

088-0901000
www.legerdesheils.nl/ljr
Bezoekadres
Zeehaenkade 30
3526 LC Utrecht

Datum
25-09-2024
Onderwerp
Consultatie op de 1^e aanvullingswet
Kenmerk
[REDACTED]

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Straf- en sanctierecht
Mevrouw [REDACTED]
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Geachte mevrouw [REDACTED],

Met uw brief van 8 mei 2024, kenmerk [REDACTED], heeft u de drie reclasseringsorganisaties (3RO) gevraagd om te adviseren over het conceptwetsvoorstel voor de eerste aanvullingswet van het wetgevingstraject voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Bijgevoegd treft u ons advies aan. Eerst geven wij een korte reactie op hoofdlijnen en daarna per onderwerp.

Mocht u nog vragen hebben over onze reactie, dan zijn wij graag bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet, mede namens mijn collega's [REDACTED] van Reclassering Nederland en [REDACTED] van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ

Directeur Reclassering Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering

Advies 3RO over het conceptwetsvoorstel eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering

1. Reactie op hoofdlijnen

Voor de 3RO zijn de onderdelen "Verbetering van de regeling van de buitengerechtelijke afdoening" en "Herstructurering van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan" van belang. In algemene zin kunnen wij ons niet vinden in de uitwerking van deze onderdelen in het wetsvoorstel. Over het geheel genomen zien wij het wetsvoorstel als een verslechtering ten opzichte van de huidige wet als het gaat om het uitvoeren van toezicht en taakstraffen. Er zijn te weinig waarborgen dat nadelige effecten worden vermeden.

In 2021 hebben wij geadviseerd over een eerder wetsvoorstel voor de buitengerechtelijke afdoening. Een verbetering in het vernieuwde wetsvoorstel is dat de gedragsaanwijzing bij strafbeschikking verdwijnt als de strafbeschikking met bijzondere voorwaarden wordt geïntroduceerd. Wij maken ons echter nog steeds zorgen over de procedure bij het niet naleven van de voorwaarden, straffen of maatregelen: de 'omzettingsprocedure'. Het is nog steeds niet duidelijk hoe het OM zal omgaan met de vele opties die het wetsvoorstel aan het OM biedt en welk effect dat zal hebben op de advisering door de reclassering, het reclasseringstoezicht en het uitvoeren van taakstraffen. Wij pleiten ervoor dat eerst wordt onderzocht door het OM én ketenpartners hoe de omzettingsprocedure in de praktijk kan worden vormgegeven, en vervolgens te bezien of wijziging van de omzettingsprocedure in de wet nodig is.

Met de herstructurering van de bijzondere voorwaarden en het toezicht wordt de wet meer eenduidig. Dat is vooral een papieren uitwerking, waarbij weinig rekening gehouden wordt met de huidige problemen in de praktijk. Wij verwachten juist dat de effectiviteit van het reclasseringstoezicht zal afnemen door dit wetsvoorstel. Dat komt vooral door de manier waarop de opdracht tot toezicht in de wet is opgenomen, zie punt 3 hieronder.

2. Voorwaardelijke strafbeschikking

In ons consultatieadvies uit 2021 voor het eerdere wetsvoorstel hebben wij een aantal bezwaren genoemd. Ons voorstel om de gedragsaanwijzing bij strafbeschikking te laten vervallen is overgenomen. Ook is de omzettingsprocedure iets minder ingewikkeld geworden, maar deze procedure is nog steeds erg ingewikkeld. Voor het invoeren van dit wetsvoorstel is het noodzakelijk dat de omzettingsprocedure duidelijk en werkbaar is. Daar is naar gekeken door met name het OM, maar dat heeft nog niet geleid tot duidelijkheid.

We zijn het dan ook niet eens met de volgende zin op blz. 28 van de MvT: "Uit de consultatieadviezen over het eerdere conceptwetsvoorstel blijkt dat de introductie van een voorwaardelijke strafbeschikking met instemming wordt begroet (OM, NVvR, NOvA, 3RO, NP)." Dat wij de doelen van het wetsvoorstel onderschrijven, betekent niet dat wij het eens zijn met de uitwerking van het wetsvoorstel.

We vinden het vooral problematisch dat het OM bij het niet naleven of het niet uitvoeren van een (voorwaardelijke) strafbeschikking kan kiezen voor een veelheid aan opties.

- Voor veroordeelden en reclasseringswerkers zal het moeilijk te begrijpen zijn wat er gebeurt bij het niet naleven van de voorwaarden of het niet uitvoeren van de opgelegde straf. De omzettingsprocedure voldoet daarmee niet aan de vereisten van voorzienbaarheid.
- Op dit moment spreken we van een OM-strafbeschikking. In het wetsvoorstel kan de rechter een OM-strafbeschikking wijzigen en ook vrijheidsbeneming opleggen binnen de strafbeschikking. De vraag is of het dan nog steeds een OM-strafbeschikking is, of een ZM-strafbeschikking. In ieder geval is bij een "strafbeschikking" niet meer direct bekend wie de beslissing heeft genomen.
- Het is mogelijk dat een zaak steeds terugkomt bij het OM of de rechter voor een volgende vervolgbeslissing. Voor de reclassering kan dat betekenen dat meermaals een toezicht of taakstraf wordt opgeschort, dat meermaals een nieuwe opdracht toezicht of taakstraf binnenkomt, dat meermaals geadviseerd moet worden vanuit een toezicht of dat meermaals een nieuw reclasseringsadvies nodig is.

In de gecombineerde werkgroep heeft uw ministerie aangegeven dat er bewust voor gekozen is om veel beleidsvrijheid aan het OM toe te kennen. Dat staat ook in de MvT:

- Blz. 34: "Het naast elkaar bestaan van de hierboven genoemde opties biedt het openbaar ministerie de ruimte om maatwerk te leveren in alle gevallen waarin de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking niet is voltooid dan wel voorwaarden niet zijn nageleefd. Dat neemt niet weg dat het openstaan van deze verschillende keuzemogelijkheden het nodig en wenselijk maakt dat het openbaar ministerie beleid ontwikkelt en publiceert ter invulling van de beleidsruimte die het in dit verband heeft. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de voorgestelde omzettingsprocedure in de praktijk zal worden toegepast."
- Blz. 213: "Er is niet gekozen voor het beperken van de beleidsruimte van het openbaar ministerie door het uitsluiten van bepaalde varianten van omzetting in de voorgestelde wettelijke regeling. Dit omdat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat zich in de toekomst toch uitzonderlijke situaties kunnen voordoen waarin behoefte zal bestaan aan de toepassing van een bepaalde omzettingmogelijkheid. Daarbij kan worden aangetekend dat ook de geldende regeling, waarin bij niet volledige tenuitvoerlegging moet worden gedagvaard, die beleidsruimte niet beperkt."

Het is nog onduidelijk of al die keuzemogelijkheden in de praktijk nodig zijn voor het leveren van maatwerk. Wij vinden het wenselijk dat eerst nader wordt onderzocht in hoeverre er behoefte is aan een bepaalde keuzemogelijkheid, en dat binnen het wetgevingstraject nog aanpassingen gedaan kunnen worden om de omzettingsprocedure te vereenvoudigen.

3. Opdracht tot toezicht

3.1. Toezichtopdracht door de rechter en officier van justitie

In de consultatie voor de tweede vaststellingswet hebben wij voorgesteld om de opdracht tot toezicht niet bij de rechtbank (of het OM) te beleggen, maar volledig aan de minister (het CJIB) over te laten op basis van de bijzondere voorwaarden die de rechtbank of het OM heeft gesteld. Beslissingen over uitvoering van toezicht horen volgens ons bij de tenuitvoerlegging en niet bij de oplegging van straffen en maatregelen. In de praktijk zien we dat rechters bij een voorwaardelijke straf niet altijd een toezichtopdracht geven als een reclasseringstoezicht aangewezen is, en soms wel een toezichtopdracht geven als een reclasseringstoezicht niet zinvol of niet uitvoerbaar is. Het CJIB is beter in staat om te beoordelen of bij de gestelde bijzondere voorwaarden een reclasseringstoezicht nodig is op basis van landelijke ketenafspraken.

In de onderhavige MvT geeft u aan onvoldoende aanleiding te zien om het huidige recht op dit onderdeel inhoudelijk te wijzigen. U wijst daarbij naar bezwaren die door ketenpartners naar voren zijn gebracht in expertmeetings ten behoeve van de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Over deze bezwaren is echter geen discussie meer gevoerd met de ketenpartners. Bij deze gelegenheid willen wij daarover alsnog het volgende opmerken.

Om te beginnen: het wetsvoorstel betekent wél een inhoudelijke wijziging. De MvT vermeldt op blz. 60: "De van rechtswege geldende voorwaarden zijn dus niet langer gekoppeld aan de bijzondere voorwaarden, maar aan de toezichtopdracht."

- Dit uitgangspunt staat haaks op het uitgangspunt dat met de Wet voorwaardelijke sancties is geïntroduceerd. Toen is in artikel 14c Sr als 'algemene voorwaarde' toegevoegd dat de veroordeelde – voor zover er bijzondere voorwaarden zijn gesteld – meewerkt aan het reclasseringstoezicht. Later is dat gewijzigd in 'voorwaarden van rechtswege' ter onderscheid van de algemene voorwaarde geen strafbaar feit te plegen. Het idee van deze wetgeving was dat reclasseringstoezicht inherent is aan het stellen van een bijzondere voorwaarde: de veroordeelde moet meewerken aan het toezicht, voor zover er toezicht wordt uitgevoerd.
- Op basis van deze medewerkingsverplichting heeft het CJIB sindsdien opdrachten tot reclasseringstoezicht verstrekt bij voorwaardelijke straffen met bijzondere voorwaarden. Het CJIB verstrekke deze toezichtopdrachten op basis van de bijzondere voorwaarden, ook als de rechter daartoe geen opdracht had gegeven. Bij bijvoorbeeld een behandeling verstrekke het CJIB een toezichtopdracht aan de reclassering, maar niet bij een 'kaal' contactverbod.
 - Met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB) is deze werkwijze geformaliseerd als ambtshalve toezichtopdracht. Niet alleen bij voorwaardelijke straffen maar ook bij andere modaliteiten die in artikel 6:3:14 Sv zijn genoemd. In de MvT USB staat op blz. 88: "Het openbaar ministerie en de Minister kunnen vanuit hun respectieve verantwoordelijkheid voor het toezicht en voor de tenuitvoerlegging ook ambtshalve opdracht geven tot reclasseringstoezicht ..."
 - Zie het recent toegevoegde artikel 3:3a van de Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021, waarin voor ambtshalve toezichtopdrachten is vermeld bij welke bijzondere voorwaarden een opdracht tot reclasseringstoezicht hoort.
- In het onderhavige wetsvoorstel is de mogelijkheid van ambtshalve toezichtopdrachten behouden, als 'vangnet'. Het doet afbreuk aan de rechtszekerheid (één van de doelen van deze herstructurering) als enerzijds gesteld wordt dat de beslissing aan de rechter is, en anderzijds ook het CJIB hierover kan beslissen.
 - Dit verschil kan consequenties hebben tijdens de tenuitvoerlegging als de veroordeelde niet meewerkt aan een ambtshalve opgedragen toezicht. Als de rechtspraak het standpunt hanteert dat de beslissing aan de rechter is, zal een rechter geen consequenties willen verbinden aan het niet meewerken aan een ambtshalve opgedragen toezicht.
 - In het wetsvoorstel staat dat de rechter bij het geven van een toezichtopdracht de verdachte moet wijzen op de van rechtswege geldende voorwaarden, waaronder het meewerken aan reclasseringstoezicht. Daarmee wordt de veroordeelde geïnformeerd over het toezicht. Maar dat geldt niet als het CJIB een ambtshalve toezichtopdracht geeft. De rechter zou dan ook moeten wijzen op de mogelijkheid dat het CJIB alsnog kan overgaan tot een toezichtopdracht en dat ook dan de van rechtswege geldende voorwaarden van toepassing zijn.

Op blz. 67 van de MvT wordt als bezwaar vermeld dat het van belang geacht wordt dat het voor de verdachte of veroordeelde kenbaar is dat toezicht plaatsvindt. Ook zou de rechter zich rekenschap moeten geven of de beslissing praktisch uitvoerbaar is en of actief toezicht nodig is.

- In de expertmeetings werd als bezwaar genoemd dat een reclasseringstoezicht dermate belastend zou zijn voor de veroordeelde dat de beslissing daartoe bij de rechter hoort.
 - Voor de veroordeelde betreft de belasting van een 'regulier' reclasseringstoezicht met name het zich melden, meewerken aan huisbezoeken en het delen van basale informatie die relevant is voor het zicht op risico's. Zoals in de MvT staat, gaat dat om "geringe inbreuken op rechten en vrijheden". De reclassering kan bijvoorbeeld geen elektronisch toezicht toepassen als de rechter dat niet heeft opgenomen in de beslissing, gezien de ernstige inbreuk daarvan op de persoonlijke vrijheid.
 - Voor de belasting voor de veroordeelde is vooral van belang hoe intensief het toezicht is. Die intensiteit hangt af van de bijzondere voorwaarden, het recidiverisico, de begeleidingsbehoefte en de omstandigheden. Het verschil tussen 'geen toezicht' en 'wel toezicht' kan zeer klein zijn, kleiner dan tussen een weinig of zeer intensief toezicht.
 - We zien in de praktijk dat de rechter soms tegen de veroordeelde zegt dat hij 'niet naar de reclassering hoeft', ook als reclasseringstoezicht wel nodig is bij de gestelde voorwaarden zoals een behandeling. De rechter vindt een toezicht soms 'te zwaar', bijvoorbeeld als de veroordeelde werk heeft en overdag niet naar de reclassering kan komen. Maar de reclassering houdt daarmee rekening en maakt een reclasseringstoezicht niet zwaarder dan nodig is.
- Op blz. 68 van de MvT staat: "De rechter of officier van justitie dient in staat te worden gesteld af te wegen welke bijzondere voorwaarden passend zijn en of daar al dan niet actief toezicht en begeleiding bij moet plaatsvinden." De vraag is hoe u denkt dat rechters en officieren van justitie daartoe in staat zullen zijn om te beoordelen wanneer actief toezicht en begeleiding nodig is.
 - We zien nu soms dat de rechter geen reclasseringstoezicht beveelt bij een behandeling, terwijl het de taak van de reclassering is om die behandeling te regelen. Ook zien we vaak dat de rechter een 'kaal' contact- en/of locatieverbod als bijzondere voorwaarde stelt met reclasseringstoezicht, terwijl de reclassering daarop geen toezicht kan houden.
 - Het CJIB kan dat corrigeren door ambtshalve een toezichtopdracht te geven, of door de toezichtopdracht te beëindigen op basis van artikel 3:1 van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. In die situaties wordt niet voldaan aan de eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid op het moment van de uitspraak.

Het uitgangspunt dat de rechter of officier van justitie bepaalt of een toezichtopdracht wordt gegeven (en aan wie), geldt in het wetsvoorstel bij alle modaliteiten, ook bij de modaliteiten waarvoor in de huidige wetgeving nog geen sprake is van een toezichtopdracht. De problemen die wij nu in de praktijk ervaren bij voorwaardelijke straffen, zullen zich ook bij andere modaliteiten voordoen. Voor de effectiviteit van een reclasseringstoezicht is het nodig dat de reclassering toezicht uitvoert als dat nodig is en alleen als dat meerwaarde heeft. Wij verwachten dat het CJIB vaak corrigerend zal moeten optreden en dat dat geen uitzonderingen zullen zijn.

Als rechters en officieren van justitie een toezichtopdracht kunnen geven, pleiten wij ervoor om in wet- en regelgeving te borgen dat zij reclasseringstoezicht bevelen als dat nodig is en alleen als dat meerwaarde heeft. Voor ambtshalve toezichtopdrachten van het CJIB bestaan voor het overgrote deel van de mogelijke bijzondere voorwaarden al ketenafspraken, die ook zijn vastgelegd in artikel 3:3a van de Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke

beslissingen 2021. Wenselijk is dat dergelijke regelgeving ook geldt voor toezichtopdrachten van de rechter of officier van justitie.

Daarnaast stellen wij voor de eerste zin van lid 2 van artikel 7.2.1 weg te halen, liefst zo snel mogelijk. Die zin luidt: "Indien de rechter of de officier van justitie opdracht heeft gegeven tot het houden van reclasseringtoezicht, geeft Onze Minister een krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen reclasseringsinstelling opdracht toezicht te houden en de verdachte of de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden."

- Bijvoorbeeld als de rechtbank bij een 'kaal' contactverbod een opdracht tot reclasseringtoezicht heeft gegeven, zou het CJIB niet verplicht moeten zijn om een toezichtopdracht te verstrekken.
- Het CJIB is volgens artikel 3:1 van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen al bevoegd om het toezicht te allen tijde te beëindigen na overleg met de (jeugd)reclassering. Dat betekent dat het CJIB de toezichtopdracht van de rechter kan intrekken, direct nadat het de toezichtopdracht heeft verstrekt conform de opdracht van de rechter. Volgens de zin in lid 4 moet het CJIB echter eerst een opdracht verstrekken. Dat leidt tot extra en onnodige handelingen.

3.2. Toezicht door andere instellingen en personen

Nieuw is dat de rechter of officier van justitie een toezichtopdracht kan geven aan andere instellingen dan de (jeugd)reclassering, en ook aan personen. Op blz. 62 noemt de MvT als voorbeelden de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Landelijke Inspectiedienst Dierenwelzijn (LID): zij kunnen actief toezicht houden op een houdverbod dieren.

Ten eerste zien wij geen toegevoegde waarde in het vermelden van een toezichtopdracht aan andere instellingen in het vonnis of een andere beslissing. Het zou immers moeten gaan om instanties met een publieke taak, die die taak ook kunnen uitvoeren zonder toezichtopdracht. De NVWA en de LID zijn bevoegd om een houdverbod dieren als vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 8.11a van de Wet dieren) te controleren. Het informeren van deze instanties door het CJIB volstaat.

- Op blz. 63 van de MvT staat: "Voor het geval dat een andere instantie toezicht houdt zijn geen aanvullende bevoegdheden gecreëerd. Aan het toezicht dient zoveel als mogelijk invulling te worden gegeven binnen de bestaande wettelijke kaders van de toezichthouder en binnen de kaders van het vonnis of de beslissing." Als geen medewerking is vereist en het toezicht al mogelijk is op basis van bestaande wettelijke kaders, dan is er ook geen noodzaak dat de rechter daarover iets opneemt in het vonnis of een andere beslissing.
- Toch kan het voor een actief toezicht bij uitzondering wel nodig zijn dat in de bijzondere voorwaarden wordt opgenomen dat de verdachte of veroordeelde verplicht is mee te werken aan toezicht door de betreffende instantie.
 - De NVWA en de LID zijn bevoegd om het bepaalde in de Wet dieren te handhaven, maar dat geldt niet voor een houdverbod dieren als bijzondere voorwaarde. Voor delicten die zijn gepleegd vóór 1 januari 2024 is een houdverbod als vrijheidsbeperkende maatregel niet mogelijk, en dan kan een houdverbod als bijzondere voorwaarde aangewezen zijn.
 - Ook voor andere gedragsvoorwaarden kan de wens ontstaan dat medewerking nodig is voor een toezicht door een instantie.
 - Een toezichtopdracht is ook dan niet nodig. Een verplichting tot medewerking aan dat toezicht volstaat. Omdat die medewerkingsverplichting niet van rechtswege geldt in deze

uitzonderingsgevallen, dient de rechter die verplichting op te nemen in de bijzondere voorwaarden.

- De bedoeling van het wetsvoorstel is dat rechters en officieren van justitie een bewuste afweging maken over de wijze van tenuitvoerlegging (MvT blz. 67) en specifiek over het toezicht. In de praktijk maken rechters niet altijd een bewuste afweging. Zij geven soms als automatisme een toezichtopdracht aan de reclassering bij bijzondere voorwaarden waarbij reclasseringstoezicht niet uitvoerbaar of niet zinvol is. En soms stellen zij 'meer creatieve' voorwaarden zonder dat duidelijk is hoe toezicht daarop kan plaatsvinden. Het wetsvoorstel lost echter niet op dat de rechter daarover een bewuste afweging maakt. De rechter wordt immers niet verplicht om een toezichtopdracht te geven. Als de rechter niets vermeldt over toezicht, kan dat zonder bewuste afweging zijn. Het kan ook een bewuste afweging zijn, zoals nu al voorkomt, om een bijzondere voorwaarde te stellen in de wetenschap dat toezicht niet mogelijk is. Ook zonder actief toezicht is het mogelijk dat niet-naleving aan het licht komt, en dat de bijzondere voorwaarde een afschrikwekkende werking heeft. In eerdere overleggen heeft de Rechtspraak aangegeven dat het wenselijk is dat die mogelijkheid bestaat. Er is ook geen sprake van een 'fout' of onuitvoerbaar vonnis als een bijzondere voorwaarde wordt gesteld zonder vermelding van een toezichthouder, zoals weleens wordt verondersteld. Dat een toezicht niet uitvoerbaar is, betekent nog niet dat de bijzondere voorwaarden onuitvoerbaar zijn voor de veroordeelde. De onterechte veronderstelling dat er altijd toezicht moet zijn is ook verwoord op blz. 52 van de MvT van de tweede vaststellingswet (Raad van State-versie): "Ook kan het voorkomen dat een bijzondere voorwaarde is gesteld of een bijkomende straf is opgelegd zonder dat reclasseringstoezicht is bevolen en waarbij ook ambtshalve reclasseringstoezicht niet het gewenste toezicht oplevert. In dat geval wordt – ook in de huidige praktijk – toezicht gehouden door andere instellingen of personen." Dat is niet altijd het geval.

Ten tweede is het de vraag in hoeverre een andere instantie door de rechter of officier van justitie verplicht kan worden om toezicht te houden. In ieder geval moet het gaan om instanties die bevoegd zijn om een in de wet omschreven taak uit te voeren.

- In de Reclasseringsregeling 1995 is vastgelegd dat de Minister ervoor zorgdraagt dat reclasseringswerkzaamheden worden uitgevoerd, waaronder "het houden van toezicht op de naleving van aan verdachten of veroordeelden bij of krachtens de wet opgelegde voorwaarden ...".
- De NVWA en de LID zijn belast met de opsporing van strafbare feiten, zoals het niet-naleven van een houdverbod dieren als vrijheidsbeperkende maatregel. Maar dat betekent nog niet dat zij verplicht zijn om toezicht te houden op een maatregel, als een rechter een toezichtopdracht geeft.
- De toezichthouder wordt geacht om niet-naleving te melden aan het OM en/of het CJIB (lid 6 van artikel 7.2.1). Dat vereist dat er samenwerkingsafspraken worden gemaakt over de uitwisseling van informatie.

Bovenstaande kanttekeningen gelden nog meer voor toezicht door personen. De MvT geeft geen voorbeeld van personen die toezicht zouden kunnen houden. Mogelijk valt te denken aan bepaalde functies, zoals een bewindvoerder. Maar ook voor dergelijke functies moet het toezicht aansluiten op hun wettelijke taak, en moet duidelijk zijn dat zij een opdracht tot toezicht kunnen ontvangen.

Volgens de MvT zal toezicht door andere instellingen of personen een uitzondering vormen. Daar hebben wij geen vertrouwen in, als niet in wet- en regelgeving wordt geborgd wie wanneer

toezicht kan uitvoeren. Op basis van het wetsvoorstel verwachten wij willekeur bij het geven van een toezichtopdracht aan andere instanties en personen. We zien nu al dat rechters soms een toezichtopdracht geven aan de behandelaar of Veilig Thuis, terwijl de huidige wet dat niet toestaat. Als met het wetsvoorstel wél een toezichtopdracht aan andere instantie en personen kan worden gegeven, voorzien wij een toename van toezichtopdrachten aan instanties en personen die daartoe niet aangewezen zijn.

We stellen voor dat artikel 7.2.4 wordt uitgebreid. In dat artikel staat dat er nadere regels worden gesteld over in ieder geval het toezicht op de naleving, waaronder de werkzaamheden van de reclasseringsinstellingen. Als wordt beoogd dat de rechter of officier van justitie zich rekenschap geeft van de wijze van tenuitvoerlegging en van de vormgeving van het toezicht, vinden wij het noodzakelijk dat in de wet- en regelgeving wordt vastgelegd welke instantie een toezicht kan uitvoeren bij welke voorwaarden etc. Het kan niet zo zijn dat een willekeurige instantie opeens geconfronteerd wordt met een opdracht van de rechter om toezicht te houden. Ook moet duidelijk zijn wat van zo'n andere instantie dan verwacht wordt. Bijvoorbeeld voor een beroepsverbod in de zorg geldt dat het CBIG de veroordeelde uit het BIG-register verwijdt en een nieuwe aanvraag afwijst zolang het beroepsverbod duurt. Voor zover een toezicht kan worden opgedragen, dient in de wet- en regelgeving vastgelegd te zijn wat dat toezicht dan inhoudt.

Tot slot willen nog een opmerking maken over de volgende zinnen op blz. 62 van de MvT: "De rechter of officier van justitie kan zich hierbij uitlaten over de specifieke toezichthoudende instantie, maar kan in voorkomende gevallen in het vonnis of in de beslissing in algemene zin verwijzen naar "een reclasseringsinstelling of een andere instelling of persoon als bedoeld in artikel 7.2.1, derde lid". In dat geval is het aan de minister – feitelijk het CJIB – om te bepalen welke (reclasserings)instelling of persoon het best is toegerust om op de gestelde bijzondere voorwaarden toezicht te houden." Het zou mooi zijn als het CJIB de toezichtopdracht kan geven aan een passende instantie. Maar zoals het in het wetsvoorstel zelf is geformuleerd, bestaat deze mogelijkheid niet.

- Bijvoorbeeld in lid 3 van artikel 14c Sr staat dat de rechter een reclasseringsinstelling opdracht kan geven toezicht te houden, en dat de rechter een andere instelling of persoon opdracht kan geven toezicht te houden. Deze formulering vereist dat de rechter een bepaalde instelling of persoon noemt.
- Er zou ook geen sprake zijn van de beoogde bewuste afweging door de rechter of actief toezicht nodig is: als de rechter actief toezicht beveelt, moet ook duidelijk zijn dat dat toezicht uitvoerbaar is en wie dat kan uitvoeren.

3.3. *Geldigheid voorwaarden van rechtswege*

In lid 4 van artikel 7.2.1 staan de voorwaarden van rechtswege, waaronder het meewerken aan reclasseringstoezicht. Lid 4 begint met: "Indien de opdracht tot toezicht is gegeven, zijn daaraan van rechtswege de voorwaarden verbonden dat ...". Het woord "daaraan" in lid 4 moet op de opdracht tot toezicht slaan. Ofwel: de voorwaarden van rechtswege zijn verbonden aan de opdracht tot toezicht. Dat is anders dan bijvoorbeeld in het huidige artikel 14c lid 3 Sr: daarin worden de voorwaarden van rechtswege gekoppeld aan (het stellen van) een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Bij het niet naleven van een gestelde voorwaarde kan het OM de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk niet ten uitvoer gelegde straf vorderen (huidig artikel 6:6:21 Sv). Dat geldt dan ook voor de voorwaarden die daaraan van rechtswege verbonden zijn.

Volgens de uitleg die het ministerie aan de gecombineerde werkgroep heeft gegeven, vormt ook de nieuwe formulering in lid 4 een grondslag voor bijvoorbeeld het herroepen van de schorsing van de voorlopige hechtenis als de verdachte zich niet aan de voorwaarden van rechtswege houdt. Wij verbazen ons hierover. In ieder geval kan de formulering vragen oproepen over de mogelijke sanctionering van het niet naleven van de voorwaarden van rechtswege, en wij zien graag meer duidelijkheid hierover in de wetstekst.

Voorwaarden gelden voor de verdachte of veroordeelde, maar de opdracht tot toezicht geldt voor de toezichthouder. De voorwaarden van rechtswege zijn wel het gevolg van de opdracht tot toezicht, maar moeten vervolgens niet aan die opdracht worden gekoppeld. Het is niet evident dat een voorwaarde die van rechtswege is verbonden aan de opdracht tot toezicht aan een toezichthouder, een grondslag is voor de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk niet ten uitvoer gelegde straf voor de veroordeelde. Als de voorwaarden van rechtswege zijn verbonden aan de toezichtopdracht en de veroordeelde die voorwaarden niet naleeft, zou dat logischerwijs gevolgen moeten hebben voor de daaraan verbonden toezichtopdracht. In ieder geval biedt de wetstekst ruimte voor interpretatie.

Wij geven de volgende tekst als suggestie mee: "Indien de opdracht is gegeven toezicht te houden op de naleving van voorwaarden, maatregelen, aanwijzingen of de bijkomende straf als bedoeld in het eerste lid, zijn daaraan van rechtswege de voorwaarden verbonden dat ...". Waarbij in de MvT duidelijk gemaakt wordt dat "daaraan" betrekking heeft op de voorwaarden etc. en niet op de opdracht.

3.4. Melden van niet-naleving

Lid 6 van artikel 7.2.1 is niet aangepast. Daarin staat dat de toezichthouder "direct" melding doet van niet-naleving. In ons consultatieadvies voor de tweede vaststellingswet hebben wij verzocht om dit aan te passen aan de afspraken in het "Samenwerkingsreglement Tenuitvoerlegging". In de gemaakte afspraken wordt onderscheid gemaakt tussen zaken waarin direct actie nodig is en waarin niet direct actie nodig is. Is direct actie nodig, dan benaderen we direct het OM. Is niet direct actie nodig, dan adviseren we binnen een week aan het CJIB over het vervolg.

Dit verzoek is niet gehonoreerd: er staat nog steeds "direct". Terwijl de genoemde afspraken ook zijn ondertekend door uw ministerie (DGSenB). Wij verzoeken u om in het kader van de herstructurering van het toezicht het begrip "direct" verder te nuanceren in de wet- en regelgeving.

3.5. Toezicht op een beroepsverbod

In lid 4 van artikel 28 Sr is toegevoegd: "Indien vanwege de aard van de ontzetting van het recht om ambten of bepaalde ambten te bekleden en het recht om bepaalde beroepen uit te oefenen reclasseringstoezicht niet aangewezen is, kan de rechter een andere instelling of persoon als bedoeld in artikel 7.2.1, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering opdracht geven toezicht te houden." Blijven staan is dat de rechter ook een toezichtopdracht aan de reclassering kan geven.

In de MvT staat op blz. 228/229 dat wij erop hebben gewezen dat "in de praktijk is gebleken dat de reclassering niet goed invulling kan geven aan een toezicht op een beroepsverbod". In ons consultatieadvies voor de tweede vaststellingswet stond "geen invulling". Er zijn geen beroepsverboden waarbij vanwege hun aard reclasseringstoezicht aangewezen is.

Het is dus niet wenselijk dat de rechter een toezichtopdracht voor een beroepsverbod kan geven aan de reclassering. Door die mogelijkheid te laten staan, kunnen rechters denken dat de reclassering kan toezien op de niet-naleving van een beroepsverbod, terwijl dat niet mogelijk is.

In de MvT staat dat de reclassering het beroepsverbod kan betrekken in gesprekken met de veroordeelde als er ook een reclasseringstoezicht loopt in het kader van bijzondere voorwaarden. In dat geval zal de reclasseringswerker inderdaad ook aandacht hebben voor het beroepsverbod, net als voor andere opgelegde sancties zoals een schadevergoedingsmaatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een gevangenisstraf die nog moet volgen. De reclasseringswerker kan bijvoorbeeld bespreken wat het beroepsverbod voor de veroordeelde betekent, met het oog op risicobeperking en resocialisatie, en dat betrekken bij het toezicht op de gestelde bijzondere voorwaarden. Maar dat betekent niet dat de reclassering daarmee kan toezien op de naleving van het beroepsverbod. Een gesprek over het beroepsverbod heeft geen betekenis voor een toezicht op het beroepsverbod, maar alleen voor het toezicht op de bijzondere voorwaarden. De reclassering heeft ook geen toezichtopdracht op het beroepsverbod nodig om dat in een lopend toezicht te bespreken.

Een toezichtopdracht aan de reclassering inzake een beroepsverbod schept onterechte verwachtingen. Daarom verzoeken wij u om in lid 4 van artikel 28 Sr weg te halen dat de rechter een toezichtopdracht aan een reclasseringsinstelling kan geven.

Bovendien is er bij een beroepsverbod geen sanctie verbonden aan het niet naleven van de voorwaarden van rechtswege. Niet naleven van het beroepsverbod is een strafbaar feit waarvoor de veroordeelde vervolgd kan worden. Het niet meewerken aan toezicht betekent nog niet dat de veroordeelde het beroepsverbod niet heeft nageleefd. Bij een voorwaardelijke sanctie is in de wet geregeld welke mogelijkheden er zijn om niet-naleving te sanctioneren. Dat geldt niet voor een beroepsverbod. Dat vinden wij ook niet nodig bij een beroepsverbod, omdat er geen medewerking aan toezicht nodig zal zijn. Zie ook de MvT op blz. 229 over de mogelijkheden voor handhaving.

3.6. Toezicht op een gedragsaanwijzing artikel 6.5.1

Ook voor een gedragsaanwijzing van de officier van justitie (artikel 6.5.1) geldt dat niet-naleving een strafbaar feit is. Net als bij het beroepsverbod geldt dat er geen sanctie is verbonden aan het niet naleven van de voorwaarden van rechtswege (waaronder het meewerken aan reclasseringstoezicht). Het niet naleven van de voorwaarden van rechtswege betekent nog niet dat de verdachte de gedragsaanwijzing niet heeft nageleefd, en is dus geen strafbaar feit. De consequenties volgen gewoonlijk op de rechtszitting als de rechter het niet naleven van de gedragsaanwijzing meeweegt in zijn beslissing.

In de meeste gevallen zal er geen actief toezicht nodig zijn waarvoor medewerking van de verdachte is vereist. In lid 7 van artikel 6.5.1 staat de standaardtekst dat de officier van justitie een toezichtopdracht aan de reclassering kan geven, en dat de officier van justitie een opdracht aan een andere instelling of persoon kan geven als reclasseringstoezicht niet aangewezen is gezien de aard van de gedragsaanwijzing. Echter bij de meeste gedragsaanwijzingen is reclasseringstoezicht niet aangewezen. Bij voortzetting van hulpverlening hoort wel reclasseringstoezicht, maar die gedragsaanwijzing komt weinig voor. Bij een houdverbod dieren kan de reclassering (mede) toezicht houden, bijvoorbeeld bij complexe problematiek die heeft geleid tot verwaarlozing van huisdieren, maar dat zijn uitzonderingen.

Wij stellen voor om aan onderdeel d van lid 2 aan "een verplichting mee te werken aan reeds ingezette hulpverlening die van invloed kan zijn op het voorkomen van strafbare feiten door de verdachte" toch toe te voegen: "en zich daarbij te laten begeleiden door de reclassering". Zodoende betekent het niet meewerken aan de begeleiding een strafbaar feit.

Verder stellen we voor om lid 7 als volgt te wijzigen: "Indien een gedragsaanwijzing is gegeven, kan de officier van justitie een reclasseringsinstelling, andere instelling of persoon opdracht geven toezicht te houden op de naleving van de gedragsaanwijzing." Aangezien de voorwaarden van rechtswege bij de gedragsaanwijzing geen directe gevolgen kunnen hebben voor de verdachte, hoeft de verdachte niet gewezen te worden op de van rechtswege geldende voorwaarden, bedoeld in artikel 7.2.1, vierde lid.

4. Kader voor reclasseringstoezicht

In de consultatie voor de tweede vaststellingswet hebben wij gepleit voor een wettelijk kader voor het reclasseringstoezicht. Dit advies is niet overgenomen. De MvT vermeldt op blz. 64: "Een dergelijk toezichtkader op lager niveau dan wet of algemene maatregel van bestuur geniet de voorkeur om de wijze waarop de reclassering de taken uitvoert niet onnodig te belemmeren."

Uw ministerie heeft onlangs aangegeven dat het niet mogelijk is om regels voor de reclassering vast te leggen in beleidsregels, omdat de reclassering geen overheidsinstantie is. Artikel 7.2.4 stelt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over in ieder geval "het toezicht op de naleving, waaronder de werkzaamheden van de reclasseringsinstellingen". Wij stellen dan ook voor om hiervoor toch het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen te gebruiken.

In de MvT wordt ook vermeld dat de reclassering een 'eigen toezichtkader' kan ontwikkelen. Uiteraard hebben de 3RO beleid over de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd. Wij hebben ook standaardregels ("Regels voor toezicht") vastgesteld. Dat gaat over basale gedragsregels, zoals het melden van ziekte waardoor de veroordeelde zijn voorwaarden en afspraken tijdelijk niet kan nakomen, het melden van voorgenomen reizen en het melden van contact met politie en justitie. Deze regels hebben echter geen juridische basis. Er staat dus ook niet in onze standaardregels dat de veroordeelde een open houding moet hebben tijdens gesprekken, dat hij basaal inzicht in de leef-, woon- en werksituatie moet geven, of dat hij zich moet inspannen voor woonruimte, inkomen en dagbesteding als tijdens de proeftijd een probleem op die gebieden ontstaat. De wet biedt daarvoor onvoldoende basis.

De MvT verwijst naar het kader voor toezicht dat al in het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB) is vastgelegd. Dat kader geeft echter weinig houvast.

- Specifiek wordt verwezen naar lid 1 van artikel 3:2 van dat Besluit USB. Daarin staat dat de (jeugd)reclassering ervoor zorgdraagt "dat de verplichtingen worden vastgelegd waaraan de veroordeelde zich in het kader van het toezicht heeft te houden". Op blz. 64 van de MvT staat: "Door dit vast te leggen wordt zoveel mogelijk voorkomen dat er discussie ontstaat over de reikwijdte van de verplichtingen." De reclassering heeft echter geen enkel houvast om verplichtingen vast te leggen, anders dan op basis van de voorwaarden die door de rechter of officier van justitie zijn gesteld. In de nota van toelichting op het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling (de voorloper van het Besluit USB) wordt voor deze verplichtingen verwezen naar de "standaardregels" en naar afspraken aan de hand van de

gestelde bijzondere voorwaarden. Dat zegt dus niets over een algemeen wettelijk kader waarnaar de reclassering kan verwijzen.

- In lid 1 van artikel 3:3 staat: "De veroordeelde volgt de aanwijzingen en opdrachten op die door de reclassering of de jeugdreclassering worden gegeven in het kader van het toezicht." In dezelfde nota van toelichting staat hierover: "Op grond van deze bevoegdheid kan de reclassering uiteraard geen (aanvullende) bijzondere voorwaarden stellen zoals bedoeld in artikel 14c, tweede lid, Sr. Dat is immers voorbehouden aan de rechter. Waar het om gaat bij deze aanwijzingen en opdrachten is te verzekeren dat het toezicht goed kan verlopen." Er is echter geen kader op basis waarvan de reclassering kan bepalen welke aanwijzingen wettelijk zijn toegestaan.
- In lid 2 van artikel 3:3 staat: "De veroordeelde geeft veranderingen in de woon-, onderwijs- of werksituatie onmiddellijk door aan de reclassering of de jeugdreclassering." Dat is wél een onderdeel van een wettelijk toezichtkader.

Wij willen graag in gesprek over een wettelijk kader voor reclasseringstoezicht. Het gaat ons om een wettelijke grondslag op basis waarvan reclasseringswerkers kunnen vaststellen dat de verdachte of veroordeelde onvoldoende meewerkt aan het reclasseringstoezicht, en naar welke grondslag de reclassering kan verwijzen ter rechtvaardiging van haar toezichtactiviteiten.

5. Bijzondere voorwaarden

5.1. Vermelding bijzondere voorwaarden bij een modaliteit

Op blz. 58 van de MvT staat dat het de voorkeur heeft om de bijzondere voorwaarden "te verankeren op het niveau van de formele wet". Als doelen worden genoemd het bevorderen van de rechtszekerheid en het vergroten van de effectiviteit van het toezicht.

Soms staat een bijzondere voorwaarden wel bij de meeste modaliteiten maar niet bij alle. De vraag is wat het ontbreken van die bijzondere voorwaarde bij een modaliteit betekent, als daarbij ook de 'open categorie' van andere gedragsvoorwaarden mogelijk is voor de benodigde flexibiliteit. Aan de gecombineerde werkgroep heeft uw ministerie gesteld dat een bijzondere voorwaarde niet is uitgesloten als andere gedragsvoorwaarde, als die bijzondere voorwaarde niet is vermeld bij modaliteit. Daarbij moeten volgens de MvT (blz. 56/60) wel "de wettelijke vereisten en de door de Hoge Raad aangebrachte begrenzings" in acht genomen worden. Bijvoorbeeld bij de strafbeschikking ontbreekt de opname in een zorginstelling: die is uitgesloten bij een strafbeschikking vanwege wettelijke vereisten. Bij tbs met voorwaarden ontbreken de financiële voorwaarden omdat deze volgens de MvT (blz. 231) "minder voor de hand liggen" bij die modaliteit: deze zijn dus niet uitgesloten als andere gedragsvoorwaarde.

De rijtjes met voorwaarden inclusief "andere voorwaarden, het gedrag betreffende" geven daardoor geen uitsluitel of een bijzondere voorwaarde is toegestaan als deze niet is vermeld bij de betreffende modaliteit. Daarvoor wordt verwezen naar de wetsgeschiedenis en jurisprudentie. Wetsgeschiedenis en jurisprudentie zijn echter niet direct voorhanden, zeker niet voor niet-juristen, en bieden ook vaak ruimte voor interpretatie. Wenselijk is dat de wet zelf duidelijk is, en dat de wettelijke vereisten en de door de Hoge Raad aangebrachte begrenzings worden verwerkt in de wet.

Dat roept ook de vraag op wat het criterium is om een bijzondere voorwaarde op te nemen in de wet. Dat is blijkbaar niet om duidelijk te maken welke bijzondere voorwaarden zijn uitgesloten. Bij

tbs met voorwaarden vermeldt de MvT als reden dat een bijzondere voorwaarde minder voor de hand ligt, ofwel dat de bijzondere voorwaarde bij die modaliteit "niet standaard of veelvoorkomend" is zoals aan de gecombineerde werkgroep is uitgelegd. Als dat het criterium is, dan zouden ook de verhuisplicht en het vestigingsverbod niet vermeld moeten worden. Die bijzondere voorwaarden komen in de praktijk zelden voor, omdat ze gewoonlijk niet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De beperking van de vrijheid die deze voorwaarden met zich meebrengen, weegt niet op tegen de zeer beperkte bijdrage aan meer veiligheid die deze voorwaarden kunnen bieden.

- Het vestigingsverbod is bij diverse modaliteiten toegevoegd. Een rechter zal echter geen vestigingsverbod opleggen als er geen reëel risico voor slachtoffers is en de veroordeelde wel belang heeft om in de woonomgeving te komen. Het moet dus gaan om reële risico's. Bij reële risico's is een vestigingsverbod niet voldoende om confrontaties te voorkomen. Als de rechter de veroordeelde wél toestaat er te werken, waarom zou de rechter de veroordeelde dan verbieden er te wonen? Een locatieverbod waarbij de veroordeelde op bepaalde tijden wél op bepaalde plekken in het verboden gebied mag komen, is dan passender.
- De verhuisplicht staat conform huidige wetgeving bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM). In de MvT van de Wet langdurig toezicht wordt de situatie genoemd dat het slachtoffer in de buurt van de veroordeelde woont en confrontaties voorkomen moeten worden. Ook staat daarin vermeld dat de rechter rekening zal houden met de belangen van de veroordeelde en zijn familie, waaronder het bezit van de woning. Met een verhuisplicht zullen er minder confrontaties zijn, maar zijn confrontaties nog steeds mogelijk want de veroordeelde mag nog steeds in de buurt komen. Een verhuisplicht is zeer ingrijpend en zal zelden proportioneel zijn omdat er nog steeds confrontaties kunnen zijn. Als het nodig is om confrontaties te voorkomen, is een locatieverbod gewenst. Een locatieverbod kan ingaan op het moment dat de veroordeelde verhuisd kan zijn, en eventueel alleen op bepaalde dagen en tijdstippen zodat de veroordeelde nog naar zijn werk kan of familie bezoeken als het slachtoffer daar niet zal zijn.

Als reden dat het vestigingsverbod en de verhuisplicht in de wet worden genoemd, geeft de MvT op blz. 224: "Aangezien met een vestigingsverbod of een verhuisplicht een vergaande inbreuk op de grond- en mensenrechten van de veroordeelde kan worden gemaakt, geniet het de voorkeur de expliciete wettelijke grondslag te behouden om te waarborgen dat wordt voldaan aan de eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid". Het gaat dan dus niet om het vaak voorkomen van de voorwaarde, maar om de zwaarte van de voorwaarde. De zwaarte is echter verder niet genoemd als criterium. De zin in de MvT wekt de suggestie dat een zware bijzondere voorwaarde alleen gesteld mag worden als die in de wet is vermeld. Maar wanneer is een voorwaarde zo zwaar dat deze niet is toegestaan als 'andere gedragsvoorwaarde'?

- Alle bijzondere voorwaarden kunnen minder of meer inbreuk maken op rechten, en voor alle bijzondere voorwaarden moet de rechter afwegen of het belang van de bijzondere voorwaarde opweegt tegen die inbreuk.
- De zwaarte van een bijzondere voorwaarde is afhankelijk van de situatie: een locatieverbod voor de eigen woonomgeving is zwaarder dan een locatieverbod voor een gebied waar de veroordeelde niet hoeft te zijn.
- Een vestigingsverbod is doorgaans juist minder vergaand, omdat de veroordeelde blijkbaar al elders verblijft. Voor voorwaardelijke invrijheidstelling kan het nodig zijn dat de veroordeelde eerst huisvesting elders moet vinden.

Onze conclusie is dat het wel of niet vermelden van een bijzondere voorwaarde in de rijtjes nogal willekeurig is. De rijtjes dragen daarom weinig bij aan de rechtszekerheid. Voor de rechtszekerheid

is het nodig dat in de wet duidelijk is dat een bijzondere voorwaarde zoals een uitreisverbod of opname in een zorginstelling niet mogelijk wordt geacht bij bepaalde modaliteiten. Daarom wensen wij dat elke bijzondere voorwaarde die in de wet genoemd wordt, ook bij elke modaliteit vermeld wordt waar die voorwaarde mogelijk wordt geacht.

5.2. *Andere gedragsvoorwaarden*

In het vooroverleg voor dit wetsvoorstel hebben wij gepleit om een aantal veelvoorkomende bijzondere voorwaarden toe te voegen:

- Wij hebben gepleit voor het toevoegen van het verbod op andere huisvesting. In tegenstelling tot een vestigingsverbod of verhuisplicht komt deze bijzondere voorwaarde wel vaak voor. Zeker als na detentie een passende woonplek is geregeld, is het nodig dat de veroordeelde niet naar een risicovolle plek verhuist. Dat geldt ook als elektronisch toezicht wordt gehouden: de woonplek moet daarvoor geschikt zijn. Zo nodig kan de reclassering toestemming geven voor een verhuizing, als de verhuizing geen risico's oplevert en het toezicht niet belemmert. Deze voorwaarde is minder vergaand dan een verhuisplicht en vaak wel proportioneel.
- Het verkrijgen en behouden van woonruimte is net als dagbesteding van belang voor het verminderen van de recidivekans. Het zich inspannen voor het vinden en behouden van dagbesteding is volgens de Hoge Raad niet te onbepaald (ECLI:NL:HR:2019:387) en dat geldt dus ook voor het vinden en behouden van woonruimte.
- Voor het aflossen van schulden geldt hetzelfde als voor dagbesteding en woonruimte.
- Voor sommige verdachten en veroordeelden is een drugs- of alcoholverbod niet haalbaar. Dan adviseren wij in veel zaken dat de verdachte of veroordeelde het gebruik van drugs of alcohol beheerst en meewerkt aan controle om het gebruik te monitoren. In de praktijk komt deze voorwaarde minstens zo vaak voor als een verbod. Het is niet wenselijk om het gebruik te maximaleren. In de praktijk schommelt het gebruik. Het gaat erom dat wij zien of het gebruik problematisch wordt. Dat hangt niet alleen af van het aantal glazen alcohol of joints, maar ook van de omstandigheden. Als nog geen indicatie bestond voor een behandeling en gedurende de proeftijd het gebruik toeneemt, kan de reclassering adviseren om alsnog een behandeling als bijzondere voorwaarde op te nemen.

Wij zien geen reden waarom deze bijzondere voorwaarden niet zijn toegevoegd in het wetsvoorstel. Rechters zien geen probleem in het stellen van deze voorwaarden als 'andere gedragsvoorwaarde'. Als het veel voorkomen een criterium is, dan is het logisch dat deze bijzondere voorwaarden worden toegevoegd in de rijtjes met bijzondere voorwaarden.

Daarnaast zien we graag de volgende bijzondere voorwaarden toegevoegd:

- Het kan het nodig zijn dat de verdachte of veroordeelde meewerkt aan hulpverlening door een aanbieder uit het lokale zorgveld.
 - Dat valt niet altijd onder forensische zorg. Uit de definitie van forensische zorg in artikel 1.1 lid 2 van de Wet forensische zorg blijkt dat forensische zorg moet gaan om de doelgroep psychische stoornis, verslaving of licht verstandelijke beperking. Praktische hulpverlening aan andere doelgroepen valt niet onder forensische zorg. Denk aan begeleiding bij schulden en begeleiding door een jobcoach.
 - De forensische zorg kent maatschappelijk werk als onderdeel van behandeling of begeleiding door de geestelijke gezondheidszorg, maar niet als zelfstandige vorm. Begeleiding door maatschappelijk werkers valt dus niet onder forensische zorg, tenzij deze begeleiding onderdeel is van een traject door een forensische zorgaanbieder.

- Bij de gedragsaanwijzing artikel 6.5.1 (huidig artikel 509hh Sv) komt dergelijke hulpverlening al voor, voor zaken waarin die hulpverlening al was ingezet.
- Een houdverbod dieren kan worden opgelegd als vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 8.11a van de Wet dieren) en als gedragsaanwijzing artikel 6.5.1. Die mogelijkheid bestaat dus alleen bij vonnissen en arresten en gedragsaanwijzingen artikel 6.5.1. Een houdverbod dieren kan echter ook nodig zijn om risico's te beperken tijdens schorsing van de voorlopige hechtenis, vooruitlopend op een vonnis. Daarnaast kan een houdverbod dieren nodig zijn bij de voorwaardelijke invrijheidstelling, tbs- en PIJ-varianten en de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (GBM) als er risico's voor dieren blijken: bij die modaliteiten is het immers niet mogelijk om alsnog een houdverbod dieren als vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. Wij verzoeken u dus om het houdverbod dieren toe te voegen bij de genoemde modaliteiten.

5.3. *Contactverbod*

Het contactverbod is als volgt geformuleerd: "een verbod direct of indirect contact te hebben of te zoeken met bepaalde personen of instellingen, dat ook kan inhouden een verbod zich binnen een bepaalde afstand van bepaalde personen te bevinden". Het is niet werkbaar om hierbij "een bepaalde afstand" te gebruiken. Ten eerste is in de praktijk niet te meten of de verdachte of veroordeelde binnen die afstand is. Ten tweede biedt een bepaalde afstand de mogelijkheid dat de verdachte of veroordeelde op grote afstand wel in het zicht van het slachtoffer kan komen en het slachtoffer op afstand volgt. De bedoeling is juist dat de verdachte of veroordeelde geen contact zoekt door in het zicht te komen. Ten derde is het niet mogelijk om een grotere afstand te hanteren waarbij de personen uit elkaars zicht zijn: de verdachte of veroordeelde weet dan niet dat hij binnen de gestelde afstand van het slachtoffer is.

Daarom stellen wij voor om de beschrijving te veranderen in: "dat ook inhoudt een verbod om contact te zoeken of te hebben door zich in het zicht van deze personen te begeven". Als de verdachte of veroordeelde in het zicht is, is dat ook een vorm van contact.

Het is mogelijk dat de verdachte of veroordeelde per abuis in het zicht van het slachtoffer komt. Daarom is het van belang dat het in het zicht treden wordt gekoppeld aan het contact zoeken, dus een bewuste actie is. Als de verdachte of veroordeelde per abuis in het zicht van het slachtoffer komt, dan is geen sprake van niet-naleving van het verbod om contact te zoeken. Wel wordt dan van hem verwacht om uit het zicht te verdwijnen. Ook bij andere bijzondere voorwaarden is het mogelijk dat de verdachte of veroordeelde deze per abuis of door misverstanden niet naleeft.

5.4. *Meldplicht*

De meldplicht bij de reclassering geldt van rechtswege als onderdeel van de verplichting mee te werken aan reclasseringstoezicht, maar is ook als bijzondere voorwaarde mogelijk. In de MvT staat op blz. 63: "Opgemerkt wordt dat de meldplicht ook in de vorm van een bijzondere voorwaarde kan worden gesteld. Een meldplicht heeft als belangrijkste functie dat het voorkomt dat de betrokkene zich onttrekt aan de waarneming van de politie en de reclassering. De meldplicht kan ook een locatieverbod of -gebod ondersteunen doordat de betrokkene zich op bepaalde tijdstippen bij een daartoe aangewezen instantie dient te melden. In algemene zin draagt de meldplicht bij aan het structureren van het dagelijks leven van de betrokkene, hetgeen de naleving van de overig gestelde bijzondere voorwaarden bevordert (Kamerstukken II 2013/14, 33816, nr. 3, p. 33)."

Deze tekst is ontleend aan de MvT van de Wet langdurig toezicht. De meldplicht is echter pas later met de Wet USB vermeld bij de voorwaarden van rechtswege (artikel 6:3:14 Sv). De tekst biedt geen verklaring waarom de meldplicht ook als bijzondere voorwaarde mogelijk is.

Een reden voor de meldplicht als bijzondere voorwaarden is dat deze de mogelijkheid biedt om deze nader in te vullen, bijvoorbeeld waar de verdachte of veroordeelde zich moet melden. Daarnaast is de meldplicht als bijzondere voorwaarde momenteel ook van belang om aan te geven dat er invulling gegeven wordt aan het reclasseringstoezicht. Dat heeft ermee te maken dat het geven van toezichtopdrachten door de rechter niet optimaal verloopt, zie hiervoor onder punt 3.1.

Zoals de MvT vermeldt, kan de meldplicht inderdaad ook bij andere instellingen zoals de politie zijn. Dat gebeurt in de praktijk echter zelden als bijzondere voorwaarde. Voor een vonnis is een vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38v Sr) dan passender. Bij schorsing van de voorlopige hechtenis kan een meldplicht bij de politie wel aangewezen zijn.

Wij verzoeken u de tekst in de MvT aan te passen.

5.5. *Inleveren reisdocument*

In artikel 2.5.33 staat als mogelijke bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis: "een beperking van het recht om Nederland te verlaten of de verplichting het paspoort of ander reisdocument in te leveren". Bij andere modaliteiten staat alleen een beperking van het recht om Nederland te verlaten. Niet toegelicht is waarom bij schorsing het inleveren van reisdocumenten is toegevoegd. Daarbij is ook onduidelijk waar de verdachte deze documenten moet inleveren (de gemeente waarschijnlijk) en hoe het toezicht daarop plaatsvindt.

5.6. *Ambulante zorg*

Een van de bijzondere voorwaarden in de rijtjes is "een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling". De reikwijdte hiervan is onduidelijk. De beschrijving in de wet sluit niet aan op de wetsteksten over forensische zorg en ook niet op de terminologie in de praktijk.

- In de praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen klinische zorg, ambulante zorg en verblijfszorg. Zie <https://www.forensischezorg.nl/praktijk/zorgaanbod/>. Klinische zorg betreft de "verplichting zich te laten opnemen in een zorginstelling", verblijfszorg het "verblijven in een instelling voor beschermd wonen, begeleid wonen of maatschappelijke opvang". Ambulante zorg moet dan gaan over de "verplichting zich onder behandeling te stellen". Op genoemde website staat over ambulante zorg: "Ambulante zorg valt uiteen in dagbesteding, begeleiding en behandeling."
- Artikel 1 van de Regeling forensische zorg noemt uitdrukkelijk "begeleiding": "activiteiten waarmee een persoon wordt ondersteund bij het uitvoeren van algemene dagelijkse levensverrichtingen en bij het aanbrengen en behouden van structuur in en regie over het persoonlijk leven".

De reclassering adviseert ambulante behandeling, ambulante begeleidingstrajecten en dagbestedingstrajecten onder de noemer van de behandelverplichting. De term "behandeling" suggereert een zwaarder traject dan 'begeleiding' of 'dagbesteding'. Dat heeft er onder andere toe geleid dat het OM ambulante behandeling in principe niet meer wil opleggen als

gedragsaanwijzing in een strafbeschikking, terwijl ook lichtere begeleidingsvormen hieronder vallen.

Wij vinden het wenselijk dat wordt aangesloten op de terminologie in de forensische zorg. In plaats van "behandelen" gaat het om "behandelen of begeleiden". Een alternatief is om te spreken van "meewerken aan ambulante zorg".

Daarnaast is onduidelijk wie als "deskundige" kan fungeren. In de wetgeving over forensische zorg komt die term niet voor, maar wordt de term "zorgaanbieder" gebruikt: een persoon of instelling die zorg verleent. In het stelsel forensische zorg wordt gewerkt met gecontracteerde zorgaanbieders zodat er een garantie is dat de zorg aan de gestelde vereisten voldoet. Voor zorgaanbieders die niet zijn verbonden aan een zorginstelling gebruiken we ook wel de term "zorgverlener".

5.7. Innemen van medicijnen bij tbs

In artikel 38 Sr is in lid 2 onder p als mogelijke bijzondere voorwaarde vermeld: "de verplichting tot het innemen van de door de behandelend arts voorgeschreven geneesmiddelen dan wel het gedogen dat deze door de behandelend arts worden toegediend". Het is niet wenselijk dat het innemen van medicijnen als losse voorwaarde wordt opgenomen. Dat suggereert dat innemen van medicijnen geen onderdeel van de behandeling is.

De reden dat deze voorwaarde is vermeld, is de tekst van lid 1 van het huidige artikel 38a Sr: "De voorwaarden bedoeld in het eerste lid van artikel 38 kunnen inhouden dat de ter beschikking gestelde zich in een door de rechter aangewezen instelling laat opnemen, zich onder behandeling stelt van een in de uitspraak aangewezen deskundige, of door de behandelend arts voorgeschreven geneesmiddelen inneemt dan wel gedooft dat deze door de behandelend arts aan hem worden toegediend." Conform de Aanwijzingen voor de regelgeving omvat het woord "of" mede de situatie dat meer dan een van de gevallen zich tegelijk voordoet ("en/of"), zie de MvT op blz. 212. De vermelding van het innemen van geneesmiddelen hoeft dus niet bedoeld te zijn als losse voorwaarde. Bedoeld kan ook zijn dat het innemen van geneesmiddelen als voorwaarde gesteld kan worden tegelijk met de opname of ambulante behandeling.

Het gaat hier om een oude (verouderde) wetstekst. Op blz. 10 van de latere MvT van de Wet voorwaardelijke sancties staat: "Een behandeling kan ook het innemen van medicatie met zich brengen. ... Het is bij het opleggen als bijzondere voorwaarde van een behandeling die het innemen van medicijnen mee kan brengen, dan ook van groot belang dat de rechter de betrokkene wijst op de gevolgen die het weigeren van een onderdeel van de behandeling kan hebben. De rechter die oordeelt over de vordering tenuitvoerlegging kan daarbij uiteraard rekening houden met de redenen die de veroordeelde opgeeft over zijn weigering om (nog langer) de medicijnen in te nemen, die de behandelaar nodig acht." Om die reden adviseert de reclassering bij een opname of ambulante behandeling dat het innemen van medicijnen onderdeel van de behandeling kan zijn, indien de noodzaak daarvan niet is uitgesloten.

Het is wel mogelijk dat de opname is beëindigd of dat er geen behandelsessies meer zijn, maar dat het innemen van medicijnen nog steeds nodig is. In dat geval is er nog steeds sprake van een behandeling. Bij een opname adviseert de reclassering dat de verdachte of veroordeelde moet meewerken aan de overgang naar ambulante zorg. Er is dan nog steeds een behandelend arts. In

het wetsvoorstel wordt ook gesproken van een "behandeld arts" die de medicatie voorschrijft of toedient. Dat is ook nodig voor het toezicht. De reclassering kan niet zelf toezien op het innemen van medicijnen: dat is een taak van de behandelaar.

Het innemen van geneesmiddelen is onderdeel van een opname of ambulante behandeling. Wij verzoeken u dus om onderdeel p weg te halen in lid 2 van artikel 38 Sr.

Met de herstructurering van de bijzondere voorwaarden worden bij alle modaliteiten rijtjes vermeld, ook in artikel 38a Sr. Bij alle andere modaliteiten ontbreekt het innemen van medicijnen als bijzondere voorwaarde, omdat dat inherent is aan een behandeling. Dat medicijngebruik alleen bij tbs is vermeld en niet bij andere modaliteiten suggereert dat medicijngebruik bij andere modaliteiten geen onderdeel kan zijn van de bijzondere voorwaarden. Terwijl medicijngebruik onderdeel kan zijn van een behandeling, zoals uit de genoemde wetsgeschiedenis blijkt.

5.8. Schadevergoeding

Eerder hebben wij voorgesteld om de schadevergoeding weg te halen als mogelijke bijzondere voorwaarde. Dat is niet gehonoreerd. Als een van de redenen wordt genoemd: "Het CJIB, dat verantwoordelijk is voor de inning, heeft aangegeven meerwaarde te zien in deze bijzondere voorwaarden."

Wij hebben altijd begrepen dat het CJIB geen rol heeft bij een schadevergoeding als bijzondere voorwaarde. Betaling is immers een voorwaarde. Anders dan bij een schadevergoedingsmaatregel kan het CJIB het te betalen bedrag niet verhogen bij te late betaling, geen deurwaarder inschakelen etc.

Als de veroordeelde de schadevergoeding niet betaalt, dan kan de rechter tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf bevelen. Het slachtoffer heeft daar niets aan: het betalen van de schadevergoeding vervalt in geval van gehele tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf. De rechter kan beter een schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f Sr) opleggen. Het CJIB zorgt dan voor het incasseren van het bedrag en het slachtoffer kan soms een voorschot krijgen.

5.9. Voorwaarden bij transactie

Bij de transactie is "voorwaarden" (huidig artikel 74 Sr) vervangen door "bijzondere voorwaarden" (artikelen 3.4.4 en 3.4.6). Maar deze 'bijzondere voorwaarden' zijn geen bijzondere voorwaarden zoals die in de opsommingen bij andere modaliteiten voorkomen. Het gaat om een overeenkomst waarbij het OM niet overgaat tot vervolging en de verdachte bepaalde verrichtingen uitvoert zoals een betaling van een geldsom, afstand doen van voorwerpen en het uitvoeren van arbeid. Deze verrichtingen zijn analoog aan de straffen geldboete, verbeurdverklaring en taakstraf. De schadevergoeding en de storting in het schadefonds geweldsmisdrijven of aan een instelling voor slachtoffers staan in de wet wel genoemd bij andere modaliteiten, maar deze komen in de praktijk zelden voor als bijzondere voorwaarde.

Het is verwarrend als dergelijke handelingen als straf opgelegd kunnen worden en niet als (overige) bijzondere voorwaarde gesteld mogen worden bij een voorwaardelijke straf, maar bij de transactie een bijzondere voorwaarde zijn. Reclasseringswerkers kunnen de transactie met

'voorwaarden' niet plaatsen als zij een cursus volgen over het strafprocesrecht. Ook bij het ontvangen van taakstrafoedrachten op basis van een transactie roept de term vragen op.

In artikel 3.4.6 gaat het om het stellen van voorwaarden en het bepalen van een termijn door de officier van justitie. Het gaat echter om een overeenkomst. Het gaat dus niet zozeer om 'stellen' en 'bepalen' maar om 'voorstellen'. Een passender formulering is dat in een transactieaanbod opgenomen kan worden dat de verdachte een of meer verrichtingen doet binnen een bepaalde termijn.

5.10. *Detentie-modaliteiten*

Ook bij vrijheidsbenemende straffen en maatregelen kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld. Het gaat dan om met name:

- Re-integratieverlof detentie
- Artikelplaatsing 43.4 Pbw
- Penitentiair programma
- Proefverlof tbs
- Scholings- en trainingsprogramma (bij jeugddetentie en PIJ-maatregel)

Het is wenselijk dat de nieuwe rijtjes met bijzondere voorwaarden ook worden toegepast bij die modaliteiten. Bij herstructurering van de systematiek van bijzondere voorwaarden kan het niet zo zijn dat die modaliteiten buiten beschouwing blijven. Het is verwarrend voor de uitvoering als er onverklaarbare verschillen zijn tussen deze modaliteiten en de modaliteiten waarvoor de rijtjes wel aangepast zijn.

In de concepten voor de aanvullingswetgeving zijn de bijzondere voorwaarden niet aangepast in de Penitentiaire beginselenwet. Wij verzoeken u dit alsnog op te pakken in het kader van dit wetgevingstraject om te komen tot een consequent samenhangend stelsel.

5.11. *Elektronisch toezicht*

Op blz. 65 van de MvT staat: "Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat indien een wettelijke grondslag voor het kunnen verbinden van elektronisch toezicht aan een bijzondere voorwaarde ontbreekt, zoals bij de buitengerechtelijke afdoening, de inzet van elektronisch toezicht dus niet mogelijk is." Bij een strafbeschikking is dat inderdaad logisch: de inbreuk op de vrijheid is zodanig dat deze niet past bij een afdoening door het OM. Bij de strafbeschikking is elektronisch toezicht dan ook niet genoemd.

Elektronisch toezicht wordt echter ook niet genoemd in artikel 38 Sr (tbs met voorwaarden, geldt ook voor voorwaardelijke beëindiging verpleging tbs), artikel 38p Sr (voorwaardelijke ISD-maatregel) en artikel 13 van de Gratiwet (voorwaardelijke gratie). Het is wenselijk om dat alsnog toe te voegen. Daarvoor heeft uw ministerie verwezen naar een ander wetstraject over een wettelijke grondslag voor het 'binnenhalen' van dragers van een elektronische enkelband bij een storing en het strafbaar stellen van het doorknippen van de enkelband. Daarbij zal in samenhang ook gekeken worden naar een wettelijke grondslag voor elektronisch toezicht bij diverse modaliteiten. Wij verzoeken u om in de MvT daarnaar te verwijzen, zodat duidelijk is dat het wetsvoorstel op dit punt nog niet voldoende uitgewerkt is.

Op blz. 65 wordt verwezen naar de wetsgeschiedenis voor de invulling van de verplichting mee te werken aan reclasseringtoezicht. Ook voor elektronisch toezicht is de wetsgeschiedenis van belang. Elektronisch toezicht is telkens in de wet toegevoegd als de vermelding van bijzondere voorwaarden bij een modaliteit onder handen werd genomen in een wetstraject: met de Wet voorwaardelijke sancties voor de voorwaardelijke straf (en indirect ook voor de voorwaardelijke varianten van de PIJ-maatregel) en de voorwaardelijke invrijheidstelling, met de Wet adolescentenstrafrecht voor de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (GBM), met de Wet langdurig toezicht voor de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM). Voor tbs, ISD en gratie zijn dergelijke wetwijzigingen niet aan de orde geweest. Dat is ook de reden dat bij die modaliteiten nu nog geen elektronisch toezicht is vermeld. Het is echter vreemd dat elektronisch toezicht wel mogelijk is bij een voorwaardelijke PIJ-maatregel en niet bij tbs met voorwaarden. In de praktijk leggen rechters elektronisch toezicht ook op bij tbs met voorwaarden.

6. Adolescenten

Over adolescenten willen wij de volgende opmerkingen maken.

- a) Wij gebruiken de term "adolescenten" voor plegers van 16 tot 23 jaar, conform de Wet adolescentenstrafrecht. In het nieuwe Wetboek van strafvordering staat de term "jongvolwassene", maar die term wordt niet gedefinieerd. Zoals wij eerder hebben bepleit, verzoeken wij u om de term "adolescenten" te gebruiken voor personen die ten tijde van het delict 16 jaar of ouder en jonger dan 23 jaar waren, conform de Wet adolescentenstrafrecht. Eventueel zou in de definitie van "jongvolwassenen" verwezen kunnen worden naar de leeftijdscategorie van 18 tot 23 jaar. In de praktijk wordt de term "jongvolwassene" echter ook gebruikt voor personen die ouder zijn dan 22 jaar, afhankelijk van de ontwikkeling van de persoon. Daarom adviseren wij om die term niet in de wet te gebruiken.
- b) Op blz. 65 van de MvT gaat het over uniformering van "het jeugdstrafrecht, adolescentenstrafrecht en het algemene strafrecht". Het adolescentenstrafrecht is echter geen strafrecht. Het adolescentenstrafrecht betreft de Wet adolescentenstrafrecht, en betekent dat de rechter bij de leeftijdscategorie 16 tot 23 jaar (pleegdatum) een keuze kan maken tussen het jeugdstrafrecht en het algemene strafrecht voor volwassenen. Vaak wordt de term "adolescentenstrafrecht" verward met jeugdstrafrecht. Wij verzoeken u om in de genoemde zin het adolescentenstrafrecht weg te halen.

Vervolgens staat op blz. 180 van de MvT: "In artikel 6.1.27 is eenzelfde voorziening getroffen voor het adolescentenstrafrecht, zonder nadere beperking van de maximale duur daarvan." Dat gaat om een voorziening voor "plegers van 18 tot 23 jaar". Overigens stellen wij voor om dit artikel te laten vervallen, zie hieronder onder e).

- c) In ons consultatieadvies voor de tweede vaststellingswet hebben wij verzocht om rekening te houden met de rol die de 3RO kunnen vervullen bij de (vrijwillige) begeleiding van jeugdigen en te zorgen voor een wettelijke grondslag voor begeleiding door de reclassering. Bij de tweede vaststellingswet heeft u ministerie aangegeven dat de vrijwillige begeleiding via een aanvullingswet in Boek 6 zal worden opgenomen. Het zou logisch zijn om dat met de eerste aanvullingswet te doen in het kader van de herstructurering van het toezicht, maar dat is niet gedaan. In de MvT op blz. 66 gaat het – opnieuw – alleen over de jeugdreclassering: "Een aanvullende mogelijkheid die de jeugdreclassering heeft, betreft het kunnen inzetten van

jeugdhulp. Het huidige artikel 6:1:25, tweede lid, bevat een voorziening waarmee de raad voor de kindbescherming in door de minister aan te wijzen gevallen de gecertificeerde instelling kan inschakelen voor vrijwillige begeleiding van een jeugdige of een jongvolwassene. Hierbij hoeft het niet enkel te gaan om vrijwillige begeleiding van een veroordeelde."

Wij verzoeken u om de tekst in de MvT aan te passen zodat het niet alleen gaat om jeugdreclassering, en om de rol van de 3RO mee te nemen in de wetgeving over vrijwillige begeleiding van jeugdigen.

- d) In lid 1 van artikel 6.1.16 over minderjarigen is de tekst dat "de verdachte medewerking verleent aan reclasseringstoezicht" terug gewijzigd in dat "de verdachte zich richt naar de aanwijzingen van een reclasseringsinstelling" zoals ook in het huidige artikel 77f Sr staat. In ons consultatieadvies voor de tweede vaststellingswet hebben wij juist aangegeven dat dit niet passend is.
- De (jeugd)reclassering kan alleen aanwijzingen geven als dat nodig is voor het toezicht op de (bijzondere) voorwaarden. In de Wet voorwaardelijke sancties is bepaald dat de reclassering geen aanwijzingen kan geven waarmee feitelijk (aanvullende) bijzondere voorwaarden worden gesteld. Het doel van deze aanwijzingen van de reclassering is ervoor te zorgen dat het toezicht goed kan verlopen (Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling van 14 december 2011, toelichting op artikel 4). Een bijzondere voorwaarde dat de verdachte zich moet houden aan aanwijzingen, is te onbepaald.
 - De bedoeling van lid 1 is dat de officier van justitie een 'algemeen toezicht' kan opleggen: een toezicht zonder (andere) bijzondere voorwaarden. In ons consultatieadvies voor de tweede vaststellingswet hebben wij daarover gezegd: "De reclassering zou dan een oogje in het zeil kunnen houden, en de verdachte zou dan op basis van vrijwilligheid kunnen meewerken aan interventies. Maar daarvoor is een strafbeschikking niet bedoeld." In uitzonderingssituaties waarin het (nog) niet mogelijk is om in bijzondere voorwaarden concreet te maken wat van de veroordeelde wordt verwacht, maar een toezicht wel aangewezen is om bijvoorbeeld eerst de motivatie van de verdachte te vergroten, kan een 'kale' meldplicht als bijzondere voorwaarde worden gesteld; vervolgens kan een toezichtopdracht worden gegeven aan de (jeugd)reclassering met artikel 3.3.1b lid 3.

Wij stellen voor om lid 1 te beperken tot de tekst over de taakstraf. Artikel 3.3.1b biedt al voldoende mogelijkheden voor toezicht en begeleiding door de (jeugd)reclassering.

- e) Hetzelfde staat in artikel 6.1.27 over verdachten van 18 tot 23 jaar: "In een strafbeschikking kan, naast de in artikel 3.3.1b, tweede lid, genoemde bijzondere voorwaarden, de bijzondere voorwaarde worden gesteld dat de verdachte zich richt naar de aanwijzingen van een reclasseringsinstelling als bedoeld in artikel 7.2.1, tweede lid." Ook dit voegt niets toe aan artikel 3.3.1b. De officier van justitie kan een meldplicht en/of andere bijzondere voorwaarden in de strafbeschikking opnemen en een toezichtopdracht geven, waarna de reclassering aanwijzingen aan de veroordeelde kan geven voor een goed verloop van het toezicht.

Dit artikel is overgenomen uit het huidige lid 8 van artikel 257a Sv. Zoals vermeld in ons consultatieadvies voor de tweede vaststellingswet vermoeden wij dat lid 8 was bedoeld om toezicht door de jeugdreclassering mogelijk te maken bij een strafbeschikking voor de groep van 18 tot 23 jaar. In de MvT van de Wet adolescentenstrafrecht staat: "Het wetsvoorstel wil de mogelijkheden die de strafbeschikking biedt, uitbreiden naar de jongvolwassenen in de leeftijd van 18–23 jaar. Ook ten aanzien van deze adolescenten kan de officier van justitie dan

bepalen dat zij zich zullen richten naar de aanwijzingen van de reclassering." Dat laatste kon al bij meerderjarigen. Als het de bedoeling was de mogelijkheden uit te breiden, had er "jeugdreclassering" moeten staan.

- f) Aansluitend op het voorgaande stellen wij voor dat ook de strafbeschikking valt onder de reikwijdte van de Wet adolescentenstrafrecht.
- Op dit moment is toepassing van het jeugdstrafrecht niet mogelijk bij een strafbeschikking voor meerderjarigen, en andersom: voor minderjarigen geldt bij een strafbeschikking altijd het jeugdstrafrecht. Dat betekent ook dat het CJIB het toezicht op een strafbeschikking niet kan opdragen aan de jeugdreclassering als de verdachte meerjarig was ten tijde van het delict. In het kader van herstructurering van het toezicht adviseren wij om in de eerste aanvullingswet op te nemen dat de officier van justitie bij een strafbeschikking het jeugdstrafrecht kan toepassen bij de leeftijdscategorie van 18 tot 23 jaar, en het algemene strafrecht kan toepassen bij de leeftijdscategorie van 16 tot 18 jaar. Daarmee kunnen zowel de jeugdreclassering als de 3RO het toezicht uitvoeren bij de leeftijdscategorie van 16 tot 23 jaar.
 - Een gevolg hiervan is ook dat de officier van justitie jeugdhulp als bijzondere voorwaarde kan opleggen bij meerderjarigen. Dat is op dit moment een probleem. De gemeente is niet verplicht om zorg te financieren die is opgelegd in een strafbeschikking voor meerderjarigen, omdat er dan volgens de wet geen sprake is van "jeugdhulp".
- g) In de Jeugdwet is in artikel 2.4 lid 2 onder b geregeld dat de gemeente jeugdhulp moet financieren die "de gecertificeerde instelling nodig acht bij de uitvoering van jeugdreclassering". Dat geldt niet voor zorg die de 3RO nodig vinden tijdens een reclasseringstoezicht onder het jeugdstrafrecht, als die zorg niet als bijzondere voorwaarde is gesteld. Wij stellen voor om vast te leggen dat die zorg ook valt onder de definitie van "jeugdhulp". Aangezien deze verbetering past bij de herstructurering van het toezicht, kan de definitie in de Jeugdwet worden aangepast via aanpassingswetgeving. Liever zouden we zien dat dit eerder in de wet wordt aangepast in het kader van het verbetertraject adolescentenstrafrecht.

7. Grondslag voor informatie-uitwisseling

Op blz. 70 van de MvT staat: "Ten aanzien van het onderwerp herstructurering (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan zijn geen dusdanige wijzigingen aangebracht ten opzichte van het huidige recht en de artikelen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, zoals opgenomen in de eerste en tweede vaststellingswet, dat dit wijziging van de bevoegdheden voor gegevensvergaring meebrengt of dat grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens en strafrechtelijke gegevens moeten worden aangepast."

In 2018 hebben wij in ons consultatieadvies voor de Boeken 3 t/m 6 verzocht om een duidelijke wettelijke grondslag voor het uitwisselen van informatie met andere instellingen op ZSM en voor een reclasseringsadvies. Ook voor het uitvoeren van toezicht en – in mindere mate – van taakstraffen is een wettelijke grondslag voor het uitwisselen van informatie nodig. De huidige wettelijke grondslag is onvoldoende. Wij kunnen informatie uitwisselen met organisaties die bevoegd zijn om strafrechtelijke gegevens te verwerken en met instellingen en personen die niet onder de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) vallen. We kunnen echter geen informatie uitwisselen met organisaties die niet bevoegd zijn strafrechtelijke gegevens te verwerken volgens de Wjsg.

- Bijvoorbeeld werkgevers en beroepsorganisaties zijn niet bevoegd om strafrechtelijke gegevens te verwerken. Bevoegd zijn alleen organisaties die de betreffende strafrechtelijke gegevens nodig hebben voor hun eigen (publiekrechtelijke) taak, zoals organisaties met een rol bij de tenuitvoerlegging. De reclassering kan een 'onbevoegde organisatie' niet benaderen over een verdachte of veroordeelde, omdat die organisatie dan de informatie krijgt dat die verdachte of veroordeelde bekend is bij de reclassering. Dat is een strafrechtelijk gegeven, dat die 'onbevoegde organisatie' dus niet mag hebben (onder het 'verwerken' valt ook het ontvangen van informatie).
- Aanbieders van forensische zorg zijn verplicht om informatie aan de reclassering te verstrekken, maar dat geldt niet voor andere organisaties. Zowel organisaties die strafrechtelijke gegevens mogen verwerken als organisaties die toestemming van de verdachte of veroordeelde hebben om gegevens te verstrekken, zijn niet verplicht om informatie te verstrekken die noodzakelijk is voor de uitvoering van het reclasseringstoezicht. Bijvoorbeeld huisartsen willen vaak geen informatie aan de reclassering geven, ook niet als de veroordeelde daarvoor toestemming heeft gegeven.

In het genoemde consultatieadvies schreven wij: "Het is nodig dat er in de wet een nieuwe bevoegdheid wordt opgenomen voor professionals met een geheimhoudingsplicht en beroepsgeheim om deze op verzoek van een reclasseringswerker te kunnen doorbreken ten behoeve van de uitvoering van reclasseringstaken. Voor de uitvoering van de taken van de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg bestaat een dergelijke regeling al. Ik verwijs daarvoor naar artikel 1: 240 Burgerlijk Wetboek (Raad voor de Kinderbescherming) en artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet (Gecertificeerde Instelling). Ik verzoek u om ook voor de uitvoering van de reclasseringstaken een dergelijke bevoegdheid in de wet op te nemen."

In het kader van de herstructurering van het toezicht zou het passen om in de eerste aanvullingswet te zorgen voor eenduidige bevoegdheden voor het verwerken van informatie ten behoeve van toezicht.

8. Toegankelijkheid van de wetsteksten

Over de toegankelijkheid van de teksten in het wetsvoorstel en de MvT verwijzen wij naar ons advies voor de tweede vaststellingswet om zoveel mogelijk eenvoudige taal te gebruiken. Voor reclassenten en reclasseringswerkers – maar ook in contact met ketenpartners – is het van belang dat wetsteksten helder zijn en niet voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Wenselijk is dat het wetboek toegankelijk is voor professionals en burgers, en niet alleen voor juristen. We constateren dat in de versie van de tweede vaststellingswet die aan de Raad van State is aangeboden, niets gedaan is met ons verzoek. Ook het wetsvoorstel voor de eerste aanvullingswet bevat geen verbeteringen wat betreft het taalgebruik.

We herhalen hier enkele eerdere opmerkingen over het woordgebruik en definities:

- Ook in onderhavig wetsvoorstel wordt "tenuitvoergelegde" (als bijvoeglijk naamwoord) en "tenuitvoergelegd" (als voltooid deelwoord) gebruikt. In de woordenlijst der Nederlandse taal staat "ten uitvoer leggen" en niet "tenuitvoerleggen". Het moet dus ook zijn: "ten uitvoer gelegd(e)". Wij verzoeken u om de Nederlandse taal aan te houden en geen eigen juridische taal te introduceren.
 - Overigens staat in artikel 38w lid 2 Sr ook al foutief "tenuitvoergelegde".
 - Volgens de woordenlijst van de Nederlandse taal is "terbeschikkinggestelde" als zelfstandig naamwoord één woord. In het wetsvoorstel staat echter steeds "de ter

beschikking gestelde" waar de tbs'er wordt bedoeld. Ook in het Wetboek van Strafrecht staat "de ter beschikking gestelde" waar de tbs'er wordt bedoeld. Wij verzoeken u om dit te verbeteren.

- In het wetsvoorstel staat foutief "inbeslaggenomen" (als bijvoeglijk naamwoord en als voltooid deelwoord). In de huidige wet staat soms ook "inbeslaggenomen" maar ook correct "in beslag genomen".
- We hebben verzocht om de term "elektronisch toezicht" te vervangen door "elektronische monitoring" (EM). Bedoeld wordt een "technische voorziening" (artikel 1 onder w Pbw) die wordt gebruikt bij het toezicht op een bijzondere voorwaarde. De term "elektronisch toezicht" suggereert dat het hele toezicht 'elektronisch' is en dat de reclassering dan binnen het toezicht alleen maar EM gebruikt. Of dat de reclassering een apart elektronisch toezicht uitvoert naast het reguliere reclasseringstoezicht. Internationaal wordt de term "electronic monitoring" gebruikt en niet "electronic control" of iets dergelijks. Dit wetgevingstraject is dé gelegenheid om de term overal in de wet aan te passen, aangezien EM gekoppeld is aan bijzondere voorwaarden. In de MvT voor de tweede vaststellingswet is niet toegelicht waarom is vastgehouden aan de onduidelijke term "elektronisch toezicht". Wij verzoeken u om in het wetsvoorstel alsnog de term te wijzigen dan wel te onderbouwen waarom geen gevolg wordt gegeven aan dit verzoek.

Daarnaast vragen wij uw aandacht voor de volgende teksten in de MvT:

- Op blz. 62 van de MvT staat tweemaal "justitiabele". Dat is een moeilijk woord. Beter is "onder toezicht gestelde" of "verdachte of veroordeelde", wat op andere plekken ook staat.
- Op blz. 62 van de MvT staat dat "de toezichthouder of jeugdreclasseringswerker" tijdens een actief toezicht controleert. Een actief toezicht wordt uitgevoerd door een (jeugd)reclasseringswerker in geval van reclasseringstoezicht of door een andere toezichthouder. Beter is: "de toezichthouder".
- Op blz. 231 staat over tbs met voorwaarden: "Ten tweede ontbreken de bijzondere voorwaarden van financiële aard, aangezien deze – gezien de doelstelling – minder voor de hand liggen in geval van een voorwaardelijke terbeschikkingstelling." Niet de terbeschikkingstelling is voorwaardelijk, maar de verpleging is voorwaardelijk. Daarover bestaan vaak misverstanden. Wij verzoeken u om "een voorwaardelijke terbeschikkingstelling" te wijzigen in "terbeschikkingstelling met voorwaarden".