

Vergaderjaar 2018–2019

32 169

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

G

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 14 maart 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ heeft op 11 december 2018 en 15 januari 2019 de brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 26 november 2018 besproken, houdende de toezending van een afschrift van de beleidsreactie inzake het onderzoeksrapport «Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen».²

Naar aanleiding hiervan is op 31 januari 2019 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 14 maart 2019 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Samenstelling

Kox (SP), Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vicevoorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), Vlietstra (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Van Zandbrink (PvdA), vac. (PVV), Fiers (PvdA), Andriessen (D66), Vink (D66)

² Kamerstukken I, 2018/2019, 32 169, F.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 31 januari 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 11 december 2018 en 15 januari 2019 uw brief d.d. 26 november 2018 besproken, houdende de toezending van een afschrift van de beleidsreactie inzake het onderzoeksrapport «Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen».³ De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen en opmerkingen. De fractieleden van **D66, PvdA en PvdD** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben begrip voor de aanbeveling van de onderzoekers om het openbaar ministerie en strafrechters de mogelijkheid te geven voor het opleggen van een taakstraf in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf, ook voor de misdrijven, genoemd in artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht en bij recidive.⁴ De leden menen dat hiermee de noodzakelijke ruimte zou worden geboden aan de professionals om recidive zoveel mogelijk te beperken door een persoonsgerichte benadering en gedragsbeïnvloedende maatregelen. De professionals weten als geen ander in welke situatie deze specifieke combinatie van maatregelen het meest effectief is.

De Minister heeft echter te kennen gegeven deze aanbeveling niet te willen opvolgen omdat deze combinatie onvoldoende het karakter van vergelding in zich zou hebben. Gelet op de onderzoeksbevindingen echter, is het motief van rechters om bij een voorwaardelijke gevangenisstraf ook een taakstraf op te leggen, mede ingegeven door vergelding. Erkent de Minister dit? Deelt de Minister het doel van de wetgever om recidive te beperken en daarbij ook gebruik te maken van gedragsbeïnvloedende maatregelen die bij uitstek door middel van een voorwaardelijke straf kunnen worden afgedwongen? Zo ja, kan de Minister dan aangeven waarom hij niet bereid is professionals hiertoe de kans te geven? Acht de Minister vergelding belangrijker dan het beperken van recidive? In welke verhouding staan deze twee volgens de Minister.

Houdt de conclusie van de Minister ook verband met de maatschappelijke onrust die een bepaalde straf op een ernstig misdrijf tot gevolg zou kunnen hebben? De onderzoekers concluderen in dit opzicht dat de beperkingen die voortvloeien uit de Wet beperking taakstraffen, weinig van doen hebben met de ophef die over een specifieke rechtszaak ontstaat.⁵ Maatschappelijke onrust zou vooral gevoed worden door de omvang van het leed dat veroorzaakt wordt door een misdrijf. Het gaat de samenleving dus om een ernstig misdrijf in de feitelijke betekenis, en niet in de formele betekenis in de zin dat het een delict betreft waarop een maximale gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld. Uit de evaluatie blijkt dat het openbaar ministerie en rechters alleen ruimte zoeken ten aanzien van delicten die vanwege de feitelijke constellatie niet ernstig zijn. Ziet de Minister het risico, dat zich in de praktijk al openbaart, dat rechters zich door de wettelijke beperking genoodzaakt zien tot het opleggen van een korte gevangenisstraf in combinatie met de taakstraf en eventueel een voorwaardelijke gevangenisstraf? Acht de Minister het niet problematisch

³ Kamerstukken I, 2018/2019, 32 169, F.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken I, 2018/2019, 32 169, F, p.2.

⁵ Bijlage bij Kamerstukken I, 2017/2018, 32 169, E; Evaluatie Wet Beperking Oplegging Taakstraffen, Pro Facto, Groningen december 2017, p.68

dat in deze zaken waarschijnlijk wordt overgegaan op een onvoorwaardelijke gevangenisstraf terwijl de rechter daar niet het nut van inziet of er zelfs schadelijke effecten van verwacht? Hoe verhoudt deze ontwikkeling zich met het eerdere doel van de wetgever (bij de invoering van taakstraffen) om de oplegging van de kostbare kortdurende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf juist terug te dringen? Deelt de Minister de verwachting van de leden van de fractie van GroenLinks dat het niet overnemen van de aanbeveling uit de evaluatie zal leiden tot een verdere toename van deze praktijk? En zo ja, zou dit niet een extra reden moeten vormen om het openbaar ministerie en de rechter wel de mogelijkheid te bieden een taakstraf te combineren met een voorwaardelijke straf, indien zij dat in het individuele geval het meest effectief achten?

Gelet op bovenstaande vragen, achten de leden van GroenLinks de reactie van de Minister op de uitvoerig onderbouwde aanbeveling erg summier en onbevredigend. Kan de Minister (naast de beantwoording van bovenstaande vragen) nader inzicht bieden in de consultatie die hij heeft gepleegd met betrekking tot de aanbeveling van het WODC en Pro Facto: welke actoren hebben zich op welk standpunt gesteld en met welke redenen?

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid ziet uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
A.W. Duthler

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2019

Op 31 januari 2019 heb ik van de fractieleden van GroenLinks een aantal vragen en opmerkingen ontvangen (kenmerk 162384.02u) naar aanleiding van mijn beleidsreactie op het onderzoeksrapport «Evaluatie wet beperking oplegging taakstraffen». De fractieleden van D66, PvdA en PvdD hebben zich bij deze vragen aangesloten. In deze brief beantwoord ik de vragen die zijn gesteld.

De fractie van GroenLinks vraagt of ik erken dat onder meer vergelding een motief is van de rechter om bij een voorwaardelijke gevangenisstraf ook een taakstraf op te leggen. Verder wordt gevraagd of ik het doel van de wetgever deel om recidive te beperken door gebruik van gedragsbeïnvloedende maatregelen die bij uitstek door middel van een voorwaardelijke straf zouden kunnen worden afgedwongen.

In antwoord hierop wijs ik erop dat in de wet is vastgelegd dat de doelen vergelding en preventie onvoldoende worden gediend met een taakstraf of een voorwaardelijke gevangenisstraf in het geval van veroordeling voor een ernstig zeden- en geweldsmisdrijf. Onvoorwaardelijke gevangenisstraf is voor dergelijke feiten een passende bestraffing. De taakstraf als hoofdstraf, eventueel in combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf en gedragsbeïnvloedende maatregelen, acht ik een passende straf voor minder ernstige strafbare feiten.

De fractie van GroenLinks vraagt daarnaast naar mijn visie op de verhouding tussen vergelding en recidivebeperking. Vergelding en preventie van herhaling zijn geen tegengestelde doelen: stevige, effectieve sanctietoepassing vraagt om een combinatie van beide. In dit kader verwijs ik naar mijn visie op gevangenisstraffen, getiteld «Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen».⁶ Hierin geef ik aan dat de samenleving vergelding verlangt van aangericht kwaad, genoegdoening voor het slachtoffer en de samenleving als geheel, en zo weinig mogelijk recidive. Door de recidive terug te dringen, beschermen we de maatschappij tegen toekomstig onrecht en geven we daders de kans om in het vervolg van hun leven een positieve bijdrage te leveren aan de samenleving. Effectieve gevangenisstraffen dienen een dubbel doel: zowel vergelding als het verminderen van recidive.

De fractie van GroenLinks vraagt mij tevens in te gaan op de rol van professionals in dit kader. De algemene kaders waarbinnen de rechterlijke straftoemtingsvrijheid functioneert, worden gegeven door de wet. De rechter heeft binnen het kader van de wet beperking oplegging taakstraffen een ruime straftoemtingsvrijheid en kan steeds per individueel geval maatwerk leveren en een passende straf opleggen.

De fractie van GroenLinks vraagt tevens of mijn conclusie dat ik aanpassing van de huidige wetgeving niet nodig acht, verband houdt met de maatschappelijke onrust die een bepaalde straf op een ernstig misdrijf tot gevolg zou kunnen hebben. Zoals aangegeven in mijn beleidsreactie stoelt mijn overweging dat de wet in het licht van het onderzoek geen aanpassing behoeft, primair op mijn overtuiging dat voor de delicten die vallen onder het eerste lid, onderdeel a van artikel 22b Wetboek van strafrecht (hierna Sr.) een straf dient te worden opgelegd die recht doet

⁶ Kamerstukken II 2017/2018, 29 279, nr. 439.

aan de ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer en die een stevig vergeldend karakter heeft.

De fractie van GroenLinks vraagt verder of ik het risico zie dat rechters zich door de wettelijke beperking genoodzaakt zien tot het opleggen van een korte gevangenisstraf in combinatie met de taakstraf en eventueel een voorwaardelijke gevangenisstraf. Er wordt ook gevraagd of ik het problematisch acht dat in deze zaken waarschijnlijk wordt overgegaan op een onvoorwaardelijke gevangenisstraf terwijl de rechter daar niet het nut van inziet of er zelfs schadelijke effecten van verwacht. De fractie van GroenLinks vraagt tevens hoe deze ontwikkeling zich verhoudt met het eerdere doel van de wetgever (bij de invoering van taakstraffen) om de oplegging van de kostbare kortdurende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf juist terug te dringen. De verwachting van de leden van de fractie van GroenLinks is dat het niet overnemen van de aanbeveling uit de evaluatie zal leiden tot een verdere toename van deze praktijk. Er wordt gevraagd of ik deze verwachting deel. In antwoord op uw vragen wijs ik erop dat ik in het licht van de ernst van de misdrijven die onder het eerste lid, onderdeel a van artikel 22b Sr vallen, een toename van het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in lijn acht met hetgeen de wet beoogt. Hoe lang de onvoorwaardelijke gevangenisstraf duurt is aan de rechter om te bepalen. Ik zie op dit moment geen noodzaak om de straftoemettingsvrijheid van de rechter in dit kader verder in te perken. Het doel om de kortdurende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf terug te dringen is gerelateerd aan minder ernstige strafbare feiten en niet aan misdrijven die vallen onder artikel 22b Sr.

Er is tot slot gevraagd nader inzicht te bieden in de standpunten van de verschillende actoren inzake de aanbeveling uit het onderzoek en de redenen daarvoor. Hieronder ga ik in op de visie van de reclassering, de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie.

De reclassering is van mening dat juist de combinatie van een taakstraf met een voorwaardelijke gevangenisstraf met reclasseringstoezicht een goede bijdrage kan leveren aan de strafbeleving door de samenleving. Wanneer bijvoorbeeld een zedendader -naast controle, begeleiding en behandeling in het kader van zijn reclasseringstoezicht- tevens een werkstraf moet uitvoeren, wordt hij gedisciplineerd aan het werk gezet, komt hij uit zijn isolement en «betaalt» hij bovendien de samenleving terug in de vorm van arbeid. Volgens de reclassering is de taakstraf in die gevallen een nuttige en effectieve straf in aanvulling op een voorwaardelijke gevangenisstraf.

Uit gesprekken met de Raad voor de rechtspraak is gebleken dat de Raad de aanbeveling omarmt. De Raad stelt zich op het standpunt dat de rechter bij de strafoplegging let op alle bijzonderheden van het geval, waaronder de aard en ernst van het delict, de omstandigheden waaronder het is begaan, de gevolgen voor het slachtoffer en de persoon van de dader. De combinatie van een taakstraf met een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf wordt door de Raad in bepaalde gevallen gezien als een passende manier om gedragsverandering bij de veroordeelde te bevorderen.

Het openbaar ministerie ziet geen directe noodzaak om de wet aan te passen, omdat uit het onderzoek blijkt dat de doelstellingen van de wetgever behaald zijn en omdat de wet nog maar enkele jaren geleden is ingevoerd. Invoering van de combinatie van een voorwaardelijke veroordeling met een taakstraf is volgens het openbaar ministerie zonder nader onderzoek niet wenselijk. Onderzoek dat dan ook de huidige executiepraktijk zou moeten omvatten, meer in het bijzonder die van het ten uitvoer leggen van de voorwaardelijke veroordeling alsook van de taakstraf die niet of niet volledig is uitgevoerd.

Zoals ik ook heb aangegeven in mijn beleidsreactie, is het veld verdeeld ten aanzien van de aanbeveling. In aanvulling op mijn andere overwegingen heb ik ook hierin geen aanleiding gezien om de wet aan te passen. Overigens zal ik wel een wetsvoorstel in voorbereiding nemen dat het taakstrafverbod specifiek voor functionarissen met een publieke taak uitbreidt met een aantal geweldsdelicten. De brief die ik hierover in reactie op een aangehouden motie naar de Tweede Kamer heb gestuurd treft u volledigheidshalve als bijlage⁷ aan.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

⁷ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 162384.02.