil zeggen de handel en wandel van de veroordeelde thuis en in de samenleving (HR 15 maart 1926, NJ 1926, 422) en gedrag waartoe de veroordeelde uit een oogpunt van betamelijkheid is gehouden (HR 25 juni 1963, NJ 1964, 311). Bij het opleggen van bijzondere voorwaarden wordt steeds een proportionaliteitstoets verricht. De eventuele inbreuk die een bijzondere voorwaarde maakt op een verdragrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht is daarbij een wezenlijk punt van afweging. Met dit wetsvoorstel wordt een aantal bijzondere voorwaarden in de wet verankerd. Voor de voorwaarden die niet expliciet in de wet zijn genoemd, blijft de mogelijkheid bestaan dat de rechter deze oplegt. Er bestaat geen lijst van de andere voorwaarden, de rechter is immers vrij daar zelf invulling aan te geven. Een aantal opvallende voorbeelden van hoe creatief de rechter hier in het verleden mee is omgegaan, zijn de volgende bijzondere voorwaarden: het teruggeven van een hondje, een kruising tussen een Chihuahua en een Yorkshire terriër (Gerechtshof Arnhem, 24 november 2006 (LJN: B11308)) en het cadeau doen van een legopakket ter waarde van f 100,= (Rechtbank Leeuwarden (Politierechter), 17 december 1999 (LJN: AA4009)).

5.2. Snel ingrijpen bij niet-naleven van de voorwaarden

De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie vragen, in het licht van het advies van de Raad van State, om een nadere toelichting dat de voorlopige tenuitvoerlegging van de niet ten uitvoer gelegde vrijheidsstraf op grond van het nieuwe artikel 14fa Sr in geval van het schenden van de algemene voorwaarde, niet onverenigbaar is met het onschuldbeginsel, zoals dat is neergelegd in artikel 6, tweede lid, van het EVRM. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het standpunt van de Raad van State niet wordt gedeeld. Het kabinet baseert zijn standpunt mede op de uitgebreide analyse die de Commissie Vrijheidsbeperking door voorwaarden in zijn rapport heeft gemaakt van de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf in relatie tot het onschuldbeginsel.¹ In zijn rapport heeft deze commissie zich de vraag gesteld of uit het EVRM voortvloeit dat tenuitvoerlegging wegens overtreding van de algemene voorwaarde alleen kan worden bevolen op basis van een onherroepelijk veroordeling door de rechter. Om deze vraag te beantwoorden gaat de commissie uitgebreid in op een aantal uitspraken van het EHRM. De meest relevante uitspraak is in dit verband de uitspraak van 3 oktober 2002 in de zaak *Böhmer tegen Duitsland*, omdat deze zaak betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegde straf. Voor het einde van de proeftijd werd Böhmer verdacht van het plegen van een nieuw strafbaar feit, waarvoor hij werd vervolgd. Die strafvervolgung was nog gaande op het moment dat de rechter de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf beval. De rechter overwoog daarbij dat hij zekerheid had verkregen dat Böhmer zich schuldig had gemaakt aan een nieuw strafbaar feit. Dat achtte het EHRM in strijd met het onschuldbeginsel. Het EHRM overwoog daarbij: «The presumption of innocence

¹ Rapport van de Commissie Vrijheidsbeperking, *Vrijheidsbeperking door voorwaarden. De voorwaardelijke veroordeling en haar samenhang met de taakstraf, de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling.*, ministerie van Justitie, Den Haag 2003.

will be violated if a judicial decision or a statement by a public official concerning a person charged with a criminal offence reflects an opinion that he is guilty before he has been proved guilty according to law. It suffices, even in the absence of any formal finding, that there is some reasoning suggesting that the court or the official regards the accused as guilty.» (§ 54). Het Hof vervolgde: «The Court has emphasised the importance of the choice of words by public officials in their statements before a person has been tried and found guilty of a particular criminal offence (see the *Daktaras v. Lithuania* judgment of 10 October 2000, § 41).» (§ 56) De motivering van de rechter om de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf te bevelen was volgens het EHRM niet beperkt tot «assessing the applicant's personality or to describing a «state of suspicion» that the applicant had committed a criminal offence during his period of probation» (§ 64), maar kwam onmiskenbaar neer op een schuldigverklaring aan een strafbaar feit (§ 65).

De Commissie merkt over deze uitspraak van het EHRM het volgende op: «De nadruk die het Europese Hof legt op de «choice of words» maakt dat uit het arrest *Böhmer* niet de conclusie kan worden getrokken dat tenuitvoerlegging wegens het niet-naleven van de algemene voorwaarde slechts kan worden bevolen op grond van een onherroepelijk vonnis. De vraag die volgens het Europese hof moet worden beantwoord, is niet of een dergelijk aan de onherroepelijke veroordeling voorafgaand *bevel* in strijd is met de onschuldpresumptie, maar of in *the supporting reasoning* een schuldvaststelling in strijd met art. 6 lid 2 EVRM ligt besloten.»

Het belang dat het EHRM hecht aan het gebruik van de juiste formuleringen teneinde een schending van het onschuldbeginsel te voorkomen, zo voeg ik hier aan toe, wordt bevestigd in de zaak *Baars tegen Nederland* (EHRM 28 oktober 2003). Die zaak had geen betrekking op de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf, maar op een verzoek om schadevergoeding van een verdachte in een zaak waarin het openbaar ministerie niet ontvankelijk was verklaard in zijn vervolging. Het verzoek om schadevergoeding van Baars werd door de rechter afgewezen op grond van de motivering dat hij waarschijnlijk wel veroordeeld zou zijn, indien het openbaar ministerie ontvankelijk was geweest. Het EHRM vond die motivering in strijd met artikel 6, tweede lid, EVRM.

Op basis van zijn analyse van de EHRM-rechtspraak stelde de Commissie vast dat die rechtspraak veel ruimte laat voor onzekerheid en dat het casuïstische karakter van die rechtspraak daarbij de onzekerheid vergrootte. Niettemin concludeerde de commissie dat uit artikel 6 EVRM niet volgt dat de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegde straf wegens overtreding van de algemene voorwaarde, alleen kan worden bevolen op basis van een onherroepelijk veroordeling door de rechter. Voorts concludeerde de commissie dat de tenuitvoerlegging mag worden bevolen als het waarschijnlijk kan worden geacht dat de veroordeelde zich opnieuw schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit. Bij de verwoording van dat oordeel moeten de nodige reserves worden ingebouwd. Het oordeel mag niet de vorm aannemen van een definitieve vaststelling van schuld. De weg die het Europees Hof daarbij wijst, is dat de redengeving zich beperkt tot de vaststelling van een (ernstig) vermoeden, aldus de Commissie.

Deze conclusies zijn in de memorie van toelichting onderschreven. Ook het huidige kabinet onderschrijft deze nog steeds. Volgens het thans voorgestelde nieuwe artikel 14fa Sr kan de veroordeelde worden aangehouden en kan de rechter-commissaris de voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke opgelegde straf bevelen, in afwachting van een definitieve beslissing van de (zitting)rechter over die tenuitvoerlegging. Deze mogelijkheid zal met name een meerwaarde hebben in gevallen waarin de veroordeelde de bijzondere voorwaarden niet naleeft. In geval van overtreding van de algemene voorwaarde zal het in veel gevallen mogelijk zijn om de betrokkene in voorlopige hechtenis te nemen

en zit de betrokkene dus vast. In de gevallen waarin sprake is van het niet-naleven van de algemene voorwaarde wordt de beslissing over de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf meegenomen in de strafzaak betreffende het nieuwe strafbare feit. Indien de rechter een veroordeling uitspreekt voor het nieuwe strafbare feit, kan dan tevens de tenuitvoerlegging van de eerder opgelegde voorwaardelijke straf worden gelast. Mocht nu zich het geval voordoen dat er een verdenking bestaat van een nieuw strafbaar feit, gepleegd binnen de proeftijd, waarvoor de veroordeelde wordt vervolgd en er geen mogelijkheid van voorlopige hechtenis bestaat, maar het openbaar ministerie het niettemin nodig vindt om de veroordeelde (enige tijd) vast te zetten, dan kan toepassing worden gegeven aan het nieuwe artikel 14fa Sr. De rechter-commissaris toetst of er *ernstige redenen bestaan voor het vermoeden* dat de algemene voorwaarde niet is nageleefd. Er is dus geen sprake van het vaststellen van schuld door de rechter-commissaris, indien hij de voorlopige tenuitvoerlegging beveelt. De vaststelling door de rechter-commissaris blijft beperkt tot het beschrijven van een «state of suspicion» in de termen van het EHRM. De rechter die vervolgens moet oordelen over het nieuwe strafbare feit en de vordering tenuitvoerlegging, heeft met die vaststelling door de rechter-commissaris verder niets te maken. Hij kan immers tot de conclusie komen dat er geen of onvoldoende bewijs is voor het plegen van een strafbaar feit en in verband daarmee de vordering tenuitvoerlegging afwijzen.

Ik wijs er ten slotte op dat de juridische titel voor de voorlopige en definitieve tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf het oorspronkelijke vonnis is waarin de rechter de betrokkene schuldig heeft verklaard en heeft bepaald dat de opgelegde vrijheidsstraf niet ten uitvoer wordt gelegd, mits de veroordeelde zich aan de voorwaarden houdt.

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeveel van de gevallen waarin het openbaar ministerie een procedure tot tenuitvoerlegging is gestart, de rechter daarin is meegegaan. Over deze gevallen zijn geen cijfers beschikbaar.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie stellen enkel vragen over het percentage van 25% van de gevallen waarin voorwaarden niet werden nageleefd, maar geen procedure tot tenuitvoerlegging werd gestart door het openbaar ministerie. Met betrekking tot dit percentage plaats ik om te beginnen de kanttekening dat dit percentage is gebaseerd op een onderzoek van een beperkt aantal gevallen. Voorts is dit onderzoek inmiddels ook meer dan vijf jaar geleden uitgevoerd. Mijn indruk van de huidige praktijk is dat dit percentage is gedaald. Die indruk is met name gebaseerd op de ervaringen, die in de arrondissementen die de verbeterde werkwijze inzake de voorwaardelijke bestraffing in de praktijk hebben getoetst, zijn opgedaan. Cijfers die dit onderbouwen zijn echter niet beschikbaar.

Deze leden vragen verder naar de redenen om geen procedure tot tenuitvoerlegging te starten. Het voornoemde onderzoek bevat daarover weinig uitsluitel. In één geval was de veroordeelde overleden. Gegevens over de redenen waarom in andere gevallen de tenuitvoerleggingsprocedure niet is gestart, bevat het onderzoek niet. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, kan het feit dat de veroordeelde voor een nieuw strafbaar feit wordt vervolgd, waarvoor het opleggen van een lange gevangenisstraf kan worden verwacht, een reden zijn om af te zien van het vorderen van de tenuitvoerlegging van de reeds opgelegde (voorwaardelijke) straf, vanuit de gedachte dat dat weinig toevoegt aan de langdurige detentie die betrokkene zal moeten ondergaan. Het uitgangspunt moet echter altijd zijn dat ook in dergelijke gevallen een vordering tenuitvoerlegging wordt ingediend. Dat is immers de consequentie van

het niet-naleven van de voorwaarden, zoals het kabinet ook in de nota van wijziging tot uitdrukking heeft willen brengen.

Door de verdere implementatie van de maatregelen ter verbetering van de toepassing van bijzondere voorwaarden, waaronder dit wetsvoorstel, verwacht het kabinet dat het voornoemde percentage verder zal dalen. In alle arrondissementen wordt thans bij overtreding van de voorwaarden altijd overleg gevoerd tussen het openbaar ministerie en reclassering, voordat de reclassering een advies uitbrengt over tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. Het niet starten van een procedure tenuitvoerlegging om ongegronde redenen zou daarmee niet meer moeten voorkomen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe snel er zal kunnen worden opgetreden. In geval van het niet-naleven van de voorwaarden door de veroordeelde schept het wetsvoorstel de mogelijkheid om onmiddellijk op te treden in de vorm van de aanhouding van de veroordeelde. Die aanhouding is mogelijk zodra er een ernstig vermoeden rijst dat de veroordeelde een voorwaarde niet naleeft. Bij het geven van een bevel tot aanhouding zal steeds een afweging van belangen plaatsvinden. Aan de ene kant het belang van justitie in het algemeen en slachtoffers in het bijzonder bij het strikt naleven van de voorwaarden, aan de andere kant de belangen van de veroordeelde. In bijzondere omstandigheden zal de aanhouding ook kunnen plaatsvinden, indien het schenden van de voorwaarden dreigt. Als de veroordeelde bijvoorbeeld naar het buitenland wil vertrekken waardoor de aan hem opgelegde voorwaarden niet meer kunnen worden nageleefd, dan is aanhouding te overwegen.

Nadat de veroordeelde is aangehouden, kan vervolgens de rechter-commissaris de voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke opgelegde straf bevelen, in afwachting van een definitieve beslissing van de (zitting)rechter over die tenuitvoerlegging. Het gaat dus om voorlopige maatregelen, die een onmiddellijke reactie mogelijk maken op het niet-naleven van de voorwaarden. Die reactie loopt dus vooruit op de definitieve beslissing van de rechter over de door het openbaar ministerie ingediende vordering tot tenuitvoerlegging.

Er is hierbij geen sprake van de toepassing van snelrecht, omdat die term ziet op de versnelde *berechting* van strafbare feiten. Daar is, zoals in het voorgaande is toegelicht, bij een bevel tot voorlopige tenuitvoerlegging van de rechter-commissaris geen sprake van.

Wat de nota van wijziging betreft, begrijpen de leden van de SP-fractie het goed dat de rechter de vrijheid houdt om te beslissen dat een schending van de voorwaarden niet rechtvaardigt dat daarop de tenuitvoerlegging van de straf volgt. Met de nota van wijziging is beoogd de beoordelingsruimte van het openbaar ministerie in te kaderen, zonder dat dit op zich gevolgen heeft voor de beslissingsruimte van de rechter. De ernst van het schenden van de voorwaarden blijft dus een relevant toetspunt voor de rechter.

Deze leden stellen enkele vragen naar aanleiding van een bericht op de website van *de Telegraaf* over de nota van wijziging bij het wetsvoorstel. Op 16 december 2010 is vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie een persbericht uitgegaan met betrekking tot de nota van wijziging die op 26 november aan de Tweede Kamer was verzonden. De keuze om het persbericht in die week uit te doen gaan, hield daarmee verband dat ik mij gedurende die week op verschillende manieren heb uitgesproken over de positie van slachtoffers van strafbare feiten. Het onderwerp van de nota van wijziging bij het wetsvoorstel paste daar goed bij. Wat niet correct is weergegeven in de berichtgeving van de Telegraaf is de mededeling dat de nota van wijziging op 16 december naar de Tweede Kamer is verzonden. Dat was immers op 26 november al gebeurd. Er was dus geen

sprake van voornemen om op 16 december een nieuwe (tweede) nota van wijziging bij de Tweede Kamer in te dienen. De tweede nota van wijziging wordt thans samen met deze nota aan de Tweede Kamer aangeboden. Verder vragen deze leden in welke bepaling is geregeld dat het openbaar ministerie een dader die een bijzondere voorwaarde in zijn voorwaardelijke straf overtreedt direct moet oppakken. De nota van wijziging voegt een zin toe aan artikel 14h, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht waarmee is beoogd te regelen dat het openbaar ministerie in geval van de overtreding van bepaalde bijzondere voorwaarden, zoals een contactverbod of een locatieverbod, altijd een vordering tot tenuitvoerlegging indient bij de rechter. Het nieuwe artikel 14fa van het Wetboek van Strafrecht maakt het vervolgens mogelijk dat de veroordeelde onmiddellijk wordt aangehouden. In het voorgestelde artikel 14fa wordt vastgehouden aan het gebruik van de formulering dat het openbaar ministerie de aanhouding van de veroordeelde «kan» bevelen, omdat geenszins ondenkbaar is dat er naast het overtreden van de bijzondere voorwaarden ook sprake is van het plegen van een nieuw strafbaar feit, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Het heeft in dergelijke gevallen geen zin om het openbaar ministerie te verplichten de aanhouding van de veroordeelde te bevelen, terwijl de insluiting van de veroordeelde reeds op grond van de regeling van de voorlopige hechtenis mogelijk is.

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 vragen of het criterium betreffende de toepassing van de dadelijke uitvoerbaarheid van bijzondere voorwaarden en (reclasserings)toezicht betekent dat het niet voldoende is dat een slachtoffer van een pedoseksueel niet geconfronteerd wil worden met de dader, ook al levert dat geen direct gevaar op. Dat is op zich juist. De rechter zal moeten vaststellen of er, kort gezegd, ernstig recidivegevaar bestaat voor een zeden- of geweldsmisdrijf. De rechter zal dit doen aan de hand van de ernst van het gepleegde strafbare feit, de omstandigheden van het geval en de in het dossier aanwezige stukken over het recidivegevaar.

De leden van de SP-fractie vragen voor welke gevallen de dadelijke uitvoerbaarheid van de (bijzondere) voorwaarden en het reclasseringstoezicht een mogelijkheid is. Deze dadelijke uitvoerbaarheid is een mogelijkheid voor, kort gezegd, alle gevallen waarin er recidivegevaar bestaat voor gewelds- en/of zedenmisdrijven. Mijn indruk van de praktijk – het criterium wordt immers al gehanteerd voor de toepassing van een langere proeftijd bij een voorwaardelijke straf – is dat de rechter dit met name toepast in gevallen van veroordeling wegens (ernstige) zedenmisdrijven.

Deze leden vragen voorts binnen hoeveel tijd een hoger-beroepsrechter eventueel onterecht opgelegd reclasseringstoezicht ongedaan kan maken. In algemene zin valt daar niets over te zeggen. Het ongedaan maken van de dadelijke uitvoerbaarheid ligt met name voor de hand als het gerechtshof, nadat het het strafdossier heeft bestudeerd, tot een andere conclusie komt dan de rechtbank en de opgelegde straf niet in stand kan blijven. Dat kan geruime tijd duren.

Wat betreft schadevergoeding in een dergelijke situatie, waar deze leden naar vragen, is het zo dat uit artikel 5 EVRM volgt dat als een burger – naar later blijkt – ten onrechte is gearresteerd of gedetineerd, er recht op schadeloosstelling is. Uit dit artikel vloeit geen recht op schadevergoeding voort in geval aan de burger andere maatregelen ten onrechte zijn opgelegd. Artikel 89 van het Wetboek van Strafvordering voorziet dan ook

alleen in de mogelijkheid van schadevergoeding indien er schade is geleden als gevolg van enige vorm van *vrijheidsbeneming* en de zaak bijvoorbeeld eindigt in een vrijspraak. In geval van bijzondere voorwaarden en reclasseringstoezicht is er geen sprake van vrijheidsbeneming. Een civielrechtelijke schadeclaim behoort wel tot de mogelijkheden, maar dan zal de betrokkene wel moeten aantonen dat hij schade heeft geleden en dat deze schade het (directe) gevolg is van het feit dat hij – onrechtmatig – bijzondere voorwaarden heeft moeten naleven en onder reclasseringstoezicht heeft gestaan.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen of aan de deelname aan een leerproject als bijzondere voorwaarde de eis kan worden gekoppeld dat de betrokkene pas aan de voorwaarde heeft voldaan als er een diploma of getuigschrift is behaald. Deelnemers aan een gedragsinterventie ontvangen bij afronding van de interventie een deelnamecertificaat. Uitsluitend deelnemers die het *gehele* programma hebben doorlopen (en daarmee aan de voorwaarde hebben voldaan) ontvangen zo'n certificaat. Zoals ik hiervoor reeds heb opgemerkt in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie, is het slagen voor examens en testen moeilijk af te dwingen.

5.5. Wettelijke verankering van de bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling

De leden van de CDA-fractie vragen of toch niet dezelfde lijst van bijzondere voorwaarden in de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling zou moeten opgenomen als in de regeling van de voorwaardelijke veroordeling. Het kabinet kiest daar uitdrukkelijk niet voor. Tussen de doeleinden van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke veroordeling bestaan grote overeenkomsten, maar dat neemt niet weg dat er ook belangrijke verschillen zijn. De bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling staan in het teken van de begeleide terugkeer in de samenleving. Doelen zijn daarbij de beveiliging van de samenleving en het voorkomen van recidive. Bij de voorwaardelijke veroordeling gelden deze doelen ook, maar staan de bijzondere voorwaarden veel meer in het teken van een vorm van bestraffing die een alternatief is voor een gevangenisstraf. Dat maakt een aantal bijzondere voorwaarden ongeschikt als voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling, terwijl die bij een voorwaardelijke veroordeling juist wel voor de hand liggen. Het wetsvoorstel brengt dit verschil in karakter dus ook tot uitdrukking in de lijst met bijzondere voorwaarden.

In antwoord op enkele vragen van de leden van de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie over het voldoen aan een wettelijke vertrekplicht als bijzondere voorwaarde, verwijs ik naar hetgeen ik hierover in het voorgaande al heb opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie, de PVV-fractie en de SP-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens 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. In de toelichting bij het wetsvoorstel dat voorziet in de strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland zal worden ingegaan op de daarbij van belang zijnde strafrechtelijke kaders en op de verhouding tot het inreisverbod.

Voorts vragen deze leden welke inspanningen het kabinet gaat doen om de Europese regelgeving zodanig te wijzigen dat het verblijfsrecht van EU-burgers sneller dan nu het geval is, kan worden beëindigd. Zoals de Minister voor Immigratie en Asiel bij brief van 22 december 2010, «Roadmap» Europese inzet migratiebeleid, aan de Tweede Kamer heeft laten weten, raken verschillende maatregelen die dit kabinet voorstaat om ongewenste migratie te beheersen en daarmee de integratie in Nederland te bevorderen, de Europese en internationale context waaraan wij gebonden zijn (Kamerstukken II 2010–2011, 30 573, nr. 61). Het is daarom zaak om binnen de Europese Unie draagvlak te vinden en te creëren om aanpassing van de Europese regelgeving mogelijk te maken. De Nederlandse inzet vindt plaats binnen de kaders van de Europese besluitvormingsprocedures. Voor het terrein van immigratie geldt dat er sprake is van een exclusief initiatiefrecht van de Europese Commissie. Bij de besluitvorming is het zaak dat Nederland voor zijn wensen een gekwalificeerde meerderheid vindt in de Raad en een meerderheid in het Europees Parlement. Het juridische kader wordt voorts gevormd door internationale verdragen en overeenkomsten waaraan Nederland gebonden is, zoals het EVRM en het Verdrag van Genève. In het Actieplan Stockholm Programma staat de evaluatie van de richtlijn 2004/38, Vrijpersonenverkeer, gepland voor 2013. Dit moment biedt mogelijkheden voor Nederlandse inzet op de gewenste aanpassingen. Nederland zal actief steun zoeken bij lidstaten en in overleg blijven met de Europese Commissie.

6. Financiële gevolgen en gevolgen voor de capaciteit en uitvoering

De leden van de CDA-fractie vragen waarvan de toekenning van additionele middelen voor forensische zorg aan verslaafden, gedragsinterventies en voor reclasseringstoezicht afhankelijk zal zijn. Deze additionele financiële middelen zijn grotendeels toegekend. Met ingang van het jaar 2008 zijn structureel extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor forensische zorg aan verslaafden en voor reclasseringstoezicht. Hiermee wordt op dit moment voorzien in de behoefte. Toekenning van meer financiële middelen is afhankelijk van de ontwikkeling van de toepassing van bijzondere voorwaarden door de rechter. Als de rechter vaker gebruik maakt van voorwaardelijke modaliteiten, zullen meer financiële middelen beschikbaar moeten komen. Substitutie van gevangenisstraffen naar voorwaardelijke straffen is uiteindelijk minder duur. Algemeen uitgangspunt is daarnaast dat als de algemene financiële situatie in ons land het niet toelaat, additionele financiële middelen niet kunnen worden toegekend.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdelen B en F

De leden van de SP-fractie en de SGP-fractie vragen of het wel nodig is om in de wet een maximumduur van de proeftijd te bepalen en of de duur van de proeftijd niet aan de rechter kan worden overgelaten, die deze dan steeds kan verlengen. Ik stel voorop dat het Wetboek van Strafrecht thans al een maximale duur van de proeftijd verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling vastlegt en dat het onderhavige wetsvoorstel daarin geen verandering brengt. Het wetsvoorstel voorziet er niet in dat de wettelijke maximumduur van de proeftijd wordt afgeschaft. Het vasthouden aan deze maximumduur houdt verband met het karakter van de voorwaardelijke bestraffing. Het gaat hierbij om het opleggen van een straf en niet om een maatregel, zoals bijvoorbeeld de terbeschikking-

stelling. In geval van terbeschikkingstelling is bij de veroordeelde een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens geconstateerd, welke gevaar veroorzaakt voor anderen of de samenleving in het algemeen. Dit rechtvaardigt dat, zolang het uit de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens voortvloeiende gevaar niet tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht, in bepaalde gevallen de maatregel steeds kan worden verlengd.

Met het opleggen van een voorwaardelijke gevangenisstraf wordt de verdachte een mogelijkheid geboden om aan insluiting in een gevangenis te ontkomen. Het gaat dus steeds om strafbare feiten waarvoor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf passend en geboden zou zijn, maar de rechter de betrokkene een kans geeft om te laten zien dat hij niet in de gevangenis thuishoort. Daar staat dan wel tegenover dat betrokkene's vrijheid aan beperkingen kan worden onderworpen en dat gewerkt wordt aan gedragsverandering met als doel het voorkomen van recidive. Door de duur van de proeftijd (veelal twee à drie jaar, maar in sommige gevallen langer) heeft de betrokkene vervolgens veel langer met justitiële bemoeienis te maken dan in het geval dat de gevangenisstraf onvoorwaardelijk zou zijn opgelegd. In geval van ernstige gedragsstoornissen, verband houdend met een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens, ligt het opleggen van een voorwaardelijke gevangenisstraf niet voor de hand. Dan zou veeleer het opleggen van de tbs-maatregel overwogen moeten worden.

Een belangrijk uitgangspunt bij de voorwaardelijke bestraffing is verder dat de verdachte bereid en in staat is om eventueel op te leggen bijzondere voorwaarden na te leven (hetgeen niet betekent – ik herhaal het nog eens – dat de verdachte zelf een keuzepakket aan bijzondere voorwaarden kan samenstellen). Voor de bereidheid van de verdachte om de voorwaarden na te leven en voor het daadwerkelijk naleven van de voorwaarden gedurende langere tijd, is het van wezenlijk belang dat de betrokkene weet dat aan de periode, waarin hij de voorwaarden moet naleven en onder reclasseringstoezicht staat, een einde komt. Als een proeftijd steeds zou kunnen worden verlengd, dan gaat al snel de evenredigheid tussen het gepleegde strafbare feit en de opgelegde straf verloren. Het zal de bereidheid van verdachten om mee te werken aan een traject van voorwaardelijke bestraffing niet bevorderen en zal ook tot gevolg kunnen hebben dat betrokkenen er op gegeven moment bewust voor kiezen om de voorwaarden niet na te leven. Zij zijn dan immers, na het uitzitten van de gevangenisstraf, van justitie verlost. Ik verwacht derhalve niet dat het afschaffen van de wettelijke maximumduur van de proeftijd zal bijdragen aan het bevorderen van de toepassing van voorwaardelijke sancties, als beoogd met dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel voorziet er overigens wel in dat de rechter de proeftijd met twee jaar kan verlengen (nu is dat nog één jaar). Dit betekent dat in «normale» gevallen de proeftijd uiteindelijk vijf jaar kan duren. In de gevallen waarin sprake is van ernstig recidivegevaar voor een zeden- of geweldsmisdrijf kan de proeftijd oplopen tot twaalf jaar. Ik heb geen enkele reden om te veronderstellen dat met dergelijke termijnen de doeleinden van een voorwaardelijke bestraffing niet bereikt kunnen worden. Mocht aan het einde van de proeftijd blijken dat nog steeds bepaalde vormen van zorg en/of behandeling nodig zijn, dan kan dit geregeld worden via de reguliere geestelijke gezondheidszorg. Het wetsvoorstel forensische zorg voorziet hiervoor in een verbetering van de aansluiting tussen forensische zorg en curatieve zorg.

Ten slotte merk ik nog op dat in het regeerakkoord een onderzoek is aangekondigd naar permanent toezicht op zedendelinquenten die de tbs-behandeling hebben afgerond. Een brief hierover zal ik de Tweede Kamer op korte termijn doen toekomen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het kabinet tot de stelling komt dat bij verlenging van de voorwaarden de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke straf wordt aangetast. In de praktijk blijkt dat het vraagstuk van de verlenging van de aan een voorwaardelijke straf verbonden proeftijd aan de orde komt in het geval dat het niet-naleven van de voorwaarden aan de rechter wordt voorgelegd. De rechter kan dan, in plaats van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf te gelasten, ervoor kiezen de proeftijd te verlengen. Ik acht dit een waardevolle mogelijkheid in het geval dat er weliswaar sprake is overtreding van de voorwaarden, maar er, gelet op alle relevante omstandigheden, nog wel vertrouwen bestaat dat het bij een eenmalige overtreding zal blijven. Ik ben van mening dat het de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke straf aantast als op een nieuwe overtreding van de voorwaarden, nadat de proeftijd al een keer is verlengd, opnieuw gereageerd zou worden met een verlenging van de proeftijd in plaats van het gelasten van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf.

Onderdeel C

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP stellen enkele vragen over het laten vervallen van de clausule dat de bijzondere voorwaarden de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en staatkundige vrijheid niet mogen beperken. Ik ben van mening dat de clausule dat de bijzondere voorwaarden de vrijheid van de veroordeelde zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet mogen beperken, geen toegevoegde waarde heeft in het licht van de huidige bescherming tegen inbreuken op grondrechten, zoals vervat in de Grondwet en internationale verdragen. Ik acht het laten vervallen van deze clausule aangewezen, omdat zij ten onrechte de indruk wekt dat de genoemde grondrechten en fundamentele vrijheden een bijzondere bescherming genieten in relatie tot de vrijheid van de rechter of het openbaar ministerie om bijzondere voorwaarden of gedragsaanwijzingen op te leggen. De Grondwet en de internationale verdragen beschermen tegen inbreuken op *alle* daarin opgenomen fundamentele rechten en vrijheden. Hoewel op grond van de wetsgeschiedenis verklaarbaar is waarom deze clausule destijds is opgenomen, zie ik geen reden meer voor de verwijzing naar deze rechten en vrijheden en niet naar andere rechten en vrijheden die van gelijkwaardig fundamenteel belang zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband hoe in de praktijk met de bescherming van de grondrechten wordt omgegaan. Bij het opleggen van bijzondere voorwaarden zal de rechter een inbreuk op verdragrechtelijk of grondwettelijk beschermd rechten zo beperkt mogelijk proberen te houden en dus ook de vrijheid van de veroordeelde om zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden, zo veel mogelijk ongemoeid laten. Bij voorwaarden als locatieverboden en – geboden, contactverboden en behandeling is het echter onvermijdelijk dat zij vergaand kunnen ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde. Steeds zal in het concrete geval beoordeeld moeten worden of een inbreuk op een fundamenteel recht aanvaardbaar en proportioneel is.

Onderdeel H

De leden van de SP-fractie vragen of met het vervallen van de woorden «indien hij daartoe termen vindt» in artikel 14g Sr toch niet een inhoudelijke wijziging is beoogd. Dat is niet het geval. Deze woorden voegen aan de taak van de rechter op grond van dit artikel niets toe. De rechter neemt immers nooit een bepaalde beslissing indien hij daartoe geen termen vindt. Zoals ik hiervoor al heb opgemerkt, is met de nota van wijziging

beoogd de beoordelingsruimte van het openbaar ministerie in te kaderen, zonder dat dit op zich gevolgen heeft voor de beslissingsruimte van de rechter.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven