

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**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 27 augustus 2007

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie inzake dit voorstel van wet en de door de verschillende fracties gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Graag ga ik hieronder daarop in. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het voorlopig verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, zijn een aantal vragen tezamen beantwoord.

#### **Uitvoering en handhaafbaarheid**

De leden van de fractie van het CDA stellen enkele vragen over de uitvoering van het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden. Zij vragen of er garanties gegeven kunnen worden om het instituut van de voorwaardelijke invrijheidstelling een reële kans van slagen te geven en te voorkomen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling slechts onder de algemene voorwaarde wordt verleend.

Voor de regering is de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) een belangrijk onderdeel van de maatregelen inzake de modernisering van de sanctietoepassing en het terugdringen van recidive. Wezenlijk onderdeel van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling is de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden. De inzet van de regering is er dan ook op gericht dat ook door middel van bijzondere voorwaarden invulling wordt gegeven aan de voorwaardelijkheid van de invrijheidstelling. Het opleggen van bijzondere voorwaarden dient daarbij effectief bij te dragen aan de vermindering van recidive en aan de vergroting van de maatschappelijke veiligheid. Bij elke gedetineerde die op grond van de lengte van zijn straf voor v.i. in aanmerking komt, wordt beoordeeld of bijzondere voorwaarden worden verbonden aan v.i. Het opleggen van bijzondere voorwaarden dient echter geen automatisme te zijn, maar een noodzakelijke, op de persoon van de gedetineerde toegesneden inkadering van zijn gedrag. Het toezicht op de naleving van de (bijzondere) voorwaarden wordt door de reclassering uitgevoerd, onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie. Bij brief van 12 juli 2007 heeft de staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van het reclasseringstoezicht (Kamerstukken II 2006–

2007, 29 270, nr. 14). In deze brief is een aantal maatregelen aangegeven teneinde tot een verdere verbetering van het reclasseringstoezicht te komen. Het reclasseringstoezicht zal gedifferentieerd worden naar een aantal nader omschreven uitvoeringsvarianten. De vormgeving van het toezicht wordt dan afgestemd op het risico dat de voorwaarden zullen worden overtreden en daarmee ook op het risico van recidive. Veroordeelden waarvoor dat nodig wordt geacht, kunnen dan intensiever worden gevolgd, zodat signalen van terugval en dreigende recidive tijdig worden opgevangen en onmiddellijk kan worden ingegrepen. Op deze wijze vormgegeven, wordt voor alle betrokken organisaties duidelijk wat het reclasseringstoezicht in een bepaalde situatie inhoudt en wordt de invulling minder sterk bepaald door de individuele reclasseringswerker. Het toezicht door de reclassering zal bestaan uit controleactiviteiten door de reclassering, zoals regelmatig contact met de veroordeelde (waaronder huisbezoeken), regelmatig contact met de omgeving van de veroordeelde (bijvoorbeeld ouders, school, werkgever, GGz-kliniek, wijkagent) en het uitwisselen van informatie over de veroordeelde met onder meer politie en openbaar ministerie. Een bijzondere vorm van controle is elektronisch toezicht, waarmee de aanwezigheid van de betrokkene op een bepaalde plaats op een bepaald tijdstip gecontroleerd kan worden. Elektronisch toezicht is een technisch middel om naleving van voorwaarden te controleren. Afhankelijk van de aard van de opgelegde voorwaarde wordt bepaald welke vorm van elektronisch toezicht zal worden toegepast. Zo wordt een stadionverbod door middel van elektronische stemherkenning gecontroleerd en een uitgaansverbod (waarbij betrokkene op gezette tijden thuis moet zijn) via een enkelband (zender) en een telefoon met vaste aansluiting (ontvanger). In geval van een contactverbod wordt de ontvanger geplaatst bij de persoon ten behoeve van wie het contactverbod is opgelegd. Indien de veroordeelde (met enkelband) dan in de buurt van de ontvanger komt, volgt een alarmmelding, waarna de politie kan worden gewaarschuwd.

Een andere toepassing van elektronisch toezicht is het elektronisch volgsysteem (EVS). In de tweede helft van 2005 is een proef uitgevoerd waarbij EVS werd toegepast in de jeugdsector en bij terbeschikkinggestelden. Op basis van de evaluatie van deze proef is besloten om niet tot algemene invoering van EVS over te gaan, onder meer vanwege de technische beperkingen van EVS en de geringe toegevoegde waarde van EVS in het voorkomen van onttrekking aan verlof en het voorkomen van misdrijven. Gelet op de ervaringen met EVS ligt het thans niet voor de hand dat deze techniek zal worden gebruikt bij het toezicht op de naleving van aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarden. In het kader van het uitvoeren van het reclasseringstoezicht zal de reclassering ook ondersteuning bieden bij het creëren van de randvoorwaarden voor het opbouwen van een maatschappelijk verantwoord bestaan, zoals het hebben van een inkomen, onderdak, een identiteitsbewijs en eventueel ook bepaalde zorg.

Het niet-naleven van de bijzondere voorwaarden, het plegen van strafbare feiten of het vermoeden daartoe zullen door de reclassering onmiddellijk worden gemeld aan het openbaar ministerie. De reclasseringsinstellingen bewaken dit door regelmatig na te gaan of de medewerkers het toezicht en de melding bij overtreding op de juiste manier vormgeven.

Over het uit te oefenen toezicht zullen in een algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gegeven. Het openbaar ministerie en de reclassering zijn in het kader van de voorbereiding op de invoering van voorwaardelijke invrijheidstelling, thans bezig afspraken te maken over het toezicht op de naleving van voorwaarden.

De leden van de fractie van de PvdA stellen enkele vragen over de taakverdeling tussen het openbaar ministerie, het gevangeniswezen en de reclassering bij de uitvoering van de nieuwe regeling. Ook willen deze leden

weten op welke wijze wordt toegezien op een adequate uitvoering van de v.i. door de betrokken instanties.

Het openbaar ministerie, het gevangeniswezen en de reclassering hebben elk hun eigen rol te spelen bij de uitvoering van de nieuwe v.i.-regeling. Deze rollen sluiten nauw aan bij de taken die deze instanties nu reeds uitoefenen bij de tenuitvoerlegging van straffen. Het gevangeniswezen en de reclassering zijn thans bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de uitvoering van penitentiaire programma's en het openbaar ministerie en de reclassering zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden opgelegd bij voorwaardelijke veroordeling. Als gevolg van de aanvaarding door de Tweede Kamer van het amendement Anker is de rol van het openbaar ministerie bij het vaststellen van bijzondere voorwaarden verzwaaard: het openbaar ministerie beslist of aan de voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden worden verbonden. Het openbaar ministerie wordt daarbij geadviseerd door het gevangeniswezen (de directeur van de inrichting, waar de veroordeelde staat ingeschreven) en door de reclassering. In het advies van de directeur van de inrichting en van de reclassering speelt ook een rol op welke wijze de gedetineerde zich tijdens detentie heeft gedragen en de wijze waarop eventuele interventies en programma's zijn doorlopen. Zo veel mogelijk, sluiten de te stellen bijzondere voorwaarden aan op gedragsinterventies en programma's die tijdens detentie of in het kader van een penitentiair programma zijn ingezet.

In de meeste gevallen dat bijzondere voorwaarden worden verbonden aan v.i. zal de reclassering worden belast met het toezicht op de naleving van deze voorwaarden. Indien de voorwaarden (dreigen te) worden overtreden, dient de reclassering dat per ommegaande te melden bij het openbaar ministerie zodat hierop adequaat kan worden gereageerd.

De invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling betekent voor organisaties als de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de reclassering, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur, een intensivering van taken en een forse aanpassing van de werkprocessen. Een essentieel element hierbij is de informatie-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners. Gelet op de impact van dit wetsvoorstel zijn de betrokken organisaties reeds doende met de voorbereiding van de implementatie van het wetsvoorstel en maken daartoe onder meer werkafspraken over de advisering over de bijzondere voorwaarden, de uitvoering van het toezicht en gegevensuitwisseling.

Voor het toezicht op de adequate uitvoering van de v.i.-regeling is de minister van Justitie verantwoordelijk. Vanaf het moment dat de v.i.-regeling in werking treedt, zal nauwgezet in de gaten worden gehouden hoe de toepassing van de regeling verloopt. De uitvoering van de v.i.-regeling zal een onderdeel worden van de reguliere planning en control cyclus waarmee de betrokken organisaties verantwoording afleggen over de activiteiten die zijn verricht in het kader van v.i. Voorts ben ik voornemens om een jaar na invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling een audit uit te laten voeren naar de feitelijke toepassing van de v.i.-regeling door de betrokken uitvoeringsorganisaties

Deze leden vragen verder naar de budgettaire consequenties van de nieuwe regeling. Zij vragen of de benodigde budgetten inmiddels zijn toegewezen, hoe het overleg hieromtrent verloopt en of het budget voldoet. Ook de leden van de fractie van de VVD stellen enkele vragen over de financiering van de kosten van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling.

Voor de uitvoering van de nieuwe v.i.-regeling is op de Justitiebegroting structureel een bedrag van € 15,3 miljoen gereserveerd. Dit bedrag is bedoeld om de toename van de werklast binnen de keten voor stafrechtshandhaving op te vangen en met name voor de kosten van diagnose en advisering, de uitvoering van het toezicht op de naleving van bijzondere

voorwaarden, de uitvoering van gedragsinterventies en zittingscapaciteit bij de rechterlijke macht.

In verband met de aanvaarding van het amendement Anker en de modernisering van het reclasseringstoezicht is een extra voorziening getroffen oplopend tot € 8,5 miljoen vanaf 2011. Dit betekent dat er in 2009 € 18,3 miljoen beschikbaar is voor de uitvoering van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling, oplopend tot € 23,8 miljoen in 2011.

De begrote bedragen zijn gebaseerd op Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) en het simulatie model strafrechtsketen en zijn voldoende om te voorzien in de kosten die de voorwaardelijke invrijheidstelling voor de strafrechtsketen meebrengen. Indien in de loop der tijd mocht blijken dat dit financiële kader onvoldoende is om de kosten te dekken, zal dit meegenomen worden in het kader van de reguliere justitie begroting.

In voornoemde bedragen zijn *niet* inbegrepen de kosten van detentiecapaciteit die het gevolg zijn van met name herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze kosten zijn ook betrokken bij de capaciteitsprognoses in het kader van het PMJ en worden langs die weg begroot. In het door de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling becijferde bedrag van € 37 miljoen was een bedrag van € 18 miljoen inbegrepen in verband met de extra benodigde celcapaciteit bij herroeping van de v.i. Gesprekken over de verdeling van de beschikbare middelen over de verschillende instanties die een rol spelen bij de uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling vinden plaats in het kader van de voorbereidingen op de invoering van de nieuwe v.i.-regeling. Deze voorbereidingen zijn inmiddels in volle gang en verlopen voorspoedig.

Wat betreft de actuele stand van zaken rond het project «Detentie en Behandeling Op Maat» (DBM) in het gevangeniswezen, waar de leden van de PvdA-fractie naar vragen, kan het volgende worden gemeld. In de brief van de staatssecretaris van Justitie van 5 juli 2007 aan de Tweede Kamer over de modernisering van het gevangeniswezen is aangegeven dat het programma Detentie en Behandeling op Maat niet zal worden uitgevoerd (Kamerstukken II 2006–2007, 24 587 en 28 979, nr. 225). De plannen voor de veranderingsoperaties binnen de DJI konden niet rekenen op voldoende steun van de medezeggenschap. Tevens verzuurden in het najaar 2006 de maatregelen die zijn genomen in de nasleep van de Schiphol-brand de druk op de verandercapaciteit van de DJI. Dit gold in het bijzonder voor het gevangeniswezen. De druk op de verandercapaciteit in combinatie met een negatief advies van de medezeggenschap over de plannen heeft tot het besluit geleid om de vereiste veranderingen in het gevangeniswezen op een andere manier te implementeren dan met DBM was voorzien. De veranderingsoperatie zal veel meer stapsgewijs plaatsvinden. De komende periode wordt gezien of en, zo ja, welke nadere aanpassing van de plannen nodig is. Na de zomer zal de concrete moderniseringsagenda voor het gevangeniswezen in deze kabinetsperiode bekend worden gemaakt.

### **Artikel 15I**

De leden van de CDA-fractie plaatsen enkele opmerkingen bij de vervroeging van het v.i.-tijdstip in verband met een tekort aan detentiecapaciteit (artikel 15I). Zij vragen voor deze situatie een daarbij passende procedure aan te geven, waarbij de vraag aan de orde komt 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.

Met betrekking tot artikel 15I zou ik in de eerste plaats willen opmerken dat met artikel 15I niet een wettelijke basis wordt gegeven aan het zogenaamde incidenteel versneld ontslag (IVO). Het doel van de regeling in artikel 15I is weliswaar hetzelfde als het doel van het IVO, maar de rege-

ling van artikel 15l onderscheidt zich wezenlijk van het IVO. Artikel 15l voorziet in een mogelijkheid om het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling te vervroegen. Indien het v.i.-tijdstip conform artikel 15l met enige tijd is vervroegd, betekent dit, dat de veroordeelde eerder (voorwaardelijk) in vrijheid wordt gesteld en dat de veroordeelde dan dus minder van de opgelegde vrijheidsstraf heeft moeten uitzitten. Daar staat tegenover dat de veroordeelde ook een groter strafrestant boven het hoofd hangt dat ten uitvoer gelegd zal kunnen worden, indien hij zich na invrijheidstelling niet aan de voorwaarden houdt. Dat is dus een wezenlijk andere situatie dan thans bij het IVO het geval is, waarbij in feite een deel van de straf wordt kwijtgescholden.

Het noodinstrument van de vervroeging van het v.i.-tijdstip zal alleen worden ingezet indien en voorzover dat absoluut noodzakelijk is. Waar mogelijk worden eerst alternatieven voor intramurale vrijheidsbeneming toegepast, zoals door tijdelijke herbestemming van capaciteit ten laste van sectoren waar een overschot is, of door intensivering van extramurale vormen van tenuitvoerlegging, al dan niet in combinatie met elektronisch toezicht. Het uitgangspunt is dat de toepassing van artikel 15l zo kort mogelijk en zo beperkt mogelijk plaatsvindt, en dat waar structurele tekorten zich aandienen, zo snel mogelijk ook structurele oplossingen worden toegepast. Over deze uitgangspunten van de toepassing van artikel 15l en over de daadwerkelijke toepassing van artikel 15l ben ik uiteraard volledig aanspreekbaar door het parlement. Het is echter mijn verantwoordelijkheid als minister van Justitie om te bepalen of er een noodzaak is voor toepassing van artikel 15l en zo ja, voor welke categorieën gedetineerden. Hierbij zal uiteraard rekening gehouden kunnen worden met de opvattingen van het parlement. De beide kamers der Staten-Generaal worden steeds geïnformeerd over de ontwikkelingen in de sanctiecapaciteit. In dit kader kunnen eventuele maatregelen die worden genomen om een toenemende druk op de capaciteit het hoofd te bieden, aan de orde komen.

De leden van de fractie van de VVD geven aan dat het in een situatie van capaciteitsproblemen als bedoeld in artikel 15l de voorkeur verdient niet de detentie te verkorten, maar de intramurale detentie te vervangen door elektronische detentie. Zij vragen in dit verband hoe lang de verkenning gaat duren met betrekking tot de mogelijkheden van elektronisch toezicht. Verder vragen zij of het thans al niet mogelijk is om in de noodsituatie waarvoor art. 15l een regeling geeft, als uiterste redmiddel elektronische detentie toe te passen.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in artikel 15a, derde lid, in de mogelijkheid om aan de voorwaardelijke invrijheidstelling elektronisch toezicht te verbinden. In de gevallen waarin er een noodzaak bestaat om het v.i.-tijdstip te vervroegen op grond van artikel 15l kan aan deze invrijheidstelling de verplichting worden verbonden dat de veroordeelde de woning waar hij zich na invrijheidstelling zal vestigen, in beginsel niet mag verlaten. De naleving van deze verplichting zal door middel van elektronisch toezicht worden gecontroleerd. Met deze toepassing van elektronisch toezicht wordt het vrijheidsbeperkende karakter van de vervroegde v.i. benadrukt en wordt een situatie bereikt die vergelijkbaar is met elektronische detentie. Op het reguliere moment van voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen de verplichting thuis te blijven en het elektronisch toezicht worden beëindigd, tenzij er in verband met andere gestelde voorwaarden redenen zijn om het elektronisch toezicht te handhaven. In de huidige praktijk wordt elektronische detentie toegepast als executie-modaliteit ter vervanging van een vrijheidsstraf van maximaal drie maanden. Het is een alternatief voor gedetineerden die zich anders voor het ondergaan van hun straf hadden moeten melden bij een penitentiaire inrichting (de zogenaamde «zelfmelders»). In de huidige praktijk wordt elektronische detentie niet toegepast ter voorkoming van incidenteel

versneld ontslag. Aangezien zich de laatste jaren geen capaciteitstekorten hebben voorgedaan in het gevangeniswezen, bestond daartoe ook geen noodzaak.

De leden van de fracties van SGP en CU vragen om een reactie op het standpunt van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling dat de invoering van de nieuwe regeling zal leiden tot een toename van de behoefte aan celcapaciteit en vragen tevens of op het moment van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zal zijn voorzien in deze behoefte.

Met de nieuwe voorwaardelijke invrijheidstelling wordt beoogd de recidive terug te dringen. Recidivevermindering zal onder meer tot uitdrukking komen in een (op termijn) verminderde behoefte aan celcapaciteit. Tegelijkertijd moet worden aangenomen dat in een aantal gevallen uitstel, afstel en herroeping van de v.i. zal plaatsvinden. De capacitaire effecten hiervan zullen zich geleidelijk ontwikkelen. De nieuwe regeling geldt immers uitsluitend voor straffen die na inwerkingtreding van de wet worden opgelegd of eerder opgelegde straffen waarbij de tenuitvoerlegging vijf jaar na inwerkintreding van de wet nog gaande is. De benodigde celcapaciteit in meerjarig perspectief wordt geraamd in het kader van de jaarlijkse justitiebrede behoefteprognoses voor de sanctiecapaciteit. Beleidsontwikkelingen zoals de invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling maken daar onderdeel van uit. De capaciteitsplanning binnen het gevangeniswezen wordt afgestemd op deze prognoses, meest recent in de begrotingsvoorbereiding voor 2008. De afgelopen jaren is de beschikbare capaciteit in het gevangeniswezen toereikend geweest om in de behoefte aan celplaatsen te voorzien. Naar huidig inzicht zal dit ook de komende jaren het geval zijn. Aan de hand van de jaarlijkse actualisatie van de prognoses wordt steeds bezien of aanpassing van de planning nodig is en maatregelen dienen te worden genomen.

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

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet mogelijk is het detentieprogramma zodanig in te kleden, dat de fase van de v.i. daar een wezenlijk onderdeel van vormt.

In de visie van de regering is de voorwaardelijke invrijheidstelling een fase in de uitvoering van straffen die aansluit bij de voorafgaande detentie. Er wordt naar gestreefd om gedetineerden die daarvoor qua strafduur in aanmerking komen in een traject van detentiefasering te leiden, waarbij naarmate de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling nadert, meer vrijheden (waaronder meer verlof) worden toegestaan. Dit traject wordt zo veel mogelijk afgesloten met deelname aan een penitentiaal programma. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt afgesloten met voorwaardelijke invrijheidstelling, waaraan op de aard van het delict en de persoon van de dader afgestemde bijzondere voorwaarden kunnen worden verbonden. Dat kan onder meer betekenen dat activiteiten en interventies die tijdens detentie of tijdens de deelname aan een penitentiaal programma zijn gestart, maar op het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling nog niet zijn afgerond, kunnen doorlopen als bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke invrijheidstelling. Zijn activiteiten en interventies wel tijdens de detentie of tijdens de deelname aan een penitentiaal programma afgerond, dan kan van het stellen van bijzondere voorwaarden worden afgezien en worden volstaan met de algemene voorwaarde.

Op deze wijze ingericht, vormt de voorwaardelijke invrijheidstelling een passende afsluiting van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, die gekenmerkt wordt door een toename van vrijheden en die verbonden is aan de bereidheid van de gedetineerde om verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen toekomst.



De leden van de fractie van de VVD stellen enkele vragen bij de passages in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer over de rol van goed gedrag van gedetineerden in relatie tot de voorwaardelijke invrijheidstelling. Zij vragen of gedetineerden nu wel of niet goed gedrag moeten vertonen.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer heb ik gepoogd aan te geven dat nu al, maar in de toekomst nog meer, het gedrag van gedetineerden van invloed is op het detentieverloop. Dat gedrag is onder meer van invloed op overplaatsing naar minder beveiligde inrichtingen, het verlenen van verlof en deelname aan een penitentiaal programma. Met het weer voorwaardelijk maken van de vervroegde invrijheidstelling krijgt de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen er een dimensie bij: de vervroegde invrijheidstelling vormt niet langer het onvoorwaardelijke en onherroepelijke einde van de tenuitvoerlegging, maar markeert het begin van een proeftijd waarin het gedrag van de veroordeelde bepalend is voor wat er met het resterende eenderde strafdeel gebeurt. Op gedrag waarmee de veroordeelde een van de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarden schendt, kan en zal in beginsel gereageerd worden met het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het bevorderen van goed gedrag van veroordeelden behoort dus tot de kern van wat de regering met dit wetsvoorstel beoogt.

Wat de regering niet heeft voorgesteld, is om voorwaardelijke invrijheidstelling alleen te verlenen aan veroordeelden die deze invrijheidstelling door middel van goed gedrag tijdens detentie hebben verdiend. Van de invoering van voorwaardelijke invrijheidstelling verwacht ik een bijdrage aan de vermindering van recidive. De voorwaardelijke invrijheidstelling kan deze bijdrage alleen effectief leveren als ze ook wordt toegepast op personen waarvan nu juist niet de verwachting bestaat dat de terugkeer in de samenleving probleemloos zal verlopen. Juist bij personen waarvan in detentie is geconstateerd dat er een verhoogde kans op recidive is en waarbij nog gewerkt kan worden aan het wegnemen van criminogene factoren, is het van belang om een mogelijkheid te hebben om toezicht te houden op de manier waarop zij opnieuw hun leven opbouwen in de vrije maatschappij. De voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals neergelegd in dit wetsvoorstel, biedt deze mogelijkheid. De voorgestelde regeling maakt het mogelijk om gedetineerden met een laag recidiverisico en die verder ook tijdens detentie geen problematisch verdrag hebben vertoond, met alleen de algemene voorwaarde in vrijheid te stellen. Op hen wordt na invrijheidstelling verder geen bijzonder toezicht uitgeoefend. Veroordeelden die wel een verhoogd recidiverisico hebben of die tijdens detentie problematisch gedrag hebben vertoond, worden (in beginsel) niet uitgesloten van voorwaardelijke invrijheidstelling. Wel worden zij aan bijzondere voorwaarden en toezicht gebonden. Zouden zij op basis van een regeling waarin v.i. door middel van goed gedrag tijdens detentie zou moeten worden verdiend, van voorwaardelijke invrijheidstelling zijn uitgesloten, dan is er geen mogelijkheid meer om hen, na het uitzitten van de gehele straf, te binden aan bijzondere voorwaarden en op hen toezicht uit te oefenen. Het is mijn overtuiging dat dat niet bijdraagt aan het verminderen van de kans op recidive.

Deze leden vragen verder om een nadere toelichting op de passage in de nota naar aanleiding van het verslag waarin werd gesproken over de effecten die een regeling waarin voorwaardelijke invrijheidstelling moet worden verdiend, zou kunnen hebben op de straftoemeting.

De opmerking van deze leden dat de rechter een bepaalde straf oplegt in relatie tot de strafwaardigheid van het gepleegde feit en die van de dader, onderschrijf ik. Het is uiteraard niet zo dat de rechter een lagere straf oplegt, omdat de kans bestaat dat een langere straf geheel uitgezeten zou moeten worden. Het is echter wel zo dat de rechter die de hoogte van een

vrijheidsstraf bepaalt, weet dat daarvan in beginsel tweederde gedeelte ten uitvoer wordt gelegd. Dat is nu zo en is ook het uitgangspunt in de voorgestelde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. In een systeem waarbij voorwaardelijke invrijheidstelling door middel van goed gedrag moet worden verdiend («geen v.i., tenzij») kent een ander uitgangspunt, namelijk dat de hele straf ten uitvoer wordt gelegd, tenzij voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend. Met de door deze leden aangehaalde passage uit de nota naar aanleiding van het verslag heb ik slechts willen aangeven dat waar bepaalde uitgangspunten van de v.i.-regeling komen te vervallen, effecten op de straftoemeting kunnen optreden die ik onwenselijk acht. De keuze van de regering voor het handhaven van het uitgangspunt «v.i., tenzij» is derhalve mede, maar niet primair, ingegeven door de wens effecten op de straftoemeting zo veel mogelijk te vermijden.

De leden van de fracties van de SGP en de CU stellen enkele vragen over de mogelijkheid tot uitstel of achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidstelling in verband met (poging tot) onttrekking aan de tenuitvoerlegging van de straf (artikel 15d, eerste lid, onderdeel c). Zij vragen hoe de regering de al dan niet herhaalde (poging tot) ontvluchting, zonder dat deze gepaard gaat met ernstige strafbare feiten, beschouwt, of dit feit externe rechtspositionele gevolgen kan hebben en zo ja, hoe dit zich dan verhoudt tot het uitgangspunt dat de regering het verdienen van voorwaardelijke invrijheidstelling door middel van goed gedrag, geen wenselijk uitgangspunt acht.

De mogelijkheid van uitstel of achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidstelling in geval van (poging tot) onttrekking aan de tenuitvoerlegging van de straf is een mogelijkheid die onder de huidige regeling van vervroegde invrijheidstelling ook al bestaat. In de Aanwijzing vordering uitstel of achterwege laten van vervroegde invrijheidstelling (Strct. 2003, 60) is het beleid van het openbaar ministerie terzake aangegeven. Indien er sprake is van een ontvluchting (of poging daartoe) met geweld of dreiging met geweld wordt altijd een vordering tot uitstel of achterwege laten van v.i. ingediend. Ook indien er sprake is van een (poging tot) ontvluchting die gepaard gaat met eenvoudige mishandeling, waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, wordt een vordering ingediend. In geval van kale ontvluchtingen, dat wil zeggen ontvluchtingen waarbij door de gedetineerde geen geweld is gebruikt noch daarmee is bedreigd, wordt een vordering ingediend indien de ontvluchting vanuit een extra, uitgebreid of normaal beveiligde inrichting heeft plaatsgevonden. Indien er sprake is van een ontvluchting vanuit een beperkt beveiligde of zeer beperkt beveiligde inrichting of indien de ontvluchting niet is gelukt (en het derhalve bij een poging is gebleven) blijft het indienen van een vordering in beginsel achterwege. Wat deze laatste categorieën gevallen betreft, voeg ik daaraan toe dat in het gegeven dat het niet de eerste keer is dat een gedetineerde is ontvlucht of daartoe een poging doet, aanleiding kan worden gevonden om toch een vordering in te dienen. Indien een (poging tot) ontvluchting niet leidt tot een vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. blijft uiteraard de mogelijkheid bestaan om op de (poging tot) ontvluchting te reageren met de middelen die op grond van het penitentiaire recht beschikbaar zijn, zoals disciplinaire bestraffing. Het gedrag van de veroordeelde kan derhalve van invloed zijn op de verlening van vervroegde invrijheidstelling en dit geldt te meer voor de voorgestelde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarmee is echter niet gezegd dat de verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling volledig afhankelijk wordt gemaakt van het goede gedrag van de veroordeelde. Het uitgangspunt van de voorgestelde v.i.-regeling is dat in beginsel iedere veroordeelde die onder het toepassingsbereik van de regeling valt, voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, ook als hij geen goed gedrag vertoont. Wangedrag van de veroordeelde tijdens detentie,



waaronder zijn vluchtgedrag, kan echter wel aanleiding geven tot het uitstellen of achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals hiervoor aangegeven.

### **Waarborging grondrechten**

Deze leden stellen voorts de vraag of er wel behoefte is aan de bepaling inzake de waarborging van grondrechten in artikel 15a, vierde lid, in het licht van de huidige bescherming tegen inbreuken op grondrechten, zoals vervat in de Grondwet en internationale verdragen. Ook vragen zij welke lijn de regering volgt ten deze bij wetgeving in het algemeen en waarom in dit geval voor de voorgestelde aanpak is gekozen.

De bepaling van artikel 15a, vierde lid, is in de regeling inzake de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling opgenomen, omdat deze bepaling ook is opgenomen in de regeling inzake de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c, derde lid, Sr). Het weglaten van deze bepaling in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling zou naar mijn mening in het licht van de huidige bescherming tegen inbreuken op grondrechten, zoals vervat in de Grondwet en internationale verdragen, niet bezwaarlijk zijn, maar zou ten onrechte de indruk kunnen wekken dat de mogelijkheid van het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling niet dezelfde beperking kent in relatie tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en de staatkundige vrijheid, als de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling. Op dit punt is derhalve consistentie tussen beide regelingen gezocht.

In algemene zin is het in wetgeving in de regel niet nodig specifieke clausules over de waarborging van grondrechten op te nemen, gelet op de bestaande bescherming tegen inbreuken op grondrechten, zoals vervat in de Grondwet en de internationale verdragen.

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

De leden van de VVD-fractie plaatsen enkele opmerkingen bij de afbakening tussen de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de voorgestelde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. Zij vragen of te rechtvaardigen is dat degene met een onvoorwaardelijke straf eerder voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld dan degene met een deels voorwaardelijke straf en of deze discrepantie te voorkomen is.

In algemene zin is het niet bezwaarlijk te achten dat een persoon die tot een lange, maar deels voorwaardelijke, gevangenisstraf is veroordeeld, later in vrijheid wordt gesteld dan een persoon die tot een kortere, maar onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt veroordeeld. Wat ik wel onwenselijk acht, is dat de persoon die tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is veroordeeld, eerder vrijkomt dan de persoon die tot een even lange, maar deels voorwaardelijke gevangenisstraf is veroordeeld. Deze situatie kan zich voordoen als de rechter het voorwaardelijk deel van een opgelegde gevangenisstraf heeft bepaald op minder dan een derde. Dan zal een onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf tot een minder lange detentie leiden dan een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf van gelijk duur. Een door de rechter op te leggen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van bijvoorbeeld twee jaar leidt tot een minder lange vrijheidsbeneming dan een vrijheidsstraf van twee jaar waarvan zes maanden voorwaardelijk zijn opgelegd.

Een en ander is het gevolg van de keuze in het wetsvoorstel om geen voorwaardelijke invrijheidstelling toe te passen, indien de rechter een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf heeft opgelegd en van het gegeven dat het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling wettelijk is vastgelegd op twee derde, terwijl in de regeling van de voorwaardelijke veroordeling aan de rechter een grote mate van vrijheid is gelaten om het voor-

waardelijke deel vast te stellen. Met de voorwaardelijke veroordeling heeft de rechter de mogelijkheid om van de regeling voorwaardelijke invrijheidstelling af te wijken. Als de rechter voor een deels voorwaardelijke gevangenisstraf kiest, is het ook aan hem om de proeftijd en de voorwaarden vast te stellen. In het kader van de voorbereidingen op de invoering van de nieuwe v.i.-regeling wordt aan de verhouding tussen de regelingen van voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling, waaronder het zojuist besproken punt, binnen de rechterlijke macht aandacht besteed.

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

De leden van de VVD-fractie stellen ten slotte enkele vragen over de totstandkoming van de bijzondere voorwaarden, de rol van de veroordeelde daarbij en het toezicht op de naleving van de voorwaarden. Uitgangspunt bij het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling is dat de veroordeelde zich bereid verklaart de voorwaarden na te leven. Het aanvaarden van de bijzondere voorwaarden door de veroordeelde biedt de beste garantie dat zij ook worden nageleefd. Het overleg met de veroordeelde moet zeker niet gezien worden als een onderhandeling, waarbij de veroordeelde hem onwettelijke voorwaarden kan weigeren. Het is het openbaar ministerie dat bepaalt of en zo ja, welke bijzondere voorwaarden noodzakelijk zijn. Is de veroordeelde niet bereid de voorwaarden na te leven of bestaat er twijfel of hij de gestelde voorwaarden wel zal naleven, dan zijn dat op zich nog geen redenen om de voorwaardelijke invrijheidstelling uit- of af te stellen. De ervaringen opgedaan bij de voorwaardelijk straf leren dat ook bij veroordeelden die zich aanvankelijk niet coöperatief opstellen, toch de motivatie om zich aan de voorwaarden te houden kan ontstaan door de begeleiding van de reclassering of door het vooruitzicht dat de voorwaardelijk opgelegde straf alsnog ten uitvoer zal worden gelegd.

In de gevallen dat er een verhoogd risico bestaat van overtreding van de voorwaarden, is toezicht op de naleving van de voorwaarden uiteraard van het grootste belang. Indien de reclassering door het openbaar ministerie is belast met het houden van toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden, dient de aard en intensiteit van het toezicht nader bepaald te worden. De aard en de intensiteit van het toezicht is afhankelijk van factoren als de aard van de opgelegde voorwaarden en de persoon van de veroordeelde, waaronder het ingeschatte risico dat de voorwaarden niet zullen worden nageleefd. Daarnaast kan de aard en de intensiteit van het toezicht wijzigen naarmate het einde van de proeftijd nadert en de veroordeelde de voorwaarden steeds heeft nageleefd. Het op de veroordeelde uit te oefenen toezicht is derhalve geen statisch gegeven, maar afgestemd op het individuele geval.

Worden de voorwaarden overtreden, dan volgt in beginsel herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling, tenzij kan worden volstaan met een waarschuwing of met aanscherping van de bijzondere voorwaarden. Indien de veroordeelde zich niet bereid verklaart de voorwaarden na te leven en het risico dat de veroordeelde te stellen voorwaarden niet zal naleven, als te hoog wordt ingeschat, kan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden uitgesteld.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin