

Vergaderjaar 2009–2010

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot wijziging van de regeling van voorwaardelijke veroordeling in het Wetboek van Strafrecht en in verband daarmee ook de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. Verder omvat het wetsvoorstel de aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegezegde regeling waardoor verplicht reclasseringstoezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden mogelijk wordt in de periode voorafgaand aan het onherroepelijk worden van een veroordeling tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf (Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 VI, nrs. 65 en 70).

Het wetsvoorstel hangt nauw samen met het kabinetsbeleid inzake het terugdringen van de criminaliteit en recidive, zoals vormgegeven in het project Veiligheid begint bij voorkomen en het Programma Justitiële Voorwaarden. Selectiviteit en differentiatie in de tenuitvoerlegging van sancties vormen daarbij de kern. De aard van de sanctie en de wijze van ten uitvoer leggen dienen sterker te zijn toegesneden op de aard van het delict en de persoon van de dader, waarbij uiteraard ook de belangen van het slachtoffer en de samenleving niet uit het oog mogen worden verloren.

Centraal staat een persoonsgerichte aanpak. Persoonsgericht door het palet van sancties waaruit de rechter kan kiezen, door de wijze van tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak én door aan te sluiten op individuele trajecten in de vrije samenleving (onderwijs, werk en inkomen, huisvesting, zorg etc.). De dader, het delict en het risico dat de dader vormt voor de samenleving zijn belangrijke indicatoren voor de op te leggen sanctie en de tenuitvoerlegging.

Voor het verminderen van recidive is gedragsverandering noodzakelijk. Veel veroordeelden zitten korter dan twee maanden in detentie. Dit is te kort om een gedragsverandering te bereiken. Een voorwaardelijke straf biedt daarvoor, door de proeftijd, meer ruimte. De regering zet daarom in op het stimuleren van het gebruik van straffen met bijzondere voorwaarden en op een intensivering van het reclasseringstoezicht op de naleving van deze voorwaarden. Voorbeelden van bijzondere voor-

waarden zijn het volgen van een gedragstraining en het ondergaan van een (ambulante) behandeling, maar ook de bewegings- en handelingsvrijheid beperkende bijzondere voorwaarden zijn mogelijk, zoals een straatverbod, een contactverbod of een alcoholverbod. De combinatie van een aantal, in voorkomend geval ook vergaande voorwaarden tezamen met de langere duur van de proeftijd maken de voorwaardelijke straf vaak ingrijpender en zwaarder voor een dader dan een korte gevangenisstraf. Juist de combinatie van verschillende voorwaarden maakt het ook mogelijk dat de strafrechtelijke reactie de kern van de individuele problematiek aanpakt. Dit brengt mee dat ook in gevallen waarin, gelet de ernst van de feiten en de geschoktheid van de rechtsorde, een langere onvoorwaardelijke gevangenisstraf op zijn plaats zou zijn, overwogen kan worden om een deels voorwaardelijke straf op te leggen, waarbij gedurende lange tijd toezicht gehouden kan worden op het handelen en nalaten van de veroordeelde in de maatschappij en zondig kan worden ingegrepen.

Met reclasseringstoezicht kan de vinger aan de pols gehouden worden en kan opgetreden worden bij niet-naleving van de voorwaarden. Gedragsbeïnvloeding als onderdeel van bijzondere voorwaarden is kansrijk door de combinatie met gevangenisstraf als stok achter de deur: het overtreden van de voorwaarden leidt tot tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. De inzet van de regering is erop gericht het stelsel van voorwaardelijke sancties zodanig te verbeteren, dat maximale effecten kunnen worden verwacht van een dergelijke persoonsgerichte maatregel. Dit zal uiteindelijk kunnen leiden tot een afname van het aantal korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor volwassenen, die gelden als de minst effectieve straffen in termen van recidivevermindering.

Hierbij past nog wel een kanttekening. De ingrijpendheid van de voorwaarden en de duur van de proeftijd kunnen ertoe leiden dat verdachten er de voorkeur aan geven in de plaats daarvan enige tijd de gevangenis in te gaan. Aangezien het voor de succesvolle afronding van een voorwaardelijke sanctie van groot belang is dat de veroordeelde bereid is de voorwaarden na te leven, zijn bijzondere voorwaarden dus niet onbeperkt inzetbaar. Steeds zal daarom de juiste balans moeten worden gevonden tussen de wenselijkheid van het opleggen van voorwaarden met het oog op de doelen van de bestraffing en de bereidheid van de verdachte om de voorwaarden na te leven.

Voor een nadere uitleg over de persoonsgerichte aanpak die de regering voorstaat en een overzicht van de maatregelen gericht op het terugdringen van recidive wordt verwezen naar de brief van ondergetekenden van 29 augustus 2008, Kamerstukken II 2007–2008, 24 587, nr. 299. De regering verwacht van de gedragsbeïnvloeding door middel van voorwaardelijke straffen een belangrijke bijdrage aan de kabinetsdoelstelling om de recidive met tien procentpunt te verlagen. Deze verwachting is gebaseerd op de toenemende wetenschappelijke kennis over de effectiviteit van strafrechtelijke interventies, waarbij ook het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie een belangrijke rol speelt. Het WODC werkt thans samen met de Raad voor de rechtspraak aan een overkoepelende studie naar de effectiviteit van sancties.

Door middel van de Recidivemonitor van het WODC worden de ontwikkelingen inzake de recidive gevolgd. In het kader van de voortgangsrapportages van het Programma Veiligheid begint bij voorkomen wordt hierover bericht.

2. Bevordering van het gebruik van voorwaardelijke sancties

In een brief van 22 mei 2006 (Kamerstukken II 2005–2006, 30 300 VI, nr. 164) heeft de toenmalige Minister van Justitie de Tweede Kamer der Staten-Generaal op de hoogte gesteld van de resultaten van twee onderzoeken naar de werking van het stelsel van voorwaardelijke sancties, die

in opdracht van het ministerie van Justitie waren verricht. In 2003 is het rapport verschenen van de Commissie Vrijheidsbeperking (Commissie Otte)¹ en in 2006 het rapport van het Tilburgse onderzoeksinstituut IVA.² Uit beide rapporten wordt duidelijk dat er mogelijkheden zijn om het gebruik van bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke straf te verruimen. De regering heeft naar aanleiding hiervan een aantal maatregelen aangekondigd om tot een verbetering van de toepassing van voorwaardelijke sancties te komen. Het gaat daarbij om het bereiken van nauwere samenwerking tussen de ketenpartners, het verkorten van de doorlooptijden, de herijking en herinrichting van de reclasseringsadviesring, de verbetering van het reclasseringstoezicht en om een snelle en consequente reactie bij het niet-naleven van de aan de voorwaardelijke sanctie verbonden voorwaarden. Ten behoeve van de realisering van deze maatregelen is een verbeterde werkwijze opgesteld voor de toepassing van bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke vrijheidsstraf. In mei 2008 zijn in vier arrondissementen lokale projecten gestart om de verbeterde werkwijze in de praktijk te toetsen en verder uit te werken. De projecten zijn ingericht in de arrondissementen Amsterdam, Groningen, Zwolle-Lelystad en Maastricht. De projecten hebben gelopen tot het einde van het afgelopen jaar. Zij vormen de voorhoede bij het toewerken naar een verbeterde uitvoeringspraktijk.

De verbetering van het reclasseringstoezicht vraagt hierbij bijzondere aandacht. Onderzoek naar aanleiding van incidenten heeft de noodzaak tot ingrijpende verbetering aangetoond. Hierover heeft de staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 12 juli 2007 (Kamerstukken II 2006–2007, 29 270, nr. 14). In het kader van dit verbetertraject is een eenduidige definitie van reclasseringstoezicht geformuleerd: reclasseringstoezicht is de controle op het nakomen van door de rechter, het openbaar ministerie of de administratie (Dienst Justitiële Inrichtingen) opgelegde voorwaarden en het signaleren van dreigende overtreding, en het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de voorwaarden te houden. Hiermee wordt het reclasseringstoezicht gekoppeld aan de (bijzondere) voorwaarden die zijn opgelegd. Dat is ook juist aangezien een goed functionerend reclasseringstoezicht fundamenteel is voor het succes van een voorwaardelijke sanctie.

De kern van de verbeteringen van het reclasseringstoezicht is dat de intensiteit van het toezicht wordt afgestemd op het recidiverisico en de kans op schade: hoe hoger het vastgestelde risico, hoe intensiever de controle en begeleiding. Ook de begeleiding (dat wil zeggen: stimuleren en motiveren) staat in het teken van de naleving van de voorwaarden. Zij is erop gericht de omstandigheden te creëren waarin de voorwaarden worden nageleefd. Een ander belangrijk element van het verbeterde reclasseringstoezicht is de reactie op niet-naleving van de voorwaarde(n). Voor de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke sanctie is een snelle en consequente reactie bij niet-naleving essentieel. Daarom is de norm dat altijd overleg plaats vindt met het openbaar ministerie bij overtreding van de voorwaarden. Het is vervolgens aan het openbaar ministerie om te besluiten hoe gereageerd wordt op de schending van de voorwaarden. Naar aanleiding van het onderzoek van de Inspectie voor de sanctietoepassing waaruit bleek dat ketenaansluiting tussen reclassering en openbaar ministerie voor verbetering vatbaar was, zijn er bij elk parket reclasseringsbalies ingesteld. Met deze reclasseringsbalies wordt er één aanspreekpunt gerealiseerd voor de rechterlijke macht, openbaar ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen. De reclasseringsorganisaties kunnen zodoende beter inspelen op de vraag van die instanties. Het toezicht op naleving van een bijzondere voorwaarde zal daardoor direct bij de reclasseringsorganisatie terechtkomen die daartoe het beste in staat is.

Daarnaast worden met invoering van het nieuwe reclasseringstoezicht de te hanteren termijnen van het reclasseringstoezicht landelijk genormeerd.

¹ Rapport van de Commissie Vrijheidsbeperking, Vrijheidsbeperking door voorwaarden. De voorwaardelijke veroordeling en haar samenhang met de taakstraf, de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling., Ministerie van Justitie, Den Haag 2003.

² M.J.G. Jacobs, A.M. van Kalmthout, M.Y.W. von Bergh, Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen, IVA, Tilburg 2006.

Het gaat daarbij om de doorlooptijd tussen de rechterlijke beslissing en de feitelijke start van het toezicht. De reclassering heeft in overleg met het openbaar ministerie standaard rapporten ontwikkeld voor het contact tussen reclassering en openbaar ministerie gedurende het toezicht. Hierdoor voldoen de rapporten aan de gewenste kwaliteit.

Hoewel de reclassering specifiek met het toezicht op de naleving van de voorwaarden is belast, kan hierbij ook een belangrijke rol worden vervuld door de politie. De politie zal uit hoofde van haar taken veelal een schending van de algemene voorwaarde kunnen constateren. Het is echter ook mogelijk dat bij de politie een schending van de bijzondere voorwaarden aan het licht komt, bijvoorbeeld bij overtreding van een locatieverbod. Nauwe samenwerking en tijdige uitwisseling van informatie met de reclassering en het openbaar ministerie is hierbij van belang. Het vereist dat de politie in bepaalde situaties op de hoogte wordt gesteld van de bijzondere voorwaarden die zijn opgelegd en dat afspraken worden gemaakt tussen de reclassering en de politie over de controle hierop.

Wijziging van de regeling van voorwaardelijke veroordeling

Van de verbetering van de toepassing van voorwaardelijke straffen maken ook wijzigingen van de wettelijke regeling van de voorwaardelijke veroordeling deel uit. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in wijzigingen op de volgende punten:

- het vastleggen van een lijst van bijzondere voorwaarden in de regelgeving;
- het creëren van een mogelijkheid voor snel ingrijpen indien de voorwaarden niet worden nageleefd (ook voor het jeugdstrafrecht);
- het creëren van een voorziening waardoor verplicht reclasseringstoezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden mogelijk wordt in de periode voorafgaand aan het onherroepelijk worden van de voorwaardelijke straf;
- het doen opgaan van de leerstraf in de voorwaardelijke straf (en daarmee het opheffen van de leerstraf als zelfstandige taakstraf).

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een nadere wettelijke omschrijving van bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om nog enkele wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht aan te brengen die hoofdzakelijk van wetstechnische aard zijn en betrekking hebben op het reclasseringstoezicht.

Het wetsvoorstel voorziet niet in het vastleggen van een lijst van (bijzondere) voorwaarden in de regelgeving waar het de schorsing van de voorlopige hechtenis betreft. De reden hiervoor is dat de regering zeker ziet dat het specificeren van voorwaarden in de regelgeving ook voor de schorsing van de voorlopige hechtenis een meerwaarde kan hebben en bijdraagt aan de rechtszekerheid, maar tegelijkertijd laat onderzoeken of voorafgaande aan de berechting als modaliteit van of alternatief voor de voorlopige hechtenis voorwaarden aan verdachten kunnen worden gesteld. Wij verwijzen hiervoor naar de brief van 29 januari 2010 (kenmerk 5636969/10/6) aan de Tweede Kamer betreffende de verdere vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht. In het bredere verband van de maatregelen en initiatieven genoemd in deze brief zal een besluit genomen worden over een specifiekere wettelijke regeling van de aan de schorsing van de voorlopige hechtenis te stellen voorwaarden.

3. Samenhang met andere wetsvoorstellen

Het wetsvoorstel forensische zorg beoogt de noodzakelijke aansluiting van de forensische zorg met andere vormen van geestelijke gezondheidszorg te verbeteren, de kwaliteit van de forensische zorg te verhogen en tevens de recidive van forensische patiënten te verminderen (wetsvoorstel forensische zorg). Het wetsvoorstel regelt het stelsel van de inkoop, indicatiestelling, plaatsing en de financiering van de forensische zorgverlening. Forensische zorg is geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en verstandelijk gehandicaptenzorg die op basis van een strafrechtelijke titel wordt verleend. De samenhang met het onderhavige wetsvoorstel is derhalve hierin gelegen dat forensische zorg deel uit kan maken van bijzondere voorwaarden die aan een veroordeelde in het kader van een voorwaardelijke veroordeling worden opgelegd. Indien aangewezen, wordt in het onderstaande een verband gelegd met het wetsvoorstel forensische zorg.

Verder is een wetsvoorstel bij het parlement ingediend dat voorziet in een beperking van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen in geval van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf. Dat wetsvoorstel voorziet in een uitzondering op de hoofdregel dat in geval van een ernstig zeden- en geweldsmisdrijf geen taakstraf wordt opgelegd. Deze uitzondering behelst onder meer dat wel een taakstraf kan worden opgelegd voor een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf indien de taakstraf gecombineerd wordt met voorwaardelijke gevangenisstraf. Door middel van het stellen van bijzondere voorwaarden verbonden aan de voorwaardelijke gevangenisstraf kan dan gericht gewerkt worden aan gedragsverandering van de veroordeelde en aan het voorkomen van recidive.

Ten slotte wordt thans ook gewerkt aan aanpassingen van een wetsvoorstel inzake thuisdetentie naar aanleiding van de daarover ontvangen adviezen. In dat wetsvoorstel wordt nader ingegaan op de positionering van elektronisch toezicht in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen. De uiteindelijke vormgeving van thuisdetentie in het sanctiestelsel is mede van invloed op de toepassing van bijzondere voorwaarden in combinatie met elektronisch toezicht in het kader van de voorwaardelijke veroordeling.

4. Consultatie

Het conceptwetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVvR), het openbaar ministerie (OM), de Raad van hoofdcommissarissen, de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) en de reclasseringsorganisaties (SRN, Leger des Heils en SVG). De adviesinstanties hebben met instemming gereageerd op het wetsvoorstel. De doelstellingen van het wetsvoorstel en de verschillende onderdelen ervan worden (grotendeels) onderschreven. In verschillende adviezen¹ wordt daarbij benadrukt dat het vooral de deugdelijk uitvoering in de praktijk zal zijn waarmee de toename van de toepassing van bijzondere voorwaarden bereikt kan worden. Het belang van een goed reclasseringsadvies, een goede invulling van het reclasseringstoezicht, de goede afstemming tussen de reclassering, het openbaar ministerie en eventueel de politie in geval van het niet-naleven van de voorwaarden en een snelle behandeling door de rechter wordt in de adviezen benadrukt. Alleen als hieraan is voldaan, zo schrijft de RSJ, kan de voorwaardelijke straf daadwerkelijk functioneren als stok achter de deur en bijdragen aan gedragsverandering. De regering onderschrijft dit volledig.

De voorstellen in de adviezen om tot verduidelijking en verbetering van het wetsvoorstel en de toelichting te komen, hebben ertoe geleid dat deze op verschillende punten zijn aangepast. Naar aanleiding van de adviezen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

is verder een nieuwe element in het wetsvoorstel opgenomen. Dit betreft een verruiming van de periode waarmee de proeftijd kan worden verlengd. In de toelichting bij artikel I, onderdelen B en F, wordt hierop nader ingegaan.

5. Belangrijkste elementen van het wetsvoorstel

5.1. Uitbreiding van de wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden

In het huidige artikel 14c, tweede lid, Sr is een vijftal bijzondere voorwaarden opgenomen die aan een veroordeling tot een voorwaardelijke straf kunnen worden verbonden. Het gaat om de volgende voorwaarden:

- gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
- opnemning van de veroordeelde in een inrichting ter verpleging;
- storting van een waarborgsom;
- storting van een geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven of een ander fonds ten behoeve van slachtoffers;
- andere bijzondere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende (de zogenaamde gedragsvoorwaarden).

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de uitbreiding van deze lijst van voorwaarden. Het gaat daarbij op zich niet om nieuwe voorwaarden. De nieuw op te nemen voorwaarden kunnen nu al aan de voorwaardelijke veroordeling worden verbonden als de hiervoor genoemde gedragsvoorwaarde en in de praktijk gebeurt dit ook in meer of mindere mate. Naar de mening van de regering wordt ter terechtzitting en in het vonnis echter te weinig duidelijk aan welke bijzondere voorwaarden de veroordeelde zich dient te houden. Bij veroordeling tot een voorwaardelijke straf wordt thans vaak de voorwaarde opgelegd om «zich te gedragen conform de aanwijzingen van de reclassering», waarbij de nadere invulling hiervan aan de reclassering wordt overgelaten. Dit heeft tot gevolg dat de reclassering het toezicht veel meer richt op de persoon van de veroordeelde dan op de naleving van de bijzondere voorwaarde(n). Centraal in de verbetering van het reclasseringstoezicht staat nu juist dat toezicht gehouden wordt op de naleving van de bijzondere voorwaarden, die overigens, zoals hiervoor aangegeven, mede worden ingevuld aan de hand van de persoon van de veroordeelde.

De uitbreiding van de wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden dient de rechtszekerheid en draagt daarnaast bij aan de effectiviteit van het reclasseringstoezicht. Het benoemen van een voorwaarde in de wet geeft de reclassering een handvat om over het opleggen van deze voorwaarde te adviseren, de officier van justitie om het opleggen van de voorwaarde te vorderen, de rechter om de voorwaarde op te leggen en vervolgens opnieuw het openbaar ministerie en de reclassering om op de naleving van de voorwaarden toe te zien. Een in het vonnis gespecificeerde voorwaarde geeft zowel de veroordeelde als de reclassering duidelijkheid welke voorwaarde dient te worden nageleefd. Uit het onderzoek dat in 2007 is verricht naar de uitvoering van het reclasseringstoezicht blijkt dat een gespecificeerde bijzondere voorwaarde wordt gezien als stimulans voor een succesvol toezicht, omdat het duidelijkheid geeft over de *invulling* van het toezicht. Zowel veroordeelde als reclassering weten dus duidelijker wat de als bijzondere opgelegde voorwaarden inhouden en welke verplichtingen daaruit voortvloeien. De reclassering kan zich bovendien tegenover de veroordeelde beroepen op de rechterlijke beslissing en staat daarmee sterker in het houden van het toezicht.¹ Een goede, op de persoon van de verdachte en de omstandigheden van het strafbare feit toegesneden invulling van de bijzondere voorwaarden maakt het voor de rechter makkelijker om af te zien van een korte(re)

¹ M. Abraham, B. van Dijk, M. Zwaan, Inzicht in toezicht: de uitvoering van toezicht door de reclassering, DSP-Groep/WODC, Amsterdam 2007, blz. 48–49. (Bij brief van 12 juli 2007 aangeboden aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2006–2007, 29 270, nr. 14.)

vrijheidsstraf en aldus de voordelen te benutten die een extramurale sanctie heeft ten opzichte van die vrijheidsstraf. Het belang van een nadere omschrijving van bijzondere voorwaarden in de wet is recentelijk nogmaals benadrukt in een arrest van de Hoge Raad van 25 november 2008 (LJN: BF0836). Uit dat arrest kan worden afgeleid dat aan een bijzondere voorwaarde die een ingrijpende inbreuk pleegt op een verdragsrechtelijk beschermd recht van bewegingsvrijheid van de veroordeelde, een wettelijke regeling ten grondslag dient te liggen, die voldoet aan de eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid. Met de wettelijke verankering van een aantal gebruikelijke bijzondere voorwaarden als gevolg van dit wetsvoorstel kan aan deze eisen worden voldaan. Overigens dient wel opgemerkt te worden dat een bijzondere voorwaarde niet zo gedetailleerd in het vonnis moet worden omschreven dat ieder flexibiliteit voor de reclassering verloren gaat. Het moet voor de reclassering mogelijk zijn om snel en adequaat op de ontwikkeling van het gedrag van de veroordeelde in te spelen, zonder dat steeds de gang naar de rechter dient te worden gemaakt voor wat in feite zou neerkomen op een minimale wijziging van de voorwaarden.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de uitbreiding van de lijst van bijzondere voorwaarden met de volgende voorwaarden.

1. Herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade

Deze voorwaarde omvat de verplichting om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te herstellen. Zij is complementair aan de voorwaarde om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden. Het opleggen van deze voorwaarde kan aan de orde zijn in het geval dat de veroordeelde niet in staat is de schade binnen redelijke termijn te vergoeden, maar wel in staat en bereid is de schade te herstellen. De voorwaarde heeft tot doel de voorafgaand aan het strafbare feit bestaande situatie zo veel mogelijk te herstellen.

Het opleggen van deze voorwaarde veronderstelt dat de veroordeelde in staat is om de schade te herstellen. Het slachtoffer hoeft uiteraard geen genoegen te nemen met herstel dat niet aan gebruikelijke kwaliteitseisen voldoet. Het is aan het openbaar ministerie en uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of de veroordeelde de voorwaarde van schadeherstel voldoende heeft nageleefd. Verder zal het naleven van deze voorwaarde in veel gevallen betekenen dat contact opgenomen moet worden met het slachtoffer. Zeker niet alle slachtoffers zullen dat op prijs stellen. De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat deze voorwaarde slechts in bijzondere gevallen zal kunnen worden opgelegd.

2. Contactverbod

Hierbij gaat het om een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een verbod om contact te leggen met een of meerdere slachtoffers van een delict. Een contactverbod omvat alle vormen van contact, niet alleen fysiek contact, maar ook contact door middel van bijvoorbeeld post, telefoon, e-mail of internet.

In de praktijk wordt deze voorwaarde met enige regelmaat opgelegd, ook overigens in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis. Combinatie met elektronisch toezicht is niet ongebruikelijk. In zulke gevallen kan bij de veroordeelde een elektronische pols- of enkelband aangelegd worden en bij het slachtoffer een ontvanger worden geïnstalleerd. Zodra de veroordeelde binnen het bereik van de ontvanger komt, gaat een alarm af en kan de politie worden gewaarschuwd.

3. Locatieverbod

Onder een locatieverbod wordt verstaan een verbod om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden. Het verbod heeft

tot doel te voorkomen dat de veroordeelde zich opnieuw naar locaties begeeft waar het risico bestaat dat opnieuw (vergelijkbare) strafbare feiten worden gepleegd. De locatie kan een stadion zijn, maar ook een wijk of een straat. De locatie zal uiteraard verband houden met het gepleegde strafbare feit. Denkbaar is bijvoorbeeld ook dat de veroordeelde verboden wordt in de buurt te komen van een bepaald type locatie, zoals plaatsen waar veel kinderen aanwezig zijn (schoolgebouwen, speeltuinen). In de praktijk worden dergelijke verboden geregeld opgelegd in geval van veroordeling wegens een zedenmisdrijf.

Het is aan de rechter om het verbod in het vonnis nader te specificeren, zodat voor de veroordeelde duidelijk is om welke locatie of soort locaties het gaat en wat wordt bedoeld met de «directe omgeving» daarvan. Eventueel kan het verbod door de rechter beperkt worden tot bepaalde tijdstippen. Bijvoorbeeld bij een veroordeling voor uitgaansgeweld, een locatieverbod dat alleen 's-avonds, 's-nachts en in de weekeinden geldt. Of een verbod om in of bij een stadion te zijn op momenten dat er in het stadion gevoetbald wordt.

Opgelegd in combinatie met een contactverbod, kan een locatieverbod eraan bijdragen dat ongewilde confrontaties met eventuele slachtoffers worden voorkomen. In de ernstigste gevallen van veroordeling voor bijvoorbeeld een zedenmisdrijf is voorstelbaar dat het locatieverbod inhoudt dat de veroordeelde niet terugkeert in de woning en wijk waar hij zijn misdrijven heeft gepleegd. Het is dan wel noodzakelijk dat een andere woonomgeving voor de veroordeelde wordt gezocht. Het ontbreken van een vaste verblijfplaats staat in de weg aan effectief toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden.

Een locatieverbod wordt veelal toegepast in combinatie met elektronisch toezicht.

4. Locatiegebod

Onder een locatiegebod wordt verstaan een verplichting om op een bepaald tijdstip of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn. Het locatiegebod is de spiegelzijde van het locatieverbod en vervult dezelfde functie. In het hiervoor genoemde voorbeeld van een veroordeling voor uitgaansgeweld, is het denkbaar dat aan de veroordeelde geen locatieverbod wordt opgelegd, maar een locatiegebod, namelijk een verplichting om 's-avonds en 's-nachts thuis te zijn. Een dergelijk gebod zal gecontroleerd kunnen worden door middel van elektronisch toezicht.

De rechter die een locatiegebod oplegt in combinatie met elektronisch toezicht zal in het vonnis de reikwijdte van dat gebod moeten aangeven. Wettelijk is daarbij niet uitgesloten dat de rechter een vergaande vorm van huisarrest oplegt, waarbij de veroordeelde slechts zeer beperkt wordt toegestaan zijn woning te verlaten. Het is aan de rechter om de proportionaliteit hiervan te beoordelen. Aangezien de rechter door te kiezen voor een voorwaardelijke vrijheidsstraf nu juist niet kiest voor vrijheidsbenaming, ligt het opleggen van vormen van zeer vergaande vrijheidsbeperking in de regel niet voor de hand.

5. Meldplicht

Een meldplicht houdt in de verplichting zich op bepaalde momenten te melden bij een bepaalde instantie, bijvoorbeeld de politie of een reclasseringsinstelling. Een meldplicht heeft als belangrijkste functie dat het voorkomt dat de betrokkene zich onttrekt aan de waarneming van de politie en de reclassering. Een meldplicht bij een reclasseringsinstelling kan daarnaast een belangrijke functie hebben in het structureren van het dagelijks leven van een veroordeelde. In het kader van de verbetering van het reclasseringstoezicht adviseert de reclassering de rechter in combinatie met bijzondere voorwaarden waarbij sprake is van reclasseringstoezicht altijd een meldplicht bij de reclassering als bijzondere voorwaarde op te

leggen. Op deze wijze kan de meldplicht een belangrijke ondersteunende rol spelen bij de naleving van de (overige) bijzondere voorwaarden en het slagen van het toezicht. De reclassering stemt in dergelijke gevallen de intensiteit van de meldplicht af op het niveau van het toezicht en het verloop van de naleving van de voorwaarden door de veroordeelde. Daarmee kan de intensiteit van de meldplicht per veroordeelde en gedurende een bepaalde periode variëren.

6. Drugs- en alcoholverbod

Een drugs- en/of alcoholverbod is een tamelijk veel voorkomende bijzondere voorwaarde, zij het dat deze veelal niet met zoveel woorden in het vonnis wordt opgenomen. Het drugs- en/of alcoholverbod wordt dan gezien als een uitvloeisel van de in het vonnis opgelegde bijzondere voorwaarde om de aanwijzingen van de reclassering te volgen.

Voor het toezicht op de naleving van dit verbod bestaan verschillende mogelijkheden. Het gebruik van soft- en harddrugs kan onderzocht worden door afname van urine. Om adequaat te kunnen controleren op het gebruik van alcohol dient bloed te worden afgenomen. Het urine- en/of bloedonderzoek wordt door een terzake kundige instantie, zoals een gemeentelijke gezondheidsdienst, in opdracht van de reclassering verricht.

Het wetvoorstel voorziet niet in een bevoegdheid om de veroordeelde te kunnen dwingen bloed en/of urine af te staan. De weigering om aan een onderzoek mee te werken blijft evenwel niet zonder gevolgen: zij kan ertoe leiden dat het openbaar ministerie overgaat tot het indienen van een vordering bij de rechter tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf. Het is dan ook van belang dat wanneer aan de betrokkene gevraagd wordt of hij bereid is een alcohol en/of drugsverbod na te leven, duidelijk wordt gemaakt dat dit meebrengt dat de naleving van dit verbod gecontroleerd wordt door bloed- en/of urineonderzoek. Om deze reden wordt hiernaar ook verwezen in de formulering van artikel 14c, tweede lid, onder 9°.

7. Ambulante behandeling

In de gevallen waarin wordt geconstateerd dat een verdachte gebaat zou zijn bij een behandeling, maar opname in een zorginstelling niet noodzakelijk is, kan de rechter als bijzondere voorwaarde ambulante behandeling opleggen. Er is dan sprake van forensische zorg in de zin van het wetvoorstel forensische zorg. De plaatsing van de veroordeelde bij een zorgaanbieder is geregeld in het wetvoorstel forensische zorg. Indien de rechter van oordeel is dat een lopende behandeling moet worden voortgezet, kan hij dat bij het opleggen van de voorwaarde aangeven en de vaste behandelaar van de veroordeelde als zorgaanbieder aanwijzen. Uitgangspunt blijft daarbij wel dat de behandeling voldoet aan de in het kader van de forensische zorg gestelde eisen. Bij uitzondering is het dan denkbaar dat een vaste behandelaar, als uit de advisering blijkt dat diens behandeling effectief is en de behandeling ook binnen de indicatiestelling valt, ten behoeve van die behandeling een contract met justitie sluit. Voor veroordeelden die naast een verslaving kampen met psychiatrische problemen en/of verstandelijke beperkingen koopt Justitie specifieke ambulante forensische zorg in met een crisisbed achter de hand. Een ambulante behandeling in het kader van een voorwaardelijke veroordeling is voor hen alleen kansrijk wanneer een terugval in verslavingsgedrag adequaat wordt opgevangen. Door een directe, vrijwillige crisisopname bij een (dreigende) terugval in middelengebruik stabiliseert de betrokkene, zodat de ambulante behandeling meteen na de opname kan worden hervat. Binnen de kaders van het reclasseringstoezicht komen de veroordeelde en de reclassering overeen dat bij een (dreigende) terugval, en op indicatie van een arts, de veroordeelde gebruik zal maken van het crisisbed.

Een behandeling kan ook het innemen van medicatie met zich brengen. Het wetsvoorstel voorziet niet in een bevoegdheid tot dwangmedicatie. Het innemen van medicijnen kan dan ook niet worden afgedwongen. Er is dus ook geen sprake van een beperking van het recht op bescherming van het privé-leven in de zin van artikel 8 EVRM of het recht op onaantastbaarheid van het lichaam in de zin van artikel 11 van de Grondwet. De weigering medicijnen in te nemen die de behandelaar nodig acht, kan er wel toe leiden dat de rechter de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf beveelt vanwege het niet naleven van de bijzondere voorwaarde. Het is bij het opleggen als bijzondere voorwaarde van een behandeling die het innemen van medicijnen mee kan brengen, dan ook van groot belang dat de rechter de betrokkene wijst op de gevolgen die het weigeren van een onderdeel van de behandeling kan hebben. De rechter die oordeelt over de vordering tenuitvoerlegging kan daarbij uiteraard rekening houden met de redenen die de veroordeelde opgeeft over zijn weigering om (nog langer) de medicijnen in te nemen, die de behandelaar nodig acht. De toetsende rol van de rechter is een waarborg om te voorkomen dat een dwangsituatie ontstaat bij de weigering medicijnen in te nemen vanwege de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf als stok achter de deur.

8. Het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang

Bij deze voorwaarde gaat het om de verplichting van een veroordeelde om te verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang en zich te houden aan het (dag)programma dat deze voorziening in overleg met de reclassering voor hem heeft opgesteld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de zogenaamde Regionale Instellingen voor Beschermd Wonen (RIBW), die verschillende vormen van beschermd of begeleid wonen bieden aan mensen met langdurige psychiatrische en/of psychosociale problematiek.

Het doel van het verblijf is de veroordeelde structuur te bieden en hem te leren een aanvaardbaar maatschappelijk bestaan op te bouwen zodat hij zelfstandig en verantwoord kan functioneren in de maatschappij. Een combinatie met andere voorwaarden, zoals ambulante behandeling, alcohol- en drugsverbod, locatieverbod, of deelname aan een gedragsinterventie, is goed denkbaar.

9. Het deelnemen aan een gedragsinterventie

Het gaat hierbij om de verplichting deel te nemen aan bepaalde cursussen, opleidingen of andere gedragsinterventies, die tot doel hebben tot een gedragsverandering bij de veroordeelde te komen. Voorbeelden van gedragsinterventies zijn: training cognitieve vaardigheden, arbeidsvaardigheidstraining en agressiebeheersingstraining.

Zoals aangegeven in de brief van 29 augustus 2008, hecht het kabinet aan de inzet van gedragsinterventies waarvan de effectiviteit bewezen is. Gewerkt wordt aan een volledig «evidence based» aanbod. De Erkenningcommissie 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.

Onder het deelnemen aan een gedragsinterventie valt ook de deelname aan een leerproject (leerstraf), dat nu nog onderdeel uitmaakt van de regeling van de taakstraf. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5.4.

10. Het voldoen aan een op grond van de Vreemdelingenwet 2000 bestaande verplichting Nederland te verlaten en niet in Nederland terug te keren

In de lijst van aan de voorwaardelijke veroordeling te verbinden voorwaarden wordt ten slotte nog de bijzondere voorwaarde opgenomen dat

de veroordeelde voldoet aan een op hem op grond van de Vreemdelingenwet 2000 rustende verplichting het verblijf in Nederland te beëindigen en daartoe Nederland te verlaten. Omdat het opleggen van deze voorwaarde bij de voorwaardelijke veroordeling in de praktijk niet altijd mogelijk zal zijn, maar bij de voorwaardelijke invrijheidstelling doorgaans wel, wordt in paragraaf 5.5 nader op deze voorwaarde ingegaan.

Andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende

In artikel 14c, tweede lid, Sr blijft de zogenaamde gedragsvoorwaarde gehandhaafd. Het uitbreiden van de lijst met bijzondere voorwaarden heeft weliswaar tot doel dat zo veel mogelijk de bijzondere voorwaarden worden opgelegd die in deze lijst zijn genoemd, maar niet valt uit te sluiten dat zich gevallen voordoen, waarin de rechter met de in de wet genoemde voorwaarden niet uit de voeten kan. De gedragsvoorwaarde maakt het mogelijk dat de rechter een bijzondere voorwaarde die hij passend en proportioneel acht, maar die niet in de wet is genoemd, kan opleggen. Dit geeft de rechter de flexibiliteit die nodig is om de voorwaarden goed op de persoon van de veroordeelde af te stemmen, zonder dat een lange lijst van zeer specifieke voorwaarden, die mogelijk slechts sporadisch worden toegepast, in de wet opgenomen hoeft te worden.

5.2. Snel ingrijpen bij niet-naleven van de voorwaarden

Voor de geloofwaardigheid en effectiviteit van voorwaardelijke sancties is het van essentieel belang dat indien de voorwaarden niet worden nageleefd, dit niet zonder gevolgen blijft. Soms kan volstaan worden met een waarschuwing, maar substantiële en/of stelselmatige overtreding van de voorwaarden moet leiden tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf. In het kader van het programma Justitiële Voorwaarden wordt gewerkt aan een aanscherping van het beleid op dit punt. Uit het voornoemde onderzoek van IVA blijkt dat in 25% van de onderzochte gevallen van niet-naleving geen procedure tot tenuitvoerlegging werd gestart door het openbaar ministerie. Daar kunnen soms goede redenen voor zijn, bijvoorbeeld wanneer betrokkene voor een ander strafbaar feit tot een lange vrijheidsstraf is veroordeeld. Maar als dergelijke omstandigheden zich niet voordoen, dan spreekt het voor zich dat een snelle en consequente reactie bij niet-naleving van de voorwaarden essentieel is voor het succesvol toepassen van bijzondere voorwaarden en voor de geloofwaardigheid van deze sanctie.

De geloofwaardigheid en toepassing van de voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf is er daarnaast bij gebaat dat in het geval van overtreding van de voorwaarden er ook snel kan worden opgetreden, dat wil zeggen dat er een mogelijkheid wordt gecreëerd om de veroordeelde onmiddellijk na het constateren van een schending van de voorwaarden, aan te houden en in te sluiten. Onder de huidige regeling bestaat deze mogelijkheid niet. Met de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf kan pas begonnen worden nadat de rechter hierover (onherroepelijk) heeft geoordeeld. Tot dat moment is de veroordeelde vrij, tenzij sprake is van het plegen van een strafbaar feit (en dus van een schending van de algemene voorwaarde), waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

Het nieuwe artikel 14fa Sr voorziet in een mogelijkheid van aanhouding en insluiting van de veroordeelde in afwachting van de beslissing van de rechter over de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. De procedure is gemodelleerd naar de procedure van schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15h Sr). Deze nieuwe mogelijkheid kan met name een nuttige functie vervullen in de gevallen dat sprake is van het niet-naleven van een bijzondere voorwaarde. Zoals hiervoor al aangegeven, bestaat in geval van het schenden van de algemene voorwaarde, veelal de mogelijkheid om de betrokkene in voorlopige hechtenis te nemen.

Het bevelen van de voorlopige tenuitvoerlegging in geval van het schenden van de algemene voorwaarde is naar de mening van de regering verenigbaar met het onschuldbeginsel, zoals neergelegd in artikel 6, tweede lid, van het EVRM. Er is namelijk geen sprake van het vaststellen van schuld door de rechter-commissaris indien hij de voorlopige tenuitvoerlegging beveelt. De rechter-commissaris toetst of er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de algemene voorwaarde niet is nageleefd. Er is dus aansluiting gezocht bij het criterium van de ernstige bezwaren in het kader van de toepassing van de voorlopige hechtenis. Daarmee wordt niet vooruitgelopen op de schuldvaststelling door de (zittings)rechter. Die kan immers tot de conclusie komen dat er geen of onvoldoende bewijs is voor het plegen van een strafbaar feit en in verband daarmee de vordering tenuitvoerlegging afwijzen.

Het is juist dat de achteraf ten onrechte toegepaste vrijheidsbeneming niet ongedaan kan worden gemaakt, zoals dat ook niet kan bij voorlopige hechtenis die achteraf ten onrechte blijkt te zijn ondergaan. Ter compensatie kan wel schadevergoeding worden toegekend.

De opvatting van de regering over de betekenis van het onschuldbeginsel in dit geval is mede gebaseerd op de uitgebreide analyse die de Commissie Vrijheidsbeperking door voorwaarden (Commissie Otte) in zijn rapport heeft gemaakt van de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf in relatie tot het onschuldbeginsel, zoals neergelegd in artikel 6, tweede lid, van het EVRM. De commissie constateerde, na een analyse van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens, dat de tenuitvoerlegging mag worden bevolen als het waarschijnlijk kan worden geacht dat de veroordeelde zich opnieuw schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit. Bij de verwoording van dat oordeel moeten vervolgens de nodige reserves worden ingebouwd. Het oordeel mag niet de vorm aannemen van een definitieve vaststelling van schuld. De weg die het Europees Hof daarbij wijst, is dat de redengeving zich beperkt tot de vaststelling van een (ernstig) vermoeden, aldus de commissie.¹

5.3. Verplicht reclasseringstoezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden in de periode voorafgaand aan het onherroepelijk worden van de voorwaardelijke straf

Het voorstel voorziet erin dat rechters op vordering van het openbaar ministerie kunnen bepalen dat aan een voorwaardelijke straf verbonden voorwaarden en het op de naleving van die voorwaarden uit te oefenen (reclasserings)toezicht, dadelijk uitvoerbaar zijn. Daarmee kan worden voorkomen dat een veroordeelde tot een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf van wie de voorlopige hechtenis is beëindigd door het instellen van hoger beroep of beroep in cassatie zich aan het toezicht van justitie onttrekt. Dit onderdeel van het wetsvoorstel is aangekondigd bij de brieven van 3 november en 9 december 2009 over de terugkeer van een zedendelinquent in Eindhoven (Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 VI, nrs. 65 en 70).

Het Wetboek van Strafvordering kent als algemene regel dat een rechterlijke uitspraak pas ten uitvoer wordt gelegd als zij onherroepelijk is. Dit betekent dat zolang niet op een ingesteld hoger beroep of cassatieberoep is beslist, niet met de tenuitvoerlegging kan worden begonnen. Dit is vastgelegd in artikel 557 van het Wetboek van Strafvordering. Het wetboek kent op deze hoofdregel een aantal uitzonderingen, waarvan de bevelen betreffende de voorlopige hechtenis de bekendste zijn. Die bevelen zijn dadelijk uitvoerbaar. Voorgesteld wordt ook voor het naleven van voorwaarden en het daarbij behorende (reclasserings)toezicht in het kader van een voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf de mogelijkheid te creëren dat deze dadelijk uitvoerbaar zijn. Omdat dit voor de veroordeelde verstreckende gevolgen heeft, is in een aantal waarborgen voorzien. In de eerste plaats kan een bevel strekkende tot dadelijke uitvoerbaarheid alleen

¹ Rapport van de Commissie Vrijheidsbeperking, blz. 94.

worden gegeven indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. Dit criterium is thans ook al opgenomen in artikel 14b van het Wetboek van Strafrecht in verband met het vaststellen van een proeftijd van ten hoogste tien jaren. De bescherming van de veiligheid en lichamelijke integriteit van personen rechtvaardigt dat de mogelijkheid wordt gecreëerd om in individuele gevallen af te wijken van het uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging eerst een aanvang neemt na het onherroepelijk worden van de veroordeling. In de tweede plaats wordt de keuze of in het concrete geval de onmiddellijke uitvoering van de voorwaarden en het toezicht genoodzaakt is, in handen gelegd van de rechter. Het gaat dus om een modaliteit die uitsluitend door de rechter kan worden toegewezen, waardoor zij op de meest zorgvuldige wijze in het strafproces is ingebed. De rechter kan daarbij alle omstandigheden van het geval meewegen. Van belang hierbij is dat de voorwaarden zoveel mogelijk zijn toegesneden op de persoon en de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het opleggen van de voorwaardelijke straf, zodat dit voor de veroordeelde niet onnodig beperkend hoeft te zijn, terwijl de maatschappij in het algemeen en slachtoffers in het bijzonder wel zoveel mogelijk direct worden beschermd. Ten derde, kan het bevel strekkende tot dadelijke uitvoerbaarheid door de rechter waarbij het hoger beroep tegen de veroordeling aanhangig is, worden opgeheven. Dit is bijvoorbeeld aan de orde in de gevallen dat het gerechtshof al snel tot een ander oordeel komt dan de rechtbank, waardoor de voorwaardelijke vrijheidsstraf niet in stand kan blijven.

Voor de behandeling in hoger beroep blijft overigens uiteraard vooropstaan dat de in eerste aanleg veroordeelde voor onschuldig wordt gehouden totdat het gerechtshof over die schuld zijn eigen oordeel heeft gevormd. De door de rechtbank bevolen dadelijke uitvoerbaarheid doet daar niet aan af.

5.4. De deelname aan een leerproject (leerstraf) als bijzondere voorwaarde

Hiervoor is aangegeven dat onder het deelnemen aan een gedragsinterventie ook valt de deelname aan een leerproject (leerstraf), dat nu nog onderdeel uitmaakt van de regeling van de taakstraf. Het gevolg hiervan is dat de leerstraf voor meerderjarigen als zelfstandige taakstraf komt te vervallen.¹ Door de leerstraf te doen opgaan in de voorwaardelijke veroordeling geeft de regering gevolg aan de hiervoor (in paragraaf 2) genoemde rapporten. De leerstraf vormgegeven als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf biedt voordelen, omdat het de mogelijkheid geeft om meerdere interventies als bijzondere voorwaarde in combinatie op te leggen. De deelname aan een leerproject als bijzondere voorwaarde kan daarnaast langer duren dan het maximale aantal uren van een leerstraf.

Ten slotte is de term «leerstraf» een ongelukkige. Leren is immers geen straf, maar dient ertoe de veroordeelde kennis en vaardigheden bij te brengen die kunnen helpen te voorkomen dat hij zich weer aan het plegen van strafbare feiten schuldig maakt. Ook dit rechtvaardigt het onderbrengen van de deelname aan een leertraject als bijzondere voorwaarde in de regeling van voorwaardelijke veroordeling.²

¹ In het jeugdstrafrecht blijft de leerstraf als taakstraf vooralsnog gehandhaafd.

² Het rapport van de Commissie Vrijheidsbeperking gaat in hoofdstuk 8 dieper in op de redenen waarom het de voorkeur verdient de deelname aan een leerproject vorm te geven als bijzondere voorwaarde in plaats van als zelfstandige straf.

5.5. Wettelijke verankering van de bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling

In artikel 15a, tweede lid, Sr is aangegeven dat aan de voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden kunnen worden verbonden. In het derde lid van dit artikel worden deze bijzondere voorwaarden

omschreven, maar een nadere specificatie van mogelijke voorwaarden wordt niet gegeven. De redenen die hiervoor zijn genoemd (paragraaf 5.1) om tot een uitbreiding van de wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden te komen in het kader van de voorwaardelijke veroordeling, gelden evenzo voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. Voorgesteld wordt daarom om ook in de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling een lijst van mogelijke bijzondere voorwaarden op te nemen. Het eigen karakter van de voorwaardelijke invrijheidstelling maakt dat deze lijst grotendeels, maar niet geheel overeenkomt met de lijst van bijzondere voorwaarden in de regeling van de voorwaardelijke veroordeling. De bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling staan in het teken van de begeleide terugkeer in de samenleving. Doelen zijn daarbij de beveiliging van de samenleving en het voorkomen van recidive. Bij de voorwaardelijke veroordeling gelden deze doelen ook, maar staan de bijzondere voorwaarden veel meer in het teken van een vorm van bestraffing die een alternatief is voor een gevangenisstraf. Bijzondere voorwaarden als vergoeding of herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade, storting van een waarborgsom of storting van een geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven passen goed bij de voorwaardelijke veroordeling, maar zijn minder geschikt als voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze voorwaarden zijn daarom niet opgenomen in de lijst met mogelijke bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Geheel wettelijk uitsluiten dat deze voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling worden opgelegd, wil de regering overigens niet. Er kunnen zich altijd uitzonderlijke omstandigheden voordoen die rechtvaardigen dat deze voorwaarden toch worden verbonden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat Nederland op grond van Europese regelgeving inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen¹ verplicht zal zijn om een in het buitenland als bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijke invrijheidstelling opgelegde verplichting tot schadevergoeding ten uitvoer te leggen. Onder de noemer van de gedragsvoorwaarde («andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende», artikel 15a, derde lid, onder 11^o) kan op de naleving van deze voorwaarde dan in Nederland worden toegezien.

Het voldoen aan een op grond van de Vreemdelingenwet 2000 bestaande verplichting Nederland te verlaten en niet in Nederland terug te keren als bijzondere voorwaarde

De Staatssecretaris van Justitie heeft in haar brief van 20 juni 2008 (Kamerstukken II 2008–2009, 19 637, nr. 1207) aangegeven dat prioriteit wordt gelegd bij het aanpakken van illegaal verblijf van criminele en overlast veroorzakende vreemdelingen. Daarom zijn vanuit de gedachte «uitzetten of vastzetten» alle inspanningen erop gericht criminele vreemdelingen uit te zetten. Mocht zulks (nog) niet mogelijk zijn, dan zijn de inspanningen erop gericht de criminele illegaal zo lang mogelijk vast te zetten, met als doel het wegnemen van de overlast voor de samenleving. In de memorie van toelichting bij de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (Kamerstukken II 2005–2006, 30 513, nr. 3, blz. 17–18) is aangegeven dat strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen zo veel mogelijk tot ongewenst vreemdeling zullen worden verklaard. Aansluitend op de voorwaardelijke invrijheidstelling zullen zij eigener beweging uit Nederland dienen te vertrekken of uit Nederland worden verwijderd. Vanuit strafrechtelijke detentie wordt door de Dienst Terugkeer en Vertrek van het ministerie van Justitie na veroordeling van een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf gewerkt aan de terugkeer van deze vreemdeling. Het zogenaamde VRIS-protocol (vreemdelingen in de strafrechtsketen) is van toepassing op deze categorie vreemdelingen. In het licht van het vertrek dan wel de verwijdering uit Nederland van deze niet rechtmatig in Nederland verblij-

¹ Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, PB L 337 van 16 december 2008, blz. 102.

vende vreemdelingen worden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling geen bijzondere voorwaarden verbonden die verband houden met de terugkeer in de Nederlandse samenleving. Indien een ongewenst verklaarde vreemdeling toch in Nederland wordt aangetroffen, is dit een grond voor herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het verblijf in Nederland van een ongewenst verklaarde vreemdeling is een strafbaar feit (artikel 197 Sr). De vreemdeling schendt derhalve de *algemene voorwaarde* van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het opleggen van het voldoen aan de vertrekplicht als *bijzondere voorwaarde* heeft een meerwaarde in de gevallen dat een vreemdeling om wat voor een reden dan ook niet ongewenst verklaard is of kan worden, maar hij niettemin Nederland na voorwaardelijke invrijheidstelling dient te verlaten (als gevolg van een op grond van de Vreemdelingenwet opgelegde vertrekplicht) en verder in de gevallen dat om wat voor reden dan ook geen vervolging en veroordeling op grond van artikel 197 Sr plaatsvindt. Met een voorwaardelijke invrijheidstelling gekoppeld aan het vertrek van de niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling zal kunnen worden bijgedragen aan zijn of haar terugkeer naar het land van herkomst. Het vertrek uit Nederland is de reden dat verder geen bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden, terwijl bij voorwaardelijk in vrijheid gestelde Nederlanders en vreemdelingen met verblijfsrecht vaak en geregeld ook ingrijpende bijzondere voorwaarden worden gesteld. Het voldoen aan een wettelijke vertrekplicht is daarmee een passende voorwaarde voor vreemdelingen aan wie verder geen bijzondere voorwaarden worden opgelegd.

Indien een vreemdeling zich niet bereid verklaart het voldoen aan de vertrekplicht als bijzondere voorwaarde na te leven, dan kan dit leiden tot uitstel dan wel afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling, waarna hij alsnog uitgezet kan worden, eventueel middels toepassing van vreemdelingenbewaring na strafrechtelijke detentie. Indien de vreemdeling voorwaardelijk in vrijheid is gesteld en niet voldoet aan de vertrekplicht, kan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden herroepen. De vreemdeling die tijdens de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling Nederland niet verlaat of tijdens de proeftijd terugkeert in Nederland, loopt dus het risico dat hij alsnog het restant van zijn straf moet uitzitten. Is de voorwaardelijke invrijheidstelling eenmaal herroepen en de vreemdeling opnieuw ingesloten, dan kunnen (opnieuw) voorbereidingen getroffen worden voor de verwijdering uit Nederland na afloop van de strafrechtelijke detentie.

Het voldoen aan een vertrekplicht als bijzondere voorwaarde kan alleen aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden als er op grond van hoofdstuk 6 van de Vreemdelingenwet 2000 een verplichting bestaat om Nederland te verlaten. De bijzondere voorwaarde biedt geen zelfstandige grondslag voor het opleggen van een plicht om Nederland te verlaten. Het is niet aan het openbaar ministerie om een beslissing te nemen over het verblijfsrecht van een vreemdeling in Nederland in het strafrechtelijke kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Die beslissing is immers op grond van de Vreemdelingenwet 2000 met de nodige rechtswaarborgen exclusief voorbehouden aan de Minister (Staatssecretaris) van Justitie, welke beslissing vervolgens door de bestuursrechter kan worden getoetst.

Hiermee houdt ook verband dat het opleggen van het voldoen aan een vertrekplicht als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling niet altijd mogelijk is. Bij de voorwaardelijke veroordeling beslist de rechter in het vonnis over eventueel op te leggen bijzondere voorwaarden. Op dat moment staat niet altijd definitief vast dat de vreemdeling Nederland dient te verlaten. Bij de voorwaardelijke invrijheidstelling geeft het langdurige verblijf in detentie de gelegenheid om de besluitvorming en procedures inzake het intrekken van een verblijfsvergunning en/of ongewenstverklaring af te ronden.

In verschillende over dit wetsvoorstel ontvangen adviezen is er terecht op gewezen dat Europese regelgeving en jurisprudentie het beëindigen van het verblijfsrecht van burgers van de Europese Unie (en hun familieleden) alleen onder strikte omstandigheden toestaat. Een vertrekplicht aan een burger van de EU kan slechts worden opgelegd indien er sprake is van een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vanwege het persoonlijke gedrag van de vreemdeling. Daarmee zal het opleggen van het voldoen aan de vertrekplicht als bijzondere voorwaarde ook alleen als aan die vereisten is voldaan voor deze categorie vreemdelingen aan de orde kunnen zijn. Het wegnemen van overlast is voor deze categorie vreemdelingen een onvoldoende basis voor het opleggen van een vertrekplicht.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat er voor de reclassering geen taak is om toezicht te houden op de naleving van de als bijzondere voorwaarde opgelegde vertrekplicht. De signalering dat er sprake is van een vreemdeling die niet heeft voldaan aan een vertrekplicht zal geschieden door de (vreemdelingen)politie, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Terugkeer en Vertrek in het kader van het reguliere vreemdelingtoezicht.

6. Financiële gevolgen en gevolgen voor de capaciteit en uitvoering

De inzet van het kabinet is er met het programma Justitiële Voorwaarden op gericht het stelsel van voorwaardelijke sancties zodanig te verbeteren, dat maximale effecten van de persoonsgerichte aanpak om de recidive te verminderen kunnen worden verwacht. Dit zal kunnen leiden tot een afname van het aantal korte, onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor volwassenen, die gelden als de minst effectieve straffen in termen van recidivevermindering. Het onderhavige wetsvoorstel is een belangrijke stap in de ambitie van het kabinet om het aantal straffen met bijzondere voorwaarden te doen toenemen.

Het programma Justitiële Voorwaarden heeft consequenties voor de activiteiten en daarmee de werklast van het openbaar ministerie, de reclassering, de zittende magistratuur, het gevangeniswezen, de forensische zorg en in mindere mate de politie. Deze organisaties hebben elk een eigen taak in de processen van voorwaardelijke bestrafing, het vaststellen van de meest passende bijzondere voorwaarden en het toezicht op de naleving van die voorwaarden. De persoonsgerichte aanpak met bijzondere voorwaarden krijgt immers vorm door:

- de keuze van het openbaar ministerie en de rechter voor een passende straf, zowel met het oog op vergelding als op voorkomen van herhaling; het reclasseringsadvies aan de officier van justitie en de rechter is daarbij ondersteunend voor het verkrijgen van inzicht in de individuele criminogene factoren van de dader;
- de exacte wijze van ten uitvoerleggen van de straf met bijzondere voorwaarden, inclusief de invulling van de eventuele forensische zorg en gedragsinterventies van de reclassering;
- de invulling van het toezicht door de reclassering en de gevolgen die het openbaar ministerie verbindt aan het niet-naleven van de voorwaarden;
- de beslissing van de rechter om de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf te bevelen als de voorwaarden zijn overtreden; dat leidt tot een beslag op detentiecapaciteit.

De effecten op de detentiecapaciteit van het stimuleren van het gebruik van voorwaardelijke sancties zijn betrokken bij de zgn. beleidsrijke capaciteitsprognoses in het kader van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Het aantal detentieplaatsen dat benodigd zal zijn, is afhankelijk van de mate waarin voorwaardelijk gestraften de gestelde voorwaarden niet naleven en vervolgens de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf

wordt bevolen. Exacte voorspellingen hiervan zijn niet mogelijk, ook omdat het beleid er juist op is gericht recidive te beperken. De concrete uitvoeringsgevolgen zijn niet zo zeer afhankelijk van de onderhavige wetswijziging, maar van de wijze waarop het programma Justitiële Voorwaarden in de praktijk gestalte krijgt. Om de persoonsgerichte aanpak met voorwaardelijke straffen optimaal te kunnen toepassen, is het de bedoeling om het aantal gevallen waarin de reclassering daartoe adviseert aan het openbaar ministerie en de rechter, te doen toenemen. Voor de reclassering liggen er vervolgens belangrijke taken in het toezicht en het verzorgen van gedragsinterventies. Het grootste deel van de kosten bestaat dan ook uit kosten van toezicht en begeleiding door de reclassering en de kosten die voortvloeien uit de invulling van bijzondere voorwaarden, zoals bijvoorbeeld behandeling (forensische zorg) en gedragsinterventies.

Justitie draagt de kosten voor forensische zorg. Dat betekent dat justitie de kosten draagt van zorg waartoe de rechter of het openbaar ministerie in het strafrechtelijk traject de opdracht geeft. Doel is dat tijdens een justitiële titel passende zorg geboden wordt, zodat factoren die ten grondslag liggen aan het delictgedrag aangepakt worden en recidive wordt voorkomen. Bij sommige justitiabelen is er voorafgaand aan de justitiële titel al sprake van behandeling, begeleiding of zorg. Financiering gebeurt dan vanuit de WMO of de AWBZ of ZVW. In deze gevallen is het niet de bedoeling dat de straf die reeds ingezette zorg of behandeling onderbreekt. Uitgangspunt in dat soort gevallen is dat de continuïteit van de financiering van de al buiten het strafrechtelijk kader ingezette zorg niet gehinderd wordt.

Vooraf bij een voorwaardelijke straf kan de situatie ontstaan dat er reeds een regulier zorgtraject loopt dat tijdens de proefperiode gecontinueerd dient te worden. Immers, uitgangspunt van de verstevigde voorwaardelijke straf is dat iemand buiten detentie fatsoenlijk deelneemt aan de burgermaatschappij, en zich aanvullend daarop aan de specifiek door de rechter of het openbaar ministerie opgelegde bijzondere voorwaarden houdt.

Indien er al een regulier zorgtraject loopt, kan een voorwaardelijke straf leiden tot een combinatie van AWBZ gefinancierde zorg en door justitie gefinancierde zorg. Bijvoorbeeld als de bijzondere voorwaarde een ambulante behandeling in de geestelijke gezondheidszorg betreft. De forensische zorg die als bijzondere voorwaarde in het vonnis van de rechter of de beslissing van het openbaar ministerie is opgenomen, wordt in dit soort gevallen door justitie gefinancierd. De kosten van de tevoren gestarte zorg die tijdens de strafrechtelijke titel wordt gecontinueerd, blijven gefinancierd uit de initiële financieringsbron, bijvoorbeeld de WMO of de AWBZ. Zo kan een justitiabele die vanuit een gemeentelijk traject in een project voor begeleid wonen terecht is gekomen, door de rechter een voorwaardelijke straf opgelegd krijgen met een ambulante verslavingszorgtraject als bijzondere voorwaarde. Het regulier in gang gezette begeleidwonttraject moet niet onderbroken worden door de bijzondere voorwaarden, maar eerder versterkt om overlastgevend en delictgedrag in de kern te doorbreken. Het reguliere traject verdient daarom continuering, ook van financieringsbron.

Om de toename van de werklast binnen de keten voor strafrechtshandhaving op te vangen is in de Justitiebegroting met ingang van het jaar 2008 een bedrag gereserveerd dat oploopt tot 19 miljoen euro structureel vanaf het jaar 2012. Hierdoor kan op een verantwoorde en doelmatige wijze invulling worden gegeven aan het bevorderen van de toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke sancties. Het bedrag wordt ingezet voor verschillende onderdelen. Voor het verbeteren van het proces van voorwaardelijke sancties zijn financiële middelen beschikbaar die oplopen tot 5,5 miljoen euro in 2012. De reclasseringsorganisaties ontvangen aanzienlijk meer financiële middelen voor de uitvoering van

hun advies- en toezichttaak. Daarnaast zijn voor het ontwikkelen van het aanbod van bijzondere voorwaarden extra middelen beschikbaar gesteld. Zo is voor de doorontwikkeling van gedragsinterventies structureel 5 miljoen euro beschikbaar en voor de inkoop van forensische zorg voor verslaafde justitiabelen is een oplopend bedrag, van 6 miljoen euro in 2008 tot 13,5 miljoen euro in 2012, beschikbaar. Ook voor de intensivering van reclasseringstoezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden zijn extra middelen beschikbaar gesteld: deze bedragen lopen op van 2,9 miljoen euro in 2008 tot 5 miljoen euro structureel vanaf 2011. Naast het bedrag van 19 miljoen euro zijn nog additionele middelen binnen de Rijksbegroting gereserveerd voor forensische zorg aan verslaafden, voor gedragsinterventies en voor reclasseringstoezicht. Hoe hoog deze bedragen exact zullen uitpakken, is nog niet bekend. Het kabinet beziet per jaar of deze middelen ook feitelijk kunnen worden toegekend. Om de financiële consequenties voor de betrokken instanties te kunnen bepalen, is het van belang inzicht te verkrijgen in het aantal personen waaraan de rechter naar verwachting bijzondere voorwaarden zal opleggen. Hoewel deze afweging in ieder individueel geval voorbehouden is aan de rechter, is met een rekenmodel getracht om inzicht te verkrijgen in de omvang van de potentiële doelgroep. Met behulp van het rekenmodel is een ketenbrede analyse opgesteld van de impact op iedere betrokken instantie. Het bedrag dat in de Rijksbegroting is gereserveerd is toereikend om de toename van bijzondere voorwaarden die voorzien is vanaf het moment dat het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, te dekken.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

In artikel 9, tweede lid, tweede volzin, van het Wetboek van Strafrecht wordt een beschrijving gegeven van de taakstraf. Nu deze beschrijving in verband met het schrappen van de leerstraf als taakstraf dient te worden aangepast, is ervoor gekozen de aangepaste beschrijving te verplaatsen naar artikel 22c Sr. In artikel 22c is deze beschrijving beter op zijn plaats, omdat daar een nadere invulling wordt gegeven van wat een taakstraf inhoudt.

Artikel I, onderdelen B en F

Deze wijzigingen betreffen de maximale duur van de proeftijd (artikel 14b Sr) en van de verlenging van de proeftijd (artikel 14f Sr). Verder omvat de wijziging van artikel 14b Sr een nieuwe bepaling inzake het begin van de proeftijd in geval van de toepassing van artikel 14e Sr.

De maximale duur van de door de rechter vast te stellen proeftijd is onder de huidige regeling afhankelijk van de voorwaarden die aan de voorwaardelijke veroordeling zijn verbonden. In geval van de algemene voorwaarde, het storten van een waarborgsom en de gedragsvoorwaarde, bedoeld in het huidige artikel 14c, tweede lid, onder 5°, Sr geldt een maximale duur van twee jaren,¹ in de overige gevallen een maximale duur van drie jaren. Verder kan de proeftijd maximaal tien jaren duren indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. In alle gevallen geldt dat de proeftijd nog met maximaal één jaar kan worden verlengd (artikel 14f, eerste lid, Sr).

Voorgesteld wordt om niet langer een onderscheid te maken tussen voorwaarden met een maximale proeftijd van twee jaar en voorwaarden met een maximale proeftijd van drie jaar. Nu de lijst met bijzondere voor-

¹ Voor de gedragsvoorwaarde vloeit dit voort uit de arresten van de Hoge Raad van 30 oktober 2007 (NJ 2008, 146) en 8 april 2008 (RvdW 2008, 437), waarin de HR oordeelde dat aangenomen moest worden dat de wetgever bij de wet van 23 december 1992 (Stb. 1993, 29) bij vergissing niet artikel 14b, tweede lid, Sr heeft aangepast aan de nieuwe nummering van artikel 14c, tweede lid, Sr. Deze omissie zal worden hersteld door middel van de wet van 26 november 2009 houdende partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten, Stb. 525 (nog niet in werking getreden).

waarden opgenomen in artikel 14c, tweede lid, door het onderhavige wetsvoorstel aanzienlijk wordt uitgebreid, is geen goed criterium vast te stellen aan de hand waarvan voor de ene voorwaarde een maximale proeftijd van twee jaar en voor de andere voorwaarde een maximale proeftijd van drie jaar zou moeten gelden. Veeleer ligt het voor de hand dat op grond van relevante factoren als de aard van het gepleegde delict, de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en het recidiverisico invulling wordt gegeven aan de bijzondere voorwaarden en dat een daarbij passende proeftijd door de rechter wordt vastgesteld, die in het ene geval langer zou kunnen zijn en in het andere geval korter. Voorgesteld wordt dan ook om de maximale duur van de proeftijd te bepalen op drie jaar (behoudens de mogelijkheid van verlenging en behoudens de mogelijkheid van een proeftijd van tien jaren in het hiervoor genoemde geval). Dit geeft de rechter de mogelijkheid om een langere proeftijd vast te stellen dan de thans veelal opgelegde twee jaren, maar verplicht hem daar niet toe.

In het kader van de consultatie is in een aantal adviezen gepleit voor ruimere mogelijkheden voor de rechter om de proeftijd bij de voorwaardelijke veroordeling te verlengen. Op grond van het huidige artikel 14f Sr kan de proeftijd slechts éénmaal worden verlengd voor een periode van ten hoogste één jaar. De NVvR merkt op dat als de rechter ruimere bevoegdheid zou hebben om vaker de proeftijd met één of meer jaren te verlengen, er beter ingespeeld kan worden op de wijze waarop de veroordeelde zich gedraagt. Ook de reclasseringsorganisaties pleiten in hun advies voor ruimere mogelijkheden voor verlenging.

Het voorstel om meer dan éénmaal een verlenging toe te staan, wordt niet opgevolgd. In de regel zal de rechter moeten beslissen over de verlenging van de proeftijd in gevallen waarin de voorwaarden niet (naar behoren) zijn nageleefd. De veroordeelde krijgt door de verlenging van de proeftijd nog een kans om te werken aan gedragsverandering en om te laten zien dat hij niet in de gevangenis thuishoort. Door het opleggen van een voorwaardelijke straf en door het verlengen van de proeftijd, in plaats van het bevelen van de tenuitvoerlegging van de straf, is dan dus al tweemaal afgezien van detentie. Een derde mogelijkheid (dat wil zeggen: voor de tweede keer verlengen) zou de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke straf aantasten. De veroordeelde die dan nog niet heeft begrepen dat de voorwaarden moeten worden nageleefd, verdient niet de vrijheid die hem met de voorwaardelijke straf is gegund.

Wel wordt het voorstel overgenomen om de maximale periode van verlenging uit te breiden, en wel naar twee jaren. In de gevallen waarin de rechter het onwenselijk acht om de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf te bevelen, maar voortzetting van het reclasseringstoezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden gedurende langere tijd aangewezen is, kan de rechter de proeftijd met maximaal twee jaren verlengen. De totale duur van de proeftijd kan dan oplopen tot vijf jaren in de gevallen waarin een proeftijd van drie jaren mogelijk is en twaalf jaren in de gevallen waarin een proeftijd van tien jaren mogelijk is.

Het nieuwe onderdeel c in het derde lid van artikel 14b regelt dat de proeftijd ingaat op de dag van de eindspraak (van de rechtbank of het gerechtshof) in het geval dat in de uitspraak een bevel is gegeven dat de naleving van voorwaarden en het reclasseringstoezicht dadelijk uitvoerbaar zijn (op grond van het nieuwe artikel 14e Sr). Hierop is in paragraaf 5.3 ingegaan.

Artikel I, onderdeel C

De uitbreiding van de wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden in artikel 14c, tweede lid, Sr is hiervoor toegelicht in paragraaf 5.1.

Elektronisch toezicht

In het nieuwe derde lid van artikel 14c is bepaald dat aan een bijzondere voorwaarde elektronisch toezicht kan worden verbonden. Elektronisch toezicht houdt in dat met elektronische middelen (zender/ontvanger) gecontroleerd kan worden of de veroordeelde de opgelegde bijzondere voorwaarden naleeft. Elektronisch toezicht is met name geschikt om de naleving te controleren van als bijzondere voorwaarde opgelegde locatieverboden of -geboden en contactverboden. Bij bijzondere voorwaarden als vergoeding of herstel van de schade ligt elektronisch toezicht niet voor de hand.

In de praktijk hebben zich verschillende vormen van elektronisch toezicht ontwikkeld. Elektronisch toezicht kan worden ingezet met het oog op het controleren van een verplichting om gedurende bepaalde periodes een bepaalde plaats (vaak de eigen woning) niet te verlaten. Door middel van een zender/ontvanger in de woning van de deelnemer en een zender om zijn enkel of pols wordt dan de aanwezigheid thuis gecontroleerd.

In het kader van de controle op de naleving van een door de strafrechter opgelegd stadionverbod is geëxperimenteerd met elektronisch toezicht dat bestaat uit elektronische stemherkenning. Hiermee kan worden nagegaan of de veroordeelde zich op tijdstippen dat in het stadion gevoetbald wordt, inderdaad niet in of in de buurt van het stadion bevindt. Uit het experiment is gebleken dat de techniek nog niet waterdicht is. Het instrument van de stemherkenning zal daarom doorontwikkeld worden alvorens tot toepassing op landelijke schaal kan worden overgegaan.

Ten slotte kan elektronisch toezicht ook het permanent volgen van een persoon door middel van een elektronisch volgsysteem omvatten. Bij een elektronisch volgsysteem wordt gebruik gemaakt van GPS (Global Positioning System), waarmee in beginsel de verblijfplaats van een persoon vierentwintig uur per dag gecontroleerd kan worden.

Het is aan de rechter (in geval van een voorwaardelijke veroordeling) en het openbaar ministerie (in geval van voorwaardelijke invrijheidstelling) om de duur van het elektronisch toezicht vast te stellen. Elektronisch toezicht kan voor de gehele proeftijd aan een bijzondere voorwaarde worden verbonden, maar het is ook mogelijk om elektronisch toezicht slechts voor een deel van de proeftijd aan een bijzondere voorwaarden te verbinden.

Inbedding van bijzondere voorwaarden in de algemene systematiek van bescherming van grondrechten

Voorgesteld wordt om het huidige derde lid van artikel 14c Sr, waarin is bepaald dat de bijzondere voorwaarden de vrijheid van de veroordeelde zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet mogen beperken, te laten vervallen. Zoals ook bij de parlementaire behandeling van de wet voorwaardelijke invrijheidstelling is aangegeven (Kamerstukken I 2006–2007, 30 513, C, blz. 9), heeft deze bepaling in het licht van de huidige bescherming tegen inbreuken op grondrechten, zoals vervat in de Grondwet en internationale verdragen, geen toegevoegde waarde meer.¹ Uit een oogpunt van consistentie met de regeling van voorwaardelijke veroordeling is zij destijds in de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling opgenomen. Nu de regeling van voorwaardelijke veroordeling wordt gewijzigd, doet zich de gelegenheid voor om in beide regelingen en daarnaast op overige plaatsen in de wetgeving deze bepaling te schrappen.

Bij het opleggen van bijzondere voorwaarden wordt steeds een proportionaliteitstoets verricht. De inbreuk die een bijzondere voorwaarde maakt op een verdragrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht is daarbij een wezenlijk punt van afweging. Voorwaarden als locatieverboden en -geboden, contactverboden en verplichte behandeling kunnen vergaand

¹ Zie daarvoor F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde*, Deventer 1996, blz. 90 e.v.

ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde. Steeds zal in het concrete geval beoordeeld moeten worden of een inbreuk op een fundamenteel recht aanvaardbaar en proportioneel is. Hierbij is uiteraard ook van belang dat in de regel sprake is van bereidheid en vaak ook een aanbod van de veroordeelde om de opgelegde bijzondere voorwaarden na te leven.

Overig

De formulering van de nu reeds in artikel 14c Sr opgenomen bijzondere voorwaarden is (afgezien van enkele redactionele verbeteringen) ongewijzigd gebleven, met uitzondering van de voorwaarde van opname ter verpleging. Als gevolg van het wetsvoorstel forensische zorg wordt niet langer gesproken van opneming in een *inrichting ter verpleging*, maar van opneming in een *zorginstelling*.

Artikel I, onderdeel D

De wijzigingen van artikel 14d hebben tot doel deze bepaling aan te passen aan de thans gebruikelijke terminologie inzake het reclasseringstoezicht. Dat toezicht omvat het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de opgelegde voorwaarden te houden (begeleiding), naast de controle op de naleving van die voorwaarden en het signaleren van (dreigende) overtreding. De voorgestelde formulering komt overeen met de formulering die in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling is gekozen voor het reclasseringstoezicht.

De voorgestelde wijzigingen omvatten geen inhoudelijke veranderingen in de regelgeving. Nieuw is wel de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur in het derde lid van artikel 14d. In deze algemene maatregel van bestuur zullen, zoals ook in het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling voor de voorwaardelijke invrijheidstelling is gedaan, nadere regels worden gegeven over het toezicht op de naleving van de (bijzondere) voorwaarden. Deze regels betreffen onder meer het opstellen van een plan van aanpak waarin de aard en de intensiteit van het toezicht is aangegeven, de verplichting van de veroordeelde om de aanwijzingen en opdrachten van de reclassering in het kader van het toezicht op te volgen en de melding aan het openbaar ministerie van het niet-naleven van de voorwaarden door de veroordeelde.

Artikel I, onderdeel E

Het nieuwe artikel 14e Sr is hiervoor in paragraaf 5.3 toegelicht.

Artikel I, onderdeel G

Het nieuwe artikel 14fa Sr voorziet in een mogelijkheid van aanhouding en insluiting van de veroordeelde in afwachting van de beslissing van de rechter over de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Het belang van deze bepaling is toegelicht in paragraaf 5.2.

Ter toelichting op artikel 14fa kan nog het volgende worden opgemerkt. De aanhouding van de veroordeelde kan door het openbaar ministerie worden bevolen indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat enige gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd. Indien na aanhouding blijkt dat van schending van de voorwaarden geen sprake is, kan de veroordeelde onmiddellijk weer in vrijheid worden gesteld. Indien de vermoedens omtrent het niet naleven van de voorwaarden echter blijven bestaan en het openbaar ministerie de aanhouding van de veroordeelde noodzakelijk blijft vinden, dient het openbaar ministerie een vordering tot *voorlopige* tenuitvoerlegging in bij de rechter-commissaris en een vordering tot tenuitvoerlegging bij de rechtbank (of in voorkomend geval het

gerechtshof). De rechter-commissaris beslist binnen driemaal vierentwintig uur na aanhouding over de voorlopige tenuitvoerlegging. Tot aan de beslissing van de rechter-commissaris wordt de veroordeelde niet in vrijheid gesteld. De veroordeelde wordt in vrijheid gesteld indien de rechter-commissaris de vordering van het openbaar ministerie afwijst. Wijst de rechter-commissaris de vordering toe, dan beveelt hij de voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf. Dit betekent dat de veroordeelde, in afwachting van de beslissing van de rechter over de vordering tenuitvoerlegging, in een penitentiaire inrichting wordt ondergebracht.

Het bevel tot voorlopige tenuitvoerlegging kan door de rechter die oordeelt over de vordering tenuitvoerlegging, worden opgeheven. De termijn van de voorlopige tenuitvoerlegging eindigt van rechtswege met ingang van het tijdstip waarop de duur van de vrijheidsbeneming gelijk wordt aan de duur van de ten uitvoer te leggen straf.

Artikel I, onderdeel H

Het nieuwe lid dat aan artikel 14g Sr wordt toegevoegd regelt dat als de rechter de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf gelast, daar de eventuele vrijheidsbeneming op grond van artikel 14fa (de voorlopige tenuitvoerlegging) van af wordt getrokken.

In plaats van een last tot tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf te geven, kan de rechter op grond van artikel 14g, tweede lid, een taakstraf gelasten. Doet de rechter dit in een zaak waarin aan de veroordeelde zijn vrijheid is ontnomen in het kader van de voorlopige tenuitvoerlegging, dan dient de rechter aan te geven volgens welke maatstaf deze vrijheidsbeneming afgetrokken wordt van de ten uitvoer te leggen taakstraf.

Artikel I, onderdelen I, J, K, N en P

Deze wijzigingen hebben tot doel de artikelen 14h, 14i, 14j, 15b en 16 Sr aan te passen aan de thans gebruikelijke terminologie inzake het reclasse-ringstoezicht. Zie daarover verder de toelichting bij artikel I, onderdeel D.

Artikel I, onderdeel L

Een nieuw artikel 14l Sr wordt toegevoegd dat betrekking heeft op schadevergoeding na voorlopige tenuitvoerlegging. Het gaat hierbij om de gevallen waarin de vordering tenuitvoerlegging niet wordt toegewezen of het OM niet ontvankelijk is, nadat aan de betrokkene als gevolg van voorlopige tenuitvoerlegging op grond van artikel 14fa zijn vrijheid is ontnomen. Voor deze gevallen voorziet artikel 14l in de mogelijkheid van schadevergoeding voor de ondergane detentie. De betrokkene kan de rechter (de rechtbank of in voorkomende gevallen het gerechtshof) verzoeken hem een vergoeding toe te kennen. De rechter kan de schadevergoeding bij gelegenheid van de beslissing over de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf toe dan wel afwijzen. Voor wat betreft de toekenning van schadevergoeding is aansluiting gezocht bij de bepalingen in het Wetboek van Strafvordering inzake ondergane voorlopige hechtenis (artikel 89 e.v.). Een vergelijkbare bepaling is al eerder opgenomen in de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15k Sr).

Artikel I, onderdeel M

De wijziging van artikel 15a Sr voorziet in het opnemen van een lijst met bijzondere voorwaarden in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling en is hiervoor toegelicht in paragraaf 5.5. Met betrekking tot het voldoen aan een vertrekplicht als bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijke invrijheidstelling wordt nog het volgende

opgemerkt. De duur van de proeftijd van deze bijzondere voorwaarde wordt door het openbaar ministerie vastgesteld en is ten hoogste gelijk aan het strafrestant (artikel 15c, derde lid, Sr). Na afloop van de proeftijd verliest het voldoen aan de vertrekplicht *als bijzondere voorwaarde* zijn gelding. Als verplichting op grond van de Vreemdelingenwet 2000 blijft zij uiteraard bestaan. De grondslag van de verplichting is immers die wet, zoals hiervoor aangegeven (paragraaf 5.5). Het stellen van de vertrekplicht als bijzondere voorwaarde heeft enkel tot doel in voorkomend geval uitstel, afstel of herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk te maken.

Ten slotte omvat de wijziging van artikel 15a Sr een technische wijziging. De bepaling over elektronisch toezicht wordt verplaatst van het derde lid van artikel 15a naar het vierde lid van dat artikel. De grondrechtenclausule in het huidige vierde lid komt te vervallen. Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel C.

Artikel I, onderdeel O

De wijziging van artikel 15h, tweede lid, Sr betreft een redactionele verbetering van deze bepaling. In de gewijzigde redactie brengt het tweede lid nu beter tot uitdrukking dat er sprake is van twee verschillende vorderingen. Een vordering tot schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling die wordt ingediend bij de rechter-commissaris en een vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling die wordt ingediend bij de rechtbank.

Het gewijzigde artikel 15h, tweede lid, volgt daarmee de redactie van het nieuwe artikel 14fa, tweede lid, Sr (zie hiervoor de toelichting bij artikel I, onderdeel G).

Artikel I, onderdelen O, R, S en X

Deze bepalingen betreffen technische wijzigingen van de regeling van de taakstraf in verband met het schrappen van de leerstraf als zelfstandige straf. Zie hiervoor de toelichting in paragraaf 5.4 en bij artikel I, onderdeel A.

In artikel 22d, derde lid, Sr wordt de maximale duur van de vervangende hechtenis, in geval van het niet (naar behoren) verrichten van de taakstraf, bepaald op acht maanden. Nu wordt voorgesteld de leerstraf te schrappen in de regeling van de taakstraf, kan een taakstraf slechts nog bestaan uit een werkstraf, waarvan de maximale duur ingevolge artikel 22c, tweede lid, tweehonderdveertig uren is. De maximale duur van de vervangende hechtenis is daarmee op grond van artikel 22d, derde lid, Sr vier maanden (honderdentwintig dagen). Artikel 22d, derde lid, is met het oog hierop gewijzigd.

Artikel I, onderdeel T, U, V, W, Y, Z, AA, DD

De wijzigingen van de artikelen 38a, 38g, 38h, 38p, 77w, 77wb, 77z en 77hh Sr betreffen wetstechnische aanpassingen van deze bepalingen in verband met de inbedding van de bijzondere voorwaarden in de algemene systematiek van bescherming van grondrechten. Zie hiervoor de toelichting bij artikel I, onderdeel C.

Artikel I, onderdelen BB en CC

Voor jeugd geldt dat op basis van verkennend onderzoek van het ministerie in 2007, een project Verbetertraject toezicht Jeugd is gestart onder de vlag van het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit. Uit het onderzoek is gebleken dat de geloofwaardigheid en toepassing van de voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf van de jeugdige gebaat is bij een wette-

lijke mogelijkheid om snel in te kunnen grijpen indien voorwaarden niet worden nageleefd. Ook voor het jeugdstrafrecht is de mogelijkheid die het nieuwe artikel 14fa biedt voor snel ingrijpen dus een nuttige aanvulling op het strafrechtelijk instrumentarium. Omdat het jeugdstrafrecht een eigen regeling van de voorwaardelijke veroordeling kent in artikel 77x en verder, wordt voorgesteld een zelfde bepaling als het nieuwe artikel 14fa in de regeling van de voorwaardelijke veroordeling in het jeugdstrafrecht op te nemen (het nieuwe artikel 77cca Sr). Het gaat dan om een veroordeling tot voorwaardelijke jeugddetentie.

De twee nieuwe leden die aan artikel 77dd Sr worden toegevoegd regelen de aftrek van de eventuele vrijheidsbeneming op grond van de voorlopige tenuitvoerlegging als de rechter de vordering tenuitvoerlegging toewijst en eventuele schadevergoeding na voorlopige tenuitvoerlegging. Zie hiervoor de toelichting bij artikel I, onderdelen H en L.

Artikel II, onderdelen A en B

Ook de wijzigingen van de artikelen 257a, derde lid, en 493, zesde lid, betreffen wetstechnische aanpassingen in verband met de inbedding van bijzondere voorwaarden in de algemene systematiek van bescherming van grondrechten (hiervoor toegelicht bij artikel I, onderdeel C). In dit geval gaat het om de gedragsaanwijzing in het kader van een strafbeschikking en om de voorwaarden verbonden aan een schorsing van de voorlopige hechtenis bij jeugdige verdachten.

Verder wordt met de aanpassing van artikel 493, zesde lid, vierde volzin, een evidente fout hersteld. Het zinsdeel dat specificeert dat de voorwaarden «het gedrag van de veroordeelde betreffen» is onjuist in de zin dat gesproken zou moeten worden van «de verdachte» en is daarnaast overbodig, omdat bij algemene maatregel van bestuur nader is gespecificeerd welke bijzondere voorwaarden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen worden verbonden (Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen, artikel 2).

Artikel III

Ook de wijziging van artikel 13 van de Gratiewet is een technische wijziging die verband houdt met de inbedding van bijzondere voorwaarden in de algemene systematiek van bescherming van grondrechten (hiervoor toegelicht bij artikel I, onderdeel C).

Artikel IV

De wijziging van artikel 10 van de Wet op de Jeugdzorg betreft een technische wijziging van een bepaling waarin wordt verwezen naar artikel 77w van het Wetboek van Strafrecht. Die bepaling wordt door het onderhavige wetsvoorstel gewijzigd en dientengevolge dient de verwijzing in artikel 10 van de Wet op de Jeugdzorg te worden aangepast. Zie verder de toelichting bij artikel I, onderdelen C en Y.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak