

Vergaderjaar 2010–2011

32 551

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijkgebieds- of contactverbod)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 19 juli 2011

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij beoordelen het positief dat met dit wetsvoorstel voor de strafrechter het strafrechtelijk instrumentarium wordt aangevuld met de mogelijkheid om een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldplicht op te leggen dan wel een combinatie daarvan. Zij hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat gebieds- en contactverboden en meldingsplichten een rol kunnen spelen in het voorkomen van strafbare feiten en het beveiligen van de samenleving, respectievelijk concrete personen. Het wetsvoorstel opent hiertoe nieuwe mogelijkheden en biedt een aanvulling op reeds bestaande mogelijkheden in het civiele recht, het bestuurs- en het strafrecht. Wel hebben deze leden nog enige vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De opname van een contactverbod, gebiedsverbod en meldplicht in het Wetboek van Strafrecht (WvSr) beschouwen deze leden als een nuttige aanvulling op het maatregelenarsenaal dat de rechter thans ter beschikking staat, alsmede op de bestuursrechtelijke mogelijkheden. Zij hebben echter nog wel enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (voorzitter), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (vice-voorzitter), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GroenLinks), De Lange (OSF), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD).

De leden van de **SP**-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Al jaren is volgens deze leden een van de problemen van het strafrecht dat alles te lang duurt, waardoor de straf aan effectiviteit inboet. Dit wetsvoorstel zet weer een stapje op weg naar meer «lik-op-stuk» beleid, met alle gevaren van dien overigens, vinden zij. Uitvoerbaarheid bij voorraad is namelijk in het geheel niet vanzelfsprekend in het strafrecht. Het is aan de strafrechter om hierover te oordelen. Deze leden hebben er vertrouwen in dat het criterium – ernstig gevaar voor herhaling – door de rechter adequaat zal worden gewogen. Zij constateren dat de behandeling in de Tweede Kamer de nodige helderheid heeft gebracht. Desondanks hebben deze leden nog een paar vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel, maar zijn vooralsnog niet overtuigd van de meerwaarde ervan. Ze constateren dat het voorstel opnieuw enkele modaliteiten toevoegt aan het strafrechtelijk instrumentarium, terwijl toepassing van al bestaande modaliteiten en van enkele bestuursrechtelijke instrumenten hetzelfde effect zou kunnen hebben. Zij hebben derhalve nog een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit voorstel. Op zichzelf genomen onderschrijven zij de strekking daarvan, dat wil zeggen de introductie van een door de rechter op te leggen vrijheidsbeperkende maatregel als middel om een herhaling van strafbare feiten te voorkomen. Niettemin hebben zij behoefte om over een enkel aspect van meer algemene aard met de regering van gedachten te wisselen.

2. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie steunen het doel van het terugdringen van criminaliteit, waaronder recidive. Zij achten dit van belang zowel voor slachtoffers en de samenleving, als ook voor effectieve inzet van overheidsinstanties en voor de persoon van de dader zelf. Tegelijk erkennen deze leden dat dit niet met een enkel wetsontwerp bereikt kan worden. Recidivecijfers – zoals gepresenteerd bij een eerder wetsvoorstel bijvoorbeeld – zijn hoog. In dit licht en mede in het licht van de opmerkingen van de Raad van State¹ over «samenhang en consistentie van het strafrechtelijk sanctiestelsel», zijn deze leden benieuwd naar de visie van de regering op de rol van het strafrechtelijk sanctiestelsel bij het terugdringen van recidive en meer principieel naar de visie van de regering op de mogelijkheden en beperkingen van het (straf)recht in dit verband. Waar ziet de regering buiten het (straf)recht reële mogelijkheden de beoogde doelstellingen te bereiken?

Tijdens de voorafgaande behandeling is de vraag opgeworpen naar «verschuivingsverschijnselen» in de zin dat gedrag dat beoogd te worden voorkomen, met het opleggen van een maatregel zich verplaatst (met name bij gebiedsverboden). De leden van de CDA-fractie vragen de visie en inschatting van de regering over mogelijke verschuiving tussen naar inhoud vergelijkbare bijzondere voorwaarden² en de maatregelen van dit wetsvoorstel. Immers, naar mate het pakket gedragsbeïnvloedende voorwaarden strenger of zwaarder wordt, zal de bereidheid tot succesvolle medewerking mogelijk minder worden, met als gevolg dat meer naar het type maatregelen van dit wetsvoorstel zal worden gegrepen.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 4, p. 3.

² Wetsvoorstel 32 319 (wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling).

De leden van de CDA-fractie merken op dat de toelichting op het voorstel vermeldt dat «onderzoek wordt gedaan naar meer ingrijpende zelfstandige beperkende maatregelen, zoals ter zake van een reisverbod,

een verbod vrijwilligerswerk te verrichten en een verhuisplicht».¹ Kunnen maatregelen als deze nu al worden opgelegd, bijvoorbeeld als bijzondere voorwaarde? Kan op grond van het onderhavige wetsvoorstel ook een reisverbod worden opgelegd?

De leden van de **PVV**-fractie constateren dat nadrukkelijk is gekozen voor een vormgeving als maatregel en niet als straf. Daarbij is de bescherming van de maatschappij voorop gesteld. Hoewel deze leden zich in dat uitgangspunt kunnen vinden, achten zij het niet uitgesloten dat de maatregel in kwestie al vrij snel een punitief karakter krijgt. Zeker gelet op de behoorlijke maximale duur van twee jaar en de mogelijkheid maatregelen te combineren, zelfs in situaties waarin de rechter veroordeelt zonder strafoplegging. Graag ontvangen deze leden een toelichting op de verhouding tussen de punitieve en preventieve elementen van de bij onderhavig wetsvoorstel voorgestelde maatregelen.

Wat de leden van de **SP**-fractie volledig missen bij dit zoveelste instrument om overlast te beteugelen, is een analyse van de oorzaken van de door de gemiddelde Nederlander aanhoudend ervaren overlast en daarmee parallel een overzicht van mogelijke oplossingen. Straf lost zelden een probleem op, daar is voldoende onderzoek naar gedaan. Straf is onmisbaar, maar werkt niet zonder flankerend beleid, aldus deze leden. Over dat zo noodzakelijke flankerende beleid lezen zij echter niets. Zij lezen wel in de suppletoire begroting² dat de gemeenten geen «Montfrans-gelden» meer krijgen. De commissie-Montfrans deed in 1994 in haar rapport «met de neus op de feiten»³ onderzoek naar de achterliggende problematiek van jeugdcriminaliteit. De commissie adviseerde om primair in te zetten op een pedagogische aanpak. De gemeentes kregen hiervoor geld. De leden van de SP-fractie zouden graag weten of er is nagedacht over de vraag waarom jongeren overlast bezorgen. Moet de regering dat niet eerst weten en oplossen vóórdát ze nog meer strafrechtelijke maatregelen optuigt? Deze leden vragen of het bijvoorbeeld zou kunnen dat jongeren weinig uitzicht hebben op participatie in de samenleving door schooluitval of werkloosheid. Of zou het mogelijk zijn dat jongeren nergens terecht kunnen om met vrienden onder elkaar te zijn – waar op hun leeftijd veel behoefte aan is – omdat zij krap behuisd zijn en er geen buurthuis is om die mogelijkheid te bieden? Zou het wellicht zo kunnen zijn dat ouders de greep op hun kind verloren zijn, terwijl de leerkracht niet meer de mogelijkheid geboden wordt om zich in te laten met een individueel kind, vanwege werkdruk en het gebrek aan visie van de school (ook wel: leerfabriek)? Deze leden vrezen dat deze nieuwe maatregel enkel een korte termijn effect zal hebben, terwijl voor een blijvend «veiliger Nederland», waarop dit kabinet graag hamert, heel andere maatregelen op het terrein van onderwijs, jeugdwerkloosheid, sociale leefomgeving (herinrichting ervan) en participatie dringend geboden zijn.

De jeugdcriminaliteit is de afgelopen jaren stelselmatig teruggelopen mede dankzij het ingezette beleid, onder andere gebaseerd op de «Montfrans-visie» en «Montfrans-gelden». Is de regering het met deze leden eens dat het optuigen van meer strafrecht tegelijk met het afbreken van flankerend beleid, tegengestelde bewegingen zijn die per saldo Nederland wel eens onveiliger zouden kunnen maken? Zo nee, waarom niet?

De leden van de **GroenLinks**-fractie menen dat een maatregel ter voorkoming van een inbreuk op de openbare orde of een strafbaar feit, pas gerechtvaardigd is als voldoende is onderbouwd dat de kans op een dergelijke inbreuk of strafbaar feit aanzienlijk is, en de ernst van de inbreuk in verhouding staat tot de maatregel. Deelt de regering deze

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 5.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 609 VI, nr. 2, p.

7.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 1993/94, 21 980, nr. 28 (ter inzage gelegd bij de afdeling CIP van de Tweede Kamer).

mening? Zo ja, tot op welke hoogte moet deze kans op de inbreuk aannemelijk worden gemaakt? Graag een reactie.

3. Mogelijkheden vrijheidsbeperkende maatregelen

Het civiele recht biedt benadeelden de mogelijkheid om, in het geval er sprake is van een onrechtmatige daad op grond van artikel 6:162 BW, de rechter te verzoeken een gebiedsverbod of een contactverbod op te leggen. In het kader van de handhaving van de openbare orde kan de burgemeester in de eigen gemeente gebiedsverboden opleggen (artikel 172, derde lid en artikel 172a Gemeentewet). Art. 172a, derde lid, van de Gemeentewet geeft een samenloopregeling als er eveneens sprake is van strafbare feiten en er samenloop kan optreden met de bevoegdheid van de Officier van Justitie om een gedragsaanwijzing te geven aan een verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan (artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering (WvSv)). In het kader van de wet «tijdelijk huisverbod» kan de burgemeester een contact- of huisverbod opleggen. Onderhavig wetsvoorstel biedt de strafrechter de mogelijkheid een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen (artikel 38v t/m ij van het WvSr). Bestaat niet de vrees dat de mogelijkheden voor het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen onoverzichtelijk worden? Zal voor de samenleving voldoende duidelijk zijn wanneer, wie, welke maatregel, in welk geval, voor welke termijn kan opleggen? De leden van de **VVD**-fractie stellen deze vragen, omdat naar hun mening voorkomen dient te worden dat in de samenleving mogelijk onvrede ontstaat vanwege onbegrip over aard, inhoud en achtergrond van een aan een persoon daadwerkelijk opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel.

De leden van de **CDA**-fractie waarderen het overzicht van de uiteenlopende vrijheidsbeperkende maatregelen in de nota naar aanleiding van het verslag. Kan de regering dit aanvullen door een overzicht te bieden van de maatregelen die overwogen worden, dan wel in het verschiep liggen?

Kan de regering voor de leden van de **GroenLinks**-fractie schetsen in welke situatie zij meent dat de bestaande mogelijkheden binnen het strafrechtelijk (en bestuursrechtelijk) instrumentarium niet afdoende zijn? Kan de regering duidelijk maken welke soort strafbare feiten zij met dit wetsvoorstel wil voorkomen? Denkt zij vooral aan lichte overtredingen – die soms lastig te bewijzen zouden zijn – of juist aan zaken als huiselijk geweld en zedendelicten? Voorzien de bevoegdheden van de burgemeester niet in de behoefte wat betreft de eerste categorie, en een combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke bevoegdheden in de tweede categorie? In de memorie van toelichting¹ en in de nota naar aanleiding van het verslag² is er wel een overzicht gegeven van de reeds bestaande modaliteiten, maar ontbreekt er een duidelijke visie op de samenhang tussen al deze modaliteiten. Kan de regering alsnog ingaan op haar visie, wanneer toepassing van welke maatregel of sanctie de voorkeur verdient en op welke wijze ze elkaar aanvullen?

De leden van de **D66**-fractie hebben begrepen dat de regering met dit voorstel beoogt het strafrechtelijk instrumentarium te verruimen en te completeren. Daarmee neemt het aantal modaliteiten om recidive van strafrechtelijke feiten te voorkomen verder toe, waar in de afgelopen jaren het aantal gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende interventies al in niet onaanzienlijke mate is gestegen. Daarnaast is in de afgelopen jaren ook een begin gemaakt met de uitbreiding van het aantal bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, in het bijzonder ook bevoegdheden voor de burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 6.

Deze cumulatie van wetgeving roept een veelheid aan gedifferentieerde modaliteiten van sanctionering en handhaving in het leven. De Raad van State sprak in dit verband al over een «fragmentatie van het sanctiestelsel».¹ In die zin kunnen deze leden wel begrip opbrengen voor de suggestie van de Raad van State om in het licht van de recente en voorgenomen wetgeving met uiteenlopende sanctiefiguren, een heroriëntatie te plegen op de interne samenhang en consistentie van het strafrechtelijke sanctiestelsel. Zij hebben echter gemerkt dat de regering tot dusver weinig behoefte toont om in brede zin te reflecteren op de ontwikkeling van het straf(proces)recht in het afgelopen decennium. In dat verband rijst de vraag of de focus van de regering niet al te eenzijdig gericht is op een repressieve aanpak van de criminaliteit, en of de zorg voor de waarborging van een evenwichtige rechtsorde aan belang heeft ingeboet. Gelet op de cruciale plaats en functie van het straf(proces)recht binnen de rechtsorde zou er naar de mening van de leden van de D66-fractie alle reden zijn eens op een fundamentele wijze naar die ontwikkeling te kijken. In dat verband zou het goed zijn als de regering op grond van de uitkomsten van dat onderzoek een perspectief zou bieden voor de verdere inrichting van dit rechtsgebied. Graag vragen deze leden de regering een gemotiveerde reactie te geven op deze suggestie.

De leden van de D66-fractie hebben meer in het bijzonder nog eens gekeken naar de plaats van de nieuw voorgestelde maatregel in het geheel van vrijheidsbeperkende interventies. Zo is recentelijk de zogeheten «Voetbalwet» in werking getreden, die zich nadrukkelijk richt op de aanpak van maatschappelijke overlast en voor dat doel aan de burgemeester en de officier van justitie de mogelijkheid biedt vergelijkbare gedragsverplichtingen op te leggen zoals gebiedsverboden, samenscholingsverboden, groepsverboden en meldplichten. Hoewel deze leden begrijpen dat er in juridisch opzicht een fundamenteel verschil bestaat tussen strafrechtelijke instrumenten ter handhaving van de rechtsorde en bestuursrechtelijke instrumenten ter handhaving van de openbare orde, bestaan er ontegenzeggelijk ook overeenkomsten tussen deze bevoegdheden, zeker in het rechtsbewustzijn van de rechtsgenoten. Uiteraard kan en zal er ook in bepaalde omstandigheden sprake zijn van toepassingen die in elkaars verlengde liggen, dan wel aanvullend ten opzichte van elkaar zijn. Niet uitgesloten is echter, dat zich in de praktijk gevallen van overlap en/of samenloop voordoen. Op zichzelf genomen bestaan er de nodige samenloopregelingen, maar de vraag blijft in hoeverre de in ontwikkeling zijnde en cumulerende vrijheidsbeperkende maatregelen een effectief en samenhangend geheel blijven vormen voor justitiële en bestuurlijke ambtsdragers om proportioneel in te grijpen bij ongewenst gedrag. Graag vragen zij de regering nog eens nader op dit punt in te gaan.

4. Wetstechnische aspecten

De Raad van State heeft aandacht gevraagd voor het karakter van «maatregel» van de voorgestelde mogelijkheid tot vrijheidsbeperking. Volgens de Raad van State draagt de «kwalificatie als maatregel (...) bij aan de vervaging van het onderscheid tussen straffen en maatregelen en de afname van de betekenis ervan».¹ Kan de regering expliciet op deze stelling ingaan en mede in dat licht aan de leden van de **CDA**-fractie de keus voor de kwalificatie als «maatregel» toelichten?

De leden van de **GroenLinks**-fractie delen de mening van de Raad van State dat dit wetsvoorstel het onderscheid tussen het begrip «maatregel» en het begrip «sanctie» doet vervagen.¹ Deelt de regering de mening van deze leden dat een maatregel aan minder rechtsbeschermende

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 4, p. 2.

waarborgen hoeft te voldoen, onder andere omdat er minder eisen worden gesteld aan de relatie van de inhoud van de maatregel en de ernst van het delict of de mate van schuld, en omdat het louter ter preventie kan worden opgelegd? Is de regering het met deze leden eens dat de «maatregel» een materieel strafkarakter draagt, althans kan dragen? Ziet de regering het risico dat naast de strafrechtelijke veroordeling, de maatregel wordt aangegrepen ter voorkoming van bepaalde feiten die onvoldoende bewezen kunnen worden om een sanctie te rechtvaardigen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke waarborgen kunnen voorkomen dat dit middel te lichtvaardig of oneigenlijk wordt aangewend?

Artikel 9a van het WvSr biedt de rechter de mogelijkheid om te veroordelen zonder een straf of maatregel op te leggen, in verband met de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader, de omstandigheden waaronder het feit is begaan of de omstandigheden die zich nadien hebben voorgedaan. De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering hoe de mogelijkheid tot het opleggen van een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht, zich verhoudt tot een veroordeling zonder straf. Immers, als om welke reden dan ook, geen straf gerechtvaardigd is, waarom dan toch een ingrijpende vrijheidsbeperkende maatregel? Graag een reactie van de regering.

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat een maatregel slechts kan worden opgelegd indien de rechter de verdachte tevens veroordeelt wegens een strafbaar feit. Kan de regering aangeven tot op welke hoogte de maatregel of het te voorkomen gedrag, in verband moet staan met het strafbare feit waarvoor de verdachte is veroordeeld? Als er geen verband is vereist, wat is dan de ratio van de vereiste combinatie van een maatregel en een veroordeling? Als de wetgever wel een verband heeft beoogd, op welke wijze is dit vereiste dan verankerd?

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Wanneer de strafrechter een vrijheidsbeperkende maatregel oplegt, is het van belang dat er toezicht wordt gehouden op de naleving van de maatregel door degene aan wie de vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd. De leden van de **VVD**-fractie vragen of daarvoor voldoende capaciteit bij de politie bestaat. Of wordt wellicht aan andere toezichthoudende instanties gedacht? Zo ja, welke? Of zal de strafrechter een dergelijke maatregel pas dan opleggen, wanneer hij zich eerst ervan heeft vergewist dat er voldoende politiecapaciteit aanwezig is om toezicht te houden? Is daarvoor een overlegmogelijkheid voorzien? Wanneer vervolgens zou blijken dat er structureel onvoldoende politiecapaciteit is om toezicht te houden op degenen aan wie de strafrechter voornemens is een dergelijke maatregel op te leggen, zou het er feitelijk op kunnen neerkomen dat de mogelijkheid om de desbetreffende maatregelen op te leggen illusoir is. Hoe ziet de regering dit?

Hoe ziet de regering de mogelijkheid voor de strafrechter om een gebiedsverbod op te leggen aan een of meer verdachten, in de wijk waarin betrokkenen woonachtig zijn, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie. Betekent dit niet een extra druk op de toezichthoudende mogelijkheden van de politie, teneinde te bewerkstelligen dat betrokkene(n) enerzijds wél toegang kunnen krijgen tot hun woning, maar anderzijds niet die delen van de woonwijk betreden – bijvoorbeeld een plein(tje) voor de deur van de woning – waarvoor het gebiedsverbod van toepassing is? Of kan het gebiedsverbod een dusdanige reikwijdte hebben dat betrokkene gedurende de duur van het gebiedsverbod niet meer in de wijk woonachtig kan zijn? Graag een reactie van de regering.

De uitvoering van de voorgestelde maatregelen, alsmede die voortvloeien uit wetsvoorstel 32 319¹ en andere vrijheidsbenemende interventiemogelijkheden, legt naar verwachting van de leden van de **CDA**-fractie, wegens kwantiteit maar ook wegens complexiteit van het totaal, een flink beslag op handhavingsinstanties. Voor het bereiken van de met de voorstellen nagestreefde doelen en voor het vertrouwen van de burger in het stelsel, is het van groot belang dat eenmaal opgelegde ge- en verboden worden gehandhaafd. Kan de regering toelichten waarom zij ervan uitgaat dat handhaving van dergelijke maatregelen geen problemen zal opleveren?

De leden van de **SP**-fractie willen hun zorg uitspreken over de almaar uitdijende bevoegdheden van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht, terwijl er tegelijkertijd op hun budgetten fors wordt bezuinigd, of in elk geval niet wordt geïnvesteerd.

6. Vrijheidsbeperkende maatregelen

Duur en aard van de maatregelen

De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering waarom gekozen is voor een maximale duur van twee jaar? Waarom niet meer? Waarom niet minder? In dit kader speelt ook de aard van de maatregel een rol. Deze leden hebben de indruk dat het voldoen aan de ene maatregel wel eens lichter zou kunnen vallen dan het voldoen aan de andere. Het voldoen aan een meldplicht gedurende twee jaar zou wel eens zwaarder kunnen uitpakken dan een contact- of gebiedsverbod voor diezelfde periode. Deelt de regering die zorg? Zo nee, waarom niet?

Het voorgaande klemt te meer nu ook een combinatie van maatregelen mogelijk is, bijvoorbeeld een contactverbod in combinatie met een gebiedsverbod. Waarom is geen onderscheid gemaakt in de maximale duur van de verschillende maatregelen, maar gekozen voor een algemeen maximum van twee jaar? Op basis van het onderhavige wetsvoorstel gaan deze leden er vanuit dat bij een combinatie van twee maatregelen (bijvoorbeeld een gebiedsverbod in combinatie met een meldplicht), desgewenst twee termijnen gehanteerd kunnen worden (bijvoorbeeld een gebiedsverbod voor twee jaar met een meldplicht gedurende het eerste jaar). Kan de regering bevestigen dat bij een combinatie van maatregelen inderdaad verschillende termijnen mogelijk zijn?

Schorsing tenuitvoerlegging

Hoger beroep schorst de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeperkende maatregel niet, constateren de leden van de **SP**-fractie. Het gerechtshof kan de maatregel wel opheffen. In de Tweede Kamer zijn hierover vragen gesteld door de SP-fractie en eveneens door de PvdA-fractie, die niet of slechts ten dele beantwoord zijn.² Het gaat deze leden om de vraag wanneer het gerechtshof tot opheffing van de tenuitvoerlegging kan komen. Zonder nadere toelichting of regelgeving zal het hof hier pas op de zitting aan toe komen. Deze leden merken op dat er veel tijd kan zitten tussen de start van de uitvoering van de vrijheidsbeperkende maatregel en de behandeling in hoger beroep. Het komt hen voor dat, zonder dat de uitvoering automatisch geschorst wordt, er toch een mogelijkheid moet zijn om schorsing te verzoeken zodat de behandeling van het hoger beroep niet hoeft te worden afgewacht. Vergelijk bijvoorbeeld artikel 1:259, eerste lid, BW: een ouder en de minderjarige kunnen de kinderrechter verzoeken een aanwijzing van Bureau Jeugdzorg vervallen te verklaren. Dit verzoek heeft geen schorsende werking tenzij de kinderrechter het tegendeel bepaalt. Het lijkt misschien een wat kromme vergelijking, maar materieel zijn deze situaties heel vergelijkbaar, aldus

¹ Voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 5, p. 9.

deze leden. Aan de verdachte zou de mogelijkheid gegeven kunnen worden om tegelijk met indienen van het hoger beroep, een verzoek tot schorsing van de maatregel in te dienen. Het hof moet daar dan onmiddellijk naar kijken en kan de behandeling ter zitting van het hoger beroep niet afwachten. Hoe denkt de regering daarover?

7. Tenuitvoerlegging vervangende hechtenis

In het wetsvoorstel is er voor gekozen om het oordeel over de vraag of de door de zittingsrechter opgelegde maatregel niet is nageleefd en dus vervangende hechtenis ten uitvoer kan worden gelegd, bij de rechter-commissaris neer te leggen. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangevoerd dat een snelle rechterlijke beslissing geboden is en dat daarom deze taak is neergelegd bij de rechter-commissaris, naar analogie van de regeling van de artikelen 14fa en 15h WvSr. Anders dan in die artikelen is er echter niet in voorzien dat na de beslissing van de rechter-commissaris, een definitieve beslissing door de zittingsrechter wordt gegeven. Wel is er in voorzien dat de veroordeelde tegen de beslissing van de rechter-commissaris in beroep kan gaan bij de rechter. De leden van de **PvdA**-fractie wensen van de regering te vernemen waarom er niet voor is gekozen de rechter-commissaris enkel voorlopig te laten beslissen en de definitieve beslissing aan de zittingsrechter voor te behouden. De regeling van de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is gemodelleerd naar de procedures van de artikelen 14fa en 15h WvSr. Waarom is op dit ene onderdeel afgeweken van de procedures van de artikelen 14fa en 15h WvSr? Graag een reactie van de regering.

In het voorgestelde artikel 38w, tweede lid, wordt vastgesteld dat de minimumduur van de vervangende hechtenis drie dagen is. De overtreding zal volgens de leden van de **SP**-fractie vaak in het weekeinde plaatsvinden. Stel dat betrokkene werk heeft of een opleiding volgt, dan kan hij daar op maandag niet naar toe. Dat zal hem in de problemen brengen, waarvoor hij wellicht een smoes zal verzinnen, door zich bijvoorbeeld ziek te melden. Het signaal dat de overheid geeft met het minimum van drie dagen, is naar de mening van deze leden dat school of werk niet zo belangrijk zijn. Is de regering het daarmee eens? Zo ja, waarom wordt niet aan de rechter overgelaten hoe lang de overtreder moet zitten?

Deze leden hebben op zich geen bezwaar tegen drie dagen vervangende hechtenis, behalve als de betrokkene daardoor werk of school moet missen en daardoor in de positie wordt gebracht dat hij jegens werkgever of school moet liegen. Verblijf in een cel is immers geen aanbeveling. Een probleem is wel dat de rechter-commissaris de verbodsovertreder gezien moet hebben. Als men nu toch bezig is met het mogelijk maken van het opleggen van flexibele straffen op maat, is dan niet te overwegen de verbodsovertreder op zondagavond vrij te laten met een oproep op zak voor het verschijnen voor de rechter-commissaris op een van de volgende dagen, aan het eind van de middag? Wij begrijpen heel goed dat de rechter-commissaris in zijn algemeenheid geen rekening kan houden met werk of school, maar het kan hier wel gaan om zeer lichte vergrijpen. Daarenboven is de verwachting van deze leden dat van deze rechterlijke maatregel niet vaak gebruik zal worden gemaakt gelet op de beschikbaarheid van een veelheid aan vergelijkbare rechterlijke en bestuurlijke maatregelen. Graag de visie hierop van de regering.

Het voorgestelde artikel 38x, vijfde lid, is voor de leden van de **SP**-fractie niet helemaal duidelijk. Stel de rechter heeft in zijn vonnis bepaald dat de vervangende hechtenis per overtreding van de maatregel drie dagen is. Volgens het vijfde lid beveelt de rechter-commissaris de gehele of *gedeeltelijke* tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis. Kan hij dan bevelen dat slechts twee dagen van de in het

vonnis bepaalde drie dagen, ten uitvoer worden gelegd? Of geldt deze bepaling alleen voor het geval de vervangende hechtenis meer was dan drie dagen, bijvoorbeeld vijf dagen? De rechter vindt de overtreding van de verbodsbepaling bijvoorbeeld niet ernstig en maakt er drie dagen vervangende hechtenis van. In de nota naar aanleiding van het verslag lezen deze leden ook dat de rechter-commissaris de vervangende hechtenis kan matigen.¹ Er staat nog speciaal bij dat als de rechter-commissaris drie dagen niet proportioneel vindt, dat hij kan matigen. Dat maakt het helemaal onduidelijk voor deze leden. Is er nu wel of niet sprake van een minimale termijn van vervangende hechtenis? Als de drie dagen van artikel 38w, tweede lid, gematigd kunnen worden – wat wij overigens toejuichen, zie boven – waar staat dat dan? Graag een nadere toelichting.

Ingevolge het voorgestelde artikel 38x, derde lid, moet de rechter-commissaris binnen driemaal 24 uur beslissen over de vordering tot tenuitvoerlegging. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) vraagt of het niet kan voorkomen dat de veroordeelde pas na drie dagen een beslissing krijgt, dus nadat de minimale termijn is uitgezeten.² Het antwoord van de regering op die vraag komt ons onbegrijpelijk voor.³ Zou het antwoord niet moeten zijn dat, daar waar de rechter in zijn vonnis de minimale termijn van drie dagen tevens de maximale termijn per overtreding heeft genoemd, de veroordeelde bij overschrijding van die termijn in aanmerking komt voor schadevergoeding wegens ten onrechte ondergane vrijheidsbeneming? Graag een reactie van de regering.

8. Tot slot

De leden van de **GroenLinks**-fractie achten het merkwaardig dat de regering niet gekozen heeft voor een toegang tot een strafrechtelijke schadevergoedingsprocedure, nu de maatregel wel door een strafrechter wordt opgelegd. De regering lijkt hiervoor te kiezen omdat zij de mate van schade gering acht, maar kan dit niet in elke individuele situatie anders uitpakken? Is toegang tot een procedure niet bepaald te worden door een principe in plaats van verwachtingen over de noodzaak?

De regering stelt bij de nota van wijziging voor om de aanhouding door het Openbaar Ministerie ook mogelijk te maken als er ernstige redenen bestaan voor een *vermoeden* van niet-naleving. Kan de regering deze aanpassing aan deze leden toelichten? Aan welk criterium dient de strafrechter in dit geval te toetsen? Aan de vraag of deze redenen voor het vermoeden bestaan of aan de vraag of de betrokkene de maatregel inderdaad niet heeft nageleefd? Graag een reactie.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Broekers-Knol

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

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 6, p. 18.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 25.