

Vergaderjaar 1997–1998

26 114

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (taakstraffen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

In de Beleidsnota taakstraffen «Voor straf werken en leren» (kamerstukken II 1995/96, 24 807, nrs. 1–2) werd het voornemen aangekondigd de wettelijke bepalingen ten aanzien van de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte te herzien. Het onderhavige voorstel van wet strekt daartoe.

In 1989 werd na een periode van experimenteren met de zogenoemde dienstverlening de straf van het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte als hoofdstraf in het Wetboek van Strafrecht (Sr) opgenomen. In de uitwerking daarvan manifesteerde de onbetaalde arbeid ten algemene nutte zich evenwel als een alternatief voor vrijheidsstraf. Artikel 22b, eerste lid, Sr bepaalde immers dat de onbetaalde arbeid ten algemene nutte in de plaats kwam van een vrijheidsstraf, waarvan het onvoorwaardelijke ten uitvoer te leggen gedeelte niet meer dan zes maanden bedroeg. Zoals uit de hiervoor genoemde Beleidsnota taakstraffen blijkt, is de voormalige dienstverlening uitgegroeid tot een volwaardige afdoeningsvorm in het strafrecht die zich qua zwaarte bevindt tussen de geldboete en de vrijheidsstraf. Het is dan ook tijd om de wettelijke bepalingen aan deze ontwikkelingen aan te passen.

De taakstraf is in het huidige sanctiepalet niet meer weg te denken. Vooral gezien vanuit de doelstelling van het strafrecht van de speciale preventie blijkt de taakstraf een goede sanctie te zijn. De zwaardere werk- of leerstraffen hebben mede een generaal preventieve werking. Een taakstraf kan immers snel worden ten uitvoer gelegd en kan zo invulling geven aan een lik-op-stuk beleid. Met name bij de taakstraf kan in de uitvoering daarvan worden ingegaan op de specifieke kenmerken van de veroordeelde. Taakstraffen zijn geschikt voor plegers van naar verhouding lichte delicten. Ten opzichte van de andere beschikbare sancties heeft de taakstraf een aantal aanmerkelijke voordelen. Gezien vanuit de maatschappij betekent het moeten verrichten van een taakstraf een duidelijke vergoeding van de delinquent naar de samenleving. De werkzaamheden die worden verricht komen ten goede aan de samenleving. De leerstraf heeft duidelijke pedagogische elementen. Resociali-

satie is een belangrijk aspect bij deze sanctie. De gehele tenuitvoerlegging van de taakstraf is hierop gericht, anders dan bij de vrijheidsstraf waarbij de resocialisatie meer aan het einde van de straf aan de orde komt.

Kortom, de taakstraf is een belangrijke aanvulling op het strafrechtelijke instrumentarium. Zij draagt bij aan maatwerk in de sanctieoplegging, een humane benadering van veroordeelden en goede kansen voor normbevestiging en resocialisatie.

Zoals tevens in de Beleidsnota taakstraffen wordt opgemerkt acht ik het aangewezen het toepassingsbereik van de taakstraffen te vergroten. Dit hangt samen met de erkenning van de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf. Op een aantal punten leidt dit tot wijziging van de bestaande regelgeving. Hieronder volgt een korte aanduiding van de wijzigingen ten opzichte van de oude regeling. In de artikelsgewijze toelichting wordt meer uitgebreid op de onderwerpen ingegaan.

Het voorstel van wet is aan de volgende adviesinstanties voorgelegd. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Stichting Reclassering Nederland (SRN), de Raad voor de Kinderbescherming, de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing en het College voor advies voor de justitiële kinderscherming (CRS), het openbaar ministerie en Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). De Coördinatiegroep Alternatieve Sancties van het arrondissement Leeuwarden heeft tevens een advies gegeven. Met de gegeven adviezen is zoveel mogelijk rekening gehouden. Op een aantal punten wordt in de memorie van toelichting nader op de adviezen ingegaan.

2. Inhoud van het voorstel van wet

Zoals hiervoor al werd aangegeven beoogt het voorstel van wet in de eerste plaats de taakstraf, naast de vrijheidsstraf en de geldboete, als een volledig zelfstandige hoofdstraf te positioneren. In de regeling is opgenomen dat ten aanzien van ieder misdrijf waar een gevangenisstraf of een geldboete op staat en overtredingen die met de straf van hechtenis worden bedreigd, een taakstraf kan worden opgelegd. Qua zwaarte zal de taakstraf globaal gezien tussen beide andere hoofdstraffen in staan, met dien verstande dat de taakstraf op dit punt voor een groot deel (met name de langere taakstraf) gelijkwaardig is aan een korte vrijheidsstraf. Dit werd reeds met de aanvankelijke regeling van de toenmalige dienstverlening beoogd en is in de afgelopen jaren tot praktijk uitgegroeid.

Het voorstel van wet biedt voorts een wettelijke basis voor de leerstraf voor volwassenen. In april 1994 is een circulaire van het Ministerie van Justitie uitgegaan, waarin de mogelijkheden worden uiteengezet voor de toepassing van leerstraffen. Daarin worden genoemd de modaliteiten van schorsing van de preventieve hechtenis onder voorwaarden, uitstel van vonniswijziging of oplegging van een voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden. Nu met de toepassing van leerstraffen en ook de combinatie van leer- en werkstraf goede ervaringen zijn opgedaan, acht ik het aangewezen deze straf wettelijk te verankeren.

De toepassing van de taakstraf kan worden vergroot door de regeling over aanbod en instemming te versoepelen. In de praktijk werd deze als dubbel ervaren regeling vereenvoudigd door op de zitting een aanbod van de verdachte tot het doen van onbetaalde arbeid uit te lokken. Ook uit de jurisprudentie blijkt dat de rechter soepel omgaat met de eisen van aanbod en instemming. Zo werd in HR 20 oktober 1993 (NJ 19 993, 154) bepaald dat een gegeven algemeen aanbod zonder enig voorbehoud voldoende is. De praktijk ontwikkelde ook een systeem waarbij de verdachte op de zitting niet aanwezig hoeft te zijn. Een aanbod tot het doen van onbetaalde arbeid kon door de verdachte ook schriftelijk worden gedaan, of hij kon via zijn advocaat zijn bereidheid daartoe kenbaar maken (zie HR 18 april 1995, nr. 98 576, niet gepubliceerd). In dit voorstel van wet wil ik deze praktijk bevestigen. Alleen de instemming van de veroordeelde

met een taakstraf is vereist. Evenals bij de geldboete wordt in het voorstel van wet voorzien in een regeling van subsidiaire hechtenis in die gevallen dat de veroordeelde de taakstraf niet of niet naar behoren verricht.

In hun adviezen op de Beleidsnota taakstraffen gaven de CRS en de NVvR aan bedenkingen te hebben ten aanzien van de invoering van de mogelijkheid van oplegging van een taakstraf bij verstek. Ook bij de advisering over dit voorstel van wet (in de versie die voor advies werd voorgelegd was deze variant opgenomen) bleek er een brede weerstand te bestaan tegen het opleggen van een taakstraf zonder dat de verdachte op enigerlei wijze te kennen heeft gegeven hiermee in te stemmen. In het voorstel van wet is daarom thans opgenomen dat de taakstraf alleen kan worden opgelegd indien de verdachte daarmee instemt. Zie verder hierover bij de artikelsgewijze toelichting.

Voorts werd in de praktijk de verplichting voor de rechter om de aard van de werkzaamheden te bepalen, ondervangen door het hanteren van grove categorieën. In het onderhavige voorstel van wet vervalt de plicht voor de rechter om de aard van de te verrichten werkzaamheden in het vonnis te bepalen. In de voorgestelde regeling geeft de rechter in zijn vonnis aan of het hem om een werkstraf of een leerstraf of een combinatie van beide gaat. Als hij dat wil kan de rechter een aanwijzing geven over de aard daarvan, verplicht daartoe is hij evenwel niet.

Om het toepassingsbereik van de taakstraffen te vergroten wordt in het voorstel van wet het aantal op te leggen uren uitgebreid, in die gevallen dat een combinatie van werk- en leerstraf wordt opgelegd. Het maximum aantal uren werkstraf blijft 240 uur. Een leerstraf kan maximaal 480 uur duren. Een combinatie van beide kan eveneens maximaal 480 uur duren (waarvan niet meer dan 240 uur werkstraf).

Voorts wordt in het onderhavige voorstel van wet de verplichte koppeling van de straf van onbetaalde arbeid aan zes maanden gevangenisstraf losgelaten. De rechter kan bij alle misdrijven waarvan de pleging wordt bedreigd met een gevangenisstraf of een geldboete en overtredingen die met hechtenis worden bedreigd, in de plaats daarvan een taakstraf opleggen. Het zou lijken dat niet consequent wordt omgegaan met het zelfstandige karakter van de taakstraf door te bepalen dat deze «in de plaats» komt van een vrijheidsstraf. Vanuit wetstechnische optiek is het op deze wijze formuleren aanzienlijk eenvoudiger. Het alternatief zou namelijk zijn om bij ieder delict afzonderlijk toe te voegen dat een taakstraf kan worden opgelegd.

Voortgaande op de afschaffing van het cumulatieverbod van vrijheidsstraf en geldboete¹ wordt in de nieuwe regeling bepaald dat een taakstraf gecombineerd kan worden met een geldboete. Tevens wordt voorzien in een (weliswaar beperkte) combinatie van vrijheidsstraf en taakstraf. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de overwegingen die hierbij spelen.

In overeenstemming met de aanbeveling van de commissie Korthals Altes² wordt in het voorstel van wet tevens voorgesteld de toepassing van taakstraffen door het openbaar ministerie bij wijze van transactie mogelijk te maken. Het openbaar ministerie kan de verdachte het voorstel doen om een aantal uren arbeid te verrichten of een leerproject te volgen waarmee de verdachte strafvervolgning kan voorkomen.

3. Verhouding met het verbod op dwangarbeid

In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet waarbij de straf van onbetaalde arbeid ten algemenen nutte wet is ingevoerd, werd ingegaan op de verhouding van deze straf en het verbod op dwangarbeid dat in verschillende verdragen is neergelegd (kamerstukken II 1986/87, 20 074, nr. 3, blz. 4–5). Nu met het onderhavige voorstel van wet de toepassing van de taakstraf wordt uitgebreid is het wenselijk in deze toelichting hierop nader in te gaan.

¹ Zie de wet van 21 december 1994, Stb. 1995, 32, in werking getreden op 27 januari 1995.

² Het Recht Ten Uitvoer Gelegd, blz. 44 en 54.

Artikel 4, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM, Trb. 1951, 154) bepaalt dat van niemand mag worden verlangd gedwongen of verplichte arbeid te verrichten. De Europese Commissie voor de rechten van de mens gaat ervan uit dat een gegeven toestemming aan de dwangarbeid of verplichte arbeid zijn dwangkarakter ontnemt.³ Nu in het voorgestelde artikel 22b, eerste lid, Sr de instemming van de verdachte wordt vereist, is er geen strijd met het EVRM.

Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1963, 99) bepaalt in artikel 8, derde lid, onder a, eveneens dat dwangarbeid en verplichte arbeid verboden is. In hetzelfde artikel wordt in het derde lid, onder b, een algemene uitzonderingsgrond voor het verbod gegeven voor regelingen waarin dwangarbeid als straf kan worden opgelegd. De verplichting tot dwangarbeid krachtens een daartoe strekkend vonnis van een bevoegde rechter valt derhalve niet onder het verbod genoemd in voormeld verdrag.

Artikel 1 van het Verdrag van Genève betreffende de gedwongen of verplichte arbeid van 1930 (Stb. 1933, 236) geeft eveneens een verbod voor gedwongen of verplichte arbeid. Artikel 2, onder c, van dit Verdrag bepaalt dat onder deze term niet valt: «elke arbeid of dienst van een persoon, gevorderd als gevolg van een veroordeling, uitgesproken bij een rechterlijke beslissing, op voorwaarde, dat die arbeid of dienst ten uitvoer gelegd wordt onder opzicht en toezicht van de openbare machten, en dat de bedoelde persoon niet afgestaan wordt aan of ter beschikking gesteld wordt van particulieren», maatschappijen of private rechtspersonen». Ook dit verdrag laat dus werkstraffen toe, mits de tenuitvoerlegging daarvan «onder toezicht van de openbare machten» staat. Nu bij de taakstraf het toezicht wordt uitgeoefend door het openbaar ministerie is de regeling ook met dit verdrag in overeenstemming.

Ten slotte is in dit verband artikel 1 van het Verdrag betreffende afschaffing van gedwongen arbeid van 1957 (Trb. 1957, 210) relevant.⁴ Uit de formulering van deze bepaling blijkt dat het doel van dit verdrag gelegen is in het verbieden van dwangarbeid ten aanzien van personen op politieke gronden. De in dit voorstel van wet gegeven regeling over taakstraffen valt niet onder deze omschrijvingen.

4. Kosten van het voorstel van wet en effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Ten aanzien van dit voorstel van wet worden in deze paragraaf de verwachte effecten op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in kaart gebracht. De veranderingen in de regeling van de taakstraf die met dit voorstel van wet worden aangebracht zullen voornamelijk effect hebben op de werkzaamheden en kosten van de Stichting Reclassering Nederland, het openbaar ministerie, de zittende magistratuur, de rechtsbijstandvoorziening, en, zij het in mindere mate, voor de Raad voor de Kinderbescherming. Ten aanzien van deze verschillende instanties zal hieronder afzonderlijk worden aangegeven welke de verwachte effecten zijn. Aan de verschillende instanties is bij de adviesaanvraag over dit voorstel van wet verzocht aan te geven wat de verwachte effecten daarvan op de organisatie zijn.

Reclassering

Doordat het toepassingsbereik van taakstraffen wordt vergroot wordt verwacht dat er meer taakstraffen zullen worden opgelegd. Dat zal met name voortvloeien uit de regeling van taakstraf bij transactie en de combinatiemogelijkheid van een korte vrijheidsstraf en een taakstraf. Buiten de toename van het aantal taakstraffen is tevens te voorzien dat de

³ P. van Dijk en G.J. van Hoof, de Europese Conventie in Theorie en Praktijk, blz. 270, Ars Aequi libri, Nijmegen 1990.

⁴ Artikel 1 luidt:

Elk Lid van de Internationale Arbeidsorganisatie dat dit Verdrag bekrachtigt verplicht zich tot het afschaffen en niet meer gebruik maken van enigerlei vorm van gedwongen of verplichte arbeid

- a) als een middel tot politieke dwang of opvoeding of als een straf voor het koesteren of uiten van politieke opvattingen of van opvattingen welke ideologisch in strijd zijn met de gevestigde politieke, sociale of economische orde;
- b) als een methode voor het op de been brengen en gebruiken van arbeidskrachten voor economische ontwikkeling;
- c) als een middel tot arbeidsdiscipline;
- d) als een straf voor deelneming aan stakingen;
- e) als een middel tot rassen-, sociale, nationale of godsdienstige discriminatie.

werklast van de reclassering ook op andere wijze zal toenemen. Verhoging van het aantal taakstraffen betekent voor de reclassering tevens toename van het verzorgen van voorlichtingsrapporten. Door de toename van het aantal taakstraffen wordt verwacht dat er ook een verschuiving optreedt in de doelgroep. Zwaardere gevallen zullen in de toekomst ook in aanmerking kunnen komen voor een taakstraf. Dit stelt eisen aan de projecten en de begeleiding van de veroordeelden. Invoering van de transactiemogelijkheid en de combinatiemogelijkheid vereist voorts een goede afstemming met het openbaar ministerie respectievelijk het gevangeniswezen.

In 1997 werden ruim 16 000 tot taakstraf veroordeelden door de reclassering geplaatst. Bij de planning voor de komende jaren is voorzien in een toename tot 26 800 taakstraffen in het jaar 2000. De reclassering heeft inmiddels een projectorganisatie opgezet die ten doel heeft de capaciteit van werkstrafplaatsen te verhogen om dat aantal tot taakstraf veroordeelden te kunnen plaatsen. Deze uitbreiding zal voor het grootste deel gerealiseerd worden in de vorm van groepsprojecten bij grote projectvervaarders, zoals instellingen voor landschapsbeheer. Een voorbeeld daarvan is de eind 1996 gesloten overeenkomst met Staatsbosbeheer. Daarnaast wordt door de reclassering de leer-werkstraf stapsgewijs landelijk ingevoerd. In de meerjarenramingen voor de reclassering is voorzien in substantiële stijging van het budget voor taakstraffen. Deze bedragen voorzien in groei van het personeel dat tot taakstraffen veroordeelden plaatst, begeleidt en op hen toezicht houdt (1997 40 miljoen; 1998 46 miljoen; 1999 49 miljoen en 2000 52 miljoen). Bij deze berekeningen is de hiervoor aangegeven verzwaring van de doelgroep meegenomen.

De Raad van State vroeg in zijn advies in deze toelichting nader aan te geven of er als gevolg van de beperkte capaciteit geen plaatsingsproblemen en discrepanties in de tenuitvoerlegging zullen ontstaan die samenhangen met het feit dat taakstraffen enerzijds door de rechter worden opgelegd en anderzijds door het openbaar ministerie in het kader van een transactie worden aangeboden. Met de planning van het aantal taakstraffen is hiermee rekening gehouden. Ik verwacht dan ook niet dat er spake zal zijn van een (te) beperkte capaciteit bij de reclassering. Bij mogelijke pieken in het aanbod zal bij de reclassering de volgorde van plaatsing in een project bepaald worden door de datum van binnenkomst van het vonnis onderscheidenlijk de aanvaarding van de transactie.

Raad voor de Kinderbescherming

De wijzigingen voortvloeiende uit dit voorstel van wet voor jeugdigen hebben vooral betrekking op de aanpassing van terminologie en enige stroomlijning met de regeling van taakstraffen voor volwassenen. Over het geheel zal naar verwachting de werklast voor de Raad voor de Kinderbescherming nauwelijks verandering ondergaan.

Openbaar ministerie

Voor het openbaar ministerie zal deze wet de nodige gevolgen hebben ten aanzien van de werklast. Het openbaar ministerie zal in meer gevallen dan onder de oude regelgeving een taakstraf kunnen vorderen, dan wel deze zelf aanbieden in het kader van een transactie. Met name dit laatste onderdeel is moeilijk te kwantificeren. Zoals het openbaar ministerie in zijn advies aangaf zal de daadwerkelijke belasting met name afhangen van de mate waarin gebruik gemaakt zal worden van deze nieuwe mogelijkheid en voor welke afdoening dit in de plaats komt. Werden deze zaken destijds kaal geseponneerd, dan zal er sprake zijn van een werklastverhoging. Als daarentegen de zaken voorheen aan de rechter werden voorgelegd, teneinde een veroordeling tot de straf van onbetaalde arbeid

ten algemenen nutte te verkrijgen dan zal het leiden tot een vermindering van de werklast bij de rechterlijke macht. De procedure voor transactie is immers aanmerkelijk eenvoudiger dan het voorleggen van een zaak aan de rechter. Voor het openbaar ministerie betekent de invoering van de transactiemogelijkheid dat dit geen besparing oplevert, maar mogelijk zelfs meer arbeidstijd zal vergen. Het openbaar ministerie verwacht dat in driekwart van de gevallen een zogenaamde officierszitting zal plaatsvinden. Hierbij verschijnt de veroordeelde op het parket al dan niet vergezeld van een raadsman. Indien een transactie mislukt zal nadien een zitting bij de rechter volgen. Voor het openbaar ministerie betekent de transactiemogelijkheid derhalve geen werklastbesparing. Door vereenvoudiging van de regeling van het omzetten van een taakstraf in een vrijheidsstraf zal de werklast van het openbaar ministerie kunnen dalen. Voor de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is immers geen gang naar de rechter meer nodig. Moeilijk valt te schatten ten aanzien van hoeveel taakgestraften de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis zal worden bevolen, en in hoeveel gevallen de taakgestrafte gebruik zal gaan maken van de hem geboden beroepsmogelijkheid. Uitgaande van een percentage mislukte taakstraffen van 12 (cijfer over 1996) en ervan uitgaande dat in al deze gevallen de vervangende hechtenis zal worden bevolen en dat deze personen allemaal gebruik zullen maken van hun beroepsrecht, gaat het om maximaal ongeveer 2000 gevallen. Dit aantal zal niet wezenlijk verschillen van het aantal zaken waarin nu via een zitting bij de rechter alsnog een vrijheidsstraf wordt gevorderd. Op dit punt zal er voor het openbaar ministerie derhalve weinig veranderen.

Zittende magistratuur

De invoering van de mogelijkheid van taakstraf bij transactie zou tot gevolg moeten hebben dat minder zaken aan de rechter worden voorgelegd. In 1995 werden er 9107 (in de eerste helft van 1996 waren dat er 4983) werkstraffen opgelegd van minder dan 120 uur (de geïntroduceerde grens bij transactie). Redelijkerwijs zal een groot deel van deze gevallen in de toekomst bij wijze van transactie kunnen worden afgedaan. Voorts wordt het toepassingsbereik van de taakstraf vergroot en wordt de mogelijkheid geïntroduceerd van de combinatie van een korte vrijheidsstraf met een taakstraf. Of dit een effect zal hebben op de werklast van de rechter valt te betwijfelen. Er moet van worden uitgegaan dat deze zaken in het verleden tevens aan de rechter werden voorgelegd, doch dat in die gevallen uitsluitend een vrijheidsstraf werd opgelegd. Doordat de procedure voor omzetting van een taakstraf in tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis aanzienlijk is vereenvoudigd zal er bij de zittende magistratuur sprake kunnen zijn van een daling van de werklast. Aan de andere kant – zie hierboven – is moeilijk in te schatten in hoeverre er gebruik gemaakt zal gaan worden van de mogelijkheid van beroep tegen het bevel tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Verwacht wordt dat dit niet meer gevallen zullen zijn die voorheen voor omzetting in aanmerking kwamen.

Rechtsbijstand

Voor wat betreft de (kosten voor de) rechtsbijstand zal alleen de invoering van de mogelijkheid een taakstraf in het kader van de transactie op te leggen mogelijk een verschuiving binnen het totaal aantal zaken tot gevolg kunnen hebben. Het transactiemodel beoogt een efficiënte afdoening van zaken te bevorderen, opdat de zittingscapaciteit kan worden benut voor zaken die door de rechter moeten worden behandeld. Aangezien met dit wetsvoorstel geen verdere uitbreiding van het aantal taakstraffen wordt beoogd dan reeds in de hiervoor aangegeven planning

is opgenomen, zal het wetsvoorstel niet leiden tot een toename van het aantal strafzaken in de zin van de Wet op de rechtsbijstand.

Automatisering

Door de wijzigingen van de taakstraf uit dit voorstel van wet zullen enkele automatiseringssystemen moeten worden aangepast. Het gaat hier om een eenmalig effect. Het betreft de systemen COMPAS, STRABIS en RAPSODIE. Het eerste zal aanpassing behoeven in verband met de verzelfstandiging van de taakstraf, de laatste twee voornamelijk vanwege de introductie van de combinatiemogelijkheden van taakstraf en geldboete en taakstraf en vrijheidsstraf.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdeel A

In het eerste deel van dit onderdeel wordt in artikel 9 Sr de gewijzigde terminologie aangebracht. In onderdeel 3 van het eerste lid van artikel 9 Sr wordt niet meer gesproken van «het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte», maar van «taakstraf». Deze term is inmiddels geheel ingeburgerd en bovendien korter, en daarmee handzamer.

In het tweede deel van onderdeel A wordt aangegeven wanneer een taakstraf kan worden opgelegd en wat daaronder wordt verstaan. In het nieuwe tweede lid van artikel 9 Sr wordt in de eerste volzin bepaald dat ten aanzien van ieder misdrijf waar een gevangenisstraf of een geldboete op staat en overtredingen die met de straf van hechtenis worden bedreigd, in de plaats daarvan een taakstraf kan worden opgelegd. Ik zie ervan af om ook taakstraffen mogelijk te maken ten aanzien van overtredingen die slechts met een geldboete worden bedreigd. Dit zou een strafverhogend effect teweeg brengen nu de taakstraf in de volgorde van artikel 9 Sr boven de geldboete staat. De volgorde van de sancties in dit artikel geeft immers de zwaarte daarvan aan.

Met deze wijziging wordt gebroken met de regel dat de taakstraf alleen in de plaats komt voor een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van maximaal zes maanden. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting al werd aangegeven is de taakstraf een volwaardige hoofdstraf. Het alternatieve karakter dat de straf van onbetaalde arbeid tot nu toe had, behoort nu definitief tot het verleden. Uit de onderzoeken die naar het functioneren van de straf van het verrichten van onbetaalde arbeid zijn verricht, bleek dat deze straf in de praktijk niet alleen een alternatief vormde voor een vrijheidsstraf, maar ook voor zaken die voordien door middel van een voorwaardelijke veroordeling werden afgedaan. In de praktijk blijkt zelfs dat in een aantal gevallen de taakstraf een alternatief kan zijn in gevallen waar anders een geldboete wordt opgelegd (maar waarbij volgens de strafbepaling bij het delict vrijheidsstraf wel mogelijk zou zijn). Dit kan bij voorbeeld spelen bij personen die vermogensdelicten plegen en waarvan het op voorhand duidelijk is dat een geldboete niet opgebracht kan worden. In deze gevallen is een vrijheidsstraf vaak een te zware sanctie. Met de voorliggende regeling kan dan ook gekozen worden voor een taakstraf.

De NOV A waarschuwde in haar advies voor de aanzuigende werking die de taakstraf heeft en stelde voor een taakstraf alleen mogelijk te maken in de plaats van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of subsidiaire hechtenis en niet voor gevallen waarin anders een voorwaardelijke vrijheidsstraf zou worden opgelegd. Ik zie de lange taakstraffen als een alternatief voor de korte vrijheidsstraf en de korte taakstraf als alternatief voor een voorwaardelijke veroordeling. Dat dit een aanzuigende werking heeft behoeft niet als een nadeel te worden gezien. Ik zie het meer als het

bieden aan de rechter van een meer passende sanctiemodaliteit waarmee de rechtshandhaving in het algemeen beter gediend is. Zoals ook bij de oude regeling het geval was is er geen beperking in de aard van de delicten waarvoor een taakstraf kan worden opgelegd (afgezien van de beperking ten aanzien van overtredingen die niet met een vrijheidsbenemende straf worden bedreigd, zoals hiervoor toegevoegd). Het ligt evenwel in de rede dat veroordeelden die zeer zware delicten hebben gepleegd, niet voor een taakstraf in aanmerking komen. Hetzelfde geldt voor de recidiverende delinquent die reeds meer malen een taakstraf opgelegd kreeg.

Artikel 9, tweede lid, tweede volzin, Sr geeft aan wat de inhoud is van een taakstraf. Een taakstraf kan in de eerste plaats inhouden een werkstraf, zijnde het verrichten van onbetaalde arbeid. Dit is de vorm die reeds in het Wetboek van Strafrecht was opgenomen. De toevoeging «ten algemene nutte» is komen te vervallen. Destijds werd het wenselijk geacht dat de werkzaamheden alleen het algemeen belang zouden betreffen. Evenwel werd reeds in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot invoering van de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte in 1989 aangegeven, dat dit niet uitsloot dat naast werkzaamheden voor publieke instanties, ook werkzaamheden voor particuliere instellingen konden worden verricht. Te noemen zijn de werkzaamheden die in bejaardenoorden worden verricht. Het is niet uit te sluiten dat, indien de toename van het aantal opgelegde taakstraffen van de afgelopen jaren doorzet, ook semi-commerciële projecten zullen worden opgezet, om de tenuitvoerlegging van taakstraffen te kunnen realiseren. Het zal dan doorgaans wel gaan om werkzaamheden die anders niet of uiterst onrendabel zullen worden verricht en die – zoals het openbaar ministerie in zijn advies aangaf – een publiek doel dienen. De SRN gaf overigens in haar advies aan nog voldoende mogelijkheden binnen de publieke sector te zien. In artikel 22k Sr worden nadere regels aangekondigd over de inhoud van de taakstraf. In deze nadere regels zullen de nodige eisen aan een taakstraf worden gesteld en de nodige beperkingen worden aangegeven om erin te voorzien dat de overheid in deze geen directe concurrent wordt van het bedrijfsleven.

De taakstraf kan ook een leerstraf inhouden, zijnde het deelnemen aan een leerproject. Tot nu toe werd de zogenoemde leerstraf alleen bij wijze van experiment toegepast. In onderdeel 2 van het algemeen deel van deze toelichting vermeldde ik de modaliteiten waaronder de leerstraf kon worden opgelegd. Zoals destijds ook met de onbetaalde arbeid het geval was, wordt door de leerstraf nu als straf in de wet op te nemen het experimenteren op basis van deze modaliteiten onmogelijk. Zowel de CRS als de Raad voor de Kinderbescherming zijn er voorstander van om naast het «rechtersmodel» ook het «schorsingsmodel» te laten bestaan. Het voordeel van het schorsingsmodel is volgens beide colleges vooral gelegen in de snelheid waarmee op een strafbaar feit kan worden gereageerd. Alhoewel dit laatste niet te ontkennen valt, zie ik dit punt principieel anders. Met uitzondering van experimenten acht ik het ongewenst dat zonder dat een definitieve veroordeling door de rechter is uitgesproken een straf ten uitvoer wordt gelegd. Het principe zoals dat in het strafrecht geldt is dat een straf bij eindvonnis van de rechter wordt opgelegd. Ik acht het onjuist dat de rechter zowel gedurende een proces als aan het einde daarvan een straf kan opleggen. Nu na een tijd van experimenteren wordt besloten om de leerstraf een wettelijke plaats te geven, zal oplegging bij eindvonnis ook de enige wijze van oplegging dienen te zijn. Buiten de regeling van de transactie (zie artikel I, onderdeel F) kan een leerstraf dus alleen bij eindvonnis worden opgelegd. Hetzelfde geldt voor de leerstraffen ten aanzien van jeugdigen. In de praktijk wordt bij het schorsen van de voorlopige hechtenis nog wel eens als voorwaarde gesteld dat de zogenoemde Kwartaalcursus zal worden gevolgd. Dit is thans dus niet meer een wettelijke modaliteit. De kwalifi-

catie van leerstraf als hoofdstraf betekent, gelet op het systeem van het Wetboek van Strafrecht waarin straffen worden opgelegd door de rechter, dat ook de leerstraf alleen door de rechter kan worden opgelegd. Indien het wenselijk wordt geacht dat voornoemde cursus wordt doorlopen is het dus aangewezen de zaak sneller dan thans af te doen zodat bewerkstelligd kan worden, dat eerder met de tenuitvoerlegging van de straf kan worden begonnen. De introductie van de taakstraf bij transactie kan hier zijn waarde bewijzen.

Door het openbaar ministerie en de CRS werd ten aanzien van de Beleidsnota taakstraffen alsook op dit voorstel van wet op mijn voornemen om de leerstraf eveneens wettelijk neer te leggen, geadviseerd dit voorlopig niet te doen. De tijd zou daarvoor nog niet rijp zijn. Ik ben evenwel van mening dat met de leerprojecten thans voldoende ervaring is opgedaan om in een wettelijke regeling te voorzien. In de praktijk kan bovendien geconstateerd worden dat de rechterlijke macht terughoudend is met het opleggen van zwaardere leerstraffen, aangezien dit nu slechts op experimentele basis mogelijk is. Uit de inmiddels functionerende leerprojecten is gebleken dat met name de zwaardere leerstrafvormen kansen hebben. Mijn beleid is er dan ook op gericht om deze verder in te voeren. Een wettelijke regeling is dan, mede gelet op de terughoudendheid van de rechterlijke macht, noodzakelijk.

De Raad van State gaf in zijn advies aan te betwijfelen of het uitsluitend opleggen van een leerstraf zowel door degene die deze moet ondergaan als door de buitenwereld als een daadwerkelijke vorm van leedtoevoeging zal worden ervaren. Uit evaluatieonderzoek van verschillende leerprojecten is gebleken dat de deelnemers een leerproject wel degelijk als een straf ervaren. In het rapport «Taakstraffen, Stand van zaken, praktijk en resultaten»⁵ wordt ingegaan op onderzoek dat naar de beleving van taakstraffen is gedaan. Opgemerkt wordt dat een groot deel van de tot taakstraf veroordeelden een taakstraf als zwaar ervaart. «Je moet hard werken, het is bepaald niet altijd het leukste werk, je moet je aan allerlei afspraken houden, gehoorzamen, wordt steeds gecontroleerd, ook op je inzet en het kost veel vrije tijd. Je kunt gestigmatiseerd worden op de projectplaats, je loopt vaak als enige gestrafte tussen «vrije» mensen, je kunt gezien worden door bekenden voor wie je straf verborgen had willen houden. En dan is er ook nog de permanente dreiging van tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Bij een leerstraf komt daar nog bij dat er een confronterende, indringende methodiek wordt gehanteerd, waarbij je je bloot moet geven.» Een zelfde ervaring bleek uit het recente WODC-onderzoek naar de harde-kernprojecten.⁶ In opdracht van Reclassering Nederland heeft het NIPO een onderzoek uitgevoerd naar de mening van de Nederlandse samenleving over taakstraffen.⁷ Daaruit blijkt dat er op dit moment een groot maatschappelijk draagvlak bestaat voor de taakstraf. Bij een grote diversiteit aan voorgelegde delicten kiest de burger vaak voor een taakstraf. Opmerkelijk is dat ook bij zwaardere delicten een deel van de Nederlanders heil ziet in een taakstraf. Het gaat dan vaak om jonge daders waarbij men het verminderen van de kans op herhaling van het misdrijf blijkbaar belangrijker vindt dan leedtoevoeging en vergelding. Specifiek bij een voorgelegde casus van een jongvolwassene die verdacht werd van openbare geweldpleging koos men voor een taakstraf. Ongeveer een derde deel van deze respondenten koos voor een pure leerstraf. De derde vorm die een taakstraf kan aannemen is een combinatie van werken en leren. Ook met deze combinatie zijn de laatste jaren goede ervaringen opgedaan.⁸

In artikel 9, derde lid, Sr wordt – naast de bestaande combinatie-mogelijkheid van vrijheidsstraf en geldboete – de mogelijkheid van het opleggen van een taakstraf en geldboete gegeven. In het vierde lid van dit artikel wordt een beperkte mogelijkheid gegeven om een taakstraf te combineren met een vrijheidsstraf. Alleen bij veroordeling tot een

⁵ Taakstraffen, Stand van zaken, praktijk en resultaten, M. Wijn, Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering van het Ministerie van Justitie, april 1997, blz. 53–54.

⁶ Kiezen voor een kans, evaluatie van harde-kernprojecten, W. M. Kleiman, G. J. Terlouw, Onderzoek en Beleid, nr. 166, WODC, april 1998.

⁷ Samenleving positief over taakstraf, NIPO het marktonderzoekinstituut, Amsterdam, maart 1998.

⁸ Zie het evaluatieverslag «Leren (en) werken als straf» van mr. M. van der Steeg en mr. E. Niemeijer, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit van Amsterdam, februari 1996.

onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van maximaal zes maanden kan de rechter tevens een taakstraf opleggen. De Overleg- en adviescommissie alternatieve sancties (OCAS) stelde in haar rapport Rechtspositie Taakstraffen van mei 1994 ook voor een regeling op te nemen waarbij reeds ondergane voorlopige hechtenis niet, dan wel in mindere mate, verrekend zou worden met de opgelegde taakstraf. Door invoering van deze beperkte combinatiemogelijkheid wordt in deze behoefte voorzien. Door de SRN werd geadviseerd in de wet een volgorde van tenuitvoerlegging op te nemen (eerst de vrijheidsstraf en vervolgens de taakstraf). Alhoewel dit op het eerste gezicht een goed idee lijkt, zie ik ervan af een dergelijke regeling in de wet op te nemen. Doorgaans zal in de volgorde van tenuitvoerlegging eerst met de vrijheidsstraf worden aanvangen en aansluitend de taakstraf. Uitzonderingen zijn evenwel mogelijk. Ik denk dan bij voorbeeld aan veroordeelden met een zogenaamd lopend vonnis (veroordeling niet in aansluiting op voorlopige hechtenis). Het zou zo kunnen zijn dat de veroordeelde in de wachttijd die kan bestaan voor tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, alvast de taakstraf verricht. Dit moet mijns inziens mogelijk zijn. Dat neemt niet weg dat, zeker in gevallen waarbij het vonnis in aansluiting op voorlopige hechtenis wordt gewezen, het voor de hand ligt dat eerst de vrijheidsstraf ten uitvoer wordt gelegd. Door onder andere de NVvR wordt gepleit om een onbeperkte combinatie van vrijheidsstraf en taakstraf mogelijk te maken. Ik acht dit evenwel niet verstandig en wel om de volgende redenen. Ingevolge artikel 2 van het voorstel van wet voor een Penitentiaire beginselenwet heeft het gevangeniswezen bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen de opdracht om met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf de tenuitvoerlegging daarvan zoveel mogelijk dienstbaar te maken aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij.⁹ Binnen het gevangeniswezen wordt daar onder andere door de zogenoemde detentiefasering inhoud aan gegeven. Detentiefasering houdt in dat een tot langere vrijheidsstraf veroordeelde gedetineerde niet, althans niet langer dan noodzakelijk is, in een gesloten gevangenis wordt geplaatst en zodra dit verantwoord is in een halfopen of open inrichting wordt opgenomen. Door de gedetineerde in toenemende mate te laten wennen aan meer vrijheden wordt getracht de resocialisatie-opdracht inhoud te geven. Om daadwerkelijk inhoud te geven aan deze opdracht wordt tevens getracht om een gedetineerde na detentie aan werk te helpen dan wel naar een opleidingsplaats te geleiden waardoor de kans op werk na detentie toeneemt. In de halfopen en open inrichtingen worden daarom zogenoemde arbeidstoeleidingstrajecten ontwikkeld. Bij een combinatie-mogelijkheid van een vrijheidsstraf van langer dan zes maanden en een taakstraf zouden de inspanningen die het gevangeniswezen zich getroost om een gedetineerde na diens detentie aan een baan te helpen (kunnen) worden gefrustreerd. De gedetineerde zou in die gevallen na de detentie immers nog een taakstraf moeten verrichten.

Wanneer het voorstel van wet voor een Penitentiaire beginselenwet tot wet zal zijn verheven, wordt tevens het penitentiair programma geïntroduceerd.¹⁰ Dit penitentiair programma is een wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf waarbij de gedetineerde zijn hoofdverblijfplaats niet meer in een inrichting heeft. Hij dient zich te houden aan een van tevoren voor hem vastgesteld samenstel van activiteiten. De hiervoor genoemde arbeidstoeleidingstrajecten kunnen ook een (onderdeel van een) penitentiair programma vormen. In de praktijk kunnen projecten die in het kader van (zwaardere) taakstraffen worden ontwikkeld in beginsel ook functioneren als penitentiair programma. In de Penitentiaire maatregel (de algemene maatregel van bestuur ter nadere uitwerking van de Penitentiaire beginselenwet)¹¹ wordt deze nieuwe vorm van detentie verder uitgewerkt. In de Penitentiaire beginselenwet is bepaald dat slechts gedetineerden in aanmerking komen die een onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf van langer dan één jaar opgelegd hebben gekregen. Zoals

⁹ Kamerstukken II 1994/95, 24 263, nrs. 1-2. Dezelfde opdracht was weergegeven in artikel 26 Beginselenwet gevangeniswezen.

¹⁰ Zie artikel 4 voorstel van wet Penitentiaire beginselenwet.

¹¹ Besluit van 23 februari 1998, Stb. 111.

uit de nota van toelichting bij de Penitentiaire maatregel (blz. 27) blijkt heeft hier de introductie van de beperkte combinatiemogelijkheid van vrijheidsstraf en taakstraf reeds een rol gespeeld. Bij gedetineerden met een kortere straf zijn de detentiefaseringsmogelijkheden beperkt. De tijd is vaak eenvoudig te kort om een poging tot resocialisatie te doen. In die gevallen kan het derhalve wel zinvol zijn om de straf te kunnen combineren met een taakstraf. Vandaar dat in artikel 9, vierde lid, Sr de combinatie beperkt is tot maximaal zes maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Evenals bij de oude regeling het geval was is er geen beperking aangebracht in het daarbij voorwaardelijk op te leggen deel. De combinatie van een langere vrijheidsstraf, waarvan tot maximaal zes maanden onvoorwaardelijk en de rest onder voorwaarden wordt opgelegd, en een taakstraf is dus mogelijk. De beperkingen die aan de duur van het voorwaardelijk op te leggen deel worden gesteld zijn de algemene beperkingen, gegeven door artikel 14a, tweede lid, Sr. In de praktijk blijkt behoefte te bestaan om een deel van de vrijheidsstraf onder voorwaarden op te leggen. Met name wordt veel waarde gehecht aan de voorwaarde dat de betrokkene zich tot de reclassering wendt voor hulp en steun. De competentie van de rechter (politierechter of meervoudige kamer) wordt volgens de gebruikelijke regeling bepaald. Dit houdt dus in dat de politierechter (zie artikel 369 Sv) een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden op mag leggen. Deze zes maanden zijn het totaal van voorwaardelijk en onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf. Indien de oplegging van bij voorbeeld één jaar gevangenisstraf, waarvan zes maanden voorwaardelijk, gecombineerd met een taakstraf wordt opgelegd, zal dit alleen door de meervoudige kamer kunnen geschieden. Vanuit de rechterlijke macht is het verzoek gekomen artikel 369 Sv zo aan te passen dat de politierechter bevoegd wordt om zes maanden *onvoorwaardelijke* gevangenisstraf op te leggen.¹² Aan dit verzoek geef ik geen gevolg. Het geschetste probleem betreft voornamelijk de combinatie van voorwaardelijke gevangenisstraf met het maximum aantal uren werkstraf dat volgens de oude regeling kon worden opgelegd. Nu de koppeling van de taakstraf met de zes maanden gevangenisstraf wordt verlaten en bovendien wordt voorzien in een combinatiemogelijkheid van zes maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf met een taakstraf, krijgt de politierechter de ruimte die wordt voorgestaan. Maximaal kan de politierechter met deze regeling een gevangenisstraf van zes maanden onvoorwaardelijk en een taakstraf van maximaal 480 uur opleggen. Hij kan bij voorbeeld ook kiezen voor een straf van zes maanden gevangenisstraf, waarvan één maand voorwaardelijk, en een taakstraf van maximaal 480 uur. Nu de mogelijkheden voor de politierechter zo worden verruimd acht ik het niet gewenst diens bevoegdheden nog verder op te rekken. Een straf van zes maanden onvoorwaardelijk en een taakstraf van 480 uur is een aanzienlijke straf. Wanneer een hogere straf wordt opgelegd is behandeling door de meervoudige kamer gerechtvaardigd. Ik heb onlangs bij de mondelinge behandeling van wetsvoorstel 24 834 ook betoogd dat ik tegenstander ben van verhoging van de door de politierechter op te leggen *vrijheidsstraf* van zes maanden.¹³

De Raad van State stelde in zijn advies vast dat de betekenis van het maximum van zes maanden gevangenisstraf als grens van de straf die door de politierechter kan worden opgelegd belangrijk wordt verminderd. Ik deel deze visie van de Raad niet. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de taakstraf verzelfstandigd. De koppeling met de vrijheidsstraf, zoals die eerder was gegeven, is komen te vervallen. Bij de hiervoor genoemde behandeling van het wetsvoorstel 24 834 heb ik aangegeven tegen een verdere verhoging van de door de politierechter op te leggen vrijheidsstraf te zijn. Ten aanzien van een ingrijpende sanctie als een vrijheidsstraf van langer dan zes maanden vind ik het belangrijk dat meer dan één rechter zich over de zaak buigt voordat deze straf wordt opgelegd. Bij het

¹² Zie onder andere R. Weenink (coördinerend vice-president gerechten te Lelystad) in «Competentiegrens politierechter», NJB 23 februari 1996, afl. 8, blz. 286–287.

¹³ Handelingen II 1996/97, blz. 69–4970 en 4975.

opleggen van een taakstraf vindt geen vrijheidsbeneming plaats. Ik acht dat dan ook van een andere orde. Evenmin is aan de politierechter een beperking opgelegd binnen het kader van de geldende boetecategorie in de hoogte van een op te leggen boete, terwijl ook geen specificaties zijn aangebracht in bijvoorbeeld de waarde van verbeurd te verklaren inbeslaggenomen voorwerpen.

Artikel I, onderdeel B

In dit onderdeel wordt artikel 14g Sr aangepast aan het verlaten van de regel dat een taakstraf in de plaats komt van een gevangenisstraf van maximaal zes maanden. Voorheen was het zo dat de rechter wanneer hij een last tot tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf overwoog en deze vrijheidsstraf niet langer dan zes maanden zou duren, hij in de plaats daarvan de straf van onbetaalde arbeid kon opleggen. Zoals hiervoor al enkele malen aangegeven komt de taakstraf niet meer in de plaats van een vrijheidsstraf van maximaal zes maanden, maar is het een zelfstandige sanctie. Met de huidige bepaling kan de rechter wanneer een voorwaardelijk veroordeelde zijn voorwaarden niet nakomt, een taakstraf opleggen.

Artikel I, onderdeel C

In dit onderdeel wordt de eigenlijke regeling van de straf van het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte ingrijpend gewijzigd. In het algemeen deel werden al globaal de wijzigingen ten opzichte van de oude regeling aangegeven.

Artikel 22b Sr bepaalt dat een taakstraf slechts kan worden opgelegd nadat de verdachte daarmee heeft ingestemd. Deze instemming kan op verschillende – in de praktijk ontstane en aanvaarde – wijze gestalte krijgen. Het enige vereiste is dat van de instemming moet blijken voordat het onderzoek ter terechtzitting wordt gesloten. De instemming kan blijken indien dit door de verdachte tijdens de zitting zelf wordt aangegeven. De raadsman kan van de instemming van de verdachte melding maken, ook indien de betrokkene niet zelf bij de zitting aanwezig is. Voorts zou in de voorlichtingsrapportage van de reclassering van instemming met een eventueel op te leggen taakstraf kunnen blijken. Ten slotte zou de verdachte in een schrijven aan de rechter van zijn instemming blijik kunnen geven.

Artikel 22c, eerste lid, Sr geeft aan dat het vonnis vermeldt of een werkstraf, een leerstraf of een combinatie van beide wordt opgelegd. Zoals ook in de oude regeling het geval was legt de rechter het aantal uren dat de taakstraf zal duren in zijn vonnis vast. De verplichting dat de rechter ook de aard van de werkzaamheden vaststelt is vervangen door een bevoegdheid dit te doen. In de praktijk blijkt dat aan deze verplichting geen behoefte meer bestaat en geeft de rechter vaak alleen een aanduiding van de categorie te verrichten werkzaamheden. Met de huidige bepaling kan de rechter aanwijzingen geven over de aard van de uit te voeren werkzaamheden of het te volgen leerproject wanneer hij dat aangewezen acht. Dit kan zich met name voordoen in het geval dat een leerstraf wordt opgelegd en de rechter aan wil geven welk aspect van het gedrag van de veroordeelde de aandacht zou behoeven. Ingevolge artikel 14, eerste lid, van de Reclasseringsregeling 1995 draagt de Stichting Reclassering Nederland er zorg voor dat er een overzicht bestaat van de mogelijke projecten. De NVvR onderstreepte in haar advies het belang van een dergelijk overzicht. De Stichting heeft tevens de inspanningsverplichting om voor voldoende projectplaatsen zorg te dragen.

In het *tweede lid van artikel 22c Sr* wordt het maximum aantal op te leggen uren bepaald. Het totaal aantal op te leggen uren taakstraf is 480. Dit lijkt een verdubbeling ten opzichte van de oude regeling waarin de werkstraf maximaal 240 uur kon duren. In deze bepaling is evenwel aangegeven dat het aantal uren voor de werkstraf maximaal 240 blijft. Wanneer de rechter alleen een leerstraf oplegt kan deze maximaal 480 uur duren. Een programma als geboden in een Dagtrainingscentrum, dat tot nu toe op experimentele basis als leerstraf wordt opgelegd, duurt gemiddeld 520 uur (en zal derhalve in het kader van de tenuitvoerlegging van een taakstraf volgens deze wettelijke regeling moeten worden ingekort tot 480 uur). Wanneer een combinatie van werk- en leerstraf wordt opgelegd kan deze ook maximaal 480 uur duren, waarvan niet meer dan 240 uur aan werkstraf kan worden besteed. De overblijvende uren kunnen in de vorm van een leerstraf worden opgelegd.

In *artikel 22c, derde lid, Sr* is een aanzienlijke vereenvoudiging aangebracht in de termijnen waarbinnen tenuitvoerlegging moet plaatsvinden. In de oude regeling werd bepaald dat de termijn waarbinnen de arbeid moest worden verricht zes maanden bedroeg bij een werkstraf van minder dan 120 uur, en één jaar wanneer een werkstraf van meer dan 120 uur was opgelegd. Bovendien moest de rechter in het vonnis tevens aangegeven binnen welke termijn met de werkstraf moest zijn aangevangen en binnen welke termijn de straf moest zijn afgerond. In de praktijk bleek aan een zodanig gedetailleerde regeling geen behoefte te bestaan. Bij een tijdelijke piek in het aantal aangeboden taakstraffen zou een zo strakke regeling tot gevolg kunnen hebben dat het vonnis niet ten uitvoer kan worden gelegd. Met de thans voorgestelde regeling kunnen deze problemen worden voorkomen. De taakstraf moet binnen één jaar na onherroepelijk worden van het vonnis ten uitvoer zijn gelegd. Dat houdt dus in aangevangen en afgerond. Ik acht het vanuit de gedachte van effectief reageren op het plegen van een strafbaar feit gewenst dat de tenuitvoerlegging snel plaatsvindt. Ik heb er daarom niet voor gekozen om aan te knopen bij de bepalingen over de verjaring van de executie in artikel 76 Sr. In de praktijk blijkt dat in nagenoeg alle gevallen de straf binnen de hier gestelde termijn wordt afgerond. Voor gevallen waarin dit om wat voor redenen dan ook niet gerealiseerd kan worden heeft het openbaar ministerie de bevoegdheid om ambtshalve of op verzoek van de veroordeelde deze termijn éénmaal met één jaar te verlengen. Tegen deze beslissing staat geen rechtsmiddel open. De verlenging van de termijn dient aan de veroordeelde te worden medegedeeld. Betekening van deze mededeling is niet nodig. Als moment van aanvang voor de taakstraf zie ik het moment waarop de veroordeelde met de reclassering het contract ondertekent waarin de wijze van tenuitvoerlegging van de taakstraf is weergegeven.

In het *vierde lid van artikel 22c Sr* is bepaald dat de termijn waarbinnen de taakstraf moet worden verricht in voorkomende gevallen wordt verlengd met de periode dat de veroordeelde rechtens van zijn vrijheid is ontnomen dan wel zich aan die vrijheidsontneming heeft onttrokken. Dit laatste beoogt veilig te stellen dat ook wanneer een gedetineerde ontvlucht is de termijn van de taakstraf niet begint te lopen. Bij langdurige ongeoorloofde afwezigheid zou dit immers betekenen dat de termijn waarbinnen de taakstraf ten uitvoer gelegd moet worden reeds is verstreken.

In *artikel 22d Sr* is een regeling gegeven voor de gevallen waarin de taakstraf niet naar behoren wordt verricht. Bij het opleggen van een taakstraf dient de rechter, zoals ook bij de geldboete het geval is, vervangende hechtenis op te leggen voor de hiervoor genoemde gevallen. Deze regeling komt in de plaats van het oude artikel 22g Sr, waarin de mogelijkheid werd gegeven om in deze gevallen alsnog een vrijheidsstraf op te leggen. Deze procedure brengt evenwel veel werklast

met zich mee voor de rechterlijke macht. Bij niet nakoming was immers een nieuwe gang naar de rechter nodig. Ik kies hier voor het systeem zoals dat ook geldt bij de geldboete. De procedure van tenuitvoerlegging van de subsidiaire hechtenis is bepaald in het nieuwe artikel 22g Sr. Ik kom daar verder in deze toelichting op terug. De regeling is voorts gelijk aan die voor vervangende hechtenis bij de geldboete. Twee uren taakstraf wordt gelijkgesteld met maximaal één dag vervangende hechtenis. Deze verdeelsleutel werd bij de omzetting naar vrijheidsstraf reeds gehanteerd.

Artikel 22e Sr is ten opzichte van de oude regeling niet gewijzigd. De feitelijke tenuitvoerlegging van taakstraffen geschiedt door of onder verantwoordelijkheid van de Stichting Reclassering Nederland. Het openbaar ministerie kan bij de reclassering inlichtingen inwinnen over de wijze waarop de taakstraf is verricht. Artikel 147 Sv is van overeenkomstige toepassing. Volgens dit artikel kan het openbaar ministerie in het belang van het onderzoek in strafzaken de medewerking inroepen van de reclassering en aan deze de nodige opdrachten geven. Door dit artikel van overeenkomstige toepassing te verklaren kan het openbaar ministerie ook als het niet in het belang van het onderzoek is, maar bij voorbeeld nodig is ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de taakstraf, de reclassering daartoe de nodige opdrachten geven. Dit ligt voor de hand aangezien het openbaar ministerie formeel belast is met de tenuitvoerlegging van de taakstraf. In artikel 14 van de Reclasseringsregeling 1995 zijn hierover nadere regels hierover opgenomen.

De SRN en het openbaar ministerie hebben de in deze bepaling neergelegde relatie verder uitgewerkt in een convenant. Hierin is onder andere een regeling opgenomen voor het bezoeken van het openbaar ministerie van projectplaatsen.

De in artikel 22e Sr gebruikte terminologie «lichamen en personen die werkzaam zijn op het gebied van de reclassering» is enigszins verouderd. Ik ben voornemens op niet al te lange termijn een voorstel van wet voor een Wet op de reclassering op te stellen. Deze wet zal de Reclasseringsregeling 1995 vervangen. Bij gelegenheid van deze wet zal ik de regeling aanpassen op de inmiddels in de praktijk gevormde nieuwe terminologie.

Artikel 22f Sr is ten opzichte van de oude versie niet ingrijpend gewijzigd. Zoals hiervoor al aangegeven is in de regeling de verplichting voor de rechter om de aard van de werkzaamheden vast te stellen vervallen en zijn de termijnen aanzienlijk vereenvoudigd. De rechter blijft evenwel bevoegd om aanwijzingen te geven over de aard van de taakstraf. Indien het openbaar ministerie in deze gevallen de taakstraf qua aard wil wijzigen, is de in artikel 22f Sr gegeven procedure van toepassing. Het openbaar ministerie kan geen wijziging aanbrengen in de samenstelling van de taakstraf, dus op het punt van de verhouding werk- en leerstraf. De mogelijkheid een werkstraf door een leerstraf te vervangen zou geen recht doen aan de opdracht in het eerste lid, tweede volzin, dat de straf zoveel mogelijk de opgelegde straf benadert.

Zoals de SRN in haar advies opmerkte, ligt het voor de hand dat het openbaar ministerie deze beslissing niet neemt dan na advies van de reclassering. Een wettelijke regeling hiervan acht ik te beperkend. De mededeling van de wijziging in de taakstraf (alook het bevel tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis) dient aan de veroordeelde betekend te worden. Het openbaar ministerie adviseerde dat deze mededelingen per gewone post verzonden zouden kunnen worden. Het gaat hier evenwel om voor de veroordeelde dermate belangrijke beslissingen dat betekening aangewezen is. De beslissingen betreffen een wijziging in het rechterlijk vonnis. Bovendien is betekening nodig om vast te kunnen stellen of de veroordeelde tijdig een bezwaarschrift heeft ingediend.

Artikel 22g Sr regelt de procedure voor tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis in die gevallen dat de taakstraf (geheel of gedeeltelijk) niet of niet naar behoren is verricht. Het openbaar ministerie kan dan de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis bevelen. Het openbaar ministerie zendt de veroordeelde hiervan een kennisgeving. Deze kennisgeving dient de veroordeelde betekend te worden. Met de termen «kan ... bevelen» staat de mogelijkheid open voor het openbaar ministerie om de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis niet te bevelen. Het openbaar ministerie heeft daarmee dus beleidsvrijheid. Niet in alle gevallen zal tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis noodzakelijk zijn. In een aantal gevallen zal volstaan kunnen worden met een waarschuwing, terwijl er ook situaties kunnen bestaan waarin een veroordeelde niet verwijtbaar de taakstraf niet volbrengt. Ook hier geldt dat de beslissing om vervangende hechtenis te bevelen doorgaans slechts na een daartoe strekkend advies van de reclassering zal worden genomen. Wanneer de veroordeelde het met de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis niet eens is kan hij binnen veertien dagen een bezwaarschrift indienen bij de rechter die de taakstraf oplegde. Het indienen van een bezwaarschrift schort de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis op.

Met de bepaling in het derde lid dat de rechter de beslissing van het openbaar ministerie kan wijzigen wordt duidelijk gemaakt dat de rechter niet alleen de beslissing van het openbaar ministerie kan af- of goedkeuren. Hij kan daarvoor ook een eigen beslissing in de plaats stellen, bij voorbeeld in de wijze waarop rekening wordt gehouden met een wel ondergaan deel van de taakstraf.

Wanneer vaststaat dat de veroordeelde de vervangende hechtenis zal moeten ondergaan hecht ik eraan dat de tenuitvoerlegging daarvan snel zal plaatsvinden. Alleen op deze wijze zal er van het opleggen van de vervangende hechtenis een dreiging uitgaan die er toe kan leiden dat de veroordeelde zijn taakstraf wel (naar behoren) verricht.

Artikel 22h Sr verklaart op de behandeling van het bezwaarschrift van de veroordeelde tegen de wijziging van de door de rechter aangegeven aard van de taakstraf en de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis, de artikelen 14h (met uitzondering van de eerste volzin van het eerste lid) tot en met 14j Sr en artikel 449, derde lid, Sv van overeenkomstige toepassing. In deze artikelen worden de strafprocessuele voorschriften gegeven waaraan de behandeling van de beslissing op de vordering moet voldoen. In de praktijk blijkt deze procedure goed te werken. Ik zie dan ook geen redenen hier wijziging in aan te brengen.

Artikel 22i Sr bepaalt dat het openbaar ministerie de beslissing om de aard van de taakstraf te wijzigen of de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen moet nemen binnen drie maanden na het einde van de termijn, genoemd in artikel 22c, derde lid. Dat betekent dus dat na één jaar en drie maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis of arrest (en twee jaar en drie maanden wanneer het openbaar ministerie gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid de termijn met één jaar te verlengen) geen wijzigingen kunnen worden aangebracht in de aard van de taakstraf en geen tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis meer kan worden bevolen.

Artikel 22j Sr bepaalt dat indien naar het oordeel van het openbaar ministerie de opgelegde taakstraf naar behoren is verricht het de veroordeelde zo spoedig mogelijk hiervan in kennis stelt. Artikel 585 Sv bepaalt op welke wijze deze kennisgeving geschiedt. Deze mededelingsplicht van het openbaar ministerie behoeft niet meer in te houden dan de feitelijke bevestiging dat de arbeid naar behoren is verricht of het leerproject in voldoende mate is gevolgd. De bepaling dient de rechtsze-

kerheid. Is de mededeling gedaan, dan kan het openbaar ministerie de taakstraf niet meer wijzigen of de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis bevelen. Aangezien dit voor de hand ligt is de regeling hiervan in artikel 22j niet meer opgenomen.

In *artikel 22k* Sr is bepaald dat nadere regels gesteld zullen worden over de inhoud van de taakstraf. Hiervoor gaf ik reeds aan dat hierin enkele eisen zullen worden opgenomen waaraan een taakstraf dient te voldoen. In ieder geval zullen hierin enkele beperkingen worden opgenomen voor semi-commerciële projecten, zodat er geen concurrentie gaat plaatsvinden tussen projecten voor taakgestraften en semi-commerciële activiteiten van het bedrijfsleven. Ook ten aanzien van de wijze van tenuitvoerlegging van de taakstraf en de rechten en plichten die de tot een taakstraf veroordeelde heeft zullen nadere regels worden gesteld. Enkele van deze regels zijn thans gegeven in de Reclasseringsregeling 1995¹⁴. Nu de taakstraf een volwaardige hoofdstraf is geworden past het om regels aangaande de tenuitvoerlegging op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te stellen (vergelijk de nadere regels over soortgelijke onderwerpen ten aanzien van het penitentiair programma in de Penitentiaire maatregel). De regels over tenuitvoerlegging van de taakstraf zullen in ieder geval betreffen de bevoegdheden van de reclassering waar het gaat om het geven van aanwijzingen aan de veroordeelde en de bevoegdheid om kleine wijzigingen aan te brengen in de te ondergane straf. In de nadere regels kan voorts worden ingaan op de vraag wanneer de taakstraf wordt verondersteld te zijn mislukt. Tevens acht ik het gewenst dat in de nadere regels wordt ingegaan op de verhouding tussen reclassering en openbaar ministerie bij de tenuitvoerlegging. De regels over de rechten en plichten van de tot een taakstraf veroordeelde zullen eveneens in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. Door de NOvA werd aanbevolen deze regels op wettelijk niveau te geven, analoog aan de beginselenwetten voor de justitiële inrichtingen. Dat acht ik niet noodzakelijk. Anders dan bij de ingeslotenen in justitiële inrichtingen wordt er bij veroordeelden tot een taakstraf geen inbreuk op grondrechten gemaakt, waarvoor een regeling bij wet ingevolge de Grondwet noodzakelijk is. De Raad van State adviseerde de mogelijkheid om krachtens algemene maatregel van bestuur regels vast te stellen te laten vervallen. Op dit moment is nog niet te overzien over welke onderwerpen nadere regels zullen worden vastgesteld. Waarschijnlijk zal het merendeel daarvan op het niveau van een algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Om evenwel de mogelijkheid open te laten om zeer gedetailleerde zaken bij ministeriële regeling vast te stellen houd ik deze mogelijkheid vooralsnog open.

Artikel 1, onderdeel D

In dit onderdeel wordt artikel 27 Sr aangepast aan de nieuwe terminologie. Inhoudelijk blijft de regeling hetzelfde. Met de bij dit voorstel van wet geïntroduceerde mogelijkheid om een taakstraf met een korte vrijheidsstraf te combineren behoeft in de meeste gevallen voorlopige hechtenis niet meer te worden gecompenseerd met de taakstraf zelf. De NOvA adviseerde om in artikel 27 Sr vaste criteria op te nemen voor de berekening van de aftrek van ondergane voorlopige hechtenis. Ik vind het niet aangewezen dit op wettelijk niveau te regelen. De rechter moet in deze een bepaalde vrijheid hebben (zie in dat verband ook HR 30 januari 1979, NJ 79, 275).

Artikel 1, onderdeel E

Vanwege het zelfstandige karakter van de taakstraf kan artikel 63a Sr vervallen.

¹⁴ Stb. 1994, 875.

Artikel I, onderdeel F en artikel II, onderdeel F

In overeenstemming met de aanbeveling van de commissie-Korthals Altes wordt in artikel I, onderdeel F, voorgesteld toepassing van «taakstraffen» door het openbaar ministerie, in het kader van een transactie ter voorkoming van strafvervolgning, mogelijk te maken. In het oorspronkelijke voorstel van wet waarbij de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte werd geïntroduceerd werd door de toenmalige bewindslieden van Justitie opgemerkt dat «de modaliteit van dienstverlening bij wege van transactie niet geschikt is. De dienstverlening is, hoewel geen vrijheidsbenemende straf, een straf die de vrijheid van de verdachte aanzienlijk beperkt en als zodanig dermate zwaar is dat zij, evenals de vrijheidsstraf, slechts na een met waarborgen omgeven procedure mag worden opgelegd. De rechterlijke procedure leent zich hiervoor beter dan de nagenoeg vormvrije procedure van een transactie-aanbod».¹⁵ De NVvR adviseerde om het transactiemodel voor taakstraffen niet in de wet op te nemen. De Raad van State beschouwt een taakstraf die de vrijheid van handelen van de verdachte aanzienlijk beperkt in tijd, plaats en activiteiten zodanig ingrijpend van aard dat zij in beginsel slechts door de rechter behoort te worden opgelegd. Dat is volgens de Raad slechts anders wanneer het gaat om taakstraffen voor een relatief beperkt aantal uren. De mogelijkheid van een transactie in de vorm van het betalen van een geldbedrag werd in het Wetboek van Strafrecht in 1983 neergelegd. Ten tijde van het indienen van het voorstel van wet 20 074 in 1987, was daarmee in beperkte mate ervaring opgedaan. Inmiddels is de transactie door het openbaar ministerie erkend als een van de wijzen van afdoening in het strafrecht. Onlangs is de mogelijkheid van transactie door uitvoering van onbetaalde arbeid ten algemene nutte in het jeugdstrafrecht opgenomen (artikel 77f Sr).

Vanuit het Landelijk Executie-overleg (LEO) bereikte mij de nadrukkelijke wens voor uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden van de taakstraf. Het LEO onderscheidt hierbij de modaliteiten van schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden, uitstel van vonniswijzing onder voorwaarde, alsmede de mogelijkheid dat het openbaar ministerie een taakstraf oplegt. De hiervoor reeds genoemde commissie-Korthals Altes ondersteunt ook het idee van een ruimere bevoegdheid van het openbaar ministerie bij de taakstraffen. De commissie is voorstander van de mogelijkheid om taakstraf mogelijk te maken in het kader van een transactie. Met de commissie ben ik van mening dat de taakstraf bij wijze van transactie een waardevolle toevoeging zou vormen. De door het LEO voorgestelde modaliteiten van schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden of uitstel van vonniswijzing onder het stellen van voorwaarden verhouden zich niet met de wettelijke regeling van de taakstraf. Nu in het Wetboek van Strafrecht wordt voorzien in oplegging van een taakstraf door de rechter bij eindvonnis, en ook de mogelijkheid van transactie door het openbaar ministerie wordt geboden, acht ik voor voornoemde modaliteiten geen ruimte meer aanwezig. Deze modaliteiten hadden waarde gedurende de experimentele periode van dienstverlening c.q. leerstraf, maar zijn met wettelijke neerlegging niet meer nodig en zelfs onwenselijk. Rechtszekerheid gebiedt dat – buiten experimenten – sanctietoepassing overeenkomstig een op eenduidige wijze in de wet neergelegde regeling plaatsvindt. Het openbaar ministerie kan hierachter staan, zo blijkt uit zijn advies.

Bij wijze van experiment heb ik, vooruitlopend op de in dit onderdeel voorgestelde regeling, het openbaar ministerie te Amsterdam toestemming gegeven het transactiemodel te starten voor verdachten van sociale zekerheidsfraude. Het betreft delicten die onder categorie III (voor zover de omvang van de benadeling tussen de f 12 000,- en f 33 000,- ligt) vallen van de Richtlijn voor het doen van aangifte, het opmaken van proces-verbaal, de vervolging en het strafvorderingsbeleid inzake fraude

¹⁵ Kamerstukken II 1986/87, 20 074, nr. 3, blz. 9.

met sociale uitkeringen die op 20 november 1996 door de Procureurs-Generaal is vastgesteld.¹⁶ Het gaat om zaken waarbij geen sprake is van juridische problemen en het een verdachte betreft die niet eerder betrokken was bij sociale steun-faude. Ten aanzien van dergelijke delicten zal de transactiemogelijkheid een aanzienlijke waarde hebben. Deze delicten werden in het verleden vaak niet vervolgd. Een vrijheidsstraf werd hiervoor een te zware sanctie bevonden, terwijl dit naar de wettelijke omschrijving wel mogelijk is. Het opleggen van een geldboete ligt bij deze delicten evenmin voor de hand. Dit resulteerde erin dat deze delicten vaak onbestraft bleven, hetgeen zonder twijfel een onwenselijke situatie is. Het experiment is in februari 1997 van start gegaan.

Na ruim één jaar ervaring kan het volgende over het experiment worden opgemerkt. Vanaf de eerste «taakstraftransactie zitting» op 11 maart 1997 tot en met 15 maart 1998 werden er 632 personen die onder de hierboven genoemde doelgroep vielen, uitgenodigd voor een gesprek op het parket. Zij ontvingen hiertoe een brief waarin werd aangegeven dat de mogelijkheid bestond een vervolging te voorkomen door op vrijwillige basis een taakstraf te verrichten. In deze brief wordt de betrokkene geattendeerd op de mogelijkheid om rechtsbijstand aan te vragen. Een folder daarover wordt meegezonden. Naar aanleiding van de brief verschenen 382 personen voor een gesprek. In totaal werden er in de genoemde periode 51 zittingen gehouden. Indien nodig is hierbij een tolk aanwezig. Nagenoeg alle verdachten die verschenen gingen accoord met de door het openbaar ministerie aangeboden transactie. Degenen die niet reageerden kregen alsnog een dagvaarding toegezonden. In geval van instemming kan betrokkene aansluitend in een gesprek met de reclasering (die in de kamer naast die waar het gesprek met het openbaar ministerie plaatsvindt is gehuisvest) concrete afspraken maken over de uitvoering van de taakstraf. Betrokkene ontvangt bij instemming een zogenoemde kennisgeving voorwaardelijke niet vervolging bij taakstraffen. Hierop is aangegeven dat van vervolging wordt afgezien indien binnen een periode van zes maanden de taakstraf, van een in de kennisgeving nader aangeduid aantal uren, wordt verricht. In 1997 (vanaf 11 maart) werden op deze wijze 117 zaken afgedaan, in 1998 (tot 15 mei) was dit aantal 194. In dezelfde periode werden door de rechter voor (deels) dezelfde doelgroep 289 onderscheidenlijk 70 taakstraffen opgelegd. Hieruit blijkt dat de werklast van de politierechter beduidend is verminderd. Uit het experiment is eveneens gebleken dat de werklast van het openbaar ministerie voor een transactie zitting minder is dan een zitting voor de politierechter. De doorlooptijd van de zaken is hoog. Binnen één maand na ontvangst van het proces-verbaal volgt reeds de justitiële reactie. Op een termijn van ongeveer 14 dagen na het gesprek kan met de werkzaamheden worden aangevangen. Vanuit het «lik op stuk-beleid» bezien heeft deze wijze van afdoening een aanzienlijke meerwaarde. In de genoemde periode mislukte in het experiment slechts negen gevallen doordat uiteindelijk niet met de werkzaamheden werd aangevangen of voortijdig werd afgebroken. In die gevallen werd de betrokkene alsnog gedagvaard.

De voordelen die aan de toepassing van een taakstraf bij wijze van transactie zijn verbonden liggen dus voornamelijk in de snelheid die met deze wijze van afdoening kan worden gerealiseerd. Vanuit het oogpunt van preventie is dat erg belangrijk. Daarnaast zal afdoening door transactie tot gevolg hebben dat er minder zaken op de zitting voor de rechter hoeven te komen. In dat opzicht zal het voorstel leiden tot besparing op de zittingscapaciteit. Het feit dat de administratie een sanctionerende bevoegdheid krijgt zie ik niet als een belemmering. Ook op andere terreinen doet dit verschijnsel zich voor. Ik hecht eraan hier op te merken dat de transactie een voorstel is aan de verdachte. Hij is niet verplicht met dit voorstel in te stemmen. Ook vanuit de positie van de verdachte gezien heeft het transactiemodel voordelen. Hij weet sneller

¹⁶ Op 1 februari 1997 in werking getreden, Stcrt. 1997, 12.

waar hij aan toe is en er vindt geen openbare zitting plaats met het mogelijk gevolg dat zijn initialen in de pers komen. Bovendien wordt een transactie weliswaar in de justitiële documentatie opgenomen, maar worden aan anderen dan justitiële autoriteiten slechts gegevens over onherroepelijke veroordelingen verstrekt. In zaken met juridische problemen, bij voorbeeld ten aanzien van het bewijs en een mogelijke strafuitsluitingsgrond, zal door het openbaar ministerie geen transactie mogen worden aangeboden. Indien de onbetaalde arbeid of het leerproject voortijdig wordt beëindigd en de officier van justitie alsnog tot vordering van een vrijheidsstraf wil overgaan, is een zitting voor de rechter noodzakelijk.

Ik acht het, analoog aan de transactieregeling in het jeugdstrafrecht, aangewezen dat er een beperking wordt aangebracht in het aantal uren onbetaalde arbeid of leerproject dat bij wijze van transactie kan worden opgelegd. Hiermee beoog ik ook tegemoet te komen aan het hierboven beschreven bezwaar van de Raad van State tegen het transactiemodel. Het openbaar ministerie kan maximaal 120 uur taakstraf «opleggen». (In aan de Raad van State voorgelegde voorstel was dit 240 uur.) Een beperking van het aantal uren garandeert ook dat de zwaardere zaken wèl door de rechter worden afgedaan. Een nadere onderverdeling in werk- of leerstraf is niet aangegeven. Tevens is bepaald dat de onbetaalde arbeid of het leerproject binnen zes maanden (in plaats van binnen één jaar bij de door de rechter opgelegde taakstraf) moet zijn afgerond.

Bij het aanbieden van de transactie moet, ingevolge de in artikel II, onderdeel F, voorgestelde aanvulling van artikel 578 Wetboek van Strafvordering worden aangegeven dat de betrokkene zich kan laten bijstaan door een advocaat. De NOvA adviseerde om in alle gevallen waarbij een taakstraf bij transactie wordt aangeboden te voorzien in ambtshalve toevoeging van een advocaat. Ambtshalve toevoeging betekent dat de betrokkene zonder dat er een belangen- of inkomenstoets door de raad voor de rechtsbijstand plaatsvindt een rechtsbijstandverlener krijgt. Bij transactie in de vorm van een geldbedrag is niet voorzien in een ambtshalve toevoeging. Een verdachte van een strafbaar feit die voor de rechter wordt gedagvaard en waartegen een vrijheidsstraf wordt gevorderd krijgt niet in alle gevallen een rechtsbijstandverlener ambtshalve toegevoegd. Dat is globaal gezien alleen zo in de zaken waarin de verdachte tevens voorlopig is gehecht. In de overige gevallen kan de betrokkene natuurlijk altijd om rechtskundige bijstand verzoeken, maar zal er een belangen- en inkomenstoets door de raad voor de rechtsbijstand plaatsvinden. Ik zie geen aanleiding om van het voorgaande af te wijken. Nu in het voorstel van wet bovendien geen regeling wordt opgenomen voor ambtshalve toevoeging indien de zaak voor de rechter wordt gebracht (noch uit de praktijk, noch uit de gegeven adviezen blijkt dat hieraan behoefte bestaat), is het niet logisch deze wel te geven voor de taakstraf bij wijze van transactie. Degene die een transactieaanbod ontvangt zou op dit punt dan beter af zijn dan degene die voor de rechter komt. Om tegemoet te komen aan de wens van de NOvA is in de regeling aangegeven dat de betrokkene erop gewezen dient te worden dat hij kan verzoeken om toevoeging van een raadsman. Bij een project van een substantieel aantal uren ga ik ervan uit dat de raad voor de rechtsbijstand in het kader van een belangentoets inderdaad een rechtsbijstandverlener toekent. Dat er voorts nog een inkomenstoets wordt verricht ligt mijns inziens voor de hand. Draagkrachtige personen dienen geen aanspraak te kunnen maken op van overheidswege gefinancierde rechtshulp.

Artikel I, onderdeel G

Op grond van artikel 12i Sv kan de officier van justitie door het gerechtshof worden bevolen alsnog tot vervolging van een verdachte

over te gaan. Zoals in artikel 74b Sr wordt aangegeven voor een in het kader van een transactie (voor een deel) reeds betaalde geldboete wordt in het derde lid van voornoemd artikel aangegeven dat ook met een in het kader van een transactie (voor een deel) ondergane onbetaalde arbeid of leerproject door de rechter bij de veroordeling rekening wordt gehouden. Naar aanleiding van het daartoe strekkende advies van de Raad van State wordt voor het geval de rechter alsnog vervolging beveelt in het vierde lid van artikel 74b Sr voorzien in een mogelijkheid van schadevergoeding. De rechter kan de verdachte immers vrijspreken of geen straf opleggen. Voor de gevallen waarin de onbetaalde arbeid onderscheidenlijk het leerproject in het kader van een transactie reeds is verricht, wordt de mogelijkheid van schadevergoeding opengesteld.

Artikel I, onderdelen H tot en met T

In de onderdelen H tot en met T is het jeugdstrafrecht op een aantal onderdelen aangepast aan de nieuwe regeling van de taakstraffen in het volwassenenrecht. In de eerste plaats is de nieuwe terminologie overgenomen. Er wordt niet meer gesproken van «alternatieve sanctie», maar van «taakstraf». Ook in het jeugdstrafrecht is deze sanctie verheven tot een zelfstandige straf. Zij komt dus eveneens niet meer in de plaats van een andere straf (zie met name onderdeel J). De vereenvoudiging van de dubbele toestemming is eveneens opgenomen, alsmede de vereenvoudiging van de termijnen waarbinnen de taakstraf moet worden volbracht (onderdelen L en M). Tevens is de rechter niet meer verplicht om de aard en de inhoud van de taakstraf te bepalen, maar is daartoe wel bevoegd. Door het vervallen van oude artikel 77n, eerste lid, Sr is het niet langer verplicht dat de rechter zich – voordat hij een taakstraf oplegt – laat voorlichten door de Raad voor de Kinderbescherming over de aard, de inhoud en de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging van een taakstraf. Het staat de rechter natuurlijk altijd vrij een advies te vragen. Daarnaast blijft artikel 494 Sv bestaan, waarin de algemene adviserende taak van de Raad voor de Kinderbescherming in strafzaken is aangegeven. De regeling dat bij een taakstraf vervangende hechtenis wordt opgelegd en de wijze waarop het openbaar ministerie dit kan bevelen is eveneens opgenomen. Vanuit de CRS werd hierop aangedrongen. Het voordeel van de snelheid waarmee de vervangende hechtenis kan worden bevolen weegt volgens dit college op tegen de waarborgen van een nieuwe zitting van de kinderrechter. Bovendien heeft de veroordeelde altijd de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen. Voorts is ook in het jeugdstrafrecht de beperkte combinatiemogelijkheid van een vrijheidsstraf en een taakstraf opgenomen. Na de invoering van het nieuwe jeugdstrafrecht in 1995, bleek zich een probleem voor te doen ten aanzien van het opleggen van de combinatie van voorwaardelijke jeugddetentie en een alternatieve sanctie. Naar de letter van de wet was deze combinatie niet mogelijk. In de praktijk bestaat hieraan evenwel een grote behoefte. In het kader van de voorwaardelijke jeugddetentie werd in het oude jeugdstrafrecht vaak reclasseringstoezicht als voorwaarde gesteld. Met de thans voorgelegde regeling wordt deze combinatie op duidelijke wijze in de wet verankerd. Bovendien kan de rechter tot een maximum van drie maanden onvoorwaardelijke jeugddetentie naast deze vrijheidsstraf een taakstraf opleggen (onderdeel I). De CRS adviseerde voor een combinatiemogelijkheid met zes maanden. Nu in het jeugdstrafrecht pas onlangs de vrijheidsstraffen aanzienlijk zijn verlengd, acht ik het op dit moment ongewenst om een combinatie met een langere vrijheidsstraf mogelijk te maken. Ik wil hiervoor eerst inzicht hebben in het verloop van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraffen. Een vrijheidsstraf van zes maanden is in het jeugdstrafrecht al een erge lange straf. Op één punt heb ik besloten de regeling in het volwassenenrecht niet over te nemen in het jeugdstrafrecht. Ik handhaaf de regeling in het jeugd-

strafrecht dat het opleggen van een taakstraf mogelijk is bij overtredingen waarop alleen een geldboete staat. In het oude jeugdstrafrecht kon de alternatieve sanctie ook als vervanging van de geldboete worden opgelegd. Ik zie geen aanleiding om hierin wijziging aan te brengen.

Artikel II, onderdeel A

Onderdeel A betreft een terminologische aanpassing.

Artikel II, onderdelen B en C

Artikel 326, vijfde lid, Sv verplicht ertoe dat van de instemming van de verdachte met het opleggen van de taakstraf aantekening wordt gehouden door de griffier. In artikel 359, achtste lid, Sv was bepaald dat de rechter, wanneer hij een aanbod tot het verrichten van de straf van onbetaalde arbeid afwees, dat in het vonnis nadrukkelijk motiveerde. Nu de taakstraf een volledig zelfstandige hoofdstraf is, is het overbodig dergelijke eisen te stellen. Zij worden immers evenmin bij andere sancties gesteld. In onderdeel C wordt deze bepalingen dan ook vervallen verklaard.

Artikel II, onderdeel D

In het advies van de Raad van State op wetsvoorstel 24 834 werd voorgesteld de speciale procedure die in artikel 366a Sv wordt gegeven voor de betekening van vonnissen waarbij een voorwaardelijke veroordeling is uitgesproken, tevens van toepassing te verklaren bij opgelegde taakstraffen. In het nader rapport heb ik destijds aangegeven dit aspect bij de herziening van de wettelijke bepalingen over de taakstraf te zullen bezien.¹⁷ Ik ben tot de conclusie gekomen dat de procedure gegeven in artikel 366a zich ook leent in geval een taakstraf wordt opgelegd.

Artikel II, onderdeel E

In het nieuwe onderdeel g van artikel 559 Sv wordt bepaald dat wanneer een taakstraf eenmaal is aangevangen een verzoek om gratie geen opschortende werking meer heeft. Een taakstraf wordt verondersteld te zijn aangevangen op het moment dat de veroordeelde het contract waarin de wijze van tenuitvoerlegging van de straf is neergelegd ondertekent.

Artikel II, onderdeel F

Dit artikel is reeds bij artikel I, onderdeel F, toegelicht.

Artikel III

In dit artikel wordt de Gratiewet aangepast. Uit de regeling van gratie in artikel 558 Sv vloeit voort dat een verzoek om gratie ten aanzien van een taakstraf ontvankelijk is. Een gratieverzoek ten aanzien van de vervangende hechtenis die is bevolen door het openbaar ministerie op grond van artikel 22g Sr is eveneens ontvankelijk. Onderdeel 1 geeft aan dat in de periode waarin de veroordeelde beroep heeft ingesteld tegen het bevel van het openbaar ministerie om bij een niet naar behoren verrichte taakstraf de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen een verzoek om gratie buiten behandeling blijft. Dit om te voorkomen dat deze veroordeelden gelijktijdig in beroep gaan tegen de beslissing van het openbaar ministerie en gratie verzoeken van de taakstraf.

Onderdeel 2 betreft een terminologische aanpassing van de Gratiewet.

¹⁷ Kamerstukken II 1995/96, 24 834, nr. B.

Artikel IV

Dit artikel betreft aanpassing van het voorstel van wet houdende wijziging van de regels betreffende de registratie van justitiële gegevens en het stellen van regels met betrekking tot de registratie van persoonsdossiers (Wet op de justitiële documentatie) op de nieuwe regeling van de taakstraffen.

Artikel VI

In deze bepaling is het overgangsrecht neergelegd. Zaken waarvan de dagvaarding reeds is uitgebracht en waarin derhalve de vervolging reeds is aangevangen worden afgedaan volgens de vervallen bepalingen. Bij de tenuitvoerlegging van veroordelingen waarbij vóór de inwerkingtreding van dit voorstel van wet de straf van het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte is opgelegd, vinden eveneens de oude bepalingen toepassing. Ook in zaken waarbij vóór de inwerkingtreding van deze wet als voorwaarde bij gratie werd bepaald dat arbeid ten algemene nutte moest worden verricht zal de tenuitvoerlegging plaatsvinden volgens de oude bepalingen.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Kwaliteitskader leerstraffen

In het verleden is op allerlei momenten door zowel uitvoeringsorganisaties als departement aandacht besteed aan de kwaliteit van de uitvoering van taakstraffen. Inmiddels zijn onder meer beschikbaar:

1. Werkwijze en Organisatie Primair Proces Strafzaken (W.O.P.P.-S);
2. Rechtspositie taakstraffen, Advies van de Overleg- en adviescommissie alternatieve sancties;
3. Uitvoeringsprotocol taakstraffen reclassering en raad voor de kinderbescherming;
4. Handboek reclassering.

De meeste van de hierboven genoemde producten zijn vooral gericht op werkstraffen. Hetgeen niet verwonderlijk is omdat de leerstraffen de afgelopen jaren in sterke mate in ontwikkeling waren. In de beleidsnota taakstraffen van juli 1996 is aangekondigd dat «ter verbetering van de kwaliteit wordt het komende jaar een kader vastgesteld met de criteria waaraan leerstraftprogramma's voor jeugdigen en volwassenen moeten voldoen. Het kader zal eisen bevatten aangaande de instemming van de verdachte, het minimum aantal te leren uren, een indicatie van de vrijheidsstraf die is vervangen, de doelstelling en methoden van het programma, de doelgroepen, de niet-justitiële organisaties die erbij betrokken zijn, de resultaten en de evaluatie van het programma. Binnen dit kader moeten de uitvoeringsorganisaties de programma's gedetailleerd beschrijven. Op lokaal niveau moet in elk geval het OM nauw betrokken worden. Op deze manier moet een beperkt, kwalitatief hoogwaardig pakket van leerstraffen worden gerealiseerd dat zoveel mogelijk uniform eilandelijk beschikbaar is».

Als reactie op het advies van Overleg- en adviescommissie alternatieve sancties (OCAS) zijn met de reclassering en raad voor de kinderbescherming uitvoeringsvoorschriften ontwikkeld. Beide organisaties hebben deze voorschriften (informeel) geïmplementeerd. De reclassering heeft deze uitvoeringsvoorschriften in het handboek reclassering opgenomen, de raad voor de kinderbescherming in WOPP-S. Deze regels richten zich vooral op de te volgen procedures, die ook bij de uitvoering van leerstraffen van belang zijn. Duidelijkheid over de werkwijze en procedure rond taakstraffen vergroot eveneens de kwaliteit. De nieuwe wettelijke regeling rond taakstraffen zal naar verwachting eind 1999/begin 2000 in werking treden. Er zal een AMvB op grond van deze wet ontworpen worden, daarin kunnen de voorschriften, zoals die nu nog opgenomen zijn in de informele regelingen van de uitvoeringsorganisaties, worden opgenomen, aangevuld met elementen uit het onderhavige kader voor leerstraffen. Deze AMvB richt zich zowel tot de reclassering als de raad voor de kinderbescherming.

1. Instemmingsvereiste bij leerstraf

In het wetsontwerp taakstraffen is opgenomen dat van enige instemming van de verdachte op de zitting moet blijken voordat een taakstraf kan worden opgelegd. Dit instemmingsvereiste wordt ruimer dan voorheen geïnterpreteerd. Ook als de verdachte niet op de zitting is, maar zichzelf door middel van een brief, zijn advocaat of de reclassering in een rapport heeft aangegeven dat de verdacht bereid is een taakstraf te ondergaan, kan de rechter besluiten een taakstraf op te leggen.

Voor het opleggen van een werkstraf is het niet altijd noodzakelijk dat de reclassering, raad of rechter een verdachte van te voren gezien heeft om een werkstraf op te leggen. Voor een leerstraf ligt de situatie anders. Bij de meeste leerstraffen is het noodzakelijk dat vooraf wordt bepaald of iemand geschikt is voor de desbetreffende leerstraf. Bovendien heeft het

weinig zin een leerstraf aan een verdachte op te leggen als hij het daar helemaal niet mee eens is. De betrokkene zal er weinig van leren. Uitgangspunt is dat de reclassering of de raad vooraf bekijken of iemand mogelijk geschikt is voor een leerstraf en zo ja, geeft daarvan gemotiveerd verslag in het voorlichtingsrapport.

2. Het aantal uren en een indicatie van de te vervangen vrijheidsstraf

De meeste leerstraffen kennen een vaststaande duur. Deze duur kan echter verschillen van arrondissement tot arrondissement. De duur van de sociale vaardigheidstraining varieert in het land van 12 tot 30 uur, de leerstraf seksuele vorming varieert van 15 tot 25 uur. De zwaardere leerstraf Dagtrainingcentrum duurt zelfs 520 uur, boven het maximum van het wetsvoorstel. Een flexibele variant is de leer/werkstraf, waar na een korte basismodule een mix van leren en werken wordt uitgevoerd. Deze straf kan daardoor variëren van 100 tot 480 uur (waarvan maximaal 240 uur werken). Het is noodzakelijk dat landelijk de duur van de verschillende leerstraffen wordt vastgesteld en variaties in de duur worden weggenomen.

Er is de behoefte dat het equivalent in vrijheidsstraf bij een leerstraf standaard wordt vastgesteld. Voor inwerkingtreding van het WO taakstraffen, zal een conferentie worden belegd met Reclassering, Raad, OM, ZM en departement. In deze conferentie kan gesproken worden over de (minimale) tijdsduur van de diverse leerstraffen en een indicatie worden vastgesteld van het equivalent in vrijheidsstraf van iedere leerstraf. Deze indicaties kunnen eventueel in circulaire en bij overzichten van leerstraffen worden opgenomen.

3. Stroomlijning

In de beleidsnota is aangekondigd dat het pakket leerstraffen van beperkte omvang zal zijn en hoogwaardige kwaliteit. Dit betekent dat er stroomlijning zal moeten plaatsvinden. Dilemma daarbij is landelijke uniformiteit versus lokaal goed lopende initiatieven.

Uitgangspunten zijn:

A. Landelijke uniformiteit.

1. Een leerstraf wordt in principe in het hele land aangeboden. Met dien verstande in minimaal alle hofressorten.
2. De leerstraf heeft in het hele land dezelfde naam en vrijwel identieke inhoud.

Dit betekent bijvoorbeeld dat jeugdigen in alle hofressorten terecht moeten kunnen bij een Cashba-achtige voorziening.

B. Beperkt pakket, vooralsnog zijn dat:

1. Voor volwassenen: DTC en leer/werkstraf (waaronder diverse leermodulen).
2. Voor jeugdigen: Sova, Slachtoffer in beeld, Seksuele vorming, Cashba/Kwartaalcursus/CDT

4. Voorstel voor invoering nieuwe leerstraf

Een voorstel voor een experiment met een nieuwe leerstraf voor volwassenen wordt gedaan in het landelijk executieoverleg van het OM. De reclassering is in dit orgaan vertegenwoordigd. Een voorstel voor een nieuwe leerstraf voor jeugdigen wordt gedaan in het landelijk overleg officieren van justitie jeugdzaken. In ieder geval moet bij het voorstel duidelijk zijn dat in het (de) proefarrondissement(en) het OM en ZM

medewerking willen verlenen. Nadat het voorstel is besproken in respectievelijk het landelijk executieoverleg of overleg OVJ's jeugd kan het experiment van start gaan. Het experiment wordt begeleid door een begeleidingscommissie, regelmatig geëvalueerd en afgesloten met een onderzoek naar de resultaten en effectiviteit van de nieuwe straf. Op basis van de evaluaties en onderzoek wordt besloten of de leerstraf een toegevoegde waarde heeft voor het reeds bestaande pakket. Een keurmerk van het departement zoals aangegeven in de beleidsnota taakstraffen past niet in de huidige sturingsvisie. De volgende werkwijze kan worden gevolgd. In het kader van de PenC-cyclus wordt het experiment aangekondigd in het jaarplan of kwartaalverslag, daarbij wordt tevens aangegeven op welke wijze het experiment wordt gefinancierd. Na het einde van het experiment wordt in het kader van de PenC aangegeven op welke wijze de leerstraf landelijke ingevoerd zal worden en structureel zal worden gefinancierd. Zo mogelijk kan dit leiden tot een financiële claim. Op deze wijze heeft het kerndepartement voldoende mogelijkheden een eventuele nieuwe leerstraf te beoordelen op de wenselijkheid ervan. De leerstraf krijgt een structureel karakter als het geaccepteerd wordt in het kader van de PenC-cyclus.

5. Inhoud leerstraffen

Algemeen

Vanuit de ervaringen die zijn opgedaan met de experimenten met leerstraffen moet de inhoud in ieder geval aan de navolgende voorwaarden voldoen.

- het doel van de leerstraf moet duidelijk zijn, in de regel zal gedragsbeïnvloeding één van de doelen zijn.
- in relatie tot het doel van de leerstraf moet de doelgroep gedefinieerd worden.
- de onderdelen van de leerstraf moeten een functie hebben om het doel te bereiken.
- de activiteiten dienen concreet te zijn.
- de gehanteerde methodieken moeten duidelijk zijn.
- eventuele uitsluitingscriteria zullen gedefinieerd moeten worden.
- de leerstraf moet effect hebben, daarbij wordt niet alleen bedoeld het uitblijven van recidive, maar ook vermindering van recidive, verbetering van vaardigheden van veroordeelde, positieve gedragsverandering e.d.

De verplichte onderdelen van een leerstraf mogen vanzelfsprekend niet strijdig zijn met vastgelegde grondrechten als bijv. de vrijheid van godsdienst. Ook uitgangspunten die ten aanzien van (hulpverlenings)methodieken in het algemeen zijn aanvaard dienen in acht te worden gehouden.

Voorts wordt in de meeste leerstraffen in ieder geval aandacht besteed aan het gepleegde delict en de mogelijke gevolgen voor het slachtoffer. Arbeidstoeleiding, d.w.z. de actieve bemiddeling naar werk kan geen onderdeel van een leerstraf zijn, wel de arbeidstraining. Leerstraffen worden in Nederland uitgevoerd, alleen na overleg met het lokale OM kan een deel van de straf in het buitenland plaatsvinden (vb. overlevingstocht in de Ardennen).

Ten behoeve van de zittende magistratuur, het OM, de subsidieverlener en de veroordeelden is het van belang dat de inhoud van de leerstraf duidelijk omschreven moet zijn. Alle leerstraffen worden liefst volgens eenzelfde stramien beschreven. De beschrijving bevat in ieder geval de volgende componenten: (specifieke) doelen van de leerstraf, de tijdsinvestering en de verdeling van de uren per week dat de veroordeelde aanwezig is, een heldere beschrijving van de onderdelen/opdrachten die

moeten worden uitgevoerd, de gehanteerde methodieken, het evt. intern gehanteerde waarschuwingssysteem en de bij de uitvoering van de straf betrokken personen en organisaties.

Belangrijk aspect is dat vast moet staan dat de leerstraf veroordeelden naar verwachting positief zullen beïnvloeden. Voor invoering van de leerstraf moet dit aangetoond zijn door onderzoek. Een korte samenvatting van de effecten wordt opgenomen in de beschrijving van de leerstraf.

6. Kwaliteitstoets

De uitvoeringsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor kwaliteit. Dit wordt mede bereikt door het hanteren van de eisen die gesteld zijn in dit kader, die vastgelegd zullen worden in de toekomstige AMvB. De kwaliteit kan verbeterd worden door op basis van evaluaties leerstrafonderdelen aan te passen. Ook kan extern onderzoek leiden tot aanbevelingen van kwaliteitsverbetering.

De uitvoeringsorganisatie draagt zorg voor de juiste kwalificatie van het personeel, goede opleiding en deskundigheid. Voorts bewaakt zij de continuïteit bij de projecten. De reclassering en de raad houden toezicht op kwaliteit, kwalificaties personeel e.d. indien de leerstraf door een andere organisatie wordt uitgevoerd.