

Vergaderjaar 2006–2007

**30 513**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 19 juni 2007

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

De leden van de **CDA**-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij achten het een groot bezwaar dat, sinds 1987, na in beginsel het verstrijken van tweederde van de straftijd «automatisch» tot de invrijheidstelling wordt overgegaan. Het verbinden van voorwaarden aan de invrijheidstelling vergroot de mogelijkheden tot resocialisatie en kan door middel van de aanpassing van detentieprogramma's en het houden van toezicht de veiligheid van de samenleving bevorderen. Deze leden stellen daarbij met instemming vast, dat de procedure zo verloopt, dat wanneer het openbaar ministerie na een advies van de reclassering of de Dienst Justitiële Inrichtingen van oordeel is, dat er op een van de in de wet genoemde gronden reden is de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen of achterwege te laten, de rechtbank die in eerste aanleg van het strafbare feit heeft kennisgenomen hieromtrent beslist (het rechtersmodel). Deze leden hebben echter nog enkele vragen.

De fractie van de **PvdA** heeft met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel en heeft nog een enkele vraag met betrekking tot de implementatie.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden beoordelen het positief dat wordt afgestapt van de in 1987 ingevoerde onvoorwaardelijke, onherroepelijke vervroegde invrijheidstelling. Dit systeem leidde ertoe dat automatisch, standaard een derde van de straf werd kwijtgescholden. Aan dit automatisme wordt thans met het voorliggende wetsvoorstel een eind gemaakt. De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat beoogt de vervroegde invrijheidstelling te wijzigen in een voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.), ofschoon zij het betreunden dat het tijdens de Tweede Kamerbehandeling voorgestelde amendement onder stuknummer 9 niet is overgenomen of aangenomen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heijner (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), vice-voorzitter, Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA) en Duthler (VVD).

## Uitvoering en handhaafbaarheid

De aard en de strekking van de bijzondere voorwaarden die in een individueel geval worden opgelegd, kunnen door de rechter worden gecontroleerd, zodat er niet hoeft te worden getwijfeld aan de aanwezigheid van voldoende waarborgen voor de rechtmatigheid daarvan. De aan het woord zijnde leden van de **CDA**-fractie vragen zich echter af of er ook voldoende waarborgen bestaan voor een efficiënte en effectieve uitwerking van het toezicht in de praktijk. Het opleggen van bijzondere voorwaarden is een kwestie van maatwerk. Het toezicht op de naleving vraagt daarom bij voortduring voldoende capaciteit om het instituut van de voorwaardelijke invrijheidstelling niet de weg te laten opgaan, waardoor deze in de jaren tachtig tot een lege huls is geworden die de aanleiding tot de afschaffing is geweest. Hoe stelt de minister zich de uitvoering van het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden concreet voor en wil hij garanties geven om het instituut van de voorwaardelijke invrijheidstelling ook een reële kans van slagen te geven? Is de minister van mening, dat er strikte rapportageverplichtingen nodig zijn om de toezichthoudende instanties «bij de les» te houden en te voorkomen, dat men in de praktijk zijn toevlucht zal nemen tot het slechts stellen van algemene voorwaarden, waarvan de kosten van controle immers veel lager zullen zijn?

Bij de uitvoering van de nieuwe regeling is bij de voorbereiding, controle en naleving een nadrukkelijke rol toebedacht aan de reclassering, gevangeniswezen en het OM. Ingevolge het aangenomen amendement Anker is de rol van het OM bij het bepalen van bijzondere voorwaarden verzwaaard. Kan de minister aangeven, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie, op welke wijze de activiteiten binnen en buiten de penitentiaire inrichtingen zullen worden vormgegeven in o.a. de penitentiaire programma's, maatregelen van hulp en steun en toezicht activiteiten? Hoe is de taakverdeling en onderlinge afstemming tussen de verschillende betrokken instanties en instellingen bepaald en ingericht? Op welke wijze wordt toegezien op een adequate uitvoering van de v.i. door de betrokken instanties? Welke budgettaire consequenties worden aan deze nieuwe beleidsmaatregelen verbonden? Zijn de benodigde budgetten inmiddels toegewezen? Blijft de minister bij het budget van 15,3 mln euro op basis van de geschatte 80% van de gevallen met bijzondere voorwaarden? Hoe verloopt hieromtrent het overleg met penitentiaire inrichtingen, reclassering Nederland en het OM? Wat is in verband hiermee de actuele stand van zaken rond het project «Detentie en Behandeling Op Maat» in het gevangeniswezen?

Zoals ook de Raad van State opmerkt in zijn advies, is het voor een adequate uitvoering van het wetsvoorstel essentieel – menen de leden van de **VVD**-fractie – dat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor de begeleiding van en toezicht op de veroordeelde na zijn voorwaardelijke invrijheidstelling. Volgens de Memorie van Toelichting wordt daarvoor jaarlijks structureel € 15,3 miljoen gereserveerd. Art. 15a van het wetsvoorstel bepaalt dat de voorwaardelijke invrijheidstelling geschiedt onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Dit betekent dus dat de veroordeelde zich noch aan een misdrijf noch aan een overtreding schuldig mag maken.

Niet alleen door de Raad van State en in de Tweede Kamer maar ook in de literatuur (zie o.a. J.A.W. Lensing in zijn artikel in Sancties, afl. 5, 2006) en door de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling zijn bedenkingen geuit over de hoogte van het bedrag. Er bestaat een reële vrees dat veel meer geld nodig zal zijn, juist ook vanwege het feit dat de veroordeelde zich ook niet aan een overtreding schuldig mag maken. De door de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling becijferde benodigde gelden zoals weergegeven door de Raad voor de Rechtspraak worden

begroot op € 37 miljoen. In de Nota naar aanleiding van het Verslag stelt de minister (p.37) dat het grootste deel van de € 15,3 miljoen gereserveerd is voor de effectuering van bijzondere voorwaarden en begeleiding van voorwaardelijk in vrijheid gestelden. De leden van de VVD-fractie vrezen echter dat alleen al voor de begeleiding van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde, teneinde de algemene voorwaarde te kunnen effectueren, een veel groter bedrag nodig zal zijn dan de begrote € 15,3 miljoen. Hoe zal met de financiële kosten in de toekomst worden omgegaan, met name wanneer de kosten veel hoger blijken te zijn dan begroot? Kan er slechts tot € 15,3 miljoen worden uitgegeven en stopt dan de regeling of zal het een open einde regeling blijken te zijn in de zin dat iedere veroordeelde die aan de eisen voldoet voorwaardelijk in vrijheid gesteld kan worden, ongeacht de totale kosten die ermee gemoeid zijn?

Indien dit laatste het geval is, hetgeen naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie gezien de wettelijke regeling terecht is, hoe worden de kosten dan gefinancierd of zal worden gepoogd de kosten in de hand te houden door bijvoorbeeld te bezuinigen op de mate, de intensiteit en de kwaliteit van de begeleiding?

### **Artikel 15l**

In art. 15l wordt een wettelijke basis gegeven aan de mogelijke vervroeging van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling, het zgn. Incidenteel Versneld Ontslag (IVO).

Deze maatregel staat, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie, op gespannen voet met het bepaalde in art. 113 lid 3 Grondwet waarin is opgenomen dat een straf van vrijheidsontneming uitsluitend kan worden opgelegd door de rechterlijke macht. In diverse adviezen is de minister hierop gewezen. De voorgestelde regeling geeft, zoals onder meer de NVvR stelt, een eerste aanzet tot een systeem waarbij de strafrechter slechts machtigingen verstrekt aan het bestuur dat bepaalt in hoeverre een opgelegde straf daadwerkelijk wordt uitgezeten. Verder verstoort de vrijheid van de minister om een opgelegde vrijheidsstraf wegens cellentekort niet ten uitvoer te leggen het straftoemittingsbeleid van de rechter. Ook de Raad van State heeft dit fundamentele bezwaar naar voren gebracht. De wettelijke verankering van de bevoegdheid van de minister en het feit, dat het IVO nu niet meer onvoorwaardelijk plaatsvindt, doet aan de inhoud van dit bezwaar niets af.

Weliswaar geeft de minister aan, dat het hier gaat om een noodmaatregel en dat hij met de betreffende bevoegdheid met de grootste terughoudendheid zal omgaan. Toch blijft een vrijlating via de achterdeur door middel van een IVO een steen des aanstoets. Naast het hiervoor genoemde principiële argument geldt, dat er zelfs geen procedure is vastgesteld, waardoor het parlement mede kan bepalen of er wel van een IVO gebruik dient te worden gemaakt en, in het bevestigende geval, voor welke categorieën gedetineerden zulks zou moeten gelden.

De aan het woord zijnde leden vragen daarom om voor de door de minister bedoelde noodsituatie een daarbij passende procedure aan te geven, die verder reikt dan het in de Staatscourant aankondigen dat er voor bepaalde categorieën een IVO zal plaatsvinden. Daarbij komt de vraag naar voren of, en zo ja in hoeverre, er met betrekking tot de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbeperkende straf alternatieven in de vorm van het detentieregime of elektronisch toezicht mogelijk is.

Art. 15l van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid dat het tijdstip van vervroegde invrijheidstelling van gedetineerden wordt vervroegd in verband met capaciteitsproblemen. In het gewijzigde wetsvoorstel d.d. 20 maart 2007 is de toepassing van art. 15l nader geclausuleerd: het tijdstip van de voorwaardelijke invrijheidstelling kan met niet meer dan 3

maanden worden vervroegd en de toepassing van de bepaling is gebonden aan een periode van zes maanden, welke periode echter eventueel verlengd kan worden met nog eens zes maanden. Met anderen constateren de leden van de **VVD**-fractie dat met IVO (Incidenteel Versneld Ontslag) zonder deugdelijke grondslag inbreuk wordt gemaakt op de door de rechter opgelegd straf. Deze leden achten het van essentieel belang dat wanneer zich de uitermate ongewenste situatie van capaciteitsproblemen op het terrein van de detentie zouden voordoen, de detentieduur niet verkort wordt maar de intramurale detentie vervangen wordt door een elektronische detentie. In de Nota naar aanleiding van het Verslag merkt de minister op dat de mogelijkheden van elektronisch toezicht verder zullen worden verkend. Hoe lang gaat deze verkenning duren? Is het niet thans al mogelijk om in de noodsituatie waarvoor art. 15l een regeling geeft, als uiterste redmiddel elektronische detentie toe te passen? De leden van de **VVD**-fractie ontvangen hierover graag een nadere toelichting van de minister.

Wat het verworpen amendement onder stuknummer 9 (Van der Staay) betreft, tonen de leden van de fracties van **SGP** en **CU** zich, ondanks de in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer gegeven toelichting, hoogst ongelukkig met de in artikel 15l voorgestelde regeling. Het bezwaar tegen de mogelijkheid van vervroegde invrijheidstelling vanwege de capaciteitsproblematiek in het gevangeniswezen, krijgt in de ogen van deze leden een extra gewicht nu naar de opvatting van deze leden in de nieuwe v.i.-regeling consequent optreden in het kader van het houden van toezicht op de naleving van de voorwaarden uitermate belangrijk is. In dat kader heeft de commissie-Vegter erop gewezen dat juist méér celcapaciteit noodzakelijk zal zijn, aangezien er méér weigeringen en herroepingen v.i. zullen komen. Die omstandigheden maken het volgens de commissie noodzakelijk dat er cellen bijkomen, plusminus 200 plaatsen (die 18 miljoen euro extra vergen). Deze leden vragen de regering om een reactie op het standpunt van de commissie ten deze en stellen met name de vraag of op het moment van inwerkingtreding van de wet zal zijn voorzien in de behoefte aan extra celcapaciteit. Deze leden zijn de mening toegedaan dat het wetsvoorstel inzake voorwaardelijke invrijheidstelling gebaseerd moet zijn op het belang van resocialisatie en maatschappelijke reïntegratie en veiligheid (en dus op voorkoming van recidive) en niet op capaciteitsproblemen.

### **V.i., tenzij**

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is gebleken, dat de regering er de voorkeur aan geeft om het systeem van «v.i., tenzij» te handhaven in plaats van een «nee, tenzij» benadering, waarin wordt benadrukt, dat de betrokkene zijn voorwaardelijke invrijheidstelling moet «verdienen» door middel van goed gedrag.

De laatstgenoemde stelling wordt verworpen met het poneren van de veronderstelling, dat de rechter met «inclusief» of «exclusief» termijnen zal gaan werken. Bovendien zou met de «nee, tenzij» aanpak het bestaande stelsel van detentiefasering worden doorbroken. Dit laatstgenoemde argument komt terug bij de beantwoording van de vraag of – zoals in Frankrijk en België het geval is – het tijdstip van de voorwaardelijke invrijheidstelling afhankelijk kan worden gesteld van het strafblad van de gedetineerde: bij een recidivist zou de v.i. later kunnen ingaan dan bij een first offender of bij iemand met een strafblad, dat alleen maar lichte feiten bevat. Is het dan in het geheel niet mogelijk, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, het detentieprogramma zodanig in te kleden, dat de fase van de v.i. daar een wezenlijk onderdeel van vormt?

Door de leden van de VVD-fractie in de Tweede Kamer is opgemerkt dat het systeem niet «v.i., tenzij» zou moeten zijn, maar «geen v.i., tenzij». In de Nota naar aanleiding van het Verslag zet de minister uiteen dat hij het niet eens is met deze opvatting. Naar het oordeel van de leden van de **VVD**-fractie Eerste Kamer spreekt de minister zich op de pagina's 4 en 5 van genoemde Nota echter tegen. De minister stelt dat goed gedrag tijdens de detentie in het huidige penitentiaire stelsel een belangrijke rol speelt. De consequentie van de opvatting van de minister is dat voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend tenzij de gedetineerde geen goed gedrag heeft getoond. Hoe moeten de leden van de VVD-fractie in dit verband de volgende opmerking van de minister op p.4 van de Nota naar aanleiding van het Verslag duiden: «Zou nu ook de verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling afhankelijk worden gemaakt van goed gedrag van de gedetineerde, dan ontstaat de situatie dat gedetineerden die geen of in onvoldoende mate goed gedrag vertonen, worden uitgesloten van detentiefasering én niet in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling.» Moet de gedetineerde nu wel of niet goed gedrag vertonen of maakt het niet uit hoe het gedrag van de gedetineerde is en is de «tenzij» in de opvatting van de minister eigenlijk een inhoudsloze kreet? Op p. 5 van genoemde Nota stelt de minister dat de rechter, wanneer deze zou weten dat in principe de gehele opgelegde straf zou moeten worden uitgezeten tenzij de veroordeelde wegens goed gedrag in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling, wel eens er toe zou kunnen overgaan de op te leggen vrijheidsstraf naar beneden bij te stellen teneinde een aanzienlijke verzwaring van de straf te voorkomen. De leden van de VVD-fractie zien in deze redenering nog steeds de overblijfselen van het automatisme van de in 1987 ingevoerde onvoorwaardelijke, onherroepelijke vervroegde invrijheidstelling en die wordt nu juist afgeschaft met het voorliggende wetsvoorstel. Zoals de leden van de VVD-fractie het zien, legt de rechter een bepaalde straf op in relatie tot de strafwaardigheid van het gepleegde feit en die van de dader. Het kan toch niet zo zijn dat de rechter een lagere straf oplegt omdat hij vreest dat de veroordeelde de hogere straf, die hij naar de leden van de VVD-fractie aannemen op goede gronden oplegt, wel eens in zijn geheel zou moet uitzitten als deze geen goed gedrag vertoont? Dan zit er toch iets scheef in het sanctiestelsel? Graag een toelichting van de minister.

De voorwaardelijke invrijheidstelling kan ingevolge artikel 15d, eerste lid, onderdeel c, worden uitgesteld of achterwege blijven indien de veroordeelde na de aanvang van de tenuitvoerlegging van zijn straf zich hieraan onttrekt of hiertoe een poging doet. Deze mogelijkheid («kan») tot uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling gaf de leden van de **SGP**- en de **CU**-fractie de vraag in hoe de regering de al dan niet herhaalde (poging tot) ontvluchting, zonder dat deze gepaard gaat met ernstige strafbare feiten, beschouwt. Ziet zij dit feit als een méér dan interne rechtspositionele aangelegenheid die in beginsel ook externe rechtspositionele gevolgen kan hebben? Zo ja, hoe verhoudt zich deze opvatting tot de stelling door de regering ingenomen op p. 5 van de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, namelijk: «Voorwaardelijke invrijheidstelling verdienen door middel van goed gedrag, acht de regering daarom niet een wenselijk uitgangspunt.»

### **Waarborging grondrechten**

In het wetsvoorstel is de clausule opgenomen dat de bijzondere voorwaarden de vrijheid van een veroordeelden om zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet mogen beperken (artikel 15a, vierde lid). De leden van de **SGP**- en van de **CU**-fractie stelden de vraag waarom de expliciete waarborging van deze beide grondrechten in het wetsvoorstel is opgenomen. Kan niet gesteld worden

dat met de huidige bescherming tegen inbreuken op grondrechten, zoals vervat in de Grondwet en internationale verdragen, daaraan geen behoefte meer bestaat? Welke lijn volgt de regering ten deze bij wetgeving in het algemeen en waarom is in dit geval voor de voorgestelde aanpak gekozen?

### **Geheel/gedeeltelijk voorwaardelijke straf**

In de literatuur wordt gewezen op het feit dat een gedeeltelijk voorwaardelijke straf scherper kan uitpakken dan een geheel voorwaardelijke straf (zie F.W. Bleichrodt, DD 2006, afl. 10/78 en J.A.W. Lensing, Sancties, afl 5, 2006). Met een deels voorwaardelijk straf geeft de rechter aan dat hij wel perspectief voor de veroordeelde ziet. Wanneer de rechter een geheel onvoorwaardelijke straf oplegt, is kennelijk de modaliteit van een deels voorwaardelijke straf voor de desbetreffende veroordeelde in de ogen van de rechter een gepasseerd station, zoals Lensing schrijft op p. 283 van zijn artikel. Is het dan te rechtvaardigen – zo vragen de leden van de **VVD**-fractie – dat degene met een onvoorwaardelijke straf eerder voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld dan degene met een deels voorwaardelijke straf? Ziet de minister mogelijkheden om deze discrepantie te voorkomen en zo ja, welke?

### **Bijzondere voorwaarden voor voorwaardelijke invrijheidstelling**

In de Nota naar aanleiding van het Verslag merkt de minister op p. 6 op dat de bijzondere voorwaarden voor voorwaardelijke invrijheidstelling worden vastgesteld in overleg met de gedetineerde. Hoe moeten de leden van de **VVD**-fractie zich dit voorstellen? Vinden er een soort onderhandelingen plaats? Uitgangspunt is dat de veroordeelde zich bereid verklaart de bijzondere voorwaarden na te leven, zo staat de lezen in de Nota. Doet hij dit niet, dan staan er twee mogelijkheden open óf de voorwaardelijke invrijheidstelling vindt tóch plaats met de bedoelde voorwaarde en er wordt strikt toegezien op de naleving ervan óf er wordt uitstel of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling gevorderd. De laatste mogelijkheid komt de leden van de **VVD**-fractie realistisch voor, de eerste minder. De leden van de **VVD**-fractie gaan er namelijk sowieso vanuit dat strikt wordt toegezien op de naleving van de algemene voorwaarde en van bijzondere voorwaarden. Hoe kan dit strikter dan strikt zijn? Als de bijzondere voorwaarde niet acceptabel is voor de veroordeelde, waarom dan toch voorwaardelijk in vrijheid stellen met het zeer grote risico dat de veroordeelde zich er niet aan houdt met alle mogelijk vervelende gevolgen van dien? Is uitstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling dan niet realistischer? Na enig uitstel gaat de veroordeelde wellicht alsnog akkoord met de bijzondere voorwaarde en dan is er ook meer zekerheid dat de bijzondere voorwaarde wordt nageleefd. De leden van de vaste commissie voor Justitie zien de antwoorden van de minister met belangstelling tegemoet.

De griffier van de commissie,  
Van Dooren