

Vergaderjaar 2000–2001

27 419

Heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen bij volwassenen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 2000

1. Inleiding

Hierbij bied ik u, daartoe gemachtigd door de Ministerraad, de beleidsnota Sancties in Perspectief aan¹, alsmede adviezen op deze nota van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, het Landelijk overleg van voorzitters van strafsectoren van de hoven en de rechtbanken (LOVS), het College van Procureurs-Generaal en de Stichting Reclassering Nederland². De nota bevat een heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsstraffen bij volwassenen en, daaruit voortvloeiend, mijn voornemens om het sanctiestelsel eenvoudiger en inzichtelijker te maken.

Bij brief van 24 februari informeerde ik uw Kamer over mijn voornemen om de beleidsnota met mijn reactie op de adviezen, nog vóór de zomer aan uw Kamer aan te bieden. Hiertoe heb ik de nota op die datum voor advies voorgelegd aan de Nederlandse Orde van Advocaten, de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het Landelijk overleg voorzitters strafsectoren, en het College van Procureurs-Generaal. Verzoek was om vóór 1 juni te adviseren.

Zoals ik u meldde in mijn brief van 6 juni, waren alle adviezen vertraagd. Nadien (op 8 juni) heeft de Nederlandse Orde van Advocaten aangegeven in het geheel niet te zullen adviseren. Een advies van de NVvR wordt nog ingewacht. Ik heb besloten daarop niet te wachten met de aanbidding van de beleidsnota aan uw Kamer, teneinde het traject niet verder te vertragen. Het is van belang dat spoedig wordt begonnen met de uitwerking en implementatie van de voornemens in de beleidsnota, en zo met de daadwerkelijke vereenvoudiging en verduidelijking van het sanctiestelsel. Het advies van de NVvR zal ik in dit uitwerkingstraject betrekken, evenals de andere adviezen.

Voor mijn oordeelsvorming nu acht ik dat niet bezwaarlijk, ook omdat in het najaar van 1999 twee expert-meetings zijn gehouden over het sanctiestelsel, waarbij deskundigen uit de keten voor strafrechtelijke handhaving

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² De Stichting Reclassering Nederland heeft uit eigen beweging advies uitgebracht, omdat zij in belangrijke mate betrokken zal zijn bij de herziening van het sanctiestelsel.

en uit de wetenschap aanwezig waren. Een verslag van die bijeenkomsten is in de nota opgenomen. Ten slotte heb ik mij laten voeden door verschillende publicaties over de beleidsnota, alsmede door de meningen die naar voren zijn gebracht bij het jaarcongres van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie op 18 mei jl. Dit congres stond mede in het teken van de nota Sancties in Perspectief.

In vervolg op mijn brieven aan uw Kamer van 24 februari (kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 57) en 6 juni (idem, nr. 74) ga ik, ter toelichting op de beleidsnota, achtereenvolgens in op:

- de aanleiding voor de heroriëntatie;
- de reikwijdte van de heroriëntatie en de doelen van sanctietoepassing;
- de voorstellen in de beleidsnota;
- de adviezen op de nota, in het bijzonder betreffende de noodzaak van vereenvoudiging van het sanctiestelsel en voorwaardelijke modaliteiten;
- het vervolgtraject inzake de herziening van het sanctiestelsel.

2. Aanleiding voor de heroriëntatie

Het sanctiestelsel voor volwassenen is de laatste jaren sterk in beweging. De criminaliteit is in ernst fors toegenomen. In reactie hierop is het strafklimaat verzaamd. Gevolg was een toename van het aantal opgelegde straffen en van de gemiddelde strafduur. Dit maakte sterke uitbreidingen van de penitentiaire capaciteit noodzakelijk. Daarnaast is ook het aantal opgelegde taakstraffen sterk gegroeid. De blijvende druk op de capaciteit en de veranderingen in de delinquentenpopulatie leidden tot de ontwikkeling van nieuwe sanctie- en executiemodaliteiten, zoals de leerstraf, elektronisch toezicht (ET) en het penitentiair programma. Op verschillende terreinen is nieuwe wetgeving in werking getreden of in voorbereiding. Als gevolg van deze ontwikkelingen is de complexiteit van het sanctiestelsel toegenomen en de inzichtelijkheid afgenomen. Hiermee is ook de geloofwaardigheid van het stelsel ter discussie komen te staan. Een heroriëntatie op de interne samenhang en consistentie was daarom wenselijk.

Ook in het parlement is aandacht besteed aan de samenhang binnen het sanctiestelsel, vooral bij de behandeling van de Penitentiaire beginselenwet. Concreet werden in de Eerste Kamer vragen gesteld over de relatie tussen vrijheidsbeperkende sancties enerzijds en extramurale executiemodaliteiten van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen anderzijds. Mijn ambtsvoorganger zegde in reactie daarop een beleidsnota toe die in zou gaan op de samenhang van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties, en die wenselijke vereenvoudigingen in het sanctiestelsel zichtbaar zou maken. Later werd ook de vervroegde invrijheidstelling (VI) aan de heroriëntatie toegevoegd.

Ik heb deze toezeggingen overgenomen en daar met bijgaande nota Sancties in Perspectief uitvoering aan gegeven.

3. Reikwijdte van de heroriëntatie en doelen van sanctietoepassing

Reikwijdte van de heroriëntatie

De heroriëntatie beperkt zich tot de vrijheidsbeperkende en vrijheidsbenemende straffen voor volwassenen. Alle vormen daarvan worden in de nota aan de orde gesteld, hoe recent de wetgeving op sommige terreinen ook is¹. Het totale sanctiestelsel is echter breder. Ook strafrechtelijke maatregelen en geldboetes maken er onderdeel van uit. Natuurlijk moet worden gewaarborgd dat voorstellen tot herziening binnen dat totale sanctiestelsel passen, en geen nieuwe onevenwichtigheden creëren. Raak-

¹ Vgl. de Penitentiaire beginselenwet die op 1/1/1999 in werking trad, en het wetsvoorstel Taakstraffen dat op 5 september jl. werd aanvaard door de Eerste Kamer. Over beide wetten worden nieuwe voorstellen gedaan (zie par. 5).

vlakken met geldboetes en vooral de maatregelen (bijv. terbeschikkingstelling-TBS) komen dan ook expliciet aan de orde in de beleidsnota¹. Ook waar in de nota niet overal expliciet relaties worden gelegd met deze andere sanctiesoorten, is dat bij de voorbereiding vanzelfsprekend wel gedaan. Daarbij gaat de nota ook in op recente en voorziene ontwikkelingen in de rolverdeling tussen de belangrijkste actoren bij de sanctietoepassing: zittende magistratuur, Openbaar Ministerie (OM) en administratie.

Er was echter geen reden om ook de strafrechtelijke maatregelen en boetes aan een brede heroriëntatie te onderwerpen. Enerzijds omdat op die terreinen geen sprake is van overlappende sanctie- en executie-modaliteiten; anderzijds omdat er afzonderlijke projecten lopen, bijvoorbeeld ten aanzien van de TBS, en van de bestuurlijke en OM-boetes. De aanleiding voor de heroriëntatie was een praktische, en het karakter van de beleidsnota sluit hierbij aan. Het is geen filosofische of rechts-wetenschappelijke beschouwing, geen constructie van een ideaal sanctiestelsel die los staat van de gegroeide werkelijkheid. Kijkend naar de praktijk met zijn knelpunten en problemen, zijn verbeteringsvoorstellen geformuleerd om het sanctiestelsel inzichtelijker en overzichtelijker te maken.

Doelen van sanctietoepassing

Als referentiekader voor de heroriëntatie zijn eerst de doelen van de sanctietoepassing in kaart gebracht. Deze zijn vervat in de zogeheten verenigingstheorie. Die behelst, kortweg, dat straffen enerzijds dienen ter vergelding van *gepleegde* criminaliteit, en anderzijds ter preventie van *toekomstige* criminaliteit. Die preventie valt weer uiteen in twee delen. Speciale preventie is gericht op de individuele dader; generale preventie richt zich op alle potentiële daders. Daarnaast dient het strafrecht ertoe om slachtoffers van misdrijven genoegdoening te bieden en om de burgers die zich wel aan de regels te houden in hun normen te bevestigen.

De verenigingstheorie geldt al lange tijd, en is de afgelopen jaren ook niet ter discussie gesteld, binnen de justitiële wereld noch binnen de wetenschap.

De onderliggende principes ervan zijn recent verankerd in de Penitentiaire beginselenwet en liggen ook ten grondslag aan het wetsvoorstel Taakstraffen. Die principes en doelen zijn nu niet ter discussie gesteld, omdat daarvoor geen aanleiding bestond. De kernvraag is nu niet: waarom straffen we? Maar: hoe kan het sanctiestelsel inzichtelijker worden gemaakt? Die vraag is verkend tegen de achtergrond van voornoemde doelen, alsmede van de zinvol te onderscheiden inrichtingseisen van het sanctiestelsel, zoals doelmatigheid, slagvaardigheid, flexibiliteit en legaliteit. Hierdoor is vooral duidelijk geworden dat sancties idealiter aan verschillende eisen tegelijkertijd moeten voldoen, die echter moeilijk met elkaar verenigd kunnen worden. Dat ligt al besloten in de hoofddoelen. Vraagt vergelding om een sobere, gestrenge benadering; speciale preventie vergt juist een dader-gerichte aanpak waarbij de terugkeer in de samenleving centraal staat. Een sanctiestelsel dat aan alle aspecten volledig recht doet, is in de praktijk niet haalbaar. Er zullen dus altijd spanningen zijn bij de sanctietoepassing.

Dergelijke spanningen zijn ook een gevolg van de verschillende belangen en opvattingen van de actoren binnen de strafrechtsketen. De visie op het sanctiestelsel wordt immers mede bepaald door de positie van waaruit men kijkt. Rechter, OM, gevangeniswezen en reclassering hebben ieder eigen belangen en voorkeuren. De rechter heeft bijvoorbeeld behoefte aan een breed palet aan sanctiemogelijkheden, en aan een voorspelbare wijze van tenuitvoerlegging van zijn vonnis. Voor de penitentiaire inrichting is juist maximale armslag van belang, om die tenuitvoerlegging in te richten

¹ De nota bevat bijvoorbeeld het voorstel tot afschaffing van de voorwaardelijke vrijheidsstraf met als bijzondere voorwaarde opname in een inrichting ter verpleging. Dit wordt beargumenteerd onder verwijzing naar de maatregelen van terbeschikkingstelling (met voorwaarden dan wel verpleging) en de toekomstige (voorwaardelijke) Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV) die daarvoor in de plaats kunnen komen.

naar de persoon van de delinquent en diens omstandigheden. Beide belangen kunnen niet tegelijkertijd volledig worden gehonoreerd. De nota Sancties in Perspectief zoekt naar een werkbaar midden, een evenwichtige afweging van al die belangen, en van de doelen en criteria van de sanctietoepassing. Een evenwicht dat vooral gestalte moet krijgen op het niveau van de individuele delinquent. Daarbij is het streven altijd om de veiligheid van de samenleving te vergroten, op korte én op lange termijn, gedurende de tenuitvoerlegging van de straf maar vooral ook daarna. Ik meen dat de voornemens in de nota daar zeker aan bijdragen. Voornoemde expert-meetings hebben, door hun brede samenstelling, juist aan die belangenafweging een wezenlijke bijdrage geleverd.

In verschillende adviezen wordt gepleit voor een nieuwe, bredere heroriëntatie, enerzijds op de doelen, anderzijds op de strafrechtelijke maatregelen en boetes. Mede gelet op bovenstaande overwegingen acht ik dat niet aangewezen. Belangrijker dan nog eens een bezinningstraject acht ik de daadwerkelijke aanpak van de vereenvoudiging van het sanctiestelsel. Daar wil ik spoedig mee aan de slag gaan. Dit laat onverlet dat in het vervolgtraject de inpassing van de beleidsvoornemens in het bredere sanctiestelsel een terugkerend punt van aandacht zal zijn.

4. De voorstellen in de beleidsnota

Sancties in Perspectief bevat een groot aantal voorstellen om het sanctiestelsel inzichtelijker, consistenter en eenvoudiger te maken. Hierna worden de belangrijkste voorstellen kort weergegeven:

- De voorwaardelijke vrijheidsstraf met uitsluitend de algemene voorwaarde dat men tijdens de proeftijd geen strafbare feiten mag plegen, kan vervallen. Dit is geen geloofwaardige straf.
- De bijzondere voorwaarden in het kader van voorwaardelijke vrijheidsstraffen worden ingeperkt, zodat zij niet langer het karakter van een hoofdstraf kunnen hebben (zoals een taakstraf), maar deze naar inhoud, lengte en zwaarte soms zelfs ontstijgen. Dit is een onevenwichtigheid in het sanctiestelsel, die principieel niet wenselijk is.
- De maximumduur van de taakstraf blijft gehandhaafd. Projecten van langere duur die – vanwege het voorgaande voorstel – straks niet meer als bijzondere voorwaarde kunnen worden opgelegd, moeten aan dit maximum worden aangepast zodat zij als taakstraf mogelijk blijven. Bij ophoging van de maximumduur zou het risico van mislukking van de taakstraf te groot worden.
- Taakstraffen worden in beginsel niet gevorderd bij ernstige gewelds- en zedendelicten, of in verstekzaken waarbij onvoldoende duidelijk is of betrokkene de taakstraf ook daadwerkelijk zal verrichten. In die gevallen is een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf aangewezen.
- In de wet wordt op termijn de nieuwe hoofdstraf van vrijheidsbeperking geïntroduceerd. Deze straf omvat de huidige taakstraffen, de voorwaardelijke vrijheidsstraffen en het elektronisch toezicht «aan de voordeur»¹. Zo kunnen alle straffen met een vrijheidsbeperkend karakter op een eenduidige wijze worden vormgegeven o.a. naar duur, inhoud en vervangende hechtenis bij mislukking.
- De termen «gevangenisstraf» en «principale hechtenis» worden in alle relevante wetten en regelingen vervangen door «vrijheidsstraf». In de hedendaagse praktijk bestaat namelijk geen enkel verschil meer in de tenuitvoerlegging van deze straffen.
- Het sanctiestelsel zal dan uiteindelijk uit drie categorieën hoofdstraffen bestaan: de (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf, de straf van vrijheidsbeperking en de geldboete.
- Er wordt geen minimumduur geïntroduceerd voor de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Deze sanctie is onmisbaar voor delinquenten die niet geschikt zijn (gebleken) voor een taakstraf.

¹ ET aan de voordeur vindt nu nog plaats als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf, in combinatie met een taakstraf.

- Het instituut zelfmeldinrichtingen blijft bestaan; de oproepprocedure wordt versneld. Voor de geloofwaardigheid van de straf moet er zo min mogelijk tijd zijn tussen het wijzen van het vonnis en de aanvang van de straf.
- De regeling van Vervroegde Invrijheidstelling wordt herzien naar een invrijheidstelling onder voorwaarden, zodat de terugkeer in de samenleving meer begeleid en gecontroleerd kan plaatsvinden.
- Combinatievonnissen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en een taakstraf worden, voor wat betreft de vrijheidsstraf, beperkt tot de lengte van de voorlopige hechtenis.
- Onderzocht wordt of het wenselijk is om de waarborg dat de verdachte ter zitting verschijnt, in de wet op te nemen als grond voor voorlopige hechtenis.
- De voorwaarden waaronder de voorlopige hechtenis kan worden geschorst, worden zodanig ingeperkt dat zij niet meer het karakter van een sanctie kunnen hebben. Sancties dienen immers zoveel mogelijk bij eindvonnis te worden opgelegd.
- Elektronisch toezicht zal in de wet worden verankerd als een technische voorziening, een «kaal» controlemiddel. In die hoedanigheid zal het deel kunnen uitmaken van een straf van vrijheidsbeperking en van een penitentiaal programma. ET zal eventueel ook mogelijk worden als modaliteit van voorlopige hechtenis. Dat wordt nader onderzocht.
- De criteria voor deelname aan een penitentiaal programma zullen worden verruimd naar vrijheidsstraffen van minder dan een jaar. Ook bij die straffen is een geleidelijke terugkeer in de samenleving belangrijk.

Voor een uitvoerige toelichting van deze voorstellen verwijs ik naar de nota zelf, in het bijzonder naar de samenvattende beschouwing «Een helder en geloofwaardig sanctiestelsel», en naar de conclusies in paragraaf 3.6 (blz. 61v). In het vervolg van deze brief richt ik mij op die voorstellen waar in de adviezen vooral kanttekeningen bij worden geplaatst. Eerst maak ik een opmerking over de standpunten van de adviesorganen inzake de noodzaak van vereenvoudiging van het sanctiestelsel.

5. De adviezen op de beleidsnota

5.1 De noodzaak van vereenvoudiging

In de discussies over het sanctiestelsel bestond brede overeenstemming over de wenselijkheid om dat stelsel te vereenvoudigen, meer inzichtelijk te maken. Dat bleek al tijdens de expert-meetings, en komt ook uit de adviezen naar voren. Het is opmerkelijk dat in die adviezen de voorstellen die het meest bijdragen aan die vereenvoudiging, ook de meeste kritiek ondervinden. Te meer omdat alternatieve voorstellen hetzij achterwege blijven, dan wel juist zouden leiden tot complicering van het sanctiestelsel. Ter illustratie noem ik het voorstel van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing tot vorming van de (deels) semi-voorwaardelijke straf, in combinatie met een driedeling van de straffen naar lengte¹ met verschuivende bevoegdheden van rechter versus administratie. Mogelijk is sprake van bezorgdheid dat vereenvoudiging zal leiden tot verarming. Ook ik ben van mening dat het sanctiestelsel ruimte moet bieden voor creatieve en op de persoon van de delinquent toegesneden sanctietoepassing. Het al jarenlang bestaan van een sanctie en de veelvuldige toepassing ervan, zijn in zichzelf echter onvoldoende rechtvaardiging voor handhaving ervan. Iedere poging tot vereenvoudiging van het sanctiestelsel zou dan automatisch stranden.

Ik ga uit van de noodzaak én de bereidheid om steeds weer af te wegen of het nodig is zaken wezenlijk anders vorm te geven. De bedoeling van de

¹ Dit terwijl met de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet op 1 januari 1999 het verplichte onderscheid tussen kort- en langgestraften juist is vervallen. De Centrale Raad werkt dit voorstel uit in de notitie «Enige gedachten over de vrijheidsstraf», die naar ik heb begrepen door de Raad ook aan uw Kamer is aangeboden.

nota is dan ook om alle vormen van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen ter discussie te stellen. Om te onderzoeken welke straffen een duidelijke meerwaarde hebben binnen het stelsel, en bij welke straffen dat niet het geval is. Bijvoorbeeld omdat zij doubleren met andere afdoeningsmogelijkheden, omdat er geen doelgroep meer voor bestaat of omdat de geloofwaardigheid ontbreekt. Met deze werkwijze zullen geen waardevolle sancties komen te vervallen.

De beleidsnota Sancties in Perspectief bevat vooral richtinggevende uitgangspunten voor herziening van het stelsel. Vanzelfsprekend zal bij de uitwerking van de voorstellen de werkbaarheid in de praktijk worden gewaarborgd. Er zal voor worden gewaakt dat sancties vervallen zonder dat er een gelijkwaardig of zelfs beter alternatief tegenover komt te staan. Daarvoor is soms nog nader onderzoek nodig. Het vervolgotraject zal daar alle ruimte voor bieden. Waar de meeste voorstellen hun weerslag zullen vinden in wetswijzigingen, zullen ook die uiteraard de gebruikelijke adviesrondes doorlopen. Met rekenschap van de zorgpunten uit de adviezen, houd ik daarom wel vast aan de (hoofd)lijnen die in de beleidsnota worden uitgezet.

5.2 Voorwaardelijke modaliteiten

De voorwaardelijke vrijheidsstraf met alleen de algemene voorwaarde

In de nota wordt voorgesteld de voorwaardelijke vrijheidsstraf met uitsluitend de algemene voorwaarde af te schaffen, zowel als zelfstandige sanctie, als in de combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. De Centrale Raad, het OM en het LOVS hebben hier bezwaren tegen. Dit voorstel is kenmerkend voor de vereenvoudiging van het sanctiestelsel, daarom ga ik er afzonderlijk op in. De redenering is een simpele. De algemene voorwaarde – geen strafbare feiten mogen plegen – schept geen nieuwe verplichting voor een veroordeelde. Dit verbod geldt immers iedereen in de samenleving. Een algemeen gedragsvoorschrift tevens te benoemen als straf, is niet geloofwaardig. Het vergt geen enkele inspanning of gedoging van de delinquent, boven die welke hij al heeft als burger.

Natuurlijk is het binnen het sanctiestelsel van belang om te beschikken over lichtere sancties die vooral een waarschuwingfunctie hebben, of de functie van normbevestiging, zonder dat daaraan – ingrijpende – consequenties worden verbonden. Die zijn er inmiddels voldoende, variërend van schuldigverklaring zonder straf wanneer de strafrechtelijke reactie vooral een symbolische betekenis moet hebben, tot (kleine) geldboetes of (korte) taakstraffen. En natuurlijk is er de voorwaardelijke vrijheidsstraf met *bijzondere* voorwaarden. Daarbij is vooral de motivering van het vonnis belangrijk om voornoemde signalen af te geven. De huidige situatie verschilt ook sterk van die ten tijde van de introductie van de algemene voorwaarde in 1912. Van voornoemde alternatieven bestond toen slechts de geldboete, en die kon in veel minder gevallen worden opgelegd dan tegenwoordig mogelijk is¹.

De voorwaardelijke vrijheidsstraf met uitsluitend de algemene voorwaarde voegt hieraan inhoudelijk niets toe. Afschaffing daarvan is dus bij uitstek een maatregel die het sanctiestelsel vereenvoudigt zonder dat in het sanctiepalet als zodanig een leemte ontstaat. Ook omdat bij recidive het eerder gepleegde delict altijd meeweegt in het vonnis. Dit terwijl separate vervolging wegens schending van de algemene voorwaarde zonder dat tevens sprake is van een nieuw strafbaar feit, niet altijd plaatsvindt. Zeker bij veroordelingen tot een vrijheidsstraf waarvan een deel voorwaardelijk wordt opgelegd, is in de praktijk een zeker automatisme opgetreden.

