

Vergaderjaar 1986-1987

20074

Aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met de straf van onbetaalde arbeid

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 4 februari 1987.

Bij Kabinetsmissive van 23 juni 1986, no. 84, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met de straf van onbetaalde arbeid.

1. Het voorstel van wet voorziet in de uitbreiding van het huidige straffenarsenaal van het Wetboek van Strafrecht met een nieuwe hoofdstraf, te weten het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte, in het vervolg korthedshalve aangeduid als dienstverlening. Deze dienstverleningsstraf is bedoeld als alternatief voor de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Het substitutiekarakter van de straf is tot uitdrukking gebracht in de voorgestelde artikelen 22b en 22d, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

De Raad van State is met de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopatenzorg en de Reclassering (Centrale Raad) van oordeel dat de in het wetsvoorstel geformuleerde constructie, waarin de dienstverleningsstraf als aparte hoofdstraf is opgenomen met een eigen plaats in de

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 20 augustus 1987

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 23 juni 1986, nr. 85, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het wetsvoorstel, tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met de straf van onbetaalde arbeid rechtstreeks aan ons te doen toekomen.

Wij hebben de eer u dit advies gedateerd 4 februari 1987, No. WO.86.0313 hierbij aan te bieden.

1. De Raad van State is met de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopatenzorg en de Reclassering (Centrale Raad) van oordeel dat de in het wetsvoorstel geformuleerde constructie, waarin de dienstverleningsstraf als aparte hoofdstraf is opgenomen met een eigen plaats in de rangorde van hoofdstraffen, onvoldoende tot uitdrukking brengt dat de dienstverlening als substituuut voor een andere sanctie dient te worden beschouwd. Het college meent dat het voorstel van de Centrale Raad in dit opzicht beter voldoet. Volgens dit voorstel kan de rechter degene die tot een vrijheidsstraf is veroordeeld toestaan om zich van deze straf te kwijten door middel van dienstverlening. De redenen die in paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting worden aangevoerd ter afwijzing van dit

rangorde van hoofdstraffen, onvoldoende tot uitdrukking brengt dat de dienstverleningsstraf als substituut voor een andere sanctie dient te worden beschouwd. Het college meent daarom dat het door de Centrale Raad in zijn advies van 14 januari 1986 aangedragen alternatieve voorstel, wat dit aangaat, beter voldoet. Dit voorstel houdt in dat de rechter de veroordeelde toestaat om zich van de vrijheidsstraf, die hem is opgelegd, te kwijten door middel van dienstverlening.

De redenen die in paragraaf 6 van de memorie van toelichting worden aangevoerd ter afwijzing van het voorstel van de Centrale Raad hebben de Raad van State niet kunnen overtuigen. Aan het bezwaar van de bewindspersonen dat de verdachte volgens de door de Centrale Raad voorgestelde regeling ook na de veroordeling nog het verzoek kan doen om dienstverlening te mogen verrichten, hetgeen in voorkomende gevallen zal leiden tot een twee-fasenproces, kent de Raad weinig gewicht toe. Dit bezwaar kan immers worden ondervangen door – zoals het wetsvoorstel doet – voor te schrijven dat de verdachte zijn wens om dienstverlening te verrichten kenbaar maakt vóórdat de rechter vonnis wijst. De Raad merkt overigens op dat zich ook onder de in het wetsvoorstel voorziene regeling gevallen kunnen voordoen waarin een twee-fasen-proces soms onvermijdelijk is. Als voorbeeld kan worden genoemd de situatie waarin de verdachte pas bij de behandeling ter terechtzitting te kennen geeft dienstverlening te willen verrichten. De Raad acht het wenselijk dat het voorstel van de Centrale Raad opnieuw wordt overwogen.

voorstel, hebben de Raad niet kunnen overtuigen.

Naar aanleiding van de beschouwingen van dit college, hebben wij het voorstel van de Centrale Raad heroverwogen. Alvorens hierop nader in te gaan merken wij op dat uit de reacties op het Eindadvies van de Voorbereidingsgroep Experimenten Dienstverlening blijkt dat er een grote mate van consensus over de kwalificatie van dienstverlening als hoofdstraf bestaat. In zijn advies van 5 december 1985 kan ook de Centrale Raad zich nog met dit voorstel verenigen. Pas in een latere fase, in zijn advies over het wetsvoorstel, keert de Centrale Raad zich tegen de kwalificatie van dienstverlening als hoofdstraf.

Bij de beoordeling van het voorstel van de Centrale Raad en diens kritiek op het wetsvoorstel moet niet uit het oog worden verloren dat het hier gaat om een advies van één orgaan, terwijl hier adviezen tegenover staan van andere instanties zoals de zittende en de staande magistratuur en de Vereniging van Reclasseringsinstellingen, die de kwalificatie van dienstverlening als hoofdstraf juist ondersteunen. Het voorstel moet dan ook worden beoordeeld tegen de achtergrond van de brede consensus die over de kwalificatie van dienstverlening als hoofdstraf bestaat.

Wat de inhoud van het voorstel van de Centrale Raad betreft, merken wij op dat er onzes inziens naast de in de memorie van toelichting reeds genoemde bezwaren, nog een ander principieel bezwaar aan dit voorstel kleeft. Dit bezwaar richt zich tegen het feit dat volgens het voorstel de rechter de verdachte niet tot dienstverlening veroordeelt, maar tot een vrijheidsstraf, waarna hij hem de gelegenheid biedt zich van deze straf te kwijten door middel van dienstverlening. In dit voorstel is dienstverlening dus niet een zelfstandige hoofdstraf, maar een andere wijze van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. De rechter zou dan geen dienstverleningsstraf opleggen in de zin dat hij een relatie legt tussen de ernst van het feit en de verwijtbaarheid van de dader enerzijds en anderzijds de zwaarte van de dienstverlening. Bij de bepaling van de zwaarte van de dienstverlening zou hij slechts een relatie leggen met de opgelegde vrijheidsstraf die door de dienstverlening zou worden vervangen.

Wij geven de voorkeur aan de constructie van het wetsvoorstel

waarin de rechter de verdachte tot dienstverlening kan veroordelen, in die zin dat hij in zijn veroordeling een rechtstreekse relatie legt tussen enerzijds de zwaarte van de dienstverlening en anderzijds de ernst van het feit en de verwijtbaarheid van de dader. Het voordeel van deze constructie is dat dienstverlening wordt beschouwd als een zelfstandige hoofdstraf en daarmee als een volwaardig alternatief van de vrijheidsstraf.

Een meer praktisch bezwaar van het voorstel van de Centrale Raad is het reeds in de memorie van toelichting vermelde bezwaar dat het voorstel van de Centrale Raad in de praktijk tot een twee-fasenproces zal leiden. De Raad kent aan dit bezwaar weinig gewicht toe omdat het volgens de Raad kan worden ondervangen door voor te schrijven dat de verdachte zijn aanbod tot dienstverlening doet voordat de rechter vonnis wijst. Bovendien merkt de Raad op dat zich ook onder de in het wetsvoorstel voorziene regeling gevallen kunnen voordoen waarin een twee-fasenproces soms onvermijdelijk is.

Met de Raad onderkennen wij dat ook het wetsvoorstel een twee-fasenproces niet geheel uitsluit. Het is denkbaar dat de verdachte pas bij de behandeling ter terechtzitting, bijvoorbeeld op instigatie van de rechter, te kennen geeft dienstverlening te willen verrichten. De rechter zal dan de terechtzitting moeten schorsen om de verdachte de gelegenheid te geven een dienstverleningsaanbod voor te bereiden. Aangenomen mag worden dat deze gang van zaken tot de uitzonderingen blijft behoren. Anders ligt dit bij het voorstel van de Centrale Raad waarin de verdachte eerst tot een vrijheidsstraf wordt veroordeeld, die hij vervolgens na een daartoe strekkend aanbod kan vervangen door dienstverlening. Wij zijn van mening dat deze constructie toch een twee-fasenproces in de hand werkt, hetgeen wij uit een oogpunt van werkbelasting van de rechterlijke macht onwenselijk achten. In dit voorstel past het namelijk om na een veroordeling tot een vrijheidsstraf alsnog te kennen te geven – en wellicht pas in een veel later stadium – deze straf te willen vervangen door dienstverlening. Alhoewel natuurlijk kan worden voorgeschreven dat het dienstverleningsaanbod voor de terechtzitting moet zijn gedaan, vloeit een dergelijk voorschrift niet voort uit en is het

zelfs in strijd met het voorstel om eerst de verdachte te veroordelen tot een vrijheidsstraf, waarna de rechter vervolgens kan bepalen dat de veroordeelde zich van deze straf kan kwijten door middel van dienstverlening. Wij voorzien dat bij keuze van dit voorstel minder goed begrijpelijk zal zijn dat na een veroordeling tot een vrijheidsstraf niet alsnog een aanbod tot dienstverlening kan worden gedaan.

Op grond van deze bezwaren menen wij na een grondige herbeschouwing van het voorstel van de Centrale Raad, dit voorstel niet te moeten overnemen. Hierbij heeft, zoals reeds is opgemerkt, behalve de materiële bezwaren die tegen het voorstel van de Centrale Raad kunnen worden ingebracht, een belangrijke rol gespeeld dat er voor het overige tussen de meest betrokken organisaties consensus bestaat over de kwalificatie van dienstverlening als hoofdstraf.

2. Aan de door de rechter als straf opgelegde dienstverlening moet de eis worden gesteld dat zij vrijwillig wordt verricht. De voor Nederland geldende verdragsbepalingen, welke verplichte en gedwongen arbeid verbieden, dwingen daartoe. In het wetsvoorstel is de eis van vrijwilligheid gegoten in de voorwaarde dat de verdachte zich (van te voren) bereid dient te verklaren om dienstverlening te verrichten (artikel 22c, eerste lid, en artikel 22d, vierde lid). De Raad merkt op dat deze bereidheid altijd tot stand zal komen onder de dreiging dat als alternatief een vrijheidsstraf zal worden opgelegd. Bij het college is dan ook de vraag gerezen of met de instemming van de verdachte met de straf steeds de garantie is gegeven dat hij deze ook werkelijk vrijwillig ondergaat. Het lijkt ook in verband met evenbedoelde verdragsbepalingen wenselijk dat op deze vraag een antwoord wordt gegeven. In ieder geval is van belang dat van de instemming van de betrokkene moet blijken uit het procesverbaal van de terechtzitting.

Overigens verdient het tevens aanbeveling dat in de memorie van toelichting uitvoeriger dan thans wordt ingegaan op de betekenis van de verdragsbepalingen die voor het onderhavige wetsvoorstel relevant zijn. De Raad is van oordeel dat niet slechts aan artikel 4, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154)

2. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting een passage toegevoegd waarin antwoord wordt gegeven op de vraag of de instemming van de verdachte met dienstverlening steeds de garantie biedt dat hij deze ook daadwerkelijk vrijwillig ondergaat. Voorts wordt, eveneens conform het advies van de Raad, in het wetsvoorstel een nieuw vijfde lid toe te voegen aan artikel 326 van het Wetboek van Strafvordering waarin wordt neergelegd dat de griffier aantekening doet van de instemming van de verdachte met de op te leggen dienstverlening. Ten slotte wordt in deze paragraaf naar aanleiding van de beschouwingen van de Raad aandacht geschonken aan de verdragsbepalingen die naast artikel 4, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154) in dit opzicht van belang zijn.

aandacht dient te worden geschonken, maar tevens aan artikel 8, derde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1969, 99), de artikelen 1 en 2 van het Verdrag van Genève betreffende den gedwongen of verplichten arbeid van 1930 (Stb. 1933, 236) en artikel 1 van het Verdrag betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid van 1957 (Trb. 1957, 210).

3. De dienstverlening kan volgens het voorgestelde artikel 22b worden opgelegd als alternatief voor een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van maximaal zes maanden. De dienstverlening mag ten hoogste 240 uren beslaan, gespreid over een periode van ten hoogste zes maanden. Bij deze getalsmatige begrenzingsen plaatst de Raad de volgende kanttekeningen.

De Raad heeft geconstateerd dat er met name bij het openbaar ministerie grote bezwaren bestaan tegen de maximum-zwaarte van de door de dienstverlening te vervangen vrijheidsstraf. Van die zijde is gesteld dat de rechter in het geheel niet geneigd is dienstverlening op te leggen ter vervanging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van meer dan drie maanden. De rechter zou straffen van een dergelijk kaliber slechts opleggen bij misdrijven, die door hem als ernstige inbreuken op de rechtsorde worden beschouwd, misdrijven derhalve waarvan de dader niet voor dienstverlening in aanmerking komt. Aan deze kritiek ware aandacht te besteden.

De Raad merkt overigens op dat de motivering van het onderhavige maximum in de tweede volle alinea van paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting verduidelijking behoeft. In het bijzonder ware nader aan te geven waarom bij een maximum van drie maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf de terugdringing van de korte vrijheidsstraf niet wordt bereikt in de mate die voor wenselijk wordt gehouden.

In de vierde volle alinea van paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting wordt aangegeven op grond van welke overwegingen het maximum aantal uren dienstverlening op 240 uren is gesteld. De Raad kan met de berekening van dit maximum op zich zelf instemmen. Het college vreest echter dat de verhouding van het maximum van 240 uren dienstverlening ten opzichte van het maximum van zes maanden celstraf in de

3. De Raad van State plaatst enkele kanttekeningen bij de getalsmatige begrenzingsen die de artikelen 22b e.v. van het wetsvoorstel aan de dienstverlening stellen. Zo constateert de Raad dat er in het bijzonder bij het openbaar ministerie grote bezwaren bestaan tegen de maximum zwaarte van de door de dienstverlening te vervangen vrijheidsstraf. Volgens het openbaar ministerie hebben de experimenten met dienstverlening uitgewezen dat een duur van 150 uren dienstverlening en een termijn van drie maanden waarbinnen de dienstverlening moet worden verricht, het maximum haalbare is. Overeenkomstig het advies van de Raad wordt in paragraaf 3.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aan deze kritiek aandacht geschonken.

In deze paragraaf wordt, eveneens conform het advies van de Raad aangegeven waarom bij een maximum van drie maanden vrijheidsstraf de terugdringing van de korte vrijheidsstraf niet wordt bereikt in de mate die voor wenselijk wordt gehouden, terwijl in paragraaf 3.7. een antwoord wordt gegeven op de vraag van dit college of dienstverlening bij een maximum van 240 uren ten opzichte van zes maanden vrijheidsstraf nog wel voldoende als straf wordt ervaren.

praktijk als ongelijkwaardig zal worden beschouwd. Op grond hiervan vraagt de Raad zich af of bij hantering van deze maxima de dienstverlening nog wel voldoende als straf zal worden ervaren. In de memorie van toelichting ware op deze vraag in te gaan.

Door het openbaar ministerie is erop gewezen dat de experimenten die met dienstverlening zijn gehouden hebben geleerd dat een duur van 150 uren dienstverlening en een termijn van drie maanden waarbinnen de dienstverlening moet worden verricht op praktische gronden het maximaal haalbare zijn. De Raad acht het wenselijk dat in de memorie van toelichting wordt uiteengezet in hoeverre met dit ervaringsfeit rekening is gehouden.

4. Afgezien van de mogelijkheid, dat op grond van artikel 13, tweede lid, van de te zijner tijd tot stand te komen Gratiwet bij wijze van gratie een vrijheidsstraf wordt omgezet in dienstverlening, zal in de toekomst volgens het onderhavige wetsvoorstel dienstverlening in beginsel alleen als hoofdstraf door de rechter bij eindvonnis kunnen worden opgelegd.

In paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting wordt kort aangegeven waarom naar de mening van de bewindspersonen andere modaliteiten niet voor legalisering in aanmerking komen. Het heeft de Raad bevreemd dat nergens met betrekking tot deze modaliteiten – uitgezonderd de dienstverlening bij wege van transactie – gesteld wordt dat zij minder geschikt zijn. Zij worden afgewezen enkel op grond van de overweging dat zij naast de in het wetsvoorstel gekozen variant niet goed denkbaar zijn. Aldus blijft duister wat de redenen zijn om aan deze variant de voorkeur te geven boven de andere. In de toelichting ware hierover alsnog duidelijkheid te verschaffen.

5. Volgens het wetsvoorstel (artikel I, onderdelen B en C) kan de rechter ook dienstverlening opleggen aan degene die veroordeeld is tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf (van niet meer dan zes maanden), waarvan de tenuitvoerlegging door de rechter overwogen wordt. De voorbereidingsgroep Experimenten Dienstverlening heeft in haar eindadvies (bladzijde 25) gewezen op het nadeel dat bij een dienstverlening als alternatief voor de executie van een

4. Overeenkomstig het advies van de Raad van State wordt in paragraaf 3.8. van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangegeven waarom wij de voorkeur hebben gegeven aan de modaliteit van dienstverlening op te leggen bij eindvonnis. Wij tekenen hierbij echter wel aan dat de Raad in zijn advies lijkt voorbij te gaan aan het feit dat de kwalificatie van dienstverlening als hoofdstraf betekent dat niet alle modaliteiten die tijdens de experimenten met dienstverlening zijn beproefd, nog toepasbaar zijn. Volgens het Wetboek van Strafrecht worden straffen opgelegd door de rechter. Het voorstel dienstverlening als straf te kwalificeren, betekent dan ook dat dienstverlening uitsluitend door de rechter kan worden opgelegd en de keuze voor de modaliteit van dienstverlening op te leggen door de rechter bij eindvonnis, een gegeven is.

5. De Raad van State constateert in zijn advies dat de voorbereidingsgroep heeft gewezen op het nadeel dat bij een dienstverlening als alternatief voor de executie van een voorwaardelijke vrijheidsstraf tussen het tijdstip van het plegen van het feit en het verrichten van dienstverlening veel tijd kan zijn verstreken. Conform het advies van de Raad wordt hieraan aandacht besteed in paragraaf 3.9. van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

voorwaardelijke vrijheidsstraf tussen het tijdstip van het plegen van het feit en het verrichten van de dienstverlening veel tijd kan zijn verstreken. In de memorie van toelichting ware aan dit punt aandacht te besteden.

6. De Raad gaat ervan uit dat onder de voorgestelde regeling de rechter ook het verrichten van dienstverlening in plaats van de tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk gedeelte van een vrijheidsstraf mag gelasten, wanneer reeds voor het onvoorwaardelijk gedeelte van die straf dienstverlening is opgelegd. Hij adviseert echter in de toelichting elke twijfel daaromtrent uit te sluiten en voorts duidelijkheid te verschaffen over de vraag of in een dergelijk geval het totaal aan te verrichten dienstverlening moet blijven binnen de in het wetsvoorstel aangegeven grenzen van 240 uren en zes maanden.

7. In paragraaf 3.8 van de memorie van toelichting wordt onder meer ingegaan op de verhouding tussen het wetsvoorstel en het voorstel van Wet onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden (kamerstukken II 1985/86, 19 549). Daarbij komt echter niet artikel 14 van laatstgenoemd voorstel ter sprake. Dit artikel stelt als voorwaarde voor tewerkstelling dat de uitkeringsgerechtigde ten minste één jaar werkloos dient te zijn. Het artikel bepaalt tevens dat bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde categorieën van uitkeringsgerechtigden van deze termijn van één jaar kan worden afgeweken. Uit de toelichting op deze delegatiebepaling (kamerstukken II 1985/86, 19 549, A, bladzijde 10) valt met zoveel woorden te lezen dat het denkbaar is dat een dergelijke regeling bij voorbeeld voor uitkeringsgerechtigden, die door de strafrechter opgelegde dienstverlening moeten verrichten, in het leven wordt geroepen. De Raad vraagt zich af of bij de bewindspersonen ter zake voornemens bestaan.

8. Eén van de taken in het kader van de organisatie van de dienstverlening, die de bewindspersonen aan de reclassering willen opdragen is het houden van toezicht op het verloop van de dienstverlening. Deze

6. De Raad van State gaat er in zijn advies terecht van uit dat de rechter bij de tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk gedeelte van een vrijheidsstraf ook ter vervanging hiervan het verrichten van dienstverlening mag gelasten, wanneer reeds voor het onvoorwaardelijk gedeelte van die straf dienstverlening is opgelegd. De vraag van de Raad of in een dergelijk geval het totaal aantal uren dienstverlening en de maximale termijn waarbinnen de dienstverlening wordt verricht, binnen de in het wetsvoorstel aangegeven grenzen van 240 uur en zes maanden moet blijven, wordt bevestigend beantwoord. Artikel 14 g, tweede lid, is aangevuld met een verduidelijkende zinsnede terzake. Tevens is de toelichting in paragraaf 3.9. aangevuld.

7. De Raad van State wijst in zijn advies op de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en het voorstel van Wet onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden (kamerstukken II 1985/86, 19 549). Artikel 14 van dit wetsvoorstel stelt als voorwaarde voor tewerkstelling dat de uitkeringsgerechtigde ten minste één jaar werkloos is. Het artikel bepaalt tevens dat bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde categorieën van uitkeringsgerechtigden van deze termijn van één jaar kan worden afgeweken. In paragraaf 3.10. van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt antwoord gegeven op de vraag van de Raad of wij voornemens zijn, zoals in de toelichting op het voorstel van Wet onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden staat, te bevorderen dat voor degene die dienstverlening verricht en uitkeringsgerechtigd is een uitzondering wordt gemaakt op de regel dat de uitkeringsgerechtigde ten minste één jaar werkloos is.

8. De Raad van State constateert dat de reclassering in het kader van de organisatie van de dienstverlening wordt belast met het toezicht op het verloop van de dienstverlening. Het college ziet in deze toezichthoudende

taaktoedeling brengt naar het oordeel van de Raad met zich dat de reclassering als instelling ten dele van karakter zal veranderen. De reclassering heeft thans uitsluitend tot taak hulp te verlenen en voorlichting te geven. In de toelichting op artikel 1 van de Reclasseringsregeling 1986 (Stb. 1, blz. 19) stelt Uw minister dat beide activiteiten nevensgeschikt zijn. Hij voegt hieraan toe dat hulpverlening en voorlichting in samenhang met elkaar worden uitgevoerd. Met het toezicht op de dienstverlening krijgt de reclassering er een principiële andere taak bij. Een taak die geheel buiten de hulpverleningsfeer ligt en die de reclassering een meer justitieel aanzien zal geven, aangezien zij hierdoor mede verantwoordelijk wordt gesteld voor de tenuitvoerlegging van een sanctie. Op deze consequentie ware in de memorie van toelichting te wijzen. Voorts ware aan te geven hoe naar het oordeel van de bewindspersonen een eenzijdige oriëntatie op de belangen van justitie, met als gevolg afnemend vertrouwen in de reclassering bij de cliënten, kan worden vermeden.

taak van de reclassering een geheel nieuwe en principiële andere taak dan de in de Reclasseringsregeling 1986 (Stb. 1) vastgelegde taken, te weten hulpverlening en voorlichting. Met het toezicht op de dienstverlening krijgt de reclassering in de ogen van de Raad een meer justitieel aanzien omdat zij hierdoor mede verantwoordelijk wordt voor de tenuitvoerlegging van de sanctie.

Alvorens hierop in te gaan wijzen wij op wat in paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting over de organisatie van de dienstverlening wordt gesteld, namelijk dat de toepassing van de dienstverlening als alternatief voor de vrijheidsstraf past in het streven van de reclassering naar het terugdringen van de vrijheidsstraf en de vermaatschappelijking van het strafrecht. Het heeft ons verheugd dat de reclassering zich bereid heeft verklaard de feitelijke organisatie van de dienstverlening op zich te nemen en dit inmiddels daadwerkelijk heeft gedaan, hetgeen, zoals tijdens de experimenten met dienstverlening is gebleken, voor het welslagen van de dienstverlening onontbeerlijk is. Zonder deze inspanningen van de reclassering zou het wetsvoorstel niet goed denkbaar zijn geweest.

De beschouwingen van de Raad geven voorts aanleiding erop te wijzen dat de toezichthoudende taak van de reclassering niet meer omvat dan het geven van voorlichting over het verloop van de dienstverlening. Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor de executie van de dienstverlening. Deze taak vervult het op basis van de informatie die het van de reclassering, in het bijzonder de coördinator dienstverlening, verkrijgt. Deze voorlichtende taak van de reclassering is niet principiële anders dan haar gebruikelijke voorlichtende taak zodat er ook geen reden is om aan te nemen dat er sprake is van een principiële taakverschuiving. Omdat wij ons niettemin kunnen voorstellen dat er een spanningsveld bestaat tussen het geven van voorlichting over het verloop van dienstverlening aan het openbaar ministerie enerzijds en hulpverlening van dienstverleners anderzijds zal, zoals in paragraaf 4.1. van het algemeen deel van de memorie van toelichting reeds wordt toegezegd, in de Reclasseringsregeling 1986 bij de taakomschrijving van de reclassering bij de toepassing van dienstverlening onderscheid worden gemaakt tussen de voorlichtende

taak en de hulpverlenende taak. Deze taken zullen aan verschillende personen worden opgedragen. Zo zal de «coördinator dienstverlening» worden belast met de voorlichting en de organisatie van de dienstverlening, terwijl andere reclasseringswerkers de hulpverlening zal worden opgedragen. Met deze opzet wordt thans reeds met succes gewerkt, zonder dat er – zoals de Raad veronderstelt – sprake zou zijn van een afnemend vertrouwen in de reclassering bij haar cliënten als gevolg van een te eenzijdige oriëntatie op de belangen van Justitie.

9. Over de toezichthoudende taak van de reclassering zijn, afgezien van artikel 22e, dat echter in de eerste plaats op de op het toezicht volgende rapportage ziet, in het wetsvoorstel geen regels gesteld. De regeling van deze taak moet blijkens de memorie van toelichting haar verder beslag krijgen in de Reclasseringsregeling 1986. De Raad acht het echter van belang dat over een aantal punten thans reeds meer duidelijkheid wordt verschaft. Aan te geven ware welke bevoegdheden in het kader van het toezicht aan de in de memorie van toelichting geïntroduceerde «coördinator dienstverlening» zullen worden toegekend. Het is verder wenselijk dat de precieze werk- en gezagsverhouding geschetst wordt tussen het openbaar ministerie en de coördinator dienstverlening. De Raad wijst er in dit verband op dat het openbaar ministerie zijn verantwoordelijkheid voor de executie van de dienstverleningsstraf alleen kan waar maken, indien het steeds adequaat wordt voorgelicht.

In de toelichting ware aan te geven welke middelen het openbaar ministerie ten dienste zullen staan, indien de coördinator dienstverlening in zijn toezichthoudende functie te kort schiet. Ten slotte ware de vraag te beantwoorden in hoeverre het openbaar ministerie nog zelf, zonder tussenkomst van anderen – in het bijzonder de coördinator dienstverlening – toezicht op de dienstverlening zal kunnen en mogen uitoefenen.

10. In de tweede volle alinea van paragraaf 5 van de memorie van toelichting wordt gesproken over een «geringe toename van het aantal zaken». Aan te geven ware welke «zaken» precies bedoeld worden en

9. De Raad van State constateert dat de taak van de reclassering met betrekking tot dienstverlening blijkens de memorie van toelichting haar beslag zal moeten krijgen in de Reclasseringsregeling 1986. Het college acht het echter van belang dat thans reeds meer duidelijkheid wordt verschaft over deze taak. Zo ware volgens dit college in de memorie van toelichting reeds aan te geven welke bevoegdheden in het kader van het toezicht op de dienstverlening aan de coördinator dienstverlening worden toegekend. Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, maakt de toezichthoudende taak van de coördinator dienstverlening deel uit van de voorlichtingsfunctie van de reclassering aan de rechterlijke macht. De bij deze taak behorende werkzaamheden verschillen dan ook niet van de gebruikelijke voorlichtingsactiviteiten van de reclassering. Er is derhalve geen reden de coördinator dienstverlening speciale bevoegdheden toe te kennen.

Conform het advies van de Raad wordt in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting nader aangegeven hoe de verhouding is tussen de coördinator dienstverlening en het openbaar ministerie en welke middelen het openbaar ministerie ten dienste zullen staan, indien de coördinator dienstverlening in zijn voorlichtende taak tekort zou schieten. Tevens wordt in deze paragraaf aangegeven in hoeverre het openbaar ministerie anderszins toezicht op de dienstverlening zal kunnen en mogen uitoefenen.

10. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting de passage waarin wordt gesproken over «een geringe toename van het aantal

wat de oorzaak is van deze «geringe toename».

zaken» herschreven. Bij nader inzien is er geen reden uit te gaan van een geringe toeneming van het aantal zaken, waarmee overigens wordt bedoeld het aantal op te leggen onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is immers dat dienstverlening in de plaats komt van een onvoorwaardelijk vrijheidsstraf zodat er geen reden is om aan te nemen dat na inwerking-treding van het onderhavige wetsvoorstel, de som van het aantal dienstverleningen en het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen gelijk zal zijn aan het huidige totaal aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. In de memorie van toelichting wordt dit nader uiteen-gezet.

11. In paragraaf 5 van de memorie van toelichting wordt in het midden gelaten in welke mate de werklast voor het openbaar ministerie als gevolg van het wetsvoorstel zal toenemen. Het komt de Raad echter voor dat toch enige indicatie gegeven kan worden van de invloed van de voorgestelde regeling op de werklast van het openbaar ministerie. Daarbij neemt hij in aanmerking dat blijkens de memorie van toelichting uitgegaan kan worden van een totaal van 4000 dienstverleningszaken per jaar en dat – naar hij aanneemt – enige beeld bestaat van de werkzaamheden die het openbaar ministerie in het kader van de dienstverlening zal moeten gaan verrichten,.

11. De Raad van State in zijn advies dat in paragraaf 5 van de memorie van toelichting in het midden wordt gelaten in welke mate de werklast voor het openbaar ministerie als gevolg van het wetsvoorstel zal toenemen. Overeenkomstig het advies van de Raad is deze paragraaf in die zin bijgesteld dat hieruit blijkt wat de gevolgen zijn van de voorgestelde regeling voor de werklast van het openbaar ministerie.

12. De Raad beveelt aan het motiveringsvoorschrift vervat in artikel 22d, vijfde lid, over te brengen naar het Wetboek van Strafvordering.

12. Conform de aanbeveling van de Raad van State is het motiveringsvoorschrift uit artikel 22d, vijfde lid, overgebracht naar het vijfde lid van artikel 326 van het Wetboek van Strafvordering.

13. Gelet op de formulering van de artikelen 22f, eerste lid, en 22g, eerste lid (met name de woorden «kan verrichten» respectievelijk «verricht»), kunnen de in deze artikelliden beschreven beslissingen ook door het openbaar ministerie tijdens de in artikel 22d, tweede lid, onder b, genoemde termijn worden opgenomen. Artikel 22i bepaalt echter dat deze beslissingen uitsluitend na afloop van evenvermelde termijn genomen kunnen worden. Deze tegenstrijdigheid ware weg te nemen.

13. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is de tegenstrijdigheid tussen de artikelen 22f, eerste lid, en 22g, eerste lid, enerzijds en artikel 22i anderzijds weggenomen door in artikel 22i te bepalen dat de beslissingen van het openbaar ministerie om de dienstverlening te wijzigen of oplegging van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te vorderen, kunnen worden genomen gedurende de termijn waarbinnen de dienstverlening wordt verricht tot drie maanden na afloop van die termijn.

14. Het is de Raad niet duidelijk geworden wat precies bedoeld wordt met de zinsnede «indien hij daartoe

14. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is de toelichting op artikel 22g in de artikelsgewijze

termen vindt» in artikel 22g. Hij acht de toelichting ter zake weinig verhelderend. Een nadere uitleg van bedoelde zinsnede ware te geven.

15. Aangezien het bij koninklijke boodschap van 28 november 1984 aangeboden voorstel van wet tot herziening van de regeling betreffende de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling (18 764) tot wet is verheven (Stb. 1986, 593), waren de onderdelen B en C van artikel I aan te passen.

16. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
G. H. Veringa

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W03.86.0313 van de Raad van State van 4 februari 1987.

- In artikel 22b, ware tussen de woorden «de rechter een» en «vrijheidsstraf» in te voegen: onvoorwaardelijke.
- Punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware in acht te nemen (bij voorbeeld op de bladzijden 12, 13 en 14 van de memorie van toelichting).

toelichting onder Artikel I, A en C, verduidelijkt.

15. Gelet op het feit dat het bij koninklijke boodschap van 28 november 1984 aangeboden voorstel van wet tot herziening van de regeling betreffende de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling (18 764) inmiddels tot wet is verheven (Stb. 1986, 593) zijn, overeenkomstig het advies van de Raad, de onderdelen B, C en E, van artikel I aangepast.

16. De door de Raad gedane redactionele suggesties zijn overgenomen.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Staatssecretaris van Justitie,
V. N. M. Korte-van Hemel