

Vergaderjaar 2010–2011

32 169

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 juli 2011

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

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij kunnen meegaan in de met het wetsvoorstel beoogde herpositionering van de taakstraf. De leden van de PvdA-fractie hebben met bezorgdheid kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie worden niet vrolijk van het wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie hebben in overwegende mate met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ik zal in het onderstaande aangeven waarom het wetsvoorstel noodzakelijk is. Het kabinet heeft daarbij groot vertrouwen in de rechterlijke macht, maar neemt ook zijn eigen verantwoordelijkheid. In het wetsvoorstel is een balans gezocht tussen de richtinggevende rol van de wetgever en de straftoemettingsvrijheid van de rechter in het sanctiestelsel. De regeling in het wetsvoorstel vormt een begrenzing van de straftoemettingsvrijheid die in overeenstemming is met de aard van de taakstraf. Zo'n twintig jaar geleden kón de rechter eenvoudigweg geen taakstraf opleggen, omdat de wet die mogelijkheid niet kende. Daarna maakte de wetgever de taakstraf mogelijk. En nu stelt het kabinet voor dat diezelfde wetgever een beperking op die mogelijkheid aanbrengt. Met dit wetsvoorstel wordt de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever ten aanzien van het soort misdrijven waarvoor de taakstraf een passende straf is, gecodificeerd. De wetgever heeft de taakstraf steeds als een passende straf beschouwd voor naar verhouding lichtere strafbare feiten. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is daar uitgebreid op ingegaan. De wetgever heeft er in het verleden echter van afgezien om een beperking aan te brengen in de aard van de misdrijven waarvoor een taakstraf kon worden opgelegd.

De wetgever heeft ook niet kunnen voorzien welke grote vlucht de toepassing van de taakstraf in de strafrechtspleging zou nemen. Naar aanleiding van het onderzoek van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal naar de toepassingspraktijk van taakstraffen in geval van ernstige misdrijven, is geconcludeerd dat bij het opleggen van taakstraffen in het algemeen conform de hiervoor beschreven bedoeling van de wetgever is gehandeld. Tevens is geconstateerd dat het opleggen van een «kale» taakstraf bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven wel degelijk voorkomt en niet beperkt is tot een enkel incident, dat inherent is aan elke praktijk. In dit licht acht ook het huidige kabinet de thans voorliggende wetswijziging noodzakelijk.

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie vragen of de doelstelling van de wet niet eenvoudiger te bereiken is door de taakstraf als hoofdstraf te schrappen. Het schrappen van de taakstraf als hoofdstraf is voor het kabinet niet aan de orde. Het kabinet hecht veel waarde aan het behoud van de taakstraf in het sanctiestelsel. Waar het gaat om het voorkomen van recidive is de taakstraf in verhouding een effectieve vorm van bestraffing. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat justitiabelen na een werkstraf significant minder recidiveren dan na een gevangenisstraf, zowel op korte als op lange termijn. Daarnaast maakt de taakgestrafte zich nuttig voor de samenleving die hij door zijn handelen schade heeft toegebracht. Juist om de taakstraf die plaats te geven die haar toekomt als sanctie gepositioneerd tussen de geldboete en de vrijheidsstraf in, is het kabinet voorstander van de onderhavige wetswijziging. De legitimiteit van en het maatschappelijk draagvlak voor taakstraffen worden immers ondergraven als taakstraffen worden opgelegd voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven. Het kabinet hecht daarom aan een duidelijke positionering van de taakstraf als passende straf voor plegers van naar verhouding lichtere delicten.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de SP-fractie, mede namens de leden van de ChristenUnie-fractie, stellen enkele vragen over de nut en noodzaak van het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie en van de SP-fractie vragen op welk maatschappelijk probleem het wetsvoorstel van origine een reactie was en of met het wetsvoorstel niet overwegend symboolpolitiek wordt bedreven. De leden van de SP-fractie merken hierbij op dat het advies van de Raad van State om het wetsvoorstel niet in te dienen, niet is opgevolgd, en dat het lijkt of de media een belangrijker stem hebben in het wetgevingsbeleid dan wetenschappelijke, maatschappelijke, politieke en rechterlijke ervaring. Als ik de opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie kort mag samenvatten, menen zij dat het onderhavige wetsvoorstel een oplossing biedt voor een probleem dat niet bestaat. Daar denkt het kabinet uiteraard anders over en ik maak dan ook graag gebruik van de door deze vragen en opmerkingen geboden gelegenheid om op de aanleiding voor dit wetsvoorstel en de onderbouwing ervan in te gaan. Op 14 oktober 2007 werd een aflevering van het televisieprogramma Zembla uitgezonden, getiteld «Moord, doodslag, taakstraf?». De strekking van dit programma was, kort gezegd, dat door het openbaar ministerie, in afwijking van geldende beleidsregels, taakstraffen werden gevorderd in situaties waar al eerder een taakstraf was opgelegd en dat taakstraffen door de rechter ook werden opgelegd voor ernstige misdrijven, in afwijking van het oogmerk van de wetgever dat taakstraffen als een passende straf worden beschouwd voor naar verhouding lichtere strafbare feiten. In de uitzending werd gebruik gemaakt van informatie die door het openbaar ministerie was verschaft. Het ging hierbij om een door het WODC gemaakt cijfermatig overzicht betreffende de toepassings-

praktijk van taakstraffen. Bij de voorbereiding van de uitzending zijn de programmamakers gewezen op de mogelijke onbetrouwbaarheid van de gegevens.

Ter gelegenheid van het mondelinge vragenuur in de Tweede Kamer op 16 oktober 2007 werden naar aanleiding van de Zembla-uitzending vragen gesteld aan de toenmalige minister van Justitie. De minister sprak zijn bezorgdheid uit over de in de uitzending gepresenteerde cijfers, maar gaf wel aan dat nader onderzoek noodzakelijk was, voordat tot het nemen van maatregelen, waaronder wetgeving, zou worden overgegaan. De minister zegde de Tweede Kamer dan ook toe het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak te zullen verzoeken een onderzoek in te stellen naar het rekwireerbeleid en het opleggen van taakstraffen bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (Handelingen II 2007–2008, nr. 13, blz. 823–826).

De resultaten van het door de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal uitgevoerde onderzoek zijn in juni 2008 aan de toenmalige minister van Justitie aangeboden. Bij brief van 26 juni 2008 (Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VI, nr. 172) is het onderzoeksrapport vervolgens aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. De Raad en het College concludeerden uit het onderzoek dat bij het vorderen en opleggen van taakstraffen in het algemeen conform het oogmerk van de wetgever wordt gehandeld. De toenmalige minister van Justitie onderschreef deze conclusie, maar gaf ook aan dat op basis van het onderzoek moest worden geconstateerd dat het rekwireren en opleggen van een taakstraf, al dan niet in combinatie met een andere straf, bij ernstige delicten geen uitzondering was gebleken. De minister kondigde een aanscherping van de Aanwijzing taakstraffen van het openbaar ministerie aan en gaf aan een wetswijziging te overwegen.

Het onderzoeksrapport en de brief van de minister werden vervolgens besproken ter gelegenheid van een algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer van 8 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 67). De leden van verschillende fracties spraken in dat overleg hun bezorgdheid uit over de toepassingspraktijk van taakstraffen. De door de minister aangekondigde maatregelen konden op brede steun in de Kamer rekenen. Hetzelfde gold voor een wetswijziging waarmee het opleggen van taakstraffen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven werd uitgesloten. De minister zegde deze wetswijziging voorts ook toe. In oktober 2009 is het wetsvoorstel vervolgens bij de Tweede Kamer ingediend.

Uit deze korte terugblik op de totstandkominggeschiedenis van het wetsvoorstel moge blijken dat zeker niet lichtvaardig en ook niet naar aanleiding van een enkele televisie-uitzending is besloten tot het opstellen en indienen van een wetsvoorstel. Uit het door de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal uitgevoerde onderzoek bleek duidelijk dat het in de Zembla-uitzending geschetste beeld van de toepassing van taakstraffen belangrijke bijstelling behoefde. Met name werd duidelijk dat in geen enkel geval waarin de rechter moord of doodslag bewezen verklaarde, een taakstraf was opgelegd. Zoals ik hiervoor al memoreerde, concludeerden de Raad en het College op basis van het onderzoek dat officieren en rechters in het algemeen handelen conform het oogmerk van de wetgever. Naar de mening van de Raad en het College was er daarom geen reden voor een wetswijziging. De Raad van State deelde deze mening. Het kabinet was en is echter van mening dat de toepassingspraktijk van taakstraffen in geval van ernstige misdrijven, zoals die blijkt uit het onderzoek, wel degelijk aanleiding geeft voor een verduidelijking van het wettelijke kader. De feiten spreken in dit verband voor zich. In mijn brief van 21 maart jl. heb ik een overzicht gegeven van de cijfers omtrent toepassingspraktijk van het opleggen van taakstraffen (Kamerstukken II 2010–2011, 32 169, nr. 20). De toepassing van de taakstraf heeft niet alleen in absolute zin, maar ook in relatieve zin,

een grote vlucht genomen. In absolute zin steeg het aantal jaarlijks opgelegde taakstraffen het afgelopen decennium naar ongeveer 39 000, hetgeen bijna een verdrievoudiging betekent. In relatieve zin is het aandeel van de taakstraf in het totaal aantal opgelegde straffen sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw meer dan verdubbeld. In 2006 werd in meer dan 30% van de strafzaken een taakstraf opgelegd (Onderzoeksrapport *Moord, doodslag, taakstraf?*, paragraaf 2.4). Uit het rapport *Criminaliteit en rechtshandhaving 2009* van het WODC blijkt dat in vergelijking met het jaar 2000 het aandeel taakstraffen dat is opgelegd voor geweldsmisdrijven aanzienlijk is toegenomen en dat dat aandeel voor vermogensmisdrijven aanzienlijk is gedaald. In 2009 werd 30% van alle taakstraffen opgelegd voor een vermogensmisdrijf. Het aandeel taakstraffen voor geweldsmisdrijven was bijna even hoog (WODC, «Criminaliteit en rechtshandhaving 2009: ontwikkelingen en samenhangen», *Onderzoek en Beleid* nr. 289, blz. 137). Deze cijfers hebben betrekking op zowel ernstige als minder ernstige geweldsmisdrijven. Om een goed beeld te krijgen van de toepassing van de taakstraf bij veroordeling voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven is het onderzoek van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal uitgevoerd. Dat leverde de volgende cijfers op (Onderzoeksrapport *Moord, doodslag, taakstraf?*, tabel 3.1). In 41% van de onderzochte gevallen van veroordeling voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven werd een taakstraf opgelegd. In 6% van de gevallen was dit in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, in 21% van de gevallen in combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf en in 14% van de gevallen werd alleen een taakstraf opgelegd. Omdat percentages een nogal abstract karakter hebben, zal ik verduidelijken om wat voor zaken het hier gaat. Ik baseer mij daarbij op bijlage 3 van het onderzoeksrapport *Moord, doodslag, taakstraf?*

Misdrijf	Aantal taakstraffen
poging moord	5
poging doodslag	270
zware mishandeling	281
verkrachting	60
poging verkrachting	7
aanranding	247
ontucht	172
totaal	1 042

Voor het jaar 2006 moet dus geconstateerd worden dat in 1042 zaken waarin sprake was van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf een taakstraf, al dan niet in combinatie met een andere straf, is opgelegd. In ongeveer 350 van deze zaken werd een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf bestraft met *alleen* een taakstraf.

Naast een kwantitatieve analyse, is in het onderzoek van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal een kwalitatieve analyse van de toepassingspraktijk uitgevoerd. Dit heeft onder meer de zaakbeschrijvingen opgeleverd die in hoofdstuk 5 van het onderzoeksrapport zijn opgenomen. Tussen deze zaakbeschrijvingen zit één zaak waarin een «kale» taakstraf is opgelegd (casus 10, onderzoeksrapport *Moord, doodslag, taakstraf?*, blz. 51); in de overige zaken is een taakstraf opgelegd naast een onvoorwaardelijke of voorwaardelijke gevangenisstraf.

De zaak waarin enkel een taakstraf is opgelegd betrof langdurig seksueel misbruik. Een vader heeft zijn dochter van haar 10^e tot en met 29^e levensjaar seksueel misbruikt. Een grote periode van het seksuele misbruik was verjaard en dus niet ten laste gelegd. De vader bekende het misbruik. De officier van justitie vorderde één jaar gevangenisstraf

wegens verkrachting. De rechter verklaarde één geval van verkrachting bewezen en legde de maximale taakstraf op van 240 uur.

Voor de overige zaken (waarin een taakstraf is opgelegd naast een al dan niet voorwaardelijke gevangenisstraf) gaat het om de volgende ernstige misdrijven:

- poging doodslag na een ruzie tussen vader en zoon (met houten plank meermalen tegen hoofd geslagen);
- verkrachting en verbale bedreiging van echtgenote;
- mishandeling meermalen gepleegd, verkrachting en vernieling binnen gewelddadige relatie;
- ontucht met minderjarig stiefkind;
- kinderpornografie, ontucht met wilsonbekwame (twee jongens onder 16 jaar), ontucht met misbruik van gezag;
- (betwiste) verkrachting in woning slachtoffer;
- verkrachting meermalen gepleegd, mishandeling in langdurige relatie;
- medeplegen poging moord (werpen molotovcocktail in woning);
- poging doodslag (slachtoffer tegen hoofd geslagen en geschopt);
- verkrachting en feitelijke aanranding van de eerbaarheid onder geweld en bedreiging met geweld (meermalen gepleegd) van echtgenote;
- verkrachting van buurvrouw;
- verkrachting, feitelijke aanranding van de eerbaarheid en ontucht door bewindvoerder in de schuldsanering.

Het behoeft geen betoog dat dit ernstige misdrijven zijn, met grote gevolgen voor de slachtoffers. Gelet op het kwantitatieve en het kwalitatieve beeld dat uit het voorgaande naar voren komt, dringt de vraag zich op of de taakstraf ook waar het gaat om ernstige zeden- en geweldsmisdrijven niet een gebruikelijk onderdeel van de bestraffing is geworden. 350 zaken waarin alleen een taakstraf is opgelegd, betekent dat er in 2006 bijna dagelijks een veroordeling werd uitgesproken voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf waarbij alleen een taakstraf werd opgelegd. Dit gegeven laat geen andere conclusie toe dan dat het opleggen van een «kale» taakstraf bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven niet slechts incidenteel aan de orde is.

Deze conclusie doet overigens niet af aan de constatering dat rechters in veel gevallen van veroordeling voor een ernstige zeden- of geweldsmisdrijf, wel degelijk gevangenisstraffen opleggen. De uitspraak van het gerechtshof in Den Bosch van 13 april jl., waar de leden van de SP-fractie naar verwijzen, is hiervan een goed voorbeeld. Uit het onderzoeksrapport *Moord, doodslag, taakstraf?* blijkt dat in 51% van de gevallen een onvoorwaardelijke gevangenisstraf (of de tbs- of pij-maatregel) is opgelegd (zie tabel 3.1, blz. 19). Voorts werd in 27% van de gevallen een taakstraf gecombineerd met een voorwaardelijke of onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Het kabinet heeft daarom ook de conclusie onderschreven dat officieren en rechters in het algemeen conform het oogmerk van de wetgever handelen. De wetgever heeft er immers – het is hiervoor reeds gememoreerd – in het verleden van afgezien om een beperking aan te brengen in de aard van de misdrijven waarvoor een taakstraf kon worden opgelegd. De wetgever heeft de rechter dus de ruimte gelaten om in geval van veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf een taakstraf op te leggen, gelet op bijvoorbeeld de persoonlijke en overige omstandigheden van het geval. Niettemin is ook toen al, bij de behandeling van het wetsvoorstel taakstraffen in de Eerste Kamer, door de toenmalige minister van Justitie Korthals, duidelijk aangegeven dat het opleggen van een taakstraf bij ernstige vormen van seksuele of geweldsdelicten onwenselijk is. Korthals gaf aan dat door de mogelijkheid om een vrijheidsstraf met een taakstraf te combineren wel plegers van wat ernstigere delicten in aanmerking kwamen voor een taakstraf, maar voegde daaraan toe dat zij dan wel eerst enige maanden een vrijheidsstraf hebben ondergaan (Handelingen I 1999–2000, nr. 36, blz. 1726).

Een aanpassing van het wettelijk kader acht het kabinet thans aange-
wezen. Met dit wetsvoorstel wordt de oorspronkelijke bedoeling van de
wetgever ten aanzien van het soort misdrijven waarvoor de taakstraf een
passende straf is, gecodificeerd. Een wettelijke positionering van de
taakstraf als een passende straf voor naar verhouding lichtere strafbare
feiten biedt voor alle betrokkenen in de strafrechtspleging en voor de
justitiabele helderheid over de toepassing ervan en geeft daarnaast een
duidelijk signaal dat de taakstraf een nuttig instrument is in een goed
werkend sanctiestelsel en dat ook kan blijven doordat de toepassing ervan
plaatsvindt voor naar verhouding lichtere strafbare feiten. Met het
wetsvoorstel wordt dus geen symboolpolitiek bedreven, maar wordt
beoogd een helder signaal af te geven.

Voor het kabinet staat het vertrouwen voorop dat de rechter in staat zal
zijn binnen het aangepaste wettelijke kader een straf op te leggen die
recht doet aan de omstandigheden van het concrete geval. Het wetsvoor-
stel is dan ook niet ingegeven door een gebrek aan vertrouwen dat, zoals
de leden van de PvdA-fractie opmerken, de veiligheid van de samenleving
niet langer in goede handen zou zijn bij het openbaar ministerie en de
rechterlijke macht. Maar voor het kabinet betekenen het vertrouwen in de
rechter en het respecteren van de straftoematingsvrijheid van de rechter
niet dat er geen ruimte is voor de eigen verantwoordelijkheid van de
wetgever. In antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie en de
PvdA-fractie hierover, heeft het kabinet met het wetsvoorstel wat betreft
de straftoemeting een balans gezocht tussen de richtinggevende rol van
de wetgever en de straftoematingsvrijheid van de rechter. Dat brengt mee
dat aan de ene kant de wetgever in algemene zin duidelijkheid moet
bieden voor welke misdrijven de taakstraf een passende straf is en aan de
andere kant de wetgever voldoende ruimte moet laten aan de rechter om
in het concrete geval een passende straf te bepalen, gelet op de aard en
de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder dat feit is begaan en
de persoon van de dader, en rekening houdend met de mogelijk verschil-
lende strafdoelen (vergelding en de speciale en generale preventie). De
wetgever tracht daarmee dus niet, zoals de leden van de SP-fractie dat
noemen, steeds meer greep te krijgen op de rechtspraak. In de Grondwet
is aan de rechterlijke macht de taak toebedeeld om strafbare feiten te
berechten. De rechterlijke straftoematingsvrijheid is nodig om daarbij de
rechter in staat te stellen een straf of maatregel op te leggen die recht
doet aan de omstandigheden van het concrete geval. Het is de rechter die
moet beslissen welke straf in welk concreet geval passend en geboden is.
Dit laat onverlet dat de wet de kaders aangeeft waarbinnen de rechterlijke
straftoematingvrijheid functioneert. In Nederland heeft de rechter
traditioneel een ruime vrijheid met betrekking tot de straftoemeting. Die
vrijheid is alleen maar toegenomen als gevolg van de toegenomen
sanctiedifferentiatie (zie hiervoor Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr.
108). Maar die vrijheid is ook nu al niet onbeperkt. Dat zou zich ook niet
verdragen met de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat,
zoals de eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Een aantal
voorbeelden kan dienen ter verduidelijking. Het Wetboek van Strafrecht
kent de rechter een ruime vrijheid toe om gevangenisstraffen op te
leggen. Ten aanzien van de terbeschikkingstelling (tbs) en de plaatsing in
een inrichting voor stelselmatige daders (isd) zijn de oplegging en lengte
daarvan door de wet veel strakker genormeerd, hoewel het ook hierbij
gaat om sancties die vrijheidsbeneming meebrengen. Wat betreft het
opleggen van een taakstraf is thans in het Wetboek van Strafrecht weinig
meer bepaald dan dat deze in plaats van een gevangenisstraf of geldboete
kan worden opgelegd (artikel 9, tweede lid). Tegelijkertijd bepaalt artikel 9,
vierde lid, Sr ook nu al dat een taakstraf niet kan worden opgelegd naast
een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan zes maanden.

Het kabinet onderschrijft de opvattingen van de leden van de SGP-fractie wat betreft het belang van de straftoemettingsvrijheid van de rechter, binnen de door de wetgever gestelde kaders. Met deze leden is het kabinet van mening dat de taakstraf geen geschikte straf is voor personen die een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf hebben gepleegd en evenmin voor personen die keer op keer (soortgelijke) misdrijven plegen. Zo heeft de wetgever daar ook over gesproken bij de totstandkoming van de wet taakstraffen ruim tien jaar geleden. De regeling in het wetsvoorstel vormt daarmee een begrenzing van de straftoemettingsvrijheid die in overeenstemming is met de aard van de taakstraf. De kaderstellende rol van de wetgever en de straftoemettingsvrijheid van de rechter blijven met dit wetsvoorstel dan ook in balans.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeveel gevallen het in de laatste twee jaar is voorgekomen dat de rechter een taakstraf heeft opgelegd voor een delict, waaraan volgens de normen van dit wetsvoorstel de kwalificatie «ernstig gewelds- of zedendelict» toekomt. Ik heb deze vraag aan het WODC voorgelegd. Het WODC heeft mij bericht dat voor het jaar 2010 nog geen cijfers beschikbaar zijn. Voor de jaren 2008 en 2009 heeft het WODC berekend dat er respectievelijk 2052 en 1675 taakstraffen zijn opgelegd in gevallen waarin dat op grond van de toepassing van de voorgestelde regeling voor ernstige zeden- of geweldsmisdrijven niet meer mogelijk zou zijn. Ik teken hier wel bij aan dat uit de registratiesystemen waaruit het WODC zijn informatie verkrijgt, niet valt af te leiden wat de gevolgen waren van de gepleegde misdrijven voor de lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Die gevolgen zijn voor de toepassing van het materiële criterium, zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen, uiteraard wel van belang. De genoemde cijfers bevestigen naar mijn mening dat het opleggen van taakstraffen in geval van veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf niet slechts incidenteel voorkomt en dat het niet gaat om verwaarloosbaar kleine aantallen, zoals de leden van de PvdA-fractie dat noemen.

Deze leden vragen voorts in hoeveel gevallen het is voorgekomen dat het niet afmaken van een taakstraf zonder gevolgen blijft en wat daarbij de overwegingen van de rechter of het openbaar ministerie waren. Het grootste deel van de taakstraffen wordt succesvol afgerond. Het slagingspercentage van de afgelopen jaren laat een constant verloop zien van 75 tot 80%. Dit ondanks de grote toename van het aantal opgelegde en aangeboden taakstraffen en een verzwaring van de taakgestraftenpopulatie. Wanneer een taakstraf die is aangeboden bij transactie mislukt, wordt de verdachte door het openbaar ministerie gedagvaard. In veel gevallen wordt door het openbaar ministerie dan ook een taakstraf gevorderd, maar een andere strafeis is, gelet op de eerdere mislukking, zeker niet uitgesloten. Van de taakstraffen die zijn opgelegd door de rechter wordt het overgrote deel bij mislukking door het openbaar ministerie omgezet in vervangende hechtenis (ongeveer 98% in 2008 en 2009). Bij de overige 2% heeft het openbaar ministerie een herkansing gegeven om de taakstraf alsnog te voltooien dan wel besloten de taakstraf niet om te zetten in vervangende hechtenis, bijvoorbeeld omdat na de oplegging van de taakstraf is gebleken dat de veroordeelde detentieongeschikt is of is geworden. Indien het openbaar ministerie de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis beveelt in verband met het mislukken van de taakstraf, kan de veroordeelde hiertegen een bezwaarschrift indienen bij de rechter. In enkele gevallen leidt dit ertoe dat de rechter de veroordeelde een herkansing geeft om de taakstraf alsnog uit te voeren of te voltooien. Dat kan aan de orde zijn als de veroordeelde in verband met de specifieke omstandigheden van het geval onvoldoende verwijt kan worden gemaakt voor het feit dat de taakstraf (nog) niet is verricht. De uitspraak van de rechtbank te Zutphen van 27 november 2006

(LJN: AZ3114) en de rechtbank te Maastricht van 11 april 2007 (LJN: BA5596), beiden gepubliceerd op www.rechtspraak.nl, zijn hiervan goede voorbeelden.

In zeer uitzonderlijke gevallen komt het voor dat de rechter een bezwaarschrift gegrond verklaart en het bevel tenuitvoerlegging vervangende hechtenis vernietigt, zonder dat daarbij de veroordeelde in de gelegenheid wordt gesteld de taakstraf alsnog te verrichten. Het gaat hierbij dan om gevallen waarin sprake is van detentieongeschiktheid, zoals hiervoor al aangegeven. De uitspraak van het gerechtshof te Arnhem van 15 december 2008 (LJN: BG9252), eveneens gepubliceerd op www.rechtspraak.nl, is hiervan een goed voorbeeld. In deze uitspraak verklaarde het hof het bezwaarschrift gegrond in verband met de psychische/psychiatrische problematiek van betrokkene.

De leden van de PvdA-fractie hebben verder een vraag gesteld over de beslissingsruimte voor het openbaar ministerie met betrekking tot het bevelen van de vervangende hechtenis als een taakstraf niet of niet naar behoren is verricht. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, is de huidige praktijk dat in vrijwel alle gevallen op het niet (naar behoren) verrichten van de taakstraf de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis volgt. In het bestaande artikel 22g, eerste lid, Sr is bepaald dat het openbaar ministerie de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis «kan» bevelen. Deze formulering doet geen recht aan voornoemde praktijk en miskent eveneens het wettelijke voorschrift (artikel 22d Sr) dat in het vonnis waarbij een taakstraf wordt opgelegd, de rechter beveelt dat voor het geval dat de veroordeelde de taakstraf niet (naar behoren) verricht, vervangende hechtenis *zal worden toegepast*. Het kabinet stelt daarom voor de formulering van artikel 22g dienovereenkomstig aan te passen.

Deze leden vragen of daardoor niet het risico bestaat dat er in bijzondere individuele gevallen een kennelijke hardheid ontstaat, omdat het openbaar ministerie de mogelijkheid wordt ontnomen om in wijsheid te handelen. Dat risico bestaat er naar mijn mening niet, omdat de voorgestelde aanpassing van artikel 22g, eerste lid, Sr hierin voorziet. In uitzonderlijke omstandigheden die zich na het opleggen van de taakstraf hebben voorgedaan, kan het openbaar ministerie afzien van het bevel tenuitvoerlegging vervangende hechtenis. In dergelijke uitzonderlijke omstandigheden moet voorkomen worden dat het openbaar ministerie verplicht is het bevel tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis te geven, terwijl duidelijk is dat een daartegen gericht bezwaarschrift bij de rechter een grote kans van slagen zou hebben. Dat zou immers niet alleen onnodige werkzaamheden voor het openbaar ministerie, maar ook een onnodige belasting van de rechter betekenen. Voorwaarde voor het *afzien* van het bevel tenuitvoerlegging vervangende hechtenis is wel dat het geven van het bevel zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard. Het gaat hierbij dus om een kennelijke hardheid, zoals de leden van de PvdA-fractie dat hiervoor hebben genoemd.

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over de kosten van wetgeving in verband met hun vragen en opmerkingen over nut en noodzaak van het wetsvoorstel. Het kabinet is zich ervan bewust dat het «product» wet en het wetgevingsproces de nodige kosten met zich meebrengen. Dit is ook de reden dat er verschillende waarborgen zijn om een goed afgewogen keuze te maken of een wetsvoorstel gewenst is. Bij brief van 14 april jl. heeft de minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat het kabinet het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) structureel gaat toepassen (Kamerstukken II 2010–2011, 29 515, nr. 330). Concreet betekent dit kabinetsbesluit dat nieuwe voorstellen voor beleid en regelgeving die aan het parlement moeten worden voorgelegd, een adequaat antwoord moeten bevatten op de zeven

centrale vragen die de kwaliteitseisen en de informatie in het IAK structureren. Het gaat hierbij om vragen betreffende de probleemanalyse, de instrumentkeuze en de gevolgenbeoordeling.

De toetsing op de beantwoording van de IAK vragen vindt plaats door het ambtelijk voorportaal waarin het voorstel wordt besproken. Daarnaast worden voorstellen met grote effecten voor de samenleving na 1 september 2011 besproken in een ambtelijke commissie voor effect-toetsing (CET). Met deze waarborgen en de waarborgen die reeds vervat zijn in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Aanwijzing 254) zet het kabinet in op een grondige en zorgvuldige afweging voorafgaand aan het wetgevingsproces.

Het kabinet kiest uitdrukkelijk voor een focus op een goede afweging vóór de inzet van wetgeving in plaats van voor het in beeld brengen van de kosten van een wetsvoorstel, zoals de leden van de SP-fractie vragen. Deze leden merken terecht op dat bij het wetgevingsproces diverse partijen zijn betrokken. Bij die partijen is het niet eenvoudig om te duiden wat de kosten van hun werkzaamheden zijn die toe te rekenen zijn aan een wetsvoorstel. Een dergelijke berekening zal steeds in hoge mate een schatting zijn. Bij de rechtspraak valt een berekening wel te maken aangezien daar het product relatief eenduidiger is en de afhandeling van het product binnen één organisatie plaatsvindt. Naar het oordeel van het kabinet biedt een kostenberekening, die gebaseerd is op een weinig steekhoudende schatting, geen meerwaarde. Het goed toepassen van het principe «bezint eer ge begint» bij de keuze om wel of niet wetgeving te maken levert veel meer op als het gaat om kostenbesparing. En als gekozen wordt voor wetgeving dient dit natuurlijk zo efficiënt mogelijk plaats te vinden. Daarom werkt het kabinet aan een compacte overheid.

3. Combinatie taakstraf en voorwaardelijke vrijheidsstraf

De leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie, de SP-fractie en de SGP-fractie stellen enkele vragen bij de mogelijkheid voor de rechter om een taakstraf te combineren met een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Door verschillende van deze leden wordt terecht geconstateerd dat als gevolg van de tweede nota van wijziging (Kamerstukken II 2010–2011, 32 169, nr. 9) de mogelijkheid is komen te vervallen om bij ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en in geval van recidive een taakstraf op te leggen in combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Als gevolg van het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement Van Toorenburg (Kamerstukken II 2010–2011, 32 169, nr. 12) kan in deze gevallen de taakstraf wel worden gecombineerd met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Vanwege het bepaalde in artikel 9, lid 4, van het Wetboek van Strafrecht, is hierbij slechts de combinatie met een vrijheidsstraf van niet meer dan zes maanden toegestaan.

De inzet van het kabinet is erop gericht de toepassing van voorwaardelijke straffen met bijzondere voorwaarden te bevorderen. Een dergelijke bestraffing kan bijdragen aan het voorkomen van herhalingscriminaliteit en daarmee aan het verminderen van recidive en daarmee aan het voorkomen van nieuwe slachtoffers en het vergroten van de veiligheid in de samenleving. Van veroordeelden vergt het kabinet dat zij hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Alleen dan wordt in hen geïnvesteerd door middel van behandeling en begeleiding. Met het opleggen van een voorwaardelijke gevangenisstraf wordt de verdachte een mogelijkheid geboden om aan insluiting in een gevangenis te ontkomen. Daar staat tegenover dat zijn vrijheid wel aan beperkingen kan worden onderworpen en dat gewerkt wordt aan gedragsverandering met als doel het voorkomen van recidive. In de praktijk blijkt dat veel verdachten aan een dergelijke vorm van bestraffing mee willen werken, ook als het gaat om een ingrijpend pakket aan bijzondere voorwaarden.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was voorzien in de mogelijkheid om bij een veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf toch een taakstraf op te leggen, maar dan in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf (of vrijheidsbenemende maatregel). In een brief van 19 mei 2011 aan de leden van de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer geeft Reclassering Nederland aan het te betreuren dat deze mogelijkheid is geschrapt. Naar de mening van Reclassering Nederland kan een dergelijke combinatie van straffen bijzonder nuttig en effectief zijn.

Het kabinet is van mening dat het openhouden van de mogelijkheid om de taakstraf te combineren met een voorwaardelijke gevangenisstraf de deur te ver open zou zetten voor een bestraffing waarin de taakstraf te veel zou domineren en de daarnaast opgelegde voorwaardelijke gevangenisstraf aan de taakstraf ondergeschikt zou zijn. Dat strijdt met het uitgangspunt dat de taakstraf geen passende straf is voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven. Bij dergelijke misdrijven past een gevangenisstraf of een vrijheidsbenemende maatregel als tbs of isd. Dat kan echter ook een deels of soms geheel voorwaardelijke gevangenisstraf zijn. Maar dan wel mét een pakket bijzondere voorwaarden gericht op gedragsverandering en onder reclasseringstoezicht. De zwaarte van een dergelijke bestraffing moet niet onderschat worden. Zo kan een veroordeelde door middel van bijzondere voorwaarden worden verplicht deel te nemen aan een gedragsinterventie, zich onder behandeling te laten stellen of zich met het oog op behandeling op te laten nemen. Ook kan de rechter door middel van het opleggen van locatieverboden en -geboden de bewegingsvrijheid van de veroordeelde aanzienlijk beperken. Het toezicht op de naleving van de voorwaarden is bij de reclassering neergelegd. Afhankelijk van het risico van overtreding van de voorwaarden variëren de aard en de intensiteit van het toezicht. Bij het meest intensieve toezichtniveau moet de veroordeelde zich wekelijks melden en kan de reclasseringswerker het huis en/of de werkplek van de veroordeelde bezoeken. Daarnaast kan elektronisch toezicht aan de bijzondere voorwaarden worden verbonden, waardoor een veroordeelde eventueel ook permanent kan worden gevolgd. De combinatie van een aantal, in voorkomend geval ook vergaande voorwaarden tezamen met ruime mogelijkheden voor een lange proeftijd maken de voorwaardelijke straf tot een ingrijpende vorm van bestraffing.

Het kabinet onderschrijft met de reclassering dat het verrichten van een taakstraf een bijdrage kan leveren aan het opdoen van werkritme en werkervaring. Echter, niet uit het oog mag worden verloren dat het opleggen van een taakstraf bestraffing tot doel heeft. Een taakstraf is geen werkervaringsplaats. Een (deels) voorwaardelijke bestraffing mét bijzondere voorwaarden gericht op gedragsverandering en onder reclasseringstoezicht biedt de veroordeelde een goed kader om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen en zijn reguliere, legale werkzaamheden te continueren, dan wel, zo nodig met behulp van de reclassering en gemeentelijke instanties, werk te vinden.

De wettelijke positionering van de taakstraf in het geval van veroordeling voor een ernstig zeden- en geweldsmisdrijf vergt naar mijn mening een helder uitgangspunt: gevangenisstraf is voor dergelijke feiten een passende bestraffing. Dat kan een deels voorwaardelijke gevangenisstraf zijn, maar het daarnaast opleggen van een taakstraf is voor zulke feiten een gepasseerd station.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering in gevangenisstraf een positieve prikkel tot gedragsverandering ziet en of een taakstraf in samenhang met een voorwaardelijke straf, onder omstandigheden meer kan bijdragen aan gedragsverandering dan opsluiting. In mijn brief over de toepassingspraktijk van het opleggen van taakstraffen, ben ik ook ingegaan op de cijfers betreffende de strafrechtelijke recidive (Kamer-

stukken II 2010–2011, 32 169, nr. 20, blz. 3). Daaruit blijkt dat in geval van een langere vrijheidsstraf (meer dan zes maanden) 46,5% van de veroordeelden recidiveert. Dat vindt het kabinet te veel en daarom zet het kabinet ook in op het werken aan gedragsverandering tijdens de detentie en daarna, met behulp van behandeling en deelname aan gedragsinterventies en verbetering van de nazorg. Uit het meest recente recidivebericht van het WODC van december 2010 blijkt dat de strafrechtelijke recidive voor het tweede achtereenvolgende jaar is gedaald. Zowel bij de volwassenen als bij de minderjarige justitiabelen is het percentage daders dat binnen twee jaar opnieuw met justitie in aanraking komt licht afgenomen. De daling van de strafrechtelijke recidive is volgens het WODC reëel, omdat de recidivecijfers zijn gecorrigeerd voor verschuivingen in de samenstelling van de onderzoekspopulatie en omdat gecontroleerd is op het bestaan van registratie-effecten als gevolg van schommelingen in de aangiftebereidheid en het ophelderingspercentage. Het recidivebericht is op de website van het WODC geplaatst (<http://wodc.minjus.nl/onderzoeksdatabase/actualisering-recidivemeting-sancties-2010.aspx>).

In de vergelijking met de voorwaardelijke gevangenisstraf en de taakstraf is het percentage recidivisten na het ondergaan van een vrijheidsstraf hoger. Vanuit het oogpunt van het voorkomen van recidive na het ondergaan van de straf kan ik de opmerking van de leden van de SP-fractie onderschrijven dat een taakstraf of een voorwaardelijke straf of een combinatie van beide, onder omstandigheden meer kan bijdragen aan gedragsverandering dan opsluiting. Daarmee is echter zeker niet gezegd dat een vrijheidsstraf geen effectieve sanctie is. Uit het voornoemde recidivepercentage moet namelijk ook worden afgeleid dat meer dan 50% van de veroordeelden *niet* recidiveert. Aangenomen mag worden dat het ondergaan van een gevangenisstraf daar invloed op heeft gehad. Verder is het zo dat het opleggen van een vrijheidsstraf meerdere doelen heeft. De vrijheidsstraf dient ter vergelding van het onrecht dat slachtoffers is aangedaan. Juist waar het gaat om ernstige zeden- en geweldsmisdrijven zijn de gevolgen voor slachtoffers groot en veelal ook van langdurige, zo niet levenslange, aard. In dergelijke gevallen wordt de noodzaak tot vergelding sterk gevoeld. Vrijheidstraffen zijn dan een passende vorm van bestraffing.

Ook heeft de vrijheidsstraf een generaal preventieve werking door normbevestiging (de bestraffing drukt uit dat het gepleegde vergrijp niet door de beugel kan) en afschrikking (voor de samenleving wordt zichtbaar dat het plegen van een vergrijp wordt bestraft).

Met het opleggen van een vrijheidsstraf wordt daarnaast ook onschadelijkmaking beoogd: door de insluiting in een gevangenis wordt het opnieuw plegen van strafbare feiten grotendeels onmogelijk gemaakt. Voor het voorkomen van recidive is de vrijheidsstraf in dit opzicht uitermate effectief. Een duidelijke indicatie voor deze (kosten)effectiviteit bleek al uit het onderzoek van Slotboom en Wiebrens uit 2003 (A. Slotboom & C. Wiebrens, «Opsluiten of sleutelen? Kosten en baten van detentie en resocialisatie», *Justitiële verkenningen*, jrg. 29 (2003), nr. 9). De effectiviteit van insluiting in de zin van de bijdrage aan het voorkomen van criminaliteit wordt bevestigd in het onderzoek van Suurmond en Van Velthoven over de gevangenisstraf en Van Velthoven en Moolenaar over de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (G. Suurmond & B.C.J. van Velthoven, «Werkt gevangenisstraf echt niet? Criminologen als struisvogels», *Justitiële verkenningen*, jrg. 34 (2008), nr. 2; B.C.J. van Velthoven & D.E.G. Moolenaar, «Loont de SOV/ISD-maatregel? Een eerste verkenning», *Justitiële verkenningen*, jrg. 35 (2009), nr. 2).

De conclusie in het artikel van Van Nobelen en Van der Leest, waar de leden van de SP-fractie naar verwijzen, dat een persoonsgerichte aanpak effectief kan zijn voor jonge verdachten van geweldsmisdrijven, onder-

schrijf ik. Ik wijs er overigens wel op dat in dit artikel wordt geconstateerd dat geweldsmisdrijven tegen personen geen type misdrijf zijn dat op jonge leeftijd wordt «uitgeprobeerd» en waar vervolgens weer mee wordt opgehouden. Eerder is er sprake, zo schrijven de auteurs van het artikel, van een groep geweldplegers die minder gezien kan worden als experimenterende adolescenten. De persoonsgerichte aanpak van deze categorie delinquenten vereist naar mijn mening daarom ook een duidelijke en stevige bestraffing, die in het teken staat van het afkeuren van negatief en het belonen van positief gedrag. Een effectieve en dadergerichte sanctionering doet recht aan het gepleegde feit en houdt rekening met de persoonlijke omstandigheden van de dader, waaronder de ontwikkelingsfase waarin de adolescent zich bevindt. Het moet daarbij zowel mogelijk zijn een sanctie uit het gewone strafrecht toe te passen bij een minderjarige als een sanctie uit het meer pedagogische sanctiepakket van het jeugdstrafrecht bij een jongvolwassene. Ik verwijs in dit verband naar mijn brief van 25 juni jl. aan de Tweede Kamer betreffende het adolescentenstrafrecht (kenmerk: 5693722/11).

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie hierover, erkent het kabinet dat bij minder ernstige delicten een werkstraf een passende sanctie kan zijn, eventueel in combinatie met reclasseringstoezicht, een enkelband of gedragsinterventies.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven