

Vergaderjaar 2011–2012

**32 551**

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

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 30 september 2011

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake dit wetsvoorstel. Het verheugt mij dat de leden van de verschillende fracties die inbreng hebben geleverd het doel van het wetsvoorstel ondersteunen. De leden van de VVD-fractie beoordelen het positief dat met dit wetsvoorstel het strafrechtelijk instrumentarium van de strafrechter wordt aangevuld. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel aanvullende mogelijkheden biedt in het voorkómen van strafbare feiten en het beveiligen van de samenleving en concrete personen. De leden van de PVV-fractie beschouwen de voorgestelde mogelijkheden tot het opleggen van een contactverbod, gebiedsverbod en meldplicht als een nuttige aanvulling. De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel, maar zijn nog niet overtuigd van de meerwaarde van het wetsvoorstel ten opzichte van al bestaande modaliteiten in het strafrecht en het bestuursrecht. De leden van de D66-fractie onderschrijven de introductie van een door de rechter op te leggen vrijheidsbeperkende maatregel als middel om een herhaling van strafbare feiten te voorkomen, maar hebben de behoefte om over een enkel aspect van meer algemene aard met de regering van gedachten te wisselen. Graag ga ik hieronder in op de door de leden van de verschillende fracties gestelde vragen. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het voorlopig verslag zo veel mogelijk aangehouden.

#### **2. Algemeen**

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie het doel van terugdringen van criminaliteit, waaronder recidive, steunen. Met deze leden acht ik een effectieve inzet van de overheid op dit punt van belang voor slachtoffers, voor de samenleving en voor de dader. Graag licht ik in

reactie op de door deze leden gestelde vragen toe welke mogelijkheden en beperkingen het (straf)recht heeft bij het terugdringen van recidive en wat de betekenis van dit wetsvoorstel hierin is. De inspanningen van het kabinet zijn erop gericht om Nederland in deze kabinetsperiode veiliger te maken, onder meer door de recidive van justitiabelen te laten dalen. Het kabinet houdt daarbij vast aan de doelstelling om de recidive met tien procentpunt te laten dalen. Dit betreft een totaaldoelstelling van alle kabinetsmaatregelen gericht op recidivevermindering. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) berekent jaarlijks de strafrechtelijke recidive van justitiabelen. In deze Recidivemonitor zijn alle maatregelen die het kabinet neemt om recidive terug te dringen gebundeld. Binnen het strafrecht vormen selectiviteit en differentiatie in het opleggen en ten uitvoer leggen van sancties de kern van het terugdringen van het plegen van nieuwe strafbare feiten door veroordeelden. De aard van de sanctie en de wijze van ten uitvoer leggen dienen te zijn toegesneden op de aard van het delict en de persoon van de dader. Naast de dader en het delict is het risico dat de dader vormt voor slachtoffers en samenleving een belangrijke indicator. Deze persoonsgerichte aanpak binnen het strafrecht wordt ingevuld door de keuze van de rechter binnen de sanctiemogelijkheden, door de wijze van tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak (begeleiding tijdens de detentie, verschillende detentieregimes, voorwaardelijke invrijheidsstelling) en door aan te sluiten op individuele trajecten in de vrije samenleving (nazorg gericht op onder meer onderwijs, werk en inkomen, huisvesting, zorg). Het opleggen van een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht is één van de manieren om recidive te voorkomen.

Op dit moment kan de rechter een dergelijke vrijheidsbeperking bij de veroordeling voor een strafbaar feit uitsluitend in de vorm van een bijzondere voorwaarde opleggen. Met het stellen van bijzondere voorwaarden wordt beoogd om in een proeftijd van enkele jaren en onder toezicht en begeleiding van de reclassering te komen tot doorbreking van criminele gedragspatronen van de dader. Bij de voorwaardelijke bestraffing geldt daarnaast de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van zijn proeftijd niet schuldig mag maken aan een strafbaar feit. De regering zet in op het stimuleren van het gebruik van straffen met bijzondere voorwaarden en op een intensivering van het reclasseringstoezicht op de naleving van deze voorwaarden om de blijvende gedragsverandering te bereiken die noodzakelijk is voor het terugdringen van recidive. Ik wijs in dit verband op het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Kamerstukken 32 319), dat thans eveneens bij uw Kamer aanhangig is. Het thans voorliggende wetsvoorstel vult het gat in dat ontstaat indien de rechter van oordeel is dat een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht aangewezen is als reactie op het gepleegde strafbare feit, maar deze vrijheidsbeperking niet effectief als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat de strafdreiging die resteert bij overtreding van de bijzondere voorwaarde bij relatief lichte delicten te klein is om indruk te maken. Verder kan dit zijn als uit het advies van de reclassering wordt opgemaakt dat de veroordeelde niet zal willen meewerken aan hulpverlening of begeleiding. Dan kan oplegging van bijzondere voorwaarden onder toezicht van de reclassering minder passend zijn. Ook kan de rechter menen dat een enkel gebieds- of contactverbod voldoende is als de omstandigheden waaronder het strafbare feit is begaan, zeer situationeel zijn bepaald en direct van invloed zijn op de leefomgeving van de burger, bijvoorbeeld bij herhaalde kleine vernielingen in een winkelcentrum. Tot slot zijn er gevallen waarin een voorwaardelijke strafoplegging gelet op de aard van het gepleegde delict, dan wel de houding

van de verdachte, niet aan de orde is en slechts een onvoorwaardelijke straf in combinatie met een vrijheidsbeperkende maatregel passend is.

De leden van de CDA-fractie vragen de visie en inschatting van de regering over een mogelijke verschuiving tussen naar inhoud vergelijkbare bijzondere voorwaarden en de maatregelen van dit wetsvoorstel. Deze leden spreken hierbij de verwachting uit dat naar mate het pakket gedragsbeïnvloedende voorwaarden strenger of zwaarder wordt, de bereidheid tot succesvolle medewerking mogelijk minder wordt, met als gevolg dat meer naar het type maatregelen van dit wetsvoorstel zal worden gegrepen. Graag stel ik voorop dat dit wetsvoorstel geen wijzigingen aanbrengt in de mogelijkheden van voorwaardelijke bestraffing. Ook het hiervoor genoemde wetsvoorstel betreffende de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling zal naar ik verwacht de bereidheid om aan een voorwaardelijke bestraffing mee te werken niet doen afnemen. De verdachte heeft hiermee namelijk zeer veel te winnen. Een voorwaardelijke straf biedt de gelegenheid om insluiting in de gevangenis te voorkomen. Dit stelt de betrokkene in staat om in vrijheid in het kader van de voorwaardelijke bestraffing te werken aan gedragsverandering en een leven zonder criminaliteit. Met het opleggen van een voorwaardelijke straf wordt de betrokkene dus een kans gegeven. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene om die kans ook te grijpen. Voor de verhouding tussen de bijzondere voorwaarden en de thans voorgestelde maatregel herhaal ik hier graag dat geldt dat de vrijheidsbeperkende maatregel een subsidiair karakter heeft ten opzichte van de bijzondere voorwaarden die kunnen worden gesteld bij voorwaardelijke veroordeling. De voorgestelde nieuwe sanctiemodaliteit is bedoeld voor de hiervoor genoemde gevallen waarin de rechter van oordeel is dat een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht aangewezen is, maar duidelijk is dat de voorwaarde niet effectief kan worden opgelegd. Alleen in deze gevallen waarin een keuze tussen voorwaardelijke bestraffing en de vrijheidsbeperkende maatregel aan de orde is, ligt het in de rede dat een afwijzende houding van de verdachte kan leiden tot het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel als alternatief.

Deze leden vragen of vrijheidsbeperkingen zoals een reisverbod, een verbod vrijwilligerswerk te verrichten en een verhuisplicht thans al kunnen worden opgelegd als bijzondere voorwaarde en of op grond van het onderhavige wetsvoorstel ook een reisverbod kan worden opgelegd. Hiervoor heb ik het verschil in toepassing en zwaarte geschetst tussen de bijzondere voorwaarden en de vrijheidsbeperkende maatregel. Gezien het verder strekkende doel van de bijzondere voorwaarden, namelijk het onder begeleiding van de reclassering langdurig werken aan het doorbreken van criminele gedragspatronen van de dader, zijn bij de voorwaardelijke bestraffing meer vrijheidsbeperkende interventies mogelijk dan bij de thans voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel. Ik wijs in dit verband op het (huidige) artikel 14c, tweede lid, onder 5°, van het Wetboek van Strafrecht (verder: Sr) waarin is bepaald dat «andere bijzondere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende», kunnen worden gesteld. Indien het genoemde wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Kamerstukken 32 319) wordt aangenomen en in werking treedt, wordt een lijst van bijzondere voorwaarden vastgelegd in de regelgeving en blijft de rechter beschikken over deze mogelijkheid een bijzondere voorwaarde op te leggen die hij passend en proportioneel acht, maar die niet in de wet is genoemd (voorgesteld artikel 14c, tweede lid, onder 14°, Sr). Dit geeft de rechter de flexibiliteit die nodig is om de voorwaarden goed op de persoon van de veroordeelde af te stemmen,

zonder dat een lange lijst van zeer specifieke voorwaarden, die mogelijk slechts sporadisch worden toegepast, in de wet opgenomen hoeft te worden. Voor de voorbeelden waarnaar deze leden vragen, betekent dit concreet dat waar de thans voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel enkel een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht en dus niet een algemeen reisverbod kan inhouden, de bijzondere voorwaarde in beginsel wel ook een reisverbod, een verbod op het uitoefenen van bepaalde activiteiten zoals bepaald vrijwilligerswerk of een verhuisplicht kan inhouden. Het is aan de rechter om in het concrete geval de proportionaliteit hiervan te beoordelen.

De leden van de PVV-fractie kunnen zich vinden in de vormgeving als maatregel en niet als straf, maar achten het niet uitgesloten dat de maatregel een punitief karakter krijgt. Zij vragen daarom hoe de punitieve en preventieve elementen zich tot elkaar verhouden in de voorgestelde maatregel. Ik licht dit graag toe. De voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel is bedoeld voor de beveiliging van de maatschappij en het voorkomen van nieuwe strafbare feiten. De rechter kijkt bij het opleggen van de maatregel naar het belang dat met de vrijheidsbeperking wordt gediend en de gevolgen die de maatregel heeft voor de veroordeelde. Deze moeten tot elkaar in verhouding staan. Dit betekent dat bij een relatief licht strafbaar feit toch een vrijheidsbeperkende maatregel van enig gewicht kan worden opgelegd. Dit kan tot gevolg hebben dat de veroordeelde het opleggen van de maatregel als een (verzwaring van de opgelegde) straf voelt, maar het doel van de voorgestelde maatregel is preventief.

De leden van de SP-fractie missen bij dit wetsvoorstel een analyse van de oorzaken van de ervaren overlast en daarmee parallel een overzicht van mogelijke oplossingen. Deze leden constateren dat straf onmisbaar is, maar niet werkt zonder flankerend beleid. Binnen dit flankerende beleid vragen deze leden naar de zogeheten «Van Montfrans-gelden». De vrees die deze leden uitspreken is dat deze nieuwe maatregel enkel op een korte termijn effect zal hebben, terwijl voor een blijvend veiliger Nederland, maatregelen op het terrein van onderwijs, jeugdwerkloosheid, sociale leefomgeving en participatie zijn geboden. De vraag die wordt gesteld is of de regering het ermee eens is 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. Graag stel ik voorop dat toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen niet alleen voorzien is bij overlast, het is een nieuwe sanctiemogelijkheid voor de rechter die hij in beginsel kan toepassen bij de veroordeling voor elk strafbaar feit. De introductie van de vrijheidsbeperkende maatregel is in deze zin dus niet de introductie van «meer strafrecht» zoals deze leden stellen, maar het vergroten van de mogelijkheden van de rechter om in zijn vonnis rekening te houden met de persoon van de dader, het slachtoffer, de getuige en de omgeving waar het strafbare feit heeft plaatsgevonden. Voor wat betreft het door de aan het woord zijnde leden genoemde flankerende beleid ten behoeve van overlastbestrijding, kan worden opgemerkt dat scholing en toeleiding naar werk van jongeren onverkort deel uit maken van het kabinetsprogramma. Grensoverschrijdend gedrag wordt evenwel niet getolereerd. Daartoe zijn de zogeheten Van Montfrans-gelden – tijdelijke middelen die een veertigtal gemeenten in 2010 en 2011 kregen om sociale overlast en fysieke verloedering te bestrijden – niet randvoorwaardelijk. De structurele middelen die gemeenten voor veiligheid ontvangen via het Gemeentefonds – in totaal € 1,26 miljard – lopen door na 2011. Dat biedt voldoende financiële ruimte om succesvolle veiligheidsmaatregelen te beginnen of voort te zetten.

De leden van de GroenLinks-fractie menen dat een maatregel ter voorkoming van een inbreuk op de openbare orde of het plegen van een nieuw 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. Deze leden vragen of de regering deze mening deelt en – zo ja – tot op welke hoogte deze kans op de inbreuk aannemelijk moet worden gemaakt. Met deze leden vind ik dat toepassing van de voorgestelde maatregel alleen gerechtvaardigd is als de aan de veroordeelde opgelegde vrijheidsbeperking bijdraagt aan de beveiliging van de maatschappij of het voorkomen van nieuwe strafbare feiten. De reikwijdte van het gebiedsverbod, het contactverbod of de meldplicht moet daarnaast in verhouding staan tot het doel dat met de maatregel wordt nagestreefd. Het oordeel over deze proportionaliteit is aan de rechter die in elke concrete zaak vanuit de aard van het strafbaar feit, de omstandigheden van het geval, de persoon van de dader en de belangen van het slachtoffer en de samenleving tot zijn uitspraak moet komen. Hieronder is dus ook begrepen het oordeel van de rechter over de kans op de (hernieuwde) inbreuk op de rechtsorde.

### **3. Mogelijkheden vrijheidsbepalende maatregelen**

De leden van de VVD-fractie vragen of voor de samenleving voldoende duidelijk is wie, wanneer, in welk geval, voor welke termijn, welke vrijheidsbepalende maatregel kan opleggen. Zij noemen verschillende wettelijke voorbeelden. Als reden voor het stellen van deze vraag geven deze leden dat 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 vrijheidsbepalende maatregel. Mijn verwachting is dat mogelijke onvrede in de samenleving met betrekking tot vrijheidsbepalende interventies zich niet zozeer zal richten op de juridische vormgeving daarvan, maar op het al dan niet toepassen van dergelijke maatregelen. Mijns inziens zal de burger het om deze reden eerder onbegrijpelijk vinden dat de strafrechter thans nog niet in alle gevallen bij de veroordeling voor een strafbaar feit effectief een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht kan opleggen, terwijl in de fase voorafgaand aan de berechting een burgemeester of een officier van justitie in bepaalde gevallen wel reeds vergelijkbare vrijheidsbepalende interventies kan opleggen. Voor een persoon aan wie een vrijheidsbepalende interventie wordt opgelegd, moet overigens uiteraard duidelijk zijn waaraan hij zich dient te houden, waarom zijn vrijheid tijdelijk wordt beperkt en hoe lang deze interventie duurt. Juist voor de thans voorgestelde maatregel zal hierover in de praktijk geen onduidelijkheid bestaan aangezien de verdachte wordt gedagvaard voor een strafbaar feit en de rechter hiervoor een passende sanctie oplegt.

De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van het bij de nota naar aanleiding van het verslag gegeven overzicht van vrijheidsbepalende interventies of er nog aanvullende maatregelen overwogen worden of in het verschiet liggen. Met het schema in de bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag is beoogd een zo volledig mogelijk overzicht te geven van met gebiedsverboden, contactverboden of meldplichten vergelijkbare vrijheidsbepalende interventies binnen het strafrecht en het bestuursrecht. Voor de volledigheid noem ik nog de wijziging van het openbaar vervoerverbod die wordt voorgesteld in de Verzamelwet Verkeer en Waterstaat 2010. Dit wetsvoorstel van mijn ambtgenote van Infrastructuur en Milieu is thans bij uw Kamer aanhangig (Kamerstukken I 2010/11, 32 403, A; wijziging van artikel 98 van de Wet personenvervoer 2000). Voor het overige zijn mij geen concrete voornemens tot nieuwe vrijheidsbepalende maatregelen bekend. Ik vermeld in dit verband wel

graag opnieuw het onderzoek naar meer ingrijpende zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregelen (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 84), dat thans wordt afgerond. Ik verwacht de resultaten samen met een beleidsreactie voor het einde van dit jaar aan de Staten-Generaal te kunnen zenden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar een schets van een situatie waarin de bestaande mogelijkheden binnen het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk instrumentarium niet afdoende zijn en naar de strafbare feiten die met dit wetsvoorstel beoogd worden te voorkomen. Gevraagd wordt of vooral aan lichte overtredingen – die soms lastig te bewijzen zouden zijn – wordt gedacht of juist aan zaken als huiselijk geweld en zedendelicten. Deze leden ontvangen verder graag de visie van de regering op de samenhang tussen de verschillende sanctiemodaliteiten. De leden van de D66-fractie hebben gekeken naar de plaats van de nieuw voorgestelde maatregel in het geheel van vrijheidsbeperkende interventies, met name die zijn geïntroduceerd in de recentelijk in werking getreden Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, de zogeheten Voetbalwet. Deze leden begrijpen dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen strafrechtelijke instrumenten ter handhaving van de rechtsorde en bestuursrechtelijke instrumenten ter handhaving van de openbare orde, maar stellen dat er in bepaalde omstandigheden sprake zal zijn van toepassingen die in elkaars verlengde liggen, die elkaar aanvullen of die elkaar overlappen. Hiervoor zijn de nodige samenloopregelingen, maar voor de aan het woord zijnde leden blijft een punt van aandacht in hoeverre de verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen een effectief en samenhangend geheel blijven vormen voor justitiële en bestuurlijke ambtsdragers.

De samenhang tussen de verschillende modaliteiten is – zoals de leden van de GroenLinks-fractie terecht opmerken – eerder aan de orde geweest (zie onder meer Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, blz. 18 e.v., Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 6, blz. 19 e.v., Handelingen II 2010/11, blz. 7676-3-3 e.v.). Zoals ik in het begin van deze memorie van antwoord heb opgemerkt in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie, zie ik de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde vrijheidsbeperkende maatregel als een onmisbare aanvulling op het totale sanctiearsenaal van de rechter. Indien een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht wenselijk is als reactie op een strafbaar feit, legt de rechter deze vrijheidsbeperking in beginsel op als bijzondere voorwaarde, maar indien dit in de eerder genoemde gevallen niet mogelijk of haalbaar is, kan de thans voorgestelde rechterlijke maatregel worden toegepast. Ik voorzie in de rechterlijke praktijk geen problemen bij de keuze tussen deze modaliteiten. Met dit wetsvoorstel wordt het instrumentarium van de rechter gecomplementeerd; de strafrechter kan indien dit wetsvoorstel aangenomen wordt en in werking treedt, in alle gevallen bij de veroordeling voor een strafbaar feit effectief een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht opleggen. De bevoegdheden van een burgemeester en een officier van justitie om in bepaalde gevallen vergelijkbare vrijheidsbeperkende interventies op te leggen, zien op de fase voorafgaand aan de berechting. Uit het recent uitgebrachte rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) over de eerste toepassingen in de praktijk van de 1 september 2010 in werking getreden Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Kamerstukken II 2010/11, 25 232, nr. 58) komt niet naar voren dat er zich problemen voordoen voor wat betreft samenloop of afstemming. In reactie op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar welke strafbare feiten met de voorgestelde maatregel voorkomen worden, merk ik allereerst graag op dat hetgeen waartegen beschermd wordt niet alleen nieuwe strafbare feiten hoeven te zijn, maar dat het ook kan gaan om op zichzelf niet strafbaar gedrag zoals overlast die de

omgeving ervaart door de aanwezigheid van de veroordeelde of de aanwezigheid van de veroordeelde in de buurt van het slachtoffer of een getuige. Een contactverbod beschermt het slachtoffer bijvoorbeeld tegen telefoontjes van de veroordeelde. Zonder het contactverbod zou telefoneren geen strafrechtelijk gevolg hebben, maar nu kan vervangende hechtenis volgen, zodat het slachtoffer verstoken kan blijven van dit ongewenste contact. In reactie op de tussenvoeging van deze leden dat de lichte overtredingen soms lastig te bewijzen zouden zijn, wil ik benadrukken dat om deze maatregel op te kunnen leggen de rechter het strafbare feit waarvoor gedagvaard is, bewezen moet achten. De maatregel kan dus niet worden opgelegd in gevallen waarin niet is komen vast te staan dat de veroordeelde een strafbaar feit heeft gepleegd. De maatregel is een reactie op een gepleegd strafbaar feit, om orde en rust te creëren daar waar dit nodig is. Indien bijvoorbeeld bij de veroordeling voor vernielingen een gebiedsverbod wordt opgelegd voor een bepaald plein, wordt de omgeving daar beschermd tegen nieuwe vernielingen of andere strafbare feiten door de veroordeelde. De voorgestelde maatregel vormt op deze wijze samen met de bestaande bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen en bevoegdheden een effectief en samenhangend geheel.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de regering met dit voorstel beoogt het strafrechtelijk instrumentarium te verruimen en te completeren. Deze leden vragen in dit verband of de focus van de regering niet te eenzijdig is gericht op een repressieve aanpak van de criminaliteit, en of de zorg voor de waarborging van een evenwichtige rechtsorde niet aan belang heeft ingeboet. Vanuit deze gedachte wordt de suggestie gedaan op een fundamentele wijze naar recente ontwikkelingen in het sanctiestelsel te kijken om te komen tot een perspectief voor de verdere inrichting van het strafrecht. Bij de totstandkoming van nieuwe en wet- en regelgeving wordt gedegen rekening gehouden met de interne samenhang en consistentie van het sanctiestelsel. Dit wetsvoorstel is hiervan een voorbeeld, aangezien de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel voortkomt uit de geconstateerde lacune dat de strafrechter thans niet in alle gevallen waarin dit wenselijk is, effectief een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht kan opleggen. Daarnaast is bij nieuwe wetgeving, zoals bij de door deze leden genoemde Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast en het onderhavige wetsvoorstel voorzien in een evaluatie van de effecten van de wet in de praktijk. Bij deze evaluaties wordt ook de samenhang met verwante regelgeving in beschouwing genomen. Ik verwijs in dit verband ook naar hetgeen ik hiervoor in reactie op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks heb gezegd over de eerste resultaten van de monitor van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast.

#### **4. Wetstechnische aspecten**

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting bij de keuze om de voorgestelde sanctiemogelijkheid van vrijheidsbeperking te kwalificeren als maatregel. De achtergrond van deze vraag is de opmerking van de Raad van State dat de kwalificatie van de vrijheidsbeperkende maatregel als maatregel zou bijdragen aan de vervaging van het onderscheid tussen straffen en maatregelen en de afname van de betekenis van dit onderscheid. De leden van de GroenLinks-fractie geven aan de mening van de Raad van State op dit punt te delen en vragen de regering of ze de mening van deze leden delen dat een maatregel aan minder rechtsbeschermende waarborgen hoeft te voldoen. Daarnaast vragen deze leden of de regering eveneens vindt dat de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel een materieel strafkarakter draagt, althans kan dragen. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. Op grond van het

advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (paragraaf 5.1.1) nader ingegaan op het onderscheid dat in het Wetboek van Strafrecht wordt gemaakt tussen straffen en maatregelen en de redenen om bij dit wetsvoorstel te kiezen voor de vorm van een strafrechtelijke maatregel. Kort weergegeven komt het op het volgende neer. De straf staat voor vergelding, terwijl de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel primair beveiliging en het voorkomen van nieuwe strafbare feiten beoogt. Bij de thans voorgestelde rechterlijke maatregel is het strafbare feit de aanleiding om vrijheidsbeperkend optreden te overwegen, maar behoeft de ernst van het strafbare feit niet bepalend te zijn voor de duur en inhoud van de sanctie. De noodzaak, inhoud en duur van de maatregel worden bepaald door het maatschappelijk belang om de rechtsorde te beschermen. De eis van evenredigheid tussen delict en sanctie zou effectivering van het met de vrijheidsbeperkende interventie gewenste optreden ter bescherming van de leefomgeving van burgers in bepaalde gevallen in de weg kunnen staan. Op een relatief licht strafbaar feit zou bijvoorbeeld geen gebiedsverbod van meerdere maanden kunnen volgen. Doordat de veroordeelde wordt getroffen in zijn bewegingsvrijheid, kan dit worden ervaren als een straf, maar dat is niet het doel van de maatregel. Ik wijs in dit verband ook op de hiervoor gegeven reactie op de vraag van de leden van de PVV-fractie naar hoe de punitieve en preventieve elementen zich in de voorgestelde maatregel tot elkaar verhouden. Voor wat betreft de rechtsbeschermende waarborgen, waarnaar de leden van de GroenLinks-fractie vragen, houdt dit andere verband tussen het gepleegde strafbare feit en de opgelegde sanctie niet in dat de rechtsbescherming onvoldoende zou zijn. Integendeel, door de beslissing in handen van de strafrechter te leggen is deze sanctie op de meest zorgvuldige wijze in het strafproces ingebed. De rechter weegt in zijn oordeel alle omstandigheden van het geval mee en snijdt de vrijheidsbeperking zoveel mogelijk toe op de betrokken persoon en de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het opleggen van de maatregel. De veroordeelde kan tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg in beroep gaan, zodat de appelrechter de zaak, inclusief de veroordeling tot de vrijheidsbeperkende maatregel, opnieuw beoordeelt. Daarnaast is voorzien in een separate gang naar de rechter indien het openbaar ministerie door feiten en omstandigheden vermoedt dat de vrijheidsbeperkende maatregel niet wordt nageleefd; de rechter-commissaris moet binnen 72 uur beslissen over de vordering van het openbaar ministerie tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Tot slot is in het verband van de rechtsbescherming vermeldenswaardig dat indien blijkt dat de veroordeelde ten onrechte zijn vrijheid is ontnomen na (vermeende) overtreding van de vrijheidsbeperkende maatregel, er recht op schadevergoeding ontstaat (voorgesteld artikel 38ij Sr).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het risico ziet dat naast de strafrechtelijke veroordeling, de maatregel wordt aangegrepen ter voorkoming van bepaalde feiten die onvoldoende bewezen kunnen worden om een sanctie te rechtvaardigen. Zoals ik hiervoor in antwoord op een vraag van deze leden heb aangegeven, kan het gebiedsverbod, het contactverbod of de meldplicht ook worden opgelegd om gedrag te voorkomen dat op zichzelf gezien zonder strafrechtelijke gevolgen zou blijven. Anders dan deze leden zie ik dit echter niet als een risico, maar als een van de doelen en kansen van dit wetsvoorstel. Ik deel verder niet de kennelijke vrees van deze leden dat de voorgestelde maatregel te lichtvaardig of oneigenlijk wordt aangewend. Graag licht ik dit als volgt toe. De voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel kan enkel worden opgelegd bij de veroordeling voor een strafbaar feit. De rechter baseert zijn strafrechtelijke reactie op het gepleegde feit en de omstandigheden van het geval. Het opleggen van een gebiedsverbod,



contactverbod of meldplicht als zelfstandige maatregel is bedoeld om de omgeving van het slachtoffer, de buurt of de getuige te beschermen tegen de dader. Uiteraard gaat het dan om het voorkomen van nieuwe strafbare feiten, maar het gaat ook om het stoppen van ander ongewenst gedrag ter plaatse of in de buurt van een bepaald persoon. Zo is het langslopen bij of opbellen van een getuige of slachtoffer niet strafbaar, maar dit gedrag kan wel zeer ongewenst en schadelijk zijn. Ook kan het bijvoorbeeld zo zijn dat de bewoners rond een bepaald plein voortdurend geïntimideerd worden door de enkele aanwezigheid van een jongere waarvan bekend is dat deze passanten lastig valt. Voor deze en dergelijke gevallen kan de rechter gedurende enige tijd gericht de vrijheid van de dader beperken. De rechter zal een dergelijke vrijheidsbeperking niet lichtzinnig opleggen en er zorg voor dragen dat de maatregel proportioneel is met het belang dat beschermd wordt met de maatregel. De rechter is bij uitstek bekend met en toegerust voor het maken van dergelijke belangenafwegingen.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe het mogelijk is dat bij een veroordeling zonder straf (artikel 9a Sr), waarbij kennelijk geen straf raadzaam is vanwege 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, toch een vrijheidsbeperkende maatregel kan worden opgelegd. Het antwoord op deze vraag sluit aan bij de hiervoor gegeven reactie op de vraag van deze leden naar het strafkarakter van de voorgestelde maatregel. Het betreft een maatregel zonder strafkarakter, bedoeld om de samenleving te beschermen tegen nieuw ongewenst gedrag van de veroordeelde. Dit belang van slachtoffers en de omgeving kan leiden tot het oordeel dat geen straf raadzaam is, maar wel een vrijheidsbeperking van de veroordeelde is geïndiceerd.

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. De vraag die zij hierbij stellen is tot op welke hoogte de maatregel of het te voorkomen gedrag, in verband moet staan met het strafbare feit waarvoor de verdachte is veroordeeld. Vanzelfsprekend is er een verband tussen het strafbare feit waarvoor de veroordeling wordt uitgesproken en de vrijheidsbeperkende maatregel die wordt opgelegd (voorgesteld artikel 38v, eerste lid, Sr). De invulling van de vrijheidsbeperkende maatregel is aan de rechter. Het spreekt hierbij voor zich dat de rechter een gebied aanwijst voor het gebiedsverbod, een persoon voor het contactverbod of een tijdstip voor de meldplicht, dat in verband staat met het gepleegde strafbare feit en het vervolggedrag dat de rechter met de maatregel beoogt te voorkomen.

## **5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

De leden van de VVD-fractie vragen of er voldoende capaciteit bij de politie bestaat om toezicht te houden op de door de strafrechter opgelegde vrijheidsbeperkende maatregelen of dat er wellicht andere toezichthoudende instanties worden ingezet. De leden van de SP-fractie spreken hun zorgen uit over de beschikbare budgetten van politie, openbaar ministerie en rechterlijke macht. De leden van de CDA-fractie vragen eveneens aandacht voor het beslag dat de uitvoering van de voorgestelde maatregelen en andere vrijheidsbenemende interventiemogelijkheden legt op de handhavingsinstanties. Ik ben het met de leden van de fracties van de VVD en het CDA eens dat het voor het bereiken van de nagestreefde doelen en voor het vertrouwen van de burger in het stelsel belangrijk is dat er adequaat toezicht wordt gehouden op de naleving van de vrijheidsbeperkende maatregel en er ook daadwerkelijk handhavend kan worden opgetreden als de maatregel niet wordt nageleefd. De politie

heeft een belangrijke rol bij het houden van toezicht op de naleving van de vrijheidsbeperkende maatregelen. Deze taak is op zich niet nieuw voor de politie, zo worden immers in het kader van de openbare orde nu ook al gebiedsverboden op grond van de algemene plaatselijke verordening (APV) en de Gemeentewet door de politie gehandhaafd en wordt het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden van een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht eveneens door de politie gedaan. Vanwege de met de voorwaardelijke modaliteiten beoogde blijvende gedragsverandering is bij het toezicht op de naleving hiervan ook een rol weggelegd voor de reclassering. Dit is niet het geval bij de handhaving van het gebiedsverbod, het contactverbod en de meldplicht die ingevolge het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden opgelegd. Toezicht en handhaving impliceren overigens niet dat de politie moet voorzien in een 24-uurs-controle gericht op het voortdurend in de gaten houden of de veroordeelde zich aan de maatregel houdt. Daarnaast geldt dat ook het slachtoffer en de directe omgeving die belang hebben bij de naleving van de vrijheidsbeperkende maatregel schending van een gebieds- of contactverbod kunnen melden. Het toezicht en de handhaving maakt onderdeel uit van het reguliere politiewerk. De personen die met de vrijheidsbeperkende maatregelen worden geconfronteerd, zullen veelal bij de politie bekend zijn. Binnen het palet van taken die de politie nu al verricht op dit terrein is met het onderhavige wetsvoorstel naar verwachting geen sprake van een substantiële uitbreiding. Door samenwerking met andere toezichthoudende instanties en aldaar werkzame buitengewone opsporingsambtenaren in het publieke domein en met technische hulpmiddelen, zoals bijvoorbeeld cameratoezicht, kan het toezicht op de naleving verder worden vergroot. Doordat de politie op bevel van de (hulp)officier van justitie kan overgaan tot aanhouding zodra wordt vermoed dat de veroordeelde een vrijheidsbeperkende maatregel niet naleeft, geldt dat de handhaving van de voorgestelde maatregel meteen effectief is. Dit past in een lik-op-stuk-beleid. Verder zij erop gewezen dat het openbaar ministerie aan de Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties (Stcrt. 2010, nr. 8767) de vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in dit wetsvoorstel zal toevoegen. In de Aanwijzing zal onder meer worden opgenomen dat de maatregel alleen wordt geëist na voorafgaand overleg met de politie. Op deze manier wordt gestreefd het aantal keer dat de vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd, zodanig te laten zijn dat het toezicht met de beschikbare politiecapaciteit kan worden uitgevoerd. Het mag immers niet zo zijn dat – zoals ook deze leden stellen – onvoldoende politiecapaciteit om toezicht te houden op degenen aan wie een dergelijke maatregel is opgelegd, leidt tot de situatie dat de desbetreffende maatregelen illusoir zijn. Voor de strafrechter geldt niet – zoals de leden van de VVD-fractie vragen – een plicht om zich voordat hij de maatregel oplegt te vergewissen dat er voldoende politiecapaciteit aanwezig is om toezicht te houden. Gezien de naar verwachting beperkte toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregel voorzie ik op dit punt geen onoverkomelijke problemen. Op verzoek van de Tweede Kamer heb ik in dit verband toegezegd dit wetsvoorstel drie jaar na inwerkingtreding te evalueren en hierbij expliciet aandacht te laten besteden aan de gevolgen voor de politiecapaciteit (Handelingen II 2010/11, blz. 7676-3-21).

De leden van de VVD-fractie stellen enige verduidelijkende vragen over de mogelijkheden van een gebiedsverbod in de wijk waarin betrokkenen woonachtig zijn. Betekent dat betrokkene wel toegang moet kunnen hebben tot zijn woning, maar bepaalde delen van de woonwijk niet mag betreden niet een extra druk op de toezichthoudende mogelijkheden van de politie? Of kan het gebiedsverbod een dusdanige reikwijdte hebben dat betrokkene gedurende de duur van het gebiedsverbod niet meer in de wijk woonachtig kan zijn? Voor de politieagenten die toezicht houden op

de naleving van een gebiedsverbod waarbij een niet-verboden route naar het huis van de veroordeelde is vastgesteld, moet – net als voor de betrokkene zelf – duidelijk zijn waar de veroordeelde wel en waar hij niet mag komen. Dit vergt extra scherpheid van de politie bij het toezicht op de naleving. Mits het vonnis op dit punt voldoende duidelijk is, is dit echter zeker realiseerbaar, zoals ook blijkt uit de toepassing van de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke bestraffing. Voor de rest van het gebied geldt immers nog steeds dat de politie bij het aantreffen van de veroordeelde direct kan optreden. Voor de vraag naar de mogelijkheid om een gebiedsverbod een dusdanige reikwijdte te geven dat de veroordeelde niet meer in de wijk woonachtig kan zijn, merk ik allereerst op dat de kans zeer gering is dat een maatregel met een dergelijk verstrekkend gevolg zal worden opgelegd. De rechter zal bij het opleggen van de maatregel namelijk altijd streven naar een – in verhouding tot de belangen van beveiliging van de maatschappij of de voorkoming van strafbare feiten – zo gering mogelijke beperking van de grondrechten van de verdachte. Bij een gebiedsverbod zal dus ook zeker rekening worden gehouden met de plaats waar de betrokkene woont. Een maatregel waardoor het wonen in de eigen woning onmogelijk wordt, zal niet snel voldoen aan deze proportionaliteitstoets. Zo nodig kan de maatregel zodanig worden geformuleerd dat de betrokkene via een vastgestelde route zijn woning kan bereiken.

## **6. Vrijheidsbeperkende maatregelen**

### *6.1 Duur en aard van de maatregelen*

De leden van de PVV-fractie vragen waarom bij de vrijheidsbeperkende maatregel is gekozen voor een maximale duur van twee jaar en niet voor een langere of kortere periode. Eén van de redenen dat deze leden deze vraag stellen, is dat zij de indruk hebben dat het voldoen aan de ene maatregel lichter zou kunnen vallen dan het voldoen aan de andere. Volgens deze leden klemt dit temeer nu ook een combinatie van de vrijheidsbeperkende maatregelen mogelijk is en er geen onderscheid is gemaakt in de maximale duur van de verschillende maatregelen. Er is om meerdere redenen gekozen voor de maximale duur van twee jaar voor de vrijheidsbeperkende maatregel. Ten eerste hangt dit samen met de positionering van deze maatregel tussen andere vrijheidsbeperkende interventies. De proeftijd die de rechter bij een voorwaardelijke bestraffing met bijzondere voorwaarden kan opleggen, bedraagt – indien het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Kamerstukken 32 319) wordt aangenomen in werking treedt – ten hoogste drie jaar (behoudens uitzonderingen die kunnen leiden tot een langere proeftijd, artikel 14b, tweede lid, Sr), de maximale termijn waarvoor een burgemeester op basis van artikel 172a Gemeentewet en een officier van justitie op basis van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering (verder: Sv) en artikel 257a Sv een vrijheidsbeperkende interventie kan plegen, bedraagt – inclusief verlengingen – een aaneengesloten periode van circa één jaar. De thans voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel neemt hierbinnen een tussenpositie in. Vaak zal deze immers worden opgelegd in gevallen die te licht zijn voor een voorwaardelijke bestraffing, maar het is wel de rechter die in reactie op een gepleegd strafbaar feit komt tot de oplegging van deze sanctie. Hierbij past een langere termijn dan de interventies die een officier van justitie kan doen op basis van de verdenking van een strafbaar feit of de burgemeester ter handhaving van de openbare orde. Ten tweede is de termijn van maximaal twee jaar ook praktisch gezien een adequate termijn om het nagestreefde doel te dienen: deze periode biedt voldoende gelegenheid om de orde te herstellen op plekken waar de

veroordeelde verantwoordelijk was voor structurele overlast of de belasting van een slachtoffer of een getuige of om bijvoorbeeld gedurende twee seizoenen een voetbalvandaal weg te houden bij specifieke wedstrijden. Ik bevestig verder de conclusie van deze leden dat op basis van het onderhavige wetsvoorstel bij een combinatie van twee maatregelen desgewenst twee termijnen gehanteerd kunnen worden, bijvoorbeeld een gebiedsverbod voor twee jaar met een meldplicht gedurende het eerste jaar. Voor de verschillende maatregelen geldt inderdaad zoals deze leden stellen dat deze kunnen verschillen in de ervaren zwaarte. Dat is inherent aan de vrijheid die de rechter heeft bij de oplegging. Het vanwege een gebiedsverbod geen boodschappen kunnen doen bij de dichtstbijzijnde supermarkt wordt waarschijnlijk als ingrijpender ervaren dan het niet in de straat mogen komen van een voormalige vriendin die aan de andere kant van het land woont. Een meldplicht gedurende bepaalde uitwedstrijden van een voetbalclub kan echter voor sommigen weer als ingrijpender worden ervaren dan het niet boodschappen kunnen doen bij de plaatselijke supermarkt. Het is aan de rechter om indien een vrijheidsbeperkende maatregel is aangewezen te komen tot een interventie die recht doet aan het belang dat wordt beschermd met de opgelegde maatregel en die proportioneel is met het gepleegde strafbare feit.

## *6.2 Schorsing tenuitvoerlegging*

De leden van de SP-fractie constateren dat hoger beroep de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeperkende maatregel niet schorst, maar het gerechtshof de maatregel wel kan opheffen. Deze leden vragen wanneer het gerechtshof tot opheffing van de tenuitvoerlegging kan komen. Zij stellen dat het hof zonder nadere toelichting of regelgeving hieraan pas op de zitting toe zal komen en merken op dat er hierdoor veel tijd kan zitten tussen de start van de uitvoering van de vrijheidsbeperkende maatregel en de behandeling in hoger beroep. Gevraagd wordt hoe de regering denkt over de mogelijkheid dat de verdachte tegelijk met het indienen van het hoger beroep een verzoek tot schorsing van de maatregel kan indienen waarnaar het hof dan onmiddellijk moet kijken, zodat de behandeling ter zitting van het hoger beroep niet hoeft te worden afgewacht. In reactie merk ik eerst graag op dat de constatering van deze leden alleen relevant is in die gevallen dat de rechter op grond van het voorgestelde artikel 38v, vierde lid, Sr, beveelt dat de maatregel onmiddellijk uitvoerbaar is. Indien de rechter dit niet beveelt, geldt de hoofdregel van artikel 557 Sv dat de maatregel pas ten uitvoer wordt gelegd als er geen gewoon rechtsmiddel meer openstaat. Het tijdig instellen van hoger beroep leidt er dan dus toe dat een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel nog niet ten uitvoer wordt gelegd. Voor rechterlijke uitspraken waarin een onmiddellijk uitvoerbare vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd, geldt in beginsel geen afwijkende termijn voor de behandeling van het hoger beroep. Wel is het zo dat indien de appelrechter tot het oordeel komt dat dadelijke uitvoerbaarheid of oplegging van de maatregel niet passend is, of dat de verdachte van het onderliggende feit dient te worden vrijgesproken, het gerechtshof per direct de beëindiging van de tenuitvoerlegging kan bevelen. Waar mogelijk zal in de planning van het hoger beroep van een zaak waarbij in eerste aanleg een dadelijk uitvoerbare vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd, hiermee rekening worden gehouden door de zaak spoedig te behandelen. Ik verwacht dat de periode tussen de start van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeperkende maatregel en de behandeling in hoger beroep hiermee redelijk blijft en zie op dit moment dus geen reden om te voorzien in een aparte schorsingsmogelijkheid voor het gerechtshof.

## 7. Tenuitvoerlegging vervangende hechtenis

De leden van de PvdA-fractie wensen van de regering te vernemen waarom er op één onderdeel in de formulering van het voorgestelde artikel 38x Sr is afgeweken van de als voorbeeld dienende procedures van de artikelen 14fa Sr (voorwaardelijke bestraffing) en 15h Sr (voorwaardelijke invrijheidsstelling). Specifiek gaat het om de vraag waarom er niet voor is gekozen de rechter-commissaris voorlopig te laten beslissen over de vraag of de door de zittingsrechter opgelegde maatregel niet is nageleefd – en dus vervangende hechtenis ten uitvoer kan worden gelegd – en de definitieve beslissing aan de zittingsrechter voor te behouden.

De reden om de beslissing over de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis bij de rechter-commissaris neer te leggen is de gewenste snelheid van de benodigde rechterlijke beslissing. De rechter-commissaris beslist binnen 72 uur na indiening van de vordering door het openbaar ministerie. Op dit punt is de regeling van artikel 38x Sr eensluidend met die van de artikelen 14fa en 15h Sr. Eén van de redenen om – anders dan bij de voorwaardelijke modaliteiten – de rechter-commissaris bij de vrijheidsbeperkende maatregel een in principe finale beslissing te laten nemen is dat naar verwachting in veel gevallen op het moment van de beslissing door de rechter-commissaris reeds een noemenswaardig deel van de vrijheidsbeneming als gevolg van het schenden van de maatregel zal zijn voltooid. Dit is anders bij het niet naleven van een algemene of bijzondere voorwaarde, als gevolg waarvan het resterende deel van de oorspronkelijke straf of een deel daarvan ten uitvoer kan worden gelegd (artikel 14g, eerste lid, onder 2°, Sr) of het gedeelte van de vrijheidsstraf dat als gevolg van de voorwaardelijke invrijheidstelling niet ten uitvoer is gelegd, alsnog geheel of gedeeltelijk moet worden ondergaan (artikel 15j, eerste lid, Sr). Dit betekent dat een inhoudelijke beoordeling moet plaatsvinden over de gevolgen die verbonden worden aan de geconstateerde schending van de voorwaarde. Van belang is hierbij of de met het stellen van de voorwaarden beoogde gedragsverandering gebaat is met een complete of een gedeeltelijke tenuitvoerlegging. Het oordeel van de reclasseringsbegeleider is hierbij relevant. Dit is anders bij de vrijheidsbeperkende maatregel waarmee immers alleen een gerichte vrijheidsbeperking en geen blijvende gedragsverandering wordt beoogd. In beginsel volgt op het niet voldoen aan de maatregel dan ook altijd de door de rechter bepaalde vervangende hechtenis. Zoals hierna nader wordt toegelicht in reactie op vragen van de leden van de SP-fractie, kan de rechter-commissaris de feitelijk ten uitvoer gelegde vervangende hechtenis weliswaar matigen, maar de afweging van de rechter-commissaris over de gevolgen van de schending van de opgelegde vrijheidsbeperking is in dit opzicht minder complex. Tot slot is het zo dat het bij de schending van de voorwaarden vaker zal gaan om een verdenking van het plegen van een nieuw gepleegd strafbaar feit, waarop een strafrechtelijke reactie volgt, namelijk als de veroordeelde een nieuw strafbaar feit pleegt en daarmee de algemene voorwaarde schendt. De vordering tot tenuitvoerlegging van de niet ten uitvoer gelegde straf of gehele of gedeeltelijke herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden behandeld door de rechter die bevoegd is tot kennisneming van het nieuwe strafbare feit (artikel 14g, derde lid, Sr en artikel 15i, derde lid, Sr). Het niet naleven van de voorwaarden wordt dan in samenhang met het nieuwe strafbare feit beoordeeld. Dit is anders bij de vrijheidsbeperkende maatregel waar alleen het verbod of de meldplicht als beperking geldt. Om deze redenen is ervoor gekozen de beslissing van de rechter-commissaris bij de voorwaarden een voorlopig oordeel en bij de vrijheidsbeperkende maatregel een voorlopig eindoordeel te laten zijn. Ik noem dit hier een «voorlopig eindoordeel» omdat – zoals ook de aan het woord zijnde leden noemen – is voorzien in een mogelijkheid voor de

veroordeelde en de officier van justitie om in beroep te gaan tegen de beslissing van de rechter-commissaris over de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis bij de rechter die de maatregel oplegde (voorgesteld artikel 38x, zevende lid, Sr). Mocht de rechter van oordeel zijn dat (een deel van) de vervangende hechtenis onterecht is opgelegd, dan kan hij hiervoor op grond van het voorgestelde artikel 38ij Sr schadevergoeding toekennen voor de schade die is geleden ten gevolge van de onterecht ondergane vrijheidsbeneming.

Overtreding van de vrijheidsbeperkende maatregel zal volgens de leden van de SP-fractie vaak in het weekeinde plaatsvinden. In het voorgestelde artikel 38w, tweede lid, Sr wordt vastgesteld dat de minimumduur van de vervangende hechtenis drie dagen is. Deze leden hebben 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 om te voorkomen dat het verblijf in een cel bekend wordt. Deze leden vragen of de overheid hiermee niet het signaal afgeeft school of werk niet zo belangrijk te vinden. De suggestie wordt gedaan te overwegen dat de verbodsovertreder op zondagavond vrij wordt gelaten met een oproep voor het verschijnen voor de rechter-commissaris op een van de volgende namiddagen. Hierbij merken deze leden nog op dat zij heel goed begrijpen dat de rechter-commissaris in zijn algemeenheid geen rekening kan houden met werk of school, maar zij geven in overweging dat het hier wel kan gaan om zeer lichte vergrijpen. Ik beoordeel de ernst van de schending van de maatregel anders. Het vergrijp waarvoor het openbaar ministerie de aanhouding van de veroordeelde beveelt, is het zich niet houden aan de rechterlijke uitspraak. Indien bij de oplegging is bepaald dat de vrijheidsbeperkende maatregel direct uitvoerbaar is, heeft de rechter geoordeeld dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens bepaalde personen. De maatregel is opgelegd om dit te voorkomen. Het is van belang dat schending van de maatregel onmiddellijk consequenties heeft. Bij de uitspraak zal de veroordeelde ook worden ingescherp dat het niet naleven van de vrijheidsbeperkende maatregel direct leidt tot vrijheidsbeneming. Het is aan de veroordeelde om hiermee bij zijn gedrag rekening te houden of anders de consequenties te dragen. De meerwaarde van de vrijheidsbeperkende maatregel is juist – zeker bij onmiddellijke werking – dat direct bij overtreding van de maatregel ingegrepen kan worden door de politie. De ten uitvoer gelegde vervangende hechtenis doet dus niets af aan het belang van werk en scholing, maar beklemtoont het belang van het opvolgen van rechterlijke uitspraken.

Het voorgestelde artikel 38x, vijfde lid, Sr, over het bevel tot gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis, is voor de leden van de SP-fractie niet helemaal duidelijk. Deze leden vragen ter verduidelijking of de gedeeltelijke tenuitvoerlegging die kan worden bevolen, ook kan inhouden dat minder dan de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis van minimaal drie dagen ten uitvoer wordt gelegd. Deze leden merken hierbij op dat zij het zouden toejuichen als dit het geval zou zijn. Ik kan dit aan deze leden bevestigen. Beoogd is namelijk inderdaad dat de rechter in zijn vonnis bepaalt dat per keer dat niet aan de maatregel wordt voldaan een vervangende hechtenis van drie of meer dagen ten uitvoer wordt gelegd, maar dat de rechter-commissaris die in het concrete geval oordeelt over de vordering van het openbaar ministerie tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis kan beslissen tot matiging hiervan. In beginsel kan de rechter-commissaris dus beslissen dat – ondanks dat hij oordeelt dat de vrijheidsbeperkende maatregel is geschonden – geen vervangende

hechtenis ten uitvoer wordt gelegd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de rechter-commissaris oordeelt dat het gaat om een zeer geringe schending van de maatregel.

Ingevolge het voorgestelde artikel 38x, derde lid, Sr, moet de rechter-commissaris binnen driemaal vierentwintig uur beslissen over de vordering tot tenuitvoerlegging. De leden van de SP-fractie vragen of het antwoord op de vraag van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak of het niet kan voorkomen dat de veroordeelde pas na drie dagen een beslissing krijgt, dus nadat de minimale termijn is uitgezeten, niet zou 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. Dit is inderdaad het geval.

## **8. Tot slot**

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor toegang tot een strafrechtelijke schadevergoedingsprocedure, nu de maatregel wel door een strafrechter wordt opgelegd. Graag stel ik voorop dat het voorgestelde artikel 38ij Sr voorziet in een regeling die de strafrechter de mogelijkheid biedt voor de toekenning van schadevergoeding in geval van een ten onrechte ondergane vervangende hechtenis. Waarschijnlijk doelen deze leden er echter op dat dit wetsvoorstel niet voorziet in een rechterlijke procedure voor de toekenning van schadevergoeding in gevallen waarin de rechter in eerste aanleg de vrijheidsbepurende maatregel direct uitvoerbaar heeft bevolen en de maatregel in hoger beroep vervolgens geen stand houdt. De betrokkene is in dit geval in de periode tussen de start van de tenuitvoerlegging en de beslissing in hoger beroep beperkt in zijn bewegingsvrijheid door het gebiedsverbod, het contactverbod of de meldplicht. Indien de betrokkene meent dat hij hierdoor schade heeft geleden, kan hij een verzoek tot schadevergoeding indienen bij het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie. Indien hiertoe op grond van het civiele recht en de toepasselijke jurisprudentie aanleiding bestaat, kent het College de verzoeker een schadevergoeding toe. Voor deze (primair buitengerechtelijke) schadevergoedingsprocedure is gekozen omdat er op grond van artikel 5, vijfde lid, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in principe geen recht op schadevergoeding ontstaat indien een burger – naar later blijkt ten onrechte – een andere sanctie dan vrijheidsbeneming heeft ondergaan. Daarnaast is van belang dat het gaat om een door de rechter opgelegde vrijheidsbeperking waarbij de rechter een zorgvuldige afweging van de omstandigheden van het geval heeft gemaakt en alleen dadelijke uitvoerbaarheid van de maatregel zal bevelen als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens bepaalde personen (artikel 38v, vierde lid, Sr). Bij het bepalen van de omvang van de vrijheidsbeperking wordt daarnaast door de rechter gestreefd naar het zoveel mogelijk ontzien van de materiële belangen van de veroordeelde. Dit leidt er dus toe dat – zoals ook de aan het woord zijnde leden aangeven – de regering verwacht dat de concrete schade die de veroordeelde door de maatregel leidt, afwezig of gering zal zijn. Verder geldt dat – anders dan bij onterechte vrijheidsbeneming – doorgaans niet eenvoudig zal zijn vast te stellen hoeveel schade feitelijk is geleden door de vrijheidsbeperking. Aan de strafrechter worden niet vaak dergelijke schadevergoedingsbeslissingen voorgelegd en daarmee is deze niet de meest geschikte rechter om een dergelijk verzoek te beoordelen. Het College van procureurs-generaal heeft juist ruime ervaring met de

beoordeling van dergelijke verzoeken aangezien het College reeds alle verzoeken om schadevergoeding beoordeelt die niet vallen onder artikelen 89 e.v. en 591 e.v. Sv. Tot slot geldt dat indien de verzoeker het niet eens is met de afwijzing of de hoogte van het hem aangeboden bedrag, hij in een civiele procedure een actie tot schadevergoeding kan instellen bij de rechtbank, zodat de civiele rechter oordeelt over zijn verzoek.

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. Deze leden vragen om een toelichting bij het criterium waaraan de strafrechter in dit geval moet toetsen, moet deze redenen hebben voor het vermoeden of moet komen vast te staan dat de betrokkene de maatregel inderdaad niet heeft nageleefd? De rechter-commissaris moet op vordering van het openbaar ministerie oordelen of de betrokkene de maatregel niet heeft nageleefd om te kunnen bevelen dat de door de rechter bepaalde vervangende hechtenis geheel of gedeeltelijk ten uitvoer wordt gelegd. Dat voor het bevel tot aanhouding van de veroordeelde door het openbaar ministerie het mindere vereiste geldt dat het vermoeden moet bestaan dat niet is voldaan aan de maatregel, is om te zorgen dat snel handhavend kan worden opgetreden bij constatering dat de maatregel wordt geschonden. De in artikel 38x Sr voorgestelde regeling voor de handhaving van de vrijheidsbeperkende maatregel komt op dit punt overeen met die voor de handhaving van de voorwaardelijke bestraffing en de voorwaardelijke invrijheidsstelling (Kamerstukken 32 319, voorgestelde artikelen 14fa en 15h Sr).

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten