

Vergaderjaar 1987-1988

20 074

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

Nr. 5

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 23 februari 1988

De vaste Commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

#### 1. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met genoegen vastgesteld dat 13 jaar na de instelling door de toenmalige Minister van Justitie Van Agt van de Commissie alternatieve strafrechtelijke sancties thans een voorstel van wet ter tafel ligt, waarmee beoogd wordt de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf aanzienlijk terug te dringen. Zij meenden dat na de experimenteerfase en het positieve eindadvies uit 1984 terecht de Minister van Justitie de tijd rijp geacht heeft om een voorstel van wet terzake te bevorderen, waarbij acht is geslagen op de ervaringen in andere Europese landen. Zij hoopten dat in het strafrechtelijke sanctiestelsel de dienstverlening, de onbetaalde arbeid, een zeer belangrijke plaats in zal gaan nemen. Blijkens een recent bericht gaat het thans reeds in de experimentele fase om een 4000 gevallen per jaar, zo hadden de leden van de C.D.A.-fractie begrepen. Zij vroegen in dit verband aan de Minister van Justitie een prognose te geven van de toename tot 1990. Hoeveel cellencapaciteit moet bij een gunstige ontwikkeling van de sanctie van onbetaalde arbeid nog gereserveerd worden in de prognoses voor de onvoorwaardelijke gevangenisstraf tot maximaal zes maanden, zo vroegen deze leden nader.

Op welke wijze tracht het Ministerie van Justitie het aantal projectplaatsen dat in de Nederlandse samenleving gevonden moet worden uit te breiden? Licht hier geen taak van het openbaar ministerie per arrondissement, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie.

Het voorliggende voorstel van wet is niet van toepassing op minderjarigen, zo lazen de leden van de C.D.A.-fractie. In dit verband vroegen zij wanneer de consultaties naar aanleiding van het advies van de Werkgroep alternatieve sancties voor jeugdigen (de Werkgroep Slagter) uit 1985 zijn afgerond en op welk moment een voorstel van wet ten behoeve van dienstverlening voor minderjarigen kan worden verwacht?

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Kosto (PvdA), voorzitter, Roethof (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Stemerink (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA) en Biesheuvel (CDA). Plv. leden: Ter Veld (PvdA), Jabaaij (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Lankhorst (PPR), Koetje (CDA), Van Traa (PvdA), Borgman (CDA), Hermans (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van den Berg (SGP), Vreugdenhil (CDA), De Grave (VVD), Te Veldhuis (VVD), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Van Es (PSP), Alders (PvdA), Eisma (D66), Groenman (D66), Doelman-Pel (CDA), Van Muiden (CDA) en Leerling (RPF).

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling van het voorstel van wet kennisgenomen. Zij stelden vast dat het hier ging om een wettelijke onderbouwing van een in de praktijk van de strafrechtspleging al in brede kring gewaardeerde uitbreiding van het aantal soorten sancties. Na een zeer ruime periode van experimenteren is de «alternatieve sanctie» of «dienstverlening» niet meer weg te denken. Zowel voor individu als overheid zou het komen te ontbreken van alternatieven voor de (korte) vrijheidsstraf tot rampzalige gevolgen leiden. Op grond van ervaringsgegevens lijkt het niet te gewaagd te veronderstellen dat het tenuitvoerleggen van een vrijheidsstraf de kans op een herhaling van strafwaardig gedrag of zelfs het ontstaan van een criminele loopbaan in de hand kan werken, terwijl anderzijds van het verrichten van onbetaalde activiteiten eerder een resocialiserend effect mag worden verwacht. Is dit al pure winst, de overheid op haar beurt heeft te kampen met een tekort aan celruimte. Het komen te ontbreken van de «alternatieve sanctie», die immers in de plaats komt van onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zou, waar in 1987 het voor later geplande aantal van 4000 dienstverleningen al wordt overschreden, de vraag naar cellen aanzienlijk doen toenemen.

In § 5 van de memorie van toelichting wordt gememoreerd dat de Algemene Rekenkamer 159 cellen per jaar minder nodig acht bij 3000 dienstverleningen, terwijl in het structuurplan penitentiaire capaciteit is gerekend met het effect van 4000 dienstverleningen per jaar, derhalve met circa 212 cellen. Enigszins bevreemdend was naar het oordeel van de fractie van de P.v.d.A. de volzin waarin wordt gesteld dat veel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen thans niet tenuitvoer zouden kunnen worden gelegd, in het geval de dienstverlening niet zou bestaan. Aangenomen mag toch worden dat in deze hypothetische volzin wordt bedoeld uitstel, door toevoeging aan het bestand lopende vonnissen, in plaats van afstel?

Waar de leden van de fractie van de P.v.d.A. bij normafwijkend gedrag het strafrecht altijd al als «ultimum remedium», als laatste te gebruiken middel, hebben gezien en binnen het strafrecht de vrijheidsstraf al evenzo, zal het niet verwonderen dat deze leden de strekking van het wetsvoorstel van harte onderschrijven. Zij hadden evenwel problemen van principiële aard met het leggen van een verband tussen de begrippen «straf» en «arbeid», waarbij hun bezwaren niet worden ondervangen als aan het laatste begrip het woord «onbetaalde» wordt toegevoegd en/of de woorden «ten algemene nutte». Integendeel. Waar voor honderdduizenden mensen «arbeid» een begeerd schaarstegoed is en duizenden burgers zich onbeloond ten algemene nutte inzetten, wordt door het wetsvoorstel dat, wat door tallozen als zinvol wordt ervaren en uit idealisme gedaan, in een vreemd daglicht gesteld. Ook al mocht het zo zijn dat sommige burgers «arbeid» als een straf ervaren, de overheid kan, teneer als zij in het kader van de «zorgzame samenleving» de burgers wil aanmoedigen zich onbeloond in te zetten voor hun medeburgers, de onbeloonde arbeid ten algemene nutte onmogelijk als een straf afschilderen. De bezwaren van de leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden kunnen worden ondervangen als bedoelde arbeid als een zinvol alternatief voor vrijheidsstraf zou gaan gelden. Langs deze weg kwamen zij tot navolging van het advies van de Centrale Raad en de Raad van State om het sanctiemiddel van de onbeloonde arbeid ten algemene nutte niet de status van hoofdstraf te geven, maar het alternatieve karakter voor vrijheidsstraf te benadrukken. Dan ook zou met meer recht het strafrecht op dit punt «vermaatschappelijk» kunnen worden genoemd, hetgeen, naar de memorie van toelichting met instemming meldt, ook het streven van de reclassering is. Het alternatief zou dan het karakter krijgen van een overeenkomst, waar' ij tegenover de verbintenis tot het verrichten van voor de samenleving zinvolle activiteiten aan de kant van de veroordeelde, het niet (doen) executeren van een bepaalde vrijheidsstraf aan de kant van de overheidstaat. Een consequente doortrekking van de transac-

tiegedachte derhalve, bekend uit de praktijk van het openbaar ministerie, die overigens ook in dit geval, voortvloeiend uit het wettelijk systeem, een leidende rol speelt in het doen uitvoeren van de sanctie.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. realiseerden zich ten volle dat de regering de visie op dit punt van Centrale Raad en Raad van State heeft overwogen en verworpen. Zij meenden evenwel dat hun wijze van zien een nieuw licht op de kwestie kan werpen, weshalve zij de regering verzochten haar keuze voor «de straf van onbetaalde arbeid» als hoofdstraf opnieuw in overweging te nemen. Overigens hadden de leden van de fractie van de P.v.d.A. behoefte aan een nadere bepaling van de reikwijdte van de sanctie, die de regering met het begrip «arbeid» benadert, in het hiergegeven strafrechtelijk verband. Tot dusverre is het begrip «arbeid» gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek, waar het bedingen van «loon» een essentieel element is van de arbeidsovereenkomst. De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen de regering te overwegen de hier bedoelde (alternatieve sanctie aan te duiden met de woorden «het verrichten om niet van zinvol te achten activiteiten». Het zal duidelijk zijn dat de rechter in het concrete geval bepaalt wat zinvol geacht moet worden. En zouden naar het oordeel van de regering het volgen van een cursus over het gebruik van alcohol of de effecten van drugsgebruik dan wel het verplicht en systematisch bezoek van een aantal gevangenen niet kunnen worden gerangschikt onder het beoogde «rechtersmodel» van de alternatieve sanctie? En mocht dit in de visie van de regering op gemotiveerde gronden moeten worden afgewezen, blijven deze activiteiten dan beschikbaar voor het openbaar ministerie als bijzondere voorwaarden binnen het sepotbeleid?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden gaarne vernemen wanneer het indienen van een wetsvoorstel Alternatieve sancties voor jeugdigen mag worden verwacht.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden enige spanning te bespeuren in de situatie dat ook aan een ontkennende verdachte een dienstverlening kan worden opgelegd. Immers ook deze verdachte moet voorstellen en instemmen. Niet wel valt in te zien dat dit kan gebeuren zonder dat de rechter uit deze feiten een impliciete bekentenis zal destilleren. Genoemde leden zouden het op prijs stellen als de regering nader op dit dilemma zou willen ingaan.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de inhoud van dit wetsvoorstel. Zij deelden de mening, dat voor dienstverlening in het strafstelsel plaats bestaat, zodat de toepassing van de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kan worden teruggedrongen. Deze straf kan zinvoller zijn voor delinquenten, terwijl daardoor de mogelijkheden tot resocialisatie worden vergroot. In dit verband vroegen zij of dit ook inderdaad uit de tot dusverre genomen experimenten blijkt.

De leden van de V.V.D.-fractie zagen het als bijkomstig voordeel, dat deze straf de druk op de capaciteit van het gevangeniswezen af doet nemen. Zij wezen er dan ook nadrukkelijk op, dat dit geen doel op zichzelf mocht worden. Indien dit zo zou zijn, zou op onverantwoorde wijze van deze straf gebruik gemaakt kunnen worden. Zij erkenden het voordeel, dat dienstverlening minder geld kost dan de gevangenisstraf. Echter, dit mag niet als doel worden beschouwd. Belangrijk is dat er sprake is van een humanere straf.

Aanvankelijk waren de resultaten van de dienstverlening goed. Dit hield mede verband met een zorgvuldige selectie en het enthousiasme voor de experimenten van betrokkenen. Thans lijkt het aantal mislukkingen toe te nemen. Indien dit percentage te groot wordt zal aldus deze leden de maatschappelijke weerstand tegen deze vorm van straf toenemen. Dit kan zich dan gaan uiten in een te beperkte toepassing van deze straf, maar ook in een gebrek aan goede projecten waardoor deze

straf niet zal kunnen worden opgelegd. Aldus gaat het systeem zichzelf aantasten. Daarom is de grootst mogelijke zorgvuldigheid vereist. In hoeverre is deze tendens reeds waarneembaar? Neemt het aantal mislukkingen inderdaad de laatste jaren toe?

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte als hoofdstraf op te nemen. Dit leek de leden van de V.V.D.-fractie een discutabel uitgangspunt. Met de redenering om deze straf in artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht op te nemen na de gevangenisstraf en voor de geldboete konden deze leden zich verenigen. Zij waren er vooralsnog niet van overtuigd, dat het verstandig was om de dienstverlening uitsluitend als vervanging van de vrijheidsstraf in de wet opgenomen te zien. Waarom mag dienstverlening ook niet worden opgelegd waar thans geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt gegeven? Wat is er tegen om dienstverlening te aanvaarden in plaats van een geldboete, temeer daar het aanbod daartoe door de delinquent moet worden gedaan? Wat verzet zich er verder tegen, dat dienstverlening wordt opgelegd te zamen met andere hoofdstraffen?

Volgens het wetsvoorstel is de rechter vrij om voor alle delicten waarvoor hij een gevangenisstraf van minder dan zes maanden wil opleggen een aangeboden dienstverlening te aanvaarden. In dit verband merkten de leden van de V.V.D.-fractie op, dat de dienstverlening over het algemeen als een aanzienlijk lichtere straf wordt ervaren dan de onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Indien de rechter derhalve het aanbod niet zal aanvaarden zal dit vaak tot een beroep leiden. Is het dan niet verstandig om in de wet vast te leggen voor welke categorieën delicten of in welke situaties dienstverlening niet kan worden opgelegd. Is niet kenmerkend, dat een dienstverlener niet uit de samenleving wordt verwijderd. Bestaat er derhalve geen aanleiding om dienstverlening pas dan te aanvaarden indien de veiligheid van de samenleving daardoor niet in gevaar wordt gebracht. Zou bijvoorbeeld niet een relatie gelegd kunnen worden tussen het opleggen van een voorlopige hechtenis en de onmogelijkheid – al dan niet met uitzonderingen – van dienstverlening als straf? Is het niet juist de bedoeling om first offenders nog de mogelijkheid te geven om een straf buiten de gevangenis te ondergaan? Gaat het niet te ver om de afweging daarvoor uitsluitend aan de rechter over te laten? Zou dit niet kunnen gaan betekenen – behalve de problematiek van het instellen van beroep (hetgeen allemaal extra kosten met zich meebrengt) – dat dit ook wel eens tot hogere straf zou kunnen leiden om maar boven de straf van zes maanden te komen.

De leden van de V.V.D.-fractie waren het ermee eens, dat de dienstverlening door de verdachten moet worden aanvaard omdat de straf anders het karakter van dwangarbeid zou krijgen.

De leden van de V.V.D.-fractie waren er overigens vooralsnog niet van overtuigd, dat het gekozen model geen aanpassing behoeft. Zoals zij reeds eerder aangaven is het nadeel van de thans gekozen vorm, dat vele uitspraken die geen dienstverlening aanvaarden tot appèl zullen leiden. Dit brengt een enorme verzwarende werklust voor het rechterlijk apparaat met zich mee alsook een behoorlijke verhoging van de kosten voor de rechtshulp. Dientengevolge vroegen zij zich af of toch niet een combinatie van dienstverlening bij wege van transactie gecombineerd kan worden met het thans voorgestelde systeem. Dit zou evenwel betekenen, dat de dienstverlening niet als hoofdstraf moet worden opgenomen, omdat anders sprake van strijd met de Grondwet zou kunnen zijn met name artikel 113, derde lid. Dit systeem zou evenwel naar het oordeel van de leden van de V.V.D.-fractie in ieder geval wel efficiënter werken, zeker in gevallen waarin de verdachte bekend en bereid is om een dienstverleningsaanbod te doen. Nog een voordeel is, dat de tijd die verloopt tussen delict en vrijheidsbeperkende maatregelen korter is.

De leden van de V.V.D.-fractie zagen echter als bezwaar, dat een transactie door het openbaar ministerie voor delicten waarvoor de rechter een vrijheidsstraf van meer dan drie maanden zou willen opleggen bezwaarlijk is. Mede daarom vroegen zij de regering om nog eens te heroverwegen of de dienstverlening niet beperkt zou moeten worden voor die gevallen waarin de rechter geen hogere straf zou willen opleggen dan drie maanden. De evenredigheid tussen 240 uur dienstverlening en zes maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf leek hen toch al ver te zoeken. Daar kwam nog bij, dat de praktijk kennelijk blijkt uit te wijzen, dat dienstverlening van meer dan 150 uur veelal tot mislukkingen leidt.

De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop, dat het voorstel tot grote problemen bij ontkennende verdachten kan leiden. Deze zullen niet geneigd zijn een dienstverleningsaanbod te doen omdat dit opgevat zou kunnen worden als een impliciete erkenning van hetgeen te laste is gelegd. In de meeste van dergelijke gevallen zal de rechter niet geneigd zijn om op de terechtzitting kenbaar te maken of hij vindt dat het te laste gelegde al dan niet bewezen is. Daarover zal hij zich willen beraden. Na twee weken komt dan de uitspraak bij meervoudige Kamers. In het geval van een veroordeling zal hij de verdachte dan alsnog de gelegenheid geven om een aanbod tot dienstverlening te doen. Dit zal derhalve leiden tot een nieuwe terechtzitting. Ook hier weer een verhoging van de werkdruk alsmede een verhoging van de kosten van de rechtshulp.

De leden van de D'66-fractie hadden het wetsvoorstel met instemming begroet. Zij onderschreven het uitgangspunt om door middel van de aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met de straf van onbetaalde arbeid te komen tot een verantwoorde beperking van de toepassing van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen.

De leden van de D'66-fractie wezen erop dat zij in het verleden meerdere malen hadden gepleit voor een wettelijke regeling van de dienstverlening als straf. Dienstverlening wordt enerzijds wel degelijk ervaren als straf, gezien het vrijheidsbeperkende karakter, en draagt anderzijds bij tot de resocialisatie van de veroordeelde. Het feit dat de straf naast een eventuele volledige dagtaak kan worden verricht, vermindert de kans dat de veroordeelde zijn baan kwijtraakt en daardoor zeer hard door de opgelegde straf wordt getroffen. Deze leden wezen erop dat het de bedoeling is dat veroordeelden na het ondergaan van hun straf weer aan het maatschappelijk leven gaan deelnemen, zonder opnieuw in het criminele circuit terecht te komen. Zij achtten de mogelijkheid van het invoeren van dienstverlening als straf een bijdrage aan dit doel.

Het wetsvoorstel stelt voor de dienstverlening als zelfstandige hoofdstraf op te nemen. Niet alleen dient de verdachte met deze straf in te stemmen, men gaat er van uit dat de verdachte, in overleg met de raadsman of een medewerker van de reclassering, zelf met een voorstel komt. Komt de verdachte niet met een zodanig voorstel, dan wordt een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. De Raad van State en de Nederlandse vereniging van reclasseringsinstellingen (NVR) hebben hiertegen een aantal bezwaren ingebracht. De NVR vreest dat het feit dat reeds op de terechtzitting een uitgewerkt voorstel dient te liggen ten koste zou kunnen gaan van de bereidheid van projecten om dienstverleners in dienst te nemen, gezien de kans dat de rechter het verzoek niet zal kunnen honoreren. De NVR zag liever een systeem waarin de rechter in beginsel een dienstverleningsstraf zou opleggen, waarna er een project bij gezocht zou kunnen worden.

De leden van de D'66-fractie waren het met de bewindslieden eens, dat de dienstverlening een hoofdstraf zou moeten zijn, die, ook qua omvang, door de rechter zou moeten worden opgelegd. Zij voorzagen echter wel problemen. Wat als de verdachte te kennen geeft dat hij

dienstverlening als straf zou willen ondergaan, maar er geen geschikt project gevonden kan worden voordat de zitting is aangevangen? Het zal geen gemakkelijke taak zijn voldoende plaatsen te verzorgen voor dienstverleners. Wat vinden de bewindslieden van de suggestie van de NVR om een stimuleringsbeleid te voeren om projectplaatsen aan te trekken?

De leden van de P.P.R.-fractie konden ronduit instemmen met de algemene lijn van dit wetsvoorstel. Zij stelden met genoeg vast dat na een ruime tijd van experimenteren de dienstverlening nu wettelijk wordt vastgelegd in het Wetboek van Strafrecht. Zij onderschreven ook de keuze voor de aanduiding van straf van onbetaalde arbeid. Het gaat hier immers om een straf en hoewel termen als alternatieve straf en dienstverlening inmiddels zijn ingeburgerd, achten deze leden het juist dat het verrichten van onbetaalde arbeid als hoofdstraf wordt opgenomen naast de vrijheidsstraf en de geldboete. Ook deze leden kwamen na afloop van de experimenten tot de conclusie dat gekozen moet worden voor het rechtersmodel en niet voor het officiersmodel. In het laatste geval wordt, naar het oordeel van deze leden, de macht van het openbaar ministerie te sterk uitgebreid. De kans wordt dan nog groter dat dienstverlening in de plaats komt van seponering en niet van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Overigens meenden deze leden, dat ook in het gekozen rechtersmodel niet geheel is uit te sluiten dat de straf van onbetaalde arbeid in de plaats komt van bijvoorbeeld een voorwaardelijke straf. Formeel is dat weliswaar in het wetsvoorstel goed geregeld, omdat de straf van onbetaalde arbeid alleen opgelegd kan worden als er sprake is van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, maar in de praktijk kan het anders lopen. Welke garantie is er dat bij een aanbod voor dienstverlening de rechter daar gretig op ingaat, terwijl er bij het niet bestaan van deze straf een voorwaardelijke straf zou zijn uitgesproken?

Als een van de voordelen van dienstverlening zagen deze leden ook, dat daardoor het contact van de veroordeelde met de samenleving wordt verstevigd. Voor een werkeloze, die met dienstverlening regelmatig werk krijgt, kan het zelfs een opstap zijn naar betaalde arbeid. Bestaan daar cijfers over? Is het bekend welk deel van de 62,7% dienstverleners, die werkloos zijn, na afloop van de dienstverlening betaald werk hebben gevonden? Nu overigens gebleken is dat een zeer ruime meerderheid van de dienstverleners geen betaald werk heeft, betekent het ook dat zij meer dan 9 à 10 uren per week aan dienstverlening kunnen besteden. En dat zo zijnde is een maximum van 240 uren aan de lage kant. Deze leden wilden dan ook een voorzichtig pleidooi houden om het maximum aantal uren te verhogen en daarmee uiteraard ook de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van niet meer dan zes maanden.

Bezwaarlijk vonden de leden van de P.P.R.-fractie de koppeling aan de Wet onbeloonde arbeid uitkeringsgerechtigden. Mede gezien het cellentekort is er alle reden om daar waar veroordeelden daarvoor in aanmerking komen en daar voor kiezen, dienstverlening praktisch mogelijk te maken. Waarom kiezen de bewindslieden ook zelf niet voor deze lijn? Achtten ook zij dat niet veel gewenster dan de keuze voor bij voorbeeld twee op één cel? En waarom zou de overheid niet zelf een actieve rol spelen bij het vinden van dienstverleningsplaatsen? Past dat eigenlijk niet bij de ideeën van Samenleving en Criminaliteit? Bovendien moet te allen tijde voorkomen worden, dat mensen hun uitkering verliezen of louter uit angst daarvoor kiezen voor het ondergaan van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Het lid van de G.P.V.-fractie had over het algemeen met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Hij vond het ook van bijzondere betekenis dat dit voorstel wordt gedaan nadat op ruime schaal ervaring is opgedaan met experimenten met dienstverlening. Daardoor is niet alleen

in brede kring de overtuiging gegroeid dat aan dienstverlening een plaats toekomt in ons stelsel van straftoemeting, maar zijn ook veel principiële vragen die rond deze materie zijn te stellen eenvoudiger te beantwoorden.

Dit neemt niet weg, dat dit lid op een aantal punten nog behoefte had aan grotere duidelijkheid. Zo stelde hij de vraag wat het uiteindelijke oogmerk van de regering met dit voorstel is. Enkele malen wordt in de memorie van toelichting vermeld, dat de doelstelling is de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf terug te dringen. Hij meende, dat de dienstverlening zeker deze functie zal kunnen hebben. Maar als oogmerk van het introduceren van een nieuwe hoofdstraf leek deze negatieve argumentatie hem onvoldoende. In commentaren is wel gesproken over een stap naar strafhervorming of naar verdere vermaatschappelijking van de strafrechtstoepassing. Zien de bewindslieden hun voorstel ook in dit kader?

Het lid van de G.P.V.-fractie stemde in met het voorstel de dienstverlening als een hoofdstraf te beschouwen. Hij vroeg zich echter af in hoeverre gesteld kan worden, dat hieruit enigerlei rechtsplicht voor de overheid voortvloeit. De opnemng van gevangenisstraf in het Wetboek van Strafrecht brengt de verplichting met zich mee te zorgen voor voldoende celruimte. Op grond waarvan kan gesteld worden, dat een vergelijkbare verplichting niet geldt voor deze nieuwe hoofdstraf?

Dit lid besefte, dat de strekking van het wetsvoorstel niet kan zijn aan delinquenten een recht op dienstverlening toe te kennen. Anderzijds is bij de straftoemeting en -executie de rechtsgelijkheid tussen mensen die zich aan dezelfde delicten hebben schuldig gemaakt een groot goed. Hij wees in dit verband op delinquenten die de Nederlandse taal niet machtig zijn. Om begrijpelijke redenen stelt de leiding van veel projecten de eis, dat gebruik gemaakt wordt van de Nederlandse taal. Betekent dit dat buitenlanders in de praktijk feitelijk uitgesloten zijn van dienstverlening? Zijn daarvoor gegevens bekend? Omvangrijker zijn waarschijnlijk de problemen met verslaafden. Van particuliere instellingen kan niet worden verlangd verslaafden te werk te stellen als zij dit in de organisatie niet kunnen inpassen. Vallen verslaafden dan buiten elke mogelijkheid van dienstverlening? Zijn er gegevens over de omvang van dit probleem? Is het denkbaar, dat voor deze categorie speciale projecten worden opgezet, bij voorbeeld door de reclassering of door speciaal daarvoor aan te wijzen instellingen, waardoor een combinatie van straf en hulpverlening mogelijk is?

In de memorie van toelichting wordt er terecht op gewezen, dat de term «dienstverlening» inmiddels is ingeburgerd. Vervolgens wordt deze term ook in de verdere toelichting gebezigd. Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg waarom dan toch in de wetstekst deze term ontbreekt en systematisch sprake is van onbetaalde arbeid ten algememen nutte. Hij kon zich voorstellen, dat behoefte zou bestaan aan definiëring van het begrip dienstverlening, maar het zou een onnodige afstand creëren tussen de wetstekst en het spraakgebruik door in de wetstekst systematisch een andere benaming te gebruiken, die dan bovendien nog herinnert aan het Nederlands van 1886 in plaats van 1988.

Het lid van de G.P.V.-fractie stond zeer gereserveerd tegenover het voorstel de vervanging van onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van maximaal zes in plaats van drie maanden mogelijk te maken. Vrijwel alle betrokkenen zien hierin grote bezwaren of in de praktijk weinig of geen mogelijkheden. In hoeverre kan worden gesteld, dat uit de experimenten met een vrijheidsstraf tot zes maanden blijkt dat de bezwaren hiertegen van onder meer het openbaar ministerie zijn achterhaald? Waren deze experimenten vergelijkbaar met de situatie die ingevolge het wetsvoorstel zal ontstaan? Met dienstverlening als hoofdstraf is toch in het geheel niet geëxperimenteerd? Kunnen nadere gegevens worden verstrekt over de 237 dienstverleningen in 1986, die langer dan 150 uur duurden?

Dit lid vond de sterke stijging van het aantal dienstverleningen op zichzelf verheugend. Is ook bekend hoe het percentage mislukkingen zich ontwikkelt? Is het juist, dat dit ook geleidelijk stijgt?

Het lid van de G.P.V.-fractie onderschreef het uitgangspunt, dat de dienstverlening in vrije tijd moet kunnen worden verricht. Dat past ook bij het karakter van de dienstverlening als straf. In de praktijk zal dit erop neerkomen, dat een groot deel van het werk verricht moet worden in de avonden en tijdens de weekenden. Zit hierin geen feitelijke beperking van de verdere groeimogelijkheden van de dienstverlening? In hoeverre wordt hierbij rekening gehouden met het bijzondere karakter van de zondag? Gelden terzake voorschriften of worden deze naar analogie toegepast op dienstverleners?

Het lid van de R.P.F.-fractie had met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, dat het verrichten van onbetaalde arbeid als hoofdstraf in het Wetboek van Strafrecht wil vastleggen. Aan de feitelijke indiening van het wetsvoorstel is een lange periode van voorbereiding voorafgegaan. Vanaf 1981 is met diverse modaliteiten van onbetaalde arbeid als alternatieve sanctie geëxperimenteerd. Na aanloopproblemen zijn hiermee goede ervaringen opgedaan. Dit facet merkte het lid als belangrijk aan voor de beoordeling van het wetsvoorstel. Voorts noemde hij als meer principiële argumenten, die naar zijn mening pleiten voor de introductie van dienstverlening als alternatieve straf: de betere mogelijkheden voor resocialisatie van de veroordeelde dan via onvoorwaardelijke gevangenisstraf en de mogelijkheid via de keuze voor bepaalde dienstverleningsprojecten de dader te confronteren met de gevolgen van zijn wangedrag. Voor dit lid stond wel voorop, dat de alternatieve straf ook inderdaad als straf ervaren zal moeten worden. De tijd tussen het opsporen van de dader en het ondergaan van straf zal daarom zo kort mogelijk dienen te zijn. Het straffend karakter kan verder ondermeer tot uiting komen in de zwaarte van de alternatieve straf (het aantal uren dat gewerkt moet worden) en in het feit, dat bij het niet in voldoende mate volbrengen van de dienstverlening alsnog (een deel van) een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf moet worden ondergaan. Vanuit deze achtergrond trad hij het wetsvoorstel in beginsel positief tegemoet, al bestonden voor hem terzake van de wetsbepalingen en de gegeven toelichting op diverse punten nog onduidelijkheden.

Het lid van de R.P.F.-fractie plaatste bij de samenvatting van het wetsvoorstel de volgende vragen. De hoofdstraf wordt omschreven als het verrichten van arbeid ten algemene nutte. Moet hieruit worden afgeleid, dat leerprojecten niet in aanmerking komen? De rechter kan dienstverlening alleen opleggen wanneer de verdachte een aanbod tot dienstverlening heeft gedaan. Hoe zal dit concreet gestalte moeten krijgen? Moet de verdachte (in overleg met de reclassering) zelf met een of meer mogelijkheden komen waar hij eventueel een later door de rechter bij vonnis opgelegde dienstverlening kan uitvoeren? Betekent dit dat ook verdere details zoals de toestemming van de «werkgever», wanneer en welke werkzaamheden zullen worden uitgevoerd, bekend moeten zijn? Wat gebeurt er als de verdachte wel bereid is dienstverlening als straf te ondergaan maar (zelf) geen geschikte plaats kan vinden of de door hem aangedragen mogelijkheden door de rechter worden afgewezen? Zal de rechter dan zelf een dienstverleningsproject uitzoeken?

Het lid van de R.P.F.-fractie sloot zich aan bij de opvatting van de Voorbereidingsgroep Experimenten Dienstverlening, dat dienstverlening in het kader van strafrechtspleging gekwalificeerd dient te worden als straf. Dit betekent, dat dienstverlening in zekere zin mede een vergeldend karakter dient te hebben, zo goed als dit het geval is voor een vrijheidsstraf. Of dit ook feitelijk zal worden ervaren door de veroordeelde was naar zijn mening mede afhankelijk van de aard van het

verrichte werk en de duur van de werkzaamheden alsmede van de tijdstippen waarop deze moeten worden verricht. Over het opnemen van dienstverlening als een hoofdstraf in artikel 9 Wetboek van Strafrecht merkte dit lid op, dat juist met deze modaliteit niet was geëxperimenteerd. Is dit juist en waarom is dan toch voor deze vorm gekozen? Vloeit dit logisch voort uit het feit, dat straffen, uitgezonderd transactie, slechts door een rechter kunnen worden opgelegd? Het feit, dat ervaring met deze modaliteit ontbreekt zou er in eerste instantie toe kunnen leiden, dat de rechtsgang langduriger en gecompliceerder wordt. Dit kan extra kosten met zich brengen. Op dit punt is ondermeer gewezen door dr. A. van Oortmerssen in het proefschrift «Het gratierecht in beweging» (VU-uitgeverij, Amsterdam, 1987, pag. 156). Het is namelijk niet ondenkbeeldig, dat een tot een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf veroordeelde in hoger beroep alsnog probeert de vrijheidsstraf omgezet te krijgen in dienstverlening. Of is het in hoger beroep door de rechter opleggen van dienstverlening niet mogelijk? Een ontkennend antwoord daarop zou aan de betekenis van het bepaalde in artikel II B, de extra motiveringseis ingeval de rechter weigert een dienstverlening toe te kennen, afbreuk doen. Ook op andere wijze kan de rechtsgang gecompliceerder worden, namelijk als een dienstverlening uiteindelijk niet met succes wordt voltooid. Dan kan de procedure van artikel 22f en 22g volgen. Hoe schatten de bewindslieden deze mogelijke complicaties in?

De toelichting stelt verder, dat dienstverlening in vergelijking met andere hoofdstraffen een bijzonder karakter heeft. Daarvoor wordt aangevoerd, dat dienstverlening een alternatief is voor de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en het feit dat de medewerking van de samenleving voor de ten uitvoerlegging van dienstverlening een voorwaarde is. Dit bracht het lid van de R.P.F.-fractie tot de volgende reactie. Eerst ging hij daarbij nog in op het sanctie-element van de nieuw geïntroduceerde straf. Artikel 22d is daarbij essentieel. Dienstverlening is in dit geval aan te merken als sanctie, omdat bij niet-nakoming alsnog tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf kan volgen. Met andere woorden: de dienstverlening moet niet op zichzelf worden bekeken, maar slechts in de context van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. De dienstverlening is er ook duidelijk op gericht de schending van de rechtsorde te herstellen. Het gaat immers om arbeid ten algemene nutte. Toch is daarmee niet alles gezegd. Immers ieder die deze sanctie accepteert kan daarmee zijn eigen doelstellingen willen bereiken. Die doelstellingen kunnen gemakkelijk botsen of strijdig zijn. Mevrouw J. Junger-Tas heeft daarop gewezen in «Community Service en dienstverlening» (Delikt en Dilinkwent, januari 1981, blz. 5-23). Zij toont in dit artikel aan, dat juist Engeland, de bakermat van de dienstverlening, met dit probleem heeft geworsteld. Het leidde tot een latent conflict, dat duidelijk consequenties had met betrekking tot de uitvoering van wat in Engeland heet de Community Service Order (CSO). Voor sommige rechters werd CSO tot een «soft-option». Veel magistraten waren ontevreden over het soort werk dat werd aangeboden, met de categorieën overtreders die voor CSO in aanmerking kwamen en met de supervisie en de controle op de werkkuitvoering. Hoe menen de bewindslieden dit latente conflict te kunnen voorkomen, dan wel in goede banen te leiden? Dit lid wees er daarbij op, dat voor de strafrechtstoepassing uiteindelijk de minister van Justitie parlementaire verantwoordelijkheid draagt. Dit geldt vermoedelijk niet voor de kwaliteit van de voorgestelde dienstverleningsprojecten (vergelijk Van Oortmerssen, blz. 158). Op blz. 11 van de memorie van toelichting wordt gesproken over de coördinator dienstverlening. Maar is hij ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van de projecten? Zoals gezegd, wijst de memorie van toelichting ook op de noodzakelijke medewerking van de samenleving. Deze zal bereid moeten zijn, veroordeelden te laten werken.

Er is echter ook het instemmingsvereiste van de veroordeelde. Gaarne ontving het hier aan het woord zijnde lid een nadere onderbouwing van dit privaatrechtelijk element (zie Oortmerssen, blz. 154) in de strafrechtelijke context.

Vervolgens kwam het lid van de R.P.F.-fractie op de voorgestelde volgorde van de hoofdstraffen. Volgens het wetsvoorstel dient dienstverlening geplaatst te worden na de hechtenis-straf en voor de geldboete. Dit lid achtte deze plaats om verschillende redenen niet zo gelukkig. Aangevoerd wordt, dat dienstverlening een vrijheidsbepenkende straf is en geen vrijheidsbenemende straf. Hierdoor zou zij als lichter door de delinquent worden ervaren. Echter dienstverlening kan slechts worden opgelegd als gelijkwaardig alternatief voor een onvoorwaardelijke korte vrijheidsstraf. Tigges schreef hierover in *Proces*, februari 1981, blz. 39-45: «de rechterlijke macht zal alleen grijpen naar een alternatief als de andere sanctie qua zwaarte in verhouding staat tot de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf». Wordt de indruk niet gevestigd dat dienstverlening toch een lichtere straf is dan de vrijheidsstraf door de nu gekozen hiërarchische volgorde? Zo zou dienstverlening kunnen worden aangemerkt als een verkapte vorm van gratieverlening. Hoe is verder vol te houden dat sprake is van een zelfstandige hoofdstraf als een koppeling aan de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf verplicht gesteld is? Dit lid pleitte er daarom voor artikel 9 zodanig in te richten, dat de korte vrijheidsstraf op een lijn wordt gesteld met de dienstverlening, bij voorbeeld door de straffen als volgt in te delen: vrijheidsstraf langer dan zes maanden, korte vrijheidsstraf (maximaal 6 maanden) dan wel dienstverlening, hechtenis en geldboete.

Door de wettelijke introductie van dienstverlening als straf kan de druk op de capaciteit van het gevangeniswezen afnemen. Dit gaat natuurlijk alleen op als de criminaliteit niet verder stijgt. Onderkennen de bewindslieden dit element? Zijn al gegevens bekend in hoeverre de feitelijke oplegging van nadien geslaagde dienstverleningen voldoen aan de verwachtingen?

In de memorie van toelichting wordt nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen de dienstverlening voor minderjarigen en voor meerderjarigen. Er zullen voor minderjarigen meer mogelijkheden voor dienstverlening worden gecreëerd. Zeker nu de meerderjarigheidleeftijd per 1 januari 1988 naar 18 jaar is verlaagd, dringt zich de vraag op of in het thans in voorbereiding zijnde wetsvoorstel dienstverlening voor minderjarigen ook de mogelijkheid zal worden gecreëerd voor jongeren tussen 18 en 21 jaar om van die wet gebruik te gaan maken. Juist op deze leeftijd vindt veel jeugdcriminaliteit plaats waartegen dienstverlening een effectief middel kan blijken. Zijn inmiddels de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel al bekend?

Het lid van de R.P.F.-fractie onderschreef de argumentatie terzake dat dienstverlening niet als dwangarbeid kan worden beschouwd, o.a. vanwege het eigen initiatief en de «vrijwilligheid» die van de verdachte wordt verwacht.

Artikel 22c eerste lid riep bij het aan het woord zijnde fractielid de vraag op, op welk moment het aanbod van de verdachte een feit moet zijn. Uit blz. 8 memorie van toelichting blijkt, dat het doen van een aanbod door de verdachte tot na het requisitoir van de Officier van Justitie mogelijk is. De zitting wordt dan opgeschort. Wanneer weet een verdachte dat hij in zijn geval er goed aan doet dienstverlening aan te bieden? Het probleem is, dat het aanbod gedaan moet worden, terwijl pas in het vonnis duidelijk wordt, dat de rechter een onvoorwaardelijke korte vrijheidsstraf wil opleggen. Zal dit er niet toe leiden, dat een verdachte «voor alle zekerheid en voor het geval dat» alvast een aanbod doet, ook als een rechter geen dienstverlening of onvoorwaardelijke korte vrijheidsstraf wenst op te leggen? Hoe mag de officier in zijn requisitoir omgaan met dienstverlening, mag hij dienstverlening eisen? Hoe zal een

ontkennende verdachte zich ten aanzien van het doen van een aanbod tot dienstverlening moeten opstellen? Wordt van hem gevraagd voor de zitting een aanbod te doen teneinde zoveel mogelijk vertraging te voorkomen?

Het lid van de R.P.F.-fractie achtte de opgenomen criteria van uitvoering van dienstverlening binnen zes maanden tot een maximum van 240 uur in beginsel aanvaardbaar. Een langere duur zou het zicht van de delinquent op het verband tussen het gepleegde feit en de opgelegde straf teveel kunnen doen vervagen. Temeer daar het zeker enkele maanden duurt eer een vonnis is opgelegd. De mededeling dat de verdere invulling van de dienstverlening wordt overgelaten aan degenen die met de tenuitvoerlegging zijn belast, bracht het R.P.F.-fractielid op de vraag welke relatie er bestaat tussen de «projectverschaffer» en de «dienstverlener». Is hier sprake van «vrijwilligerswerk» of van het verrichten van enkele diensten, dan wel van arbeid inzake een arbeids-overeenkomst? Welke risico's neemt deze derde op zich, voor welke zaken is hij aansprakelijk?

## **2. De relatie met de Wet onbeloonde arbeid voor uitkeringsgerechtigden**

De leden van de C.D.A.-fractie stelden vast dat de memorie van toelichting blz. 10, verwijst naar de eisen die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt ten aanzien van pro-deo werk met behoud van uitkering, zoals deze worden geïnterpreteerd door uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid. Zij merkten op dat in de Wet onbeloonde arbeid voor uitkeringsgerechtigden procedures zijn vastgelegd met betrekking tot de toetsing aan eisen die door toetsingscommissies nader zijn vastgelegd. De C.D.A.-fractie meende dat de rechter bij het opleggen van de straf van onbetaalde arbeid rekening moet houden met genoemde toetsingscriteria, zodat de verdachte niet voor de keuze wordt gesteld: het ondergaan van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of het verrichten van onbetaalde arbeid, maar dan met verlies van zijn eventuele uitkering.

Een speciaal probleem lijkt zich voor te doen in de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en het voorstel Wet onbetaalde arbeid uitkeringsgerechtigden (WOAU) dat inmiddels door de Tweede Kamer is aanvaard aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie. In de memorie van toelichting van het hier besproken voorstel van Wet stelt de regering dat zonodig bij algemene maatregel van bestuur een uitzondering zal worden gecreëerd voor de strafrechtelijke dienstverlening van de hoofdregel in de WOAU, dat onbetaalde arbeid slechts mogelijk is na een werkloosheidsperiode van tenminste één jaar. Onder verwijzing naar de brief van de Nederlandse Federatie van reclasseringsinstellingen over dit onderwerp aan de Eerste Kamer d.d. 25 november 1987, vroegen de leden van de P.v.d.A. of de regering bij nader inzien niet bereid zou zijn door middel van een novelle de uitzondering op dit punt voor de strafrechtelijke dienstverlening een plaats in de wet te geven. Tenslotte vroegen de leden de regering nog eens in te gaan op de principiële vraag of de reclassering, door organiserend en rapporterend actief te zijn bij het uitvoeren van een dienstverlening door een veroordeelde, niet in een vertrouwenscrisis kan geraken met de cliënt. Het was deze leden overigens niet ontgaan dat de Federatie van reclasseringsinstellingen op dit punt geen problemen lijkt te zien.

Gebleken is, dat tot nu toe ruim 60% van de dienstverleners werkloos is. Kan hiervoor een verklaring worden gegeven? Komt dit percentage overeen met het percentage dat tot een vrijheidsstraf van ten hoogste drie maanden wordt veroordeeld? Of moet worden aangenomen dat

werklozen eerder dan anderen voor dienstverlening in aanmerking komen? Het lid van de G.P.V.-fractie kon ermee instemmen, dat de Wet onbeloonde arbeid uitkeringsgerechtigden ook van toepassing zal zijn op arbeidsplaatsen voor dienstverlening. Het zou zijns inziens onjuist zijn aan personen die voor een vrijheidsstraf in aanmerking komen voorrang te geven boven andere werklozen. Teneinde echter te voorkomen, dat een belangrijke categorie werklozen in het geheel niet in aanmerking zal komen voor dienstverlening als straf drong hij erop aan voor deze categorie een uitzondering te maken op de eis van tenminste een jaar werkloosheid.

### **3. Positie van de reclassering**

Met de Raad van State, blz. 7 en 8, nr. 8 meenden de leden van de C.D.A.-fractie dat de taak van de reclassering zich uitsluitend beperkt tot hulp en voorlichting en een principiële andere taak naar de reclassering wordt toegeschoven, die het vertrouwen van de cliënt in de reclassering kan doen verminderen. In het nader rapport, blz. 8, wordt naar het oordeel van de C.D.A.-fractie een zeer beperkte inhoud van het begrip toezicht gegeven: namelijk «het geven van voorlichting over het verloop van de dienstverlening». Ligt het niet voor de hand een bureautje per arrondissement de organisatie en voorlichting omtrent het verloop van de dienstverlening op te dragen, zodat de reclassering haar eigenlijke functie behoudt en de controle ten aanzien van het al dan niet voltooien van de voorgenomen dienstverlening blijft opgedragen aan het openbaar ministerie? Gaarne een nadere beschouwing van de minister en staatssecretaris op dit punt.

De leden van de V.V.D.-fractie benadrukten, dat wil de dienstverlening goed gaan werken er controle en toezicht zal moeten zijn. De uiteindelijke verantwoordelijkheid wordt terecht bij de Officier van Justitie gelegd. Deze zal voortgangsrapporten ontvangen van de reclasseringsambtenaar. De reclassering, zo stelden de leden van de V.V.D.-fractie vast, heeft hiermede moeite. Immers, het kan de vertrouwenspositie tussen reclasseringsambtenaar en cliënt aantasten. Of dit inderdaad zo behoeft te zijn is de vraag, maar kennelijk wordt dit wel zo gevoeld. Daarmede moet derhalve rekening worden gehouden.

Dientengevolge leek het de leden van de V.V.D.-fractie niet wenselijk om de reclasseringsambtenaar zowel de hulpverlening als de rapportage te laten verrichten. Is het mogelijk om andere instanties met de controle en rapportering te belasten?

De leden van de D66-fractie spraken hun waardering uit voor de reclassering, waarvan gebleken is dat het welslagen van de experimenten goeddeels hun verdienste is. Zij vroegen zich echter af of het formeel juist is de toezichthoudende taak, die de reclassering is toegedacht, onder te brengen bij de voorlichtende taak van de reclassering. De reclassering dient immers verslag uit te brengen van het verloop van de dienstverlening aan het openbaar ministerie. Hoewel het openbaar ministerie uiteindelijk zelf het oordeel geeft over het verloop van de dienstverlening, kan toch niet ontkend worden dat de reclassering een toezichthoudende taak toebedeeld wordt. Dit staat op gespannen voet met de hulpverlenende taak van de reclassering. Wat vindt de regering van de suggestie van onder meer de Coornhertliga om de organisatie van de dienstverlening in een zelfstandig bureau, dat zowel met de reclassering als met het openbaar ministerie samenwerkt, onder te brengen?

Wat is de reactie van de bewindslieden op het commentaar van de Nederlandse Organisatie van Welzijnswerkers, dat de in het wetsvoorstel opgedragen taak aan de reclassering in strijd is met de bestaande taakstelling van de reclassering, zo vroegen de leden van de

P.P.R.-fractie? En wat vinden zij van de suggestie om het toezicht op de dienstverlening op te dragen aan een zelfstandig bureau, dat samenwerkt met de reclassering als hulpverlener enerzijds en met het openbaar ministerie als controleur anderzijds?

Het lid van de G.P.V.-fractie was overtuigd van de voordelen om de reclassering een belangrijke rol te laten vervullen bij de feitelijke organisatie van de dienstverlening. Hij had echter de indruk, dat in de memorie van toelichting te weinig wordt onderscheiden tussen de verantwoordelijkheden van de reclassering en het openbaar ministerie. Immers, de informatieverstrekking aan het openbaar ministerie over de afloop van de dienstverlening verschilt principieel van de overige voorlichtingstaken van de reclassering. De informatieverstrekking maakt deel uit van de executie van een sanctie, de overige voorlichting niet. Hij bepleitte dan ook beide taken niet onder de gezamenlijke noemer van de voorlichtingsfunctie te brengen en dit ook tot uitdrukking te brengen in de Reclasseringsregeling.

Het lid van de G.P.V.-fractie deelde het standpunt van de bewindslieden, dat het niet op de weg van de overheid ligt zelfstandig projectplaatsen te gaan creëren teneinde de door de rechter opgelegde dienstverleningen ten uitvoer te kunnen brengen. Ook behoort het zijns inziens tot de verantwoordelijkheid van de rechter pas te beslissen tot oplegging van de straf van dienstverlening als bekend is wat deze in de praktijk zal inhouden.

Het lid van de R.P.F.-fractie meende, dat de keuze van de reclassering als uitvoerings- en begeleidingsorgaan, mede gelet op de instemming met deze nieuwe taak van die zijde, in beginsel aanvaardbaar was. Wel wees hij er op, dat artikel 147 Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing wordt verklaard in artikel 22e. Artikel 147 Wetboek van Strafrecht had echter naar zijn mening met name betrekking op forensisch/sociale voorlichting in het kader van de voorbereiding van de terechtzitting. Zo kan bij voorbeeld met openbaar ministerie een voorlichtingsrapport opvragen. Waar de memorie van toelichting nu spreekt over voorlichting is toch geen sprake van voorlichting in traditionele zin. Het gaat hier om begeleiding en rapportage over het verloop van de straf dienstverlening. Een volledige nieuwe taak voor de reclassering (vgl. Van Oortmerssen blz. 195). Zou het niet juister zijn, teneinde allerhande misverstanden te voorkomen om naast een aanpassing van de Reclasseringsregeling ook een wijziging aan te brengen in artikel 147 Wetboek van Strafrecht? Gedacht zou kunnen worden aan het opnemen van een tweede lid, dat de reclassering tot taak geeft rapportage in het belang van een goed verloop van de dienstverlening. Kan overigens worden aangegeven op welke wijze het openbaar ministerie anderszins toezicht kan uitoefenen op de dienstverlening, mede in verband met het tekort aan eigen mankracht?

#### **4. Tot slot**

Uitgaande van het idealiter direct bestaande verband tussen het gepleegde delict en de aard van de dienstverleningswerkzaamheden (memorie van toelichting blz. 10), vroegen de leden van de C.D.A.-fractie waarom in het rijtje van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instanties de kerken, de scholen, de kerkelijke verenigingsgebouwen en bijzondere begraafplaatsen ontbreken. Zijmeenden dat ook daar «vandalen» te werk gesteld zouden kunnen worden, althans gedeeltelijk tot herstel van de aan deze gebouwen door een gepleegd delict concreet aangerichte schade. Delen de bewindspersonen deze visie? Maar ook anderszins lijkt het zinvol de kerken in te schakelen bij het zoeken naar dienstverleningsprojecten.

Naarmate meer dienstverlening als straf wordt toegepast, zal het in de praktijk moeilijker blijken te zijn geschikte projecten te vinden, aldus de leden van de V.V.D.-fractie. Uit de memorie van toelichting blijkt, dat zowel publiekrechtelijke als ook bepaalde privaatrechtelijke instellingen projecten kunnen leveren. Uiteraard moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Met name mogen de werkzaamheden niet concurrerend zijn. In hoeverre hieraan de hand wordt gehouden is onvoldoende bekend. Wel valt op, dat er bij voorbeeld al veel reparatie- en onderhoudswerkzaamheden in het kader van de dienstverlening worden verricht. Naar mate dit meer zal gebeuren zal het verzet uit het bedrijfsleven vanwege concurrentie-overwegingen toenemen.

Tot slot wilden de leden van de V.V.D.-fractie nogmaals wijzen op de werkverzwaring voor het rechterlijk apparaat. Te verwachten valt dat er nog meer dan thans beroep tegen de opgelegde straf zal worden ingesteld en voorts dat extra terechtzittingen noodzakelijk worden bij veroordeling van ontkennende verdachten (zie hiervoor). Verder krijgen openbaar ministerie en rechterlijke macht extra werkzaamheden, indien dienstverlening mislukt. Ook valt te verwachten, dat het aantal gratieverzoeken zal toenemen.

Naar het oordeel van de leden van de V.V.D.-fractie wordt hiermede bij dit wetsvoorstel onvoldoende rekening gehouden.

Het lid van de G.P.V.-fractie had er kennis van genomen, dat naast de in het wetsvoorstel voorziene mogelijkheid van dienstverlening als hoofdstraf de mogelijkheid blijft bestaan van omzetting van een vrijheidsstraf in dienstverlening op grond van artikel 13, tweede lid, van de Gratielwet. Bij de behandeling van het voorstel voor een Gratielwet is daarop ook gewezen. Niet duidelijk was hem wat de Staatssecretaris van Justitie in dit verband bedoelde toen zij in de Eerste Kamer het volgende verklaarde: «Een wetsvoorstel is bij de Tweede Kamer ingediend, waarmee naast andere hoofdstraffen ook dienstverlening als hoofdstraf kan worden opgelegd. Ik denk dat het bij die vorm niet meer mogelijk is om bij gratie alsnog dienstverlening te laten uitvoeren onder instandhouding van het rechterlijk vonnis.» (Hand. EK, verg. jaar 1987/1988, blz. 9-246/247.

Deze uitspraak wekt de indruk, dat de regeling van artikel 13, tweede lid Gratielwet na de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel haar betekenis zal verliezen. Is deze indruk juist?

Als dit niet het geval is zag dit lid wel enige problemen in het naast elkaar blijven bestaan van beide mogelijkheden. Immers, de dienstverlening in de Gratielwet draagt een ander rechtskarakter, namelijk van een bijzondere voorwaarde verbonden aan een rechtsgeldig gratiebesluit. Als zodanig heeft het geen strafkarakter. Is het dan wel juist deze vorm van dienstverlening te behandelen «overeenkomstig de daartoe vastgestelde wettelijke voorschriften» ingevolge het onderhavige wetsvoorstel? Wordt daarmee niet de indruk gewekt of bevestigd, dat de bijzondere voorwaarde ingevolge de Gratielwet feitelijk ook een alternatieve straf is?

Moeite had het lid van de G.P.V.-fractie met het betoog van de bewindslieden over de mogelijkheid van hoger beroep tegen een vonnis tot oplegging van de straf van dienstverlening. Is het praktisch denkbaar dat een verdachte instemt met dienstverlening, waarom hij eerst zelf heeft gevraagd, en ondertussen overweegt in hoger beroep te gaan vanwege bezwaren tegen de bewezenverklaring of de motivering? Wat zijn de gevolgen van een dergelijk hoger beroep voor de dienstverlening?

Genoemd lid vroeg zich voorts af of de opneming van de dienstverlening als hoofdstraf niet zal leiden tot een toeneming van het aantal beroepszaken doordat ook hoger beroep zal worden ingesteld bij afwijzing van een gevraagde dienstverlening. Zal dit niet leiden tot een ongewenste verlening van de beroepsgang en tot extra beslag op de rechterlijke macht?

Het lid van de G.P.V.-fractie stemde in met de in artikel 22g voorgestelde mogelijkheid alsnog de vrijheidsstraf op te leggen bij het niet naar behoren verrichten van de opgelegde arbeid. Daartegen is dan geen hoger beroep mogelijk. Dit lid vroeg of dit wel juist is. Immers, in de meeste gevallen zal de verdachte ervan hebben afgezien beroep in te stellen tegen het vonnis waarbij de dienstverlening werd opgelegd omdat hij met deze straf instemde. Zou hij direct zijn veroordeeld tot gevangenisstraf, dan zou hij wellicht direct in hoger beroep gegaan zijn. Zal het ontbreken van een beroepsmogelijkheid tegen de uitspraak als bedoeld in artikel 22g er niet toe leiden dat beroep zal worden ingesteld teneinde verlies van recht te voorkomen? Moet ook niet worden gesteld, dat zo'n uitspraak feitelijk neerkomt op een wijziging van het oorspronkelijke vonnis, zodat ook om die reden beroep niet dient te worden uitgesloten?

Ten slotte ging het lid van de R.P.F.-fractie in op de taak van de strafrechter bij de beoordeling van al dan niet juist uitgevoerde dienstverleningsprojecten. Het proefschrift van dr. A. van Oortmerssen is in dit verband opnieuw illustratief. Op blz. 158 wordt gesteld: «Een gerechtelijke plaatsopneming kan uiteraard verhelderend werken in sommige gevallen. Dit neemt niet weg, dat de taak van de strafrechter hier toch wel zeer oneigenlijk is». Projecten kunnen immers zeer divers van aard zijn. Is de rechter voldoende toegerust om op objectieve wijze de uitvoering van een dienstverleningsproject door een delinquent te beoordelen?

## **6. Enige opmerkingen van technische aard**

Het ware volgens de commissie aan te bevelen als:

1. in artikel I, onderdeel A, de interpunctie aan te passen (de puntkomma na het gestelde in 3e (oud) wordt gewijzigd in een punt;
2. in artikel I, onderdeel B, «In artikel 149 wordt» te vervangen door: In artikel 149 worden;
3. in artikel I, onderdeel C, een dubbele punt te plaatsen na de aanhef van artikel 22a, tweede lid;
4. in artikel I, onderdeel C, «een 2299» in artikel 22j te vervangen door: en 2299;
5. het vierde lid van artikel 149 aan te passen, als gevolg van het invoegen van een nieuw tweede lid in dit artikel («tweede lid» wordt vervangen door: derde lid). Artikel I, onderdeel B, laat dit na.

De voorzitter van de commissie,  
Kosto

De waarnemend griffier van de commissie,  
Coenen

**Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek**

1. In het begin van artikel I zou ingevolge aanwijzing 32 na «Wetboek van Strafrecht» moeten worden ingevoegd: (Stb. 1984, 92).
2. In het begin van artikel II zou ingevolge aanwijzing 32 na «Wetboek van Strafvordering» moeten worden ingevoegd: (Stb. 1925, 343).
3. In artikel II, onderdeel A, zou de aanduiding «5» vóór het toe te voegen vijfde lid, moeten vervallen (aanwijzing 127).
4. In artikel III zou ingevolge aanwijzing 32 na «Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag» moeten worden ingevoegd: (Stb. 1955, 395).