

Voorwaardelijke invrijheidstelling: het beeld en de werkelijkheid

Sancties 2019/2

1. Inleiding

Op 1 juli 1987 werd de toen geldende regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling vervangen door een regeling van vervroegde invrijheidstelling. Na 21 jaar, op 1 juli 2008, trad een nieuwe regeling in werking en werd de vervroegde invrijheidstelling vervangen door een stelsel waarin de invrijheidstelling weer aan voorwaarden werd verbonden (v.i.). En hoewel deze regeling dus net haar tiende verjaardag heeft gevierd, lijkt zij geen lang leven beschoren. Op 1 mei 2018 presenteerde minister Dekker voor Rechtsbescherming een conceptwetsvoorstel waarin de v.i.-regeling wederom ingrijpend wordt veranderd.² Deze regeling kan worden gezien als een concrete uitwerking van een plan dat werd aangekondigd in het regeerakkoord tussen regeringspartijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie 'Vertrouwen in de toekomst' uit oktober 2017.³ Op zich zou dit wetsvoorstel dus geen verbazing moeten wekken. Desondanks kreeg de presentatie van het voorstel veel aandacht en lieten voor- en tegenstanders in de media van zich horen: (vertegenwoordigers van) slachtoffers en 'de gewone man' gaven aan blij te zijn met de aangekondigde wijzigingen; professionals als advocaten, rechters, medewerkers van de reclassering en wetenschappers zagen niets in de plannen. Inmiddels hebben ook organisaties als de Raad voor de rechtspraak⁴ en de Nederlandse Orde van Advocaten⁵ uitdrukkelijk laten weten grote bezwaren te hebben tegen de inhoud van dit deel van het wetsvoorstel. Zelfs het Fonds Slachtofferhulp⁶ heeft zijn twijfels geuit over de vraag of de voorgestelde regeling een oplossing kan bieden voor de problemen die de minister aanvoert ter onderbouwing van de noodzaak tot wijziging. Deze gang van zaken is illustratief voor veel wetten die de laatste jaren in het strafrecht zijn voorgesteld en gewijzigd: politici 'claimen' dat er een probleem is dat wordt veroorzaakt door het strafrechtelijke systeem en dat de samenleving roept om actie in de vorm van aanpassing van dat systeem. De oplossing die dan al snel wordt gekozen, is wijziging van

-
- 1 Prof. mr. drs. P.M. Schuyt is Hoogleraar Sanctierecht en Straftoemeting aan de Universiteit Leiden en redacteur van dit blad.
 - 2 Zie: 'Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling', op 1 mei 2018 in consultatie gebracht via internet: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/01/wetsvoorstel-detentiefasering-en-voorwaardelijke-invrijheidstelling.
 - 3 Zie hierover: P.C. Vegter, 'Voorwaardelijk in vrijheid met vertrouwen in de toekomst?', *Sancties* 2018/4 (p. 34-38).
 - 4 Wetgevingsadvies Raad voor de rechtspraak 2018/18: "De Raad beveelt met klem aan de onderdelen van het Wetsvoorstel die betrekking hebben op de v.i.-regeling te heroverwegen en bij een nadere uitwerking daarvan de uitkomsten van voornoemd evaluatieonderzoek te betrekken."
 - 5 De NOvA komt tot de volgende conclusie: "Geadviseerd wordt het wetsvoorstel in te trekken. Het voorstel is gestoeld op enkele verkeerde basisveronderstellingen. Het wetsvoorstel zal leiden tot rechtsonzekerheid bij de veroordeelde en een mogelijk groter risico voor de samenleving wanneer meer mensen zonder overgangperiode terugkeren in de samenleving. Ook is het voorstel mogelijk discriminerend, zijn er onvoldoende rechtsbeschermende waarborgen en zijn de (organisatorische, praktische en mogelijk ongewenste) gevolgen onvoldoende doordacht. Zie: 'Consultatie wetsvoorstel detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling', Wetgevingsadvies Nederlandse Orde van Advocaten van 11 juni 2018.
 - 6 Advies d.d. 12 juni 2018 van het Fonds Slachtofferhulp t.a.v. het Conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling.

het betreffende deel van het strafrecht.⁷ Kenmerkend hierbij is dat in de politieke discussie een bepaald beeld wordt geschapen, maar dat het niet altijd duidelijk is waarop dat beeld is gebaseerd, laat staan of dat beeld overeenkomt met de werkelijkheid of dat het slechts een 'gewenst' beeld is, dat moet dienen als argument om de wet aan te passen. Ook in het geval van de voorgestelde wijziging van de v.i.-regeling is het de vraag of het beeld dat de minister schetst over de uitwerking van deze regeling – en dat hij gebruikt als legitimatie om de regeling aan te passen – overeenkomt met de werkelijkheid. Gelukkig heeft de voorganger van de huidige minister opdracht gegeven om die werkelijkheid in kaart te brengen. Deze opdracht, uitgevoerd door een groot aantal onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam, heeft geresulteerd in het rapport *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*.⁸ Dit rapport maakt het mogelijk om het beeld dat de minister schetst in het wetsvoorstel, te 'toetsen' aan de (in het rapport beschreven) werkelijkheid. Daarmee kan een gefundeerd oordeel worden gegeven over het nut en de noodzaak van de voorgestelde regeling. Hiertoe wordt in de volgende twee paragrafen eerst ingegaan op het wetsvoorstel (§2) en de resultaten uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam (§3). Op basis van beide beschrijvingen wordt in §4 de vraag beantwoord hoe het beeld en de werkelijkheid zich tot elkaar verhouden en wat dat betekent voor de waardering van de voorgestelde wijziging van de regeling van de v.i.

2. Het conceptwetsvoorstel inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling: het beeld

In de regeling zoals deze op 1 mei 2018 door de minister werd gepresenteerd, wordt de v.i. op twee principiële punten gewijzigd: 1) de verantwoordelijkheid voor het verlenen, uitstellen, achterwege laten en herroepen van de v.i. en 2) de duur van de tijd dat de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid kan worden gesteld. Voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor het verlenen, uitstellen, achterwege laten en herroepen van de v.i. geldt dat in de huidige regeling iedere gedetineerde het recht heeft om vervroegd in vrijheid te worden gesteld. Dit recht kan hem worden ontnomen of de v.i. kan worden uitgesteld, beide op vordering van het OM. Het is de rechter die hierover beslist op basis van in de wet vastgelegde gronden. In de voorgestelde regeling wordt v.i. wordt niet langer automatisch verleend. Het recht op v.i. wordt gewijzigd in een beslissing die ten aanzien van iedere individuele gedetineerde moet worden genomen: komt hij in aanmerking voor v.i. of niet. Deze beslissing wordt niet genomen door de rechter, maar komt onder de verantwoordelijkheid van het OM te vallen. Dit is een belangrijke wijziging in verantwoordelijkheidsverdeling, die ook doorwerkt in de advisering van organisaties als DJI en de reclassering. Waar zij nu, met het OM, in uitzonderingsgevallen adviseren aan de rechter dat de v.i. moet worden uitgesteld of zelfs achterwege moet worden gelaten, zal het advies in de toekomst worden gericht aan het OM en betrekking hebben op de vraag of er überhaupt v.i. verleend moet worden. Dezelfde wijziging in verantwoordelijke autoriteit is te zien in de situatie waarin de in vrijheid gestelde veroordeelde zich niet aan de voorwaarden houdt. In de huidige regeling kan de rechter commissaris in een dergelijke situatie, op vordering van het OM, overgaan tot schorsing van de v.i. Vervolgens kan de rechter gelasten dat de v.i. wordt herroepen en het restant van de gevangenisstraf (of een deel daarvan) alsnog moet worden ondergaan. Het is in beide gevallen een *rechter* die oordeelt over de hernieuwde vrijheidsbeneming van

7 Zie hierover: P.M. Schuyt, 'Wetgeving in een dramademocratie', *Sancties* 2007, p. 205.

8 J. uit Beijerse e.a., *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Den Haag: Boom juridisch, 2018.

de voorwaardelijk in vrijheid gestelde. In de voorgestelde regeling kan het OM zelfstandig de v.i. herroepen, indien het van oordeel is dat de veroordeelde een van de voorwaarden heeft overtreden.

Een tweede belangrijke wijziging is de duur van de tijd dat de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid kan worden gesteld. Op dit moment geldt dat deze periode wordt bepaald door de lengte van de opgelegde gevangenisstraf: bij straffen langer dan twee jaar wordt de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid gesteld wanneer hij twee derde van zijn straf heeft ondergaan (artikel 15, tweede lid Sr). De duur van de v.i. is dan dus gelijk aan een derde van de opgelegde straf. Dit geldt ook voor de proeftijd waarin de veroordeelde zich aan de opgelegde voorwaarden moet houden: deze is in beginsel gelijk aan de periode waarover de v.i. wordt verleend (artikel 15c, tweede lid Sr).⁹ In de voorgestelde regeling blijft v.i. na twee derde van de straf gehandhaafd, maar wordt de v.i. gemaximeerd op twee jaar. Bij straffen van meer dan zes jaar zal de periode waarin de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid is gesteld dus (veel) minder zijn dan een derde van de totale straf. Het voorgestelde artikel 15, eerste lid, sub b Sr, dat deze duur regelt, is op dit punt enigszins misleidend geformuleerd. Volgens dit artikel kan v.i. worden verleend “aan de veroordeelde tot tijdelijke gevangenisstraf van meer dan twee jaren wanneer hij twee derde gedeelte daarvan heeft ondergaan, met dien verstande dat de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, niet langer kan zijn dan twee jaren.” Een voorbeeldberekening in de Memorie van Toelichting maakt duidelijk dat een maximale v.i. van twee jaar betekent dat in gevallen waarin een straf van zes jaar of meer is opgelegd de v.i. in feite niet na twee derde van de straf mogelijk wordt, maar na een periode die gelijk is aan de totale straf min twee jaar. In de voorgestelde regeling wordt de relatieve koppeling tussen de duur van de opgelegde straf (waarin mede de ernst van het begane feit wordt weerspiegeld) en de duur van de v.i. dus geheel losgelaten in gevallen waarin een gevangenisstraf van zes jaar of meer is opgelegd en er dus sprake is van ernstige delicten.

Concreet betekent dit het volgende. Onder de huidige regeling wordt iemand die tot dertig jaar gevangenisstraf is veroordeeld, na twintig jaar (twee derde van de straf) voorwaardelijk in vrijheid gesteld, waarna hij zich gedurende het overige (derde) gedeelte van de straf zal moeten houden aan de gestelde voorwaarden. Dat gebeurt automatisch. Het ‘maatwerk’ dat in dit geval wordt geleverd is het bepalen van eventuele bijzondere voorwaarden die naast de algemene voorwaarden worden opgelegd. Onder de voorgestelde regeling zou dezelfde persoon na 28 jaar (30-2 jaar) voorwaardelijk in vrijheid *kunnen* worden gesteld. Of dat daadwerkelijk gebeurt en zo ja, onder welke voorwaarden, bepaalt het OM. Bij een positieve v.i.-beslissing zal de proeftijd waarin hij zich aan de voorwaarden moet houden, maximaal twee jaar zijn.

Deze wijzigingen worden volgens de Memorie van Toelichting gelegitimeerd door het feit dat de huidige v.i.-regeling slecht aansluit bij een aantal uitgangspunten. Zo wordt de wijziging in het al dan niet van rechtswege verlenen van v.i. als volgt onderbouwd:

“Een belangrijke wijziging die de regering voorstelt is om in de v.i.-regeling meer dan nu het geval is tot uitdrukking te brengen dat v.i. in het teken staat van de inzet en bereidheid van de gedetineerde om verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen toekomst. Voorwaardelijke invrijheidstelling mag geen vanzelfsprekendheid zijn, maar kan slechts aan de orde zijn als een veroordeelde aan de criteria voor het verlenen van v.i. voldoet.”¹⁰

9 In bepaalde gevallen kan deze proeftijd steeds met maximaal twee jaar worden verlengd, zie artikel 15c, derde lid Sr.

10 Memorie van Toelichting, p. 14.

In plaats van een *recht* wordt de voorwaardelijke vrijheid een *gunst*, die de veroordeelde moet verdienen. Of hij het verdient om voorwaardelijk vrij te komen, moet ten aanzien van iedere gedetineerde afzonderlijk worden beoordeeld, waarbij overigens niet alleen naar zijn eigen gedrag wordt gekeken. Volgens de Memorie van Toelichting moet daarnaast ook uitdrukkelijk worden gelet op de belangen van slachtoffers en eventuele aan de invrijheidstelling klevende risico's.

Voor wat betreft het loslaten van de relatieve verhouding tussen strafduur en duur van de proeftijd na v.i. wordt in de Memorie van Toelichting uitdrukkelijk aangeknoopt bij de 'kwaal' waaraan de v.i. altijd heeft geleden: het onbegrip in de samenleving dat iemand een straf die hem is opgelegd niet geheel in de gevangenis hoeft te ondergaan:

"Hoewel aangenomen mag worden dat de rechter bij het vaststellen van de hoogte van de straf hier rekening mee houdt, is moeilijk uit te leggen aan de maatschappij in het algemeen en aan slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder dat iemand die is veroordeeld voor een ernstig misdrijf een aanmerkelijk gedeelte van zijn vrijheidsstraf, dat kan oplopen tot tien jaar, niet in een gevangenis ondergaat. De strafexecutie waarbij een groter deel van een langdurige gevangenisstraf daadwerkelijk in de gevangenis wordt doorgebracht, draagt bij aan de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk stelsel. Daar komt bij dat [...] voor het realiseren van de doelstellingen van de voorwaardelijke invrijheidstelling de thans mogelijke lange v.i.-periodes ook niet nodig zijn. Voor de gecontroleerde terugkeer in de samenleving, waarbij duidelijkheid kan ontstaan hoe de veroordeelde met zijn herwonnen vrijheid omgaat, volstaat een periode van twee jaar."¹¹

Dit alles ziet er op papier wellicht plausibel uit, zeker in combinatie met het beeld dat de minister over de v.i. heeft geschapen bij de lancering van zijn plannen met deze regeling. Het is echter de vraag of de problemen die door de minister zijn opgeworpen als rechtvaardiging voor de ingrijpende systeemwijziging daadwerkelijk bestaan en zo ja, of de voorgestelde regeling de manier is om ze op te lossen.

3. De praktijk van de v.i.: de werkelijkheid

Reeds voordat het regeerakkoord was gesloten, startte aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, in opdracht van (toen nog) het ministerie van Veiligheid en Justitie, een onderzoek naar het antwoord op de vraag 'of het wettelijk stelsel en de praktijk omtrent de uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling afdoende adequaat zijn ingericht om met voorwaarden gedrag van justitiabelen te beïnvloeden ten behoeve van de re-integratie en het voorkomen van delicten'.¹² Naast een onderzoek naar de doelstellingen, het wettelijk toepassingsbereik en -kader op basis van wetsgeschiedenis, beleidsnota's en literatuur en een beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de organisaties die bij het uitvoeren van de vi-regeling betrokken zijn, is ook de praktijk van de v.i. in kaart gebracht. Daarvoor werd gebruik gemaakt van interne data en bronnen van (overheids)instanties die een rol spelen bij de (uitvoering) van de v.i., zoals de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVvi), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de reclasseringsorganisaties. Daarnaast werd gebruikgemaakt van kwalitatieve data, in de vorm van interviews met respondenten uit het OM/CVvi, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), reclasseringsorganisaties, het CJIB, de zittende magistratuur en de advocatuur.¹³

11 Memorie van Toelichting, p. 16.

12 J. uit Beijerse e.a., *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Den Haag: Boom juridisch, 2018, p. 20.

13 Idem, p. 21-27.

De onderzoekers komen tot de conclusie dat de wetgever destijds heeft gekozen voor een stelsel waarin v.i. wordt verleend, *tenzij* er – door een rechter vast te stellen – redenen zijn om de v.i. uit te stellen of achterwege te laten. Uitgangspunt is het maatwerk dat wordt geleverd ten aanzien van iedere individuele veroordeelde bij het bepalen van eventuele bijzondere voorwaarden die worden verbonden aan de v.i.: het gaat steeds om een *individuele* afweging, ook waar het gaat om het uitstellen, achterwege laten of herroepen van de v.i.¹⁴ De ‘v.i., tenzij-aanpak’ resulteert in een praktijk waarin 86-90% van de veroordeelden die voor v.i. in aanmerking komen daadwerkelijk voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld. Toch is er volgens de onderzoekers geen sprake van een automatische toepassing: in ieder afzonderlijk geval wordt op basis van informatie uit verschillende bronnen beoordeeld of de v.i. moet worden toegepast en zo ja, of en welke bijzondere voorwaarden daaraan moeten worden verbonden. Dit is volgens de onderzoekers geheel in lijn met de bedoeling van de wetgever: maatwerk, teneinde recidive te voorkomen.¹⁵ Dat maatwerk wordt geleverd door een praktijk die “een intensieve, frequente en gedifferentieerde toepassing van bijzondere voorwaarden [laat] zien” en waarin het aantal gevallen waarin bijzondere voorwaarden worden opgelegd, in 2016 is opgelopen tot 70%.¹⁶ Ook over de praktijk in die gevallen dat de v.i. niet loopt zoals verwacht en de veroordeelde een of meer voorwaarden overtreedt, zijn de onderzoekers positief, mede op basis van de bevinding dat de samenwerking tussen de instanties die in dat geval moeten samenwerken, zoals het CVvI en de reclasseringsorganisaties, goed is. De onderzoekers concluderen dat het niet naleven van de voorwaarden in veel gevallen wel degelijk consequenties heeft, al zijn die niet altijd gelegen in het direct vorderen van herroeping van de v.i. Door gebruik te maken van andere reacties op overtreding van voorwaarden, zoals het geven van een waarschuwing, wordt de speciale preventie en re-integratie in bepaalde gevallen beter gediend dan door het rücksichtslos vorderen van herroeping. Overigens stijgt het aantal vorderingen tot herroeping gestaag, evenals het aantal (gedeeltelijk) toegewezen vorderingen.¹⁷ Om gedragsbeïnvloeding te bewerkstelligen en daarmee de veroordeelde te weerhouden opnieuw strafbare feiten te begaan en/of contact tussen veroordeelde en slachtoffer te voorkomen, worden regelmatig bijzondere voorwaarden gesteld aan de v.i.¹⁸ De periode waarin de veroordeelde zich aan deze voorwaarden moet houden, kan sinds 2018 bij bepaalde categorieën veroordeelden telkens en ongemaximeerd worden verlengd. De (soms langdurige) dreiging dat het restant van de gevangenisstraf alsnog kan worden tenuitvoergelegd, versterkt de kans op naleving van de gestelde voorwaarden gedurende die, soms lange, periode waarin de veroordeelde als het ware onder verscherpt toezicht staat.

Kort samengevat concluderen de onderzoekers dat “de wettelijke regeling naar huidige maatstaven adequaat [is] ingericht met het oog op re-integratie en speciale preventie. De wettelijke regeling voorziet in de mogelijkheid van een individuele afweging en daarmee van maatwerk. Zo wordt zij in de praktijk ook toegepast”.¹⁹ Daarnaast blijkt uit het onderzoek “dat de wettelijke mogelijkheden van uitstel en achterwege blijven van de v.i. in de praktijk uitdrukkelijk worden ingezet met het oog op re-integratie en speciale preventie, waarbij ernaar wordt gestreefd maatwerk te leveren.”²⁰

14 Idem, p. 149.

15 Idem, p. 149-150.

16 Idem, p. 150.

17 In 2016 werd 74% van het aantal vorderingen tot herroeping van de v.i. (gedeeltelijk) toegewezen: J. uit Beijerse e.a., *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Den Haag: Boom juridisch, 2018, p. 151.

18 Idem, p. 151.

19 Idem, p. 152.

20 Idem, p. 152.

Naast deze conclusie dragen de onderzoekers enkele punten aan waarop de wettelijke regeling zou kunnen worden verbeterd. Zo vragen zij aandacht voor de situatie waarin de (fictieve) v.i. datum wordt bereikt, terwijl de uitspraak waarbij de straf is opgelegd nog niet onherroepelijk is. Onder de huidige regeling is het in die gevallen niet mogelijk om bijzondere voorwaarden te stellen aan de v.i. De onderzoekers doen de aanbeveling om op dit punt aansluiting te zoeken bij de regeling van de voorwaardelijke straffen, bijvoorbeeld op het punt van dadelijke uitvoerbaarheid van bijzondere voorwaarden en toezicht. Overigens bevelen de onderzoekers aan sowieso meer aandacht te besteden aan de onderlinge verhouding en overeenkomstige doelstellingen van de voorwaardelijke veroordeling en v.i., bijvoorbeeld door toepassing van de v.i. niet langer uit te sluiten bij een (deels) voorwaardelijke veroordeling.²¹ Tot slot vragen de onderzoekers aandacht voor de verhouding van de v.i. tot de detentiefasering. Zowel de v.i. als de detentiefasering dienen immers hetzelfde doel: de terugkeer van de veroordeelde in de samenleving zo goed mogelijk voor te bereiden, ook met het oog op de bescherming van de samenleving tegen de recidiverende veroordeelde.²² Met name verworven vrijheden – of juist het verliezen daarvan – en behandelingen binnen hetzij de v.i. hetzij detentiefasering, zouden beter op elkaar moeten worden afgestemd.

4. Het beeld versus de werkelijkheid

Als we het beeld dat de minister schetst en de werkelijkheid die uit het rapport naar voren komt met elkaar vergelijken, is het allereerst goed om te kunnen vaststellen dat zowel uit de Memorie van Toelichting als uit de bevindingen van de opstellers van het onderzoeksrapport blijkt dat het doel dat de wetgever beoogt met de v.i. niet wezenlijk is veranderd: de v.i. wordt ingezet om bij te dragen aan de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving en vermindering van de kans op recidive.²³ Daaraan worden in het wetsvoorstel twee extra doelen toegevoegd: de v.i. moet zo worden ingericht dat de regeling ook recht doet aan het karakter van de vrijheidsstraf (inclusief vergelding en herstel van de rechtsorde)²⁴ én aan de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk stelsel.²⁵ Het is, met de kennis uit het onderzoeksrapport, oprecht de vraag of het voor het behalen van deze doelen noodzakelijk en wenselijk is om de v.i.-regeling zodanig ingrijpend te wijzigen. Is het werkelijk nodig dat de v.i. niet meer van rechtswege wordt toegekend, dat het OM beslist óf v.i. wordt verleend en dat de duur in het geval van gevangenisstraffen van zes jaar of meer wordt gemaximeerd op twee jaar? Voor wat betreft de vraag of deze wijzigingen noodzakelijk zijn in het kader van de optimale voorbereiding van de veroordeelde op zijn terugkeer in de samenleving, kan onverkort worden verwezen naar de hierboven weergegeven conclusie uit het rapport: die noodzaak is er niet. Ook voor wat betreft de wens om de v.i. zodanig in te richten dat daarmee voldoende recht wordt gedaan aan het karakter van de gevangenisstraf, inclusief vergelding en herstel van de rechtsorde, is het de vraag of dit een doelstelling is waar de voorgestelde v.i.-regeling aan bijdraagt. Sterker nog, het is de vraag of de v.i. het juiste instrument is om dit doel te behalen. Recht doen aan het karakter van de gevangenisstraf in het perspectief van vergelding en herstel van de rechtsorde is mijns inziens een doel dat veeleer past bij de vraag welke *straf* moet worden opgelegd en hoe lang die straf moet duren; een vraag die moet worden beantwoord door de strafopleggende rechter en niet

21 Idem, p. 153.

22 Idem, p. 153.

23 Memorie van Toelichting, p. 3.

24 Idem, p. 3.

25 Idem, p. 16.

door de uitvoeringsinstantie. Uiteraard moet de strafopleggende rechter tot op zekere hoogte weten hoe de door hem geformuleerde straf uiteindelijk wordt tenuitvoergelegd, om te kunnen bepalen welke straf passend is, mede met het oog op vergelding en herstel van de rechtsorde. Een heldere en eenduidige v.i. regeling helpt hem daarbij, zodat hij een berekening kan maken van wat het verschil is tussen de bruto opgelegde en netto uit te zitten straf. Een v.i.-regeling waarin het ongewis is of en wanneer iemand daadwerkelijk voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, werkt wat dat betreft eerder negatief dan positief op de vraag of de daadwerkelijke tijd die iemand in onvrijheid doorbrengt in overeenstemming is met het karakter van de gevangenisstraf en proportioneel is aan de mate van gewenste vergelding. Dit geldt temeer in een stelsel waar die invrijheidstelling afhankelijk is van vele factoren die zeker niet alle vallen binnen de beïnvloedingssfeer van de veroordeelde. In het verlengde hiervan moet ook de verschuiving van verantwoordelijkheid over de vraag of v.i. moet worden verleend naar het OM eerder als zorgelijk dan als wenselijk worden gekwalificeerd. Als het OM gaat beoordelen of de veroordeelde voldoende inzet heeft getoond en zelf voldoende verantwoordelijkheid neemt voor zijn eigen toekomst, als de v.i. een daarvan afhankelijke gunst wordt in plaats van een recht, is het niet vanzelfsprekend dat voldoende recht wordt gedaan aan het karakter van de opgelegde gevangenisstraf. Met een grotere invloed van het slachtoffer en de mogelijk politieke invloed op het OM én de wijze waarop de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen wordt ingericht, is het zeker niet ondenkbaar dat het achterwege laten van de v.i. in bepaalde gevallen juist geen recht doet aan het karakter van de gevangenisstraf en de wijze van tenuitvoerlegging leidt tot een straf die niet langer proportioneel is aan de mate van vergelding en herstel van de rechtsorde.

Zoals hierboven aangegeven, wordt het maximeren van de v.i. tot twee jaar onderbouwd met de stelling dat dit bijdraagt aan de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk stelsel en dat het voor het realiseren van de doelstellingen van de v.i. niet nodig is om deze langer dan twee jaar te laten duren. In de Memorie van Toelichting, maar ook in de talloze media waarin de minister zijn plannen etaleerde, wordt met grote stelligheid gezegd:

“Voor de gecontroleerde terugkeer in de samenleving, waarbij duidelijkheid kan ontstaan hoe de veroordeelde met zijn herwonnen vrijheid omgaat, volstaat een periode van twee jaar.”

Het is tot op heden onduidelijk waarop deze aanname is gebaseerd. Dit beeld wordt niet bevestigd in het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarin wordt immers geconcludeerd dat de huidige praktijk, met in sommige gevallen een periode van v.i. die (veel) langer is dan twee jaar, in positieve zin bijdraagt aan de succesvolle re-integratie van de veroordeelde en het voorkomen van recidive. Bovendien uiten de onderzoekers hun (terechte) zorgen dat een relatief korte v.i. in het geval van lange gevangenisstraffen calculerend gedrag uitlokt, in die zin dat veroordeelden liever de gehele straf uitzitten dan dat ze, in het kader van de v.i., zich moeten houden aan (bijzondere) voorwaarden en onder toezicht komen te staan.²⁶ Daarmee blijft ‘de geloofwaardigheid van het strafrechtelijke stelsel’ over als enige reden om de verkorting van de v.i. periode te rechtvaardigen. En het klinkt aantrekkelijk: de duur van de straf die wordt opgelegd is min of meer gelijk aan de tijd die de veroordeelde in de gevangenis doorbrengt. Maar is dat voldoende rechtvaardiging, als dat wordt afgezet tegen de gevaren van een minder goede mogelijkheid om onder begeleiding terug te keren in de samenleving en van calculerende veroordeelden die deze

26 J. uit Beijerse e.a., *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Den Haag: Boom juridisch, 2018, p. 152.

begeleiding trachten te omzeilen? Is wijziging van de huidige v.i. regeling, waarin de veroordeelde na twee derde voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld en de duur van de v.i. periode altijd gerelateerd is aan de duur van de gevangenisstraf, de juiste manier om de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk stelsel te verhogen? Mijns inziens probeert de minister hiermee een probleem op te lossen dat niet zozeer wordt veroorzaakt door de duur van de periode waarin iemand voorwaardelijk in vrijheid is gesteld, maar door onbekendheid met de doelen van de v.i. en de wijze waarop de v.i. onderdeel is van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf als geheel.²⁷ Verhoging van de geloofwaardigheid kan daarom eerder wordt bereikt door betere communicatie en uitleg van de v.i. als integraal onderdeel van de voorbereiding van de veroordeelde op zijn terugkeer in de samenleving; als fase van begeleid en onder toezicht steeds meer vrijheden krijgen. Daarvoor is een ingrijpende stelselwijziging nodig noch nuttig.²⁸

5. Conclusie

Over het voornemen om tot een wijziging van de v.i. te komen, concludeerde Vegter in dit tijdschrift reeds:

“Het regeerakkoord is op dit punt ondoordacht en het verder denken over v.i. vraagt nog aanzienlijke inspanningen opdat indien dat wenselijk wordt geacht een voorstel op tafel komt waarbij voldoende duidelijk is waarop het is gebaseerd. In dit verband lijkt het verstandig om vooralsnog pas op de plaats te maken en de uitkomsten van het al genoemde onderzoek van de EUR af te wachten.”²⁹

Het is jammer dat de minister dit advies niet ter harte heeft genomen. Hij heeft duidelijk haast, gezien de snelheid waarmee het wetsvoorstel is voorbereid en de korte termijn die aan de betrokken organisaties werd gegund om met een advies te komen.³⁰ Daar ligt ongetwijfeld een politiek georiënteerde dadendrang aan ten grondslag. Maar haastige spoed blijkt ook hier niet goed. De ondoordachte en slecht beargumenteerde regeling zoals deze nu wordt voorgesteld zal juist voor meer onbegrip en daarmee voor meer onvrede zorgen dan de huidige regeling. Het moge duidelijk zijn dat wijziging van de huidige regeling op de wijze zoals door de minister nu wordt voorgesteld, niet nodig is voor het realiseren van een v.i. die bijdraagt aan een zinnige voorbereiding op terugkeer in de samenleving en een succesvolle re-integratie. Voor wat betreft het recht doen aan het vergeldende karakter van de gevangenisstraf en herstel van de rechtsorde, is de v.i. niet het juiste instrument. En voor de geloofwaardigheid van de opgelegde straf doet het nieuwe systeem eerder kwaad dan goed.

27 Nog los van de vraag of de werkelijke onvrede met de bestraffing in Nederland waaraan de minister zo graag refereert niet veeleer samenhangt met de wijze van bestraffing en de uitleg daarvan, in plaats van de wijze waarop de straf wordt uitgevoerd.

28 In deze zin biedt het onderdeel van het wetsvoorstel over betere afstemming tussen de v.i. en detentiefasering hoop. Het wetsvoorstel voorziet in wijzigingen die dit deel van de tenuitvoerlegging en de v.i. beter en logischer op elkaar laten aansluiten, zeker waar het de inzet van penitentiaire programma's betreft. Zo wordt voorgesteld om het penitentiair programma en de voorwaardelijke invrijheidstelling niet langer in elkaars verlengde te laten bestaan, maar de regelingen complementair aan elkaar te maken door ze van toepassing te verklaren op verschillende groepen gedetineerden.

29 P.C. Vegter, 'Voorwaardelijk in vrijheid met vertrouwen in de toekomst?', *Sancties* 2018/4 (p. 34-38).

30 De NOV maakt hier uitdrukkelijk melding van in het advies, zie: 'Consultatie wetsvoorstel detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling', Wetgevingsadvies Nederlandse Orde van Advocaten van 11 juni 2018.

Maar misschien kan het tij nog worden gekeerd, want gelukkig is het wetsvoorstel zoals het in mei werd gepresenteerd slechts een *conceptwetsvoorstel*, dat iedereen de kans geeft om 'mee te denken' voordat het een definitief wetsvoorstel wordt. Het is te hopen dat bij het vaststellen van het definitieve wetsvoorstel meer oog is voor de realiteit van de v.i., zowel voor wat betreft de huidige praktijk als voor hetgeen door middel van een v.i. kan worden bewerkstelligd. Ik hoop dan ook van harte dat de minister bij het opstellen van het definitieve voorstel alsnog gebruik maakt van de schat aan (empirische) informatie over de praktijk die hem met het onderzoeksrapport in de schoot is geworpen. En wellicht brengt hem dat tot dezelfde conclusie als de opstellers van het onderzoeksrapport en dit artikel: voor het behalen van de door de minister beoogde doelen is de nieuw voorgestelde regeling noodzakelijk noch gewenst. Juist omdat het hier gaat om een regeling in het hart van het sanctierecht, een regeling die zo cruciaal is, ook voor het beeld dat 'de buitenwacht' krijgt van het strafrecht en de werking daarvan. En wie weet komt de minister hiermee tot het inzicht dat het deel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de v.i. zelfs geheel kan worden geschrapt. Want met de v.i.-regeling zoals deze nu wordt voorgesteld zullen de door de minister benoemde doelen in ieder geval niet worden bereikt, zij zullen niets anders blijven dan een politiek gedreven luchtspiegeling.