

Vergaderjaar 2010–2011

**32 319**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 8 september 2011

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake dit voorstel van wet. Graag ga ik hierna 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 aangehouden.

#### **1. Inleiding**

Het verheugt mij dat er bij de fracties die inbreng hebben geleverd voor het voorlopig verslag veel waardering en steun voor het wetsvoorstel is. In mijn contacten met de mensen die in de praktijk verantwoordelijk zijn voor het werken met bijzondere voorwaarden en het houden van toezicht ervaar ik eveneens veel steun voor het wetsvoorstel en heb ik gemerkt dat naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, na aanvaarding door uw Kamer en nadat het voorstel tot wet is verheven, wordt uitgekeken.

#### **2. VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie vragen of de door het kabinet nagestreefde vermindering van de recidive volledig wordt bereikt door het voorliggende wetsvoorstel of ook door andere maatregelen, zodat ook de recidive na onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen vermindert. De inspanningen van het kabinet zijn erop gericht om Nederland in deze kabinetsperiode veiliger te maken, onder meer door de recidive van justitiabelen te laten dalen. Het kabinet houdt daarbij vast aan de doelstelling om de recidive met tien procentpunt te laten dalen. Dit betreft een totaaldoelstelling van alle kabinetsmaatregelen gericht op recidivevermindering. Deze doelstelling beperkt zich derhalve niet tot de effecten van het voorliggende wetsvoorstel. Ook maatregelen in het kader van bijvoorbeeld de vernieuwing van de forensische zorg, de tbs, de modernisering van het gevangeniswezen en de enige jaren geleden opnieuw ingevoerde voorwaardelijke invrijheidstelling dragen in dit verband bij aan recidive-reductie, waarbij de nadruk ligt op de geleidelijke terugkeer in de

maatschappij en aansluiting op de nazorg. De inzet van effectieve wetenschappelijk onderbouwde gedragsinterventies, behandeling en zorg zijn hierbij van belang.

Daarnaast zet het kabinet in op de verder ontwikkeling van de samenwerking in de strafrechtsketen in de Veiligheidshuizen. De veiligheidshuizen gaan dadergericht te werk bij het terugdringen van overlast, (huiselijk) geweld en criminaliteit en dragen op deze wijze ook bij aan de vermindering van de recidive.

Het WODC berekent jaarlijks de strafrechtelijke recidive van justitiabelen. In deze Recidivemonitor zijn alle maatregelen die het kabinet neemt om recidive terug te dringen gebundeld. Na inwerkingtreding van het voorliggend wetsvoorstel zal het WODC op basis van gegevens uit deze Recidivemonitor kunnen berekenen welk effect de substitutie van korte gevangenisstraffen op de recidive heeft gehad.

Deze leden stellen voorts enkele vragen over de bereidheid van de verdachte om bijzondere voorwaarden na te leven. Met name willen zij weten hoe kan worden voorkomen dat de verdachte het openbaar ministerie en de rechter zo beïnvloedt dat voor hem «prettiger» voorwaarden worden opgelegd. Zowel voor het vorderen van een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden door het openbaar ministerie, als het opleggen van een dergelijke straf door de rechter is het advies van de reclassering van groot belang. Bij de totstandkoming van het reclasseringsadvies wordt gebruik gemaakt van het diagnostisch instrument de Recidive Inschattingen Schalen (RISc). Met behulp van de RISc bepaalt de reclasseringswerker in welke mate er sprake is van risico op recidive, welke factoren de kans op recidive vergroten (criminogene factoren) én welke interventies nodig zijn om deze kans te verkleinen. RISc richt zich ook op iemands mogelijkheden om zijn gedrag te veranderen (responsiviteit).

De bevraging door de rechter van de verdachte met betrekking tot diens bereidheid om bepaalde voorwaarden na te leven, heeft tot doel dat de rechter zich zelf een oordeel kan vormen of een voorwaardelijke bestraffing met bijzondere voorwaarden mogelijk is en kans van slagen heeft. Waar het om gaat, is dat de rechter er vertrouwen in heeft dat de verdachte eventueel op te leggen bijzondere voorwaarden zal naleven. De verdachte kan daarbij uiteraard aangeven dat hij bepaalde voorwaarden minder «prettig» vindt. De rechter zal daar dan over in gesprek gaan met de verdachte. De praktijk wijst niet uit dat dit ertoe leidt dat de verdachte onwelgevallige voorwaarden niet door de rechter worden opgelegd. De noodzaak voor de voorwaarde is immers onderbouwd in het reclasseringsadvies en het opleggen ervan is gevorderd door het openbaar ministerie. Het geadviseerde en gevorderde pakket van voorwaarden maken het mogelijk dat van het opleggen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kan worden afgezien, mits de verdachte bereid is de voorwaarden na te leven. Het bevragen van de verdachte op die bereidheid heeft niet tot doel om de verdachte een keuzepakket van bijzondere voorwaarden te laten samenstellen. Heeft de rechter er geen vertrouwen in dat de verdachte de voorwaarden zal naleven, dan is een voorwaardelijke bestraffing met bijzondere voorwaarden niet meer aan de orde.

Over de termijn waarbinnen de reclassering overleg voert met het openbaar ministerie in geval van overtreding van de voorwaarden, waar deze leden naar vragen, merk ik het volgende op. Voor de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke sanctie is een snelle reactie op overtredingen essentieel. Dit vormt ook een belangrijk element van het nieuwe reclasseringstoezicht. De reactiesnelheid van de reclassering op overtredingen neemt toe naarmate het niveau van het toezicht intensiever is. Hiervoor gelden de volgende afspraken. Bij een laag toezichtniveau

reageert de reclassering binnen maximaal vijf werkdagen naar de veroordeelde. Bij een gemiddeld toezichtniveau reageert de reclassering binnen maximaal drie werkdagen en bij het toezichtniveau dat wordt ingezet bij de groep waar het recidiverisico hoog is, reageert de reclassering dezelfde dag. Binnen die reactietijd van de reclassering heeft reeds overleg met het openbaar ministerie plaatsgevonden.

Deze leden vragen voorts of de politie, wanneer zij een schending van een bijzondere voorwaarde signaleert, meteen kan ingrijpen of dat zij eerst contact dient op te nemen met de reclassering. De politie kan in geval van een constatering van een schending van de voorwaarden meteen contact opnemen met de (hulp)officier van justitie, die de aanhouding van de veroordeelde kan bevelen. Hiermee is een snelle reactie op het overtreden van de voorwaarden verzekerd.

Ten slotte vragen deze leden of de politie de capaciteit heeft om ingeschakeld te worden bij het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden. De politie heeft een rol bij het houden van toezicht op vrijheidsbeperkende voorwaarden, zoals een locatie- of contactverbod. Deze taak is op zich niet nieuw voor de politie. Met invoering van dit wetsvoorstel krijgt de politie wel meer middelen in handen om actie te ondernemen, indien zij de overtreding van een bijzondere voorwaarde constateert, hetgeen een belangrijke ondersteuning voor het politiewerk betekent.

De verwachting is dat met voorliggend wetsvoorstel vaker bijzondere voorwaarden worden opgelegd én dat sneller en vaker actie door de politie wordt ondernomen in het geval van overtreding. Van de benodigde capaciteit van de politie is eind 2010 een analyse gemaakt. De inschatting is dat in de loop der jaren extra capaciteit gemoeid zal zijn met aanhoudingen van personen na overtreding van bijzondere voorwaarden. Er is nog onvoldoende informatie beschikbaar om een analyse te maken van de effecten van het wetsvoorstel die zouden kunnen leiden tot werkbesparing bij de politie.

De instroom in de strafrechtketen is de afgelopen periode minder groot dan werd verwacht ten tijde van het opstellen van de capaciteitsanalyse van de politie. Deze analyse zal dit najaar worden bijgesteld. De uitkomsten hiervan worden betrokken bij het opstellen van beleids- en beheersplannen voor de politie.

### **3. PvdA-fractie**

De leden van PvdA-fractie en GroenLinks-fractie vrezen dat de bepaling in het wetsvoorstel waarmee vreemdelingen zonder verblijfsrecht worden uitgesloten van voorwaardelijke invrijheidstelling (het voorgestelde artikel 15, derde lid, onderdeel c, Sr) een niet gerechtvaardigde inbreuk op het gelijkheidsbeginsel oplevert. In verband hiermee vragen zij wat de rechtvaardiging voor het onderscheid is tussen illegale vreemdelingen en overige in Nederland veroordeelde personen op het punt van de (on)mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling. Tevens vragen zij wat er gebeurt als er sprake is van een illegale vreemdeling die niet kan worden uitgezet, omdat hij niet wordt toegelaten tot het land van herkomst.

Waar het gaat om vreemdelingen die na het uitzitten van hun straf niet in Nederland mogen blijven is naar het oordeel van het kabinet sprake van een situatie die wezenlijk verschilt van de situatie van Nederlanders en vreemdelingen met verblijfsrecht. Dat verschil rechtvaardigt een verschil in de toepassing van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. Omdat van gelijk gevallen geen sprake is, is van een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel evenmin sprake.

De essentie van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling is dat de veroordeelde bij de terugkeer in de Nederlandse samenleving is gebonden aan een proeftijd waarin hij bepaalde voorwaarden moet naleven. Op de naleving van die voorwaarden wordt toezicht gehouden. De veroordeelde hoeft derhalve een gedeelte van de straf niet uit te zitten, maar daar staat wel iets tegenover. De veroordeelde krijgt een kans om te laten zien dat hij met zijn herwonnen vrijheid op verantwoorde wijze kan omgaan. De functie van de voorwaardelijke invrijheidstelling is het mogelijk maken van een gecontroleerde terugkeer in de Nederlandse samenleving. In de visie van het kabinet is de voorwaardelijke invrijheidstelling een fase in de uitvoering van straffen die aansluit bij de voorafgaande detentie. Er wordt naar gestreefd om veroordeelden die daarvoor door hun inzet, gedrag en motivatie in aanmerking komen in een traject van detentiefasering te leiden, waarbij naarmate de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling nadert, meer vrijheden kunnen worden verdiend. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt afgesloten met voorwaardelijke invrijheidstelling, waaraan op de aard van het delict en de persoon van de veroordeelde afgestemde bijzondere voorwaarden kunnen worden verbonden. Dat kan onder meer betekenen dat activiteiten en interventies die tijdens detentie of tijdens de deelname aan een penitentiair programma zijn gestart, maar op het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling nog niet zijn afgerond, kunnen doorlopen in de fase van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Op deze wijze vormt de voorwaardelijke invrijheidstelling een passende afsluiting van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen die gepaard kan gaan met een toename van vrijheden en die verbonden is aan de bereidheid van de veroordeelde om verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen toekomst. Voor vreemdelingen die na het ondergaan van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf niet in Nederland mogen blijven, ligt dit anders. Zij keren, na het ondergaan van hun straf, niet terug in de Nederlandse samenleving. Het traject van detentiefasering, zoals zojuist geschetst, is ook nu al niet aan de orde voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht. Eveneens is het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling voor deze vreemdelingen ook thans niet aan de orde, omdat geen sprake is van de terugkeer in de Nederlandse samenleving. Daarmee is de doelstelling van de herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling in 2008 voor deze categorie veroordeelden in feite van geen betekenis. Nu het met de voorwaardelijke invrijheidstelling beoogde doel voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht niet bereikbaar is, is er naar mijn mening reden voor een op de situatie van de illegale vreemdeling toegespitste regeling. Die regeling heb ik in de tweede nota van wijziging bij dit wetsvoorstel aangekondigd. De regeling zal erin voorzien dat ook de tot een vrijheidsstraf veroordeelde vreemdeling zonder verblijfsrecht vervoegd vrij komt, mits het daadwerkelijk vertrek uit Nederland mogelijk is. Om voor vroegtijdige beëindiging in aanmerking te komen, zal de betreffende illegale vreemdeling dus alles in het werk moeten stellen om zijn vertrek uit Nederland mogelijk te maken.

<sup>1</sup> Het volledige opschrift van dit wetsvoorstel luidt: Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht, de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het opheffen van de samenloop van regelingen inzake het tijdelijk verlaten van de inrichting tijdens de voorlopige hechtenis en enige wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering in verband met de schorsing en de beëindiging van de voorlopige hechtenis van een ongewenst verklaarde vreemdeling uit te sluiten en een wijziging van het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot de beëindiging van de voorlopige hechtenis. Het wetsvoorstel wordt op korte termijn ingediend bij de Tweede Kamer.

Op basis van de ervaringen van de Dienst Terugkeer & Vertrek zijn geen landen bekend die structureel weigeren hun onderdanen terug te nemen als zij zelf willen terugkeren. Een illegale vreemdeling kan dan ook in de regel terugkeren naar zijn land van herkomst. Indien daadwerkelijk vertrek voor een illegale, veroordeelde vreemdeling niet mogelijk is, betekent dit, gelet op de dwingende voorwaarde van daadwerkelijk vertrek uit Nederland, dat deze vreemdeling niet in aanmerking komt voor vroegtijdige beëindiging van de opgelegde gevangenisstraf.

De nieuwe regeling van detentieonderbreking van vreemdelingen zonder verblijfsrecht zal voorlopig worden ondergebracht in de bestaande ministeriële regeling op grond van artikel 570b, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. Als het wetsvoorstel opheffen samenloop<sup>1</sup> tot wet is verheven en in werking is getreden, zal de regeling worden

ondergebracht in de in dat wetsvoorstel voorziene algemene maatregel van bestuur.

Deze leden vragen verder welke inspanningen er gedurende de detentie worden geleverd om illegale vreemdelingen te kunnen laten terugkeren naar hun land van herkomst. Strafrechtelijke illegale vreemdelingen worden geplaatst in een voor hen bestemde penitentiaire inrichting of afdeling van een inrichting. De detentie van deze categorie vreemdelingen is van begin af aan zoveel mogelijk gericht op de voorbereiding van het vertrek naar het land van herkomst. Dit komt onder meer tot uiting in de invulling van het dagprogramma. Zo wordt bijvoorbeeld ten aanzien van arbeid en onderwijs rekening gehouden met mogelijke aansluiting in het land van herkomst.

Al ruim voordat het einde van de straf in zicht is, start de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) vertrekgesprekken met deze vreemdelingen. Doel van deze gesprekken is de vreemdeling te motiveren tot terugkeer. De DT&V werkt persoonsgericht en levert maatwerk. In de vertrekgesprekken wordt de vreemdeling er ook op gewezen dat vertrek vanuit detentie met de onafhankelijke Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) tot de mogelijkheden behoort. Met de IOM wordt nauw samengewerkt. Ten behoeve van de afstemming en samenwerking tussen de betrokken ketenpartners zijn in dit kader werkafspraken vastgelegd in het landelijk ketenprotocol VRIS (Vreemdeling in de Strafrechtketen).

#### **4. CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering verwacht dat het recidivecijfer na voorwaardelijke straffen nog lager wordt door te werken met bijzondere voorwaarden gericht op gedragsverandering. Hiervoor gaf ik aan dat met de inzet van voorwaardelijke straffen wordt beoogd de recidive terug te dringen. Het kabinet verwacht dat via een stevig uitgevoerd justitieel traject succesvol gewerkt kan worden aan gedragsverandering en daarmee recidivereductie wordt bereikt. In het kader van een persoonsgerichte aanpak, is het de bedoeling dat een deel van de korte gevangenisstraffen wordt vervangen door voorwaardelijke trajecten. Een korte detentie biedt onvoldoende gelegenheid om gedragsverandering te bewerkstelligen. Het stellen van bijzondere voorwaarden geeft meer aangrijpingspunten voor reductie van de kansen op recidive. De bijzondere voorwaarden die de rechter kan opleggen zijn geënt op het misdrijf, het maatschappelijke risico en de (vaak psychische) problemen van de dader. Juist de combinatie van verschillende voorwaarden maakt het mogelijk dat de strafrechtelijke reactie de kern van de individuele problematiek aanpakt. Met reclasseringstoezicht kan vervolgens terugvalgedrag en dreigende recidive tijdig worden gesignaleerd, zodat met direct ingrijpen nieuwe slachtoffers worden voorkomen. Voor het bereiken van een vermindering van de recidive is het nodig dat in alle fases van het reïntegratieproces bewezen effectieve middelen worden ingezet. Diagnostisch instrumentarium, gedragsinterventies, zorg en behandeling die onder justitiële titel worden aangeboden zijn daarom zoveel mogelijk wetenschappelijk onderbouwd.

De verwachtingen van het kabinet zijn in dit verband gebaseerd op de toenemende wetenschappelijke kennis over de effectiviteit van strafrechtelijke interventies, waarbij ook het WODC een belangrijke rol speelt. Het WODC onderzoekt in opdracht van de regering voor welke groepen veroordeelden en daarmee voor welke typen criminaliteit deze aanpak in principe kansrijk is. Het onderzoek is in uitvoering en zal op termijn moeten uitwijzen welk effect de substitutie van vrijheidsstraffen op het recidiveniveau heeft gehad.

De leden van de CDA-fractie vragen of de in het wetsvoorstel voorziene wijzigingen van de regeling inzake voorwaardelijke straffen er niet toe zullen leiden dat verdachten minder bereid zullen zijn aan een dergelijke bestraffing mee te werken. Ik verwacht dat niet. Met de medewerking aan een voorwaardelijke bestraffing heeft de verdachte namelijk zeer veel te winnen. Een voorwaardelijke straf biedt de gelegenheid om insluiting in de gevangenis te voorkomen. Dit stelt de betrokkene in staat om in vrijheid in het kader van de voorwaardelijke bestraffing te werken aan gedragsverandering en een leven zonder criminaliteit. Met het opleggen van een voorwaardelijke straf wordt de betrokkene dus een kans gegeven. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene om die kans ook te grijpen. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer heb ik aangegeven dat in de praktijk blijkt dat veel verdachten aan een voorwaardelijke bestraffing willen meewerken, zelfs als het gaat om een ingrijpend pakket aan bijzondere voorwaarden. In de gevallen waarin de verdachte niet wil meewerken of dat wel wil, maar er geen vertrouwen bestaat dat hij de op te leggen voorwaarden zal naleven, rest niets anders dan af te zien van een voorwaardelijk traject en over te gaan tot het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Het type criminaliteit, waar deze leden naar vragen, is in dit verband in die zin van belang dat de ernst van het gepleegde feit of de frequentie waarmee de veroordeelde strafbare feiten pleegt, zich kunnen verzetten tegen een voorwaardelijke bestraffing. Bijvoorbeeld bij ernstige zeden- en geweldsdelicten is het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf in beginsel aangewezen. In geval van een (zeer actieve) veelpleger rijst de vraag of met de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders het criminele levenspatroon niet beter kan worden doorbroken dan door middel van een voorwaardelijke bestraffing.

Ten slotte stellen deze leden enkele vragen over het van kracht worden van de regeling in het wetsvoorstel in het licht van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht. In het wetsvoorstel is niet voorzien in overgangstreding onmiddellijke werking heeft. De gewijzigde regeling van de voorwaardelijke veroordeling is dus van toepassing op alle gevallen, zowel de gevallen waarin al een voorwaardelijke straf is opgelegd, als de gevallen waarin nog geen veroordeling is uitgesproken, ongeacht of het strafbare feit vóór de datum van inwerkingtreding of daarna is begaan. Hoewel sprake is van onmiddellijke werking, teken ik wel aan dat bepaalde wijzigingen voorzien in het wetsvoorstel voor afgedane zaken van geen betekenis zullen zijn. Ik doel hiermee bijvoorbeeld op de nieuwe mogelijkheid voor de rechter om te bevelen dat opgelegde voorwaarden en toezicht dadelijk uitvoerbaar zijn (het voorgestelde artikel 14e Sr). Voor voorwaardelijke straffen die reeds onherroepelijk zijn opgelegd, is deze bevoegdheid van de rechter niet relevant.

Naar mijn mening bestaat tegen de onmiddellijke werking van de regeling in dit wetsvoorstel op grond van het bepaalde in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht geen bezwaar. In artikel 1 Sr is bepaald dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling (eerste lid) en dat bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, de voor de verdachte gunstigste bepalingen worden toegepast (tweede lid). Artikel 1 Sr legt voor het materieel strafrecht het legaliteitsbeginsel vast. De functie van dit beginsel is bescherming te bieden tegen willekeurige bestraffing door de overheid. Uit het legaliteitsbeginsel vloeit onder meer voort dat strafbepalingen niet vaag of onduidelijk mogen zijn, dat strafbaarstellingen niet naar analogie of extensief mogen worden geïnterpreteerd en dat de wetgever geen strafbaarstellingen met terugwerkende kracht mag introduceren, dan wel de strafbedreiging met terugwerkende kracht mag verhogen. Voor

verandering van wetgeving in de zin van het tweede lid van artikel 1 is op grond van vaste jurisprudentie van de Hoge Raad vereist dat de wijzigingen blijken te geven van een veranderd inzicht van de wetgever in de strafwaardigheid van het feit (zie o.a. HR 10 juli 2001, NJ 2002, 482). In dit wetsvoorstel is van een wijziging van de strafbaarstelling, een wijziging van de strafbedreiging en van een veranderd inzicht in de strafwaardigheid van feiten geen sprake. Het wetsvoorstel codificeert de bestaande praktijk met betrekking tot het opleggen door de rechter van bijzondere voorwaarden. Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een aantal verbeteringen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke straffen (en van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling). Het met terugwerkende kracht verhogen van de zwaarte van de bestraffing is daarbij in het geheel niet aan de orde. Het kan voorts geen twijfel lijden dat de straffen waarvan de tenuitvoerlegging door het wetsvoorstel wordt bepaald, zijn opgelegd ter zake van feiten die – zoals artikel 1, eerste lid, Sr vereist – strafbaar waren ten tijde waarop het feit is begaan. Ik wijs er in dit verband tevens op dat artikel 1 Sr uitsluitend voor toepassing in aanmerking komt in de fase van de berechting en niet geldt voor veranderingen in de wijze van tenuitvoerlegging van een straf. In een brief van de toenmalige Minister van Justitie betreffende het overgangsrecht in de wet voorwaardelijke invrijheidstelling is hier uitgebreid op ingegaan (Kamerstukken I 2007–2008, 30 513, E).

Ik kom tot de conclusie dat uit artikel 1 Sr niet voortvloeit dat de wijzigingen in de regelgeving die met het onderhavige wetsvoorstel worden geïntroduceerd, niet zouden mogen worden toegepast op (een bepaalde categorie van) veroordelingen tot de vrijheidsstraf die vóór de datum van inwerkingtreding zijn uitgesproken. Een wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijk van de verdachte – zoals de Hoge Raad daar ook over spreekt in een recent arrest van 12 juli 2011 (LJN: BP6878) – is in het wetsvoorstel niet aan de orde.

## **5. SP-fractie**

De leden van de SP-fractie en de GroenLinks-fractie verzoeken de regering om de bepaling in het wetsvoorstel waarmee vreemdelingen zonder verblijfsrecht worden uitgesloten van voorwaardelijke invrijheidstelling alsnog aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen. De leden van de SP-fractie en de GroenLinks-fractie geven daarbij aan dat de voorgestelde bepaling geen stand zal houden in het licht van artikel 1 van de Grondwet en de artikelen 14 en 6 van het EVRM.

Bij de beantwoording van de vragen van de PvdA-fractie over deze bepaling heb ik reeds aangegeven dat naar het oordeel van de regering geen sprake is van het ongelijk behandelen van gelijke gevallen. De voorgestelde bepaling kan daarom naar mijn mening stand houden in het licht van de Grondwet en het EVRM.

In het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel was als bijzondere voorwaarde opgenomen: het voldoen aan een op grond van de Vreemdelingenwet 2000 bestaande verplichting Nederland te verlaten en niet in Nederland terug te keren. Door verschillende fracties in de Tweede Kamer werden vragen gesteld over de effectiviteit van deze maatregel en de meerwaarde in de praktijk. In de over het wetsvoorstel ontvangen adviezen en in het advies van de Raad van State waren hier reeds kanttekeningen bij geplaatst en vragen over gesteld. Ik heb in antwoord op de vragen van de Tweede Kamer aangegeven dat een nadere analyse van de mogelijkheden om deze voorwaarde toe te passen, had uitgewezen dat zij binnen de kaders van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling in de praktijk geen meerwaarde van betekenis zou hebben. Bij de tweede nota van wijziging is daarom dit onderdeel van het wetsvoorstel komen te vervallen. In de plaats daarvan heeft de regering

een ander voorstel gedaan, dat meer recht doet aan het karakter van de voorwaardelijke invrijheidstelling en tevens een bijdrage kan leveren aan de bereidheid van illegale vreemdelingen om Nederland daadwerkelijk te verlaten. Dit voorstel is, zoals ik hiervoor bij de beantwoording van de vraag van de PvdA-fractie op dit punt heb aangegeven, tweeledig: (1) vreemdelingen zonder verblijfsrecht worden voortaan uitgesloten van voorwaardelijke invrijheidstelling; (2) er komt een op de specifieke situatie van deze vreemdelingen toegesneden regeling inzake de vroegtijdige beëindiging van de tenuitvoerlegging onder voorwaarden.

Met het voorstel zoals het thans in het wetsvoorstel is opgenomen, wordt hetzelfde beoogd als met het oorspronkelijke voorstel betreffende de vertrekplicht als bijzondere voorwaarde. Verder worden vreemdelingen zonder verblijfsrecht weliswaar uitgesloten van voorwaardelijke invrijheidstelling, maar daar komt wel een regeling voor in de plaats. Die regeling maakt het ook voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht mogelijk om vroegtijdig in vrijheid te worden gesteld, maar dan wel onder de voorwaarde van daadwerkelijk vertrek en wegblijven uit Nederland. Deze regeling sluit aan bij de vorig jaar ingevoerde mogelijkheid om bij illegale vreemdelingen de TBS-maatregel vroegtijdig te beëindigen op het moment dat een daadwerkelijk vertrek naar het land van herkomst mogelijk is (artikel 38la Sr). Ook voor de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) zal dit worden geregeld. Naar mijn oordeel is er om deze redenen geen sprake van een ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel die, aanwijzing 277 van de Aanwijzingen voor de regelgeving indachtig, voorgelegd zou moeten worden aan de Raad van State.

Deze leden stellen voorts enkele vragen over de termijnen betreffende de toepassing van het voorgestelde artikel 14fa. In dit artikel is geen termijn bepaald die voorschrijft hoe snel de officier van justitie moet beslissen of een vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging wordt ingediend. Het tweede lid van dit artikel bepaalt wel dat een dergelijke vordering «onverwijld» wordt ingediend. De rechter-commissaris is gehouden binnen driemaal vierentwintig uur te beslissen over de vordering. Die termijn begint te lopen op het moment dat de veroordeelde wordt aangehouden. Uit het samenstel van deze bepaling volgt naar mijn mening dat de officier van justitie zo spoedig mogelijk beslist of hij een vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging indient of dat de veroordeelde weer in vrijheid wordt gesteld. Ik stel mij daarbij voor dat niet van de officier van justitie hoeft te worden gevegd dat in de avonduren of in de voor de nachtrust bestemde uren wordt beslist. Indien een veroordeelde in de avond wordt aangehouden, kan de officier dus de daarop volgende dag beslissen. Een langere duur lijkt mij niet aan de orde aangezien binnen de voornoemde driemaal vierentwintig uur de veroordeelde voorgeleid moet worden aan de rechter-commissaris, die de veroordeelde hoort en vervolgens over de vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging een beslissing moet nemen.

De vragen van deze leden over de aanhouding van de veroordeelde op grond van artikel 14fa in het geval van een verdenking van het plegen van een nieuw strafbaar feit, beantwoord ik als volgt. Aan een voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf is van rechtswege de voorwaarde verbonden dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit (artikel 14c, eerste lid, Sr). Als enige aan de voorwaardelijke straf verbonden voorwaarde niet wordt nageleefd, dan kan de rechter de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf gelasten, zo bepaalt artikel 14g, eerste lid, Sr. In overeenstemming hiermee bepaalt het voorgestelde artikel 14fa dat, indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde een voorwaarde niet heeft nageleefd, de aanhouding van de veroordeelde kan worden bevolen, zodat deze vast zit



in afwachting van de beslissing van de rechter over de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. De veroordeelde die wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit kan dus worden aangehouden en vastgezet wegens het vermoeden van het schenden van de algemene voorwaarde. Tevens bestaat de mogelijkheid dat de veroordeelde als verdachte van het plegen van een strafbaar feit wordt aangehouden en in verzekering wordt gesteld op grond van artikel 52 e.v. van het Wetboek van Strafvordering.

Voorwaarde hiervoor is wel dat er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (artikel 58 Sv). In beide gevallen kan de veroordeelde dus zijn vrijheid worden ontnomen, maar de juridische grondslag daarvoor verschilt. In het ene geval geeft het vermoeden van de schending van een aan de voorwaardelijke straf verbonden voorwaarde de grondslag voor de vrijheidsbeneming, in het andere geval gaat het om de verdenking van het plegen van een strafbaar feit.

Het opleggen van een voorwaardelijke vrijheidsstraf betekent dat een vrijheidsstraf door de rechter wordt opgelegd, maar dat de rechter tevens bepaalt dat deze niet ten uitvoer wordt gelegd, mits de betrokkene de daaraan verbonden voorwaarden naleeft. Ik acht het vanzelfsprekend en zeker geen oneigenlijk gebruik, zoals deze leden dat noemen, van de voorgestelde regeling dat de aanhouding en voorlopige tenuitvoerlegging kan worden bevolen indien het (ernstige) vermoeden bestaat dat de betrokkene de algemene voorwaarde niet naleeft, ongeacht of het hierbij gaat om een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten of niet. De wetgever heeft er immers in het verleden niet voor gekozen en in dit wetsvoorstel wordt daar evenmin voor gekozen om de algemene voorwaarde te beperken tot strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

Op de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met de onschuldpresumptie zal ik hierna, bij de beantwoording van een gelijklopende vraag van de D66-fractie, ingaan.

Ten slotte vragen deze leden of de beschikbare middelen ook de rechtspraak in staat zullen stellen om de gewenste snelle reactie op het overtreden van de voorwaarden te realiseren. Snel en consequent reageren op overtreding van gestelde voorwaarden is van essentieel belang voor de geloofwaardigheid van voorwaardelijke sancties. Met de start van het programma Justitiële Voorwaarden is de noodzaak tot snel plannen van tenuitvoerleggingszittingen (tul-zittingen) in de arrondissementen naar voren gekomen. Dit onderwerp krijgt lokaal hoge prioriteit. Bij veel arrondissementen is verbetering zichtbaar in de doorlooptijden van de tul-zittingen en de termijnen waarop een vordering tot tenuitvoerlegging op zitting wordt gebracht. Desalniettemin blijft dit een aandachtspunt. Er zijn op dit moment geen signalen dat het de rechtspraak niet zal lukken tul-zittingen binnen de gewenste termijn te laten plaatsvinden.

## **6. D66-fractie**

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij kan aangeven in hoeverre in de praktijk een samenhangende toepassing terug te vinden zal zijn van de kwaliteitseisen die in het algemeen worden gesteld aan strafrechtelijke interventies, te weten: zekerheid, snelheid, strengheid en rechtsgehalte. De door deze leden genoemde kwaliteitseisen staan in dit wetsvoorstel en in de verbetering van de toepassingspraktijk centraal. Het wetsvoorstel beoogt zowel bij te dragen aan de rechtszekerheid als aan de effectiviteit en geloofwaardigheid van de voorwaardelijke bestraffing. Wat de rechtszekerheid betreft hecht het kabinet aan een stevigere verankering van bijzondere voorwaarden in de wet (wettelijke legitimatie) en aan een stevigere verankering van bijzondere voorwaarden in de rechterlijke

uitspraak (rechterlijke legitimatie). In de huidige praktijk wordt de invulling van de bijzondere voorwaarden nog te veel aan de reclassering overgelaten. In het vonnis staat dan slechts als bijzondere voorwaarde vermeld dat de veroordeelde de aanwijzingen van de reclassering moet opvolgen. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid kunnen vragen worden gesteld bij een dergelijke open en ruime opdrachtverlening aan de reclassering. Bij bijzondere voorwaarden kan het immers gaan om maatregelen die diep kunnen ingrijpen in het leven van een veroordeelde. De reclassering heeft zelf ook aangegeven zich ongemakkelijk te voelen bij een dergelijke open verantwoordelijkheidstoedeling. Daar waar de bijzondere voorwaarden niet of niet duidelijk worden omschreven in het vonnis en aan de reclassering de voornoemde open opdracht tot toezicht wordt gegeven, heeft de reclassering geen houvast voor de invulling van het toezicht. Een in het vonnis gespecificeerde voorwaarde geeft zowel de veroordeelde als de reclassering duidelijkheid welke voorwaarde dient te worden nageleefd. Zowel de veroordeelde als de reclassering weten dus duidelijker wat de als bijzondere opgelegde voorwaarden inhouden en welke verplichtingen daaruit voortvloeien. De reclassering kan zich daarbij tegenover de veroordeelde beroepen op de rechterlijke beslissing en staat daarmee sterker in het houden van het toezicht. Hiermee wordt bedoeld dat het specificeren van de voorwaarden in het vonnis voor de veroordeelde duidelijk maakt dat het niet de reclassering zelf is die heeft bepaald dat de veroordeelde zich aan die voorwaarden moet houden, maar de onafhankelijke rechter. De inhoud van de voorwaarden staat vast en het is niet aan de reclassering om daar iets wezenlijks toe of af te doen. Voor een wijziging van de voorwaarden zal de veroordeelde zich tot de rechter moeten wenden.

Met de in het wetsvoorstel voorziene mogelijkheden van het dadelijk uitvoerbaar verklaren van voorwaarden en toezicht en de onmiddellijke aanhouding zodra een vermoeden van het niet-naleven van de voorwaarden ontstaat, worden naar mijn mening belangrijke bouwstenen geleverd voor het verhogen van de effectiviteit en geloofwaardigheid van de voorwaardelijke bestraffing. Voorts zijn er binnen de strafrechtketen thans al afspraken gemaakt die ertoe moeten leiden dat het reclasseringstoezicht ook snel kan starten. Bij de rechtspraak is er aandacht voor snelle administratieve vrijgave van het vonnis, zodat sneller gestart kan worden met tenuitvoerlegging van de sanctie. Bij het openbaar ministerie zijn ketenprocesmedewerkers aangesteld die als contactpersoon optreden en daarmee snelle afhandeling van toezichten verzorgen. Bij de reclassering wordt onder andere gewerkt aan toezichtspreekuren en snelle verdeling. Verder worden vanaf dit jaar toezichten via het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) gerouteerd. De vonnissen waarbij bijzondere voorwaarden met reclasseringstoezicht zijn opgelegd, worden door de executieadministratie naar het CJIB verzonden, waarna het CJIB deze doorstuurt naar de reclassering. Ook de politie wordt hierop aangesloten. Het CJIB verstuurt een rappel als het toezicht niet tijdig start.

In het kader van de voorwaardelijke bestraffing hecht de regering verder aan de inzet van gedragsinterventies waarvan de effectiviteit bewezen is. Door meer wetenschappelijk onderbouwde gedragsinterventies als bijzondere voorwaarden toe te passen worden de criminogene factoren omgezet naar positief gedrag. De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie beoordeelt aan de hand van vastgestelde criteria of gedragsinterventies leiden tot vermindering van recidive. Uiteindelijk zullen alleen nog gedragsinterventies die erkend zijn, worden uitgevoerd. Ik realiseer mij dat het beoogde effect van het bevorderen van het werken aan gedragsverandering door middel van bijzondere voorwaarden afhangt van een goede samenwerking tussen alle betrokken instanties. Het wetsvoorstel is daarom ook ingebed in een programma, waarin onder meer het openbaar ministerie, de reclassering, de rechterlijke macht en de politie samenwerken om tot een betere uitvoeringspraktijk te komen. In

2010 zijn in alle arrondissementen projectteams gestart bestaande uit vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, de rechterlijke macht, reclassering en politie, waarbij het openbaar ministerie fungeert als ketenaanjager. Dit heeft ertoe geleid dat nadere afspraken zijn gemaakt die thans worden geïmplementeerd. Het wetsvoorstel dient er mede toe om de verbeterde uitvoeringspraktijk te ondersteunen en een verdere impuls te geven.

Met de combinatie van een wetswijziging én het investeren in een verbetering van de uitvoering in de praktijk kan in mijn visie worden bereikt wat deze leden als uitwerking van de voornoemde kwaliteitseisen beschrijven: zekerheid ten aanzien van een vonnisconforme uitvoering van een voorwaardelijke interventie, een snelle uitvoering als stimulans voor daadwerkelijke gedragsverandering en een proportionele en bij de geldende rechtswaARBorgen aansluitende interventie ter versterking van de maatschappelijke geloofwaardigheid en acceptatie.

Deze leden stellen dat het aantal beschikbare bijzondere voorwaarden in het voorstel bijna verdrievoudigd wordt en vragen of daar geen toename van de terugkoppeling aan de rechter van het niet-naleven van voorwaarden te verwachten is. Zij vragen in hoeverre daarvan effecten zijn te verwachten met betrekking tot de positie en het imago van de rechter. De door deze leden gestelde vraag lijkt te impliceren dat de bijzondere voorwaarden die met dit wetsvoorstel in het Wetboek van Strafrecht worden verankerd, thans voor de rechter niet beschikbaar zijn. Dat is niet het geval. Op dit punt behelst het wetsvoorstel een codificatie van de bestaande praktijk. Wat betreft de wettelijke verankering van de bijzondere voorwaarden is aansluiting gezocht bij bijzondere voorwaarden die ook nu al door de rechter worden opgelegd. Ik verwacht dan ook niet dat vanwege het benoemen van verschillende soorten bijzondere voorwaarden in de wet het terugkoppelen van schendingen van die voorwaarden aan de rechter zal toenemen. Wel heeft het kabinet in de derde nota van wijziging voorgesteld om het uitgangspunt vast te leggen dat als de voorwaarden niet worden nageleefd ook zo veel mogelijk wordt overgegaan tot de tenuitvoerlegging van de (voorwaardelijk opgelegde) vrijheidsstraf. Dit betekent dat het openbaar ministerie in geval van het overtreden van een voorwaarde in de regel ook overgaat tot het indienen van een vordering tot tenuitvoerlegging bij de rechter. In de voorgestelde wijziging van artikel 14h, eerste lid, Sr is aangegeven wanneer het openbaar ministerie van een dergelijk vordering kan afzien. Heeft het openbaar ministerie een vordering tot tenuitvoerlegging ingediend, dan is het aan de rechter om daarover te beslissen. De rechter is, als degene die de voorwaardelijke straf heeft opgelegd, bij uitstek geschikt om te beoordelen of de schending van een voorwaarde moet leiden tot de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Het wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. Het bevorderen van de toepassing van voorwaardelijke straffen met bijzondere voorwaarden kan tot gevolg hebben dat het aantal bij de rechter ingediende vorderingen tot tenuitvoerlegging zal toenemen. Dat betekent uiteraard meer werk voor de rechter, maar effecten met betrekking tot de positie en het imago van de rechter verwacht ik daar niet van. Voor zover de toenemende toepassing van bijzondere voorwaarden ertoe zou leiden dat de rechter een nauwere bekendheid heeft bij de uitvoering van de bijzondere voorwaarden en het toezicht daarop, verwelkom ik dit. Inherent aan zijn onderzoeksrol, moet de strafrechter actief willen weten hoe de sanctie die hij oplegt, in praktijk zal uitpakken. Een effectieve, gezaghebbende en vertrouwenwekkende strafrechtspleging vergt een rechter die van de tenuitvoerleggingspraktijk en de effectiviteit van gedragsinterventies op de hoogte is. Ik verwijs in dit verband naar de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie van 5 maart 2009 waarin de maatregelen zijn opgenomen om tot een verbetering te komen van het kennisniveau van rechters betreffende de

tenuitvoerlegging en effectiviteit van sancties (Kamerstukken II 2008–2009, 31 700 VI, nr. 108). De tenuitvoerlegging is de verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht. Het komt evenwel ten goede aan het gezag van een rechter als deze met kennis van zaken een gedragsinterventie kan opleggen en dan ook kennis heeft van de wijze waarop de tenuitvoerlegging plaatsvindt.

De leden van de D66-fractie geven aan niet overtuigd te zijn van de houdbaarheid van de opvatting van de regering dat de mogelijkheid van voorlopige tenuitvoerlegging in het geval van de overtreding van de algemene voorwaarde verenigbaar is met het onschuldsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 6, tweede lid, van het EVRM. Aan dit onderwerp zijn in de voorgaande stukken betreffende dit wetsvoorstel reeds vele passages gewijd. Het betreft een juridisch complexe materie, juist ook vanwege het casuïstische gehalte van de rechtspraak, en het is dan ook niet verwonderlijk dat de Commissie Vrijheidsbeperking in zijn rapport er een flink aantal bladzijden aan heeft gewijd. Aan hetgeen over deze materie reeds is gewisseld, zou ik nog het volgende betreffende de zaak Böhmer tegen Duitsland willen toevoegen, omdat dat tot op heden onderbelicht is gebleven. Böhmer werd aangehouden en vervolgd voor tijdens zijn proeftijd gepleegde nieuwe strafbare feiten. Op het moment dat werd beslist over de tenuitvoerlegging van de eerder opgelegde voorwaardelijke vrijheidsstraf was hij voor die nieuwe feiten nog niet veroordeeld. De rechter die moest oordelen over de tenuitvoerlegging, wilde de uitkomst van de nieuwe strafzaak niet afwachten en onderzocht zelf of Böhmer de nieuwe strafbare feiten had begaan. De rechter hoorde daartoe ook getuigen. De rechter beval vervolgens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, overwegende dat hij zekerheid had verkregen dat Böhmer zich schuldig had gemaakt aan nieuwe strafbare feiten. Op twee aspecten wil ik hier de aandacht vestigen, omdat deze in voorgestelde regeling van artikel 14fa wezenlijk anders liggen. In de eerste plaats schreef het Duits Wetboek van Strafrecht voor dat de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf kon worden bevolen door de rechter indien deze ervan overtuigd was dat de nieuwe strafbare feiten door de veroordeelde waren gepleegd. Er was dus duidelijk sprake van het vaststellen van schuld door de rechter. Dat brengt mij bij het tweede aspect, namelijk dat ten behoeve van zijn beoordeling de Duitse rechter getuigen hoorde.

In de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling van voorlopige tenuitvoerlegging zijn deze twee aspecten niet terug te vinden. De rechter-commissaris stelt geen schuld vast, maar toetst of er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de algemene voorwaarde niet is nageleefd. Het gaat dus om een vermoeden, niet meer en niet minder. Omdat het niet gaat om het bewijs dat de veroordeelde een nieuw strafbaar feit heeft begaan, doet de rechter-commissaris ook geen onderzoek en hoort hij ook geen getuigen. De rechter-commissaris zal op grond van de informatie die het openbaar ministerie aan hem voorlegt en hetgeen de veroordeelde in dit verband naar voren brengt, moeten beslissen. Voor de beantwoording van de schuldvraag is deze informatie, in dit stadium, ook helemaal niet geschikt. De beoordeling of een nieuw strafbaar feit is gepleegd, de beantwoording van de schuldvraag en de beantwoording van de vraag of de algemene voorwaarde is geschonden, is aan de zittingsrechter.

Ik zal mijn standpunt over de voorgestelde regeling samenvatten en als volgt herformuleren. Personen die verdacht worden van een strafbaar feit kunnen van hun vrijheid worden beroofd in afwachting van hun berechting. Het is algemeen aanvaard dat dat geen schending van de onschuldspresumptie oplevert. In wezen is hetgeen hier wordt voorgesteld niet anders. In geval van ernstige redenen voor het vermoeden dat een voorwaarde niet is nageleefd, kan de voorlopige tenuitvoerlegging

van de vrijheidsstraf door de rechter-commissaris worden bevolen. Zoals de bevolen voorlopige hechtenis de zittingsrechter niet verplicht om tot een veroordeling te komen, zo verplicht evenmin de bevolen voorlopige tenuitvoerlegging de zittingsrechter om de vordering tot tenuitvoerlegging toe te wijzen. Er is dan ook mijn inziens geen reden is om aan de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met het onschuldsbeginsel te twifelen.

Ik voeg hier ten slotte nog aan toe dat de figuur van de voorlopige tenuitvoerlegging vergelijkbaar is met de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals die per 1 juli 2008 in de nieuwe v.i.-regeling is geïntroduceerd en sindsdien wordt toegepast. Mij zijn geen uitspraken van rechters bekend waarin aan de schorsing van de v.i. geen toepassing wordt gegeven in verband met onverenigbaarheid met het onschuldsbeginsel.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven