

### 3

## Opleggen taakstraf

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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 (32169).**

De **voorzitter**:

Ik heet de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van harte welkom in de Eerste Kamer. Hij zal ons de hele dag, tot vanavond, vergezellen: een voorlopige terbeschikkingstelling van de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**:

Ik geef het woord aan mevrouw Beuving voor haar maïdenspeech.



Mevrouw **Beuving** (PvdA):

Voorzitter. Het wetsvoorstel dat wij hier vandaag bespreken, regelt de beperking van de mogelijkheid voor de rechter om een taakstraf op te leggen en levert daarmee een inperking van de straftoemingsvrijheid van de rechter op. Dat is een belangrijk en principieel onderwerp voor mijn eerste bijdrage in deze Kamer. Juist bij een zo principieel onderwerp is het van belang heel goed naar de feiten te kijken en de vraag te beantwoorden of die feiten de voorgestelde inperking van de straftoemingsvrijheid rechtvaardigen.

In oktober 2007 werd een aflevering van het televisieprogramma ZEMBLA uitgezonden, getiteld Moord, doodslag, taakstraf?, met als thema de toepassing van de taakstraf bij ernstige delicten. Naar aanleiding van die ZEMBLA-uitzending werden in de Tweede Kamer vragen gesteld aan de toenmalige minister van Justitie. De minister zegde de Tweede Kamer toe het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak te zullen verzoeken een onderzoek in te stellen naar het vorderen en het opleggen van de taakstraf bij ernstige gewelds- en zedendelicten. Dat onderzoek vond plaats en de resultaten ervan werden in 2008 aan de minister aangeboden. Het College van PG's en de Raad voor de rechtspraak concludeerden uit het onderzoek dat bij het vorderen en het opleggen van taakstraffen in het algemeen wordt gehandeld conform het oogmerk dat de wetgever voor ogen heeft gehad bij de invoering van de taakstraf. De minister onderschreef die conclusie. Uit het onderzoek was duidelijk gebleken dat het in de ZEMBLA-uitzending geschetste beeld van de toepassing van taakstraffen belangrijke bijstelling behoefde. Zo was in geen enkel geval waarin moord of doodslag door de rechter bewezen was verklaard, een taakstraf opgelegd. Maar de minister concludeerde op basis van datzelfde onderzoek ook dat het vorderen en opleggen van een taakstraf bij andere ernstige delicten geen uitzondering was gebleken. De minister kondigde een aanscherping van de Aanwijzing taakstraffen van het Openbaar Ministerie aan en vervolgens ook een wetswijziging, het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken.

De PvdA-fractie vraagt zich af waarom de regering tegen talrijke adviezen in meent dat er aanleiding is voor inperking van de straftoemingsvrijheid van de rechter. Waarom kon niet worden volstaan met de aanscherping van de Aanwijzing taakstraffen van het OM?

Ik realiseer mij natuurlijk dat de rechter in het geheel niet gebonden is aan de richtlijnen van het OM in de Aanwijzing taakstraffen. Die richtlijnen gelden alleen voor de officier van justitie bij het vorderen van een straf. Uit de behandeling van dit wetsvoorstel tot dusver blijkt heel duidelijk dat de regering vreest dat met de enkele aanscherping van de aanwijzing de opleggingspraktijk betreffende taakstraffen onvoldoende zal wijzigen. De regering maakt zich dus zorgen over het opleggen van taakstraffen door de rechter, ook als de officieren hun rekwierebeleid aanpassen. Maar geven de feiten de regering wel aanleiding voor deze zorgen? Het is in dit kader van belang iets meer in te zoomen op het zojuist genoemde onderzoek dat in 2008 door de Raad voor de rechtspraak en het College van PG's is uitgevoerd. Dat onderzoek bevat naast een kwantitatieve analyse ook een kwalitatieve analyse van de toepassingspraktijk. Van de 169 gevallen waarin taakstraffen waren opgelegd door de rechter, bleek dat in 28 gevallen de rechter was afgeweken van de vordering van het Openbaar Ministerie om een onvoorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen. Die 28 gevallen zijn bijzonder interessant. Waarom is de rechter daar afgeweken van de vordering van de officier van justitie? Is dat begrijpelijk als je het dossier van die concrete strafzaken erbij betreft? Die 28 dossiers zijn in het kwalitatieve deel van dit onderzoek voorgelegd aan twee externe, niet tot de rechterlijke macht behorende, deskundigen. In het gros van de gevallen oordeelden zij dat de beslissing van de strafrechter begrijpelijk was. In één zaak vonden beide deskundigen de straf te licht en in zes zaken verschilden de beide deskundigen onderling van mening.

De PvdA-fractie betwijfelt of de feiten uit het onderzoek van 2008 wel de voorgestelde inperking van de straftoemingsvrijheid van de rechter rechtvaardigen. De regering zelf heeft in de nota naar aanleiding van het verslag voorgerekend dat – en nu citeer ik de regering – “van de in totaal 169 opgelegde taakstraffen er dus 7 zijn die volgens de externe beoordeling twijfel toelieten over de zwaarte van de straf, hetgeen neerkomt op 4%”.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de regering kan menen dat het hier om een meer dan incidentele afwijking gaat. Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, dan zullen in toekomstige gevallen als die waarin de externe deskundigen oordeelden dat de beslissing van de strafrechter begrijpelijk was, dergelijke begrijpelijke beslissingen door de strafrechter niet meer kunnen worden genomen. Realiseert de staatssecretaris zich dat? Heeft de straftoemingsvrijheid van de rechter, ook bij taakstraffen, niet juist waarde in de uitzonderingsgevallen waarin de omstandigheden van die concrete zaak een andere straf rechtvaardigen dan de straf die in abstracto bij het delict zou passen? Kan niet langs de weg van het vorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie indirect afdoende invloed worden uitgeoefend op de rechterlijke strafoplegging?

Tussen de vele afwijzende adviezen die de regering kreeg over dit wetsvoorstel, was er een met een meer gemengde inhoud, te weten het advies van het College van PG's. Dit college kon, ondanks zijn conclusie uit het onderzoek van 2008 dat in het algemeen conform het oogmerk van de wetgever wordt gehandeld en ondanks de

## Beuving

aanscherping van de Aanwijzing taakstraffen, toch begrip opbrengen voor het onderhavige wetsvoorstel. Dat begrip was gebaseerd op het belang dat het college hecht aan de maatschappelijke acceptatie van de taakstraf. Het college zag reden voor een onderzoek naar de vraag of de taakstraf door de burgers, de maatschappij, nog voldoende als een straf wordt gewaardeerd, zodat vervolgens op basis daarvan een discussie ten principale over de toepassing van de taakstraf zou kunnen worden gevoerd. Het college adviseerde het wetsvoorstel op te houden totdat de door het college bepleite discussie over de taakstraf zou zijn gevoerd.

De regering heeft het wetsvoorstel niet opgehouden; dat mag duidelijk zijn. Wel is vorige week door de staatssecretaris een zeer interessant onderzoeksrapport naar buiten gebracht inzake door burgers geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland. Een opmerkelijke uitkomst uit dat onderzoek is dat van de drie hoofdstraffen de werkstraf de meeste steun krijgt. Op bladzijde 147 van het rapport lezen wij: "(...) bij veel delicten blijkt de werkstraf juist de vaakst gekozen straf te zijn. Zo is er grosso modo relatief veel steun voor de werkstraf bij lichtere delicten, al verschuift die voorkeur voor de zwaardere varianten enigszins in de richting van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Toch blijkt de werkstraf ook voor de zwaardere delicten bij een groot deel van de Nederlandse bevolking steun te genieten. De werkstraf krijgt ook relatief (in vergelijking met de andere strafmodaliteiten) veel steun in het geval van een aanranding, veelal ook zonder dat men daarbij óók een onvoorwaardelijke gevangenisstraf zou willen opleggen, zulks in afwijking van de regeling uit het wetsvoorstel dat op dit moment voorligt bij de Eerste Kamer."

De PvdA-fractie wenst op basis van al het voorgaande van de staatssecretaris te vernemen welke rechtvaardiging hij nog ziet voor dit wetsvoorstel. Ik zal niet verhullen dat wij tot dusver geen enkele rechtvaardiging hebben kunnen ontdekken.

Ook over de concrete uitwerking in het wetsvoorstel leven bij de PvdA-fractie ernstige zorgen. Zo voorziet het tweede lid van het voorgestelde artikel 22b in het uitsluiten van de taakstraf in geval van recidive. Als de verdachte een misdrijf pleegt en in de vijf daaraan voorafgaande jaren al wegens een soortgelijk misdrijf een taakstraf opgelegd heeft gekregen, kan de rechter niet opnieuw een taakstraf opleggen. Deze uitsluiting van de mogelijkheid opnieuw een taakstraf op te leggen heeft betrekking op misdrijven in het algemeen, ongeacht het soort misdrijf, de gevolgen van het misdrijf, de omstandigheden waaronder het gepleegd is en de omstandigheden aan de zijde van de verdachte. De leden van de PvdA-fractie wensen van de staatssecretaris te vernemen hoe hij meent te kunnen voorkomen dat deze bepaling ertoe leidt dat de rechter gedwongen wordt een straf op te leggen die geen recht doet aan de ernst van de feiten, de omstandigheden van het geval en de persoon van de dader.

Tot slot vraag ik aandacht voor een andere problematische concrete uitwerking in het wetsvoorstel: de regeling in het derde lid van artikel 22b. Als gevolg van de tweede nota van wijziging is de mogelijkheid vervallen om de taakstraf op te leggen in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf. Tot die wijziging sloot dit wetsvoorstel voor de daarin geregelde gevallen alleen een "kale" taakstraf uit, na de tweede nota van wijziging is dus ook de combinatie van taakstraf met voorwaardelijke gevangenisstraf in de ban gedaan. Reclassering Nederland

heeft in een brief aan deze Kamer laten weten te betreuren dat de mogelijkheid is geschrapt om de taakstraf en de voorwaardelijke gevangenisstraf te combineren. Reclassering Nederland wijst erop dat een dergelijke combinatie van straffen bijzonder nuttig en effectief kan zijn om recidive, en daarmee nieuwe slachtoffers, te voorkomen. De regering heeft in antwoord op vragen van de commissie voor Justitie van deze Kamer laten weten dat een voorwaardelijke gevangenisstraf kan worden opgelegd bij feiten die onder dit wetsvoorstel vallen, maar dat het daarnaast opleggen van een taakstraf voor zulke feiten een gepasseerd station is. Kan de staatssecretaris nog eens uitleggen waarom het combineren van een taakstraf met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf voor de in het wetsvoorstel geregelde gevallen wel mogelijk blijft, evenals het opleggen van enkel een voorwaardelijke gevangenisstraf, terwijl de combinatie van taakstraf en voorwaardelijke straf met dit voorstel onmogelijk wordt gemaakt?

Wij zien uit naar het antwoord van de staatssecretaris.

### De voorzitter:

Mevrouw Beuving, ik feliciteer u met uw zojuist uitgesproken maidenspeech. Uw bijdrage aan het debat over het wetsvoorstel dat nu voorligt, geeft blijk van zowel uw deskundigheid op het terrein van de rechtspraak als uw betrokkenheid bij de kwaliteit ervan.

U benadrukte in uw betoog het belang van een goede analyse van alle feiten, alvorens men tot een stellingname komt. Daaruit blijkt de beroepshouding van een rechter. Het ambt van rechter hebt u vervuld tot de dag van uw installatie als lid van deze Kamer. Van september 2000 tot mei 2005 was u rechter bij de rechtbank van Almelo, daarna rechter-plaatsvervanger te Almelo en sinds 2006 te Den Haag; dit laatste in verband met uw benoeming tot lid van het College bescherming persoonsgegevens.

Op principiële gronden – want naar uw opvatting een zuivere uitleg van de trias politica – hebt u uw ambt als rechter opgegeven bij uw aantreden in deze Kamer. Tevens legde u uw functie van plaatsvervangend voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens neer. Ook dit besluit nam u op principiële gronden, en om in deze Kamer zonder enige schijn van last te kunnen spreken.

Als bestuurder en lid van het management van het CBP was u verantwoordelijk voor het toezicht op de publieke sector. In die rol was u sturend in de verplichte advisering van het college over voorontwerpen en ontwerpen van wet. Zo keek u zes jaar achtereenvolgens in de keukens van de departementale wetgevers en zag u nog eerder dan de Raad van State wat daar werd gekookt en gebrouwen. Als senator verkeert u nu geheel aan het andere eind van de wetgevingsketen. Vandaag mag u als woordvoerder voor maar liefst drie wetsontwerpen ervaren welk verschil dit maakt.

Als rechter hield u zich vanwege uw strikte opvatting over de trias politica twaalf jaar afzijdig van de politiek. Hart voor de politiek ontwikkelde u evenwel al vroeg in uw leven. In uw studententijd was u onder meer actief als penningmeester van de afdeling van de PvdA in Nijmegen en als lid van de schaduwfractie bij de gemeenteraad.

U hebt de draad als politica weer voluit opgepakt. Ik wens u een boeiende en productieve periode toe als lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

(De voorzitter overhandigt mevrouw Beuving een bos bloemen.)

## Beuving

### De voorzitter:

Na afloop van deze termijn geef ik de leden van de Kamer de gelegenheid om mevrouw Beuving te feliciteren. Dat geldt ook voor de volgende spreker, de heer Reynaers, die eveneens zijn maidenspeech houdt.



### De heer Reynaers (PVV):

Voorzitter, Alvorens tot de behandeling van het wetsvoorstel over te gaan, maak ik graag van de gelegenheid gebruik mevrouw Beuving van harte te feliciteren met het houden van haar maidenspeech.

Wij hebben er even op moeten wachten, maar dat wachten is ruimschoots beloond met de plenaire behandeling van een wetsvoorstel dat zich uitstekend leent voor het houden van een eerste openbaar uitgesproken rede in deze Kamer. Het is mij dan ook een waar genoegen de Kamer vandaag op deze plek te mogen toespreken.

Voor ons ligt een wetsvoorstel dat beoogt de mogelijkheden te beperken om een taakstraf op te leggen bij veroordeling voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf en in geval van recidive van een misdrijf. Aan de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft mijn partij helaas niet deelgenomen. Op dat moment waren wij immers nog niet vertegenwoordigd in deze Kamer. Ik zal er niet omheen draaien: dit wetsvoorstel kan op de volle instemming van de PVV-fractie rekenen. Dat zal de leden van de Kamer niet verbazen, want wie de PVV de afgelopen jaren een beetje heeft gevolgd – dat hebben waarschijnlijk alle aanwezigen gedaan – herkent in dit wetsvoorstel de tegemoetkoming aan een wens die de PVV al vanaf het prilste begin koestert, of eigenlijk al voor dat prilste begin, in 2005, toen Geert Wilders zijn onafhankelijkheidsverklaring publiceerde.

Zou er dan toch wat zijn veranderd? Zou de jarenlange roep van de PVV om een andere koers dan toch eindelijk tot zichtbare resultaten leiden? Het begint er zowaar op te lijken, helemaal als wij ons realiseren dat het onderhavige wetsvoorstel tot stand gekomen is onder het vorige kabinet, met een minister van Justitie die bepaald niet bekend staat als de grootste fan van de Partij voor de Vrijheid. Dat biedt perspectieven voor de komende jaren, waarin een kabinet regeert dat niet alleen dichterbij ons staat, maar bovendien in veel gevallen op onze actieve steun kan rekenen, in het bijzonder waar het mijn portefeuille, Veiligheid en Justitie, betreft.

Inhoudelijk is het een helder wetsvoorstel. Waar thans nog vrijwel onbeperkt taakstraffen kunnen worden opgelegd, beoogt dit wetsvoorstel in een nieuw artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht daarop enkele uitzonderingen te maken.

Het gaat om drie situaties: ernstige geweldsmisdrijven, ernstige zedenmisdrijven en recidive van misdrijven in het algemeen. In die specifieke gevallen zal een kale taakstraf niet meer kunnen worden opgelegd. Een combinatie van een taakstraf met een al dan niet voorwaardelijke gevangenisstraf kan nog wel.

De PVV stelt vast dat wat er aan interessants over dit wetsvoorstel te vertellen valt, niet zozeer ziet op de regeling zelf. Die is immers helder. Bij een beschouwing in breder verband wordt duidelijk dat de gevolgen van dit wetsvoorstel verder strekken dan men op het eerste gezicht zou vermoeden. Dit wetsvoorstel impliceert om te beginnen een nadere positionering van de taakstraf. Tevens raakt het wetsvoorstel de straffoetingsvrijheid

van de rechter. Als gevolg daarvan dwingt dit wetsvoorstel deze Kamer nog eens goed na te denken over haar wetgevende taak. Tot slot noopt dit wetsvoorstel tot fundamentele keuzes over de belangen van daders en de positie van slachtoffers. Op deze aspecten zal in het navolgende nader worden ingegaan.

Zoals gezegd is mijn fractie een voorstander van dit wetsvoorstel. Dat wil niet zeggen dat dit wetsvoorstel precies is wat zij wilde. In de Tweede Kamer ging mijn partij nog een stapje verder en heeft zij een amendement voorgesteld dat ertoe strekte dat dit wetsvoorstel zou zien op alle zeden- en geweldsmisdrijven en niet alleen op de ernstige variant. Dat amendement heeft het helaas niet gehaald, maar het maakt wel precies duidelijk waar de PVV in deze materie staat. Van alle strafmodaliteiten geniet de taakstraf in onze optiek het minst de voorkeur. Met name voor de zwaardere delicten wordt de taakstraf door ons al gauw te licht bevonden. Wij zien het onderhavige wetsvoorstel dan ook als een zeer goede eerste stap. Dat is winst, maar we zijn er nog lang niet.

Dit brengt mij bij het nut en de noodzaak van dit wetsvoorstel. In de schriftelijke voorbereiding is door enkele partijen geopperd dat dit wetsvoorstel slechts in een beperkt aantal gevallen tot een andere strafoplegging zou leiden. Het wetsvoorstel zou daarom onnodig zijn. Wij bestrijden dat. Het enkele feit dat het opleggen van een kale taakstraf in de door het wetsvoorstel bestreken gevallen weinig voorkomt, maakt nog niet dat wetgeving dus overbodig is. Ik doel met name op de gewelds- en zedenmisdrijven. Ook voor relatief zeldzame situaties kan wetgeving wenselijk en derhalve zinvol zijn, al was het maar om de slachtoffers niet in de kou te laten staan.

Daarnaast ziet de PVV nog een belang. Dit wetsvoorstel draagt bij aan de positionering van de taakstraf in het arsenaal aan straffen. Daaraan blijkt behoefte te bestaan. Hoewel de parlementaire geschiedenis duidelijk is over de aard van de taakstraf, te weten een straf die geschikt is voor plegers van naar verhouding lichte delicten, blijkt de praktijk van de strafrechtspiegeling weerbarstiger. De taakstraf als hoofdstraf heeft sinds de introductie in 1989 in toenemende mate toepassing gevonden. Dat de taakstraf de afgelopen jaren ook is opgelegd in gevallen waarin dat eigenlijk niet had gemoeten, verbaast ons dan ook niet. Daarvoor kunnen allerlei redenen zijn geweest: praktische, financiële en wellicht zelfs ideologische. Welke redenen het ook zijn geweest, feit is dat in de loop der jaren niet alleen bij lichte vergrijpen een taakstraf is opgelegd maar ook bij de zwaardere varianten. Dat het relatief weinig gevallen betreft is een geruststellende gedachte, maar ook niet meer dan dat. Het onderstreept nog maar eens dat thans toch behoefte bestaat aan de beperking die in 1997–1998 al is overwogen, maar waarvan destijds bewust is afgezien. Dat is opmerkelijk. Er is destijds blijkbaar bewust van afgezien om de wettekst niet in overeenstemming te laten zijn met de bedoeling van de wetgever. Het onderhavige wetsvoorstel corrigeert die inconsistentie alsnog. Dat draagt bij aan de geloofwaardigheid van de taakstraf.

Dat brengt mij bij het volgende aspect van dit wetsvoorstel: de straffoetingsvrijheid van de rechter. Een van de redenen waarom niet eerder misdrijven van de mogelijkheid tot het opleggen van een taakstraf zijn uitgezonderd, was immers dat de rechter bij ernstige delicten en in geval van recidive niet gauw een taakstraf zou opleggen, ook al omdat het OM hiermee in zijn vorderingsbeleid enige terughoudendheid zou betrachten.