¹ De belangrijkste uitbreiding vond plaats met de inwerkingtreding van de Wet Vermogenssancties in 1983.

OM en LOVS wijzen in hun advies op het praktische probleem van de soms lange periode tussen het begaan van een delict en de vonniswijzing. Een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zou in die gevallen veelal geen doel meer dienen, reden waarom de algemene voorwaarde zou moeten worden behouden. Ik deel de opvatting van het OM dat een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf geen alternatief is voor een voorwaardelijke vrijheidsstraf met alleen de algemene voorwaarde. Het verschil in zwaarte is te groot. Als gezegd zijn er juist verschillende lichte sancties die wel een goed alternatief kunnen vormen. In het vervolgtraject zal daarom nader worden onderzocht in welke specifieke gevallen nu nog een voorwaardelijke vrijheidsstraf met alleen de algemene voorwaarde wordt opgelegd, en welke sancties daarvoor in de plaats zouden kunnen komen. Mocht dan alsnog blijken dat er delicten of situaties zijn die op geen enkele andere wijze verantwoord kunnen worden afgedaan, dan kan – gedeeltelijk – behoud van de algemene voorwaarde worden overwogen. Overigens vormen de vaak lange strafprocedures, waarnaar OM en LOVS in dit verband in hun adviezen verwijzen, een serieus probleem dat in ieder geval aangepakt moet worden, los van het traject rond de onderhavige heroriëntatie op het sanctiestelsel en het al dan niet in stand blijven van de algemene voorwaarde.

Bijzondere voorwaarden/schorsing voorlopige hechtenis onder voorwaarden

Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor twee andere, aan elkaar verwante voorstellen. Zowel de bijzondere voorwaarden in het kader van voorwaardelijke vrijheidsstraffen, als voorwaarden waaronder de voorlopige hechtenis kan worden geschorst, worden zodanig ingeperkt, dat zij niet meer het karakter van een hoofdstraf c.q. eindvonnis kunnen hebben. Centrale Raad, OM en LOVS zijn ook hier geen voorstander van. Gewezen wordt op het belang van maatwerk en, specifiek voor voorlopig gehechten, de motivatie om een hulpverleningsaanbod te accepteren bij voorwaardelijke schorsing.

Ook voor deze voorstellen is het uitgangspunt dat waardevolle sanctie-(achtige) modaliteiten kunnen voortbestaan onder een andere, meer geëigende, wettelijke titel. Inzake de aanscherping van de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke vrijheidsstraf, worden daarmee doublures in het sanctiestelsel opgeheven. Dit komt de inzichtelijkheid en overzichtelijkheid van het stelsel rechtstreeks ten goede. Daarbij worden als gezegd nu soms voorwaarden gesteld die weliswaar vergelijkbaar zijn met hoofdstraffen, maar die de voor die hoofdstraffen bepaalde wettelijke grenzen qua lengte of zwaarte zelfs overstijgen. Dit is vanzelfsprekend te allen tijde onwenselijk.

Bij de schorsing van de voorlopige hechtenis geldt voorts het algemeen aanvaarde principe dat sancties die het karakter hebben van een hoofdstraf alleen bij eindvonnis mogen worden opgelegd. Dit legaliteits- en zorgvuldigheidsprincipe geldt ook al als ongeschreven recht, zozeer zelfs dat sommigen betogen dat wettelijke regeling vanuit die optiek overbodig zou zijn.

Aangezien echter in de praktijk dit principe niet altijd voldoende tot uitdrukking komt, acht ik een wettelijke regeling wel van belang. Daarbij neem ik de verschillende commentaren serieus. Ook in dit traject zal worden gezien hoe – d.i. onder welke juridische titel – de waardevolle sancties kunnen worden behouden. Als alternatieven kan hierbij bijvoorbeeld worden gedacht aan de TBS met voorwaarden en aan de nieuwe modaliteiten van de voorwaardelijke SOV-maatregel en de leerstraf (volgens het wetsvoorstel Taakstraffen). Deze maatregelen zouden de voorgestelde inperkingen goeddeels op moeten kunnen vangen. Het mag niet zo zijn dat in de praktijk, onder de schorsingstitel ontwikkelde, interventievormen zonder meer zouden sneuvelen. Voordat een wettelijke

regeling wordt getroffen, zal daarom eerst nader onderzoek worden verricht. Dit geldt overigens eveneens voor het vervallen van de bijzondere voorwaarde van opneming in een inrichting ter verpleging, waar het LOVS en de Centrale Raad aandacht voor vragen.

Waar de schorsingstitel in het verleden ook een vruchtbare bodem is gebleken om te experimenteren met nieuwe sancties, zal een nieuwe wettelijke basis worden gecreëerd voor experimenten. Nadere regels zouden dan kunnen worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de snelheid van de afdoening. Dat is een praktisch voordeel van de huidige schorsingsmogelijkheid dat ook in een nieuwe regeling zoveel mogelijk een plaats moet krijgen¹.

Vervroegde invrijheidstelling

De huidige regeling voor vervroegde invrijheidstelling (VI) vervult geen duidelijke functie in de praktijk. Bij langere straffen wordt VI automatisch toegekend nadat tweederde is volbracht. Is eenmaal VI verleend, dan kan die nooit meer worden herroepen. In Sancties in Perspectief wordt daarom voorgesteld de VI weer een deel van haar oorspronkelijke betekenis terug te geven.

Deze voorgenomen herziening van de VI wordt breed gedragen, maar blijkt ook misverstanden op te roepen. De beleidsnota bevat het voorstel de VI zodanig te herzien, dat de invrijheidstelling weer onder voorwaarden kan plaatsvinden. De aard van die voorwaarden moet nader worden onderzocht, en zal afhankelijk zijn van de persoon van de gedetineerde en van het detentieverloop. Op voorhand kan bijvoorbeeld gedacht worden aan vormen van monitoring en reclasseringsbegeleiding. Hiermee kan de terugkeer in de samenleving meer gecontroleerd plaatsvinden, en kunnen de risico's die soms aan de invrijheidstelling kleven, worden teruggedrongen.

In de nota wordt voorgesteld onderzoek te verrichten naar een andere herziening van de VI, in het verlengde van bovengenoemd voorstel. Deze zou inhouden het «overhevelen» van het penitentiair programma van de laatste fase van de detentie, naar de VI-periode. De periode tot aan de VI-datum zou dan volledig in een penitentiaire inrichting worden doorgebracht. De VI-periode zelf zou dan gefaseerd kunnen worden, beginnend met een intensief programma (mogelijk met elektronisch toezicht), en uiteindelijk uitmondend in bijvoorbeeld uitsluitend een meldingsplicht. Dit lijkt een aantrekkelijk scenario, omdat de relatie tussen vrijheidsstraf, vrijheidsbeneming en het penitentiair programma wordt verhelderd. Nu bestaat daar vaak onduidelijkheid over, vooral bij de rechterlijke macht. Aan een vérgaande herziening kleven veel uitvoeringsvragen. Bijvoorbeeld: hoe kan worden voorkómen dat onbedoeld een aanmerkelijke verzwaring van het strafklimaat zou plaatsvinden? Evenzeer van belang is minimalisering van het risico dat een herziene VI, evenals in het verleden, weer zou verworden tot een automatisme. Ook de samenwerking tussen het gevangeniswezen en de reclassering, en het bepalen van- en toezicht op de voorwaarden vergen nadere studie.

Om die reden is een projectmatige aanpak wenselijk, zoals in de nota ook wordt bepleit. De ervaringen in andere Westerse landen met een (meer) voorwaardelijke invrijheidstelling zijn daarbij van groot belang. Dát de VI wordt herzien, dat aan de invrijheidstelling voorwaarden verbonden gaan worden, staat daarbij dus al wel vast, zoals Sancties in Perspectief aangeeft. En het is dus mogelijk dat uiteindelijk een ingrijpende herziening plaatsvindt die op punten vergelijkbaar zal zijn met het scenario dat de Centrale Raad in zijn advies voorstelt.

¹ Zie ook de slotopmerking van de passage over de algemene voorwaarde hiervóór.

5.3 Taakstraf bij verstek

Het OM en de Centrale Raad hebben grote aarzelingen bij de taakstraf bij verstek. In de nota wordt aangegeven dat de taakstraf bij verstek een geëigende juridische basis biedt voor het opleggen van «taakstraf-achtige» vonnissen in verstekzaken waar nu slechts de – ongeclausuleerde – voorwaardelijke vrijheidsstraf openstaat. Hiermee wordt de overzichtelijkheid van het sanctiestelsel vergroot. Voorts kunnen hiermee oneigenlijke gratieverzoeken in verstekzaken worden teruggedrongen. Immers, als de rechter straks in een verstekzaak een taakstraf kan overwegen, kan een delinquent die bij verstek is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, niet meer op die gronden met succes een verzoek indienen tot voorwaardelijke gratie, waarbij de voorwaarde zou behelzen omzetting van de vrijheidsstraf in een taakstraf. De rechter is dan immers al bewust aan die mogelijkheid voorbijgegaan.

Waar de nota wellicht niet in extenso op alle overwegingen ingaat, is dat omdat de taakstraf bij verstek ten tijde van het opstellen van de nota juist door uw Kamer bij amendement in het wetsvoorstel was opgenomen; dit nadat ik een brief had gestuurd over de verdragsrechtelijke aspecten hiervan¹. Overigens bepaalt het OM zelf of in verstekzaken al dan niet een taakstraf wordt gevorderd. Daarbij stel ik mij voor dat een taakstraf niet zal worden gevorderd indien onvoldoende zicht bestaat op de bereidheid van betrokkene de taakstraf ook daadwerkelijk te verrichten.

5.4 Elektronisch toezicht

De nota doet voorstellen voor de wettelijke regeling van elektronisch toezicht als technisch controlemiddel, dat dan onderdeel kan uitmaken van een straf van vrijheidsbeperking en van een penitentiair programma. Het OM stelt voor om nog eens twee jaar met ET te experimenteren alvorens een wettelijke basis te creëren. Dit lijkt mij niet nodig. Er zijn al jaren ervaringen opgedaan met ET als einde-detentie-variant en deze zijn uitgebreid geëvalueerd. Uitkomst van die evaluatie was juist dat er behoefte is aan een wettelijke basis. Het is nu tijd om die basis te gestalte te geven. Met het OM onderken ik dat de toepassing van ET aan de voordeur in de praktijk moeizamer verloopt dan ET als onderdeel van een penitentiair programma, aan het eind van een vrijheidsstraf. Dit heeft te maken met de wat ondoorzichtige constructie van ET als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf, in combinatie met een taakstraf, beide sanctie«delen» tesamen ter vervanging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tot een jaar. Die basis «aan de voordeur» maakt onderdeel uit van de straf van vrijheidsbeperking en zal in dat kader terdege worden doordacht. Dit traject zal meer tijd in beslag nemen, en daarmee de mogelijkheid bieden aanvullende ervaring in de praktijk op te doen.

6. Vervolgtraject

In deze brief ga ik niet in op alle overwegingen in de adviezen. Waar voor het vervolgtraject aandacht wordt gevraagd voor bepaalde zorgpunten zal dat natuurlijk gebeuren. Dat behoeft hier geen nadere toelichting.

De nota Sancties in Perspectief is het begin van een veelomvattend uitvoeringstraject. Dat zal een aantal jaren in beslag nemen, omdat de beleidsvoornemens zich bijna allemaal laten vertalen in wetswijzigingen. In totaal kunnen zeven trajecten van wetswijziging worden onderscheiden. De belangrijkste daarvan zijn de herziening van de VI en de vorming van een straf van vrijheidsbeperking. Ook dit laatste voorstel zal in projectverband worden uitgewerkt, waarbij de opmerkingen van het LOVS en de Centrale Raad worden meegenomen.

In beide projecten zullen alle betrokken disciplines vertegenwoordigd zijn. Naast het Ministerie van Justitie zelf gaat het dan om het OM, de zittende

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 114, nr. 20.

magistratuur, de wetenschap, de advocatuur en de uitvoeringsorganisaties. Er is dan nog alle mogelijkheid om in te gaan op de meer concrete kritiek- en vraagpunten uit de adviezen, dan op een beleids-toegepaste wijze. Beide projecten zullen naar verwachting een jaar langer in beslag nemen dan de overige wetsvoorstellen. Voor alle wetsvoorstellen geldt zoals eerder gezegd dat deze de gebruikelijke adviesrondes zullen doorlopen. Cruciaal voor een succesvolle herziening van het sanctiestelsel is een zorgvuldige, geleidelijke aanpak. Het uitvoeringstraject zal dit najaar van start gaan.

Met de toezending van deze nota heb ik voldaan aan mijn toezeggingen aan de Tweede en Eerste Kamer over de heroriëntatie op het sanctiestelsel en over de vervroegde invrijheidstelling. Hiermee heb ik tevens uitvoering gegeven aan motie nr. 17 van de Tweede Kamer bij de begrotingsbehandeling voor 2000, inzake de voorwaardelijke vrijheidsstraf.

Ik vertrouw erop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals