

Vergaderjaar 1988–1989

20 074

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

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 20 januari 1989

De ondergetekenden zijn erkentelijk voor de waardering die in het eindverslag van de vaste Commissie voor Justitie voor de memorie van antwoord is uitgesproken.

In het hierna volgende zullen de vragen van de leden van de fracties in de volgorden waarin ze zijn gesteld, worden beantwoord.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of het overleg met de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen (NFR) heeft geleid tot een vergroting van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van de diverse projecten, in het bijzonder voor drugsverslaafden en personen met gedragstoornissen, zoals het Rotterdamse Drugs Related Crime Project (memorie van antwoord, blz. 2). Zij vroegen welke verwachtingen na invoering van het wetsvoorstel terzake gekoesterd kunnen worden.

In antwoord hierop merken wij op dat onderscheid gemaakt dient te worden tussen enerzijds de dienstverleningsprojecten en anderzijds projecten gericht op de bestrijding van criminaliteit door aan hard drugs verslaafden, zoals het Drugs Related Crime Project van de gemeente Rotterdam.

Bedoeld overleg met de NFR heeft ten doel na te gaan, welke voorwaarden geschapen moeten worden voor de instandhouding en bevordering van voldoende projectplaatsen voor dienstverleners. Daarnaast zal aan de hand van de ervaringen met de besteding van het aanvullend budget voor de dienstverlening bezien worden in hoeverre een verhoging van dit budget noodzakelijk en mogelijk is om de toegankelijkheid van diverse projecten in het algemeen en van projecten voor speciale groepen in het bijzonder te bevorderen. Het overleg met de NFR over deze kwestie kon nog niet worden afgerond wegens het ontbreken van voldoende gespecificeerde informatie vanwege de NFR.

Het Drugs Related Crime Project van de gemeente Rotterdam wordt overigens door ons niet onder het begrip dienstverlening geschaard. Het project bestaat uit vier onderdelen. Eén van deze onderdelen is het leer/werkproject met een programma voor hard drugsverslaafden tegen wie – ware dit alternatief niet voorhanden – voor het plegen van meerdere strafbare feiten minimaal zes maanden en maximaal achttien maanden vrijheidsstraf zou worden geëist respectievelijk door de rechter wordt

opgelegd. Het leer/werkproject is onderverdeeld in een methadonprogramma in een geïsoleerde omgeving gedurende circa twee maanden, een trainingsprogramma van circa drie maanden en plaatsing in een werkplaats gedurende circa één jaar. Conform de motie-Soutendijk¹ is in april jl. aan de NFR gevraagd te bezien, in hoeverre de reclassering, samen met het openbaar ministerie en gemeentebesturen, een aandeel kan nemen in het starten van vergelijkbare projecten elders. Omdat financiering niet gerealiseerd kan worden vanuit de beschikbare gelden voor «lokale projecten bestuurlijke preventie criminaliteit», zou de betrokkenheid van de reclassering bij dergelijke projecten bekostigd moeten worden uit het reguliere reclasseringsbudget. De reclassering heeft de financiële mogelijkheden daartoe nog niet kunnen vrijmaken, omdat zij zich voor het jaar 1989 ook al geconfronteerd zag met een toename van een aantal andere taken (extra groei van het aantal dienstverleningen, invoering van de alcohol verkeersprojecten) bij een gelijkblijvend budget.

Voorts vroegen deze leden op basis waarvan wij verwachten dat de toetsingscommissies niet veel projectplaatsen zullen afwijzen (blz. 16, memorie van antwoord). Wij kwamen tot deze uitspraak op basis van de ervaringen met die paar toetsingscommissies die vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet onbeloonde arbeid uitkeringsgerechtigden (WOAU) reeds functioneren.

In antwoord op de vraag van deze leden wanneer de Reclasseringsregeling 1986 wordt gewijzigd, zodat bij de taak van de reclassering expliciet de uitvoering van de dienstverlening wordt vermeld, delen wij mee dat een voorstel tot wijziging van deze regeling in de loop van het volgend jaar aan de ministerraad zal worden aangeboden.

Tot slot kan in antwoord op een vraag terzake van deze leden worden meegedeeld dat het tot de taak behoort van de coördinator dienstverlening die in dienst is van de reclasseringsstichting, om eventueel de kerken te benaderen bij het zoeken naar dienstverleningsprojecten. Voor zover deze coördinatoren hiertoe nog niet zelf initiatief hebben genomen, zullen wij hun dit verzoek voorleggen.

De leden van de V.V.D.-fractie spraken hun verbazing uit over de formulering «dat het streefgetal van 5000 dienstverleningen per jaar wordt bereikt». Dienstverlening moet volgens deze leden geen doel op zich zelf zijn. Het gaat er volgens deze leden dan ook niet zozeer om de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf terug te dringen, maar om op verantwoorde wijze de mogelijkheden van resocialisatie te vergroten en, indien maar enigszins mogelijk, te voorkomen dat delinquenten in aanraking komen met de gevangenis.

Zoals wij deze leden in de memorie van antwoord (blz. 3) verzekerden, is het afnemen van de druk op de capaciteit bij het gevangeniswezen als gevolg van dienstverlening, geen doel op zichzelf, maar, zoals wij dit noemden, een positief nevengevolg. Uit de omschrijving van het doel van dienstverlening als het terugdringen van de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, mag niet worden afgeleid dat het gaat om het kwantitatieve probleem van het capaciteitstekort. De reden om de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf terug te dringen is gelegen in de kwalitatieve bezwaren die aan deze straf kleven, zoals bij voorbeeld het isolement waarin de delinquent terecht komt en het gebrek aan resocialisatiemogelijkheden voor hem. Bij dienstverlening staat het streven naar een zinvol alternatief voor deze straf voorop. De ervaringen met dienstverlening hebben inmiddels aangetoond dat dienstverlening aan deze doelstelling voldoet.²

Gelet op het feit dat het belangrijkste doel van dienstverlening is een zinvol alternatief te zijn voor de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en zodoende deze straf in omvang terug te dringen, valt niet in te zien

¹ Tweede Kamer, 1987-1988, 20 200, hfdst. VI, nr. 15

² Eindadvies van de Voorbereidingsgroep Experimenten Dienstverlening, blz. 3, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1984.

waarom dienstverlening geen doel op zich zelf zou mogen zijn en waarom wij niet zouden streven naar een uitbreiding van de dienstverlening.

In antwoord op de vraag van deze leden of er ook na 1990 vanwege de nog steeds toenemende behoefte aan celcapaciteit een capaciteitstekort zal zijn, verwijzen wij naar het schriftelijke antwoord op de vraag van het lid van deze fractie, de heer Korthals, naar de prognoses van de penitentiaire capaciteit, gesteld tijdens de behandeling van de begroting 1986 van ons ministerie, en naar de brief van 14 december jl. aan de Voorzitter van uw Kamer van de tweede ondergetekende over dit zelfde onderwerp³. Uit deze brief blijkt dat eind 1989, begin 1990 een situatie zal zijn bereikt, waarin in de structurele behoefte aan celcapaciteit is voorzien en waarin tevens kan worden gewerkt aan het inlopen van achterstanden. Voorts blijkt hieruit dat als de trendmatige ontwikkeling in de behoefte aan celcapaciteit zich ook na 1990 doorzet, opnieuw tekorten zullen ontstaan. Een werkgroep die onlangs is ingesteld heeft tot taak om met het oog hierop een herzien structuurplan te ontwikkelen.

Volgens de leden van de V.V.D.-fractie is de ernst van het delict zeer bepalend voor de vraag of al dan niet een alternatieve straf moet worden opgelegd. Naar hun oordeel is een delict waarvoor de rechter voornemens is een gevangenisstraf van meer dan drie maanden op te leggen dermate ernstig dat betwijfeld moet worden of een dienstverlening op haar plaats is.

Met deze leden zijn wij van mening dat vooral de ernst van het feit beslissend is voor de vraag of dienstverlening in aanmerking komt. Vandaar dat artikel 22b van het wetsvoorstel bepaalt dat dienstverlening slechts mag worden opgelegd als de rechter een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van maximaal zes maanden overweegt op te leggen. Deze grens is gebaseerd op het advies van de Voorbereidingsgroep Experimenten Dienstverlening⁴. De voorbereidingsgroep is tot deze aanbeveling gekomen na jarenlang experimenteren met dienstverlening en na een grondige evaluatie van deze experimenten. Deze experimenten bestonden zowel uit dienstverleningen ter vervanging van een vrijheidsstraf van maximaal drie maanden als van maximaal zes maanden. De ervaringen met dienstverlening sinds het verschijnen van het eindadvies in juni 1984 geven ons geen aanleiding om op dit advies terug te komen. Bovendien is een bezwaar van de beperking van dienstverlening tot een alternatief voor een gevangenisstraf van maximaal drie maanden dat het niet geringe aantal dienstverleningen dat thans plaatsvindt van meer dan 150 uur, niet meer zou kunnen worden opgelegd. Het gevolg hiervan zou zijn dat de doelstelling om de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf terug te dringen in mindere mate dan wenselijk is, wordt bereikt.

Overigens is de uitvoering van dienstverlening afhankelijk van de projectplaatsen die de samenleving beschikbaar stelt. Dienstverleningen van meer dan 150 uur leggen een groot beslag op deze projectplaatsen. Dit laat ons bezwaar tegen een beperking van dienstverlening tot 150 uur onverlet, maar het sluit niet uit dat in de praktijk terughoudendheid met dienstverlening van meer dan 150 uur geboden is.

Ten slotte merken wij hierover op dat ook wij niet uitsluiten dat er delicten zijn waarvoor de rechter een vrijheidsstraf van tussen de drie en zes maanden oplegt, die niet geschikt zijn om met dienstverlening af te doen. Wij vertrouwen er op dat de rechter in dit soort gevallen van de mogelijkheid van dienstverlening afziet. Uit de ervaring met dienstverlening tot dusver blijkt dit vertrouwen gerechtvaardigd.

De leden van deze fractie bleven vraagtekens zetten bij de evenredigheid tussen 240 uur dienstverlening en zes maanden vrijheidsstraf. Zij erkennen dat de aard en zwaarte van het werk mede bepalend zijn, doch meenden te moeten constateren dat over het algemeen wordt aange-

³ Handelingen Tweede Kamer, 1988-1989, blz. 1006.

⁴ Eindadvies van de Voorbereidingsgroep Experimenten Dienstverlening, blz. 19. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1984.

nomen dat het gunstiger is 240 uur dienstverlening opgelegd te krijgen dan zes maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Bij de beoordeling van de evenredigheid tussen 240 uur dienstverlening en zes maanden vrijheidsstraf moeten de verschillen tussen deze straffen goed in het oog worden gehouden. Door alleen te letten op de overeenkomst, namelijk het beslag dat op de tijd van de veroordeelde wordt gelegd, wordt snel de conclusie getrokken dat 240 uur dienstverlening in geen verhouding staat tot zes maanden gevangenisstraf.

Zoals in de memorie van antwoord (blz. 8) wordt gesteld is voor de beoordeling van de zwaarte van dienstverlening niet alleen het aantal uren beslissend, maar ook de aard en zwaarte van het werk. Voorts moet bij deze beoordeling worden betrokken dat dienstverlening doorlopend een eigen inbreng van de delinquent vereist. Dit in tegenstelling tot de vrijheidsstraf die de delinquent geheel passief kan ondergaan. De dienstverlener moet zich uit eigen beweging iedere dag op tijd melden bij de projectplaats waar van hem wordt verwacht dat hij zijn werk naar behoren verricht. Dienstverlening eist van de delinquent een grote inzet die hij zonder feitelijke dwang dient op te brengen. In psychologisch opzicht is dienstverlening dan ook vaak een veel zwaardere straf dan een vrijheidsstraf.

Ten slotte is van belang dat dienstverlening in beginsel verricht moet worden naast een volledige dagtaak. Het beslag dat deze straf legt op de vrije tijd van betrokkene en de verplichting om boven op een 38-uur durende werkweek nog eens 9 à 10 uur dienstverlening te moeten verrichten weegt extra zwaar.

Tegen dit argument wordt wel aangevoerd dat veel dienstverleners werkloos zijn, zodat dit aspect van de dienstverlening niet zou mogen worden meegewogen. Het lijkt ons echter onjuist dat de wet in dit opzicht een onderscheid zou maken tussen werkenden en niet-werkenden. Het is bovendien altijd mogelijk, gelet op de eis ingevolge de sociale zekerheidswetten, dat de betrokkene gedurende zijn werkloosheid beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt, dat hij voordat de tenuitvoerlegging van de straf begint, werk krijgt. Zou een onderscheid als bedoeld, worden gemaakt, dan zou alsnog de straf moeten worden omgezet. Dit lijkt ons onwenselijk. Overigens treft de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf werkenden ook harder dan niet-werkenden.

Het zijn deze aspecten van dienstverlening die ons ertoe hebben gebracht om het voorstel van de voorbereidingsgroep om maximaal zes maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te laten vervangen door maximaal 240 uur dienstverlening over te nemen⁵. De ervaringen met dienstverlening nadien geven ons ook geen aanleiding om van dit advies af te wijken.

Tot slot herhaalden deze leden hun stelling dat wij de werkdruk voor het rechterlijk apparaat onderschatten. Zij verwachtten dat veroordeelden tot een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf vaker gebruik zullen maken van hun recht om in hoger beroep te gaan om zodoende alsnog dienstverlening opgelegd te krijgen. Dit is inderdaad niet uitgesloten. Maar hiertegenover staat dat dienstverlening alleen met instemming van de verdachte kan worden opgelegd, zodat mag worden aangenomen dat diegenen die tot dienstverlening worden veroordeeld, niet meer in hoger beroep zullen gaan. Op grond hiervan verwachten wij een afname van het aantal beroepen die opweegt tegen de stijging van het aantal beroepen die door deze leden wordt verondersteld. Mocht deze verwachting echter niet uitkomen dan zijn wij bereid, zoals wij ook in de memorie van toelichting (blz. 13) opmerkten, nader te bezien welke maatregelen nodig zijn.

⁵ Eindadvies Voorbereidingsgroep Experimenten Dienstverlening, blz. 19, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1984

De leden van de D66-fractie konden instemmen met het voorstel, zoals neergelegd in de nota van wijziging, dat de verdachte kan volstaan met een «half open» dienstverleningsaanbod. Zij vroegen zich echter af, hoe de politierechter die onmiddellijk na de zitting of in ieder geval op de dag van de zitting uitspraak doet, zich ervan kan vergewissen dat er een projectplaats beschikbaar is, alwaar de dienstverlening kan worden verricht. De rechter is hiertoe ingevolge het voorstel, zoals neergelegd in de nota van wijziging, gehouden.

In de regel zal de verdachte bij zijn aanbod tot dienstverlening, dat hij in het merendeel van de gevallen in overleg met de reclassering zal hebben voorbereid, informatie verschaffen op grond waarvan de rechter kan beoordelen of er een projectplaats is of op korte termijn beschikbaar komt. Is dit niet het geval dan is de politierechter op grond van artikel 397 Sv. bevoegd schriftelijk vonnis te wijzen. De uitspraak behoeft dan pas veertien dagen later te worden gedaan, hetgeen hem de gelegenheid biedt zich ervan te vergewissen of er op korte termijn een projectplaats beschikbaar komt.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden moeite met de tweeledige doelstelling die met de dienstverlening wordt beoogd, in het bijzonder wat betreft de humanisering van de strafrechtspleging. Zij merkten op dat deze doelstelling niet nader wordt omschreven. Voor een beschrijving van deze doelstelling van de dienstverlening verwijzen wij naar de eerste alinea van blz. 4 van de memorie van toelichting en de eerste alinea van blz. 3 van de memorie van antwoord. De bijdrage die dienstverlening aan de humanisering van de strafrechtspleging levert, schuilt vooral in de mate waarin deze sanctie de nadelen van de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf ondervangt. De korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kent als bezwaren dat er voor de delinquent nauwelijks mogelijkheden zijn haar op zinvolle wijze te ondergaan, terwijl één van de doelstellingen van deze straf, de resocialisatie van de delinquent, moeilijk te realiseren is. Dienstverlening biedt de delinquent daarentegen de gelegenheid zijn straf op zinvolle wijze te ondergaan, terwijl hij bovendien niet uit de samenleving wordt verwijderd, zodat het probleem van het isolement zich niet voordoet. Bovendien blijkt vaak de arbeidsgevenning en de discipline die aan de dienstverlening zijn verbonden, resocialiserend te werken.

In antwoord op een vraag terzake van deze leden, merken wij op dat het niet zo is dat de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in het algemeen een dehumaniserend effect heeft. Er zijn echter gevallen waarin een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf de delinquent vanwege de hierboven genoemde bezwaren onevenredig zwaar treft. In die gevallen kan dienstverlening de aangewezen straf zijn en de leemte opvullen tussen de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf enerzijds en de geldboete of voorwaardelijke straf anderzijds.

Deze leden achtten het ten principale een zwak punt van dienstverlening dat de mate waarin de samenleving aan deze straf behoefte heeft en bereid is projectplaatsen hiervoor ter beschikking te stellen, beslissend is voor de ontwikkeling ervan. Zij vroegen of dit rechtens aanvaardbaar is.

In antwoord op deze vraag merken wij op dat de hierboven genoemde voordelen van dienstverlening ten opzichte van de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in belangrijke mate een gevolg zijn van het feit dat deze straf in de samenleving ten uitvoer wordt gelegd. Hierin schuilt nu juist de kracht van dienstverlening. Zou dienstverlening niet meer in de samenleving ten uitvoer worden gelegd, maar bij voorbeeld in door de overheid gecreëerde werkplaatsen, dan zou hiermee het alternatieve karakter en daarmee de essentie van dienstverlening komen te vervallen. De dienstverlener zou evenals degene die een vrijheidsstraf ondergaat van de samenleving worden geïsoleerd, met alle bezwaren van dien.

Wij delen dan ook niet de opvatting van deze leden dat in de afhankelijkheid van de samenleving de betrekkelijke waarde van deze sanctie schuilt. Uit het voorgaande blijkt dat wij juist de tegenovergestelde opvatting zijn toegedaan. Wel erkennen wij dat deze afhankelijkheid zekere beperkingen stelt aan de omvang van deze sanctie. Het aantal projectplaatsen dat de samenleving jaarlijks ter beschikking stelt, is hiervoor beslissend.

Naar aanleiding van de opmerkingen in de memorie van antwoord (blz. 3) omtrent de recidive onder dienstverleners, stelden deze leden de vraag of de verwachting dat het tot dusver gebleken effect, namelijk dat het aantal recidivisten onder dienstverleners kleiner is dan onder kort gestraften, zich zal doorzetten, niet op een zwakke basis berust. Deze verwachting is namelijk, aldus deze leden, gebaseerd op de experimenteer-fase gedurende welke de rechterlijke macht een voorzichtig en selectief beleid heeft gevoerd.

Wij menen dat er argumenten zijn die tegen deze veronderstelling pleiten. Het wetsontwerp stelt duidelijke en stringente voorwaarden ten aanzien van dienstverlening. Deze voorwaarden zijn gebaseerd op de ervaringen met dienstverlening gedurende de experimenteer-periode. Typerend voor deze periode was dat de grenzen van deze nieuwe straf nog moesten worden ontdekt. Zo zijn in deze periode ook andere modellen dan het rechtersmodel gehanteerd. De kans op mislukking achten wij dan ook eerder groter in de fase van experimenteren dan in de fase na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Deze leden waren van oordeel dat de gestelde evenredigheid tussen 240 uur dienstverlening en zes maanden vrijheidsstraf betwijfeld kan worden. Op deze verhouding gingen wij reeds in het voorgaande in naar aanleiding van een vergelijkbare stelling van de leden van de V.V.D.-fractie. Wij volstaan hier met daarnaar te verwijzen.

Deze leden vroegen of de rechter gekwalificeerd is om de aard en zwaarte van het werk te meten. Wij menen dat dit het geval is. In de meeste arrondissementen worden de beschikbare projectplaatsen beoordeeld door een gezamenlijk overleg tussen vertegenwoordigers van de zittende en staande magistratuur en de coördinator dienstverlening. Voorts vroegen zij naar aanleiding van het gestelde op blz. 8 van de memorie van antwoord, of gesteld kan worden dat naarmate het werk zwaarder is, het aantal uren dienstverlening verhoudingsgewijs lager zal zijn. Dit is inderdaad het geval. Bij de oplegging van dienstverlening dient de rechter niet alleen te letten op de relatie tussen de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die hij overwoog op te leggen en het aantal uren dienstverlening, maar tevens op de zwaarte van het werk. Naarmate het werk zwaarder is, kan de rechter hierin aanleiding zien om het aantal uren te beperken. De vraag van deze leden of de zwaarste vorm van dienstverlening bestaat uit 240 uur zwaar en onaangenaam werk kan in zijn algemeenheid bevestigend worden beantwoord.

Op bladzijde 8 van de memorie van antwoord is sprake van «mislukte dienstverleningen». In antwoord op de vraag van deze leden om een nadere uiteenzetting van deze term, delen wij mee dat de meeste gevallen van «mislukte dienstverleningen» in 1986 delinquenten betroffen die, ondanks herhaald aandringen door de reclassering, weigerden om met de daadwerkelijke dienstverlening te starten of die, na de start, weigerden om de dienstverlening af te ronden. In de overige gevallen moest de dienstverlening worden stopgezet omdat de dienstverlener de gemaakte afspraken niet nakwam. Daarbij moet onder andere worden gedacht aan het regelmatig te laat op de projectplaats arriveren, het zonder overleg hele dagen wegblijven of ernstig wangedrag. Wij stellen het op prijs in dit verband op te merken dat de projectplaatsen vaak een intensieve begeleiding aan de dienstverleners bieden.

Ten slotte vroegen deze leden in het bijzonder met het oog op de verslaafden, in hoeverre dienstverlening en behandeling hand in hand kunnen gaan en of de bestaande instellingen op dit gebied perspectief geboden kan worden voor grotere opvangmogelijkheid. Het antwoord hierop is dat artikel 22b, eerste lid, van het wetsvoorstel de rechter de bevoegdheid geeft een verdachte te veroordelen tot dienstverlening en een voorwaardelijke vrijheidsstraf met als bijzondere voorwaarde de verplichting om een therapie te ondergaan. In beginsel kunnen dienstverlening en behandeling dus hand in hand gaan.

Enkele specifieke problemen van de verslaafden, te weten dat zij over het algemeen weinig tijdsbesef hebben en zich moeilijk of niet aan afspraken houden, maakt plaatsing bij de reguliere projectplaatsen echter vrijwel onmogelijk. Vandaar dat, zoals in antwoord op vragen van de leden van de C.D.A.-fractie is meegedeeld, overleg gaande is met de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen om te bezien of er mogelijkheden zijn om de toegankelijkheid van projecten voor verslaafden te vergroten.

De leden van de P.P.R.-fractie konden begrip opbrengen voor ons standpunt dat wij geen andere garanties kunnen geven dat dienstverlening in de plaats komt van bij voorbeeld een voorwaardelijke gevangenisstraf dan in de wet de voorwaarden neer te leggen waaraan de rechter bij de oplegging van dienstverlening is gebonden. Toch achtten deze leden het van belang dat de overheid regelmatig onderzoek verricht naar de percentages waarin de verschillende straffen worden opgelegd. Zij vroegen of wij konden toezeggen er voor te waken dat dienstverlening wordt gebruikt als alternatief voor andere straffen dan de onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Deze leden wezen daarbij op de mogelijkheid dat na verloop van tijd de oorspronkelijke ratio en het toepassingsgebied van deze nieuwe straf kan gaan vervagen.

Dit gevaar onderkennen wij. Wij zeggen dan ook gaarne toe de wijze waarop deze straf zich ontwikkelt, ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, op de voet te zullen volgen. Aan de hand van de statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek kan op eenvoudige wijze inzicht worden verkregen in de mate waarin de rechter verschillende strafsoorten hanteert. Een apart onderzoek behoeft hier niet voor te worden verricht. Voorts wijzen wij op het uitvoerige onderzoek van het wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) van ons ministerie naar de toepassing van dienstverlening tijdens de experimenteerperiode.⁶ Dit onderzoek heeft veel gegevens over dienstverlening opgeleverd en inzicht verschaft in de bij de dienstverlening betrokken persoon.

Mede op basis van dit onderzoek is het onderhavige wetsontwerp voorbereid. Het ontwerp bevat een aantal expliciete keuzes, zoals de keuze voor dienstverlening als hoofdstraf, voor de te vervangen straf en voor het rechtersmodel. Veel ruimte voor een vervaging van de doelstelling van deze straf en voor haar toepassingsbereik is er niet. Mocht de dienstverlening niettemin dreigen te ontsporen dan zullen wij daar van verschillende kanten, zoals van de zijde van de reclassering en het openbaar ministerie, op worden gewezen. Het hiertoe afvaardigen van richtlijnen aan het openbaar ministerie is, zoals het er nu naar uitziet, niet nodig.

De leden van de P.P.R.-fractie bleven van mening, dat de Wet onbeloonde arbeid uitkeringsgerechtigden (WOAU) niet van toepassing moet worden verklaard op dienstverlening. Zij waren niet door onze argumenten overtuigd. Naar het oordeel van deze leden dient hoe dan ook te worden vermeden dat de veroordeelde voor de keuze wordt geplaatst tussen het verrichten van dienstverlening maar dan met verlies van uitkering enerzijds, of het ondergaan van een gevangenisstraf anderzijds.

⁶ N. W. Bol en J. J. Overwaterm Dienstverlening. Eindrapport van het onderzoek naar de vervanging van de vrijheidsstraf in het strafrecht voor volwassenen. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1984.

Naar aanleiding hiervan zouden wij, omdat onze argumenten uit de memorie van antwoord deze leden niet konden overtuigen, wat uitvoeriger dan in de memorie van antwoord stil willen staan bij de doelstelling van de WOAU en de relatie met dienstverlening. De WOAU beoogt de wettelijke mogelijkheden van het werken met behoud van een uitkering te verruimen. De huidige werkloosheidsregelingen bieden weinig ruimte tot het werken met behoud van een uitkering. Deze regelingen bevatten de vanzelfsprekende voorwaarde dat de uitkeringsgerechtigde werkloos moet zijn en bereid om zo spoedig mogelijk weer aan het arbeidsproces deel te nemen om zelf weer een inkomen te verwerven. Bij het toenemen van de werkloosheid hebben de uitvoeringsinstanties geleidelijk aan een ruimere toepassing aan deze regels gegeven en waar dat toereikend was hebben ze zelfstandig de mogelijkheid van werk met behoud van uitkering verruimd.

Van de kant van de rijksoverheid is medewerking verleend aan het aangeven van de mogelijkheden om – met inachtneming van de beperkingen die werkloosheidsregelingen stellen – onbetaald werk met behoud van uitkering te verrichten. Hiervan getuigen de desbetreffende circulaires aan de gemeentebesturen. Deze circulaires kunnen echter niet in de plaats treden van wetgeving, doch slechts de mogelijkheden binnen de geldende wetgeving aangeven. De WOAU betoogt nu de wettelijke mogelijkheden van werken met behoud van een uitkering te verruimen.

Een niet gering aantal dienstverleners bestaat uit uitkeringsgerechtigde werklozen. De leden van deze fractie vrezen dat als gevolg van de inwerkingtreding van de WOAU het aantal beschikbare projectplaatsen voor deze categorie dienstverleners zal afnemen en stellen daarom voor dienstverlening van de werkingssfeer van de WOAU uit te zonderen.

Tegen een dergelijke uitzondering hebben wij echter bezwaren. In de eerste plaats is dit voorstel, dat erop neerkomt dat werkloze dienstverleners met behoud van hun uitkering reguliere arbeidsplaatsen kunnen gaan bezetten, in strijd met het hierboven weergegeven uitgangspunt dat aan de werkloosheidsuitkeringen ten grondslag ligt, namelijk dat uitkeringen alleen worden gegeven aan werklozen. Ten opzichte van de overige uitkeringsgerechtigde werklozen zou het bovendien niet juist zijn de stringente voorwaarden waaronder werken met behoud van een uitkering wordt toegestaan, buiten toepassing te laten als het om delinquenten gaat.

In de tweede plaats zou dit voorstel in strijd zijn met de oorspronkelijke opzet van dienstverlening als onbeloonde arbeid ten algemene nutte. Uitgangspunt voor de experimenten met dienstverlening is altijd geweest dat het moet gaan om onbeloonde arbeid ten behoeve van de samenleving en niet om werkzaamheden die met reguliere arbeid zouden kunnen concurreren. Vanuit dit gezichtspunt is er juist alle reden om aansluiting bij de WOAU te zoeken.

Het lid van de G.P.V.-fractie was het er mee eens dat het begrip dienstverlening in de wettekst wordt gedefinieerd. Hij bleef het echter bezwaarlijk vinden dat dit begrip niet in de definitie zelf is terug te vinden. Zijns inziens ontstaat hierdoor het risico dat deze definitie niet als een omschrijving van dienstverlening wordt herkend. Daarom stelde dit lid voor om het begrip dienstverlening alsnog in te voegen in de definitie.

Wij achten het door dit lid gesignaleerde gevaar niet reëel. Bovendien achten wij het ongewenst om de toch al lange omschrijving van deze nieuwe sanctie nog eens met twee woorden uit te breiden. De definitie van dienstverlening in dit artikel achten wij vooral van belang om het onderscheid met andere alternatieve sancties, zoals bijvoorbeeld leerprojecten, te markeren. De omschrijving van dienstverlening als onbetaalde arbeid ten algemene nutte sluit deze andere alternatieven uitdrukkelijk uit.

Voorts kon dit lid zich ermee verenigen dat een verdachte hoger beroep kan instellen tegen een veroordeling tot dienstverlening. Hij vroeg zich echter af of artikel 22d, tweede lid, sub b, dat bepaalt dat het vonnis de uiterste datum bevat waarop de arbeid moet aanvangen, niet tot problemen aanleiding geeft in geval van hoger beroep. Hier behoeft niet voor te worden gevreesd. Doorgaans zal ten tijde van de behandeling van het hoger beroep de uiterste datum waarop de dienstverlening volgens het in eerste aanleg gewezen vonnis moet aanvangen, zijn verstreken. In dat geval zal de rechter in hoger beroep een nieuwe uiterste datum moeten vaststellen. De procedure van artikel 22f, eerste lid, behoeft hiervoor niet te worden gevolgd. Anders ligt dit in het geval dat de veroordeelde een verzoek om gratie indient. Bij een afwijzing van dit verzoek bestaat niet de mogelijkheid om een nieuwe datum te bepalen. Vandaar dat bij nota van wijziging wordt voorgesteld artikel 22d, tweede lid, sub b, in die zin te wijzigen dat wordt voorgeschreven in het vonnis niet de uiterste datum, maar de termijn waarbinnen de dienstverlening moet zijn verricht, te vermelden. Wordt nu de executie van het vonnis vanwege een gratieverzoek opgeschort, dan wordt ook het tijdstip waarop deze termijn begint te lopen opgeschort.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

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