

2013

Wanneer een voorlopige tenuitvoerlegging?!

Onderzoek naar het inzetten van de voorlopige tenuitvoerlegging

Verschenen te Breda in mei 2013

Student : Jacoline IJzelenberg
Studentnummer : 2035429
Klas : U-R4yD
Vak : Afstuderen
Organisatie : Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant
1^e afstudeerdocent : mr. mw. M. van den Haspel
2^e afstudeerdocent : mw. A. de Boer



Wanneer een voorlopige tenuitvoerlegging?!



Naam opdrachtgever : Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant
Student : Jacoline IJzelenberg
Studentnummer : 2035429

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van de deeltijdopleiding HBO-rechten aan de Juridische Hogeschool te Tilburg.

Dit onderzoeksrapport is bedoeld voor de medewerkers van het Openbaar Ministerie, de rechtbank en de Reclassering, die vanuit hun werkzaamheden te maken hebben met de voorlopige tenuitvoerlegging. Er is gekozen voor het onderwerp de voorlopige tenuitvoerlegging, omdat dit een relatief nieuwe regeling betreft en mij persoonlijk interesseert.

Voor de uitvoering van dit onderzoek heb ik hulp en steun gehad van een aantal mensen die ik graag zou willen bedanken. Allereerst wil ik mijn afstudeermentor mw. mr. M. Wesselius bedanken voor haar tijd en moeite. Daarnaast wil ik graag de personen bedanken die hun medewerking verleenden aan het (praktijk)onderzoek, waardoor ik veel informatie heb kunnen verzamelen. Tot slot bedank ik mijn afstudeerdocent mw. mr. M.J. van Haspel voor haar fijne begeleiding.

Ik hoop dat dit onderzoeksrapport u van nut kan zijn bij de uitoefening van uw werkzaamheden.

Breda, 27 mei 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting

Hoofdstuk 1: Inleiding **p. 6 t/m 9**

- 1.1 De afstudeerorganisatie
- 1.2 Het onderwerp van de scriptie
- 1.3 De probleemomschrijving
- 1.4 De onderzoeksvraag
- 1.5 De deelvragen
- 1.6 De doelstelling van het onderzoek
- 1.7 Onderzoeksmethoden
- 1.8 Verantwoording bronnen en methoden
- 1.9 Leeswijzer

Hoofdstuk 2: Wat is een voorlopige tenuitvoerlegging? **p. 10 t/m 12**

- 2.1 Wat houdt het in?
- 2.2 Lijst met bijzondere voorwaarden ex artikel 14c WvSr
- 2.3 De procesgang
- 2.4 Moeizame start
- 2.5 Cassatie in het belang der wet

Hoofdstuk 3: De bedoeling van de wetgever **p. 13 t/m 16**

- 3.1 Waarom deze wetswijziging?
- 3.2 Het doel van deze wetswijziging
- 3.3 Wetshistorie
- 3.4 Adviezen van de betrokken partijen
- 3.5 Tussenconclusie

Hoofdstuk 4: Hoe het proces nu is vormgegeven en een beschrijving van het cijfermatig onderzoek **p. 17 t/m 19**

- 4.1 De praktijk
- 4.2 De cijfers
- 4.3 Evaluatie voorlopige tenuitvoerlegging in Amsterdam
- 4.4 Tussenconclusie

Hoofdstuk 5: Nader praktijkonderzoek toegespitst op het arrondissement Zeeland-West-Brabant **p. 20 t/m 29**

- 5.1 De overwegingen van het Openbaar Ministerie
- 5.2 De overwegingen van de Reclassering
- 5.3 De overwegingen van de rechter-commissaris
- 5.4 Tussenconclusie

Hoofdstuk 6: Landelijke enquête-onderzoek **p. 30 t/m 31**

- 6.1 Resultaten Openbaar Ministerie
- 6.2 Resultaten Kabinet rechter-commissaris
- 6.3 Tussenconclusie

Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen **p. 32 t/m 36**

- 7.1 Conclusies
- 7.2 Aanbevelingen

Bronnenlijst **p. 37**

Bijlagen:

A: Procesbeschrijving voorlopige tenuitvoerlegging Versie 0.4 eh, Arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant, 19 september 2012.

B: *'Overzicht voorlopige tul*, Arrondissementsparket Amsterdam, 5 februari 2013.

C: Interview d.d. 16 april 2013 met mw. mr. M. Wesselius, Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant.

D: Interview d.d. 7 mei 2013 met mw. mr. H. Huizinga, Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant.

E: Interview d.d. 2 april 2013 met mw. L. Groenestein, Novadic-Kentron.

F: Interview d.d. 3 april 2013 met mw. J. Janssen, Reclassering Nederland.

G: Landelijke enquêteresultaten Openbaar Ministerie.

H: Landelijk enquêteresultaten Kabinet rechter-commissaris.

Samenvatting

Op 1 april 2012 is de voorlopige tenuitvoerlegging ex artikel 14fa Wetboek van Strafrecht (WvSr) in werking getreden. De voorlopige tenuitvoerlegging kan ingezet worden bij een veroordeling tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Aan deze voorwaardelijke straf worden voorwaarden gekoppeld, zoals het niet opnieuw plegen van een strafbaar feit (algemene voorwaarde) of bijvoorbeeld een contactverbod of een verplichting tot behandeling (bijzondere voorwaarden). Wanneer deze voorwaarden worden overtreden, kan de officier van justitie de aanhouding van de veroordeelde bevelen en de voorlopige tenuitvoerlegging vorderen bij de rechter-commissaris.

Binnen het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant is er geen beleid opgesteld omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging, waardoor de beslissingen persoonsafhankelijk zijn. Het enige criterium wat gegeven wordt voor de voorlopige tenuitvoerlegging, is de in de wet genoemde 'ernstige redenen voor het vermoeden dat de voorwaarden niet nageleefd worden'. Vanuit de wet bekeken kan er dus in alle zaken, waar een ernstig vermoeden van overtreden bestaat, een voorlopige tenuitvoerlegging gevorderd worden, mits er een voorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd. Uit de praktijk blijft dat zowel de officier van justitie als de rechter-commissaris geen gebruik maken van deze vrijheid. Daarnaast is het gelet op de meerdere afwijzingen, niet duidelijk voor het Openbaar Ministerie wanneer een voorlopige tenuitvoerlegging gevorderd dient te worden en wanneer deze kans van slagen heeft bij de rechter-commissaris.

De onderzoeksvraag van dit rapport is: *Op welke wijze kan het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant nadere invulling geven aan het wettelijk criterium 'ernstige reden voor het vermoeden dat enige gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd', met het oog op het vormen van een effectief en efficiënt beleid ten aanzien van het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging?*

Er is getracht deze vraag te beantwoorden door middel van het doen van wetshistorisch onderzoek, interviews met betrokkenen binnen de strafrechtketen in Zeeland-West-Brabant, jurisprudentieanalyse binnen Zeeland-West-Brabant en een landelijke enquête bij de arrondissementsparketten en de rechtbanken.

Uit dit onderzoek is geconcludeerd dat er op dit moment geen sprake is van een duidelijke beleidslijn of een eenduidige invulling van het wettelijke criterium 'ernstige reden voor het vermoeden dat enige gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd'. In de tussenconclusies zijn punten naar voren gekomen die van belang zijn bij de invulling van dit criterium en het vormen van een effectief en efficiënt beleid. De eindconclusie is dat het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant invulling dient te geven aan het genoemde criterium door middel van het opstellen van een effectief en efficiënt beleid omtrent het vorderen van de voorlopige tenuitvoerlegging. In de aanbevelingen wordt beschreven hoe dit beleid dan ingevuld dient te worden.

Eerder is geconcludeerd dat het Openbaar Ministerie een effectief en efficiënt beleid op dient te stellen met betrekking tot het vorderen van de voorlopige tenuitvoerlegging. Hieronder volgen de aanbevelingen met betrekking tot de inhoud van dit beleid. Aangezien casuïstiek altijd een rol zal blijven spelen in dit proces, dient het beleid zich te beperken tot de volgende hoofdpunten:

- Wanneer iemand de algemene voorwaarde overtreedt, wordt er geen voorlopige tenuitvoerlegging gevorderd indien voorlopige hechtenis voor dit nieuwe feit mogelijk is of in het geval dat het Openbaar Ministerie denkt aan het seponeren van dit nieuwe feit. Wanneer voorlopige hechtenis niet mogelijk is en de zaak niet geseponeerd zal worden, kan de voorlopige tenuitvoerlegging ingezet worden.
- De voorlopige tenuitvoerlegging zal niet standaard ingezet worden, maar slechts wanneer het gevaarsrisico of het recidiverisico hoog wordt ingeschat. Bij de afweging

omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging dient het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen te worden.

- Wanneer iemand zich onttrekt aan zijn/haar behandeling, leidt dit vaak tot een verhoogd gevaars-/recidiverisico. In deze zaken dient de voorlopige tenuitvoerlegging bij voorkeur gevorderd te worden.

Uit de jurisprudentie is geconcludeerd dat de rechter-commissaris te Middelburg het niet eens lijkt te zijn met deze overweging. Door een aantal procesmatige aanbevelingen door te voeren, zoals een overleg tussen partijen en de aanwezigheid van een officier van justitie op zitting, kan het Openbaar Ministerie de rechter-commissaris beter overtuigen van de noodzaak tot een voorlopige tenuitvoerlegging in deze gevallen. Daarnaast blijft elke organisatie haar eigen verantwoordelijkheid houden. Het Openbaar Ministerie is van mening dat zich onttrekken aan de behandeling bij voorkeur zou moeten leiden tot een voorlopige tenuitvoerlegging. Wanneer de rechter-commissaris deze (telkens) afwijst, heeft het Openbaar Ministerie in ieder geval aan haar verantwoordelijkheid voldaan door deze te (blijven) vorderen.

- Op voorhand moet er goed gekeken worden naar de andere strafmodaliteiten die de zittingsrechter tot zijn beschikking heeft en de mate van waarschijnlijkheid dat hij/zij hiervan gebruik zal maken. Wanneer vermoedt wordt dat de zittingsrechter de gevangenisstraf omzet naar bijvoorbeeld een werkstraf, kan de voorlopige tenuitvoerlegging beter niet ingediend worden.
- De voorwaardelijke gevangenisstraf dient meer als dertig dagen te zijn, in verband met het plannen van de zitting van de reguliere tenuitvoerlegging. Ingevolge artikel 14h lid 2 WvSr dient de reguliere tenuitvoerlegging namelijk binnen dertig dagen na de voorlopige tenuitvoerlegging behandeld te worden.

Daarnaast zijn er nog een aantal aanbevelingen naar voren gekomen met betrekking tot het proces rondom de voorlopige tenuitvoerlegging:

- Vergroot de kennis rondom de voorlopige tenuitvoerlegging, zowel binnen het Openbaar Ministerie als de ketenorganisaties.
- Laat een officier van justitie aanwezig zijn bij de zitting van de rechter-commissaris, om zo de rechter-commissaris beter te kunnen overtuigen van de noodzaak van de voorlopige tenuitvoerlegging.
- Overleg met het Kabinet rechter-commissaris over elkaars standpunten en ideeën bij de voorlopige tenuitvoerlegging. Zo ontstaat er meer begrip voor elkaars standpunt.
- Wanneer het over de schriftelijke vordering gaat, dient nog opgemerkt te worden dat het belangrijk is dat hierin duidelijk omschreven staat hoe en welke voorwaarde er overtreden is.
- Bespreek de voorlopige tenuitvoerlegging standaard tijdens het vooroverleg met de Reclassering. Zo voorkomt men dan dat er via de reguliere procedure alsnog adviezen tot voorlopige tenuitvoerlegging binnenkomen, waar vaak niets meer mee gedaan kan worden.

Tot slot wordt er beschreven waarom het voorgestelde beleid effectief en efficiënt zal zijn. Door het voorgestelde beleid wordt één duidelijke en uniforme werkwijze gecreëerd, zodat de afdoeningen minder persoonsafhankelijk genomen zullen worden. Daarnaast zorgen vooral de procesmatige aanbevelingen ervoor dat er efficiënter gewerkt kan worden en dat een ieder op de hoogte is van de voorlopige tenuitvoerlegging.

Het beleid is effectief als de vorderingen vaker worden toegewezen door de rechter-commissaris. De overweging van de rechter-commissaris, welke voortvloeit uit de enquêtes en de jurisprudentie, heeft daarom een grote rol gespeeld bij het formuleren van de aanbevelingen. Er is aansluiting gezocht bij de overwegingen van de rechter-commissaris, om zo de effectiviteit van het beleid te kunnen waarborgen.

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit hoofdstuk zal iets meer verteld worden over de afstudeerorganisatie en de afstudeeropdracht. Daarnaast wordt onder andere de onderzoeksvraag beschreven en worden de bronnen en methoden verantwoord.

1.1 De afstudeerorganisatie

De afstudeerorganisatie betreft het Openbaar Ministerie en in het specifiek het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant. De taak van het Openbaar Ministerie is wettelijk bepaald in de Wet op de Rechterlijke Organisatie:

*'Het openbaar ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken.'*¹

De hoofdtaak is te verdelen in drie kleinere: de opsporing van strafbare feiten, de vervolging van strafbare feiten en het toezicht op de uitvoering van strafvonnissen. De officier van justitie staat aan het hoofd van het opsporingsonderzoek en hij/zij geeft leiding aan de politie. Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie het vervolgingsmonopolie en kan derhalve als enige instantie strafbare feiten bij de strafrechter aanbrengen. De andere kerntaak is het toezicht op de uitvoering van strafvonnissen; het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor de executie van de opgelegde straffen.

Het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant heeft ongeveer 270 medewerkers, welke sinds kort op één locatie werken; Breda. Het district Zeeland-West-Brabant strekt zich uit van Terneuzen tot Tilburg. De student is sinds juli 2011 werkzaam binnen het arrondissementsparket locatie Breda en heeft daarom deze organisatie als afstudeeradres gekozen.

1.2 Het onderwerp van de scriptie

Op 1 april 2012 is de voorlopige tenuitvoerlegging ex artikel 14fa WvSr in werking getreden. De voorlopige tenuitvoerlegging is van toepassing bij een veroordeling tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Aan een voorwaardelijke vrijheidsstraf wordt altijd de algemene voorwaarde gekoppeld dat de veroordeelde binnen de gestelde proeftijd geen nieuw strafbaar feit pleegt. Daarnaast kunnen er meerdere bijzondere voorwaarden gekoppeld worden aan een voorwaardelijke veroordeling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een verbod op het gebruik van verdovende middelen, het volgen van trainingen, zich onder behandeling laten stellen of een contact-/gebiedsverbod.

Indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de gestelde voorwaarden niet worden nageleefd, kan het Openbaar Ministerie de aanhouding van de veroordeelde bevelen en een voorlopige tenuitvoerlegging vorderen bij de rechter-commissaris. De rechter-commissaris beslist vervolgens binnen driemaal 24 uur op deze vordering en bepaalt of de veroordeelde (vooralsnog) in hechtenis moet blijven of in vrijheid gesteld dient te worden.

Door de invoer van de voorlopige tenuitvoerlegging kan er direct overgegaan worden tot tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk strafdeel. Het Openbaar Ministerie kan zo sneller en adequater reageren op een overtreding van de gestelde voorwaarden. Dit is wenselijk omdat het Openbaar Ministerie zo snel en zo zichtbaar mogelijk op wilt treden.

1.3 De probleembeschrijving

Het vorderen van de voorlopige tenuitvoerlegging kwam wat moeilijk op gang, omdat enkele rechtbanken van mening waren dat de voorlopige tenuitvoerlegging in strijd is met het legaliteitsbeginsel. De Hoge Raad heeft vervolgens bepaald dat dit niet het geval is. In

¹ Art. 124 RO.

afwachting van deze uitspraak van de Hoge Raad werden er door het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant geen nieuwe vorderingen meer ingediend. Na deze uitspraak van de Hoge Raad zijn wel opnieuw vorderingen tot voorlopige tenuitvoerleggingen ingediend, alleen rees de vraag in welke gevallen een voorlopige tenuitvoerlegging gevorderd dient te worden, wat vervolgens het onderwerp is geworden van deze afstudeeropdracht.

Het enige wettelijke criterium wat gegeven wordt voor de voorlopige tenuitvoerlegging, is de in de wet genoemde ernstige redenen voor het vermoeden dat de voorwaarden niet nageleefd worden. Vanuit de wet bekeken kan er dus in alle zaken, waar een ernstig vermoeden van overtreden bestaat, een voorlopige tenuitvoerlegging gevorderd worden, mits er een voorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd.

Uit de praktijk blijkt dat de officier van justitie niet volledig gebruikt maakt van de vrijheid die deze wetsbepaling biedt. Lang niet in alle gevallen waarbij de gestelde voorwaarden worden overtreden, kiest het Openbaar Ministerie ervoor om gebruik te maken van de voorlopige tenuitvoerlegging. Ook de rechter-commissaris lijkt niet mee te gaan in de vrijheid die de wetgever hier biedt. Omdat er nog geen beleid is opgesteld bij het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant, beslist de officier van justitie nu voornamelijk per casus en de wijze van afdoening is derhalve persoonsafhankelijk. Om rechtsongelijkheid tegen te gaan, wil het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant een eenduidig, op onderzoek gebaseerd beleid, wat zo mogelijk overeenkomt met het beleid wat in andere districten gevoerd wordt. Het is van belang dat dit beleid effectief en efficiënt is, daar er op dit moment veel vorderingen door de rechter-commissaris worden afgewezen. Dit probleem speelt niet alleen bij het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant, maar dit blijkt een landelijk probleem te zijn. Zo blijkt een memo van het arrondissementsparket Amsterdam dat er van de 23 vorderingen tot voorlopige tenuitvoerlegging maar liefst 12 werden afgewezen.²

Voor het opstellen van dit beleid is het nodig dat er criteria gevormd worden voor het vorderen van de voorlopige tenuitvoerlegging. Om de effectiviteit van het beleid te kunnen waarborgen, dient er inzicht verkregen te worden omtrent de besluitvorming bij de rechter-commissaris. In dit onderzoek wordt er daarom onder andere (landelijk) onderzoek gedaan bij de rechters-commissarissen en bij de andere arrondissementsparketten.

1.4 De onderzoeksvraag

Op welke wijze kan het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant nadere invulling geven aan het wettelijk criterium 'ernstige reden voor het vermoeden dat enige gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd', met het oog op het vormen van een effectief en efficiënt beleid ten aanzien van het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging?

1.5 De deelvragen

1. Wat is een voorlopige tenuitvoerlegging en wat was de bedoeling van de wetgever met de invoering van de voorlopige tenuitvoerlegging?
2. Hoe wordt dit proces nu vormgegeven en in hoeveel zaken leidt een overtreding van de gestelde voorwaarden daadwerkelijk tot het vorderen en/of toewijzen van een voorlopige tenuitvoerlegging binnen het arrondissement Zeeland-West-Brabant?
3. In welke gevallen vordert het Openbaar Ministerie, zowel in het arrondissement Zeeland-West-Brabant als in de andere arrondissementen, een voorlopige tenuitvoerlegging en in welke gevallen wordt dit niet gedaan?
4. In welke gevallen wijst de rechter-commissaris, zowel in het arrondissement Zeeland-West-Brabant als in de andere arrondissementen, een voorlopige tenuitvoerlegging toe of af?

² 'Overzicht voorlopige tul', Arrondissementsparket Amsterdam, 5 februari 2013 (bijlage B).

1.6 De doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het opleveren van een onderzoeksrapport op 27 mei 2013, waarin criteria benoemd worden voor het vorderen van de voorlopige tenuitvoerlegging, zodat het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant op basis van deze criteria een verantwoord en onderbouwd beleid kan opstellen, met als doel dat de beslissingen omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging minder persoonsafhankelijk genomen zullen worden en de vorderingen voorlopige tenuitvoerlegging vaker door de rechter-commissaris zullen worden toegewezen.

1.7 Onderzoeksmethoden

De eerste deelvraag is voornamelijk bedoeld als inleidend en informatief. Voor het tweede gedeelte van deze deelvraag zal wetshistorisch/literatuuronderzoek gedaan worden. De bronnen die ik hiervoor zal raadplegen zijn voornamelijk kamerstukken, zoals de Memorie van Toelichting. Door te onderzoeken hoe en waarom deze wetswijziging tot stand is gekomen, zal het beoogde doel van de invoering van dit wetsartikel duidelijk worden. De gebruikte onderzoeksmethode hiervoor is documentanalyse.

Voor de beantwoording van de tweede deelvraag wordt hoofdzakelijk gebruik gemaakt van de kennis van de officier(en) van justitie die zich bezig houden met de vorderingen voorlopige tenuitvoerlegging. Daarnaast zal er een cijfermatig onderzoek worden uitgevoerd. Voor de periode van twee maanden zal bijgehouden worden hoeveel meldingen van overtredingen er binnenkomen bij de officier van justitie, in hoeveel zaken er een voorlopige tenuitvoerlegging wordt geadviseerd door de Reclassering, in hoeveel van deze zaken er daadwerkelijk een voorlopige tenuitvoerlegging wordt gevorderd en in hoeveel zaken deze ook wordt toegewezen door de rechter-commissaris.

Het praktijkonderzoek voor de derde deelvraag voor wat betreft district Zeeland-West-Brabant, zal plaatsvinden door middel van diepte-interviews met een officier van justitie, een ketenprocesmedewerker en een drietal Reclasseringsmedewerkers (een toezichthouder van Reclassering Nederland, een unitmanager van Reclassering Nederland en een werkbegeleider bij Novadic-Kentron). Voor de vierde deelvraag wordt de jurisprudentie binnen Zeeland-West-Brabant geanalyseerd, om zo inzicht te krijgen in de overwegingen van de rechter-commissaris. In de eerste instantie was het de bedoeling dat er eveneens een interview gevoerd zou worden met de rechter-commissaris, maar deze wilde helaas op het laatste moment niet meer meewerken. Voor het jurisprudentieonderzoek wordt eerst kort de casus beschreven en daarna zal ik wat uitgebreider in gaan op de overwegingen van de rechter-commissaris, zoals deze zijn opgenomen in het vonnis.

Voor de derde en vierde deelvraag zal daarnaast, in aanvulling op het praktijkonderzoek binnen de eigen regio, een landelijk onderzoek uitgevoerd worden door het uitzetten van korte enquêtes bij arrondissementsparketten en rechtbanken. Voor de opdrachtgever is het interessant om te zien welke afwegingen de andere officieren van justitie en rechters-commissarissen maken omtrent het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging. Uit het vooronderzoek is gebleken dat helaas niet alle rechtbanken aan het onderzoek mee willen werken. Van de tien rechtbanken willen er acht rechtbanken medewerken aan de enquêtes. De overige rechtbanken hebben medegedeeld niet mee te willen werken aan het onderzoek in verband met de werkdruk.

1.8 Verantwoording bronnen en methoden

De bronnen die gebruikt zullen worden voor het wetshistorisch onderzoek betreffen voornamelijk kamerstukken. Van kamerstukken is algemeen bekend dat dit betrouwbare en verantwoorde bronnen zijn.

Het regionale praktijkonderzoek bestaat uit een cijfermatig onderzoek, diepte-interviews en het bestuderen van jurisprudentie binnen het arrondissement Zeeland-West-Brabant. Als

aanvulling op dit regionale onderzoek worden er landelijk enquêtes uitgezet onder de officieren van justitie en de rechters-commissarissen. Hiervoor is gekozen omdat de beschikbare tijd het niet toelaat om ook in alle andere arrondissementen een cijfermatig onderzoek te doen, diepte-interviews te houden en jurisprudentie te analyseren.

Voor het cijfermatig onderzoek zal handmatig een meting gedaan worden gedurende twee maanden. Deze gegevens worden bijgehouden en uitgewerkt voor verdere analyse.

De laatste belangrijke bron is de jurisprudentie. Alle uitspraken in Zeeland-West-Brabant omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging zullen beschreven en geanalyseerd worden.

De verwachte respons van de landelijke enquêtes was ongeveer tien vanuit het Openbaar Ministerie en vijftien vanuit de rechtbanken. De uiteindelijke respons was zes vanuit het Openbaar Ministerie en tien vanuit de rechtbank. Tijdens het onderzoek hebben meerdere personen aangegeven de vragenlijst niet in te kunnen vullen omdat zij nog niet over voldoende kennis van de voorlopige tenuitvoerlegging beschikken of omdat zij er nog geen ervaring mee hebben. Dit zorgt ervoor dat de resultaten helaas beperkt zijn. Er is besloten om deze resultaten toch mee te nemen in het onderzoek, omdat de reden van de lage respons weer bijdraagt aan de probleemstelling, namelijk dat er nog weinig bekend is over de voorlopige tenuitvoerlegging.

Door het doen van het regionale onderzoek en in aanvulling daarop het landelijk onderzoek, ben ik ervan overtuigd dat dit voldoende betrouwbare gegevens op zal leveren om een onderbouwd antwoord te kunnen geven op de centrale vraag. Ik heb gekozen voor de bovenstaande bronnen en methoden omdat ik zo een breed en betrouwbaar beeld kan vormen omtrent de besluitvorming ten aanzien van de voorlopige tenuitvoerlegging. Er is bewust voor gekozen om niet alleen onderzoek te doen bij het Openbaar Ministerie zelf, maar ook bij de rechtbank en de Reclassering.

1.9 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk zal uitgelegd worden wat de voorlopige tenuitvoerlegging precies inhoudt. Vervolgens zal in het derde hoofdstuk de wetshistorie van de voorlopige tenuitvoerlegging nader worden beschreven. In dit hoofdstuk zullen de kamerstukken besproken worden. In het vierde hoofdstuk wordt toegelicht hoe het proces nu is vormgegeven en zal het cijfermatig onderzoek beschreven worden. Daarna volgt er een beschrijving van het praktijkonderzoek binnen het arrondissement Zeeland-West-Brabant (hoofdstuk 5) en het landelijke enquête-onderzoek bij het Openbaar Ministerie en de rechtbanken (hoofdstuk 6). Tot slot volgen de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 7.

Hoofdstuk 2: Wat is een voorlopige tenuitvoerlegging?

In dit hoofdstuk wordt nader toegelicht wat de voorlopige tenuitvoerlegging precies inhoudt. Daarnaast wordt de procesgang en de moeizame start van de voorlopige tenuitvoerlegging beschreven.

2.1 Wat houdt het in?

Op 1 april 2012 is de 'Wet voorwaardelijke sancties' in werking getreden, waaronder ook de voorlopige tenuitvoerlegging ex artikel 14fa WvSr. De voorlopige tenuitvoerlegging is een instrument dat de officier van justitie in kan zetten wanneer iemand tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf met daaraan gekoppelde voorwaarden is veroordeeld. Aan een voorwaardelijke vrijheidsstraf wordt altijd de algemene voorwaarde gekoppeld dat de veroordeelde binnen de gestelde proeftijd geen nieuw strafbaar feit mag plegen. Naast de algemene voorwaarde kunnen er meerdere bijzondere voorwaarden aan gekoppeld worden, zoals Reclasseringstoezicht, het volgen van trainingen, contact-/gebiedsverbod of de verplichting om zich onder behandeling te laten stellen.

Als de veroordeelde zich tijdens zijn proeftijd houdt aan de algemene en bijzondere voorwaarden, komt de voorwaardelijke gevangenisstraf na het eindigen van de proeftijd te vervallen. Als de veroordeelde de voorwaarden wél overtreedt, is het de taak van het Openbaar Ministerie om op te treden. De officier van justitie kan er dan voor kiezen om de voorwaarden te wijzigen of de tenuitvoerlegging te vorderen. Vóór de wetwijziging werd de tenuitvoerlegging vaak pas dertig dagen na het overtreden van de voorwaarden op de zitting behandeld, wat inhoudt dat de straf dus op zijn vroegst na die dertig dagen ten uitvoer kon worden gelegd. Naarmate de voorwaardelijke straffen en daaraan gekoppelde voorwaarden een steeds groter deel innamen in het strafrecht, ontstond de wens om sneller op te kunnen treden tegen overtreders van de voorwaarden.

Door de invoering van de voorlopige tenuitvoerlegging kan er direct tot tenuitvoerlegging overgegaan worden. De enige voorwaarde die voortvloeit uit de wet is dat er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat enig gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd. Indien er voldaan wordt aan dit vereiste kan het Openbaar Ministerie aanhouding van de veroordeelde bevelen en de voorlopige tenuitvoerlegging vorderen bij de rechter-commissaris. De rechter-commissaris beslist vervolgens binnen driemaal 24 uur op deze vordering en bepaalt of de veroordeelde (vooralsnog) in hechtenis moet blijven of in vrijheid gesteld dient te worden. De beslissing van de rechter-commissaris is slechts een voorlopige beslissing, want binnen dertig dagen na deze beslissing zal de zaaksrechter een definitieve beslissing nemen over de reguliere tenuitvoerlegging ex artikel 14g WvSr. De rechter-commissaris bepaalt dus niet of de veroordeelde daadwerkelijk de voorwaarden heeft overtreden, maar kijkt slechts of er sprake is van ernstige reden voor het vermoeden dat er een voorwaarde is overtreden en of iemand in afwachting van de behandeling van de reguliere tenuitvoerlegging in hechtenis moet worden gehouden.

2.2 Lijst met bijzondere voorwaarden ex artikel 14c WvSr

De verschillende voorwaarden zijn in vier categorieën op te delen: de herstellende voorwaarden, de vrijheidsbeperkende voorwaarden, de gedragsveranderende voorwaarden en de overige voorwaarden.

Herstellende voorwaarden:

- Vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
- Herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
- Storting van een waarborgsom;
- Storting van een geldbedrag in bepaalde fondsen (belang slachtoffers).

Vrijheidsbeperkende voorwaarden:

- Contactverbod;
- Locatieverbod;
- Locatiegebod;
- Meldplicht.

Gedragsveranderende voorwaarden:

- Drugs- en/of alcoholverbod;
- Opneming van de veroordeelde in een zorginstelling;
- Ambulante behandeling;
- Verblijf in instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;
- Deelnemen aan gedragsinterventies.

Overige voorwaarden:

- Andere voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen.³

2.3 De procesgang

Indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat een voorwaarde niet wordt nageleefd, kan het Openbaar Ministerie (of in bepaalde gevallen de hulpofficier van justitie) de aanhouding van de veroordeelde bevelen. Indien het Openbaar Ministerie aanhouding noodzakelijk blijft vinden, wordt er onverwijld een vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging ingediend bij de rechter-commissaris.

Binnen driemaal 24 uur zal de rechter-commissaris een beslissing nemen op de vordering. De veroordeelde wacht deze beslissing in hechtenis af. De veroordeelde zal door de rechter-commissaris worden gehoord, zijn/haar raadsman mag bij het onderzoek aanwezig zijn en de veroordeelde heeft recht kennis te nemen op de daarop betrekking hebbende stukken. De rechter-commissaris toetst of er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de voorwaarden niet zijn nageleefd. Bij het formuleren van dit criteria is aansluiting gezocht bij het criterium van de ernstige bezwaren in het kader van de toepassing van de voorlopige hechtenis, zodat niet vooruit wordt gelopen op de schuldvaststelling door de zittingsrechter. Als de rechter-commissaris de vordering toewijst, beveelt hij hiermee de voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. Als hij de vordering afwijst, dient de veroordeelde onmiddellijk in vrijheid gesteld te worden. Het Openbaar Ministerie stelt de veroordeelde onverwijld schriftelijk op de hoogte van de beslissing van de rechter-commissaris. De voorlopige tenuitvoerlegging is ook van toepassing verklaard op het jeugdstrafrecht in art. 77cca WvSr.

Binnen 30 dagen na de beslissing van de rechter-commissaris zal de zaaksrechter een definitieve beslissing nemen over de reguliere vordering tenuitvoerlegging.⁴ Wanneer de zaaksrechter later beslist dat de voorlopige tenuitvoerlegging onterecht was, kan de veroordeelde schadevergoeding verzoeken ex artikel 89a/591a Wetboek van Strafvordering (WvSv).

2.4 Moeizame start

Op 25 juni 2012 werd door het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant de eerste voorlopige tenuitvoerlegging gevorderd. Deze vordering leidde ertoe dat het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk in haar vordering werd verklaard door de rechter-commissaris. De rechter-commissaris was van mening dat de voorlopige tenuitvoerlegging van een vóór 1 april 2012 opgelegde vrijheidsstraf in strijd is met het legaliteitsbeginsel:

³ 'Inwerkingtreding wet voorwaardelijke sancties', Ministerie van Veiligheid en Justitie, maart 2012.

⁴ Art. 3.9 van de Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden.

‘Vanaf 1 april 2012 geeft artikel 14fa Sr de rechter-commissaris de - voorheen niet bestaande - mogelijkheid een voorwaardelijke straf voorlopig ten uitvoer te leggen. Daarbij geldt een lichter toetsingskader (‘ernstige redenen’ voor het vermoeden dat sprake is van overtreding van enige gestelde voorwaarde) voor toewijsbaarheid van de vordering. Bovendien heeft de rechter-commissaris enkel de mogelijkheid om de vordering (voorlopig) toe te wijzen of af te wijzen; artikel 14g Sr is niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Op grond hiervan is de rechter-commissaris van oordeel dat toepassing van artikel 14fa Sr niet louter ziet op de wijze van tenuitvoerlegging, of de enkele versnelling van de tenuitvoerlegging van een eerder opgelegde voorwaardelijke vrijheidsstraf, maar leidt tot een strafrechtelijk nadeliger positie voor de veroordeelde. Toepassing van artikel 14fa Sr leidt naar het oordeel van de rechter-commissaris ingevolge artikel 1 Sr, gelezen in samenhang met artikel 7 EVRM, dan ook tot strijd met het legaliteitsbeginsel, zodat toepassing achterwege dient te blijven. De rechter-commissaris zal de officier van justitie niet-ontvankelijk verklaren in haar vordering.’⁵

De rechter-commissaris in Breda was niet de enige die zo oordeelde. Er waren meerdere rechtbanken die oordeelden dat het in strijd zou zijn met het legaliteitsbeginsel.

2.5 Cassatie in het belang der wet

In het arrondissement Arnhem is vervolgens door het Openbaar Ministerie cassatie in het belang der wet ingesteld. De Hoge Raad oordeelde vervolgens op 25 september 2012 dat de voorlopige tenuitvoerlegging van een vóór 1 april 2012 opgelegde vrijheidsstraf niet in strijd is met het legaliteitsbeginsel:

‘4.1. Het middel klaagt dat de rechter-commissaris ten onrechte heeft geoordeeld dat art. 14fa Sr buiten toepassing moet blijven wegens strijd met het legaliteitsbeginsel vervat in art. 1 Sr en art. 7 EVRM.

4.2. Art. 14fa Sr is ingevoerd bij de Wet van 17 november 2011, Stb. 2011, 545 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze wet is in werking getreden op 1 april 2012 (Stb. 2011, 615). De in art. 14fa Sr vervatte regeling voorziet in de mogelijkheid van een voorlopige tenuitvoerlegging van een eerder voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf.

4.3. De in art. 14fa Sr vervatte regeling heeft betrekking op de executie van een opgelegde straf. De invoering van deze regeling kan dus niet worden aangemerkt als een wijziging van wetgeving ten aanzien van de strafbaarstelling of de strafbedreiging. Gelet hierop en in aanmerking genomen dat toepassing van art. 14fa Sr als zodanig geen wijziging brengt in de aard en de maximale duur van de mogelijk ten uitvoer te leggen straf, kan niet worden gezegd dat een onmiddellijke toepassing van deze bepaling in strijd is met het legaliteitsbeginsel dat is vervat in art. 1 Sr en in art. 7 EVRM.

4.4. Het oordeel van de rechter-commissaris dat een onmiddellijke toepassing van art. 14fa Sr in strijd is met het legaliteitsbeginsel, zoals vervat in art. 1 Sr en art. 7 EVRM, is dus onjuist. Het middel klaagt daarover terecht.’⁶

⁵ LJN: BW9893 <www.rechtspraak.nl>

⁶ LJN: BX5063 <www.rechtspraak.nl>

Hoofdstuk 3: Wetshistorie van de voorlopige tenuitvoerlegging

In dit hoofdstuk wordt de totstandkoming van de Wet voorwaardelijke sancties bekeken. De nadruk ligt hierbij op de voorlopige tenuitvoerlegging en de overige wijzigingen zullen slechts kort benoemd worden. Daarna zal onderzocht worden welke gevallen zich volgens de wetgever lenen voor een voorlopige tenuitvoerlegging.

3.1 Waarom deze wetswijziging?

Op 1 april 2012 is de Wet voorwaardelijke sancties in werking getreden. Het doel van deze wetswijziging is het verminderen van de recidive door gebruik te maken van persoonsgerichte maatregelen. De belangrijkste doelgroep is de veroordeelden met een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Uit een nieuwsbrief van het Ministerie van Justitie bleek dat 80% van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen korter is dan zes maanden. Met de wetswijziging is een alternatief gevonden voor deze korte onvoorwaardelijke gevangenisstraffen, namelijk de voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden. De bijzondere voorwaarden worden vervolgens afgestemd op de veroordeelde en het gepleegde strafbare feit. Daarnaast geeft de wetswijziging het Openbaar Ministerie en de rechter-commissaris de mogelijkheid om direct in te grijpen wanneer de veroordeelde zich niet houdt aan de voorwaarden. De voorwaarden voor succes zijn: goed toezicht op de naleving, consequente reactie bij overtreding en eenduidige en heldere afspraken in de keten. Om hier vanuit het Openbaar Ministerie invulling aan te geven, is onder andere de functie van ketenprocesmedewerker justitiële voorwaarden in het leven geroepen. In de nieuwe wet is eveneens een lijst met bijzondere voorwaarden opgenomen met het oog op effectief Reclasseringstoezicht. Deze lijst dient tot vergroting van de rechtszekerheid en daarnaast is het voor de veroordeelde duidelijker waaraan hij/zij zich dient te houden.

Staatssecretaris Fred Teeven zegt zelf het volgende over de wetswijziging:

‘De afgelopen twee jaar hebben de partners in de strafrechtketen samen hard gewerkt aan het verbeteren en toepassen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden. Bijzondere voorwaarden zorgen voor een snelle, passende en effectieve bestraffing van daders en het terugdringen van recidive. Tegelijkertijd biedt de wet die op 1 april a.s. in werking treedt de mogelijkheid maximaal op te komen voor de belangen van slachtoffers.’⁷

3.2 Het doel van deze wetswijziging

Het doel van de wetswijziging is om zo snel, passend en effectief mogelijk te straffen door persoonsgerichte maatregelen in te zetten. Zoals ambulante behandeling, contact/locatieverboden en gedragscursussen.

Het doel van de voorlopige tenuitvoerlegging is de geloofwaardigheid en effectiviteit van het werken met bijzondere voorwaarden versterken. De voorlopige tenuitvoerlegging geeft daarnaast een waarschuwend signaal af naar andere veroordeelden dat er snel en direct wordt opgetreden tegen de niet-naleving van gestelde voorwaarden.

3.3 Wetshistorie

Door minister Opstelten en staatssecretaris Teeven wordt op 23 februari 2010 een wetsvoorstel ingediend ter wijziging van het bestaande Wetboek van Strafrecht. In dit wetsvoorstel staan onder andere de volgende gewenste wijzigingen:

- De maximale proeftijd is verlengd naar drie jaar in plaats van twee jaar (artikel 14b lid 1 WvSr).
- Er is een lijst met bijzondere voorwaarden opgenomen en aan deze voorwaarden kan elektronisch toezicht gekoppeld worden (artikel 14c lid 2 en lid 3 WvSr).

⁷ ‘Inwerkingtreding wet voorwaardelijke sancties’, Ministerie van Veiligheid en Justitie, maart 2012.

- Het is mogelijk om direct met uitvoering van de bijzondere voorwaarden en eventueel toezicht daarop te starten, wanneer de rechter dit bevolen heeft. Het vonnis hoeft dan nog niet onherroepelijk te zijn (artikel 14e lid 1 WvSr).
- Bij niet-naleving van de gestelde voorwaarden, kan het Openbaar Ministerie een voorlopige tenuitvoerlegging worden bij de rechter-commissaris (artikel 14fa WvSr jo. artikel 77cca WvSr).⁸

Bij dit wetsvoorstel werd de Memorie van Toelichting ingediend. In de Memorie van Toelichting staat het volgende over de voorlopige tenuitvoerlegging:

'Het nieuwe artikel 14fa Sr voorziet in een mogelijkheid van aanhouding en insluiting van de veroordeelde in afwachting van de beslissing van de rechter over de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. De procedure is gemodelleerd naar de procedure van schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15h Sr). Deze nieuwe mogelijkheid kan met name een nuttige functie vervullen in de gevallen dat sprake is van het niet-naleven van een bijzondere voorwaarde. Zoals hiervoor al aangegeven, bestaat in geval van het schenden van de algemene voorwaarde, veelal de mogelijkheid om de betrokkene in voorlopige hechtenis te nemen.

Het bevelen van de voorlopige tenuitvoerlegging in geval van het schenden van de algemene voorwaarde is naar de mening van de regering verenigbaar met het onschuldbeginsel, zoals neergelegd in artikel 6, tweede lid, van het EVRM. Er is namelijk geen sprake van het vaststellen van schuld door de rechter-commissaris indien hij de voorlopige tenuitvoerlegging beveelt. De rechter-commissaris toetst of er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de algemene voorwaarde niet is nageleefd. Er is dus aansluiting gezocht bij het criterium van de ernstige bezwaren in het kader van de toepassing van de voorlopige hechtenis. Daarmee wordt niet vooruitgelopen op de schuldvaststelling door de (zittings)rechter. Die kan immers tot de conclusie komen dat er geen of onvoldoende bewijs is voor het plegen van een strafbaar feit en in verband daarmee de vordering tenuitvoerlegging afwijzen. De opvatting van de regering over de betekenis van het onschuldbeginsel in dit geval is mede gebaseerd op de uitgebreide analyse die de Commissie Vrijheidsbeperking door voorwaarden (Commissie Otte) in zijn rapport heeft gemaakt van de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf in relatie tot het onschuldbeginsel, zoals neergelegd in artikel 6, tweede lid, van het EVRM. De commissie constateerde, na een analyse van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens, dat de tenuitvoerlegging mag worden bevolen als het waarschijnlijk kan worden geacht dat de veroordeelde zich opnieuw schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit. Bij de verwoording van dat oordeel moeten vervolgens de nodige reserves worden ingebouwd. Het oordeel mag niet de vorm aannemen van een definitieve vaststelling van schuld. De weg die het Europees Hof daarbij wijst, is dat de redengeving zich beperkt tot de vaststelling van een (ernstig) vermoeden, aldus de commissie.⁹

Een opvallend punt uit deze Memorie van Toelichting is dat de voorlopige tenuitvoerlegging er voornamelijk blijkt te zijn voor overtredingen van de bijzondere voorwaarden. Bij overtreding van de algemene voorwaarde heeft men namelijk de mogelijkheid om de verdachte in voorlopige hechtenis te nemen voor dit nieuwe feit, waardoor een voorlopige tenuitvoerlegging niet nodig zou zijn. Tekst & Commentaar geeft hierover aan dat de voorlopige tenuitvoerlegging inderdaad met name bedoeld is voor de niet-naleving van bijzondere voorwaarden, maar dat de voorlopige tenuitvoerlegging desalniettemin bevolen kan worden in geval van schending van de algemene voorwaarde, daar dit niet onverenigbaar wordt geacht met het onschuldbeginsel ex artikel 6 lid 2 EVRM.¹⁰

Dit oordeel is gebaseerd op de Commissie Vrijheidsbeperking door Voorwaarden, welke aangeeft dat het toewijzen van de voorlopige tenuitvoerlegging niet de vorm aan mag

⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 2.

⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3.

¹⁰ Verpalen 2012, Tekst en Commentaar Strafrecht, art. 77cca, aant. 3b.

nemen van een definitieve vaststelling van de schuld. Aangezien de zittingsrechter binnen 30 dagen na de beslissing van de rechter-commissaris alsnog een definitieve beslissing neemt over de tenuitvoerlegging, voldoet de voorlopige tenuitvoerlegging aan deze eis.

Het voorstel is vervolgens op 5 april 2011 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede kamer, waarbij een gewijzigd wetsvoorstel wordt ingediend. Voor wat betreft de voorlopige tenuitvoerlegging is er niet veel veranderd ten opzichte van het eerste wetsvoorstel. Het enige wat veranderd is, is dat in lid 1 de mogelijkheid is opgenomen dat de hulpofficier de aanhouding van de veroordeelde kan bevelen, indien het bevel van het Openbaar Ministerie niet kan worden afgewacht.¹¹ De Eerste Kamer heeft het voorstel op 15 november 2011 met algemene stemmen aangenomen, waardoor de wetswijziging op 1 april 2012 in kon treden.

Het is overigens nog niet bekend wanneer deze wet zal worden geëvalueerd.

3.4 Adviezen van de betrokken partijen

In de aanloop naar een dergelijke wetswijziging worden er adviezen ingewonnen van betrokken partijen. In deze paragraaf wordt kort beschreven wat de instanties geadviseerd en opgemerkt hebben over de voorlopige tenuitvoerlegging.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak merkt in haar advies op dat de bepaling van de voorlopige tenuitvoerlegging geen onderscheid maakt tussen het overtreden van de algemene voorwaarde en het overtreden van de bijzondere voorwaarde, terwijl uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de voorlopige tenuitvoerlegging voornamelijk gericht is op het overtreden van bijzondere voorwaarden. Het is wenselijk dat hierover duidelijkheid komt. Daarnaast vragen zij zich af of er onderzocht is of een ingrijpende maatregel als de voorlopige tenuitvoerlegging wel te rechtvaardigen is en of er bepaalde procedurele knelpunten zijn die snel reageren bemoeilijken.¹²

De Nederlandse Orde van Advocaten vindt vooral de schadevergoeding belangrijk, welke kan worden toegewezen als de zittingsrechter de tenuitvoerlegging afwijst. Zij ziet dit als een prikkel naar justitie toe om niet lichtvaardig tot aanhouding en insluiting over te gaan. Daarnaast merkt zij op dat het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen dient te worden en dat een incidentele geringe schending niet voldoende reden is voor het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging.¹³

De Raad voor de Rechtspraak merkt inhoudelijk niets op over de voorlopige tenuitvoerlegging. Zij merkt slechts op dat de werklast door de voorlopige tenuitvoerlegging flink zal stijgen, daar zij er vanuit gaat dat het Openbaar Ministerie in meer gevallen dan tot nu toe de tenuitvoerlegging zal gaan vorderen.¹⁴

Het College van Procureurs-generaal merkt op dat de rechter-commissaris vaak ook de vordering aan de rechtbank (de reguliere vordering tenuitvoerlegging) opvraagt, waardoor deze vaak met haast geproduceerd worden, waardoor deze soms minder compleet en onderbouwd zijn. Zij adviseren dat er in het artikel wordt opgenomen dat de vordering aan de rechtbank gedaan moet worden nadat de rechter-commissaris beslist heeft op de voorlopige tenuitvoerlegging. Zij stellen hierbij een termijn voor van tien dagen, zodat de aanwezige informatie geverifieerd kan worden en de rechtbank over een compleet uitgewerkte vordering kan beschikken.¹⁵

¹¹ *Kamerstukken I* 2010/11, 32 319, A.

¹² Advies inzake concept wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling, De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, 24 april 2009.

¹³ Preadvies van de adviescommissie Strafrecht inzake het concept-wetsvoorstel wijziging regeling voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling, Nederlandse Orde van Advocaten, 9 april 2009.

¹⁴ Adviesaanvraag wetsvoorstel wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling, Raad voor de Rechtspraak, 9 juni 2009.

¹⁵ Advies wijziging regeling voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijk invrijheidstelling, College van Procureurs-generaal Openbaar Ministerie, 14 mei 2009.

De Reclassering Nederland adviseert om een termijn in het artikel op te nemen die regelt wanneer de voorlopige tenuitvoerlegging moet worden bevestigd dan wel opgeheven door de hiertoe bevoegde zittingsrechter.¹⁶

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming vraagt zich af of er niet volstaan kan worden met het doen van een vordering bij de rechter-commissaris en dat diens beslissing doorslaggevend is of er, in afwachting van de beslissing op de voorlopige tenuitvoerlegging, vrijheidsbeneming plaats mag vinden. Daarnaast merkt zij op dat een vordering voorlopige tenuitvoerlegging zeker geen automatische reactie mag zijn op het niet-naleven van een bijzondere voorwaarde. Hierover dient te allen tijde een genuanceerde afweging gemaakt te worden. Ze doen een aanbeveling aan het Openbaar Ministerie om hieromtrent beleid te ontwikkelen wat slagvaardig is, maar ook in proportie tot de begane overtreding.¹⁷

3.5 Tussenconclusie

Gelet op de wettekst kan er een voorlopige tenuitvoerlegging gevorderd worden bij elke overtreding van de gestelde voorwaarden. In de wettekst zelf zijn hiervoor geen beperkingen aangebracht. Uit de Memorie van Toelichting blijkt echter dat de voorlopige tenuitvoerlegging met name bestemd is voor het niet-naleven van bijzondere voorwaarden, omdat bij het overtreden van de algemene voorwaarde de betrokkene vaak in voorlopige hechtenis kan worden genomen voor dit nieuwe feit.

Uit de adviezen van de betrokken partijen komt meerdere malen naar voren dat de reactie van het Openbaar Ministerie in proportie tot de begane overtreding dient te zijn en dat een voorlopige tenuitvoerlegging niet ingezet dient te worden bij een eerste en/of geringe overtreding.

¹⁶ Commentaar van de Reclassering wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling, Reclassering Nederland, 20 april 2009.

¹⁷ Advies wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 22 april 2009.

Hoofdstuk 4: Hoe het proces nu is vormgegeven en een beschrijving van het cijfermatig onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de dagelijkse gang van zaken beschreven en zal het cijfermatig onderzoek nader worden toegelicht. Daarnaast zal een evaluatie van de voorlopige tenuitvoerlegging in het arrondissement Amsterdam worden beschreven.

4.1 De praktijk

In het kader van de invoering van de Wet voorwaardelijke sancties is bij het Openbaar Ministerie de functie van ketenprocesmedewerker justitiële voorwaarden gecreëerd. Deze functie werd ingevoerd om het proces en het overleg tussen met name de Reclassering en het Openbaar Ministerie te verbeteren. De ketenprocesmedewerker houdt zich voornamelijk bezig met de beoordeling van de Reclasseringsrapportages en het onderhouden van de contacten met de ketenpartners. Wanneer het gaat om een jeugdige komen de rapportages overigens niet binnen bij de ketenprocesmedewerker, maar bij de jeugd-officier van justitie.

Er zijn twee procedures die gevolgd kunnen worden, namelijk de reguliere procedure of de versnelde procedure ten behoeve van de voorlopige tenuitvoerlegging. In alle zaken is er een kort vooroverleg tussen de ketenprocesmedewerker en de toezichthouder van de Reclassering. Wanneer de reguliere procedure gevolgd wordt, komen de rapportages binnen via het digitale systeem JD-online, waarna het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) een seintje aan de afdeling executie geeft. De afdeling executie print de rapportages uit en legt ze voor bij de ketenprocesmedewerker. De tijd tussen het vooroverleg en het daadwerkelijk beoordelen van de rapportage kan 1-4 weken bedragen, omdat de rapportage via verschillende schijven bij de ketenprocesmedewerker komt. Eerst moet de Reclasseringsmedewerker de rapportage opstellen, vervolgens moet de werkbegeleider van de Reclasseringsmedewerker deze goedkeuren, dan pas gaat deze naar JD-online om tot slot via de afdeling executie terecht te komen bij de ketenprocesmedewerker. In deze procedure wordt zodoende enige vertraging opgelopen. Wanneer in het vooroverleg besloten wordt om gebruik te maken van de voorlopige tenuitvoerlegging, loopt de routing niet via het CJIB. Indien besloten wordt tot deze mogelijkheid, dient de Reclassering onmiddellijk een rapport op te stellen waaruit de overtreding blijkt en een onderbouwing waarom de voorlopige tenuitvoerlegging moet worden gevorderd. Dit rapport wordt direct per e-mail of fax ter hand gesteld van de ketenprocesmedewerker. De ketenprocesmedewerker heeft overleg met de executie-officier van justitie, welke toestemming geeft voor de aanhouding. Vervolgens neemt de ketenprocesmedewerker contact op met het betrokken politieteam, die er voor zorgt dat de betrokkene landelijk gesignaleerd wordt.

Wanneer de Reclassering adviseert tot een voorlopige tenuitvoerlegging, zullen zij dus altijd gebruik moeten maken van de versnelde procedure. Uit het cijfermatig onderzoek zal blijken dat het hier nog wel eens mis gaat.

Pas wanneer de veroordeelde is aangehouden, kan de vordering bij de rechter-commissaris worden ingediend. Een knelpunt uit de praktijk is dat het soms te lang duurt voordat de veroordeelde is aangehouden. Wanneer de aanhouding drie weken na de overtreding pas plaatsvindt, zijn de omstandigheden soms anders en is het advies van de Reclassering weer verouderd. Lid 2 van artikel 14fa WvSr is dan in het bijzonder van toepassing: *'Het openbaar ministerie dient, indien het de aanhouding noodzakelijk blijft vinden, onverwijld een vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging in bij de rechter-commissaris en een vordering als bedoeld in artikel 14g, eerste lid, in bij de rechter.'*¹⁸

De officier van justitie geeft aan dat een groot deel van dit probleem zou kunnen worden ondervangen door een betere briefing, waardoor de politie actiever op zoek kan gaan naar

¹⁸ Art. 14fa lid 2 WvSr.

de veroordeelde. Hiermee kan dan de periode tussen de gemelde overtreding en de daadwerkelijke vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging ingekort worden.

De administratieve handelingen die gepleegd dienen te worden, zijn vastgelegd in een procesbeschrijving van de voorlopige tenuitvoerlegging.¹⁹

4.2 De cijfers

Voor de periode van twee maanden (maart en april 2013) is onderzocht hoeveel meldingen van overtredingen er binnenkomen bij het Openbaar Ministerie en wat hier vervolgens mee gedaan wordt.

In totaal zijn er 24 rapporten van de Reclassering binnengekomen. Negentien van deze rapporten betreffen een advies tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf, welke ook door de officier van justitie zijn opgevolgd. In slechts drie van deze zeventien rapporten werd een voorlopige tenuitvoerlegging geadviseerd. In alle drie de zaken is ervoor gekozen om de vordering voorlopige tenuitvoerlegging niet in te dienen, omdat in deze zaken de reguliere procedure was gevolgd. Wanneer er een aantal weken na de overtreding nog geadviseerd wordt om een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen, is de noodzaak hiervan twijfelachtig. Aangezien het dan blijkbaar wel een aantal weken kan wachten om een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen, kan de veroordeelde toch ook in vrijheid de zitting van de reguliere tenuitvoerlegging afwachten?

Daarnaast zijn er vijf adviezen tot het wijzigen van de bijzondere voorwaarden binnengekomen. In deze zaken is dan gebleken dat de huidige bijzondere voorwaarden niet werkbaar zijn. Het Openbaar Ministerie kan dan, op advies van de Reclassering, de rechter verzoeken om de bijzondere voorwaarden te wijzigen.

4.3 Evaluatie voorlopige tenuitvoerlegging in Amsterdam

In februari 2013 is het gebruik van de voorlopige tenuitvoerlegging in het Arrondissement Amsterdam geëvalueerd. Uit deze evaluatie zijn de volgende belangrijke bevindingen naar voren gekomen:

- Sinds 1 april 2012 waren er 29 zaken waarin de officier van justitie heeft aangegeven dat er een voorlopige tenuitvoerlegging moest worden gevorderd. Dit is 22% van de totale retourmeldingen. Van de 29 zaken zijn er 23 voorgelegd aan de rechter-commissaris, welke er 11 (48%) heeft toegewezen en 12 (53%) heeft afgewezen.

- Er zijn twee soorten afwijzingen: in verband met de casus of in verband met het proces of wet. Vijf maal was er sprake van een afwijzing in de groep 'casuïstiek': de veroordeelde had bijvoorbeeld inmiddels werk, wilde weer meewerken aan opname, geen sprake van kwade opzet etc. Zeven maal kan de afwijzing worden ingedeeld in de groep 'proces of wet':

- Afwijzingsgrond: Er is niet onverwijld een normale vordering tenuitvoerlegging ingediend. Actie Openbaar Ministerie: Als oplossing voor dit probleem voegt de afdeling executie voortaan standaard een reguliere vordering tenuitvoerlegging bij.
- Afwijzingsgrond: De normale vordering tenuitvoerlegging was nog niet ingepland. Actie Openbaar Ministerie: In het vervolg wordt er door de afdeling executie geïnformeerd naar de zittingsdatum van de normale tenuitvoerlegging. Indien deze nog niet bekend is bij de aanhouding van de verdachte, wordt er op dat moment alsnog een zittingsdatum bepaald.
- Afwijzingsgrond: In de vordering is niet opgenomen waarom de officier de aanhouding noodzakelijk blijft achten. Actie Openbaar Ministerie: In het vervolg wordt er standaard een zinnetje in de vordering opgenomen waarom de officier de aanhouding noodzakelijk blijft achten.

¹⁹ *Procesbeschrijving voorlopige tenuitvoerlegging Versie 0.4 eh*, Arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant, 19 september 2012 (bijlage A).

- Afwijzingsgrond: Het proces-verbaal van aanhouding ontbreekt. Actie Openbaar Ministerie: Er is intern afgesproken dat er geen vordering wordt ingediend, indien het proces-verbaal van aanhouding ontbreekt.
- Afwijzingsgrond: De toewijzing van de vordering voorlopige tenuitvoerlegging zou in strijd zijn met het legaliteitsbeginsel. Actie Openbaar Ministerie: Deze afwijzingsgrond is inmiddels niet meer van toepassing, aangezien de Hoge Raad heeft geoordeeld dat er geen sprake is van strijd met het legaliteitsbeginsel.
- Afwijzingsgrond: Er is een verkeerde vordering ingediend. De vordering zou betrekking hebben op een celstraf terwijl er sprake was van een voorwaardelijke PIJ-maatregel. Actie Openbaar Ministerie: Het Openbaar Ministerie was het niet eens met deze beslissing en naar de mening van het Openbaar Ministerie was deze vordering wel juist. Er staat echter geen beroepsmogelijkheid open.
- Afwijzingsgrond: Wanneer een voorlopige tenuitvoerlegging wordt ingezet bij overtreding algemene voorwaarden, dan mag het niet zo zijn dat a) het Openbaar Ministerie denkt aan seponeren en/of b) er voor gekozen is de voorlopige hechtenis niet in te zetten terwijl dit wettelijk gezien wel had gekund. Actie Openbaar Ministerie: Het Openbaar Ministerie was het niet eens met deze beslissing, echter er staat geen beroepsmogelijkheid open.²⁰

4.4 Tussenconclusie

Uit de praktijk blijkt dat er wel knelpunten zijn in het proces. Zo kan de opsporing door de politie verbeterd worden door een betere briefing, waardoor er efficiënter en effectiever naar de veroordeelde gezocht kan worden.

Er kan geconcludeerd worden dat de Reclassering wel altijd overleg heeft over de reguliere tenuitvoerlegging, maar dat de voorlopige tenuitvoerlegging niet standaard ter sprake komt. Dit leidt er dan soms toe dat zij de reguliere procedure volgen om in de rapportage vervolgens te adviseren tot een voorlopige tenuitvoerlegging. Bij een advies tot een voorlopige tenuitvoerlegging dient de versnelde procedure echter gevolgd te worden. Het tijdsverloop tussen het constateren van de overtreding en het ontvangen van het advies tot een voorlopige tenuitvoerlegging zorgt er dan vaak voor dat het Openbaar Ministerie een voorlopige tenuitvoerlegging niet meer op zijn plaats acht. De noodzaak om acuut op te treden middels een voorlopige tenuitvoerlegging is niet duidelijk aanwezig wanneer de overtreding bijvoorbeeld drie weken geleden heeft plaatsgevonden.

Voor wat betreft het cijfermatig onderzoek kan geconcludeerd worden dat er in de maanden maart en april 2013 24 rapportages zijn ontvangen, maar dat deze meldingen niet tot een voorlopige tenuitvoerlegging hebben geleid. Slechts in drie rapporten werd een voorlopige tenuitvoerlegging geadviseerd. De reden waarom dit niet geleid heeft tot een vordering voorlopige tenuitvoerlegging is dat de reguliere procedure is gevolgd, waardoor het rapport pas enkele weken na het overleg bij de ketenprocesmedewerker terecht kwam.

Uit de memo van het arrondissementsparket Amsterdam blijkt dat 53% van de ingediende vorderingen voorlopige tenuitvoerlegging werd afgewezen. In reactie op deze afwijzingen hebben zij de volgende wijzigingen doorgevoerd in het proces. Wanneer een voorlopige tenuitvoerlegging wordt ingediend, wordt hier standaard een vordering reguliere tenuitvoerlegging bijgevoegd en wordt er een zittingsdatum bepaald voor de reguliere tenuitvoerlegging. Daarnaast is de vordering aangepast, in die zin dat er standaard in wordt vermeld dat de officier van justitie de aanhouding noodzakelijk blijft achten en er wordt altijd een proces-verbaal van aanhouding bijgevoegd.

Tot slot valt de laatste afwijzingsgrond van de rechter-commissaris te Amsterdam op. Deze stelt namelijk dat wanneer een voorlopige tenuitvoerlegging wordt ingezet bij overtreding van de algemene voorwaarden, het niet zo mag zijn dat a) het Openbaar Ministerie denkt aan

²⁰ 'Overzicht voorlopige tul', Arrondissementsparket Amsterdam, 5 februari 2013 (bijlage B).

seponeren en/of b) er voor gekozen is de voorlopige hechtenis niet in te zetten terwijl dit wettelijk gezien wel had gekund. Daar er binnen het district Zeeland-West-Brabant nog geen ervaring is met de voorlopige tenuitvoerlegging in combinatie met een overtreding van de algemene voorwaarde, geeft deze uitspraak duidelijk weer wat de mogelijkheden hiervoor zijn. Deze uitspraak sluit daarnaast goed aan bij de eerder genoemde Memorie van Toelichting, waarin werd geconcludeerd dat de voorlopige tenuitvoerlegging voornamelijk in het leven is geroepen voor overtreding van de bijzondere voorwaarden, omdat in het geval van een overtreding van de algemene voorwaarde voorlopige hechtenis in sommige gevallen eveneens mogelijk is.

Hoofdstuk 5: Nader praktijkonderzoek toegespitst op het arrondissement Zeeland-West-Brabant

Door middel van interviews is geprobeerd inzicht te krijgen in de overwegingen van enkele belangrijke partijen in dit proces, namelijk het Openbaar Ministerie en de Reclassering. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de jurisprudentie over de voorlopige tenuitvoerlegging besproken. Door het analyseren van de jurisprudentie wordt er inzicht verkregen in de overwegingen van de rechter-commissaris.

5.1 De overwegingen van het Openbaar Ministerie

Om duidelijk te krijgen wat de overwegingen zijn van het Openbaar Ministerie is er een interview gevoerd met Mirjam Wesselius, ketenprocesmedewerker Justitiële Voorwaarden en Hannah Huizinga, executie-officier van justitie. Wanneer gevraagd wordt naar redenen om een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen, komen de volgende punten naar voren: het gevaarscriterium en het recidiverisico. Voordat er een voorlopige vordering ingediend wordt, zal er een inschatting gemaakt moeten worden van deze begrippen.

Bij het gevaarscriterium wordt er gekeken of de veroordeelde een gevaar vormt of zal gaan vormen voor zichzelf, anderen of de maatschappij. Hier speelt het zich onttrekken aan behandeling vaak een grote rol. Wanneer iemand zich bewust onttrekt aan de behandeling en zodoende uit beeld raakt van de toezichthouder, wordt dit gezien als een zwaarwegende reden om een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen. Zo is gebleken dat in 8 van de 9 ingediende vorderingen er bijzondere voorwaarden met betrekking tot behandeling werden overtreden. De rechter-commissaris heeft echter in een aantal uitspraken aangegeven dat hij de veroordeelde juist niet vast wil zetten, omdat deze behandeling nodig heeft. De visie van het Openbaar Ministerie hierop is het volgende:

‘Wij vinden dan ook dat hij behandeld moet worden, alleen op het moment onttrekt hij zich daaraan. Wat moeten we dan doen? Wanneer de veroordeelde vast wordt gezet, krijgt hij inderdaad geen behandeling. Wanneer wij het tolereren dat de veroordeelde zich onttrekt aan de behandeling, krijgt hij ook geen behandeling.’²¹

Bij het recidiverisico wordt er gekeken naar de mate van waarschijnlijkheid dat de betrokkene weer zal recidiveren en wat de ernst van dit feit zal zijn. Mirjam Wesselius zegt hierover het volgende:

‘Vaak zijn dit zaken waarin de veroordeelde behandeling nodig heeft tijdens de proeftijd. Wanneer de veroordeelde zich onttrekt aan de behandeling en buiten beeld komt van de Reclassering, geeft dit onmiddellijk redenen om zich zorgen te maken over de situatie waarin de veroordeelde zich op dat moment bevindt. Het advies van de Reclassering is voor mij daarin het allerbelangrijkste. Zij moeten mij aangeven hoe zij de situatie inschatten; zij zijn ‘onze ogen’.’²²

Tevens wordt er bij de beslissing rekening gehouden met het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel. In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel wordt de voorlopige tenuitvoerlegging alleen ingezet wanneer andere mogelijkheden uitgeput zijn of niet aanslaan. In eerste instantie wordt geprobeerd het doel (de veiligheid van de maatschappij) te bereiken met andere opties, zoals een officiële waarschuwing. Met betrekking tot het proportionaliteitsbeginsel wordt gekeken of de ernst van de begane overtreding de voorlopige tenuitvoerlegging zou rechtvaardigen. Hierover zegt de executie-officier van justitie het volgende:

²¹ Interview d.d. 16 april 2013 met mw. mr. M. Wesselius, ketenprocesmedewerker bij het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant (bijlage C).

²² Interview d.d. 16 april 2013 met mw. mr. M. Wesselius, ketenprocesmedewerker bij het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant (bijlage C).

‘We zijn met zijn allen nu eenmaal eerder geneigd tot afstraffen dan tot hulpverlening. In zijn algemeenheid is de roep in de samenleving: afstraffen (en dus een voorlopige tenuitvoerlegging). Praten we over zaken in het bijzonder, dan zien we dat het allemaal veel genuanceerder ligt. Ons verwachtingspatroon dat iemand altijd en goed zijn afspraken moet nakomen is in bepaalde gevallen niet realistisch. Groeien gaat met vallen en opstaan, ook – of zeker – voor mensen die een fatsoenlijk bestaan moeten gaan opbouwen en soms van ver komen. De daadwerkelijke inzet van de voorlopige tenuitvoerlegging dient daarom zorgvuldig plaats te vinden, bij wijze van laatste mogelijkheid. Juist omdat het niet die mogelijkheden biedt die het toezicht wel biedt. In dat kader is een gedeeltelijke voorlopige tenuitvoerlegging, waarbij een gedeeltelijke toewijzing van het voorwaardelijk deel wordt gevorderd, ook een prima oplossing.’²³

Uit de interviews wordt duidelijk dat het Openbaar Ministerie op dit moment geen vordering voorlopige tenuitvoerlegging indient bij het overtreden van de algemene voorwaarde. De reden hiervoor is dat in de Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden is opgenomen dat de voorlopige tenuitvoerlegging er in principe is voor het overtreden van de bijzondere voorwaarde, omdat voorlopige hechtenis een mogelijkheid kan zijn bij een nieuw strafbaar feit. De Aanwijzing zegt verder nog het volgende over de voorlopige tenuitvoerlegging:

Het OM vordert de voorlopige tenuitvoerlegging:

tenzij:

- kan worden volstaan met een waarschuwing of
- een vordering wijziging voorwaarden of
- een vordering verlengen proeftijd wordt ingediend;

en mits:

- sprake is van een voorwaardelijke *gevangenisstraf*;
- de schending van de voorwaarde(n) zodanig is, dat de insluiting van de veroordeelde noodzakelijk en proportioneel is.²⁴

Er komen ook nog een aantal verbeterpunten naar voren. Zo wordt duidelijk dat de Reclassering altijd overleg heeft met het Openbaar Ministerie voordat er geadviseerd wordt tot een tenuitvoerlegging, maar dat in deze gesprekken niet standaard de voorlopige tenuitvoerlegging wordt besproken.

‘Soms overleggen zij namelijk met mij wel over een tenuitvoerlegging en wanneer zij het advies gaan schrijven, komen ze ineens tot de conclusie dat het misschien wel een voorlopige tenuitvoerlegging moet worden. De rapportage wordt dan echter via de reguliere procedure ingezonden en niet via de versnelde procedure voor de voorlopige tenuitvoerlegging. Voordat ik deze rapportage beoordeel zijn we weer een aantal weken verder; gaan we dan nog een voorlopige tenuitvoerlegging vorderen voor iets wat al een maand speelt? De acute noodzaak voor een voorlopige tenuitvoerlegging is dan niet aanwezig, anders hadden we niet zo lang kunnen wachten.’²⁵

Aan de andere kant ligt er wellicht ook een taak voor het Openbaar Ministerie om de Reclassering tijdens het vooroverleg standaard te wijzen op de voorlopige tenuitvoerlegging.

Uit het gesprek blijkt verder dat er nog nooit overleg heeft plaatsgevonden tussen het Openbaar Ministerie en het Kabinet rechter-commissaris omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging en elkaars verwachtingen daarbij. Bij de behandeling van de voorlopige

²³ Interview d.d. 7 mei 2013 met mw. mr. H. Huizinga, executie-officier van justitie bij het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant (bijlage D).

²⁴ Art. 3.9 van de Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden.

²⁵ Interview d.d. 16 april 2013 met mw. mr. M. Wesselius, ketenprocesmedewerker bij het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant (bijlage C).

tenuitvoerlegging is ook geen officier van justitie aanwezig, waardoor de redenen voor het vorderen van de voorlopige tenuitvoerlegging niet mondeling toegelicht kunnen worden.

5.2 De overwegingen van de Reclassering

Zowel Reclassering Nederland als Novadic-Kentron is het eens over het doel van de voorlopige tenuitvoerlegging: een duidelijk signaal afgeven naar de veroordeelde. Daarnaast speelt het bewaken van de veiligheid en het voorkomen van de recidive een grote rol. Volgens Novadic-Kentron zou het bewaken van de veiligheid zelfs de hoofdrol moeten spelen.

In de gesprekken komen twee criteria steeds terug: het gevaarsrisico en het recidiverisico. Het gevaarsrisico kan voor zichzelf zijn, maar ook voor zijn/haar omgeving en de maatschappij. Bij gevaar voor zichzelf dient de oplossing gezocht te worden in hulpverlening en bij gevaar voor anderen zit het probleem vaak in de omgevingsfactoren van de veroordeelde. Daarnaast is er nog het risico op recidive:

*'Dit zal dan geen recidive zijn voor bijvoorbeeld opnieuw een hennepteelt, maar hierbij denken wij dan aan levensbedreigende uitingen etc. Wanneer iemand daadwerkelijk dergelijke bedreigingen uit, is de afweging voor ons of iemand deze bedreigingen ook daadwerkelijk zal uitvoeren. Indien dat het geval is, lijkt een voorlopige tenuitvoerlegging wel op zijn plaats.'*²⁶

Ook Novadic-Kentron maakt een inschatting van het recidiverisico tot aan het moment van de zitting van de reguliere tenuitvoerlegging. Aangezien het weken kan duren voordat dit op zitting behandeld wordt, dient bij een groot recidiverisico de voorlopige tenuitvoerlegging ingezet te worden. Beide instanties geven wel aan dat een voorlopige tenuitvoerlegging nooit een eerste reactie is op een overtreding. Hieraan gaat een lang proces van waarschuwen aan vooraf.

Als het gaat over de vraag of er meer voorlopige tenuitvoerleggingen zouden moeten komen, verschillen de beide instanties van mening. Novadic-Kentron is van mening dat, omdat het nog een relatief nieuw proces, het nog niet overal is doorgedrongen en dat zij er zeker actiever mee aan de slag zouden kunnen. Zij geven wel aan dat de voorlopige tenuitvoerlegging niet standaard ingezet dient te worden en dat dit toch een aparte sector moet blijven. Reclassering Nederland daarentegen vindt dat er niet per definitie meer voorlopige tenuitvoerlegging zouden moeten komen.

Het beleid wat beide instanties voeren omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging komt overeen. Het is een inschatting maken van de risico's en dit vervolgens bespreken met werkbegeleiders en de contactpersoon bij het Openbaar Ministerie. De uitkomst verschilt sterk per zaak en is daarom in zekere mate wel casuïstisch te noemen. De Reclassering is wel afhankelijk van het beleid wat het Openbaar Ministerie voert, want indien het Openbaar Ministerie niet akkoord is met de voorlopige tenuitvoerlegging, zal het proces niet in gang worden gezet.

De communicatie met de ketenpartners en de opsporing door de politie worden genoemd als verbeterpunten. Loes Groenestein van Novadic-Kentron benoemt een schrijnend voorbeeld uit de praktijk, waaruit duidelijk blijkt dat de communicatie soms te wensen over laat:

*'Samen met de officier van justitie was er besloten tot een voorlopige tenuitvoerlegging. Door de officier was er zelfs al toestemming gegeven voor de aanhouding. De veroordeelde wordt vervolgens opgepakt voor het plegen van een nieuw feit. Omdat bij de politie niet bekend was dat er een voorlopige tenuitvoerlegging tegen hem liep, is de veroordeelde vervolgens heengezonden. Zijn voorwaardelijke straf is vervolgens pas op de zitting van de reguliere tenuitvoerlegging ten uitvoer gelegd.'*²⁷

²⁶ Interview d.d. 3 april 2013 met mw. J. Janssen, unitmanager bij Reclassering Nederland (bijlage F).

²⁷ Interview d.d. 2 april 2013 met mw. L. Groenestein, werkbegeleider bij Novadic-Kentron (bijlage E).

5.3 De overwegingen van de rechter-commissaris

In deze paragraaf komen alle uitspraken omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging sinds de invoering d.d. 1 april 2012 binnen het arrondissement Zeeland-West-Brabant aan bod. Door het analyseren van de jurisprudentie wordt er inzicht verkregen in de overwegingen van de rechter-commissaris.

5.3.1 De afwijzingen

Bij het afronden van het praktijkonderzoek zijn er zes van de negen vorderingen voorlopige tenuitvoerlegging door de rechter-commissaris afgewezen. Hieronder worden de redenen van afwijzing per casus beschreven.

1. Veroordeelde is op 4 juli 2011 voor een poging tot doodslag veroordeeld tot een gevangenisstraf van twintig maanden, waarvan zes maanden voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar. Als bijzondere voorwaarden zijn in het vonnis opgenomen dat de veroordeelde zich dient te gedragen naar de voorschriften en aanwijzingen van de Reclassering (ook als dit een ambulante behandeling bij de GGZ inhoudt) en zich aan zijn meldplicht dient te houden. Op 25 juni 2012 brengt de Reclassering een adviesrapport uit waaruit blijkt dat de veroordeelde zich niet aan zijn meldplicht houdt en dat het recidiverisico als hoog wordt ingeschat. De Reclassering adviseert dan ook om over te gaan tot het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging, welke vervolgens op 25 juni 2012 ingediend wordt bij de rechtbank. Op 28 juni 2012 wijst de rechter-commissaris de vordering voorlopige tenuitvoerlegging af met het oog op het legaliteitsbeginsel. Daar de voorlopige tenuitvoerlegging tot een strafrechtelijk nadeliger positie leidt voor de veroordeelde, is de toepassing van de voorlopige tenuitvoerlegging in strijd met het legaliteitsbeginsel. De zittingsrechter gelast bij de behandeling van de reguliere tenuitvoerlegging de volledige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf.

Overigens heeft de Hoge Raad besloten dat de voorlopige tenuitvoerlegging niet in strijd is met het legaliteitsbeginsel, zoals besproken in hoofdstuk 2.²⁸

2. Op 18 maart 2011 is de veroordeelde voor een bedreiging veroordeeld tot een gevangenisstraf van 48 dagen, waarvan 30 dagen voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaar. De veroordeelde moet zich tijdens die twee jaar gedragen naar de voorschriften en aanwijzingen van de Reclassering (ook als dit inhoudt begeleiding door GGZ te Utrecht). De Reclassering brengt vervolgens op 6 november 2012 een rapport uit, waarin zij de officier van justitie om een (voorlopige) tenuitvoerlegging vraagt, daar de veroordeelde zich niet houdt aan zijn meldplicht en de rapporteur heeft bedreigd. Gezien de eerdere incidenten wordt de kans groot geacht dat de veroordeelde zijn bedreigingen uitvoert. Op 23 november 2012 dient de officier van justitie een verzoek tot voorlopige tenuitvoerlegging in bij de rechter-commissaris, wat vervolgens op diezelfde dag nog wordt afgewezen. De reden voor de afwijzing is dat zowel uit de vordering als uit het advies van de Reclassering niet duidelijk wordt welke voorwaarde er zou zijn overtreden. Overtreding van een algemene voorwaarde (de bedreiging) wordt niet aan de vordering ten grondslag gelegd, waardoor de gehele vordering wordt afgewezen. De zittingsrechter gelast bij de behandeling van de reguliere tenuitvoerlegging de volledige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf.²⁹

In het interview met Mirjam Wesselius is aan haar gevraagd waar het in deze zaak mis is gegaan:

'Ik blijf van mening dat de vordering terecht is ingediend, maar ik snap aan de andere kant ook wel waarom er besloten is tot een afwijzing. In het reclasseringsrapport werd over twee overtredingen gesproken, namelijk het niet houden aan de meldplicht en het bedreigen van de rapporteur. De bedreiging (overtreding van de algemene voorwaarde) was overigens

²⁸ LJN: BW9893 <www.rechtspraak.nl>

²⁹ Rb. Breda (rc) 23 november 2010, 02-800704-10.

gepleegd in het district Den Bosch, waardoor wij geen jurisdictie hadden over dit feit. Het overtreden van de bijzondere voorwaarden, hoewel gepleegd in Den Bosch, wordt echter wel altijd behandeld bij de rechtbank die de voorwaarden heeft opgelegd. Daar moesten wij dus wel iets mee doen. De vordering was zodoende ingediend vanwege de overtredingen van de bijzondere voorwaarden, met de beredenering dat, mede door de bedreiging, het toezicht onmogelijk werd gemaakt. Het toezicht ziet weer op de bijzondere voorwaarden, dus wij zagen dat als een overtreding van de bijzondere voorwaarden. De rechter-commissaris vond het waarschijnlijk verwarrend dat er in het reclasseringsrapport voornamelijk gesproken werd over de bedreiging, terwijl de voorlopige tenuitvoerlegging gevraagd werd voor de bijzondere voorwaarde (het niet houden aan de meldplicht/onmogelijk maken van het toezicht).

In de ingediende vordering was niet opgenomen welke bijzondere voorwaarden het betrof, waardoor de rechter-commissaris het niet duidelijk genoeg vond om deze toe wijzen. Bij de reguliere behandeling is de tenuitvoerlegging vervolgens wel toegewezen met de redenering dat de veroordeelde het toezicht onmogelijk maakte vanwege zijn bedreigingen en zijn houding ten opzichte van de toezichthouder. Dat was ons punt vanaf het begin af aan, maar dit werd pas duidelijk bij de zittingsrechter. In dit geval hadden we de vordering wat meer moeten specificeren, zodat de rechter-commissaris minder ruimte krijgt om de vordering af te wijzen.³⁰

3. De veroordeelde is op 28 november 2008 veroordeeld voor meerdere diefstallen tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van vier maanden met een proeftijd van twee jaar. Als bijzondere voorwaarde geldt Reclasseringstoezicht en een klinische en/of ambulante behandeling. Op 6 september 2012 adviseert de Reclassering tot een voorlopige tenuitvoerlegging, daar de veroordeelde zich niet houdt aan de klinische behandeling en de meldplicht. De rechter-commissaris wijst deze vordering op 30 november 2012 af, omdat deze van mening is dat de gewone zittingsrechter de gevangenisstraf niet ten uitvoer zal leggen. De rechter-commissaris is van mening dat de veroordeelde thuis hoort in het GGZ-traject en niet in het strafrechtelijke traject. De zittingsrechter verklaart het Openbaar Ministerie bij de behandeling van de reguliere tenuitvoerlegging niet-ontvankelijk, daar de proeftijd ten tijde van de zitting reeds is verlopen.³¹

4. Deze minderjarige is voor diefstal met geweld veroordeeld tot jeugddetentie van 552 dagen, waarvan 365 dagen voorwaardelijk. De veroordeelde houdt zich niet aan de bijzondere voorwaarden, welke bestaan uit verplicht reclasseringscontact, wekelijkse meldplicht en een psychiatrische behandeling. De veroordeelde is meerdere malen ongeoorloofd afwezig en houdt zich niet aan zijn meldplicht. Daarnaast vertoont hij agressief en dreigend gedrag naar zijn begeleiders. Al deze overtredingen zijn beschreven in het advies tot tenuitvoerlegging van de Reclassering d.d. 4 januari 2013. Voordat de rechter-commissaris een beslissing heeft genomen op de vordering voorlopige tenuitvoerlegging, heeft de veroordeelde een brief geschreven waarin hij zijn spijt betuigt en om nog een kans vraagt. Vervolgens wordt de vordering voorlopige tenuitvoerlegging op 4 januari 2013 afgewezen, met als reden dat er niet blijkt van ernstige redenen voor het vermoeden dat veroordeelde de algemene/bijzondere voorwaarden niet nakomt. Wanneer de zaak vervolgens bij de gewone zittingsrechter wordt behandeld, houdt deze de zaak aan om te kijken of er verbetering optreedt.³²

5. Op 22 juli 2011 is de veroordeelde voor meerdere geweldsdelicten veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van zes maanden. Aan deze straf zijn meerdere bijzondere voorwaarden gekoppeld: Reclasseringstoezicht, een behandeling bij de

³⁰ Interview d.d. 16 april 2013 met mw. mr. M. Wesselius, ketenprocesmedewerker bij het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant (bijlage C).

³¹ Rb. Middelburg (rc) 30 november 2012, 12-705153-08.

³² Rb. Breda (rc) 4 januari 2013, 02-800219-12.

Waag of een soortgelijke instelling, meewerken aan urinecontroles en een contactverbod met zijn dochter. De veroordeelde heeft echter een positieve urinecontrole, hij houdt zich niet aan de ambulante behandeling bij de Waag en hij verzuimt zijn meldplicht. Als gevolg hierop adviseert de Reclassering tot een voorlopige tenuitvoerlegging. De redenen hiervoor zijn dat de veroordeelde niet meer in beeld is en dat de veiligheid van de omgeving niet meer gegarandeerd kan worden vanwege zijn veelvuldig harddrugsgebruik en toenemende paranoïde denkbeelden. Het recidiverisico wordt als torenhoog ingeschat. De rechter-commissaris wijst de vordering vervolgens op 1 maart 2013 af, omdat deze er ernstig rekening mee houdt dat de zittingsrechter de tenuitvoerlegging niet zal gelasten, maar dat deze een andere consequentie zal verbinden aan de overtreding. De zittingsrechter wijst de reguliere vordering tenuitvoerlegging vervolgens op 18 maart 2013 af, met als motivering dat dit niet in het belang van de verdachte zal zijn.³³

6. Op 6 april 2011 wordt de veroordeelde voor meerdere geweldplegingen veroordeeld, waaronder ook een bedreiging in de huiselijke sfeer. De rechter legt hem 36 weken gevangenisstraf op, waarvan 20 weken voorwaardelijk met een proeftijd van 3 jaar. De bijzondere voorwaarden zijn toezicht en behandeling door Emergis en een locatie-verbod. De veroordeelde houdt zich vervolgens niet aan de behandeling en overtreedt zijn locatie-verbod door het woonadres van zijn moeder te bezoeken. Op 14 maart 2013 dient de officier van justitie een vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging in, welke door de rechter-commissaris wordt afgewezen. De rechter-commissaris is het eens met de officier van justitie dat er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de bijzondere voorwaarden zijn overtreden, maar is van oordeel dat de voorlopige tenuitvoerlegging alleen kan worden opgelegd als de verwachting is dat de zittingsrechter de tenuitvoerlegging zal gelasten. In deze zaak is de rechter-commissaris ervan overtuigd dat de zittingsrechter de tenuitvoerlegging niet zal gelasten, omdat deze het in het belang van de veroordeelde zal achten om een andere consequentie te verbinden aan de overtreding, waaronder plaatsing in een inrichting. Op het moment van schrijven is de uitspraak van de zittingsrechter nog niet bekend.³⁴

5.3.2 De toewijzingen

Sinds de invoering van de voorlopige tenuitvoerlegging zijn er drie vorderingen door de rechter-commissaris toegewezen.

1. Veroordeelde is op 26 juni 2012 veroordeeld tot onder andere een maand voorwaardelijke gevangenisstraf voor beroving en belediging. In de proeftijd van twee jaar diende de veroordeelde zich te gedragen naar de voorschriften van de jeugdreclassering en daarnaast diende hij mee te werken aan de behandeling bij Het Dok en aan urinecontroles. De veroordeelde komt vervolgens niet opdagen bij het Dok en werkt niet mee aan de urinecontroles. De Jeugdreclassering adviseert daarom om over te gaan tot de tenuitvoerlegging van de straf. De rechter-commissaris wijst de vordering voorlopige tenuitvoerlegging toe en beveelt de voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke jeugddetentie. In het vonnis staan geen specifieke overwegingen opgenomen, alleen dat het duidelijk is welke voorwaarde is overtreden. De zittingsrechter bevestigt de uitspraak van de rechter-commissaris.³⁵

2. Veroordeelde is op 14 december 2009 voor brandstichting veroordeeld tot onder andere een voorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van vier maanden, met als bijzondere voorwaarden een verplichting tot opname en behandeling bij GGZ te Halsteren, Reclasseringstoezicht en een contactverbod met zijn ex-vrouw en kinderen. De veroordeelde houdt zich echter niet aan zijn verplichting tot behandeling en overtreedt het

³³ Rb. Middelburg (rc) 1 maart 2013, 12-715520-11.

³⁴ Rb. Middelburg (rc) 14 maart 2013, 12-715599-10.

³⁵ Rb. Breda (rc) 14 augustus 2012, 02-810676-12.

contactverbod met zijn dochter, waardoor de Reclassering zich genoodzaakt ziet om een voorlopige tenuitvoerlegging te adviseren. De voorlopige tenuitvoerlegging wordt mede geadviseerd omdat alle mogelijkheden al geprobeerd zijn, maar dat de veroordeelde niet begeleidbaar of stuurbaar is. Daarnaast speelt het hoge recidivegevaar en de alcoholverslaving van de veroordeelde een rol. Op 15 november 2012 wordt er een vordering ingediend bij de rechter-commissaris, welke op 15 november 2012 een bevel tot voorlopige tenuitvoerlegging afgeeft. In het vonnis staan geen inhoudelijke overwegingen opgenomen, alleen dat er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde enig gestelde voorwaarde niet heeft nageleefd. De zittingsrechter gelast een partiële tenuitvoerlegging van 29 dagen en vult de bijzondere voorwaarden aan met een verplichting om zich te melden bij Het Dok voor een intakegesprek.³⁶

3. 12-715633-11 / 12-715369-11: Op 16 mei 2012 wordt de veroordeelde veroordeeld tot onder andere een voorwaardelijke gevangenisstraf voor de duur van drie maanden voor plegen van afpersing in vereniging. Er zijn meerdere bijzondere voorwaarden gekoppeld aan deze straf; Reclasseringstoezicht, meldplicht, verplichting tot behandeling, mogelijk een opname in een instelling, drugs- en alcoholverbod en een locatieverbod ten aanzien van het adres van zijn moeder.

Op 18 januari 2013 brengt de Reclassering een rapport uit waarin zij adviseren om over te gaan tot een voorlopige tenuitvoerlegging, omdat de veroordeelde zich niet houdt aan het drugs- en alcoholverbod, zijn meldplicht en zijn plicht tot opname in een instelling. De alcoholverslaving en wisselende psychische staat van de veroordeelde levert een dermate hoog gevaars- en recidiverisico op dat een voorlopige tenuitvoerlegging op zijn plaats zou zijn. Vervolgens wordt de verdachte op 19 januari 2013 aangehouden in verband met een winkeldiefstal. Op 14 maart 2013 wordt er dan ook een vordering voorlopige tenuitvoerlegging ingediend, welke door de rechter-commissaris wordt toegewezen op 15 maart 2013. In het bevel voorlopige tenuitvoerlegging overweegt de rechter-commissaris dat het zeer waarschijnlijk is dat de zittingsrechter het voorwaardelijke strafdeel ten uitvoer zal leggen. Hierbij speelt ook een rol dat de veroordeelde duidelijk aangeeft dat hij het liefst gewoon zijn gevangenisstraf uit wil zitten. Naar het oordeel van de rechter-commissaris kan de vordering daarom worden toegewezen. Op 11 april 2013 bevestigt de zittingsrechter deze uitspraak door middel van het geheel toewijzen van de vordering tenuitvoerlegging.³⁷

5.4 Tussenconclusie

Uit het praktijkonderzoek kunnen een aantal tussenconclusies getrokken worden, welke hieronder per organisatie uitgewerkt worden.

5.4.1 Tussenconclusie voor wat betreft het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie baseert haar beslissing op een aantal punten, namelijk het gevaarsrisico, het recidiverisico, het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel. Wanneer het gevaarsrisico of het recidiverisico hoog wordt ingeschat, wordt de voorlopige tenuitvoerlegging in beginsel gevorderd. Bij het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging moet rekening gehouden worden met het proportionaliteitsbeginsel én het subsidiariteitsbeginsel. De voorlopige tenuitvoerlegging dient als laatste redmiddel ingezet te worden en de ernst van de begane overtreding moet de voorlopige tenuitvoerlegging rechtvaardigen. Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat het zich onttrekken aan behandeling door het Openbaar Ministerie als een zwaarwegende reden wordt gezien om een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen. Wanneer iemand zich bewust onttrekt aan de behandeling en zodoende uit beeld raakt van de toezichthouder, leidt dit namelijk in de meeste gevallen tot een verhoogd gevaars-/recidiverisico.

³⁶ Rb. Breda (rc) 15 november 2012, 02-800917-09.

³⁷ Rb. Middelburg (rc) 15 maart 2013, 12-715633-11/12-715369-11.

Daarnaast wordt er geen gebruik gemaakt van de voorlopige tenuitvoerlegging bij het overtreden van de algemene voorwaarde, omdat de Aanwijzing van de Minister aangeeft dat de voorlopige tenuitvoerlegging in principe alleen ingezet dient te worden bij het overtreden van de bijzondere voorwaarde. De communicatie tussen de Reclassering, en dan met name over het adviseren van de voorlopige tenuitvoerlegging, wordt als verbeterpunt genoemd. Tot slot speelt het advies van de Reclassering een grote rol bij het al dan niet vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging.

5.4.2 Tussenconclusie voor wat betreft de Reclassering

De Reclassering maakt haar inschatting op basis van het gevaarsrisico en het recidiverisico. Wanneer één van deze risico's hoog wordt ingeschat, wordt een voorlopige tenuitvoerlegging overwogen. Hierover is geen inhoudelijk beleid opgesteld en zij zijn hierin deels afhankelijk van het Openbaar Ministerie, omdat het adviseren van een voorlopige tenuitvoerlegging altijd in overleg gaat met het Openbaar Ministerie. Wanneer het Openbaar Ministerie nog niet over wil gaan tot een voorlopige tenuitvoerlegging, heeft het voor de Reclassering geen nut om deze te adviseren.

De Reclassering geeft aan dat de kennis en bekendheid rondom de voorlopige tenuitvoerlegging verbeterd dient te worden. Dit blijkt ook uit één van de interviews met een toezichthouder, welke niet op de hoogte was van de mogelijkheid tot een voorlopige tenuitvoerlegging. De communicatie met de ketenpartners en de opsporing van de veroordeelde door de politie worden genoemd als verbeterpunten.

5.4.3 Tussenconclusie voor wat betreft de overweging van de rechter-commissaris en de jurisprudentie

Uit de analyse van de jurisprudentie blijkt dat er in totaal zes van de negen vorderingen werden afgewezen.

Afwijzing nummer 1 is niet meer actueel, daar afwijzingen op grond van het legaliteitsbeginsel volgens de Hoge Raad niet geoorloofd zijn. De overige twee afwijzingen, nummer 2 en 4, worden afgewezen omdat niet duidelijk is welke voorwaarden zijn overtreden. In afwijzing nummer 2 wordt gesproken over een onduidelijk Reclasseringsrapport en een onduidelijke vordering van het Openbaar Ministerie. Uit nadere analyse van deze zaak is gebleken dat er verschillende dingen door elkaar heen liepen en dat de vordering van het Openbaar Ministerie door de rechter-commissaris anders is opgevat dan bedoeld was. Helaas is in het vonnis van afwijzing nummer 4 geen inhoudelijk overweging opgenomen, waardoor niet duidelijk is waarom er geen ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de voorwaarden zijn overtreden.

Het verschil tussen de zaken die wel worden toegewezen en de zaken die worden afgewezen, is niet erg duidelijk geworden. Hier kunnen geen criteria uit afgeleid worden.

De volgende conclusies konden wel getrokken worden:

1. De vordering van het Openbaar Ministerie dient erg gespecificeerd te zijn, zodat het voor de rechter-commissaris vaststaat welke voorwaarde er overtreden is. Wanneer dit niet duidelijk verwoord is, is de kans groot dat de vordering wordt afgewezen.

2. Het is opvallend dat de rechter-commissaris in Middelburg (de parketnummers die met 12-.. beginnen) met name kijkt naar wat de zittingsrechter bij de behandeling van de normale tenuitvoerlegging zal beslissen. In de drie afwijzingen van de rechter-commissaris te Middelburg wordt overwogen dat de zittingsrechter de tenuitvoerlegging waarschijnlijk niet zal gelasten, waardoor de rechter-commissaris de voorlopige tenuitvoerlegging af dient te wijzen. Met het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging moet er dus op voorhand al goed gekeken worden naar de andere strafmodaliteiten die de zittingsrechter tot zijn beschikking heeft en de mate van waarschijnlijkheid dat de zittingsrechter daarvan gebruik zal maken.

Uit het interview met Mirjam Wesselius blijkt wel dat dit niet gemakkelijk is:

*'Zij kijken in die zin erg vooruit en dan met het idee dat de zittingsrechter de tenuitvoerlegging niet zal gelasten, maar iets anders zal bedenken (bijvoorbeeld omzetting naar een werkstraf). Voor ons is het moeilijk om daarop te anticiperen, omdat wij geen inzicht hebben in de overweging die daar achter zit.'*³⁸

3. Tot slot wordt geconcludeerd dat in acht van de negen zaken het bijzondere voorwaarden betreffen met betrekking tot behandeling. Uit de interviews met de ketenprocesmedewerker en de officier van justitie was al gebleken dat het onttrekken aan behandeling voor het Openbaar Ministerie een doorslaggevende reden is om de voorlopige tenuitvoerlegging toe te wijzen.

Het lijkt erop dat de rechter-commissaris hier niet op één lijn zit met Openbaar Ministerie. Vooral de rechter-commissaris te Middelburg lijkt hier anders over te denken. In de drie afwijzingen wordt onder andere genoemd dat de veroordeelde niet thuis hoort in het strafrecht, maar in het GGZ-traject, dat de voorlopige tenuitvoerlegging niet in belang is van de veroordeelde en dat de veroordeelde wellicht beter in een inrichting geplaatst kan worden dan in de gevangenis. Daar waar het onttrekken aan de behandeling voor het Openbaar Ministerie een zwaarwegende reden is om een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen, lijkt het alsof de rechter-commissaris te Middelburg de veroordeelde dan juist niet vast wil zetten, omdat deze behandeling nodig heeft.

³⁸ Interview d.d. 16 april 2013 met mw. mr. M. Wesselius, ketenprocesmedewerker bij het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant (bijlage C).

Hoofdstuk 6: Landelijke enquête-onderzoek

Ter aanvulling op het regionale onderzoek is er een korte vragenlijst uitgezet bij de arrondissementsparketten en de rechtbanken. Deze vragenlijst is gezonden naar de ketenprocesmedewerkers van de parketten en de rechters-commissarissen. De uitgewerkte resultaten zijn te vinden in de bijlage, maar in dit hoofdstuk worden de resultaten geanalyseerd.

6.1 Resultaten Openbaar Ministerie

In totaal zijn er zes reacties gekomen op de vragenlijst. De respons is laag omdat meerdere personen hebben aangegeven dat ze nog niet over voldoende kennis beschikken om de vragenlijst in te vullen.

Gemiddeld genomen zijn er in elk arrondissement in de afgelopen maand twee voorlopige tenuitvoerlegging gevorderd. Als redenen waarom de voorlopige tenuitvoerlegging niet werd gevorderd wordt drie keer genoemd dat de aanhouding van de verdachte te lang duurde, waardoor de omstandigheden waren gewijzigd. Daarnaast worden als redenen genoemd dat het niet in het belang van de veroordeelde zou zijn, dat het Reclasseringsrapport niet duidelijk genoeg was of dat de voorwaarden niet werkbaar zouden zijn. Overigens is het zo dat vier van de zes ketenprocesmedewerkers aangaven geen voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen bij het overtreden van de algemene voorwaarde, maar deze eigenlijk alleen te gebruiken bij een overtreding van de bijzondere voorwaarden. Daarnaast vindt bijna iedereen dat het Reclasseringsrapport relevant, maar niet doorslaggevend is en dat de voorlopige tenuitvoerlegging een goede toevoeging met meerwaarde is.

Ook is aan de respondenten gevraagd wat de kernoverweging is om een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen. In het merendeel van de antwoorden werd het gevaarsrisico en het recidiverisico genoemd. Ook werd genoemd dat het Openbaar Ministerie moet kunnen beredeneren waarom blijvende aanhouding noodzakelijk is en waarom de veroordeelde zijn zitting niet in vrijheid kan afwachten.

Daarnaast kwam het 30-dagen criteria naar voren. Als de voorwaardelijke gevangenisstraf namelijk minder dan dertig dagen is, wordt het moeilijk om de zittingsrechter een beslissing te laten nemen binnen de termijn van de voorwaardelijke gevangenisstraf in verband met het plannen van de zitting.³⁹

6.2 Resultaten Kabinet rechter-commissaris

Vanuit de rechters-commissarissen zijn er tien reacties gekomen.

Gezamenlijk gaven zij aan negentien vorderingen voorlopige tenuitvoerlegging te hebben beoordeeld, waarvan er twaalf (63%) zijn toegewezen. Als redenen voor een afwijzing wordt meerdere malen genoemd dat de vordering van het Openbaar Ministerie niet duidelijk is voor wat betreft de noodzaak van de blijvende aanhouding. Daarnaast is het Reclasseringsrapport in sommige gevallen onvoldoende duidelijk of duurde de aanhouding te lang. Maar liefst negen van de tien rechters-commissarissen geeft aan de voorlopige tenuitvoerlegging ook te zullen toewijzen bij het overtreden van de algemene voorwaarde. Daarnaast vindt de meerderheid het Reclasseringsrapport relevant, maar niet doorslaggevend en zien ook zij de voorlopige tenuitvoerlegging als een goede toevoeging.

Als het gaat om de kernoverweging van de rechter-commissaris komen een aantal punten naar voren. Uiteraard wordt er gekeken of sprake is van (een vermoeden van) overtreding van de voorwaarden, daarnaast wordt er gekeken naar de ernst van de schending, of deze

³⁹ Landelijke enquêteresultaten Openbaar Ministerie (bijlage G).

overtredingen zwaarwegend genoeg zijn voor een voorlopige tenuitvoerlegging en naar het gedrag van de veroordeelde. Ook wordt vooruitgekeken naar wat de zittingsrechter zal beslissing bij de behandeling van de reguliere tenuitvoerlegging.⁴⁰

6.3 Tussenconclusie

Bij de analyse van de antwoorden zijn een aantal punten opgevallen. Wanneer het gaat om het overtreden van de algemene voorwaarde, blijkt dat de meeste ketenprocesmedewerkers geen gebruik maken van de voorlopige tenuitvoerlegging. Daarentegen geven bijna alle rechters-commissarissen aan dat zij een voorlopige tenuitvoerlegging wel toe zouden wijzen bij overtreding van de algemene voorwaarde.

De overwegingen van de ketenprocesmedewerkers komen goed overeen. De criteria die hiervan afgeleid kunnen worden zijn het gevaarsrisico, het recidiverisico en het 30-dagen criterium. De rechters-commissarissen letten voornamelijk op of het duidelijk is dat de voorwaarde is overtreden, wat de ernst is van deze overtreding, of deze zwaarwegend genoeg is en wat de zittingsrechter zal beslissen.

⁴⁰ Landelijke enquêteresultaten Kabinet rechter-commissaris (bijlage H).

Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen de conclusies getrokken worden naar aanleiding van het (praktijk)onderzoek en zullen de nodige aanbevelingen gedaan worden. Met deze conclusies en aanbevelingen wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag:

Op welke wijze kan het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant nadere invulling geven aan het wettelijk criterium 'ernstige reden voor het vermoeden dat enige gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd', met het oog op het vormen van een effectief en efficiënt beleid ten aanzien van het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging?

7.1 Conclusies

Uit het praktijkonderzoek en het wetshistorisch onderzoek zijn een aantal (hoofd)conclusies getrokken.

7.1.1 Algemene of bijzondere voorwaarde?

Gelet op artikel 14fa WvSr kan een voorlopige tenuitvoerlegging gevorderd worden bij elke overtreding van de gestelde voorwaarden. Uit de Memorie van Toelichting en de Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden blijkt echter dat de voorlopige tenuitvoerlegging in het bijzonder bestemd is voor het niet-naleven van bijzondere voorwaarden, omdat bij het overtreden van de algemene voorwaarde de betrokkene vaak in voorlopige hechtenis genomen kan worden voor dit nieuwe strafbare feit.

In de praktijk blijkt dat er binnen het district Zeeland-West-Brabant geen gebruik gemaakt wordt van de voorlopige tenuitvoerlegging bij het overtreden van de algemene voorwaarde. Daarentegen geven de rechters-commissarissen in de enquêtes aan de voorlopige tenuitvoerlegging wel toe te zullen wijzen bij het overtreden van de algemene voorwaarde. Geconcludeerd kan worden dat de voorlopige tenuitvoerlegging ingezet kan worden bij het overtreden van zowel de algemene als de bijzondere voorwaarden. De wetgever maakt wel duidelijk dat voorlopige hechtenis de voorkeur heeft bij het overtreden van de algemene voorwaarde. In aanvulling hierop oordeelde de rechtbank Amsterdam dat de voorlopige tenuitvoerlegging niet ingezet dient te worden bij het overtreden van de algemene voorwaarde als a) het Openbaar Ministerie denkt aan seponeren en b) als voorlopige hechtenis voor het nieuwe feit mogelijk is.⁴¹

7.1.2 Praktijk van de voorlopige tenuitvoerlegging

Uit de praktijk komen een aantal knelpunten in het proces naar voren. Zo kan de opsporing door de politie verbeterd worden door een betere briefing, waardoor er efficiënter en effectiever naar de veroordeelde gezocht kan worden. Ook valt er winst te behalen in de communicatie tussen het Openbaar Ministerie en de Reclassering. Zo komt het regelmatig voor dat tijdens het vooroverleg alleen de reguliere tenuitvoerlegging besproken wordt. Vervolgens wordt het rapport opgesteld door de Reclassering en komen zij tot de conclusie dat het misschien wel een voorlopige tenuitvoerlegging moet worden. Het rapport wordt echter via de reguliere procedure ingezonden, waardoor het enkele weken duurt voordat deze ter beoordeling bij de ketenprocesmedewerker ligt. De acute noodzaak voor een voorlopige tenuitvoerlegging is dan niet aanwezig, anders had er niet zo lang gewacht kunnen worden met ingrijpen.⁴²

Een groot deel van dit probleem zou opgelost zijn als de ketenprocesmedewerker de voorlopige tenuitvoerlegging standaard ter sprake brengt tijdens het vooroverleg. Als de

⁴¹ 'Overzicht voorlopige tul', Arrondissementsparket Amsterdam, 5 februari 2013 (bijlage B).

⁴² Interview d.d. 16 april 2013 met mw. mr. M. Wesselius, ketenprocesmedewerker bij het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant (bijlage C).

Reclassering dan een voorlopige tenuitvoerlegging adviseert, kan er direct gebruik gemaakt worden van de versnelde procedure.

Voor wat betreft het cijfermatig onderzoek kan geconcludeerd worden dat er in de maanden maart en april 2013 24 rapportages van overtredingen zijn ontvangen, maar dat deze meldingen niet tot een voorlopige tenuitvoerlegging hebben geleid. In negentien van deze zaken is op advies van de Reclassering wel een reguliere tenuitvoerlegging gevorderd. In de drie zaken waarin wel een voorlopige tenuitvoerlegging is geadviseerd, waren de rapporten via de reguliere procedure ingediend, waardoor deze te laat waren ontvangen door de ketenprocesmedewerker.

7.1.3 De overwegingen van het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie baseert haar beslissing op een aantal punten, namelijk het gevaarsrisico, het recidiverisico, het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel. Wanneer het gevaarsrisico of het recidiverisico hoog wordt ingeschat, wordt de voorlopige tenuitvoerlegging in beginsel gevorderd. Bij het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging moet rekening gehouden worden met het proportionaliteitsbeginsel én het subsidiariteitsbeginsel. De voorlopige tenuitvoerlegging dient als laatste redmiddel ingezet te worden en de ernst van de begane overtreding moet de voorlopige tenuitvoerlegging rechtvaardigen.

Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat het zich onttrekken aan behandeling door het Openbaar Ministerie als een zwaarwegende reden wordt gezien om een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen. Wanneer iemand zich bewust onttrekt aan de behandeling en zodoende uit beeld raakt van de toezichthouder, leidt dit namelijk in de meeste gevallen tot een verhoogd gevaars-/recidiverisico. Tot slot speelt het advies van de Reclassering een grote rol bij het al dan niet vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging.

7.1.4 De overwegingen van de Reclassering

De Reclassering maakt haar inschatting op basis van het gevaarsrisico en het recidiverisico. Wanneer één van deze risico's hoog wordt ingeschat, wordt een voorlopige tenuitvoerlegging geadviseerd. Hierover is geen inhoudelijk beleid opgesteld en zij zijn hierin deels afhankelijk van het Openbaar Ministerie, omdat het adviseren van een voorlopige tenuitvoerlegging altijd in overleg gaat met het Openbaar Ministerie. Wanneer het Openbaar Ministerie nog niet over wil gaan tot een voorlopige tenuitvoerlegging, heeft het voor de Reclassering geen nut om deze te adviseren.

De Reclassering geeft aan dat de kennis en bekendheid rondom de voorlopige tenuitvoerlegging verbeterd dient te worden. Dit blijkt ook uit één van de interviews met een toezichthouder, welke niet op de hoogte was van de mogelijkheid tot een voorlopige tenuitvoerlegging. De communicatie met de ketenpartners en de opsporing van de veroordeelde door de politie worden genoemd als verbeterpunten.

7.1.5 De overwegingen van de rechter-commissaris en een beschrijving van de jurisprudentie binnen Zeeland-West-Brabant

Uit de analyse van de jurisprudentie blijkt dat er in totaal zes van de negen vorderingen voorlopige tenuitvoerlegging werden afgewezen.

Uit deze uitspraken zijn de volgende conclusies getrokken:

- De vordering van het Openbaar Ministerie dient erg gespecificeerd te zijn, zodat het voor de rechter-commissaris duidelijk is welke voorwaarde er is overtreden.
- Vooral de Middelburgse rechter-commissaris kijkt erg naar wat de zittingsrechter uiteindelijk zal beslissen en loopt hier vaak op vooruit. In de drie Middelburgse afwijzingen wordt dit telkens genoemd. Met het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging moet er dus op voorhand al goed gekeken worden naar de andere strafmodaliteiten die de zittingsrechter tot zijn beschikking heeft en de mate van waarschijnlijkheid dat de zittingsrechter daarvan gebruik zal maken.

- In acht van de negen vorderingen gaat het om een bijzondere voorwaarde met betrekking tot behandeling. Dit is voor het Openbaar Ministerie een zwaarwegende reden om over te gaan tot het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging. Het lijkt erop dat de rechter-commissaris hier niet op één lijn zit met het Openbaar Ministerie. Voornamelijk de rechter-commissaris te Middelburg lijkt hier anders over te denken. In de drie afwijzingen wordt benoemd dat de veroordeelde niet thuis hoort in het strafrecht, maar in het GGZ-traject, dat de voorlopige tenuitvoerlegging niet in belang is van de veroordeelde en dat de veroordeelde wellicht beter in een inrichting geplaatst kan worden dan in de gevangenis. Daar waar het onttrekken aan de behandeling voor het Openbaar Ministerie een zwaarwegende reden is om een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen, lijkt het alsof de rechter-commissaris te Middelburg de veroordeelde dan juist niet vast wil zetten, omdat deze behandeling nodig heeft.
- Het verschil tussen de zaken die niet werden toegewezen en de zaken die wel werden toegewezen is helaas niet duidelijk. Hier kunnen dan ook geen criteria uit afgeleid worden.

7.1.6 Landelijke enquêteresultaten

Bij de analyse van de enquêteresultaten zijn een aantal punten opgevallen. Wanneer het gaat om het overtreden van de algemene voorwaarde, blijkt dat de meeste ketenprocesmedewerkers geen gebruik maken van de voorlopige tenuitvoerlegging. Daarentegen geven bijna alle rechters-commissarissen aan dat zij een voorlopige tenuitvoerlegging wel toe zouden wijzen bij overtreding van de algemene voorwaarde. Deze conclusie komt overeen met de conclusie uit het regionale praktijkonderzoek.

De overwegingen van de ketenprocesmedewerkers komen goed overeen. De criteria die hieruit afgeleid kunnen worden zijn het gevaarsrisico, het recidiverisico en het 30-dagen criterium. Het 30-dagen criterium houdt in dat de voorwaardelijke gevangenisstraf minimaal 30 dagen dient te zijn in verband met het tijdsverloop voor het plannen van de zitting van de reguliere tenuitvoerlegging.

De rechters-commissarissen letten voornamelijk op of het duidelijk is dat de voorwaarde is overtreden, wat de ernst is van deze overtreding, of deze zwaarwegend genoeg is en wat de zittingsrechter zal beslissen.

7.1.7 Conclusies met betrekking tot het proces

Tot slot wordt er geconcludeerd dat de kennis en de bekendheid van de voorlopige tenuitvoerlegging nog niet optimaal is. Zo bleek uit het gesprek met een toezichthouder van de Reclassering dat deze niet op de hoogte was van de mogelijkheid tot een voorlopige tenuitvoerlegging. Daarnaast is er nog geen overleg geweest tussen het Openbaar Ministerie en het Kabinet rechter-commissaris, terwijl er wel duidelijk is dat de twee partijen niet geheel op één lijn zitten. Ook is er geen officier van justitie aanwezig op de zitting bij de rechter-commissaris, waardoor het Openbaar Ministerie de noodzaak tot een voorlopige tenuitvoerlegging niet mondeling kan toelichten.

7.1.8 Eindconclusie

Er wordt geconcludeerd dat er op dit moment geen sprake is van een duidelijke beleidslijn of een eenduidige invulling van het wettelijke criterium 'ernstige reden voor het vermoeden dat enige gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd'. In de bovenstaande conclusies zijn punten naar voren gekomen die van belang zijn bij de invulling van dit criterium en het vormen van een effectief en efficiënt beleid. De eindconclusie is dat het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant invulling dient te geven aan het genoemde criterium door middel van het opstellen van een effectief en efficiënt beleid omtrent het vorderen van de voorlopige tenuitvoerlegging. In de aanbevelingen wordt beschreven hoe dit beleid dan ingevuld dient te worden.

7.2 Aanbevelingen

Gelet op de bovenstaande conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan.

7.2.1 Beleid

Eerder is geconcludeerd dat het Openbaar Ministerie een effectief en efficiënt beleid op dient te stellen met betrekking tot het vorderen van de voorlopige tenuitvoerlegging. Hieronder volgen de aanbevelingen met betrekking tot de inhoud van dit beleid. Aangezien casuïstiek altijd een rol zal blijven spelen in dit proces, dient het beleid zich te beperken tot de volgende hoofdpunten:

- Wanneer iemand de algemene voorwaarde overtreedt, wordt er geen voorlopige tenuitvoerlegging gevorderd indien voorlopige hechtenis voor dit nieuwe feit mogelijk is of in het geval dat het Openbaar Ministerie denkt aan seponeren van dit nieuwe feit. Wanneer voorlopige hechtenis niet mogelijk is en de zaak niet geseponeerd zal worden, kan de voorlopige tenuitvoerlegging ingezet worden.
- De voorlopige tenuitvoerlegging zal niet standaard ingezet worden, maar slechts wanneer het gevaarsrisico of het recidiverisico hoog worden ingeschat. Bij de afweging omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging dient het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen te worden;
- Wanneer iemand zich onttrekt aan zijn/haar behandeling, leidt dit in veel zaken tot een verhoogd gevaars-/recidiverisico. In deze zaken dient de voorlopige tenuitvoerlegging bij voorkeur gevorderd te worden.

Uit de jurisprudentie is geconcludeerd dat de rechter-commissaris te Middelburg het niet eens lijkt te zijn met deze overweging. Door een aantal procesmatige aanbevelingen door te voeren, zoals een overleg tussen partijen en de aanwezigheid van een officier van justitie op zitting, kan het Openbaar Ministerie de rechter-commissaris beter overtuigen van de noodzaak tot een voorlopige tenuitvoerlegging in deze gevallen. Daarnaast blijft elke organisatie haar eigen verantwoordelijkheid houden. Het Openbaar Ministerie is van mening dat zich onttrekken aan de behandeling bij voorkeur zou moeten leiden tot een voorlopige tenuitvoerlegging. Wanneer de rechter-commissaris deze (telkens) afwijst, heeft het Openbaar Ministerie wel aan haar verantwoordelijkheid voldaan door deze te (blijven) vorderen.

- Op voorhand moet er goed gekeken worden naar de andere strafmodaliteiten die de zittingsrechter tot zijn beschikking heeft en de mate van waarschijnlijkheid dat hij/zij hiervan gebruik zal maken. Wanneer vermoed wordt dat de zittingsrechter de gevangenisstraf omzet naar bijvoorbeeld een werkstraf, kan de vordering voorlopige tenuitvoerlegging beter niet ingediend worden.
- De voorwaardelijke gevangenisstraf dient gelijk aan of meer dan dertig dagen te zijn, in verband met het tijdsverloop voor het plannen van de zitting van de reguliere tenuitvoerlegging. De wet bepaalt namelijk dat de reguliere tenuitvoerlegging binnen 30 dagen na de voorlopige tenuitvoerlegging behandeld dient te worden op zitting.⁴³

7.2.2 Het proces

Uit het onderzoek naar de inhoudelijke overwegingen, zijn er ook een aantal procesmatige aanbevelingen naar voren gekomen.

Het is aanbevelenswaardig dat de kennis en de bekendheid rondom de voorlopige tenuitvoerlegging vergroot wordt, zowel binnen het Openbaar Ministerie als binnen de ketenorganisaties (Reclassering, politie etc.). Daarnaast is het wenselijk dat er een overleg plaatsvindt tussen het Openbaar Ministerie en het Kabinet rechter-commissaris, met name in Middelburg, over elkaars verwachtingen en ideeën bij de voorlopige tenuitvoerlegging. Dit zal bijdragen aan meer begrip voor elkaars standpunt en een betere samenwerking. Ook

⁴³ Art. 14h lid 2 WvSr.

kan het wellicht nuttig zijn als er een officier van justitie aanwezig is op de zitting bij de rechter-commissaris. Deze kan de rechter-commissaris er wellicht eerder van overtuigen dat de voorlopige tenuitvoerlegging toegewezen dient te worden dan een schriftelijke vordering dat doet. Wanneer het over de schriftelijke vordering gaat, dient nog opgemerkt te worden dat het belangrijk is dat hierin duidelijk omschreven staat hoe en welke voorwaarde er overtreden is.

Tot slot wordt aanbevolen om de voorlopige tenuitvoerlegging altijd te bespreken tijdens het vooroverleg tussen het Openbaar Ministerie en de Reclassering. Zo kan er op tijd ingegrepen worden en wordt de Reclassering telkens herinnerd aan de mogelijkheid tot een voorlopige tenuitvoerlegging. Daarnaast voorkomt men dan dat er via de reguliere procedure alsnog adviezen tot voorlopige tenuitvoerlegging binnenkomen, waar vaak niets meer mee gedaan kan worden.

7.2.3 Efficiency en effectiviteit van het beleid

Wanneer beleid conform de inhoudelijke en procesmatige aanbevelingen wordt opgesteld, zal dit leiden tot een efficiënt en effectief beleid.

Door dit beleid wordt één duidelijke en uniforme werkwijze gecreëerd, zodat de afdoeningen minder persoonsafhankelijk genomen zullen worden. Daarnaast zorgen vooral de procesmatige aanbevelingen ervoor dat er efficiënter gewerkt kan worden. Wanneer het Openbaar Ministerie de voorlopige tenuitvoerlegging standaard bespreekt tijdens het vooroverleg met de Reclassering, zorgt dit ervoor dat er op het juiste moment nagedacht wordt over de voorlopige tenuitvoerlegging en niet pas bij het schrijven van het advies. Ook de andere aanbevelingen, zoals het vergroten van de kennis rondom de voorlopige tenuitvoerlegging, dragen bij aan een efficiënter proces.

Het aanbevolen beleid zal effectief zijn, omdat de aanbevelingen gebaseerd zijn op een voornamelijk regionaal, maar ook deels landelijk onderzoek. In dit onderzoek zijn de overwegingen van verschillende instanties geanalyseerd, wat uiteindelijk geleid heeft tot de betreffende aanbevelingen. Het beleid is effectief als de vorderingen vaker worden toegewezen door de rechter-commissaris. De overweging van de rechter-commissaris, welke voortvloeit uit de enquêtes en de jurisprudentie, heeft daarom een grote rol gespeeld bij het formuleren van de aanbevelingen. Er is aansluiting gezocht bij de overwegingen van de rechter-commissaris, om zo de effectiviteit van het beleid te kunnen waarborgen. Daar waar de overweging van het Openbaar Ministerie afwijkt van de overweging van de rechter-commissaris, zal er alles aan gedaan worden om de rechter-commissaris te overtuigen middels een overleg tussen partijen en/of de aanwezigheid van een officier van justitie op zitting.

Bronnenlijst:

Adviezen:

- Adviesaanvraag wetsvoorstel wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling, Raad voor de Rechtspraak, 9 juni 2009.
- Advies inzake concept wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling, De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, 24 april 2009.
- Advies wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling, Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming, 22 april 2009.
- Advies wijziging regeling voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijk invrijheidstelling, College van Procureurs-generaal Openbaar Ministerie, 14 mei 2009.
- Commentaar van de Reclassering wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling, Reclassering Nederland, 20 april 2009.
- Preadvies van de adviescommissie Strafrecht inzake het concept-wetsvoorstel wijziging regeling voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling, Nederlandse Orde van Advocaten, 9 april 2009.

Interne stukken:

- *Procesbeschrijving voorlopige tenuitvoerlegging Versie 0.4 eh*, Arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant, 19 september 2012.
- *'Overzicht voorlopige tul'*, Arrondissementsparket Amsterdam, 5 februari 2013.
- *'Inwerkingtreding wet voorwaardelijke sancties'*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, maart 2012.

Jurisprudentie:

- Rb. Breda (rc) 28 juni 2012, LJN BW9893, <www.rechtspraak.nl>.
- HR 25 september 2012, LJN BX5063, <www.rechtspraak.nl>.
- Rb. Breda (rc) 14 augustus 2012, 02-810676-12.
- Rb. Breda (rc) 15 november 2012, 02-800917-09.
- Rb. Breda (rc) 23 november 2012, 02-800704-10.
- Rb. Middelburg (rc) 30 november 2012, 12-705153-08.
- Rb. Breda (rc) 4 januari 2013, 02-800219-12.
- Rb. Middelburg (rc) 1 maart 2013, 12-715520-11.
- Rb. Middelburg (rc) 14 maart 2013, 12-715599-10.
- Rb. Middelburg (rc) 15 maart 2013, 12-715633-11/12-715369-11.

Overige bronnen:

- Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden
- Verpalen 2012, Tekst en Commentaar Strafrecht, art. 77cca.

Parlementaire stukken:

- *Kamerstukken I* 2010/11, 32 319, A.
- *Kamerstukken I* 2010/11, 32 319, C.
- *Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3.

Wet en regelgeving:

- Wet op de Rechterlijke organisatie
- Wetboek van Strafrecht
- Wetboek van Strafvordering

Bijlage A

*Procesbeschrijving voorlopige tenuitvoerlegging
Versie 0.4 eh, Arrondissementsparket Zeeland-
West-Brabant, 19 september 2012.*

Procesbeschrijving Voorlopige Tenuitvoerlegging (vTUL)

Procesdefinitie

Doel/resultaat

Proceseigenaar

Prestatie-indicatoren

- Bij vordering voorlopige TUL moet binnen 3 x 24 uur na aanhouding de veroordeelde voor de RC verschijnen.
- Bij toewijzing voorlopige TUL binnen 30 dagen op zitting plannen voor behandeling TUL.

Relatie met andere processen

- Raadkamerzitting
- Opvragen dossier uit archief

Inleiding

Bij een ernstig vermoeden of constateren van het niet naleven van een opgelegde bijzondere voorwaarde en/of algemene voorwaarde, kan het OM bij de RC een vordering indienen tot voorlopige tenuitvoerlegging van de gehele of gedeeltelijke voorwaardelijke straf. Bijvoorbeeld bij overtreding van locatie- of contactverboden, niet meewerken aan reclasseringstoezicht (incl. huisbezoeken) of plegen van nieuwe strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten.

Indien het bevel van OM niet kan worden afgewacht, kan de hulpofficier dit bevel geven en dient deze dit zo spoedig mogelijk aan het OM door te geven.

De RC beslist binnen 3x 24 uur *na aanhouding*. De raadsman is bevoegd aanwezig te zijn. De RC wijst de vordering toe en beveelt daarmee de voorlopige tenuitvoerlegging of hij wijst de vordering af en beveelt de invrijheidsstelling. Onverwijld wordt deze beslissing doorgegeven aan de veroordeelde.

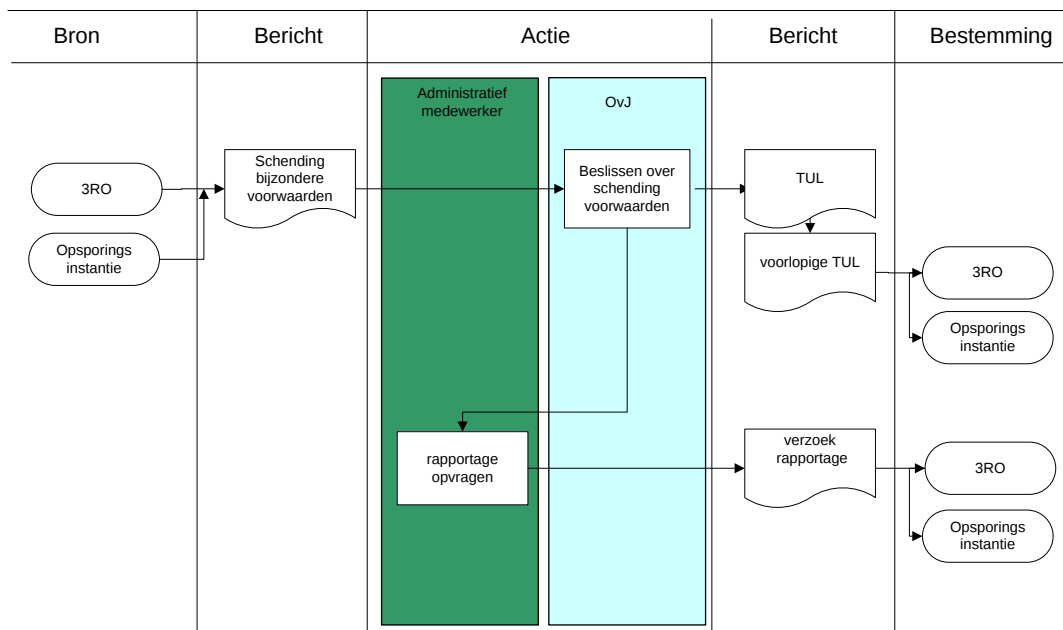
Iemand zit nooit langer vast dan de termijn van zijn voorwaardelijke gevangenisstraf.

Het bevel voorlopige TUL kan door de rechter die over de gewone TUL gaat, worden opgeheven.

Binnen 30 kalenderdagen na de voorlopige TUL dient de TUL op zitting te staan. Wordt de TUL toegewezen, dan vindt verrekening plaats met de tijd al in voorlopige TUL is doorgebracht.

Bij schending van de opgelegde bijzondere voorwaarden ongeacht of het dadelijk uitvoerbaar is of niet kan de reclassering een rapport schending bijzondere voorwaarden opstellen of de politie een proces-verbaal schending bijzondere voorwaarden opmaken en aan het OM doen toekomen.

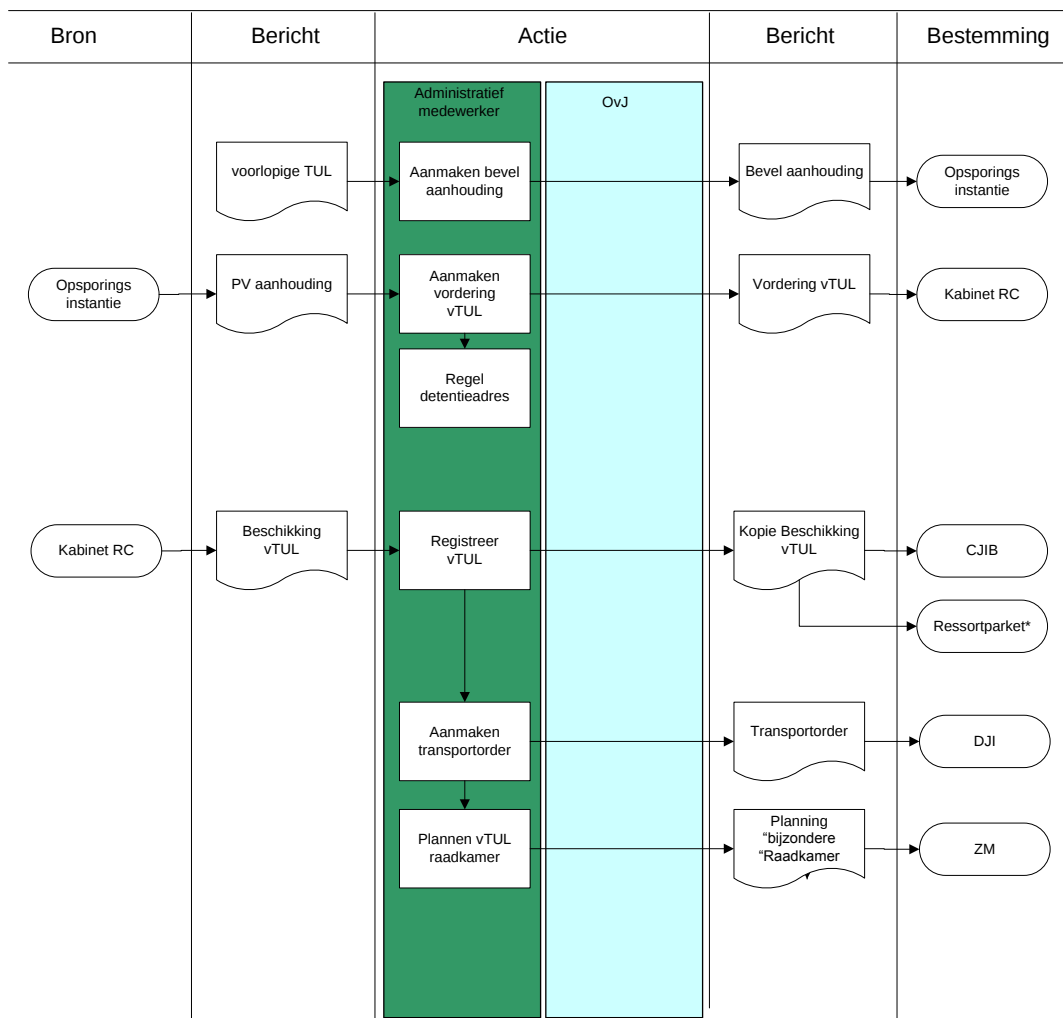
Schending bijzondere voorwaarden



Ontvangst rapportage of proces-verbaal schending bijzondere voorwaarden

1. 3RO of opsporingsinstantie signaleert overtreding
2. Ontvangst bericht (mondeling of schriftelijk) schending bijzondere voorwaarden intake / weekdienst parket.
3. Beslissing OvJ over schending bijzondere voorwaarden
4. Informeer 3RO of opsporingsinstantie over de vervolgbeslissing
5. Verzoek opstellen rapportage of proces-verbaal schending bijzondere voorwaarden

Beslissing voorlopige TUL



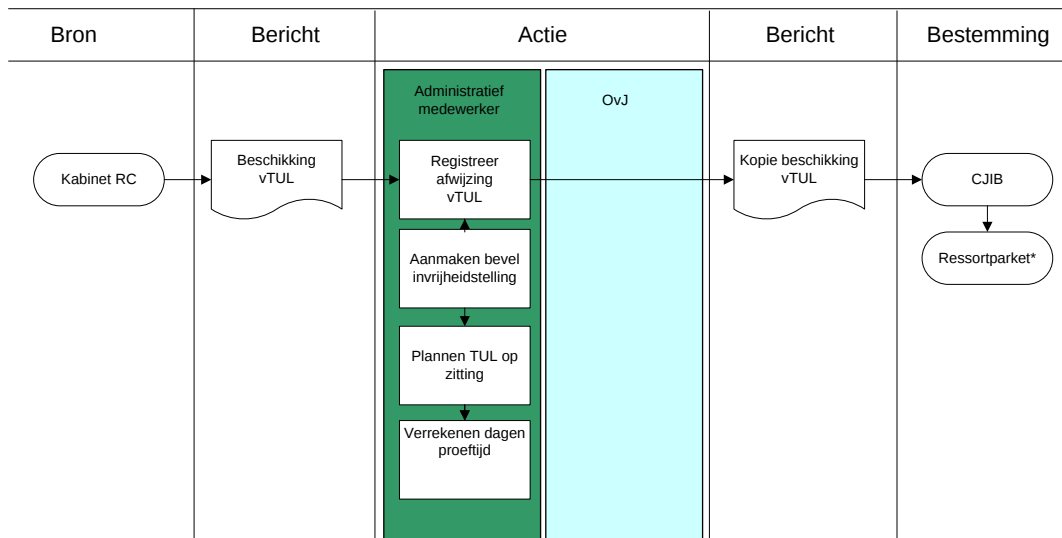
Beslissing Officier van Justitie vordering voorlopige TUL

1. Aanmaken bevel aanhouding
2. Verstuur bevel aanhouding naar de opsporingsinstantie
3. Ontvangst proces-verbaal van aanhouding
4. Regel detentieadres
5. Maak afspraak bij Kabinet RC voor behandeling van de voorlopige TUL binnen 3 x 24 uur na aanhouding
6. Aanmaken vordering voorlopige TUL

Beslissing rechter commissaris toewijzing voorlopige TUL

1. Ontvangst beschikking voorlopige TUL
 2. Registreer de beslissing van de RC
 3. Maak transportorder aan voor vervoer naar detentieadres
 4. Verstuur een kopie van de beschikking voorlopige TUL naar CJIB.
- * Informeer bij eerdere uitspraak met DUT en ingesteld hoger beroep ook het Ressortparket over de voorlopige TUL
5. Regel datum voor behandeling TUL binnen 30 dagen bij de "bijzondere" raadkamer.
 6. Maak transportorder aan voor vervoer naar detentieadres.

Afwijzing vordering voorlopige TUL



Afwijzing voorlopige TUL

1. Registreer de beslissing van de RC.
2. Maak bevel invrijheidstelling
3. Informeer het CJIB over de beslissing van de RC
 - * Informeer bij eerdere uitspraak met DUT en ingesteld hoger beroep ook het ressortsparket over de afwijzing voorlopige TUL
4. Regel zittingsdatum voor behandeling TUL binnen 30 dagen na dagtekening voorlopige TUL.

Executie TUL

Herbereken na behandeling van de TUL op zitting de dagen die de veroordeelde nog vast moet zitten, dit is de periode die de veroordeelde bij de vordering voorlopige TUL en voorlopige TUL heeft vastgezeten.

Versie 0.4 eh

Bijlage B

'Overzicht voorlopige tul, Arrondissementsparket
Amsterdam, 5 februari 2013.

MEMO

Van	Eefje van Rijt
Afdeling	PGA
Doorkiesnummer(s)	6926
E-mail	e.rijt@om.nl
Datum	5-2-2013
Onderwerp	Overzicht voorlopige TUL in 2012

Voorlopige TUL in 2012

Op 1 april 2012 werd de wettelijke mogelijkheid gecreëerd om een persoon op basis van het overtreden van de voorwaarden, gesteld bij een voorwaardelijke celstraf, te laten aanhouden en voor de RC te geleiden voor een 'voorlopige tenuitvoerlegging' (vTUL), art. 14fa Sr.

Sinds de invoering van deze mogelijkheid zijn er bij het parket Amsterdam 29 zaken¹ geweest waarin de officier van justitie heeft aangegeven dat er een vTUL moest worden gevorderd. Dit is 22% van de totale retourmeldingen.

Er bestaat het beeld onder medewerkers van het parket dat bijna alle vorderingen werden en worden afgewezen. Dit is niet helemaal juist. Van de 29 zaken zijn er 23 voorgelegd aan de RC. Hiervan zijn er 11 toegewezen (48%) en 12 afgewezen (53%).

In 5 gevallen is de aanhouding niet gelukt, en was er dus ook geen sprake van een voorlopige tenuitvoerlegging. Deze vijf zaken hebben inmiddels allen op zitting gestaan en de straffen zijn geheel (3x) of gedeeltelijk (2x) tenuitvoergelegd. Één zaak staat nog open, deze persoon staatesignaleerd. De tul gaat mee met een nieuwe zaak en is nog niet gepland.

Alle beschikkingen van de RC zijn terug te vinden op de H-schijf/parket Amsterdam/Justitiele voorwaarden/vTUL beschikkingen RC.

¹ Zaken die via de ketenprocesmedewerker zijn gelopen en dus niet via bijvoorbeeld ZSM.

In schema

aantal zaken 2012	29	100%
waarvan top 600	11	
Toegewezen	11	38%
waarvan top 600	5	
Afgewezen	12	41%
waarvan top 600	4	
aanhouding niet gelukt	5	21%
waarvan top 600	2	
Uitstaand	1	4%
waarvan top 600	0	

Reden afwijzing vTUL

Als vervolgens gekeken wordt naar de afwijzingen, dan kunnen deze in twee groepen worden ingedeeld: i.v.m. de casus of i.v.m. (een fout in het) proces of wet.

Van de 12 afwijzingen zijn de redenen als volgt geweest.

- Vijf maal was er sprake van een afwijzing in de groep “casuïstiek”: de veroordeelde had inmiddels bijvoorbeeld werk, wilde wel weer meewerken aan opname in een kliniek, er was geen sprake van kwade opzet etc.
- Zeven maal kan de afwijzing worden ingedeeld in de groep “proces of wet”:
 1. Er is niet onverwijld een “normale” vordering tenuitvoerlegging o.g.v. overtreding bijzondere voorwaarden ingediend.
 2. De normale vordering tul was nog niet ingepland. (Dit in combinatie met dat veroordeelde zijn leven weer op de rit had)
 3. Er is niet in de vordering opgenomen waarom de officier de aanhouding noodzakelijk blijft achten.
 4. Het proces-verbaal van aanhouding ontbreekt. (Dit in combinatie met dat niet vaststond dat het contactverbod was overtreden)
 5. De toewijzing van de vordering vTUL zou in strijd zijn met het legaliteitsbeginsel.
 6. Er is een verkeerde vordering ingediend. De vordering zou betrekking hebben op een celstraf terwijl er sprake was van een voorwaardelijke PIJ-maatregel.
 7. Wanneer een vTUL wordt ingezet bij overtreding algemene voorwaarden, dan mag het niet zo zijn dat a) het OM denkt aan seponeren en/of b) er voor gekozen is de voorlopige hechtenis niet in te zetten terwijl dit wettelijk gezien wel had gekund. (Dit was in combinatie met een overtreding bijzondere voorwaarde die de RC niet eenduidig vond).

De genomen stappen om dit in de toekomst te voorkomen zijn als volgt geweest:

1. Er wordt altijd een gewone vordering tul bijgevoegd door afd. executie.
2. In afwachting van de aanhouding gaat het tuldossier naar ZV om te plannen. Een kopiedossier blijft achter bij executie. Wanneer de veroordeelde wordt aangehouden, informeert executie naar de zittingsdatum. Indien nog niet gepland, wordt dit op dat moment geregeld.
3. Er wordt altijd een zinnetje in de vordering opgenomen waarom de officier de aanhouding noodzakelijk blijft achten.
4. Er wordt niet voorgeleid indien dit PV ontbreekt. Deze zaken worden teruggekoppeld aan de politie.
5. De Hoge Raad heeft inmiddels arrest gewezen waarin staat dat een vTUL niet in strijd is met het legaliteitsbeginsel.
6. Het OM was het niet eens met deze beslissing. Naar mening van het OM was de

vordering wel juist. Er bestaat echter geen beroepsmogelijkheid.

7. Het OM was het niet eens met deze beslissing. Er bestaat echter geen beroepsmogelijkheid.

Stand van zaken januari 2013

In januari 2013 zijn er 5 zaken met een akkoord vTUL. Drie personen staan nog gesignaleerd, twee personen zijn voorgeleid voor de RC. Beide vorderingen vTUL zijn afgewezen om casuïstische redenen: veroordeelde wilde toch meewerken aan opname in kliniek en bij andere veroordeelde stond de overtreding naar mening van de RC niet vast. Op het moment van schrijven is er in februari '13 sprake geweest van 1 vTUL. Er was echter sprake van een fout aan de kant van de politie. Er was geen PV aanhouding opgemaakt. Deze persoon is op last van de officier heengezonden en de tulzitting is met spoed gepland.

Eefje van Rijt

Secretaris voorwaardelijke straffen (ketenprocesmedewerker)

Bijlage C

Interview d.d. 16 april 2013 met mw. mr. M. Wesselius,
Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant.

Interview met Miriam Wesselius d.d. 16 april 2013

Miriam is werkzaam als senior parketsecretaris/ketenprocesmedewerker bij het Openbaar Ministerie en zij is belast met de portefeuille Justitiële Voorwaarden. Zij verzorgt de contacten met de ketenpartners en beslist, eventueel in overleg met de officier van justitie, welke actie er door het Openbaar Ministerie genomen wordt naar aanleiding van een overtreding van de gestelde voorwaarden.

Het interview is uitgewerkt middels V(vraag) en A(antwoord).

V: Wat ziet u als het doel van de voorlopige tenuitvoerlegging?

A: Het doel van de voorlopige tenuitvoerlegging is sneller kunnen reageren wanneer iemand zijn/haar opgelegde voorwaarden overtreedt. Normaliter moest er gewacht worden tot de tul-zitting eindelijk gepland was en in die tussenperiode kon er niets ondernomen worden. Met de voorlopige tenuitvoerlegging kunnen een lik-op-stuk-reactie geven.

V: Hoelang duurde het in de praktijk voordat een reguliere tul-zitting ingepland werd?

A: De Aanwijzing van de Minister spreekt over een termijn van 30 dagen. We hebben eind 2012, begin 2013 een tijdje bijgehouden hoe lang er daadwerkelijk over werd gedaan. Gemiddeld genomen werd de termijn van 30 dagen wel gehaald.

V: Kunt u uw belangrijkste overweging omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging beschrijven? Waarom heeft u in deze 9 zaken gekozen voor een voorlopige tenuitvoerlegging?

A: Je maakt vooral een inschatting van het gevaarscriterium en het recidiverisico. Dan kijk je met name of je ook verwacht dat de betrokkene weer zal recidiveren en wat de ernst van het feit dan zal zijn.

Vaak zijn dit zaken waarin de veroordeelde behandeling nodig heeft tijdens de proeftijd. Wanneer de veroordeelde zich onttrekt aan de behandeling en buiten beeld komt van de Reclassering, geeft dit onmiddellijk redenen om zich zorgen te maken over de situatie waarin de veroordeelde zich op dat moment bevindt. Het advies van de Reclassering is voor mij daarin het allerbelangrijkste. Zij moeten mij aangeven hoe zij de situatie inschatten.

V: Het viel mij op dat het in 8 van de 9 vorderingen ging om een bijzondere voorwaarde met betrekking tot behandeling. Zich onttrekken aan de behandeling lijkt voor het Openbaar Ministerie een zwaarwegende reden om een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen. De rechter-commissaris heeft echter in een aantal uitspraken aangegeven dat hij de veroordeelde juist niet vast wil zetten, omdat deze behandeling nodig heeft.

A: Dat is opvallend. De bijzondere voorwaarden zijn uiteraard niets voor niets opgelegd. We vinden dan ook dat hij behandeld moet worden, alleen op het moment onttrekt hij zich daaraan. Wat moeten we dan doen? Wanneer de veroordeelde vast wordt gezet, krijgt hij inderdaad geen behandeling. Wanneer wij het tolereren dat de veroordeelde zich onttrekt aan de behandeling, krijgt hij ook geen behandeling. Het voordeel van de tenuitvoerlegging is dan in ieder geval dat de veroordeelde weer in een kader zit en mogelijkerwijs zo weer gemotiveerd wordt om zich te laten behandelen. Laatst was er een zaak op zitting die door de rechter-commissaris voor 14 dagen was gehouden om zo een plaatsing te kunnen regelen voor de veroordeelde. Bij de rechter-commissaris had de veroordeelde namelijk aangegeven weer mee te willen werken aan de behandeling. Dat vinden wij uiteraard ook prima. Het doel is om de maatschappij te beschermen; op welke wijze hierin wordt voorzien is daaraan ondergeschikt.

V: Uit de analyse viel mij verder op dat de Middelburgse rechters er in het bijzonder op letten wat de zittingsrechter uiteindelijk zal beslissen.

A: Dat klopt. Zij kijken in die zin erg vooruit en dan met het idee dat de zittingsrechter de tenuitvoerlegging niet zal gelasten, maar iets anders zal bedenken (bijvoorbeeld omzetting

naar een werkstraf). Voor ons is het moeilijk om daarop te anticiperen, omdat wij geen inzicht hebben in de overweging die daar achter zit.

V: Speelt het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel nog een rol bij de afweging tot een voorlopige tenuitvoerlegging?

A: Ja, ik probeer eerst met andere maatregelen tot het doel te komen. Je gaat niet meteen iemand 'van straat plukken'. Wanneer andere mogelijkheden uitgeput zijn of niet aanslaan, dan kan er nagedacht worden over de voorlopige tenuitvoerlegging.

Met betrekking tot het proportionaliteitsbeginsel kijk ik met name naar de ernstig en de aard van de begane overtreding. De overtreding moet de voorlopige tenuitvoerlegging wel rechtvaardigen. Het blijft altijd een mengelmoes van omstandigheden waar je naar kijkt:

- Welke overtredingen heeft de veroordeelde begaan?
- Hoe ernstig zijn die overtredingen?
- Is in dit geval een voorlopige tenuitvoerlegging het juiste middel?

V: Vindt u dat er meer voorlopige tenuitvoerleggingen moeten komen?

A: Als dit noodzakelijk is wel. Er zijn soms wel gemiste kansen wanneer het proces bijvoorbeeld niet goed loopt of het advies van de Reclassering te lang op zich laat wachten, waardoor de noodzaak van de voorlopige tenuitvoerlegging twijfelachtig is. Hier valt nog wel winst te behalen, maar ik wil er zeker niet naar toe dat een voorlopige tenuitvoerlegging standaard gaat worden.

Voordat de Reclassering adviseert tot (voorlopige) tenuitvoerlegging, is er altijd overleg.

Ik moet er zelf nog wel meer gefocust op zijn dat wanneer wij een tenuitvoerlegging bespreken ook de voorlopige tenuitvoerlegging ter sprake komt. Soms overleggen zij namelijk met mij wel over een tenuitvoerlegging en wanneer zij het advies gaan schrijven, komen ze ineens tot de conclusie dat het misschien wel een voorlopige tenuitvoerlegging moet worden. De rapportage wordt dan echter via de reguliere procedure ingezonden en niet via de versnelde procedure voor de voorlopige tenuitvoerlegging. Voordat ik deze rapportage beoordeel zijn we weer een aantal weken verder; gaan we dan nog een voorlopige tenuitvoerlegging vorderen voor iets wat al een maand speelt? De acute noodzaak voor een voorlopige tenuitvoerlegging is dan niet aanwezig, anders hadden we niet zo lang kunnen wachten. De Reclassering zou hier al over na moeten denken op het moment dat er overlegd wordt over de zaak. Datzelfde geldt voor mij; ook ik overweeg de voorlopige tenuitvoerlegging niet standaard.

V: Uit het onderzoek is gebleken dat de meeste officieren van justitie de vordering voorlopige tenuitvoerlegging niet inzetten bij overtredingen van de algemene voorwaarde. Daarentegen geven de meeste rechter-commissarissen aan deze wel toe te zullen wijzen bij het overtreden van de algemene voorwaarde. Waarom wordt daar op dit moment nog geen gebruik van gemaakt?

A: Volgens mij geeft de Aanwijzing van de Minister aan dat we de voorlopige tenuitvoerlegging in principe niet inzetten bij het overtreden van de algemene voorwaarde. Daarom gebruiken wij de voorlopige tenuitvoerlegging eigenlijk alleen bij het overtreden van de bijzondere voorwaarde, omdat de voorlopige hechtenis mogelijk is bij een nieuw strafbaar feit.

V: Is het een idee om de voorlopige tenuitvoerlegging alleen in te zetten bij het overtreden van de algemene voorwaarde, wanneer voorlopige hechtenis voor het nieuwe feit niet mogelijk is of zou dit dan in strijd zijn met de Aanwijzing?

A: Nee, in de aanwijzing staat dat we in principe geen gebruik maken van de voorlopige tenuitvoerlegging bij het overtreden van de algemene voorwaarde vanwege mogelijkheid tot voorlopige hechtenis. Wanneer voorlopige hechtenis niet mogelijk, kan de voorlopige tenuitvoerlegging wellicht ingezet worden, maar daar maken wij nu nog geen gebruik van.

V: Is er ooit overleg geweest tussen het Openbaar Ministerie en het Kabinet rechter-commissaris omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging en elkaar verwachtingen daarbij?

A: Nee, dit heeft niet plaatsgevonden. Dit wordt ook wel ingegeven door het feit dat de Rechtbank steeds minder met ons wil overleggen over bepaalde zaken. We hadden ze kunnen informeren over deze nieuwe mogelijkheden, maar we zijn er vanuit gegaan dat dit wel plaats zou vinden via hun eigen organisatie.

Desondanks heeft het Openbaar Ministerie, gelet op de afwijzingen, toch andere ideeën en verwachtingen bij de voorlopige tenuitvoerlegging dan de rechter-commissaris. Dit is niet zo zeer een probleem van ons district, maar dit speelt landelijk. Blijkbaar zijn wij niet duidelijk genoeg als het gaat om de redenen waarom wij een voorlopige tenuitvoerlegging vorderen.

V: Is er een officier van justitie aanwezig op de zitting om deze redenen toe te lichten? Zo niet, denk je dat het zinvol is als er een officier van justitie aanwezig is?

A: Er is wel een officier van justitie aanwezig bij de behandeling van de reguliere tenuitvoerlegging, maar niet bij de behandeling van de voorlopige tenuitvoerlegging. Misschien is het zinvol als een officier van justitie op zitting daadwerkelijk de noodzaak van de voorlopige tenuitvoerlegging toe licht.

V: In de zaak 02-800704-10 is de vordering afgewezen omdat het advies niet duidelijk genoeg zou zijn en de algemene voorwaarde niet aan de vordering ten grondslag lag. Kunt u misschien toelichten wat de reden was om de vordering in te dienen en waar het wellicht mis is gegaan?

A: Ik blijf van mening dat de vordering terecht is ingediend, maar ik snap aan de andere kant ook wel waarom er besloten is tot een afwijzing. In het reclasseringsrapport werd over twee overtredingen gesproken, namelijk het niet houden aan de meldplicht en het bedreigen van de rapporteur. De bedreiging (overtreding van de algemene voorwaarde) was overigens gepleegd in het district Den Bosch, waardoor wij geen jurisdictie hadden over dit feit. Het overtreden van de bijzondere voorwaarden, hoewel gepleegd in Den Bosch, wordt echter wel altijd behandeld bij de rechtbank die de voorwaarden heeft opgelegd. Daar moesten wij dus wel iets mee doen. De vordering was zodoende ingediend vanwege de overtredingen van de bijzondere voorwaarden, met de beredenering dat, mede door de bedreiging, het toezicht onmogelijk werd gemaakt. Het toezicht ziet weer op de bijzondere voorwaarden, dus wij zagen dat als een overtreding van de bijzondere voorwaarden. De rechter-commissaris vond het waarschijnlijk verwarrend dat er in het reclasseringsrapport voornamelijk gesproken werd over de bedreiging, terwijl de voorlopige tenuitvoerlegging gevraagd werd voor de bijzondere voorwaarde (het niet houden aan de meldplicht/onmogelijk maken van het toezicht).

In de ingediende vordering was niet opgenomen welke bijzondere voorwaarden het betrof, waardoor de rechter-commissaris het niet duidelijk genoeg vond om deze toe wijzen. Bij de reguliere behandeling is de tenuitvoerlegging vervolgens wel toegewezen met de redenering dat de veroordeelde het toezicht onmogelijk maakte vanwege zijn bedreigingen en zijn houding ten opzichte van de toezichthouder. Dat was ons punt vanaf het begin af aan, maar dit werd pas duidelijk bij de zittingsrechter.

In dit geval hadden we de vordering wat meer moeten specificeren, zodat de rechter-commissaris minder ruimte krijgt om de vordering af te wijzen.

Bijlage D

Interview d.d. 7 mei 2013 met mw. mr. H. Huizinga,
Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant.

Interview met Hannah Huizinga d.d. 7 mei 2013

Hannah is werkzaam als officier van justitie bij het Openbaar Ministerie en zij is belast met de portefeuille Executie. Zo is zij onder andere belast met het geven van de toestemming tot aanhouding in het kader van de voorlopige tenuitvoerlegging.

Het interview is uitgewerkt middels V(vraag) en A(antwoord).

V: Wat ziet u als het doel van de voorlopige tenuitvoerlegging?

A: De nieuwe strafrechtelijke ideeën van de wetgever waarvan de voorlopige tenuitvoerlegging er één is, passen bij het adequater willen reageren op gedrag van verdachten en veroordeelden. Goed gedrag moet beter beloond worden en slecht gedrag sneller en harder afgestraft. Dat is kort en goed het nieuwe uitgangspunt.

Doel van de voorlopige tenuitvoerlegging is wat mij betreft hoofdzakelijk het terugdringen van recidive door 'dichter op de veroordeelde te zitten'. Het vorderen van de voorlopige tenuitvoerlegging doet zich natuurlijk voornamelijk voor in zaken waarin sprake is van bijzondere voorwaarden. Iemand krijgt een kans om zijn leven te beteren. Doet hij dat niet, of in onvoldoende mate, dan kan daar met de voorlopige tenuitvoerlegging snel op gereageerd worden. Hier gaat ook een maatschappelijk punitief signaal van uit. Dat signaal houdt heel simpel in dat kansen verdiend en benut moeten worden en men niet steeds maar weer vanzelfsprekend het voordeel van de twijfel krijgt.

Doel is dus in feite tweeledig: het terugdringen van recidive en het afstraffen van verkeerd gedrag. Nog beter is misschien wel: het terugdringen van recidive *door* het afstraffen van verkeerd gedrag.

V: In welke zaken bent u van mening dat een voorlopige tenuitvoerlegging op zijn plaats is?

A: Zoals al opgemerkt doet de vraag zich met name voor in zaken waar bijzondere voorwaarden zijn opgelegd en iemand die voorwaarden niet of onvoldoende naleeft. In die zaken willen we twee dingen. Ten eerste dat iemand zijn leven betert en ten tweede dat hij geen nieuwe strafbare feiten pleegt.

We gaan pas over tot het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging als iemands aanhouding "noodzakelijk blijft" (artikel 14fa wetboek van strafrecht). Dat betekent dat we wel moeten kunnen motiveren waarom we willen dat iemand opnieuw wordt vastgehouden. De enkele mededeling "omdat hij nu eenmaal een nieuw strafbaar feit heeft gepleegd", is over het algemeen niet voldoende voor een RC om de vordering toe te wijzen.

Op dit moment doen we het hier als volgt. We gaan over tot het vorderen van een voorlopige tenuitvoerlegging als iemand – ondanks het toezicht – nieuwe strafbare feiten pleegt en daarin gevaar of risico schuilt. Zéker wanneer iemand feiten pleegt jegens zijn hulpverleners gaan we over tot het indienen van een voorlopige tenuitvoerlegging. In zijn algemeenheid is met het plegen van nieuwe feiten tijdens het toezicht wat mij betreft al snel iedere discussie gesloten. Dan heeft iemand zijn kansen verspeeld en dienen we een vordering in. Het spreekt voor zich dat het dan niet gaat om bagatelfeiten. We maken wel een afweging en kijken daarin ook naar het feit waaraan het toezicht/de proeftijd gekoppeld is.

Dat ligt iets anders met het niet of onvoldoende naleven van de bijzondere voorwaarden. In die gevallen kijken we eerst waar het probleem zit in de niet-naleving en of er ook andere mogelijkheden zijn die wellicht wel zouden kunnen werken. Ook is van belang hoe vaak iemand zijn verplichtingen heeft verzuimd. Het beeld dat de hulpverlener schetst is daarin leidend en wij toetsen dat kritisch door vragen te stellen.

V: Het viel mij op dat het in 8 van de in totaal 9 ingediende vorderingen ging om een bijzondere voorwaarde met betrekking tot behandeling. Zich onttrekken aan de behandeling lijkt voor het Openbaar Ministerie een zwaarwegende reden om een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen; klopt dit?

A: Uit de bovenstaande antwoorden valt al af te leiden dat dat inderdaad zo is. Op zichzelf is het plegen van een nieuw strafbaar feit zonder dat er sprake is van een toezicht op dit moment nog geen reden om een voorlopige tenuitvoerlegging in te dienen. Ik kan mij wel voorstellen dat er in theorie zaken denkbaar zijn waarbij we ook op grond van een enkel gestelde algemene voorwaarde overgaan tot een voorlopige tenuitvoerlegging. In die gevallen zal het echter in 99 van de 100 zaken zo zijn dat het nieuwe strafbare feit tot een nieuwe strafzaak leidt. We kiezen dan niet voor de weg van de voorlopige tenuitvoerlegging, maar voor het aanhangig maken van een nieuwe zaak met waarschijnlijk ook bijbehorende preventieve hechtenis.

V: Speelt het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel nog een rol bij de afweging tot een voorlopige tenuitvoerlegging?

A: Zoals ik al heb aangegeven wegen alle omstandigheden mee. Wat is de reden dat iemand zijn afspraken niet nakomt? Wat is de achtergrond van die reden? Is daar nog iets anders aan te doen? Kunnen we de afspraak anders vormgeven zodat die wel kan worden nageleefd? Heeft een waarschuwingsgesprek met mij zin? Je ziet, pas in laatste instantie gaan we over tot het indienen van een vtul. Zoals gezegd is dat wel anders als iemand echt opnieuw het criminele pad op gaat. Dan zijn we snel uitgepraat.

V: Vindt u dat er meer voorlopige tenuitvoerleggingen moeten komen?

A: Dat is een lastige. Het is een mooi middel. Het had eigenlijk al veel eerder bedacht moeten worden. Maar in de praktijk is het allemaal niet zo zwart-wit. De meeste zaken zijn grijs. Als het niet gaat in het toezicht, of niet goed genoeg, dan is daar vaak een reden voor. We zijn met zijn allen nu eenmaal eerder geneigd tot hulpverlening dan tot afstraffen. In zijn algemeenheid is de roep in de samenleving: afstraffen (en dus een voorlopige tenuitvoerlegging). Praten we over zaken in het bijzonder, dan zien we (en niet alleen wij bij justitie, maar zelfs het recht van NL-publiek) dat het allemaal veel genuanceerder ligt. Ons verwachtingspatroon dat iemand áltijd en goed zijn afspraken moet nakomen is in bepaalde gevallen niet realistisch. Groeien gaat met vallen en opstaan, ook – of zeker – voor mensen die een fatsoenlijk bestaan moeten gaan opbouwen en soms van ver komen.

Ik wil er best eerlijk voor uitkomen dat ik soms het liefste alle misstappen wil afstraffen, alleen al omdat al het 'gezeur' soms beroepsmatig een beetje 'moe' maakt. Maar dat is niet altijd de beste oplossing. Toezicht en bijzondere voorwaarden zijn bedoeld om tot verbetering te komen. Van afstraffen is nog nooit iemand beter geworden. Dat betekent dus dat voorlopige tenuitvoerlegging in elk geval als stok achter de deur een fantastisch middel is. De daadwerkelijke inzet ervan dient echter zorgvuldig plaats te vinden, bij wijze van laatste mogelijkheid. Juist omdat het niet die mogelijkheden biedt die het toezicht wel biedt. In dat kader is een gedeeltelijke voorlopige tenuitvoerlegging, waarbij een gedeeltelijke toewijzing van het voorwaardelijk deel wordt gevorderd, ook een prima oplossing.

V: Zijn er nog knelpunten/verbeterpunten in het proces?

A: Het proces zit op dit moment goed in elkaar. Het probleem (voor zover we het een probleem kunnen noemen) zit hem vooral in het feit dat we allemaal nog een beetje moeten wennen aan het fenomeen. Landelijk is dat ook te zien in de beslissingen van de rechters-commissarissen. Het is wennen dat iemand 'zomaar' kan worden opgesloten als het niet 'lekker' loopt. Juist daarom is van belang dat wij als Openbaar Ministerie bij het indienen van die vorderingen goed uitleggen waarom we overgaan tot de laatste mogelijkheid, tot het verzoek de deur met de stok te sluiten en hem niet langer op een kier te laten staan. Dat is immers de vraag die bij een rechter-commissaris wordt neergelegd. Hoewel de vele afwijzingen in het recente verleden (landelijk) tot de nodige frustraties hebben geleid, is ook wel begrijpelijk dat men geneigd is te kijken naar andere mogelijkheden dan het sluiten van de deur.

Kort en goed: nog even wennen dus.

Bijlage E

Interview d.d. 2 april 2013 met mw. L. Groenestein,
Novadic-Kentron.

Interview met Loes Groenestein d.d. 2 april 2013

Loes is werkzaam als werkbegeleider bij Novadic-Kentron te Breda. Zij is te zien als kwaliteitsfunctionaris van de toezichthouders en zij begeleidt hen bij de werkzaamheden.

Het interview is uitgewerkt middels V(vraag) en A(antwoord).

V: Wat ziet u als doel van de voorlopige tenuitvoerlegging?

A: Het voornaamste doel van de voorlopige tenuitvoerlegging is het voorkomen van recidive en het bewaken van de veiligheid. De veiligheid is in deze zaken nog belangrijker dan het voorkomen van recidive. Door zo snel in te grijpen na een overtreding, laat je een veroordeelde duidelijk zien waar de grens ligt.

V: Hoe kan de voorlopige tenuitvoerlegging volgens u het beste worden ingezet?

A: Daar waar een gevaarsrisico en een groot recidiverisico aanwezig is. Hierbij wordt gekeken naar het gevaar wat de veroordeelde vormt. Hierbij letten wij op wat het delict is geweest en hoe de mate van recidive wordt ingeschat. Wanneer wij een tenuitvoerlegging overwegen en wij zien een groot risico tot aan het moment van de tul-zitting, is dat voor ons een reden om een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen.

V: Waar bestaat zo'n gevaarsrisico uit?

A: Dit kan gevaar zijn voor zichzelf, anderen en/of de samenleving. Bij gevaar voor zichzelf wordt er meer gekeken naar hulpverlening en bij gevaar voor anderen en/of de samenleving zit het vaak in de omgevingsfactoren.

V: Is de voorlopige tenuitvoerlegging weleens een directe en eerste reactie op een overtreding of wordt er vaak eerst nog gewaarschuwd?

A: Nee, er is nooit sprake van 'direct een voorlopige tenuitvoerlegging'. Voordat wij überhaupt nadenken over een voorlopige tenuitvoerlegging, hebben wij de veroordeelde al meerdere waarschuwing gegeven voor de periode van 3 maanden. De veroordeelde weet dat het dan al vijf voor twaalf is. Daarna gaan wij in overleg met de officier van justitie en soms wil deze de veroordeelde ook nóg een kans wil geven. In het geval dat de officier van justitie een tenuitvoerlegging wil, duurt het vaak ook nog lang voordat de veroordeelde daadwerkelijk op de tul-zitting staat. Als het niet wenselijk is om zo snel mogelijk in te grijpen, kan gekeken worden of een voorlopige tenuitvoerlegging hier op zijn plaats is.

V: Met welke stelling bent u het meer eens: 'een voorlopige tenuitvoerlegging, tenzij..' of 'geen voorlopige tenuitvoerlegging, tenzij..?'

A: De voorlopige tenuitvoerlegging dient niet als de standaard ingevoerd te worden. Dit moet een aparte sector blijven. De reguliere tenuitvoerlegging functioneert naar behoren, alleen de zittingen laten te lang op zich wachten. Daar wordt echter wel aan gewerkt. Als de tul-zittingen eerder plaats zouden vinden, zou de voorlopige tenuitvoerlegging zelfs overbodig zijn. Ik zie de voorlopige tenuitvoerlegging op dit moment wel als een nuttige aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheden.

V: Is er bij Novadic-Kentron beleid op gesteld omtrent het adviseren van de voorlopige tenuitvoerlegging?

A: Het beleid is dat we steeds die inschatting moeten maken omtrent de risico's en daarnaast wordt er overleg gevoerd met de officier van justitie. Uiteraard wordt het wel altijd per casus bekeken, dus in die zin blijft het wel casuïstisch.

Er wordt ook gekeken of een wijziging van de bijzondere voorwaarden nog iets zal opleveren, maar wanneer wij van mening zijn dat ook dit niets meer uit zal halen, kan er bijna niets anders geadviseerd worden dan een (voorlopige) tenuitvoerlegging.

V: Wat als jullie een voorlopige tenuitvoerlegging op zijn plaats vinden, maar de officier van justitie deelt deze mening niet?

A: Wij kunnen dan in discussie gaan, maar het moet wel gek lopen als wij toch een voorlopige tenuitvoerlegging adviseren. Als ons advies elders namelijk niet geaccordeerd wordt, kunnen we schrijven wat we willen. Ik moet hier wel bij zeggen dat wij erg tevreden zijn over de samenwerking met Miriam Wesselius en als wij menen dat het nodig is een voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen, gebeurt dit meestal wel. Desondanks zijn wij toch afhankelijk van het beleid van het Openbaar Ministerie en hebben wij 'slechts' een adviesfunctie.

V: Vindt u dat er meer vorderingen voorlopige tenuitvoerlegging moeten komen?

A: Dat denk ik wel. Omdat het nog relatief nieuw is, zit het nog niet zo in ons systeem. Ik denk dat wij hier ook nog actiever mee aan de slag moeten. Wij dringen wel af en toe aan op een snelle tul-zitting, maar eigenlijk zouden we dat niet moeten doen, omdat we in zo'n geval ook een voorlopige tenuitvoerlegging kunnen adviseren.

V: Denkt u dat de voorlopige tenuitvoerlegging een positief effect heeft op de veroordeelde en de maatschappij?

Wij hebben nog niet zo veel ervaring met de voorlopige tenuitvoerlegging, maar ik denk zeker dat het een positief effect kan hebben. Op zo'n moment neem je de veroordeelde met zijn gevaar wel heel serieus. Hierbij moet natuurlijk ook bedacht worden dat het plegen van recidive niets iets is wat mensen doen omdat ze het zo goed maken. Op zo'n moment hebben ze ook vaak een ingreep nodig.

V: Wat zijn knelpunten/waar is ruimte voor verbetering in het proces?

A: Betere communicatie met de ketenpartners. Als het gaat om de voorlopige tenuitvoerlegging, blijkt toch dat we het niet voldoende met elkaar eens zijn. Dit blijkt dan weer uit het aantal afwijzingen door de rechter-commissaris. Als het merendeel van de zaken wordt afgewezen, zit er iets niet goed in het verwachtingspatroon ten opzichte van elkaar. Het lijkt erop dat wij, als Reclassering, de rechter-commissaris dan toch niet voldoende kunnen overtuigen van de noodzaak voor een voorlopige tenuitvoerlegging. In ons rapport wordt namelijk duidelijk elke overtreding beschreven en wanneer deze rapporten in de rechtszaal anders overkomen, gaat er toch ergens iets niet goed.

V: Denkt u dat het zin heeft als een Reclasseringsmedewerker zijn rapport toelicht bij de rechter-commissaris?

A: Nee, ons rapport laat niet zoveel ruimte over. Hierin staan duidelijk de overtredingen beschreven, dus ik denk niet dat het rapport het probleem is. Als er vragen over ons rapport, kunnen deze uiteraard ook altijd aan ons gesteld worden.

V: Zijn er nog meer knelpunten/verbeterpunten in het proces?

Een ander knelpunt is de opsporing van de veroordeelde door de politie. Als praktijkvoorbeeld het volgende: Samen met de officier van justitie was er besloten tot een voorlopige tenuitvoerlegging. Door de officier was er zelfs al toestemming gegeven voor de aanhouding. De veroordeelde wordt vervolgens opgepakt voor het plegen van een nieuw feit. Omdat bij de politie niet bekend was dat er een voorlopige tenuitvoerlegging tegen hem liep, is de veroordeelde vervolgens heengezonden. Zijn voorwaardelijke straf is vervolgens pas op de zitting van de reguliere tenuitvoerlegging ten uitvoer gelegd.

In zo'n geval lopen de verschillende systemen langs elkaar heen. Daar valt winst te behalen. Vooral bij onze doelgroep zijn de veroordeelden vaak moeilijk te traceren, omdat de verslaafden vaak ook geen baan/huis hebben. De zaken die bij ons spelen zijn qua delict vaak niet zo zwaar, maar het zijn vaak wel zware zaken qua (leef)omstandigheden van de veroordeelde. Door de verslaving vervallen de veroordeelden vaak weer in de vermogenscriminaliteit, wat het gevaarsrisico verhoogt.

Bijlage F

Interview d.d. 3 april 2013 met mw. J. Janssen,
Reclassering Nederland.

Interview met Judith Janssen en Rita d.d. 3 april 2013

Judith is werkzaam als unitmanager van de toezichthouders bij de Reclassering Nederland te Breda. Haar werkzaamheden bestaan onder andere uit het begeleiden van de toezichthouders. Rita is werkzaam als toezichthouder bij Reclassering Nederland en zij onderhoudt direct contact met de veroordeelden.

Het interview is uitgewerkt middels V(vraag) en A-J(antwoord van Judith) en A-R (antwoord van Rita)

V: Wat ziet u als doel van de voorlopige tenuitvoerlegging?

A-R: Het doel van de voorlopige tenuitvoerlegging zie ik voornamelijk in een duidelijk signaal afgeven naar de veroordeelde. Nadat we van alles hebben geprobeerd met iemand, is het op den duur nu eenmaal klaar.

V: Hoe kan de voorlopige tenuitvoerlegging volgens u het beste worden ingezet?

A-J: We hebben nog niet veel voorlopige tenuitvoerleggingen gehad. Wanneer wij gebruik willen maken van de voorlopige tenuitvoerlegging moet er sprake zijn van gevaarsrisico voor cliënt zelf of voor een ander.

A-R: Dit is nooit een beslissing die je als toezichthouder alleen maakt. Dit is altijd in overleg met Casuïstiek, de werkbegeleider en een contactpersoon bij het Openbaar Ministerie. Dit zijn dan vaak ook zaken die al vaker zijn besproken en een terugkerend probleem vormen.

A.J: Onder het gevaarsrisico valt ook de recidive. Dit zal dan geen recidive zijn voor bijvoorbeeld opnieuw een hennepteelt, maar hierbij denken wij dan aan levensbedreigende uitingen etc. Wanneer iemand daadwerkelijk dergelijke bedreigingen uit, is de afweging voor ons of iemand deze bedreigingen ook daadwerkelijk zal uitvoeren. Indien dat het geval is, lijkt een voorlopige tenuitvoerlegging wel op zijn plaats.

Daarnaast moet het Openbaar Ministerie natuurlijk ook akkoord zijn. Als het Openbaar Ministerie al kritisch is naar een normale tenuitvoerlegging, komt de voorlopige tenuitvoerlegging helemaal niet aan de orde. Daarom is het ook zo goed om bij een voorlopige tenuitvoerlegging van te voren telefonisch contact te hebben met het Openbaar Ministerie.

V: Is er bij Reclassering Nederland beleid op gesteld omtrent het adviseren van de voorlopige tenuitvoerlegging?

A-R: Er is niet echt een inhoudelijk beleid opgesteld. Het is vaak een lopend proces en verschillende omstandigheden leiden er dan toe dat een voorlopige tenuitvoerlegging wordt geadviseerd. Het is moeilijk om hier echt beleid voor op te stellen, daar de uitkomst toch per casus verschillend is. Het enige beleid wat we hanteren is dat zulke zaken altijd besproken worden met de werkbegeleider en/of de unitmanager en de contactpersoon bij het Openbaar Ministerie.

V: Vindt u dat er meer vorderingen voorlopige tenuitvoerlegging moeten komen?

A-R: Nee, ik denk niet per definitie dat er meer voorlopige tenuitvoerlegging dienen te komen. Als het nodig is, is het nodig. Wij laten ons niet weerhouden door het feit dat het proces wellicht (bij het Openbaar Ministerie of bij de rechter-commissaris) nog niet optimaal verloopt. Wij adviseren onafhankelijk van wat de uitkomst zal zijn.

V: Denkt u dat de voorlopige tenuitvoerlegging een positief effect heeft op de veroordeelde en de maatschappij?

A-J: Ja, dat denk ik wel. Als je een gewone tenuitvoerlegging hebt geadviseerd en je moet daar 4 á 5 maanden op wachten voordat deze op zitting staat, kom je niet erg geloofwaardig over. Dit kun je vergelijken met het slaan van een hond als de daad door de hond allang vergeten is.

Het voordeel van de voorlopige tenuitvoerlegging is dat het heel zichtbaar is. Er wordt sneller ingegrepen, wat niet alleen een positief effect heeft op de veroordeelde maar ook de maatschappij een veiliger gevoel geeft. Ik zie zeker wel een meerwaarde in de voorlopige tenuitvoerlegging.

V: Wat zijn knelpunten/waar is ruimte voor verbetering in het proces?

A-R: Nee, ik zou hier zo snel geen knelpunten weten.

A-J: Ik ook niet echt. Wij hebben 2 keer een voorlopige tenuitvoerlegging gehad. De ene keer was de cliënt niet te vinden, maar de andere keer was het binnen een mum van tijd geregeld.

Bijlage G

Landelijke enquêteresultaten Openbaar Ministerie.

Landelijke enquêteresultaten Openbaar Ministerie

1. Voor welke OM bent u werkzaam?	2. Hoeveel vordering heeft u in de afgelopen maand gevorderd?	3. Kunt u aangeven wat voor u redenen zijn (geweest) om de vordering niet in te dienen??	4. Vordert u de vordering alleen bij overtreden van de bijzondere voorwaarden?	5. Wat is de invloed van het advies van de Reclassering?	6. Wat vindt u van deze mogelijkheid om sneller in te kunnen grijpen?	7. Wat is uw kernoverweging omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging?
Amsterdam	1	- Aanhouding verdachte duurde te lang, omstandigheden waren gewijzigd; - Geen werkbare voorwaarden: verz. wijzigen voorwaarden ingediend; - Overige redenen.	Alleen bij het overtreden van de bijzondere voorwaarden	Relevant, maar niet doorslaggevend	Goede toevoeging: vTul vorderen, tenzij..	- Voorwaardelijke straf >30 dagen? - De RC stelt bij ons de voorwaarde dat het OM aangeeft waarom het de aanhouding noodzakelijk blijft achten, oftewel: waarom kan de veroordeelde zijn tuitzitting niet in vrijheid afwachten?
Den Haag	0	- Overige redenen	Alleen bij het overtreden van de bijzondere voorwaarden	Relevant, maar niet doorslaggevend	Geen meerwaarde: vTul niet vorderen, tenzij..	Even over vraag 6. Ik zie de meerwaarde van deze mogelijkheid zeker wel, maar veel gevallen komen of niet voor een voorlopige tul in aanmerking omdat de voorwaardelijke straf te klein is of de overtredingen zijn niet van dien aard dat het, naar onze mening, een aanhouding rechtvaardigt. In beginsel vorderen we geen voorlopige tenuitvoerlegging, tenzij de overtredingen van de bijzondere voorwaarden, het gevaar op recidive en het gedrag van de ondertoezicht gestelde aanleiding geven tot het vorderen van een voorlopige tul. Ik maak een afweging ten aanzien van het recidiverisico, mede ten opzichte van het strafbare feit waarvoor
Oost-	1	- Reclasserings-rapport	Ook bij het overtreden	Relevant, maar niet	Goede toevoeging: vTul vorderen,	

Brabant		onvoldoende duidelijk; - Aanhouding verdachte duurde te lang, omstandigheden waren gewijzigd; - Niet in belang van de verdachte.	van de algemene voorwaarde	doorslaggevend	tenzij..	iemand veroordeeld is.
Oost-Nederland	1	- Aanhouding verdachte duurde te lang, omstandigheden waren gewijzigd.	Alleen bij het overtreden van de bijzondere voorwaarden	Groot, er wordt dan bijna altijd een vTul gevorderd	Goede toevoeging: vordering toewijzen, tenzij..	- Gevaar situatie (zowel voor veroordeelde als wel zijn omgeving) - Minimaal 30 dagen vw deel gev straf
Oost-Nederland	8	- Niet in belang van de verdachte	Ook bij het overtreden van de algemene voorwaarde	Relevant, maar niet doorslaggevend	Goede toevoeging: vordering toewijzen, tenzij..	-
Zeeland-West-Brabant	2	- Overige redenen	Alleen bij het overtreden van bijzondere voorwaarden	Relevant, maar niet doorslaggevend	Goede toevoeging: vTul vorderen, tenzij..	Het risico op nieuwe strafbare feiten in de periode tussen de melding van de overtreding en de behandeling van de 'gewone' vordering tul op zitting is voor mij doorslaggevend bij het vorderen van een vTUL. (vraag 3 is derhalve ook niet helemaal duidelijke geformuleerd) Je kunt er ook voor kiezen om alleen een vordering TUL te doen en niet een vordering vTUL die keuze zit er nu niet bij.

Bijlage H

Landelijke enquêteresultaten Kabinet rechter-
commissaris.

Landelijke enquêteresultaten Kabinet rechter-commissaris

1. Voor welke rechtbank bent u werkzaam ?	2. Hoeveel vordering heeft u in de afgelopen maand beoordeeld?	3. Hoeveel van deze vorderingen zijn door u toegewezen ?	4. Wat waren veelal de redenen om de vordering af te wijzen?	5. Wijst u de vordering alleen toe bij overtreden van de bijzondere voorwaarden?	6. Wat is de invloed van het advies van de Reclassering?	7. Wat vindt u van deze mogelijkheid om sneller in te kunnen grijpen?	8. Wat is uw kernoverweging omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging?
Den Haag	6	3	- Overige redenen	Ook bij het overtreden van de algemene voorwaarde	Relevant, maar niet doorslaggevend	Goede toevoeging: vordering toewijzen, tenzij..	-
Den Haag	Minder dan 5	Alles, m.u.v. 1	- Overige redenen	Ook bij het overtreden van de algemene voorwaarde	Groot, door het advies van de Reclassering wordt er eerder overgegaan tot het toewijzen van de vordering.	Goede toevoeging: vordering toewijzen, tenzij..	De ene vordering waarbij ik de tul niet heb getuld, heb ik de proeftijd van de vw veroordeling verlengd i.v.m. de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Veelal zal ik wegens overtreding van alg. voorwaarde tullen (u was gewaarschuwd) en bij overtreding van bijz. vw is het recla.advies doorslaggevend.
Limburg	1	1	- Vordering OM onvoldoende onderbouwd voor wat betreft noodzaak blijvende aanhouding; - Reclasserings-rapport niet voldoende duidelijk	Ook bij het overtreden van de algemene voorwaarde	Relevant, maar niet doorslaggevend	Goede toevoeging: vordering toewijzen, tenzij..	Ik kijk m.n. naar de aard en de ernst van de schending van de voorwaarden

Limburg	2		0	over de overtredingen. - Vordering OM onvoldoende onderbouwd voor wat betreft noodzaak blijvende aanhouding; - Reclaserings-rapport niet voldoende duidelijk; - Overige redenen.	Ook bij het overtreden van de algemene voorwaarde	Relevant, maar niet doorslaggevend	Goede toevoeging: vordering toewijzen, tenzij..	Is er sprake van overtreding van de voorwaarden en zijn die voldoende zwaarwegend.
Midden-Nederland	0		n.v.t	Aanhouding van de verdachte duurde te lang, waardoor de omstandigheden gewijzigd waren.	Ook bij het overtreden van de algemene voorwaarde	Relevant, maar niet doorslaggevend	Goede toevoeging: vordering toewijzen, tenzij..	Consequentheid
Midden-Nederland	1		1	Overige redenen	Ook bij het overtreden van de algemene voorwaarde	Groot, door het advies van de Reclaserings wordt er eerder overgegaan tot het toewijzen van de vordering.	Goede toevoeging: vordering toewijzen, tenzij..	De ene vordering waarbij ik de tul niet heb getuld, heb ik de proeftijd van de voorwaardelijke veroordeling verlengd i.v.m. de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Veelal zal ik wegens overtreding van alg. voorwaarde tullen (u was gewaarschuwd) en bij overtreding van bijz. vw is het Reclaseringsadvies doorslaggevend.
Noord-Holland	1		1	Overige reden	Alleen bij het overtreden van bijzondere voorwaarden	Relevant, maar niet doorslaggevend	Goede toevoeging: vordering toewijzen,	Ik heb er één gehad, met een spijkerharde overtreding van de bijzondere voorwaarde "houden aan de aanwijzingen van de reclaserings" en een hele snelle zittingsdatum. Dat was een

								tenzij..	geheide toewijzing. Bij de vragen 4 en 5 heb ik maar wat ingevuld, omdat anders de enquête niet afgesloten kan worden. 4 omdat ik er maar 1 gedaan heb en dat was een toewijzing, 5 omdat het veel te algemeen gesteld is.
Oost-Nederland	1		1	- Vordering OM onvoldoende onderbouwd voor wat betreft noodzaak blijvende aanhouding; - Reclasserings-rapport niet voldoende duidelijk.	Ook bij het overtreden van de algemene voorwaarde	Relevant, maar niet doorslaggevend	Goede toevoeging: vordering toewijzen, tenzij..	Het gaat erom of duidelijk is dat een of meer voorwaarden zijn overtreden. Als dat het geval is, kijk ik nog wel hoe zich dat verhoudt tot de rest van het optreden van de V'er. Als hij het fantastisch doet en de overtreding lijkt mineur of is onvoldoende onderbouwd door reclassering of OM, wijs ik de vordering af.	
Zeeland-West-Brabant	1		1	Overige redenen	Ook bij het overtreden van de algemene voorwaarde	Relevant, maar niet doorslaggevend	Geen meerwaarde: vordering afwijzen, tenzij..	Ik toets of er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de algemene of bijzondere voorwaarden niet zijn nageleefd.	
Zeeland-West-Brabant	1		0	- Vordering OM onvoldoende onderbouwd voor wat betreft noodzaak blijvende aanhouding	Ook bij het overtreden van de algemene voorwaarde	Relevant, maar niet doorslaggevend	Goede toevoeging: vordering toewijzen, tenzij..	Bij mijn beoordeling laat ik vooral zwaar meewegen het antwoord op de vraag of aannemelijk is dat de zittingsrechter t.z.t. de TUL zal gelasten in de vorm van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Als ik er serieus rekening mee moet houden dat de zittingsrechter zal putten uit de vele andere strafmodaliteiten die hem ten dienste staan, dan wijs ik de vordering (in het algemeen) af.	