

Vergaderjaar 2018–2019

34 981

Evaluatie Wet voorwaardelijke sancties en Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2019

Met deze brief bied ik uw Kamer mijn beleidsreactie aan op het evaluatieonderzoek inzake de Wet voorwaardelijke sancties en de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen.¹ Het evaluatierapport heb ik uw Kamer per brief d.d. 28 juni 2018 doen toekomen (Kamerstuk 34 981, nr. 1). De Wet voorwaardelijke sancties en de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen zijn in 2012 in werking getreden. Conform de door de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gedane toezegging in het wetgevingsoverleg d.d. 28 maart 2011 (Kamerstukken 32 177, 32 468 en 32 319, nr. 12), is aan het WODC opdracht gegeven beide wetten te (laten) evalueren. De evaluatie richtte zich op de beleidslogica van beide wetten, op de implementatie en uitvoeringspraktijk en op de doeltreffendheid. De evaluatie van de Wet voorwaardelijke sancties heeft betrekking op de oplegging van (deels) voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden op grond van artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht (Sr). De evaluatie van de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen heeft betrekking op de oplegging van vrijheidsbeperkende maatregelen op grond van artikel 38v Sr.

Deze beleidsreactie is samen met de betrokken ketenpartners, waaronder de Raad voor de rechtspraak, opgesteld. Daarmee doe ik tevens de gedane toezegging gestand om in gesprek te gaan met rechters over het opleggen van justitiële voorwaarden. Deze toezegging is gedaan in het debat inzake het rapport van de RSJ over de re-integratie van gedetineerden d.d. 14 februari 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 52, item 3).

¹ Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Stb. 2011, nr. 545) en Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een vrijheidsbeperkende maatregel (Stb. 2011, nr. 546).

De Wet voorwaardelijke sancties

De Wet voorwaardelijke sancties is bedoeld als een belangrijk instrument om criminaliteit en recidive terug te dringen met behulp van een persoonsgerichte aanpak, veelal gericht op gedragsverandering. Het doel van de wet is onder meer het vergroten van de effectiviteit van enerzijds straffen met bijzondere voorwaarden en anderzijds het reclasseringstoezicht. Het doet mij deugd te constateren dat de bevindingen van de onderzoekers in het kader van de evaluatie overwegend positief zijn. Uit de evaluatie komt naar voren dat de Wet voorwaardelijke sancties in een behoefte voorziet en dat de beoogde voorwaarden voor gedragsverandering en recidivevermindering in de praktijk worden toegepast. Uit het evaluatierapport blijkt dat – op hoofdlijnen – de kwantitatieve indicatoren over voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden zich in de door de wetgever beoogde richting ontwikkelen: relatief vaker voorwaardelijke sancties, relatief vaker specificatie van voorwaarden, met een passende proeftijd, zoveel mogelijk op de persoon van de justitiabele toegesneden, met een grotere duidelijkheid over de inhoud van het reclasseringstoezicht en zonder toename van het aantal mislukte toezichten. Doordat de ontwikkeling naar een ruimere toepassing van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden al gaande was, heeft de Wet voorwaardelijke sancties volgens de onderzoekers vooral een bestaande trend bevestigd. In de Wet voorwaardelijke sancties zijn de bijzondere voorwaarden uitgebreid en wettelijk verankerd. De wettelijke verankering van de bijzondere voorwaarden heeft geleid tot een verbetering van de uitvoeringspraktijk, doordat bijzondere voorwaarden concreter en uniformer worden geformuleerd. Dit komt volgens het rapport ten goede aan het reclasseringstoezicht. De Wet voorwaardelijke sancties voorziet verder in een behoefte aan maatwerk.

De onderzoekers zien echter ook ruimte voor verbetering ten aanzien van de dadelijke tenuitvoerlegging van de bijzondere voorwaarden en de snelle en daadkrachtige reactie op overtredingen.

De Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen

De Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen heeft de sanctiemogelijkheden van de rechter verruimd en introduceerde de mogelijkheid voor de rechter om een meldplicht, gebiedsverbod of contactverbod als maatregel (art. 38v Sr) op te leggen. Per 1 juli 2015 is daaraan ook het locatiegebod toegevoegd. Doel van de wet is een aanvullend instrumentarium te bieden voor situaties waarin de rechter van oordeel is dat een gebiedsverbod, contactverbod, meldplicht of locatiegebod aangewezen is als reactie op een strafbaar feit, maar deze vrijheidsbeperking niet effectief als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd. Zo kan bijvoorbeeld bij relatief lichte delicten bij voorbaat al duidelijk zijn dat de bijzondere voorwaarde niet het gewenste effect zal hebben, omdat de strafbedreiging die resteert bij overtreding van de voorwaarde te klein is om als «stok achter de deur» te dienen ten behoeve van naleving. De maatregel kan worden opgelegd in alle gevallen waarin de rechter oordeelt dat deze passend is vanuit het oogpunt van de bescherming van de leefomgeving van burgers of de bescherming van slachtoffers of getuigen. De Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen wordt – conform de verwachting van de wetgever – weinig toegepast, maar voorziet volgens het onderzoek wel in een behoefte. Vanwege het subsidiaire karakter van de vrijheidsbeperkende maatregel ten opzichte van de voorwaarden die kunnen worden gesteld bij voorwaardelijke veroordeling, was de verwachting van de wetgever dat de maatregel in de praktijk waarschijnlijk aan een beperkt aantal personen zou worden opgelegd. Met name voor officieren van justitie en rechters die ervaring hebben met het

vorderen en opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen is de meerwaarde ervan evident.

Ook hier zien de onderzoekers evenwel ruimte voor verbetering. De rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel zou een relatief onbekende sanctiemodaliteit zijn. De toepassing ervan kan volgens de onderzoekers mogelijk worden bevorderd door de meerwaarde ervan onder de aandacht te brengen van de betrokken ketenpartners. Bovendien zouden deze maatregelen volgens de onderzoekers aan meerwaarde kunnen winnen indien zij tussentijds gewijzigd zouden kunnen worden.

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten zijn door de onderzoekers voorstellen geformuleerd ter verbetering van de toepassing van de Wet voorwaardelijke sancties en de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen. De voorstellen hebben betrekking op de uitvoeringspraktijk en de wetgeving. Deze door de onderzoekers voorgestelde verbeterpunten geef ik hieronder in cursief weer, gerangschikt naar de wet waarop ze betrekking hebben, steeds gevolgd door een reactie.

Verbeterpunten met betrekking tot de Wet voorwaardelijke sancties

«In uitzonderingsgevallen is het onvermijdelijk dat de rechter bijzondere voorwaarden oplegt zonder voorafgaand advies van de reclassering. In deze gevallen is het nodig dat de rechter expliciet motiveert waarom hij tot oplegging van reclasseringstoezicht en bijzondere voorwaarden overgaat. Door expliciete motivering krijgt de reclassering aanknopingspunten voor het toezicht.»

De Raad voor de rechtspraak heeft in reactie op het evaluatierapport aangegeven dat de motivering van de strafoplegging de aandacht heeft van de Rechtspraak. De Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR), het opleidingsinstituut van de Rechtspraak en het openbaar ministerie (OM), is in 2018 gestart met de eerste module van een nieuwe leergang strafmotivering voor rechters en juridisch medewerkers. Daarnaast is het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) van de Rechtspraak een project gestart, gericht op de tijdige aanlevering van verwerkbare vonnissen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de daarin opgenomen rechterlijke beslissingen. In het project wordt onder meer gekeken naar de formulering van op te leggen voorwaarden: is die formulering zodanig dat de voorwaarde ook ten uitvoer kan worden gelegd? En zo nee, welke verbeteringen zijn mogelijk? Door te werken met landelijke bouwstenen voor de zogeheten dictumteksten wordt geprobeerd tot een zo uniform mogelijke en voor tenuitvoerlegging vatbare formulering van voorwaarden te komen. Op deze manier wordt gewerkt aan het door de onderzoekers geconstateerde verbeterpunt.

«De formele verantwoordelijkheid voor het toezicht ligt bij het OM; in de praktijk is dat soms minder duidelijk. Het zou beter zijn als de formulering over de duur van het toezicht «zo lang als de reclassering dat nodig acht» wordt veranderd in «zolang het OM dat nodig acht.»»

Uit het rapport blijkt dat de reclassering, het OM en de Rechtspraak het wenselijk vinden dat de reclassering flexibiliteit behoudt bij de uitoefening van het reclasseringstoezicht. De onderzoekers stellen dat dit in de praktijk door de Rechtspraak wordt gerealiseerd door bijvoorbeeld de toevoeging «toezicht zo lang de reclassering dat nodig acht» in het vonnis op te nemen. In het rapport wordt aangegeven dat deze zinsnede de reclassering de vrijheid geeft om gedurende het toezicht, al dan niet na overleg met het OM, in te spelen op de ontwikkeling van het gedrag van de

justitiabele door bijvoorbeeld het toezicht vroegtijdig positief te beëindigen. Daarnaast is het zo dat, na inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stb. 2017, nr. 82), ook de Minister in bepaalde gevallen tijdens de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf of maatregel een wijziging in het reclasseringstoezicht kan bevelen. Ik heb ketenpartners gevraagd met elkaar in gesprek te gaan om waar nodig te voorzien in een verdere verduidelijking van verantwoordelijkheden bij de vroegtijdige positieve beëindiging van het toezicht.

«De rechter-commissaris toetst de voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie (VTUL) in de praktijk dikwijls aan een gevaarscriterium en niet (alleen) aan het recidiverisico. Toetsing in overeenstemming met het doel van de wet zou vaker moeten gebeuren.»

Deze aanbeveling richt zich exclusief op de Rechtspraak. Het evaluatierapport, inclusief deze aanbeveling, is door de Raad voor de rechtspraak onder de aandacht gebracht van de rechters-commissarissen.

«De algemene voorwaarde van «verplicht reclasseringstoezicht» scheidt verwarring, omdat deze niet altijd van toepassing is (alleen in geval gedragsbeïnvloedende voorwaarden zijn opgelegd of gedragsbeperkende voorwaarden in combinatie met elektronisch toezicht). Daarnaast is door de wetgever niet geëxpliciteerd wat «meewerken aan reclasseringstoezicht» inhoudt. Deze algemene voorwaarde kan daarom beter worden geschrapt. Maar mogelijk wordt met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen al in voldoende mate tegemoetgekomen aan het knelpunt.»

Verplicht reclasseringstoezicht is slechts aan de orde wanneer bijzondere voorwaarden zijn opgelegd én de rechter een reclasseringsinstelling opdracht heeft gegeven toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden (artikel 14c, derde lid, onder b, jo. artikel 14d Sr). Met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen wordt het de Minister die een reclasseringsinstelling opdracht geeft toezicht te houden indien de rechter reclasseringstoezicht heeft bevolen. Het OM of de Minister kan dan ook ambtshalve een opdracht tot reclasseringstoezicht geven. Het evaluatierapport en de verbeterpunten zijn, zoals reeds aangegeven, door de Raad voor de rechtspraak onder de aandacht gebracht van de gerechten.

Zoals de onderzoekers zelf aangeven in het rapport, wordt met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen verduidelijkt wat moet worden verstaan onder «meewerken aan reclasseringstoezicht». Artikel 14c, derde lid, onder b, Sr wordt zodanig gewijzigd dat de veroordeelde aan wie een bijzondere voorwaarde is opgelegd, naast het verlenen van medewerking aan huisbezoeken, ook verplicht wordt zich bij de reclassering te melden zo vaak en zo lang als de reclassering dat noodzakelijk acht. Deze zinsnede is toegevoegd op advies van de reclasseringsinstellingen, ter verduidelijking van de verplichting tot medewerking.

«Voor VTUL is de zittingstermijn bepaald op maximaal 30 dagen. Het zou goed zijn als ook een zittingstermijn wordt bepaald voor de TUL-zitting. Nu hebben deze in de regel minder prioriteit bij het inplannen.»

Een voortvarende en zorgvuldige reactie op overtreding van bijzondere voorwaarden draagt bij aan de effectiviteit van de interventies die worden opgelegd. De onderzoekers signaleren dat de termijn voor de TUL-zitting in de praktijk een knelpunt is voor de reclassering. De TUL-zitting is de zitting waarop de vordering tot tenuitvoerlegging wordt behandeld. De reclassering geeft in principe invulling aan het reclasseringstoezicht,

totdat de rechter de tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk deel van de sanctie heeft bevolen. De onderzoekers constateren dat het na de indiening van de TUL-vordering lang duurt voordat een zaak weer op zitting komt. De verkorting van deze termijn is inmiddels opgepakt door de Rechtspraak door wijziging van het Landelijk strafprocesreglement. In het nieuwe Landelijk strafprocesreglement, dat 1 januari 2019 in werking is getreden, is opgenomen dat een TUL-vordering binnen dertig dagen na indiening van de vordering op zitting dient te worden behandeld. De genoemde wijziging is in lijn met de aanbeveling van de onderzoekers.

«Over de aanpassing van de criteria voor dadelijke tenuitvoerlegging (DUT) zijn de meningen van OM en ZM verdeeld. Een bredere toepassing van de DUT wordt in sommige situaties gewenst geacht, maar wringt met de proportionaliteit vanwege de inbreuk op de rechten van justitiabelen. De respondenten vinden het belangrijk dat de wetgever zich uitspreekt over de mogelijkheid van VTUL bij DUT, zoals de wetgever wel heeft gedaan bij de toepassing van vervangende hechtenis bij vrijheidsbepalende maatregelen die dadelijk uitvoerbaar zijn bevolen.»

Dadelijke tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden die door de rechter zijn opgelegd bij een voorwaardelijke straf (DUT) is mogelijk «indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen» (artikel 14e Sr). Dit is het gevaarscriterium. Het uitgangspunt van het Nederlands strafproces is dat een straf niet ten uitvoer kan worden gelegd zolang zij nog niet onherroepelijk is geworden. De achterliggende gedachte is dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat ten aanzien van verdachten onherstelbare maatregelen worden genomen. De tenuitvoerlegging van een straf kan immers niet altijd ongedaan worden gemaakt als deze later onterecht blijkt te zijn opgelegd. De dadelijke tenuitvoerlegging van de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke straf is een uitzondering op deze regel. Uit het rapport komt naar voren dat er voorstanders zijn om het gevaarscriterium voor de voorwaardelijke veroordeling gelijk te trekken met de bepaling die ziet op de dadelijke uitvoerbaarheid van artikel 38v Sr (de Wet rechterlijke vrijheidsbepalende maatregelen). Hier is het criterium «indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen», wat minder strikt. Van belang is dat een opgelegde straf en de (ordehandhavende) strafrechtelijke maatregel van doel verschillen. De rechterlijke vrijheidsbepalende maatregel beoogt in principe overlastgevende situaties te beëindigen, die zijn ontstaan doordat de verdachte strafbare feiten pleegt. Bij de strafrechtelijke maatregel hoeft de ernst van het strafbare feit niet bepalend te zijn voor de duur en de inhoud van de maatregel. Bepalend is het maatschappelijk belang om de geschonden rechtsorde te herstellen. Straf is niet het doel van de strafrechtelijke maatregel. Een bredere toepassing van de DUT door aanpassing van het gevaarscriterium in het kader van de voorwaardelijke straf zou op gespannen voet staan met de rechten van de justitiabele. Het kan immers zijn dat de justitiabele in hoger beroep een andere straf krijgt of wordt vrijgesproken. Om die reden acht ik een wetswijziging in het kader van de DUT bij een voorwaardelijke sanctie niet wenselijk.

Daarnaast wordt in het rapport aangegeven dat de respondenten het belangrijk vinden dat de wetgever zich uitspreekt over de mogelijkheid van VTUL bij DUT. In het arrest van de Hoge Raad in kwestie (ECLI:NL:HR:2017:3186) is vastgesteld dat in geval van overtreding van dadelijk uitvoerbare voorwaarden toepassing van de artikelen 14fa en 77cca Sr (voorlopige tenuitvoerlegging) niet toegelaten is, totdat de

uitspraak waarbij de voorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd onherroepelijk is geworden. Het is op grond van de jurisprudentie dus niet mogelijk om de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf te vorderen bij overtreding van de opgelegde bijzondere voorwaarden wanneer de uitspraak waarbij de voorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd nog niet onherroepelijk is. De achterliggende gedachte is dat de verdachte in hoger beroep zou kunnen worden vrijgesproken.

Het is op grond van de wet dus wel mogelijk – ondanks een hangend hoger beroep – te starten met het toezicht en de bijzondere voorwaarden (bijvoorbeeld gericht op zorg of gedragsinterventies), hetgeen een verbetering is waar het gaat om adequaat optreden. Gelet op het feit dat de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke vrijheidsstraf achteraf niet ongedaan kan worden gemaakt als deze later onterecht blijkt te zijn opgelegd, acht ik VTUL bij DUT onwenselijk. Indien een in eerste aanleg veroordeelde hoger beroep aantekent en in afwachting van het hoger beroep een bijzondere voorwaarde overtreedt, zal het hof in hoger beroep waarschijnlijk niet geneigd zijn alsnog een voorwaardelijke straf op te leggen. Er is voor de justitiabele dus wel degelijk een stok achter de deur om zich aan de (dadelijk uitvoerbare) bijzondere voorwaarden te houden.

Project Vonnisvoorstel en versnelde berechting

In het licht van deze evaluatie hecht ik eraan te benadrukken dat er wordt geëxperimenteerd met alternatieve benaderingen voor het vinden van snelle en op de positie van de verdachte toegespitste strafmodaliteiten in de voorwaardelijke sfeer. Zo is het OM in het kader van het traject Koers en kansen voor de sanctie-uitvoering van start gegaan met het project «vonnisvoorstel en versnelde berechting». Dit draagt bij aan een op maat gesneden interventie en aan het voorkomen van recidive. Het streven is om in korte tijd te komen tot voorwaardelijke veroordeling en snelle tenuitvoerlegging bij overtreding van de voorwaarden. In dit kader wordt gestreefd naar dadelijk beschikbare zorg voor wie daar ontvankelijk voor is en snelle tenuitvoerlegging voor degene die de aangeboden zorg mijdt. Binnen de huidige formele en wettelijke kaders wordt verder gezocht naar een vereenvoudigde en snelle procedure voor bekende verdachten.

Verbeterpunten met betrekking tot de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen

»De wijziging van opgelegde vrijheidsbeperkende maatregelen is niet mogelijk. De meerwaarde van vrijheidsbeperkende maatregelen zou volgens respondenten in het onderzoek toenemen als deze, net als bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke sanctie, gedurende de looptijd kunnen worden gewijzigd.«

De onderzoekers bepleiten om meer maatwerk te kunnen leveren gedurende de uitvoering van de rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen, bijvoorbeeld door een gebiedsverbod te kunnen aanpassen na verhuizing van het slachtoffer indien een slachtoffer dat wenst. Op dit moment wordt er onderzoek verricht in opdracht van het WODC onder slachtoffers en professionals over de effectiviteit van de Nederlandse strafrechtelijke beschermingsbevelen. Oplevering van dit onderzoek wordt begin april 2019 verwacht. Ik zal deze aanbeveling betrekken bij deze bredere analyse van de effectiviteit van beschermingsbevelen.

«Over de meerwaarde van de vrijheidsbeperkende maatregel zijn de meningen verdeeld in de arrondissementen. Dit is mogelijk gerelateerd aan het feit dat de vrijheidsbeperkende maatregel een relatief onbekende sanctiemodaliteit is. De toepassing van de maatregel kan mogelijk worden bevorderd door de meerwaarde van de vrijheidsbeperkende maatregel onder de aandacht te brengen van de betrokken ketenpartners (de vervangende hechtenis als stok achter de deur, de herhaaldelijke toepassing van de vervangende hechtenis, het toezicht door de politie, het minder strikte gevaarscriterium van de DUM (dadelijk uitvoerbare maatregel)).»

Uit het onderzoek blijkt – zoals hierboven aangehaald – dat voor officieren van justitie en rechters die de vrijheidsbeperkende maatregel in de praktijk hebben toegepast de meerwaarde evident is. Omdat is gebleken dat de maatregel in een behoefte voorziet, is het rapport onder de aandacht gebracht van de Rechtspraak en het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie zal een kort memorandum met de belangrijkste conclusies van dit onderzoek ten aanzien van de vrijheidsbeperkende maatregel en de meerwaarde ervan verspreiden onder officieren van justitie en medewerkers die hen inhoudelijk ondersteunen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker