

**De praktijk van de
voorwaardelijke invrijheidstelling
in relatie tot speciale preventie en re-integratie**

mr.dr. J. uit Beijerse, mr.dr. S. Struijk,
prof.mr. F.W. Bleichrodt, mr. S.R. Bakker,
mr. B.A. Salverda en prof.mr. P.A.M. Mevis

m.m.v. A.T.C. Castermans en C.L. van der Vis

**Erasmus
School of
Law**



Erasmus Universiteit Rotterdam
mei 2018

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	7
Afkortingen	13
1 Inleiding	15
1.1 <i>Inleiding en achtergrond van het onderzoek</i>	15
1.2 <i>Onderzoeksvragen en opzet</i>	18
1.3 <i>Leeswijzer</i>	24
2 Het wettelijk kader van de v.i.	27
2.1 <i>Inleiding</i>	27
2.2 <i>De wettelijke doelstellingen van de v.i.</i>	27
2.3 <i>Het wettelijk toepassingsbereik van de v.i.</i>	29
2.4 <i>Het wettelijk toepassingskader van de v.i.</i>	31
2.4.1 <i>Verlening van de v.i. en de duur</i>	31
2.4.2 <i>Uitstel of achterwege blijven van de v.i.</i>	35
2.4.3 <i>Inhoud van de v.i.: algemene en bijzondere voorwaarden</i>	37
2.4.4 <i>Herroeping en schorsing van de v.i.</i>	41
3 De bij het v.i.-proces betrokken organisaties	47
3.1 <i>Inleiding</i>	47
3.2 <i>Bronnen</i>	47
3.3 <i>Taken en verantwoordelijkheden van de bij het v.i.-proces betrokken organisaties</i>	49
3.3.1 <i>Het Openbaar Ministerie</i>	50
3.3.2 <i>Het Centraal Justitieel Incassobureau</i>	53
3.3.3 <i>De Dienst Justitiële Inrichtingen</i>	54
3.3.4 <i>3RO</i>	55
3.3.5 <i>De zittende magistratuur</i>	58
3.3.6 <i>Politie</i>	59
3.3.7 <i>Justitiële Informatiedienst</i>	60
3.3.8 <i>Overzicht activiteiten, actoren en beroepsmogelijkheden</i>	60
3.4 <i>Praktische samenwerking tussen de bij het v.i.-proces betrokken organisaties</i>	62
3.5 <i>Samenvattende bevindingen</i>	63
4 Het v.i.-proces: cijfers en ervaringen	65
4.1 <i>Inleiding</i>	65
4.2 <i>Standaard individuele advisering</i>	65
4.2.1 <i>Enkele algemene cijfers over het v.i.-proces</i>	66
4.2.2 <i>Advies van de Reclassering</i>	68
4.2.3 <i>Advies van de directeur van de PI</i>	70
4.2.4 <i>Advies van het lokale OM</i>	71
4.2.5 <i>Onderlinge afstemming en contact over de adviezen</i>	71

4.3	<i>Uitstel en achterwege blijven van de v.i.</i>	73
4.3.1	De vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i.	73
4.3.2	De rechterlijke beoordeling van de vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i.	74
4.4	<i>Verlening van de v.i., bijzondere voorwaarden en het toezicht</i>	76
4.4.1	Geadviseerde bijzondere voorwaarden	77
4.4.2	Gestelde voorwaarden	80
4.4.3	Wijziging van voorwaarden, waarschuwingsgesprekken en verlenging van de proeftijd	84
4.4.4	Overtreding van voorwaarden	86
4.5	<i>Herroeping van de v.i.</i>	88
4.5.1	Advies tot herroeping van de v.i.	89
4.5.2	De vorderingen tot herroeping van de v.i.	89
4.5.3	De rechterlijke beoordeling van de vordering tot herroeping van de v.i.	90
4.6	<i>Schorsing van de v.i.</i>	95
4.6.1	De vorderingen tot schorsing van de v.i.	95
4.6.2	De rechterlijke beoordeling van de vordering tot schorsing van de v.i.	97
4.7	<i>Ervaren knelpunten in het v.i.-proces</i>	99
4.7.1	De uitsluiting van de v.i. bij de voorwaardelijke gevangenisstraf	100
4.7.2	Gebrek aan specialisatie bij parketten en rechtbanken	101
4.7.3	De rol van de rechter in het wijzigen van bijzondere voorwaarden	104
4.7.4	Uitwisseling van informatie over veiligheidsrisico's	105
4.8	<i>Bevindingen ten aanzien van het v.i.-proces</i>	106
5	De v.i. in relatie tot speciale preventie en re-integratie	111
5.1	<i>Inleiding</i>	111
5.2	<i>Uitstel en achterwege blijven van de v.i. in relatie tot de beoogde doelen</i>	112
5.2.1	Het motiveren om alsnog mee te werken aan toezicht en begeleiding	113
5.2.2	Uitstel als laatste waarschuwing bij onttrekking en veroordeling tijdens detentie	115
5.2.3	Uitstel om de noodzakelijke condities voor re-integratie te realiseren	116
5.2.4	Achterwege blijven van de v.i.	117
5.3	<i>De gestelde voorwaarden in geding in relatie tot de beoogde doelen</i>	119
5.4	<i>Verlenging van de proeftijd van de v.i. in relatie tot de beoogde doelen</i>	122
5.4.1	Het afmaken van een ingezette gedragsinterventie of behandeling	124
5.4.2	Tijd voor het tot stand brengen van de begeleiding en realiseren van voorwaarden	125
5.4.3	Samenloop met andere instrumenten tot gedragsbeïnvloeding	128
5.4.4	Geen verlenging van de proeftijd ondanks de niet behaalde doelen	130
5.5	<i>Schorsing en herroeping van de v.i. in relatie tot de beoogde doelen</i>	132
5.5.1	Dreigen met herroeping om de veroordeelde tot medewerking te prikkelen	132
5.5.2	Gedeeltelijke herroeping om de veroordeelde tot medewerking te prikkelen	133

5.5.3	Volledige herroeping vanwege een nieuwe veroordeling	135
5.6	<i>Ervaren knelpunten bij de v.i. in relatie tot de beoogde doelen</i>	138
5.6.1	De afstemming van de v.i. met de detentiefasering en het PP	138
5.6.2	De behandeling van veroordeelden met een psychiatrische problematiek	140
5.6.3	Het bereiken van de fictieve v.i.-datum tijdens de voorlopige hechtenis	143
5.6.4	Verlof tijdens herroeping en het ontbreken van een time-out mogelijkheid	143
5.6.5	Calculerend gedrag, mede in relatie tot de kabinetsplannen	145
5.7	<i>Bevindingen ten aanzien van de v.i. in relatie tot de beoogde doelen</i>	147
6	Conclusies en aanbevelingen	151
6.1	<i>Inleiding</i>	151
6.2	<i>Conclusies</i>	151
6.3	<i>Aanbevelingen</i>	156
	Geraadpleegde bronnen	159
	<i>Literatuur</i>	159
	<i>Wetgeving</i>	162
	<i>Aanwijzingen en uitvoeringsbesluiten</i>	163
	<i>Jurisprudentie</i>	164
	Bijlage 1 Onderzoeksvragen	167
	Bijlage 2 Overzicht tabellen	169
	Bijlage 3 Vragenlijsten interviews	171
	Bijlage 4 Respondenten	177
	Bijlage 5 Begeleidingscommissie	179

SAMENVATTING

In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid is onderzoek gedaan met als doel antwoord te geven op de vraag of het wettelijk stelsel en de praktijk omtrent de uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) afdoende adequaat zijn ingericht om met voorwaarden gedrag van justitiabelen te beïnvloeden ten behoeve van de re-integratie en het voorkomen van delicten. Daarbij waren drie leidende onderzoeksvragen:

- A. Is de wettelijke v.i.-regeling naar huidige maatstaven adequaat ingericht met het oog op re-integratie en speciale preventie?
- B. Is de uitvoeringspraktijk passend ingericht ten aanzien van het verlenen van v.i., het stellen van voorwaarden, het houden van toezicht en het reageren op de schending van de algemene of bijzondere voorwaarden van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde?
- C. Geven de onderzoeksuitkomsten onder A en B dan wel huidige inzichten (zoals Koers en Kansen voor de sanctie-uitvoering) aanleiding om het systeem van de v.i. aan te scherpen en zo ja hoe?

In hoofdstuk 2 zijn de wettelijke doelstellingen, het wettelijke toepassingsbereik en het wettelijke toepassingskader van de v.i. onderzocht op basis van de bestudering van de wettelijke regeling en de wetsgeschiedenis, beleidsnota's en literatuur. Daaruit komt naar voren dat de regeling van de v.i. in 2008 is (her)ingevoerd om een veilige terugkeer van gedetineerde veroordeelden in de samenleving te bevorderen ter vergroting van de maatschappelijke veiligheid en vermindering van recidive. Omdat in een systeem gebaseerd op het uitgangspunt dat een gedetineerde behoudens enkele uitzonderingen *niet* voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld in veel gevallen geen gecontroleerde en geleidelijke overgang zou plaatsvinden van detentie naar vrijheid, werd welbewust gekozen voor het systeem van 'v.i., tenzij'. Zo zouden naar verwachting de doelstellingen van maatschappijbeveiliging, recidivevermindering en gedragsverandering beter kunnen worden bereikt en ook de belangen van het slachtoffer en de samenleving beter kunnen worden gediend. Een cruciaal verschil met de oude regeling is dat de overgang van detentie naar vrijheid gepaard gaat met op de persoon toegesneden voorwaarden, gericht op re-integratie en het voorkomen van recidive. Bij de herziening van de regeling in 2012 is het gebruik van bijzondere, op de veroordeelde toegesneden voorwaarden nog verder gestimuleerd, evenals het reclasseringstoezicht op de naleving van deze voorwaarden. Per 1 januari 2018 is daar het wettelijk instrument van de verlenging van de proeftijd van de v.i. aan

toegevoegd, welke verlenging bij sommige veroordeelden op in de wet genoemde gronden zelfs keer op keer en dus ongelimiteerd kan worden aangewend.

Het is voor de context van de in dit rapport gepresenteerde bevindingen van belang om voor ogen te houden dat het aandeel van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde gedetineerden slechts 2,5% uitmaakt van de totale uitstroom van gedetineerden. Dit heeft te maken met het wettelijk toepassingsbereik van de v.i., waarbij bepaalde categorieën tot gevangenisstraf veroordeelden daarvan zijn uitgesloten. Bijzondere aandacht is in dat kader besteed aan de uitsluiting van de v.i. bij een deels voorwaardelijke gevangenisstraf. Daarvoor is door de wetgever gekozen om te voorkomen dat proeftijden samenvallen, de in beide kaders gestelde bijzondere voorwaarden met elkaar conflicteren en er twee herroepingsprocedures zijn. Het zou aan de rechter zijn om op een juiste en zorgvuldige wijze aandacht te besteden aan de (nieuwe) verhouding tussen de regelingen van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Een ander discussiepunt tijdens de parlementaire behandeling was de mogelijke overlap met het penitentiair programma. Op dit punt heeft de wetgever de v.i. gepositioneerd als het sluitstuk van een traject van detentiefasering waarbij geleidelijk meer vrijheden worden toegekend aan veroordeelden. De v.i. kan dus vooraf zijn gegaan door een penitentiair programma, mocht die in het kader van de detentiefasering zijn toegepast. In hoofdstuk 2 is tot slot nader aandacht besteed aan het wettelijke toepassingskader van de v.i., te weten het verlenen van de v.i. en de duur daarvan, uitstel of achterwege blijven van de v.i., de inhoud van de v.i. en de in dat kader gestelde voorwaarden en de herroeping en schorsing van de v.i.

In hoofdstuk 3 zijn de (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden van elk van de verschillende bij de v.i. betrokken organisaties geduid en toegelicht. Daarbij is speciale aandacht besteed aan de logistieke vormgeving van het v.i.-proces. Of de aan de wettelijke regeling van de v.i. ten grondslag doelstellingen op adequate wijze worden gerealiseerd is immers (mede) afhankelijk van een consequente en correcte uitoefening van taken en verantwoordelijkheden van die bij de v.i. betrokken organisaties en van een adequate samenwerking tussen die organisaties. De belangrijkste rol daarin wordt vervuld door het Openbaar Ministerie, die daarvoor op centraal niveau – bij het ressortsparket in Arnhem – de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.) heeft ingericht. De CVv.i. wordt daarbij geadviseerd door de DJI, de Reclassering en het lokaal OM. De samenwerking tussen de CVv.i. en de Reclassering is intensief, ook gedurende de periode van toezicht, maar ook de andere organisaties weten elkaar te vinden. Er is een ‘Proceskring v.i.’ waarin de CVv.i., de Reclassering, Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), JustID en de politie zes keer per jaar bijeenkomen om op

beleidsniveau te spreken over de samenwerkingsverbanden, de (invulling van de) verantwoordelijkheden en knelpunten in het v.i.-proces. De bevoegdheden van de verantwoordelijke instanties zijn wettelijk vastgelegd, nader geregeld en toegelicht in aanwijzingen en uitvoeringsregelingen. Het aantal protocollen of andere beleidsdocumenten aangaande de concrete invulling van taken en bevoegdheden is relatief beperkt. Diverse bevoegdheden lijken bewust open te zijn vormgegeven met het oog op de aard van het v.i.-proces, dat individuele afwegingen vergt. Zo kan de discretionaire bevoegdheid zodanig worden ingevuld dat maatwerk kan worden geleverd, gericht op re-integratie en speciale preventie van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden. Aan de rechterlijke beslissingen over uitstel of achterwege laten van de v.i., verlenging van de proeftijd van de v.i. of schorsing of herroeping van de v.i. gaat dus een complex logistiek proces vooraf waarin vele organisaties een rol spelen.

In hoofdstuk 4 worden cijfers over en ervaringen met het v.i.-proces in beeld gebracht. Behalve aan publiek toegankelijke data en bronnen zijn de gegevens vooral ontleend aan interne data en bronnen van de bij de v.i. betrokken en voor de uitvoering van de v.i. verantwoordelijke (overheids)instanties. Daarbij is voornamelijk gebruik gemaakt van de cijfers die zijn geleverd op basis het informatiesysteem Robein, dat door de CVv.i. en het CJIB wordt gebruikt, en het informatiesysteem IRIS dat door de Reclassering wordt gebruikt. Daarnaast zijn enkele cijfers ontvangen van DJI en de Raad voor de Rechtspraak. De cijfers worden van context voorzien door de ervaringen van bij het v.i.-proces betrokken geïnterviewde respondenten afkomstig van de CVv.i., DJI, Reclassering, de zittende magistratuur en advocatuur. Uit die interviews komt naar voren dat de CVv.i. de rol van centrale regievoerende instantie stevig ter hand heeft genomen. Voorafgaand aan de beslissing over de verlening van de v.i. of het vorderen van uitstel of achterwege blijven van de v.i., wordt de CVv.i. standaard geadviseerd door de Reclassering en DJI en in een deel van de zaken tevens door het lokale OM. In 86-90% van de bij de CVv.i. aangemelde zaken wordt de v.i. verleend en in bijna driekwart van die zaken worden behalve de algemene ook bijzondere voorwaarden gesteld. De gemiddelde duur van de v.i.-proeftijd bij bijzondere voorwaarden, ligt in de onderzochte jaren (2012-2016) op grofweg anderhalf tot twee jaar. In die jaren was voor bijzondere voorwaarden de duur van de proeftijd gelijk aan de periode waarover v.i. wordt verleend. Nu de proeftijd met ingang van 1 januari 2018 voor alle v.i.-zaken minimaal op één jaar is gesteld en met maximaal twee jaar kan worden verlengd, en in bepaalde zaken zelfs ongelimiteerd kan worden verlengd, zal de gemiddelde duur van de proeftijd naar verwachting aanzienlijk toenemen.

In de zaken waarin een vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. wordt ingediend, wordt om veroordeelden tot het laatste moment de gelegenheid te geven om alsnog mee te werken aan begeleiding, in de praktijk vaak eerst uitstel van de v.i. beproefd – soms zelfs verschillende malen achter elkaar – en pas in laatste instantie het achterwege blijven van de v.i. De respondenten van de CVv.i., DJI, Reclassering en zittende magistratuur zijn eensgezind in de opvatting dat het achterwege blijven van de v.i. de laatste optie moet zijn, omdat dat zou betekenen dat veroordeelden zonder enige begeleiding op vrije voeten komen. Tijdens het reclasseringstoezicht blijkt er een nauw contact te zijn tussen de CVv.i. en de Reclassering over hoe te handelen bij overtredingen van die bijzondere voorwaarden door de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde. De Reclassering adviseert daarbij ook in voorkomende gevallen over een eventuele herroeping van de v.i. of tot verlenging van de proeftijd van de v.i. Wat opvalt, is dat waar het OM de v.i.-zaken bij enkele gespecialiseerde A-G's heeft belegd voor wie het hun dagelijkse werk is, dat niet het geval is bij de zittende magistratuur. Van verschillende zijden wordt voorgesteld om, mede vanwege het evenwicht tussen het OM en de rechter, de vorderingen inzake de v.i., met uitzondering van de vorderingen tot herroeping van de v.i. vanwege het begaan van een nieuw strafbaar feit die samen met dat feit worden behandeld, te laten behandelen door gespecialiseerde kamers die meer specifieke kennis hebben van de strafexecutie.

In hoofdstuk 5 ligt het accent op de vraag of het v.i.-proces in de praktijk adequaat is ingericht met het oog op de doelen van speciale preventie en re-integratie. Hiervoor is gebruik gemaakt van casusposities zoals die uit de gepubliceerde jurisprudentie en de eerste ongepubliceerde uitspraken ten aanzien van de verlenging van de proeftijd van de v.i. naar voren zijn gekomen. Een overkoepelende bevinding is dat zowel de vorderingen tot uitstel en achterwege blijven van de v.i., als die tot schorsing en herroeping van de v.i. als die tot verlenging van de proeftijd van de v.i. in de praktijk worden ingezet om het gedrag van de veroordeelde op de een of andere manier te beïnvloeden. In de jurisprudentie zijn daar vele voorbeelden van te vinden. Zo worden vorderingen tot uitstel van de v.i. in de praktijk toegepast om de veroordeelde die nog in afwachting is van de v.i. en die niet van plan is om mee te werken aan de begeleiding in het kader van de v.i., daar alsnog toe te motiveren of als laatste waarschuwing in het geval de veroordeelde zich tijdens het verlov of de detentiefasering aan de gevangenisstraf onttrekt. Tot slot zijn er diverse voorbeelden waarin is overgegaan tot uitstel van de v.i. om de noodzakelijke condities voor invrijheidstelling te realiseren, zoals een verblijfplaats of behandeling, die ook van belang zijn in het kader van speciale preventie en re-integratie. Achterwege blijven van de v.i. wordt doorgaans ingezet als uitstel van de v.i. er niet toe heeft geleid dat de veroordeelde alsnog gemotiveerd is mee te

werken of op andere wijze laat zien in het geheel niet open te staan voor een traject gericht op speciale preventie en re-integratie. Ook dreigen met herroeping van de v.i. wordt in de praktijk toegepast om de veroordeelde te prikkelen om mee te werken om de beoogde doelen te bereiken. Daarbij worden aanhouding en schorsing van de v.i. wel als breekijzer gebruikt. Ook de gedeeltelijke herroeping van de v.i. wordt in de praktijk met het oog op die doelen ingezet, evenals het nieuwe instrument van verlenging van de proeftijd van de v.i. Zo wordt de verlenging van de proeftijd van de v.i. in de praktijk gevorderd en verleend met het oog op het afronden van een ingezette gedragsinterventie of behandeling waarbij de proeftijd wordt aangepast aan de duur die daarvoor nodig is. Verlenging van de proeftijd van de v.i. vindt in de praktijk ook plaats in gevallen waarin meer tijd nodig is voor het tot stand brengen van de begeleiding en het realiseren van de bijzondere voorwaarden. Het gaat dan vaak om veroordeelden met een lange justitiële geschiedenis bij wie uiteindelijk toch een begeleidingstraject wordt gerealiseerd. Wat daarbij opvalt, is dat een aantal veroordeelden ook zelf aandringt op verlenging van de proeftijd omdat ze menen baat te hebben bij de begeleiding door de Reclassering.

In de praktijk ervaren knelpunten bij de v.i. in relatie tot de beoogde doelen van speciale preventie en re-integratie zijn dat de detentiefasering en het penitentiair programma een voorschot nemen op de v.i. en beide trajecten elkaar kunnen doorkruisen, maar ook dat er een categorie veroordeelden is met een psychiatrische problematiek waarvan men zou wensen dat de behandeling al tijdens detentie zou zijn gestart. Andere genoemde knelpunten behelzen de situatie dat veroordeelden de voorwaarden bij de v.i. kunnen ontlopen door het instellen van hoger beroep en cassatie en dat het mogelijk is dat tijdens een kortdurende herroeping van de v.i., verlof kan worden verleend. Dit laatste zou mogelijk kunnen worden voorkomen door het invoeren van een mogelijkheid tot een kortdurende terugplaatsing, een zogenaamde 'time out' zoals ook bij onder meer de TBS-maatregel mogelijk is. Tot slot wordt van verschillende zijden als belangrijk knelpunt genoemd dat een bepaalde categorie veroordeelden calculerend gedrag vertoont. Daarmee zou rekening zou moeten worden gehouden bij het vormgeven van de plannen die het kabinet heeft met het verkorten van de v.i.-periode. Dergelijke effecten zijn al merkbaar sinds op 1 januari 2018 de mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd van de v.i. werd ingevoerd. Juist de moeilijkste categorie veroordeelden zou er sinds die tijd wel voor kiezen niet meer mee te werken aan de v.i. en het strafrestant 'uit te zitten' om daarmee langdurige reclasseringsbemoeienis te ontlopen. Deze keuze om nergens aan mee te werken en het voorwaardelijke deel van de straf uit te zitten, wordt naar verwachting van alle respondenten die daar een mening over hebben gegeven, nog meer bevorderd als de 'v.i.-periode' zou worden verkort naar twee

jaar, zoals in het Regeerakkoord is aangekondigd, en daarmee de nagestreefde doelen van speciale preventie en re-integratie in de weg staan

Het onderzoek leidt tot een aantal conclusies en aanbevelingen die in hoofdstuk 6 zijn beschreven. In hoofdlijnen is de wettelijke regeling adequaat ingericht met het oog op re-integratie en speciale preventie. De wettelijke regeling voorziet in de mogelijkheid van een individuele afweging. In de praktijk wordt door de diverse instanties samengewerkt teneinde maatwerk te leveren. De frequente en gedifferentieerde toepassing van bijzondere voorwaarden vormt hiervan een uitvloeisel. Hetzelfde geldt voor de gedifferentieerde manier waarop wordt omgegaan met reacties op vermoedelijke overtredingen van voorwaarden. Van een automatische toepassing van de v.i. is in de praktijk geenszins sprake.

Een aanbeveling die wordt gedaan is om de mogelijkheid te onderzoeken van een wettelijke voorziening voor het stellen van voorwaarden aan de invrijheidstelling van een veroordeelde in de situatie dat de (fictieve) v.i.-datum wordt bereikt op een moment waarop het vonnis of arrest waarbij de straf is opgelegd nog niet onherroepelijk is. Ook zou bij een eventuele wetswijziging de relatie van de v.i. tot de detentiefasering moeten worden betrokken. Daarbij zou moeten worden voorkomen dat de instrumenten ten behoeve van detentiefasering onverkort van toepassing zijn op een veroordeelde wiens v.i. (kortstondig) is herroepen en dat vrijheden en verworvenheden die in het kader van het penitentiair programma zijn opgebouwd en verdiend, tijdens de v.i. zonder goede grond worden teruggedraaid. Een nauwe samenwerking tussen de verantwoordelijke instanties dient te worden bevorderd teneinde de overgang van detentiefasering naar v.i. zoveel mogelijk te benutten ter bevordering van speciale preventie en re-integratie. De wettelijke uitsluiting van de toepassing van de v.i. ten aanzien van gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraffen, zoals thans geldt op grond van artikel 15, derde lid, onder a, Sr, zou moeten worden heroverwogen. Ten slotte is het raadzaam in het kader van een eventuele wetswijziging de wettelijke competentieverdeling bij de v.i. nader te bezien, met in het bijzonder aandacht voor de zittende magistratuur.

AFKORTINGEN

3RO	De drie reclasseringsorganisaties
A-G	Advocaat-Generaal
AICE	Administratie- en Informatiecentrum voor de executieketen van strafrechtelijke beslissingen
BOPZ	Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVv.i.	Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling
DforZo	Directie Forensische Zorg
DIZ	Divisie Individuele Zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
D&R-plan	Detentie- & re-integratieplan
DV&O	Dienst Vervoer & Ondersteuning
EC	Elektronische controle
FPK	Forensisch Psychiatrische Kliniek
GBM	Gedagsbeïnvloedende maatregel
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
IDV	Informatiepunt Detentieverloop
IRIS	Integraal Reclassering Informatie Systeem
ISD	Inrichting Stelselmatige Daders
JustID	Justitiële Informatiedienst
MDO	Multidisciplinair Overleg
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
OM	Openbaar Ministerie
OPS	Opsporingsregister
ovj	Officier van justitie
PI	Penitentiaire inrichting
PMO	Psycho-Medisch Overleg
PP	Penitentiair programma
PPC	Penitentiair psychiatrisch centrum
R-C	Rechter-commissaris
RISc	Recidive Inschattingsschalen
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
TBS	Terbeschikkingstelling
TR	Terugdringen Recidive
UC	Urinecontrole
v.i.	Voorwaardelijke invrijheidstelling
Wlt	Wet langdurig toezicht
ZM	Zittende magistratuur

1 INLEIDING

1.1 INLEIDING EN ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

De voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) is het oudste, reeds sinds 1886 in het Wetboek van Strafrecht (Sr) opgenomen instrument dat is gericht op gedragsbeïnvloeding; in dit geval de gedragsbeïnvloeding van gedetineerden tijdens de laatste fase van een opgelegde vrijheidsstraf. Dat gebeurt door invrijheidstelling in combinatie met het stellen van voorwaarden en het uitoefenen van toezicht op de naleving daarvan gedurende een proeftijd. In 1886 werd hiermee beoogd om door het stellen van specifieke voorwaarden de daadwerkelijke vrijheidsbeneming bij lange(re) vrijheidsstraffen zodanig te bekorten dat de overgang naar de vrije maatschappij geleidelijk en zonder gevaar voor de openbare orde en veiligheid kan verlopen. Door de combinatie met toezicht kreeg de gedetineerde hulp bij de voorbereiding op het leven na de gevangenisstraf, hetgeen volgens de toenmalige wetgever onder meer als voordeel zou hebben dat werkgevers eerder geneigd zouden zijn gedetineerden in dienst te nemen.¹

In 1987, ongeveer honderd jaar na de invoering ervan, werd het bestaande systeem van v.i. vervangen door een systeem van vervroegde invrijheidstelling.² Belangrijke redenen daarvoor was dat er sinds de jaren '60 van de 20^e eeuw nauwelijks gebruik meer werd gemaakt van de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden aan de invrijheidstelling, waardoor het stelsel van voorwaarden in de praktijk minder betekenis had. Voor zover bijzondere voorwaarden werden gesteld, werd de naleving daarvan nauwelijks gecontroleerd en vond herroeping zelden plaats.³ Hoewel uitstel of het achterwege blijven van de v.i. onder de regeling van vervroegde invrijheidstelling nog wel mogelijk was, werd daar nog maar in enkele tientallen zaken per jaar een vordering toe gedaan bij de penitentiaire kamer van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.⁴ De invoering van de vervroegde invrijheidstelling betekende daarmee in de praktijk sinds 1987 dat de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf vrijwel standaard met een derde werd bekort zonder dat daarmee een duidelijk omschreven doel werd gediend.

¹ Smidt 1881, p. 250-252, 257-260.

² *Stb.* 1986, 593.

³ Bleichrodt 1996, p. 182-184; Uit Beijerse 2008, p. 303-304 en Bleichrodt 2006, p. 1090.

⁴ Reidnied 2014, p. 361. Zie nader Van Veen 1979 over de beginjaren van (de jurisprudentie van) de penitentiaire kamer.

Direct na de invoering van de vervroegde invrijheidstelling klonk veel kritiek op deze ‘automatische strafkorting’.⁵ Met name vanaf de jaren rond de eeuwwisseling, toen in Nederland het beleid steeds meer werd gericht op het consequenter, effectiever en efficiënter tenuitvoerleggen van sancties, werd er gepleit voor de herinvoering van de v.i. als (weer) *voorwaardelijke* invrijheidstelling. Het voorstel daartoe werd gedaan in de beleidsnota ‘Sancties in perspectief’ en in de brief ‘Modernisering Sanctietoepassing’ van de minister van Justitie.⁶ Ook de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling onder voorzitterschap van Vegter⁷ (hierna: commissie Vegter) en de commissie Vrijheidsbeperking onder voorzitterschap van Otte⁸ (hierna: commissie Otte) adviseerden tot vervanging van de vervroegde invrijheidstelling door invrijheidstelling in de voor 1987 bestaande voorwaardelijke modaliteit. De ontwikkelingen raakten in een stroomversnelling door het maatschappelijke debat dat volgde op de veroordeling van een verdachte die terecht stond wegens moord op een bekende Nederlander in 2003, aan wie een gevangenisstraf van achttien jaar werd opgelegd.⁹ De consequentie dat hij, indien hem v.i. zou worden verleend, feitelijk na twaalf jaar detentie terug in de samenleving zou keren, stuitte op veel onbegrip. Bovendien werd men zich in toenemende mate bewust van de Europese praktijk om gedetineerden onder voorwaarden in vrijheid te stellen. Uit het Groenboek over de onderlinge aanpassing, onderlinge erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de EU werd duidelijk dat Nederland in verhouding tot de overige lidstaten van de EU een uitzondering vormde, met het systeem van een onvoorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling.¹⁰ Dit alles leidde ertoe dat de v.i. in 2008 werd (her)ingevoerd met als belangrijkste doel de vergroting van de maatschappelijke veiligheid.¹¹ Met de v.i.-regeling wordt beoogd een veilige terugkeer van veroordeelden in de samenleving te bevorderen. Het middel tot die bijdrage is de invrijheidstelling van de veroordeelde, waarbij de betrokkene tegelijk wordt verplicht zich te houden aan algemene en eventuele bijzondere gedragsbeïnvloedende en/of vrijheidsbeperkende voorwaarden.

De nieuwe wettelijke regeling is in 2011, drie jaar na de invoering daarvan, in opdracht van het WODC geëvalueerd. In het onderzoeksrapport ‘Voorwaardelijk vrij. Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling’ is de praktijk van

⁵ Onder meer Balkema 1985, 609-610.

⁶ Ministerie van Justitie 2000, p. 54-58; *Kamerstukken II* 2002/03, 28600-VI, 8.

⁷ Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling 2002.

⁸ Commissie Vrijheidsbeperking 2003.

⁹ Rb. Amsterdam 15 april 2003, ECLI:NL:RBAMS:2003:AF7291.

¹⁰ Europese Commissie, 30 april 2004, COM/2004/0334.

¹¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 3; *Stb.* 2007, 500.

de v.i. in relatie tot de doelstellingen van de v.i. (speciale preventie en re-integratie) onderzocht, alsmede de randvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan voor realisatie van de beoogde gedragsbeïnvloeding en vermindering van recidive. Eén van de onderzoeksvragen die daarin werd beantwoord, is die naar de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de v.i. en volgens welke (gedrags-) mechanismen deze zou (kunnen) leiden tot gedragsverandering en vermindering van recidive bij de betrokken justitiabelen. Verwezen werd naar drie ingrediënten: dreiging met tenuitvoerleggen van het restant van de straf, het houden van toezicht (begeleiding en controle) en het aanreiken van gedragsalternatieven. Deze beleidstheorie, die niet nieuw is, zou “plausibel” zijn, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan: een snelle reactie op overtreding van de algemene of bijzondere voorwaarden, maatwerk richting veroordeelde, goede begeleiding voor bekrachtiging van gewenst gedrag en een gecoördineerde, consequente en consistente uitvoering van het beleid door alle betrokken partijen.¹² Onder andere naar aanleiding van de uitkomsten van genoemd WODC-onderzoek zijn diverse beleidswijzigingen ten aanzien van de v.i.-praktijk doorgevoerd en werd bovendien in 2012 de wettelijke regeling van de v.i., samen met die van de voorwaardelijke veroordeling, nader ingevuld en aangescherpt.¹³ Vervolgens werd bij de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Wlt) van 25 november 2015 bepaald – en op 1 januari 2018 geëffectueerd – dat de proeftijd van de v.i. eenmalig en in sommige gevallen zelfs telkens, kan worden verlengd, ter verzekering van een langdurig(er) toezicht op de in vrijheid gestelde veroordeelde.¹⁴

Toch bleef de discussie over de v.i. aanhouden. Gevoed bovendien door onder meer een reeks kort gedingen over de rechtmatigheid van v.i. die werden gevoerd door de eerder genoemde persoon die was veroordeeld voor moord op een bekende Nederlander,¹⁵ werden tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen op 8 december 2015 tientallen Kamervragen gesteld.¹⁶ In een nadien door Kamerlid Van Oosten (VVD) ingediende en op 4 oktober 2016 door de Tweede Kamer aangenomen motie wordt de regering opgeroepen:

¹² Flight, Nauta en Terpstra 2011, p. 6 en 77.

¹³ *Stb.* 2011, 545.

¹⁴ *Stb.* 2015, 460. Zie voor de inwerkingtreding *Stb.* 2016, 493.

¹⁵ Onder andere Hof Den Haag 14 oktober 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3259 en Rb. Den Haag 30 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:9411.

¹⁶ *Handelingen II* 2015/16, 34, item 23.

“een onderzoek in te stellen naar het huidige systeem en de vraag of dit nog voldoet en, zo nee, zou moeten worden aangescherpt om te voorkomen dat voorwaardelijke invrijheidstelling de facto tot een automatisme verwordt.”¹⁷

Volgens de toelichting op deze motie zouden veel gedetineerden feitelijk na twee derde van de straf buiten de gevangenis muur komen te staan terwijl niet duidelijk is of dat in alle gevallen nuttig, noodzakelijk en wenselijk is. In het onderzoek zou ook aandacht moeten zijn voor de toegepaste bijzondere voorwaarden en de vraag of die moeten worden aangescherpt. Met de aan dit onderzoek ten grondslag liggende onderzoeksopdracht heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid¹⁸ gevolg gegeven aan de voornoemde motie. Hieronder wordt uiteengezet hoe dit onderzoek naar de praktijk en het functioneren van de v.i. is opgezet, teneinde te voldoen aan de onderzoeksopdracht.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN EN OPZET

Volgens de op 29 augustus 2017 door het Ministerie geformuleerde onderzoeksopdracht heeft het onderzoek tot doel:

“het verkrijgen van antwoord op de vraag of het wettelijke stelsel en de praktijk omtrent de v.i.-uitvoering afdoende adequaat zijn ingericht om met voorwaarden gedrag van justitiabelen te beïnvloeden ten behoeve van de re-integratie en het voorkomen van delicten.”

Ter beantwoording van die vraag wordt in de onderzoeksopdracht een drietal onderzoeksvragen als leidend aangewezen. Dit zijn de volgende vragen:

- A. Is de wettelijke v.i.-regeling naar huidige maatstaven adequaat ingericht met het oog op re-integratie en speciale preventie?
- B. Is de uitvoeringspraktijk passend ingericht ten aanzien van het verlenen van v.i., het stellen van voorwaarden, het houden van toezicht en het reageren op de schending van de algemene of bijzondere voorwaarden van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde?
- C. Geven de onderzoeksuitkomsten onder A en B dan wel huidige inzichten (zoals Koers en Kansen voor de sanctie-uitvoering) aanleiding om het systeem van de v.i. aan te scherpen en zo ja hoe?

¹⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34086, 35.

¹⁸ Destijds nog ministerie van Veiligheid en Justitie geheten.

Het onderzoek is in overleg met de opdrachtgever opgesplitst in twee delen: een deel dat vooral kwantitatief van aard is, gericht op het vergaren van de cijfers, en een deel dat vooral kwalitatief van aard is, aan de hand van onder meer interviews, jurisprudentieonderzoek en dossieronderzoek. Voor beide delen zijn de drie onderzoeksvragen nader uitgewerkt in deelvragen. In het navolgende wordt de opzet en uitvoering van respectievelijk het kwantitatief onderzoek en het kwalitatief onderzoek nader uiteengezet. In de daaropvolgende hoofdstukken worden de uitkomsten van het kwantitatief en het kwalitatief onderzoek op geïntegreerde wijze weergegeven, gelet op de aard en reikwijdte van en de samenhang in de drie bovengenoemde leidende onderzoeksvragen.

Het onderzoek is verricht in een relatief korte tijdsspanne van zeven maanden (september 2017 - maart 2018). Relatief kort, mede gelet op de onderzoeksmethodiek die nodig is voor een gedegen beantwoording van de onderzoeksvragen (zie hieronder), alsook en niet in het minst, de afhankelijkheid van de benodigde toestemmingen en individuele medewerking van de bij het v.i.-proces betrokken ketenpartners en de beschikbaarheid van data. Voor het feit dat dit laatste is gelukt, is van cruciaal belang geweest dat de begeleidingscommissie was samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende bij het v.i.-proces betrokken organisaties die bovendien hun volledige medewerking aan het onderzoek toezegden: het Openbaar Ministerie (OM), in het bijzonder de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de drie reclasseringsorganisaties (3RO), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR). Wij zijn hen dankbaar voor deze medewerking, alsook een ieder die anderszins aan dit onderzoek heeft meegewerkt.

Verzameling van de cijfermatige gegevens

Als gezegd, is dit onderzoek deels kwantitatief van aard. Met dit deel van het onderzoek wordt beoogd de nadere, in de onderzoeksopdracht geformuleerde deelvragen te kunnen beantwoorden over de aard, de toepassing en de omvang van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Een overzicht van deze deelvragen voor wat betreft de cijfermatige gegevens is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. Meer bepaald betreft dit de onderzoeksvragen naar de praktijk van:

- de v.i.-verlening;
- de inhoud van de v.i. en de daaraan gestelde voorwaarden, en
- de herroeping en schorsing van de v.i.

Hiertoe zijn de beschikbare cijfermatige gegevens over de v.i.-praktijk verzameld en geïnventariseerd. Behalve publiek toegankelijke data en bronnen zijn de gegevens vooral ook ontleend aan interne data en bronnen van de bij de v.i. betrokken en voor de uitvoering van de v.i. verantwoordelijke (overheids)instanties. Een dergelijke datavergaring bleek een complex en tijdrovend proces, onder meer omdat al die instanties afzonderlijke registraties bijhouden aan de hand van eigen datasystemen, zoals IRIS (gehanteerd door 3RO) en Robein (gehanteerd door de CVv.i. en het CJIB). Los van de verschillen tussen de datasystemen onderling, bevatten deze systemen soms lacunes met betrekking tot de voor dit onderzoek gewenste informatie en worden niet altijd eenduidige definities gehanteerd bij het invoeren van de gegevens. Uitgaande van het feit dat de CVv.i. de voor de v.i.-uitvoeringspraktijk centrale instantie is en de gegevens met betrekking tot de v.i. verwerkt in Robein, hebben wij ons voornamelijk gebaseerd op de langs deze lijn verkregen – en op de onderzoeksvragen toegesneden – gegevens. Hoewel de informatie aldus redelijk betrouwbaar is waar het gaat om de zaken waar de CVv.i. zelf over beslist, zoals de v.i.-besluiten en de opgelegde voorwaarden, dient bij de informatie over vorderingen tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. en herroeping van de v.i. op dit punt een wezenlijke kanttekening te worden geplaatst. Uit de interviews is namelijk het beeld naar voren gekomen dat een dergelijke registratie vanuit de lokale parketten mogelijk niet altijd volledig en actueel is. Daar waar relevant voor de onderzoeksvragen, zijn tot slot de cijfermatige gegevens specifiek gebaseerd op en afgeleid uit bronnen afkomstig van de RvdR, DJI en 3RO.

Verzameling van de kwalitatieve data

Aangezien de interpretatie van de langs bovenstaande lijnen vergaarde cijfermatige gegevens, als gezegd, in grote mate afhangt van de bij de invoering van die gegevens gehanteerde definities, is er bij de totstandkoming van de onderzoeksopdracht en de onderzoeksopzet bewust voor gekozen deze ‘kale’ gegevens direct te laten volgen door kwalitatief onderzoek. Op die manier worden de gegevens nader geduid en in hun context gezien. Die context wordt gevormd door de bevindingen afkomstig uit de hieronder weergegeven kwalitatieve data. Gezamenlijk dienen zij er toe te inventariseren of de wettelijke v.i.-regeling adequaat (genoeg) is ingericht in verband met de realisatie van de doelstellingen van re-integratie en speciale preventie en of de v.i.-uitvoeringspraktijk getuigt van (voldoende) individueel maatwerk. Ten behoeve van die inventarisatie zijn nadere deelvragen opgesteld; een overzicht daarvan is opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport. Ter beantwoording van die onderzoeksvragen is het onderzoek verricht aan de hand van de volgende kwalitatieve data.

Wet(s)geschiedenis), beleidsnota's en literatuuronderzoek

Om het wettelijke toepassingsbereik en de doelstellingen van de v.i. te doorgronden zijn de onderliggende ideeën en doelstellingen, waaronder de (gedrags)mechanismen die de kans op recidive moeten beperken, onderzocht op basis van de bestudering van de wet(s)geschiedenis), beleidsnota's en literatuur. Het gaat dan om documentatie met betrekking tot de parlementaire geschiedenis van de huidige v.i.-regeling, rapporten over de v.i. van bijvoorbeeld de eerdergenoemde commissies Otte en Vegter, proefschriften en de eerdergenoemde wetsevaluatie in 2011. Daarbij is niet alleen bezien in hoeverre de wettelijke regeling is ingericht op het maken van individuele afwegingen die recht doen aan de ratio van de v.i., maar is ook aandacht besteed aan het belang de geloofwaardigheid van de v.i.-regeling te bevorderen. De gedachte is immers dat eerst in de vrije samenleving aan re-integratie kan worden gewerkt indien geen fundamentele bezwaren bestaan tegen de met de v.i. gepaard gaande wijziging van vrijheidsbenaming in vrijheidsbeperking in de individuele gevallen.

Om de aansluiting met de aan de v.i. voorafgaande fases van de individuele detentieperiode te onderzoeken is bezien in hoeverre de (toepassing van de) v.i.-regeling aansluit bij de voorlopige hechtenis, de praktijk van promoveren en degraderen in het gevangeniswezen¹⁹ en bij het penitentiair programma (PP). Ook is de positie van de v.i. binnen het sanctiestelsel bezien in relatie tot vergelijkbare voorwaardelijke modaliteiten, in het bijzonder de voorwaardelijke veroordeling.

Aanwijzingen (OM), protocollen en onderlinge afspraken

De taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bij het v.i.-proces betrokken organisaties (OM/CVv.i., CJIB, politie, DJI, Reclassering en RvdR) zijn niet alleen onderzocht door een beschrijving en analyse van de voornoemde wet(s)geschiedenis), beleidsnota's en literatuuronderzoek, maar ook van de relevante Aanwijzingen van het OM, protocollen, onderlinge afspraken en overige beschikbare data en bronnen. De bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de v.i. staat daarbij centraal. Bij de toepassing, invulling en uitvoering daarvan gaat het (immers) om een (keten)samenwerking van verschillende organisaties met elk een eigen (beslis)verantwoordelijkheid.

¹⁹ Zie daarvoor Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 10 februari 2014 houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met de invoering van promoveren en degraderen van gedetineerden, *Stcr.* 2014, 4617.

Interviews en focusgroep

Om ten aanzien van iedere mogelijk in v.i. te stellen gedetineerde tot een juiste en zorgvuldige beslissing te komen, is het van groot belang dat er sprake is van samenwerking en afstemming van alle bij de v.i. betrokken organisaties. Teneinde een zo volledig mogelijk beeld van de feitelijke werking van het v.i.-systeem te verkrijgen en de uit andere bronnen verkregen bevindingen te toetsen, is in het kader van het onderzoek gesproken met vertegenwoordigers van alle direct bij de v.i.-uitvoering betrokken ketenpartners. Deels zijn hiertoe (al dan niet individuele) interviews afgenomen en deels is een ketenpartner-overstijgende focusgroep gehouden. In de interviews met vertegenwoordigers van de afzonderlijke ketenpartners is ingezoomd op de vraag hoe de betreffende vertegenwoordiger c.q. de betreffende ketenpartner invulling geeft aan zijn bij wet- en regelgeving opgedragen taken en bevoegdheden. In de focusgroep is juist ingezet op aanwezigheid van vertegenwoordigers van verschillende ketenpartners teneinde aan de hand van enkele concrete casussen uit de praktijk met hun gezamenlijke inbreng te inventariseren op welke wijzen zij in de praktijk samenwerken dan wel of zich juist belemmeringen voordoen voor adequate samenwerking en afstemming in het licht van de beoogde doelstellingen en het beoogde maatwerk.

In bijlage 4 van dit rapport is een overzicht opgenomen van alle personen met wie en de organisaties waarmee is gesproken in het kader van dit onderzoek. Kort gezegd komt dit er op neer, dat vanuit het perspectief van de CVv.i. een beeld van de v.i.-praktijk is verkregen door individuele interviews en deelname aan de focusgroep. Daarvoor zijn drie van de vier bij de CVv.i. werkzame advocaten-generaal (A-G's) geïnterviewd, onder wie het hoofd van de CVv.i. Aan de focusgroep werd deelgenomen door twee parketsecretarissen van de CVv.i., onder wie de regiesecretaris. Een beeld van de v.i.-praktijk vanuit het perspectief van DJI is verkregen door een individueel interview, een duo-interview en deelname aan de focusgroep. Daarvoor is een senior selectiefunctionaris geïnterviewd en is een duo-interview gehouden met een vestigingsdirecteur van een penitentiaire inrichting (PI) en een adviseur van DJI. Aan de focusgroep is deelgenomen door een plv. hoofd Detentie en Re-integratie en een casemanager van een PI. Een beeld van de v.i.-praktijk vanuit het perspectief van de Reclassering is verkregen door duo-interviews en deelname aan de focusgroep. De duo-interviews werden gehouden met een plv. regiodirecteur (er zijn vijf regio's) en de landelijk productmanager toezicht respectievelijk de landelijke beleidsadviseurs van twee van de drie reclasseringsorganisaties. Aan de focusgroep werd deelgenomen door een adviseur en twee toezichthouders. Voorts is vanuit het perspectief van de zittende magistratuur (ZM) een beeld van de v.i.-praktijk verkregen door een

tweetal individuele interviews met rechters van verschillende rechtbanken en een interview met een rechter-commissaris (R-C). Hier moet de kanttekening worden geplaatst dat de ervaringen van de geïnterviewde rechters vooral persoonlijke ervaringen betreffen met het behandelen van de v.i.-zaken die hem of haar zijn voorgelegd. De rechters kunnen ook niet spreken namens de ZM. Niet alleen vanwege hun onafhankelijke positie, maar ook vanwege het feit dat vorderingen zeer verspreid over de elf rechtbanken door honderden strafrechters worden behandeld. Een individuele rechter krijgt zo op jaarbasis slechts een enkele keer een v.i.-vordering voorgelegd en kan dus nooit een representatief beeld geven. Voor de geïnterviewde R-C lag dat anders, want die kon wel namens het volledige kabinet spreken waarin een overzichtelijk aantal R-C's de schorsingsvorderingen behandelt. Tot slot is vanuit het perspectief van de advocatuur een beeld van de v.i.-praktijk verkregen door een interview met een strafadvocaat met ervaring in de executiepraktijk.

Per ketenpartner en per type gesprek – interview dan wel focusgroep – zijn toegesneden vragenlijsten ontwikkeld. De ontwikkeling van die vragenlijsten is deels gevoed door de bevindingen uit het kwantitatief onderzoek. Voorts is voor deze ontwikkeling van de vragenlijsten – en breder; van het kwalitatief onderzoek als zodanig – van belang geweest dat in dezelfde tijdsperiode door de politiek plannen werden aangekondigd voor een beoogde actualisering van de v.i.-praktijk dan wel een wijziging van de wettelijke v.i.-regeling. Ruim een maand na de start van het onderzoek, op 10 oktober 2017, kondigde het nieuwe kabinet Rutte in het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ aan dat het stelsel van v.i. zal worden gewijzigd:

“Veroordeelden zullen niet meer automatisch in aanmerking komen om voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. Daarnaast zal de periode waarin een veroordeelde via een voorwaardelijke invrijheidsstelling kan werken aan zijn resocialisatie worden gehandhaafd op een derde van de opgelegde straf, met een maximum van twee jaar.”

Deze aankondiging²⁰ heeft op zichzelf niet afgedaan aan het belang van dit onderzoek en de onderliggende onderzoeksopdracht. Wel is in het onderzoek, in het licht van de beantwoording van de onderzoeksvragen, kennisgenomen van en aandacht besteed aan deze aankondiging. Dat geldt ook voor andere actuele (penitentiaire) ontwikkelingen, waaronder het initiatiefwetsvoorstel van SGP-Kamerlid Van der Staaij dat op 27 november 2017 ter consultatie is verspreid en

²⁰ Na de inhoudelijke afsluiting van dit onderzoek heeft de aankondiging vervolg gekregen in een conceptwetsvoorstel van minister Dekker, dat op 1 mei 2018 ter consultatie is verspreid.

de op 1 januari 2018 volledig in werking getreden Wlt.²¹ Specifiek met betrekking tot de vragenlijsten voor de interviews en focusgroep zijn over die nieuwste ontwikkelingen onder meer slotvragen opgenomen, waarin de respondenten expliciet is gevraagd naar hun mening omtrent deze ontwikkelingen en de mogelijke consequenties daarvan. De vragenlijsten zijn opgenomen als bijlage 3 van dit rapport. Alle interviews en gesprekken zijn opgenomen en het verslag daarvan is ter goedkeuring van de juistheid van de feitelijke weergave aan de betreffende personen voorgelegd.

Jurisprudentieonderzoek

Om de v.i.-toepassing en -invulling in de praktijk te onderzoeken en te bezien in hoeverre sprake is van individueel maatwerk, is naast de informatie uit de interviews en focusgroep ook de rechtspraak een belangrijke informatiebron. Dat betreft in de eerste plaats reguliere rechtspraak van de strafrechter inzake de v.i.-verlening en -toepassing op grond van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering (Sv). Meer bepaald betreft dat de beslissingen waarin de rechter zich buigt over een vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i., dan wel tot herroeping en eventueel schorsing daarvan. Ook zijn in dit verband van belang de beslissingen in het kader van de op 1 januari 2018 ingevoerde wettelijke mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd van de v.i. (artikel 15c, derde lid, Sr). Daartoe zijn in dit onderzoek de voorhanden zijnde verlengingsvorderingen en -uitspraken bezien en geanalyseerd. In de tweede plaats is in het kader van de v.i.-toepassing en -invulling ook de kort gedingrechtspraak van de civiele rechter van betekenis.²² In overkoepelende zin geldt, dat de relevante rechtspraak is geïnventariseerd en geanalyseerd om te bezien in hoeverre daarin bepaalde hoofdlijnen van benadering doorklinken die van belang zijn voor de beantwoording van de leidende onderzoeksvragen, in het bijzonder onderzoeksvraag C.

1.3 LEESWIJZER

Voortvloeiend uit de hierboven omschreven opzet van het onderzoek, wordt in hoofdstuk 2 het wettelijk (toepassings)kader van de v.i. geschetst. In dat hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan de doelstellingen van de wetgever bij

²¹ Deze reeds eerder genoemde Wet van 25 november 2015, *Stb.* 2015, 460 en *Stb.* 2016, 493 strekt zich niet alleen uit tot de v.i.-regeling, maar ook tot de TBS-regeling en heeft bovendien een nieuwe maatregel aan het strafrechtelijk sanctiestelsel toegevoegd (zie artikel 38z e.v. Sr).

²² Zie in dat verband ook bijvoorbeeld Struijk 2015 en Mevis, Nan en Struijk 2015.

de vormgeving van de v.i. en de aansluiting op de overige fasen van de gevangenisstraf. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens nader ingegaan op de logistieke vormgeving van het v.i.-proces met daarbij uitdrukkelijk de verdeling van de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de verschillende bij dit proces betrokken instanties. Waar dat derde hoofdstuk in de kern is gebaseerd op de inhoud van de wet, de Aanwijzingen OM, protocollen en ander beleid, wordt in het daaropvolgend hoofdstuk 4 aan de hand van de bevindingen uit zowel het kwantitatief als het kwalitatief onderzoek nader ingegaan op de uitvoeringspraktijk en het beslissingsproces. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens, eveneens aan de hand van de bevindingen uit zowel het kwantitatief als het kwalitatief onderzoek, specifiek ingegaan op de praktijk van de v.i. gericht op speciale preventie en re-integratie. In hoofdstuk 6, ten slotte, worden de leidende onderzoeksvragen beantwoord en worden enkele aanbevelingen gedaan gericht op aanscherping en verbetering van de v.i.-regeling en -praktijk.

Zoals eerder gemeld is het onderzoek begeleid door een vanwege het ministerie van Justitie en Veiligheid ingestelde begeleidingscommissie. Wij danken de leden voor hun bijdrage aan het onderzoek, in het bijzonder voor hun hulp bij het (tijdig) verstrekken van de relevante gegevens. De samenstelling van de commissie is in bijlage 5 weergegeven. Op deze plaats danken wij graag ook een ieder die op andere wijze aan de uitvoering van dit onderzoek heeft meegewerkt.

2 HET WETTELIJK KADER VAN DE V.I.

2.1 INLEIDING

Om de v.i.-praktijk goed te kunnen doorgronden is het van belang om het wettelijk (toepassings)kader van de v.i. te schetsen en de onderliggende ideeën van de wetgever ter zake. In het onderhavige hoofdstuk wordt dit gedaan aan de hand van een overzicht van achtereenvolgens de wettelijke doelstellingen van de v.i. (paragraaf 2.2), het wettelijk toepassingsbereik van de v.i. (paragraaf 2.3) en het wettelijk toepassingskader van de v.i. (paragraaf 2.4). Bij dit alles wordt telkens aandacht besteed aan de positionering van de v.i.-regeling in het licht van de voorwaardelijke veroordeling en de verschillende fasen van de vrijheidsstraf.

2.2 DE WETTELIJKE DOELSTELLINGEN VAN DE V.I.

Zoals geschetst in het inleidende hoofdstuk, is de wettelijke regeling van de v.i. per 1 juli 2008 in ere hersteld.²³ De voornaamste beweegreden hiervoor was de wens om de invrijheidstelling van veroordeelden aan voorwaarden te verbinden en zodoende herroepbaar te maken als de voorwaarden niet worden nageleefd. Door de veroordeelde aan voorwaarden te binden en hem gedurende de proeftijd onder toezicht te stellen, zou sterker dan voorheen een stimulans uitgaan voor recidivevrij gedrag. In algemene termen werd met deze wetswijziging aldus beoogd een bijdrage te leveren aan het vergroten van de maatschappelijke veiligheid en de vermindering van recidive.²⁴ Anders gezegd, met de huidige v.i.-regeling wordt beoogd een veilige terugkeer van veroordeelden in de samenleving te bevorderen. Om die reden heeft de wetgever het voorheen bestaande systeem van ‘v.i., tenzij’ gehandhaafd.²⁵ In een systeem gebaseerd op het uitgangspunt dat een gedetineerde behoudens enkele uitzonderingen *niet* voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, zou er in veel gevallen geen gecontroleerde en geleidelijke overgang plaatsvinden van detentie naar vrijheid. Juist omdat die overgang door middel van het stellen van (bijzondere, op de persoon toegesneden) voorwaarden zo belangrijk wordt geacht om het doel van een veilige terugkeer in de samenleving te realiseren, koos de wetgever voor het handhaven van het systeem waarbij gedetineerden in beginsel, op basis van een als zodanig in de wet vastgelegd uitgangspunt en in zoverre ‘van rechtswege’ voorwaardelijk in

²³ Zie Bleichrodt 2006.

²⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 3, p. 1.

²⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 3, p. 5.

vrijheid worden gesteld.²⁶ Het stellen van voorwaarden vormt echter niet het enige onderdeel van de v.i. om het doel daarvan te realiseren. Andere onderdelen zijn de noodzaak van toezicht op de naleving daarvan (met herroeping als eventueel gevolg) en de in de wet opgenomen gronden tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. (artikel 15d Sr). Op die gronden en de wettelijke regeling ter zake wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4 maar op deze plaats is van belang te constateren dat met deze vormgeving van het uitstel en achterwege blijven van de v.i. de wettelijke regeling geen automatisme van de v.i. behelst of beoogt te behelzen. De aanspraak op v.i. ontstaat in dit systeem van rechtswege, maar de v.i. als zodanig wordt niet zonder meer verleend.

Passend binnen de ten tijde van het wetsvoorstel geldende beleidsvoornemens om te komen tot een meer consequente, effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties,²⁷ is de v.i. door de wetgever gepositioneerd als het sluitstuk van een traject van detentiefasering waarbij geleidelijk meer vrijheden worden toegekend aan veroordeelden.²⁸ Aangezien het wettelijk toepassingsbereik van de v.i. echter vrij beperkt is – zoals nader zal blijken in paragraaf 2.3 – waardoor slechts een beperkte groep gedetineerden in aanmerking komt voor de v.i., staat de doelstelling van maatschappijbescherming voorop. De resocialisatie- en reclasseringsgedachte lijkt in de memorie van toelichting bij de bespreking van de ratio van de v.i. enigszins naar de achtergrond te zijn gedrongen.²⁹ Voorts is van belang dat de wetgever de v.i. niet heeft vormgegeven als een beloning voor goed gedrag van de veroordeelde tijdens zijn detentie. Dat sluit aan bij bevindingen in de literatuur die er op duiden dat gedrag tijdens detentie een slechte graadmeter vormt voor het gedrag in vrijheid.³⁰

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de wettelijke regeling van de v.i. nader weergegeven en belicht, inclusief de belangrijkste wetswijzigingen sinds 2008. De eerste verandering deed zich in 2012 voor.³¹ Daarmee is door de wetgever geen fundamentele systeemverandering beoogd. Als onderdeel van een breder beleidsprogramma is die wetswijziging er primair op gericht het gebruik van bijzondere, op de veroordeelde toegesneden voorwaarden te stimuleren, evenals

²⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 3, p. 5.

²⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29200-VI, 167 en *Kamerstukken II* 2002/03, 28600-VI, 8.

²⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 3, p. 1-2. In het vervolg van dit rapport wordt op verschillende plekken nader aandacht besteed aan dit traject van detentiefasering en de onderlinge verhoudingen van executiemodaliteiten.

²⁹ Bleichrodt 2006, p. 1093.

³⁰ Nijboer 2005, p. 243-250.

³¹ *Stb.* 2011, 545, in werking getreden op 1 april 2012.

het reclasseringstoezicht op de naleving van deze voorwaarden.³² De doelstellingen achter dit beleid en dus ook achter deze wijziging in de v.i.-regeling waren zodoende maatschappijbeveiliging, recidivevermindering en gedragsverandering, waarbij in de optiek van de wetgever “uiteraard ook de belangen van het slachtoffer en de samenleving niet uit het oog mogen worden verloren”.³³ De tweede wetwijziging is heel recent, op 1 januari 2018, in werking getreden.³⁴ De wijziging heeft specifiek betrekking op de regeling van de proeftijd bij de v.i., met als doel de mogelijkheden tot langduriger toezicht op een in vrijheid gestelde veroordeelde, met name de ter zake van zeden- en ernstige geweldsmisdrijven veroordeelden, te verruimen.³⁵

2.3 HET WETTELIJK TOEPASSINGSBEREIK VAN DE V.I.

Hierboven is reeds kort opgemerkt dat het toepassingsbereik van de v.i. op basis van de wettelijke regeling vrij beperkt is. In de eerste plaats komt dat, omdat de v.i. slechts van toepassing is bij geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraffen voor de (gezamenlijke) duur van meer dan een jaar (artikel 15, eerste en tweede lid, Sr). Onder de wettelijke regeling van de vervroegde invrijheidstelling strekte het toepassingsbereik zich mede uit tot straffen voor de duur van zes maanden tot een jaar. Dit is met de komst van de wettelijke v.i.-regeling in 2008 gewijzigd omdat een gevangenisstraf van deze korte duur door de wetgever te kort werd geacht om invulling te geven aan de aan de v.i. te verbinden (programmatische) voorwaarden.³⁶ Een tweede reden dat het huidige toepassingsbereik vrij beperkt is, is gelegen in de verhouding van de v.i. tot de voorwaardelijke veroordeling. Daarop gaan wij hieronder in.

Verhouding tot de voorwaardelijke veroordeling

De v.i.-regeling houdt in vele opzichten nauw verband met de regeling van de voorwaardelijke veroordeling.³⁷ Op deze plaats is van belang dat de toepassing van v.i. achterwege blijft ingeval de rechter een gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf heeft opgelegd (artikel 15, derde lid, Sr). Op grond van de wettelijke

³² *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, 3, p. 1, vormgegeven in onder meer het project Justitiële Voorwaarden.

³³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, 3, p. 1.

³⁴ *Stb.* 2015, 460 en *Stb.* 2016, 493.

³⁵ De voornoemde wet heeft nog meer implicaties voor het sanctiestelsel dan louter voor de v.i. Voor zover relevant worden die implicaties verderop in het onderzoeksrapport besproken.

³⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, 3, p. 6.

³⁷ Zie nader uitvoerig in paragraaf 2.4.

regeling kan de v.i. dus louter worden toegepast bij geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Net als de hierboven genoemde beperking van het toepassingsbereik van de v.i., heeft ook deze beperking zijn oorsprong in de wens van de wetgever te komen tot een heldere wettelijke afbakening van het toepassingsbereik van de v.i. ten opzichte van de voorwaardelijke veroordeling.³⁸ Die wens was gevoed door verschillende adviezen van de geconsulteerde instanties, die op hun beurt een uitwerking waren van een aanbeveling van de eerdergenoemde commissie Otte. Een overlap van de v.i. en de voorwaardelijke veroordeling zou in de praktijk tot ongewenste situaties leiden, onder meer de situaties dat de proeftijden “*samen kunnen vallen, dat in die periode dubbele, mogelijk uiteenlopende of zelfs tegenstrijdige bijzondere voorwaarden kunnen gelden en dat er twee verschillende herroepingsprocedures gevolgd kunnen worden*”.³⁹ Om dit te voorkomen en te trachten een heldere afbakening te maken, zijn de bovengenoemde twee inperkingen in de wet neergelegd. Bij vrijheidsstraffen van een jaar en minder is de v.i.-regeling derhalve niet van toepassing en wordt aan de rechter overgelaten om bij de strafoplegging te bepalen of een (gedeeltelijk) voorwaardelijke straf is aangewezen en zo ja, welke voorwaarden daaraan worden verbonden.⁴⁰ En door v.i.-verlening, als gezegd, uit te sluiten bij een combinatievonnis – zowel onvoorwaardelijk als voorwaardelijk deel van de vrijheidsstraf – worden dubbele voorwaardelijke delen van de vrijheidsstraf, dubbele proeftijden, dubbele bijzondere voorwaarden en dubbele herroepingsprocedures voorkomen.⁴¹

Hoewel deze ratio achter het beperkte toepassingsbereik van de v.i. begrijpelijk is, heeft het feit dat de v.i. niet van toepassing is op een gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf een oneigenlijk gevolg. In de praktijk zijn veroordeelden namelijk in de regel beter af met een geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraf dan met een gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf. Dat is althans het beeld dat veelal wordt geschetst⁴² en dat is ook van meet af aan onderkend door de wetgever.⁴³ Dit oneigenlijk gevolg werd bovendien door toenmalig minister Hirsch Ballin als onwenselijk geduid, zij het dat het in zijn optiek een inherent gevolg was van de keuzes in het wetsvoorstel met betrekking tot het vi-toepassingsbereik, aan welke keuzes niet werd getornd. Het zou aan de rechter zijn om op een juiste en zorgvuldige wijze aandacht te besteden aan de (nieuwe) verhouding tussen de regelingen van de voorwaardelijke veroordeling

³⁸ *Kamerstukken II 2009/10, 32319, 3, p. 13.*

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ *Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32319, 3, p. 6.*

⁴¹ *Kamerstukken II 2009/10, 32319, 3, p. 13-14.*

⁴² *Lensing 2006, p. 276-285 en Bleichrodt 2006, p. 1097-1100.*

⁴³ *Onder meer in Kamerstukken I 2006/07, 30513, C, p. 9-10.*

en de voorwaardelijke invrijheidstelling.⁴⁴ In de hoofdstukken 4 en 5 van dit onderzoeksrapport wordt belicht hoe thans in de praktijk wordt aangekeken tegen deze verhouding en dan met name ook tegen de verschillende bevoegdheden van de ZM in dezen.

Naast de bovengenoemde beperkingen wordt het toepassingsbereik van de v.i. beperkt doordat de regeling naar haar aard niet van toepassing is op levenslang gestraften en voorts niet op gedetineerde vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven (artikel 15, derde lid, onder c, Sr). Al met al komen derhalve lang niet alle veroordeelden in aanmerking om voorwaardelijk in vrijheid gesteld te worden. Dit is voor de context en duiding van de te presenteren cijfers en andere onderzoeksbevindingen van belang om voor ogen te houden. In het rapport ‘DJI in getal 2012-2016’ wordt in dit verband vermeld dat in de afgelopen vijf jaar jaarlijks circa 1000 gedetineerden voorwaardelijk in vrijheid zijn gesteld en dat deze groep slechts 2,5% uitmaakt van de totale uitstroom van gedetineerden. Als de groep voorlopig gehechten uit die totale uitstroom wordt gehaald, is het aandeel van gedetineerden dat met een v.i. uitstroomt, nog steeds slechts 4% van de uitgestroomde veroordeelde gedetineerden.⁴⁵ Nadere cijfers, onder meer over de verhouding van gedetineerden die in aanmerking komen voor v.i. afgezet tegen de gevangenispopulatie op een bepaald moment, volgen in hoofdstuk 4.

2.4 HET WETTELIJK TOEPASSINGSKADER VAN DE V.I.

In deze paragraaf wordt het wettelijk toepassingskader van de v.i. op hoofdlijnen uiteengezet. Daarbij worden de verschillende fasen van de v.i. gevolgd, te weten de v.i.-verlening en de duur daarvan, de mogelijkheid tot uitstel of achterwege blijven van de v.i., de inhoud van de v.i. en ten slotte de herroeping en schorsing van de v.i. De nadruk ligt hierbij, wederom, op het wettelijk perspectief.

2.4.1 Verlening van de v.i. en de duur

De aanspraak op v.i. ontstaat, als gezegd, als het ware van rechtswege, in geval een vordering tot uitstel of achterwege blijven van v.i. niet wordt ingediend. Dit wettelijk uitgangspunt van ‘v.i., tenzij’ werd bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel door enkele fracties betwist. Zij wensten een omkering van dat uitgangspunt, waarbij zou worden uitgegaan van “*geen v.i., tenzij de gedetineerde*

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ *DJI in getal 2012 – 2016*, tabellen 2.12 en 2.13, p. 34-35.

dat zou verdienen door middel van goed gedrag tijdens zijn detentie”.⁴⁶ De v.i. zou dan een gunst worden, ten opzichte van het volledig uitzitten van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf, in plaats van een recht. De regering koos daar echter niet voor en volgde hierin het rapport van de commissie Vegter en de door eerdere kabinetten ingezette beleidslijn.⁴⁷ Kort samengevat houdt de keuze voor het huidige uitgangspunt ‘v.i., tenzij’ verband met de doeleinden die met de v.i. worden beoogd en de plaats van de v.i. in het sanctiestelsel, met name in verhouding tot het gewenste veelomvattender traject van detentiefasering.⁴⁸

Op grond van artikel 15, eerste lid, Sr geldt voor het tijdstip van de v.i.-verlening bij vrijheidsstraffen met een duur tussen één jaar en twee jaar een getrappt systeem. De aanspraak op v.i. ontstaat in voorkomende gevallen wanneer de vrijheidsbeneming van de veroordeelde ten minste een jaar heeft geduurd en van het nog ten uitvoer te leggen strafgedeelte een derde is ondergaan. Dit onderdeel van de wettelijke regeling houdt verband met het bovengenoemde toepassingsbereik dat geen v.i. wordt verleend bij straffen met een duur van een jaar en minder. Zonder een dergelijk getrappt systeem zou het mogelijk zijn, zo werd door de wetgever onderkend, dat een persoon die tot een vrijheidsstraf van een jaar is veroordeeld langer gedetineerd zou zijn dan een persoon die tot een vrijheidsstraf van langere duur is veroordeeld, maar die daarvan als gevolg van v.i.-verlening een deel niet hoeft te ondergaan.⁴⁹

Bij vrijheidsstraffen met een duur van twee jaar of meer geldt een ander systeem voor het tijdstip van v.i.-verlening. Op grond van het tweede artikellid vindt de v.i.-verlening in deze gevallen plaats wanneer twee derde van de straf is ondergaan. De wetgever heeft bewust gekozen voor behoud van dit ook voor de wetwijziging van 2008 reeds bestaande moment en niet voor wijziging daarvan in de helft van de opgelegde vrijheidsstraf, omdat daardoor het meest recht zou worden gedaan aan de beslissing van de rechter om een vrijheidsstraf van een bepaalde duur op te leggen.⁵⁰

Als gevolg van deze keuze voor het handhaven van het moment van v.i. op tweederde deel van de opgelegde straf, is afgezien van het aanvankelijke voornemen om het PP te incorporeren in de v.i.-regeling. Dit omdat deelname aan

⁴⁶ *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, 5, p. 2.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2006/07*, 30513, 6, p. 4.

⁴⁸ *Kamerstukken II 2006/07*, 30513, 6, p. 4-5.

⁴⁹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32319, 3, p. 7.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, 3, p. 3. Tevens werd hiermee gevolg gegeven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Eerdmans, Van Fessem en Griffith van 29 oktober 2003 (*Kamerstukken II 2003/04*, 29200-VI, 50).

het PP dan zou opschuiven naar een later moment in de detentiefase en zodoende niet alleen voor de gedetineerde een aanzienlijke strafverzwaring zou betekenen,⁵¹ maar ook omdat het PP dan zijn betekenis zou verliezen als zelfstandig instrument, naast de v.i., voor de re-integratie en resocialisatie van gedetineerden.⁵² Een andere reden voor de wetgever om van genoemde incorporatie van het PP in de v.i. af te zien, is gelegen in het beperkte toepassingsbereik van de nieuwe v.i.-regeling, zoals in paragraaf 2.3 besproken, ten gevolge waarvan er grote aantallen opgelegde vrijheidsstraffen zijn waarbij v.i. niet aan de orde is. Indien het PP in alle gevallen onderdeel zou worden van de v.i., dan is voor al die personen die zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf waarbij v.i. niet aan de orde is, deelname aan een PP eveneens uitgesloten. Dit werd onwenselijk geacht, nu ook in gevallen waarin geen v.i. plaatsvindt, het omwille van de doeleinden van resocialisatie en recidivepreventie van belang is te kunnen beschikken over een instrument als het PP.⁵³

Gerelateerd aan de v.i.-verlening is vervolgens van belang dat de duur van het strafdeel waarvoor voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld tot op heden niet aan een maximum is gebonden – zoals thans wel door het kabinet Rutte III wordt beoogd in te voeren.⁵⁴ Op grond van de huidige regeling wordt de duur van de v.i. juist bepaald naar rato van het restant van de opgelegde vrijheidsstraf. Op die zogeheten v.i.-datum gaat ook de proeftijd in (artikel 15c, eerste lid, Sr). De maximale duur van de proeftijd was tot 1 januari 2018 verschillend voor wat betreft de algemene en de bijzondere voorwaarde(n). Met de op genoemde datum in werking getreden Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking zijn beide regelingen echter gelijkgetrokken.⁵⁵ Thans geldt dat de proeftijd bij zowel een algemene als een bijzondere voorwaarde gelijk is aan de periode waarover v.i. wordt verleend, maar met een minimum van een jaar (artikel 15c, tweede lid, Sr). Deze regeling gold voorheen ook, maar dan enkel bij de algemene voorwaarde. Het argument van de wetgever destijds was dat een

⁵¹ Alsook een aanzienlijke extra belasting van de detentiecapaciteit; een factor die destijds nog van wezenlijk en klemmend belang was. In dat licht dient ook de invoering van het nieuwe artikel 15l Sr te worden gezien, op grond waarvan de minister kan bepalen dat voor een bepaalde periode en voor bepaalde categorieën gedetineerden de v.i. op een eerder tijdstip kan plaatsvinden in verband met een cellentekort. Zie voor de parlementaire discussie ter zake van dit 'noodinstrument' met name *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, 5 en *Kamerstukken II 2006/07*, 30513, 6.

⁵² *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, 3, p. 3.

⁵³ *Kamerstukken II 2006/07*, 30513, 6, p. 11-12.

⁵⁴ Zoals immers in hoofdstuk 1 is opgemerkt, beoogt het kabinet de v.i.-duur aan een maximum te binden van twee jaar (Regerakkoord 2017-2012, Vertrouwen in de toekomst, p. 5).

⁵⁵ *Stb.* 2015, 460 en *Stb.* 2016, 493.

minimumduur van een jaar lang genoeg is om invulling te geven aan de functie van stok achter de deur, maar niet zo lang dat deze vragen oproept met betrekking tot de proportionaliteit.⁵⁶ Een belangrijke constatering, gelet op een andere implicatie van de recente wetwijziging van de v.i. per 1 januari 2018. Met de voornoemde wet is namelijk eveneens een nieuw derde lid ingevoerd in artikel 15c Sr. Dit artikellid behelst de mogelijkheid voor de rechter om, op vordering van het OM, de proeftijd eenmaal te verlengen met ten hoogste twee jaar. In sommige gevallen kan de rechter op vordering van het OM de proeftijd zelfs telkens met ten hoogste twee jaar verlengen. Deze ingrijpende verlengingsmogelijkheid wordt in de wetsgeschiedenis gerechtvaardigd door te stellen dat het een noodzakelijke aanvulling vormt op de nieuwe toezichtmaatregel van artikel 38z Sr.⁵⁷ Deze maatregel is specifiek gericht op ter beschikking gestelden en zeden- en zware geweldsdelinquenten op wie aanvullend toezicht noodzakelijk zou zijn na afloop van een eveneens aan hen opgelegde vrijheidsstraf of TBS-maatregel.⁵⁸ Met de nieuwe, in artikel 15c, derde lid, Sr opgenomen mogelijkheid om de proeftijd van de v.i. telkens met ten hoogste twee jaar te verlengen, heeft de wetgever specifiek het oog op de situaties dat de bedoelde toezichtmaatregel niet in het veroordelend vonnis of arrest is opgelegd, maar het OM aan het einde van de proeftijd van de v.i. meent dat langer toezicht op de in artikel 38z, eerste lid, aanhef en onder b en c, Sr bedoelde veroordeelde (zeden- en geweldsdelinquenten) noodzakelijk is omwille van de vrees voor herhaling van een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen of omwille van de voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Daarbij kan worden gedacht aan de situatie waarin nieuwe inzichten naar voren zijn gekomen over het recidiverisico van de veroordeelde, ten aanzien waarvan kan worden aangenomen dat de rechter, wanneer deze ten tijde van het vonnis of het arrest daarvan op de hoogte zou zijn geweest, de toezichtmaatregel mogelijksterwijs zou hebben opgelegd.⁵⁹

In de hoofdstukken 4 en 5 van dit rapport wordt nader aandacht besteed aan deze nieuwe verlengingsmogelijkheid in relatie tot de v.i.-uitvoeringspraktijk. Op deze plaats is van belang in herinnering te brengen dat de wetgever bij de herinvoering van de v.i. in 2008 onderkende dat “uit ervaringsgegevens blijkt dat het recidiveverminderend effect van strafrechtelijke interventies nauw samenhangt

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 3, p. 9.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33816, 9.

⁵⁸ Zie nader en kritisch over die nieuwe maatregel Struijk en Mevis 2016 en Van der Wolf en Struijk 2014.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33816, 9.

met de intensiteit van die interventies en minder met de duur ervan”.⁶⁰ Bovendien was in de optiek van de wetgever destijds het toepassen van ingrijpende bijzondere voorwaarden (lang) na de periode waarover v.i. wordt verleend, moeilijk te verenigen met het karakter van de v.i., gelet op de verhouding tot een gedetineerde aan wie geen v.i. wordt verleend en die zonder enige voorwaarde in vrijheid wordt gesteld, nadat hij de gehele straf heeft uitgezeten.⁶¹ Deze mogelijkheid dat in individuele gevallen geen v.i. wordt verleend, betreft de mogelijkheid dat de v.i. wordt uitgesteld of achterwege blijft.

2.4.2 *Uitstel of achterwege blijven van de v.i.*

In de praktijk wordt niet in alle gevallen waarin op grond van de wettelijke regeling v.i. *kan* worden verleend, ook daadwerkelijk v.i. verleend. De onder de oude wettelijke regeling van vóór 2008 reeds bestaande procedure tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. is in 2008 gehandhaafd. De beslissing tot uitstel of achterwege blijven is voorbehouden aan de rechter, zij het dat deze alleen beslist op vordering van het OM (artikel 15d Sr). Aanvankelijk had de regering met de nieuwe v.i.-regeling voor ogen om deze beslissing in handen te leggen van het OM met een mogelijkheid van beroep op de rechter; het zogeheten officiersmodel. Mede op advies van de Raad van State is toch voor het rechtersmodel gekozen, omdat dit gelet op artikel 113 Gw meer recht zou doen aan het feit dat beslissingen omtrent uitstel en achterwege blijven van de v.i. tot (lange periodes van) vrijheidsbeneming kunnen leiden en dientengevolge een beslissing door de rechter aangewezen is.⁶²

De gronden waarop de rechter kan beslissen de v.i. met een bepaalde termijn uit te stellen of achterwege te laten zijn uniform en staan limitatief opgesomd in het eerste en tweede lid van artikel 15d Sr. In belangrijke mate weerspiegelen deze gronden het uitgangspunt van de wetgever dat het gedrag van de veroordeelde sterker dan voorheen van invloed kan zijn op de verlening van de (thans voorwaardelijk) vervroegde invrijheidstelling. Het vertonen van goed gedrag is echter geen voorwaarde voor v.i.-verlening. Enkele gronden waarop de v.i. niettemin kan worden uitgesteld of achterwege gelaten, bestonden reeds onder de oude wettelijke regeling; andere zijn in 2008 ingevoerd. Dit laatste betreft onder meer de grond dat door het stellen van voorwaarden het recidiverisico voor misdrijven onvoldoende kan worden ingeperkt dan wel dat de veroordeelde zich niet bereid verklaart de voorwaarden na te leven (artikel 15d, eerste lid, onder d,

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 3, p. 9.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 3, p. 10.

⁶² *Kamerstukken II* 2006/07, 30513, 6, p. 17.

Sr). In het kader van genoemd recidiverisico en de afweging van het OM om op die grond uitstel of achterwege blijven te vorderen, heeft volgens de wetgever te gelden dat het stellen van bijzondere voorwaarden – in combinatie met toezicht – een goede mogelijkheid biedt om het recidiverisico te beperken en de veroordeelde gecontroleerd en gefaseerd te laten terugkeren naar de samenleving, hetgeen in beginsel de voorkeur verdient boven het uitstellen van de v.i.⁶³ De andere grond opgenomen in artikel 15d, eerste lid, onder d, Sr komt voort uit de overtuiging bij de wetgever dat de bereidverklaring van de veroordeelde tot naleving van de voorwaarden een essentiële factor is voor het welslagen van de (bijzondere) voorwaarden.⁶⁴ Hierbij dient de individuele bereidheid echter, net als bij de voorwaardelijke veroordeling, ‘dynamisch’ te worden beschouwd. Het enkele gegeven dat de veroordeelde tijdens detentie aangeeft niet bereid te zijn de voorwaarden na te leven, of dat er twijfel hierover bestaat, zou volgens de wetgever als zodanig dus nog geen reden hoeven te zijn om de v.i. uit te stellen dan wel achterwege te laten.⁶⁵

De eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde voor zijn gedrag in verbinding met de mogelijkheid wel of niet voor v.i. in aanmerking te komen, ligt ook ten grondslag aan een andere grond voor uitstel dan wel achterwege blijven. Dat betreft de grond dat de gedetineerde zich na de aanvang van de tenuitvoerlegging van zijn straf ernstig heeft misdragen. Deze misdraging dient dan te blijken uit ernstige bezwaren terzake, of een veroordeling ter zake van een misdrijf, dan wel uit gedrag dat tijdens de tenuitvoerlegging van de straf meermalen heeft geleid tot het opleggen van een disciplinaire straf (artikel 15d, eerste lid, onder b, Sr). Bij de formulering van die laatste specifieke grond in de wet is bewust gekozen voor de meervoudige ernstige misdraging tijdens detentie, aangezien slechts die herhaling (voldoende) reden is om niet te volstaan met de reguliere disciplinaire bestraffing op grond van het penitentiaire recht, maar om tevens uitstel of achterwege blijven van de v.i. te vorderen. Hiertoe diende volgens de wetgever in de praktijk een nieuw evenwicht te worden gevonden tussen disciplinaire bestraffing en een vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i.⁶⁶ Bovendien werd opgemerkt dat het vertoonde gedrag van een gedetineerde dat aanleiding kan geven tot een vordering uitstel dan wel achterwege blijven van de v.i., niet gekoppeld kan worden aan het gedrag en de motivatie van een gedetineerde waardoor hij in aanmerking zou kunnen komen voor deelname aan het PP.⁶⁷ Beide modaliteiten vormen onderdeel van een breder traject van

⁶³ *Handelingen I 2007/08*, 7, p. 263.

⁶⁴ *Kamerstukken I 2006/07*, 30513, C, p. 10, tevens *Kamerstukken II 2009/10*, 32319, 3, p. 2.

⁶⁵ *Kamerstukken I 2006/07*, 30513, C, p. 10.

⁶⁶ *Kamerstukken II 2006/07*, 30513, 6, p. 27 en *Kamerstukken II 2006/07*, 30513, 7.

⁶⁷ *Handelingen I 2007/08*, 30513, 7, p. 263.

detentiefasering en dienen ook uitdrukkelijk in relatie tot elkaar te worden gezien, maar het is niet zo dat ten aanzien van een gedetineerde die niet in aanmerking is gekomen voor deelname aan het PP, reeds daarom op grond van datzelfde gedrag het aangewezen is te besluiten tot een vordering tot uitstel dan wel achterwege blijven van de v.i. in te dienen.

De ook vóór 2008 al geldende grond tot uitstel of achterwege blijven van v.i. in verband met (poging tot) onttrekking aan de tenuitvoerlegging van de straf (artikel 15d, eerste lid, onderdeel c, Sr) krijgt nadere vorm en toepassing in het beleid van het OM. Op grond van de huidige Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling dient het OM bijvoorbeeld altijd een vordering tot uitstel dan wel achterwege blijven van de v.i. in als sprake is van een onttrekking met (dreiging met) geweld, ongeacht het beveiligingsniveau van de PI en de vraag of de onttrekking al dan niet voltooid is. Dat beveiligingsniveau kan wel meewegen in geval van een (poging tot) onttrekking waarbij door de gedetineerde geen geweld is gebruikt noch hij daarmee heeft gedreigd. In situaties van een beperkt beveiligde of zeer beperkt beveiligde inrichting wordt dan in beginsel geen vordering ingediend.⁶⁸

De procedure in het kader van een vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i., de behandeling ter zitting van die vordering en de beslissing door de rechter is neergelegd in de artikelen 15d, 15e en 15f Sr. In de volgende hoofdstukken 3, 4 en 5 van dit rapport wordt weergegeven hoe die procedure in de praktijk zijn beslag krijgt, in hoeverre daar maatwerk bij wordt verricht en van welke kwaliteit de samenwerking tussen alle instanties is. Van belang daarbij is de wettelijke bepaling dat de rechtbank in zijn beslissing omtrent de vordering tot uitstel of achterwege blijven geen nieuwe of gewijzigde bijzondere voorwaarden aan de v.i. kan verbinden, maar daarover enkel kan adviseren (artikel 15f, derde lid, Sr). Voorts is van belang dat geen rechtsmiddel openstaat tegen de beslissing van de rechtbank (artikel 15f, vijfde lid, Sr).⁶⁹

2.4.3 *Inhoud van de v.i.: algemene en bijzondere voorwaarden*

Op grond van artikel 15a, eerste lid, onder a, Sr is aan de v.i. van rechtswege de algemene voorwaarde verbonden dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Met deze wettekst is afgeweken van het voorstel van de commissie Vegter om als algemene voorwaarde het niet plegen van een *misdrif* op te nemen. Een reden om daarvan af te zien was dat de wetgever deze regeling wilde laten aansluiten bij die van de

⁶⁸ *Kamerstukken I 2006/07, 30513, C, p. 8.*

⁶⁹ Zie nader Van der Kruijs 2014.

voorwaardelijke veroordeling. Een andere reden lag in de voorgestelde regeling tot herroeping van de v.i. Over die regeling volgt hieronder meer, maar op deze plaats is van belang te vermelden dat de v.i. kan worden herroepen bij het niet-naleven van een bijzondere voorwaarde zonder dat dat als zodanig een strafbaar feit oplevert. In dat licht bezien zou het in de optiek van de wetgever merkwaardig zijn als anderzijds de v.i. niet zou kunnen worden herroepen indien de veroordeelde wel opnieuw een strafbaar feit pleegt, maar dit feit geen misdrijf maar een overtreding oplevert.⁷⁰ Vandaar dus de formulering van de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich dient te onthouden van het plegen van een strafbaar feit, dat kan bestaan uit een misdrijf of een overtreding. Indien overigens aan de v.i. ook een bijzondere voorwaarde is gesteld, dan gelden van rechtswege nog de algemene voorwaarden van het meewerken aan identiteitsidentificatie en reclasseringstoezicht (artikel 15a, eerste lid, onder b, Sr).

Die bijzondere voorwaarden die naast de algemene voorwaarden kunnen worden gesteld dienen het gedrag van de veroordeelde te betreffen (artikel 15a, tweede lid, Sr). Juist in die mogelijkheid van bijzondere voorwaarden ligt de door de wetgever beoogde en gewenste mogelijkheid tot het realiseren van gedragsverandering. In artikel 15a, derde lid, Sr wordt een nadere opsomming gegeven van veertien mogelijke bijzondere voorwaarden, hetzij van programmatische aard, hetzij van beperkende aard. De opsomming dateert van de eerdergenoemde wetwijziging van 2012 en betreft een stevige uitbreiding ten opzichte van de vijf voorwaarden die voorheen in de wettelijke regeling waren opgenomen. In de optiek van de wetgever moet de wijziging overigens niet worden gezien als een verruiming van de toepassingsmogelijkheden, maar meer als een wettelijke verankering van de voorwaarden die in de praktijk toch al werden gesteld onder de brede noemer van de zogeheten gedragsvoorwaarde.⁷¹ Met de wettelijke verankering zou, evenals dat het geval is bij de wettelijke regeling van de voorwaardelijke veroordeling, een meer effectieve wettelijke regeling worden gecreëerd die beter kenbaar en voorzienbaar is en dus meer rechtszekerheid biedt.⁷² In dat kader werd de voorheen in artikel 15a Sr opgenomen begrenzing dat de bijzondere voorwaarden niet de vrijheid van de veroordeelde om zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid mogen beperken, geschrapt. Deze beperking werd niet meer

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 3, p. 7-8.

⁷¹ Zie nader over de toegestane reikwijdte van deze gedragsvoorwaarde Bleichrodt 1996, p. 81-87; alsook HR 26 november 1968, ECLI:NL:HR:1968:AB6079, *NJ* 1970/123, m.nt. Ch.J. Enschedé en recent HR 19 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2392, *NJ* 2017/389.

⁷² *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, 3, p. 6; het belang van een dergelijke wettelijke verankering was eerder al benadrukt door de Hoge Raad in zijn arrest van 25 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF0836, *NJ* 2009/320, m.nt. N. Keijzer.

nodig geacht in het licht van de huidige bescherming tegen inbreuken op grondrechten, zoals vervat in de Grondwet en internationale verdragen.⁷³ De huidige opsomming van bijzondere voorwaarden in artikel 15a, derde lid, Sr is grotendeels gelijk aan die van de voorwaardelijke veroordeling, maar het eigen karakter van de v.i. maakt dat er toch enkele verschillen zijn.⁷⁴ Die verschillen komen onder andere voort uit het feit dat de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling sterk in het teken staan van een vorm van bestraffing als alternatief voor een vrijheidsstraf, terwijl de in de v.i.-regeling opgenomen bijzondere voorwaarden uitdrukkelijk in het teken staan van de begeleide terugkeer in de samenleving, ter beveiliging van de samenleving en ter voorkoming van recidive.⁷⁵ In dat kader komt de verhouding tot het bredere traject van detentiefasering weer in beeld. Blijkens de wetsgeschiedenis dienen de te stellen bijzondere voorwaarden zo veel mogelijk aan te sluiten op het voorafgaande detentietraject, dat eventueel wordt afgesloten met deelname aan een PP. Dat kan onder meer betekenen dat activiteiten en interventies die tijdens detentie of tijdens de deelname aan een PP zijn gestart, maar op het moment van v.i. nog niet zijn afgerond, kunnen doorlopen als bijzondere voorwaarde bij de v.i. van deze persoon.⁷⁶ Voor de gedetineerden bij wie dergelijke activiteiten en interventies wel zijn afgerond en die aldus zijn voorbereid op de terugkeer in de samenleving voorzag de wetgever dat het stellen van bijzondere (programmatische) voorwaarden gedurende de v.i.-periode doorgaans niet nodig of zinvol zal zijn en dat voor hen kan worden volstaan met de algemene voorwaarde.⁷⁷ In de overige gevallen zal volgens de wetgever steeds aan de hand van een inschatting van het recidiverisico moeten worden bekeken of, en zo ja welke, bijzondere voorwaarden aan de v.i. moeten worden verbonden.⁷⁸ Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met een mogelijk calculerende afweging door de veroordeelde of hij de gestelde voorwaarde wel of niet zal naleven. Met name bij ingrijpende bijzondere voorwaarden moet steeds de juiste balans worden gevonden tussen de wenselijkheid van het opleggen van voorwaarden met het oog op de doelen van de bestraffing en de bereidheid van de persoon om de voorwaarden na te leven.⁷⁹

⁷³ Dat was ook al het geval bij de (her)invoering van de v.i. in 2008. Niettemin is die wettelijke bepaling toen opgenomen om de regeling op dit punt niet te laten afwijken van die van de voorwaardelijke veroordeling. Zie *Kamerstukken I 2006/07*, 30513, C, p. 1.

⁷⁴ *Kamerstukken II 2009/10*, 32319, 3, p. 14.

⁷⁵ Ibidem en *Kamerstukken I 2006/07*, 30513, C, p. 1.

⁷⁶ *Kamerstukken I 2006/07*, 30513, C, p. 6.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, 3, p. 8.

⁷⁹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32319, 3, p. 2.

Uit het voorgaande volgt, dat het stellen van bijzondere voorwaarden aan de v.i. geen automatisme is maar individueel maatwerk vereist, met een noodzakelijke, op de persoon van de gedetineerde toegesneden inkadering van zijn gedrag.⁸⁰ In dat verband is de constatering van belang dat de wettelijke regeling geen mogelijkheid openstelt voor de veroordeelde om een rechtsmiddel in te stellen tegen de aan zijn v.i. verbonden bijzondere voorwaarden. Dat werd door de wetgever niet nodig geacht, vanwege het uitgangspunt dat de veroordeelde zich bereid verklaart de voorwaarden na te leven. In de voorkomende gevallen dat een veroordeelde zich niet hiertoe bereid verklaart, zijn er de in de optiek van de wetgever afdoende mogelijkheden om de v.i. uit te stellen of achterwege te laten, dan wel om de v.i. toch te verlenen en bij schending van een voorwaarde de v.i. te herroepen.⁸¹ In het vervolg van dit onderzoeksrapport wordt belicht in hoeverre deze benadering in de huidige praktijk van de v.i. als afdoende kan worden beschouwd. Daarbij wordt ook ingegaan op een rechtsgang die juist door deze uitsluiting van een rechtsmiddel binnen de v.i.-regeling, wel openstaat voor de veroordeelde, te weten het kort geding bij de civiele voorzieningenrechter.

De afweging en de beslissing omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden is voorbehouden aan het OM (artikel 15a, vijfde lid, Sr). In het oorspronkelijke voorstel van wet was deze bevoegdheid nog toebedeeld aan de minister, maar na onder meer eensluidend negatieve adviezen hierover van de RvdR, de NVvR en het OM is het nadien gewijzigd door de motie-Anker.⁸² De voornaamste overweging om toch niet de minister – en in de praktijk dus vrijwel altijd DJI en de selectiefunctionarissen – maar het OM formeel bevoegd te maken, lag in het toentertijd geldend wettelijk uitgangspunt van artikel 553 Sv en in het feitelijk gegeven dat het OM bij uitstek de instantie is die beschikt over het brede pakket van informatie benodigd bij het stellen van bijzondere voorwaarden. Die informatie betreft namelijk niet alleen een gedetineerde en diens detentiegeschiedenis, maar ook de achterliggende strafzaak, de houding van de persoon daarin, de mogelijke belangen van slachtoffers/benadeelden en de mogelijke risico's bij terugkeer van de veroordeelde in de samenleving. In het licht van dit brede pakket van informatie is opvallend dat op grond van de wettelijke regeling de directeur van de penitentiaire inrichting waar de veroordeelde verblijft het OM standaard adviseert over de te stellen bijzondere voorwaarden, terwijl de Reclassering dit *kan* doen (artikel 15a, zesde lid, Sr). Dit, terwijl de wetsgeschiedenis er blijk van geeft dat de beslissing van het OM om uitstel of achterwege blijven van de v.i. te vorderen mede is gebaseerd op advies

⁸⁰ *Kamerstukken I* 2006/07, 30513, C, p. 1.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30513, 6, p. 6.

⁸² *Kamerstukken II* 2006/07, 30513, 8 en *Handelingen II* 2007/08, 50, p. 2971-2972.

van de Reclassering, waarbij het advies van de Reclassering een reële inschatting dient te bevatten van het recidiverisico en het gevaarsrisico van de veroordeelde.⁸³ In antwoord op de vraag vanuit de vaste commissie voor Justitie of de wettekst van artikel 15a, zesde lid, Sr niet te vrijblijvend is geformuleerd inzake de rol van de Reclassering, gaf minister Hirsch Ballin aan dat het in de rede ligt dat de Reclassering in de regel om advies zal worden gevraagd en dat voorts pas bij de implementatie van de nieuwe v.i.-regeling zou worden bekeken of dit als een verplichting moet worden neergelegd in de wettekst.⁸⁴ Tot op heden is dat nog niet geformaliseerd. Wel is in 2017 de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen aanvaard door de Eerste Kamer en gepubliceerd in het Staatsblad.⁸⁵ Hoewel nog niet in werking getreden, behelst de in deze wet neergelegde inhoud van boek 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (dat overigens uiteindelijk boek 8 zal worden) een verandering ten opzichte van de huidige v.i.-regeling. Op grond van het nieuwe artikel 6:2:11 Sv dienen de directeur van de PI en de Reclassering beide standaard te adviseren omtrent de aan de v.i. te verbinden bijzondere voorwaarden. Het OM blijft beslissingsbevoegd in het uiteindelijk stellen van die voorwaarden.

Eveneens opvallend is dat in de parlementaire discussie over de bevoegdheidstoekenning omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden slechts is gesproken over de minister en het OM. Nergens is geopperd dat de bevoegdheid tot het stellen van bijzondere voorwaarden in handen zou moeten liggen van de ZM. Op dit punt wordt in het vervolg van dit onderzoek nader ingegaan. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt voorts stilgestaan bij de nadere regels over de procedure omtrent het beslissen over bijzondere voorwaarden, zoals opgenomen in het Uitvoeringsbesluit v.i.⁸⁶ en de OM Aanwijzing⁸⁷, alsook de onderzoeksbevindingen hoe daar in de praktijk uitvoering aan wordt gegeven.

2.4.4 Herroeping en schorsing van de v.i.

Met het toezicht op de naleving van de voorwaarden is het OM belast (artikel 15b, eerste lid, Sr). Voor de feitelijke uitvoering kan het OM deze taak in handen leggen van een krachtens Algemene Maatregel van Bestuur aangewezen reclasseringsinstelling, met als opdracht toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden door de veroordeelde en hem ten behoeve daarvan te begeleiden

⁸³ *Handelingen I* 2007/08, 7, p. 263.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 30513, 6, p. 32.

⁸⁵ *Stb.* 2017, 82.

⁸⁶ *Stb.* 2008, 218; laatstelijk gewijzigd op 14 december 2011 en in werking getreden op 1 april 2012, *Stb.* 2012, 5.

⁸⁷ Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, *Stcrt.* 2016, 68521.

(artikel 15b, tweede lid, Sr). In de praktijk maakt het OM hiervan standaard gebruik. In het kader van de gewenste recidivevermindering en gedragsverandering bij veroordeelden is met de wetswijziging in 2012 specifiek beoogd het reclasseringstoezicht te intensiveren.⁸⁸ De kern daarvan ligt in het afstemmen van de intensiteit van het toezicht op het recidiverisico en de kans op schade, alsook het bij de begeleiding uitdrukkelijker aansturen op naleving van de voorwaarden.⁸⁹ In het kader van toezicht is het ook de reclasseringsinstelling die belast is met de inrichting en uitvoering van elektronische controle, in de voorkomende gevallen dat dit op grond van artikel 15a, vierde lid, Sr is verbonden aan een bijzondere voorwaarde. Hoewel in artikel 15a, vierde lid, Sr en in andere wetsartikelen de term ‘elektronisch toezicht’ voorkomt, wordt in dit rapport de in de praktijk gangbare term ‘elektronische controle’, afgekort met EC, gebezigd. Elektronische controle hoeft niet altijd de gehele duur te beslaan van de periode waarvoor v.i. wordt verleend.⁹⁰ Het toezicht op de v.i. en de procedure en taakomschrijvingen daaromtrent staan eveneens nader omschreven in het Uitvoeringsbesluit v.i. en in de OM Aanwijzing en wordt als gezegd in het vervolg van dit onderzoeksrapport afzonderlijk belicht.

Van groot belang is de vraag wat het wettelijk perspectief is op de mogelijke consequenties van de constatering door een toezichthouder dat de veroordeelde een aan de v.i. verbonden voorwaarde niet naleeft. Voortkomend uit de onvrede over de situatie onder de oude regeling van de vervroegde invrijheidstelling, heeft de wetgever van meet af aan benadrukt dat het voor de effectiviteit en geloofwaardigheid van de v.i.-regeling van het grootste belang is dat het overtreden van de voorwaarden niet zonder gevolgen blijft. Het uitgangspunt is derhalve dat steeds een snelle en consequente reactie volgt op iedere overtreding van de voorwaarden.⁹¹ Ook dit vormde onderdeel van de verbetering van het reclasseringstoezicht bij de wetswijziging in 2012.⁹² De wet zelf behelst echter geen verplichting tot een (bepaalde) reactie op schending van een voorwaarde. De wetgever heeft het bewust aan het OM overgelaten om in individuele gevallen af te wegen of en zo ja, hoe moet worden gereageerd op de schending van een voorwaarde.⁹³ Met betrekking tot de schending van de algemene recidivevoorwaarde, die zich als gezegd ook uitstrekt tot het begaan van een overtreding (artikel 15a, eerste lid, onder a, Sr), is deze discretionaire ruimte voor

⁸⁸ *Kamerstukken II 2009/10, 32319, 3, p. 1.*

⁸⁹ *Kamerstukken II 2009/10, 32319, 3, p. 3.*

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ *Kamerstukken II 2005/06, 30513, 3, p. 12 en Kamerstukken II 2009/10, 32319, 3, p. 2-3 en p. 11.*

⁹² *Kamerstukken II 2009/10, 32319, 3, p. 3.*

⁹³ *Ibidem.*

het OM beoogd als een waarborg tegen het indienen van niet proportionele herroepingsvorderingen in relatie tot de ernst van het gepleegde nieuwe feit.⁹⁴

In de wet is neergelegd dat indien een voorwaarde niet wordt nageleefd, de reclasseringsinstelling dit onverwijld meldt aan het OM (artikel 15b, tweede lid, Sr). Voorts vermeldt de wet dat de v.i. geheel of gedeeltelijk *kan* worden herroepen indien de veroordeelde een daaraan verbonden voorwaarde voor het einde van de proeftijd niet heeft nageleefd (artikel 15g Sr). Uitgangspunt daarbij is dat het OM in voorkomende gevallen onverwijld een vordering tot herroeping van de v.i. indient, tenzij naar het oordeel van het OM kan worden volstaan met het wijzigen van de voorwaarden of het geven van een waarschuwing (artikel 15i, eerste en tweede lid, Sr).⁹⁵ In zoverre wordt de discretionaire beslissingsruimte voor het OM dus enigszins beperkt. Aan de hand van de omstandigheden van het geval en de ernst van de overtreding van de voorwaarde(n) moet niettemin steeds worden bepaald welke reactie op de overtreding van de voorwaarde in concreto het meest passend is. Naar de optiek van de wetgever is herroeping aangewezen indien er sprake is van een ernstige schending van enige aan de v.i. verbonden voorwaarde, terwijl met een waarschuwing zou kunnen worden volstaan indien er sprake is van een zeer geringe schending van enige voorwaarde.⁹⁶

Een amendement dat de rechter zou verplichten om bij vaststelling dat een of meer van de gestelde voorwaarden is overtreden, de herroepingsvordering van het OM ‘behoudens overmacht’ toe te wijzen, is verworpen.⁹⁷ Het staat de rechter – meer bepaald de op grond van artikel 15i, derde en vierde lid, Sr bevoegde rechtbank – dus vrij te beslissen op de vordering tot herroeping van de v.i., hoewel zij wel gehouden is om daadwerkelijk een beslissing te nemen. Tegen deze beslissing van de rechtbank staat, voor zover zij geen deel uitmaakt van uitspraken ter zake van andere strafbare feiten, geen rechtsmiddel open (artikel 15j, vierde lid, Sr). Hierin komt evenwel verandering. Met de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen⁹⁸ wordt in de nieuwe artikelen 6:6:21, eerste lid en 6:6:22, eerste lid, Sv een beroepsmogelijkheid gecreëerd inzake de beslissing tot herroeping van de v.i.

⁹⁴ *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, 3, p. 7-8.

⁹⁵ In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op deze taak en de vraag of die bij de CVv.i. dan wel het lokale parket is belegd.

⁹⁶ *Kamerstukken II 2005/06*, 30513, 3, p. 12. Zie hoofdstuk 3 voor een beschrijving van de beleidsregels van het OM ter zake.

⁹⁷ *Handelingen II 2007/08*, 50, p. 2972 en *Kamerstukken II 2006/07*, 30513, 13.

⁹⁸ *Stb.* 2017, 82.

Indien de rechtbank de herroepingsvordering toewijst, gelast zij dat het resterende strafrestant van de veroordeelde alsnog geheel of gedeeltelijk zal worden ondergaan (artikel 15j, eerste lid, Sr). Ook daarin is de rechter vrij. Indien, bijvoorbeeld, de veroordeelde op de laatste dag van zijn proeftijd een strafbaar feit pleegt en dus de algemene voorwaarde schendt, kan de rechter (toch) gelasten dat de v.i. geheel wordt herroepen.⁹⁹ Bij gedeeltelijke herroeping van de v.i. wordt aan de veroordeelde, nadat hij het alsnog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf heeft ondergaan, opnieuw v.i. verleend (artikel 15g Sr).

De rechtbank is in het kader van haar beslissing op een vordering tot herroeping niet bevoegd te bepalen of en zo ja, welke bijzondere voorwaarden aan de hernieuwde v.i. dienen te worden verbonden. Wel is de rechtbank bevoegd in haar beslissing hierover te adviseren (artikel 15j, eerste lid, Sr). Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft dit aspect niet veel aandacht gekregen. Ook niet in relatie tot de bevoegdheden die de rechter bij de beslissing over de last tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegde straf heeft om bij schending van een voorwaarde de gedeeltelijke last tot tenuitvoerlegging te geven onder wijziging van de voorwaarden, dan wel om (zelfs) in plaats van een last tot tenuitvoerlegging te geven een taakstraf te gelasten (artikel 14g, eerste en tweede lid, Sr). Wel heeft minister Hirsch Ballin opgemerkt dat het omzetten van een deel van de vrijheidsstraf aan het einde van detentie in een geldboete of een taakstraf hem als een in juridisch en praktisch opzicht gecompliceerde en ook onwenselijke mogelijkheid voorkwam, nu de aard van de door de rechter weloverwogen opgelegde vrijheidsstraf zou worden gewijzigd.¹⁰⁰ Ook op dit aspect van de wettelijke regeling wordt in het vervolg van dit onderzoek nader teruggekomen.

Ten slotte is op deze plaats van belang te vermelden dat, net als bij de voorwaardelijke veroordeling, de wettelijke mogelijkheid openstaat voor zowel het OM als de hulpofficier om, met het oog op de bescherming van de samenleving en slachtoffers, de dadelijke aanhouding van de veroordeelde te bevelen. De wettelijke grond daartoe is dat er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde zich tijdens de v.i. zodanig heeft gedragen dat de v.i. zal worden herroepen (artikel 15h, eerste lid, Sr). Indien het OM de aanhouding wil laten voortduren, dient het onverwijld een vordering tot schorsing van de v.i. in bij de R-C, evenals een vordering tot herroeping bij de rechtbank (artikel 15h, tweede lid, Sr jo artikel 15i, tweede lid, Sr). Indien de R-C de vordering van het OM afwijst, beveelt hij de hervatting van de v.i. en bij toewijzing van de vordering, beveelt hij de schorsing van de v.i. (artikel 15, vijfde

⁹⁹ *Kamerstukken II 2006/07*, 30513, 6, p. 20.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2006/07*, 30513, 6, p. 34.

lid, Sr). De termijn van de schorsing eindigt van rechtswege zodra de duur van de vrijheidsbeneming gelijk wordt aan de duur van de periode waarover v.i. is verleend (artikel 15h, zevende lid, Sr). Het bevel tot schorsing van de v.i. kan voortijdig door de rechtbank worden opgeheven, zowel ambtshalve als op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het OM (artikel 15h, achtste lid, Sr). Indien de rechtbank later de herroepingsvordering van het OM toewijst en de v.i. derhalve wordt herroepen nadat de v.i. was geschorst, wordt de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf geacht te zijn hervat op de dag van de dadelijke aanhouding van de veroordeelde (artikel 15j, tweede lid, Sr). Indien de rechtbank de herroepingsvordering van het OM afwijst of het OM in zijn vordering niet ontvankelijk verklaart, kan de veroordeelde op de voet van artikel 15k Sr een schadevergoedingsverzoek indienen ten laste van de staat voor de schade die hij heeft geleden ten gevolge van de vrijheidsbeneming die hij heeft ondergaan uit hoofde van de eerdere schorsing van de v.i.

3 DE BIJ HET V.I.-PROCES BETROKKEN ORGANISATIES

3.1 INLEIDING

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is een goed inzicht in de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bij het v.i.-proces betrokken organisaties en de logistieke vormgeving van dat proces noodzakelijk. Of met de in het vorige hoofdstuk beschreven regeling de doelstellingen op adequate wijze worden gerealiseerd is (mede) afhankelijk van een consequente en correcte uitoefening van taken en verantwoordelijkheden door de bij het v.i.-proces betrokken organisaties en van hun onderlinge samenwerking. In dit hoofdstuk worden, na een beschrijving van gehanteerde bronnen (paragraaf 3.2), de (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden van elk van de diverse organisaties afzonderlijk in toegespitste vorm – als verdere uitwerking van de inhoud van hoofdstuk 2 – geduid en toegelicht (paragraaf 3.3). In het bijzonder zal daarbij worden ingegaan op gepubliceerde regelingen die zien op de invulling van de genoemde taken en verantwoordelijkheden. Tevens worden bevindingen uit gehouden interviews gepresenteerd die de praktijk illustreren en worden voorbeelden aangehaald die de samenwerking kenschetsen (paragraaf 3.4).

3.2 BRONNEN

In artikel 15 e.v. Sr zijn met het oog op een adequate toepassing van de v.i.-regeling verschillende taken en verantwoordelijkheden toegekend aan diverse instanties. In diverse (uitvoerings)regelingen zijn die taken en verantwoordelijkheden nader geduid en toegelicht. De Algemene Maatregel van Bestuur waarnaar wordt verwezen in artikel 15a, achtste lid, en artikel 15b, derde lid, Sr is het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling.¹⁰¹ Daarin zijn nadere regels opgenomen inzake de beslissingen die genomen dienen te worden in het v.i.-traject en het uit te oefenen toezicht in dat kader. Het OM, dat een aantal belangrijke taken heeft in het kader van de v.i.-regeling,¹⁰² hanteert een Aanwijzing die de taken van het OM nader omschrijft en regels geeft over de

¹⁰¹ *Stb.* 2008, 218; laatstelijk gewijzigd op 14 december 2011 en in werking getreden op 1 april 2012, *Stb.* 2012, 5.

¹⁰² De reeds eerdergenoemde Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (*Stb.* 2017, 82) heeft niet geleid tot wijzigingen ten aanzien van de taken van het OM in het kader van de v.i.

toepassing van de wettelijke regeling.¹⁰³ Tevens is een aparte aanwijzing opgesteld omtrent de plaatsing van een executie-indicator.¹⁰⁴ DJI hanteert voor de uitvoering van zijn taken het beleidsdocument ‘Handleiding v.i.: Wetgeving, beleidskader en werkproces’.

Op het gebied van samenwerking zijn nog enkele andere documenten van belang. Recentelijk is geactualiseerd het document ‘V.I.-zier, beleids- en procesafspraken voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.)’. Dit (niet-bindende) beleidsdocument, afkomstig van de CVv.i., biedt zicht op de belangrijkste beleids- en procesafspraken in het kader van de v.i. en omvat een verzameling uitgangspunten. Als het om werkprocessen gaat, zullen de ‘ketenpartners’ zich inspannen deze te realiseren. Voorts bestaat het document ‘Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers’.¹⁰⁵ Dit samenwerkingsmodel is bedoeld om de samenwerking tussen penitentiaire inrichtingen, gemeenten en maatschappelijke partners te optimaliseren en om een solide basis te vormen voor het realiseren van nazorg. Wederzijdse taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn hierin vastgelegd. Recidive en overlast dienen volgens dit samenwerkingsmodel te worden teruggedrongen door het vergroten van re-integratiemogelijkheden van (ex-)gedetineerde burgers door middel van een sluitende optimale nazorg op primaire basisvoorzieningen, waardoor deze personen in een positief stabiele situatie komen na detentie.¹⁰⁶ In dit document zijn specifiek met betrekking tot de v.i. enkele beleidsafspraken neergelegd aangaande de informatie-uitwisseling en het toezicht.

De invulling van de (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden door de verschillende bij de v.i. betrokken partijen wordt in het navolgende tevens geduid aan de hand van gesprekken die zijn gevoerd tijdens afgelegde bezoeken aan de CVv.i. en het CJIB. Daarnaast zijn interviews afgenomen met verschillende respondenten van bij de v.i. betrokken organisaties, waarin onder andere de samenwerking binnen de keten en de invulling van taken en verantwoordelijkheden aan de orde kwam.

¹⁰³ *Stcrt.* 2016, 68521.

¹⁰⁴ *Stcrt.* 2010, 20826.

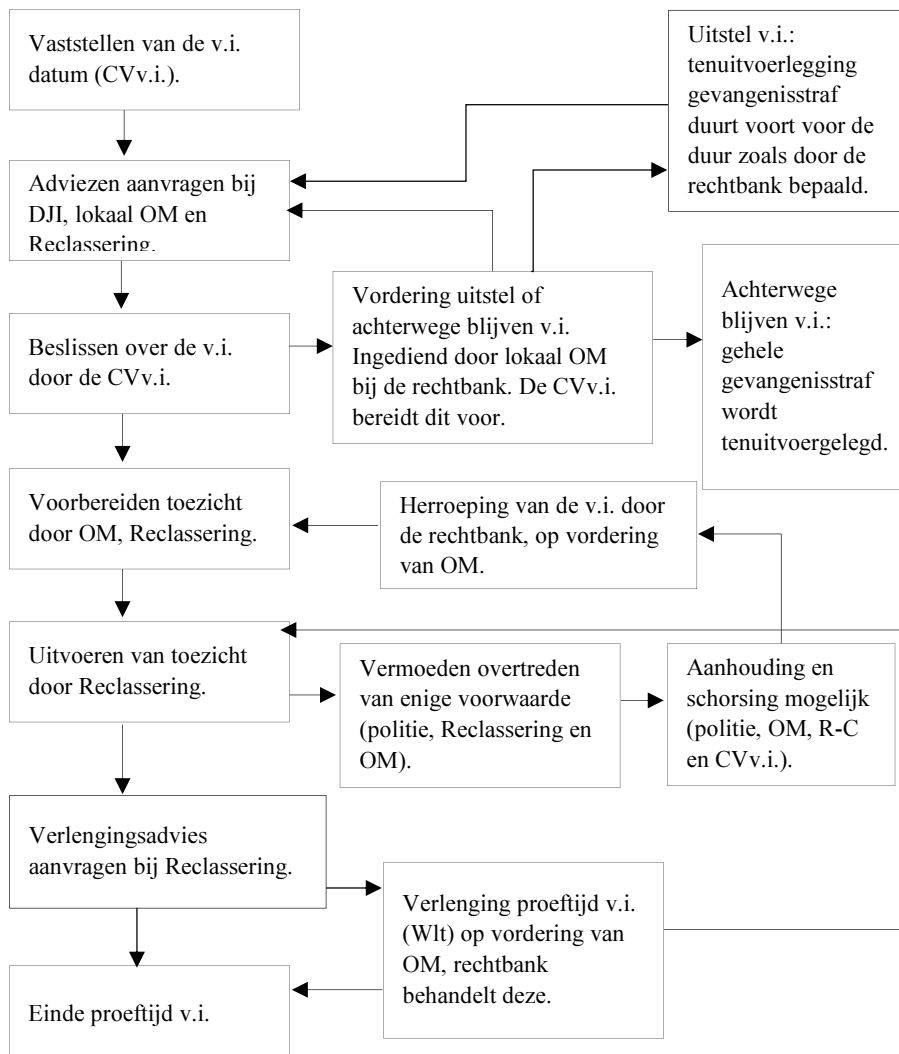
¹⁰⁵ Het Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers is raadpleegbaar via de website van de VNG:

https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/maatschappelijke_ondersteuning/2011/20111018_VNG_Samenwmodel_exgedetineerden.pdf.

¹⁰⁶ Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers, p. 16.

3.3 TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE BIJ HET V.I.- PROCES BETROKKEN ORGANISATIES

Als gezegd, zijn de diverse taken en verantwoordelijkheden omtrent de v.i. belegd bij verschillende instanties, teneinde het v.i.-proces adequaat te laten verlopen. In onderstaand stroomschema is weergegeven uit welke kernbeslismomenten van welk van de betrokken instanties het v.i.-proces bestaat.



Overzicht is gebaseerd op: 'V.I.-zier, beleids- en procesafspraken voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.)'.

Aan de hand van de in de vorige paragraaf genoemde bronnen worden hieronder de toepassing en invulling van deze taken en verantwoordelijkheden van elk van deze organisaties nog nader geschetst en toegelicht. In dat kader komen respectievelijk OM, CJIB, DJI, 3RO, ZM, politie en JustID aan de orde, en wel in deze volgorde. Het OM wordt daarbij als eerste besproken als de centrale regievoerende en beslissende instantie. De volgorde van beschrijving van elk der instanties volgt daarmee niet de volgorde waarin deze instanties in een concreet v.i.-traject opeenvolgend betrokken zijn.

3.3.1 Het Openbaar Ministerie

De voornoemde regievoerende rol van het OM wordt voor het overgrote deel centraal vervuld. Met de 'terugkeer' van de *voorwaardelijke* invrijheidstelling in 2008 is de CVv.i. bij het OM opgericht.¹⁰⁷ Tijdens het implementatietraject is besloten een aantal taken centraal in de OM-organisatie te beleggen, gezien de diversiteit van v.i.-taken en de specialistische kennis op het gebied van de v.i.-regeling die daarbij is vereist. De CVv.i. is ondergebracht bij het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden en is verantwoordelijk voor de besluiten over de v.i. en het toezicht op de v.i. Bij de CVv.i. zijn drie advocaten-generaal (A-G),¹⁰⁸ vijf secretarissen, twee beleidssecretarissen en drie administratief medewerkers werkzaam die gezamenlijk (en al dan niet in samenwerking met het lokale OM) de kerntaken vervullen. Omdat niet alle taken centraal kunnen worden vervuld, zijn ook lokale parketten belast met specifieke taken. De onderverdeling van v.i.-taken die worden uitgevoerd door de CVv.i. en de lokale parketten is terug te vinden in de genoemde Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling.

De CVv.i. bepaalt (mede) op basis van adviezen van de Reclassering, DJI en – indien een executie-indicator is geplaatst¹⁰⁹ – het lokale OM of jegens een gedetineerde sprake is van redenen om de v.i. uit te stellen of achterwege te laten. Indien zij tot een dergelijk oordeel komt, wordt op grond van artikel 15d, vierde lid, Sr een schriftelijke vordering opgesteld die door het lokale OM wordt ingediend bij de rechtbank die in eerste aanleg kennis heeft genomen van het strafbare feit ter zake waarvan de vrijheidsstraf die ten uitvoer wordt gelegd, is

¹⁰⁷ Zie voor een beschrijving van de manier waarop de CVv.i. omgaat met de v.i.-regeling aan de hand van praktijkvoorbeelden eveneens: Heijink & Hoekman 2017, p. 241-247.

¹⁰⁸ Tijdens de looptijd van het onderzoek waren drie A-G's werkzaam, thans zijn dat er vier.

¹⁰⁹ Zie nader Aanwijzing executie-indicator en formulier risicoprofiel.

opgelegd.¹¹⁰ Als uitstel of achterwege blijven van de v.i. niet aangewezen is, wordt een v.i.-besluit opgemaakt en ondertekend door de A-G van de CVv.i.

Op grond van artikel 15a, vijfde lid, Sr beslist de CVv.i., wederom (mede) op basis van adviezen van de Reclassering, DJI en – indien een executie-indicator is geplaatst¹¹¹ – het lokale OM, of en zo ja, welke bijzondere voorwaarde(n) wordt/worden gesteld.¹¹² Zulks naast de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit, welke algemene voorwaarde reeds op grond van artikel 15a, eerste lid, Sr van rechtswege steeds aan elke v.i. is verbonden. In de praktijk komt het erop neer dat nadat de binnengekomen adviezen worden verwerkt door de secretaris bij de CVv.i. en er eventueel contact wordt opgenomen met de betreffende ‘ketenpartner’ indien vragen rijzen bij de A-G over het advies. Vervolgens wordt vastgesteld of de voorgestelde bijzondere voorwaarden voldoende zijn om de samenleving te beschermen en de justitiabele te kunnen laten re-integreren. Bij afwijking van het advies vindt er terugkoppeling plaats met de betreffende instantie, waarbij door de CVv.i. wordt aangegeven waarom van het advies wordt afgeweken.¹¹³ Adviezen kunnen in de praktijk uiteenlopen, aangezien de instanties bij het opstellen van het advies verschillende perspectieven hanteren. Daar waar DJI in de adviezen de nadruk legt op het gedrag van de justitiabele tijdens detentie, zal de Reclassering in het advies voornamelijk oog hebben voor zowel een veilige en recidivevrije terugkeer in de samenleving als voor slachtofferbelangen, terwijl het OM voornamelijk zal ingaan op de maatschappelijke onrust in geval van terugkeer en op slachtofferbelangen. Meer hierover volgt in hoofdstuk 4.

Het zevende lid van artikel 15a Sr voorziet in de mogelijkheid voor het OM (i.c. de CVv.i.) om de bijzondere voorwaarden aan te vullen, te wijzigen of op te heffen.¹¹⁴ Een zodanige wijziging dient op grond van hetzelfde lid terstond schriftelijk te worden medegedeeld aan de veroordeelde. De CVv.i. kan bij

¹¹⁰ Zie ook Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, onder II.

¹¹¹ Aanwijzing executie-indicator en formulier risicoprofiel.

¹¹² Zie ook Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, onder III.1.1.

¹¹³ Tot voor kort nam het OM hierover uit eigen beweging geen contact op met de veroordeelde. Na interventie door de Nationale Ombudsman, die door enkele veroordeelden in dit verband was benaderd, heeft het OM in december 2017 laten weten te hebben besloten om voortaan proactief aan een veroordeelde te laten weten waarom wordt afgeweken van een in zijn zaak gegeven advies over het opleggen van bijzondere voorwaarden. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2017/meer-transparantie-door-om-bij-opleggen-van-bijzondere-voorwaarden-invrijheidstelling>, geraadpleegd op 5 april 2018.

¹¹⁴ Vgl. artikel 4, eerste lid, Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling en de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, onder III.1.4.

schending van de algemene voorwaarde beslissen of een vordering tot herroeping van de v.i. zal worden ingediend. Zodanige vordering loopt in voorkomende gevallen mee met de nieuwe strafzaak en wordt ook door het lokale OM ingediend bij de rechtbank.¹¹⁵ In geval van schending van de bijzondere voorwaarde(n) zal de CVv.i., op grond van artikel 15g en artikel 15i, tweede lid, Sr, reageren door het (door het lokale OM laten¹¹⁶) indienen van een vordering tot (gehele of gedeeltelijke) herroeping van de v.i., tenzij kan worden volstaan met wijziging van de voorwaarden of het geven van een waarschuwing. Hierbij komt de CVv.i. enige discretionaire ruimte toe die dient te worden ingevuld aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.¹¹⁷ Uit de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling van het OM volgt dat het antwoord op de vraag of gehele dan wel gedeeltelijke herroeping van de v.i. moet worden gevorderd, afhangt van onder meer de aard van het strafbare feit (bij overtreding van de algemene voorwaarde), de aard van de overtreding van (een) bijzondere voorwaarde(n), de mate van recidive, de lengte van het resterende gedeelte van de v.i. en de gevolgen die een (gehele dan wel gedeeltelijke) herroeping van de v.i. heeft op eventueel geldende (andere) bijzondere voorwaarden.¹¹⁸

De CVv.i. kan, naast het geven van een schriftelijke waarschuwing, zogenaamde waarschuwingsgesprekken houden. Tijdens deze gesprekken met voorwaardelijk in vrijheid gestelden wordt het belang van de naleving van de voorwaarden geduid. Bij deze gesprekken mogen, naast advocaten en reclasseringswerkers, familieleden en partners van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde aanwezig zijn.

Op grond van artikel 15h, eerste lid, Sr kan de CVv.i., indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat een veroordeelde die voorwaardelijk in vrijheid is gesteld zich zodanig heeft gedragen dat de v.i. zal worden herroepen, diens aanhouding bevelen. Op grond van artikel 15h, tweede lid, Sr dient de CVv.i., indien het de aanhouding noodzakelijk blijft vinden, onverwijld een vordering tot schorsing van de v.i. in bij de R-C (en een vordering tot herroeping ervan bij de rechtbank). Indien sprake is van overtreding van de algemene voorwaarde van het niet begaan van een strafbaar feit, is het uiteraard mogelijk dat de v.i.-gestelde al is aangehouden in het kader van de verdenking van het nieuwe strafbare feit. Beoordeeld moet dan worden of voor het vorderen van de voorlopige hechtenis, dan wel voor het vorderen van de schorsing van de v.i. zal worden gekozen. Indien het (vermoedelijk) gepleegde strafbare feit *niet* een feit betreft waarvoor

¹¹⁵ Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, onder IV.1 en IV.3.1.

¹¹⁶ Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, onder IV.3.2.

¹¹⁷ Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, onder IV.1.

¹¹⁸ Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, onder IV.3.

voorlopige hechtenis mogelijk is, is het niet aangewezen een vordering tot schorsing in te dienen. Als naar het oordeel van het OM sprake is van ernstige bezwaren en de vrijheidsbeneming van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde om bijzondere redenen noodzakelijk is, dan kan een vordering tot schorsing wel aangewezen zijn. Indien het (vermoedelijk) gepleegde strafbare feit *wel* een feit betreft waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, vordert het OM de voorlopige hechtenis en laat het de vordering tot schorsing van de v.i. achterwege. Het OM zal in dit verband een afweging moeten maken, waarbij relevant zijn het gedrag van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde, de haalbaarheid van de herroepingsvordering en de bijzondere omstandigheden van het geval die vrijheidsbeneming van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde noodzakelijk kunnen maken. Daartegenover staan de gronden en belangen gediend met de (voortzetting van de) voorlopige hechtenis.¹¹⁹

De CVv.i. is verder verantwoordelijk voor de juiste kennisgeving van diverse beslissingen in het v.i.-proces, ook aan de v.i.-gestelde. Tevens kunnen diverse ‘ketenpartners’ bij de CVv.i. terecht voor vragen over het v.i.-proces. Op haar beurt vraagt de CVv.i. proactief naar een concrete status, processtukken of nadere informatie. Daarnaast adviseert zij het lokale OM in concrete zaken, bijvoorbeeld bij de vordering tot herroeping van de v.i.

3.3.2 *Het Centraal Justitieel Incassobureau*

Het CJIB is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid en kent sinds 2014 het organisatieonderdeel AICE (Administratie- en Informatiecentrum voor de executieketen van strafrechtelijke beslissingen). Binnen het v.i.-proces is de rol van het AICE tweeledig. Ten eerste is het AICE namens het OM verantwoordelijk voor de coördinatie van een deel van het proces en ten tweede is het verantwoordelijk voor de (wederzijdse) informatie-uitwisseling met de CVv.i. en andere betrokken partijen in het proces. Daartoe behoren onder andere belangrijke taken als termijnbewaking, het op zaaksoverstijgend/tactisch niveau leveren van informatie en het genereren van maandelijkse rapportages en managementinformatie.

Wanneer het CJIB van DJI een melding krijgt dat de termijn van 105 dagen voorafgaand aan een v.i.-datum loopt, wordt dit door het CJIB in het bedrijfsprocessysteem ‘Robein’ ingevoerd.¹²⁰ Vervolgens zet het de noodzakelijke acties uit, zoals verzoeken om adviesrapportages van DJI, de

¹¹⁹ Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, onder IV.2.

¹²⁰ In sommige gevallen wordt een spoedprocedure gevolgd, waardoor sprake is van een termijn die korter is dan 105 dagen.

Reclassering en het lokale OM (in geval sprake is van een geplaatste executie-indicator). Deze rapportages worden door de instanties ingevoerd in het justitieel documentatiesysteem 'JD-online'. Indien aanlevering van rapportages uitblijft, rappelleert het CJIB. Het uiteindelijke dossier wordt naar de CVv.i. gestuurd. Indien de CVv.i. op basis van de adviezen heeft besloten een vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. in te dienen, informeert het CJIB de instanties die geadviseerd hebben. Ook informeert het CJIB – naar aanleiding van een bericht van de CVv.i. – deze instanties over de uitspraak van de rechter in de betreffende zaak. Als geen sprake is van een vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i., informeert het CJIB de desbetreffende instanties eveneens.

In de regel zal constatering van overtreding van aan de v.i. verbonden algemene voorwaarden door de politie geschieden. De politie is van de voorwaarden op de hoogte omdat het CJIB contact opneemt met de politie met een aandachtsvestiging, hetgeen verloopt via het opsporingssysteem 'OPS'. In dit opsporingsregister wordt geregistreerd dat een voorwaardelijk in vrijheid gestelde is gebonden aan de algemene voorwaarde dat hij geen strafbaar feit begaat en aan eventuele bijzondere voorwaarden en zo ja, aan welke. Bij een schending van de algemene voorwaarde bericht de politie het CJIB. In geval van schending van de bijzondere voorwaarden vindt berichtgeving plaats door de Reclassering. In dat laatste geval maakt de Reclassering een 'rapportage schending bijzondere voorwaarden' op die wordt ingevoerd in JD-Online.¹²¹ Als de CVv.i. besluit over te gaan tot aanpassing van de voorwaarden of het vorderen van schorsing en/of herroeping, informeert het CJIB, naast de veroordeelde, ook de betrokken instanties. Tevens worden zij geïnformeerd over de uitkomst van de eventuele rechterlijke beslissing.

3.3.3 De Dienst Justitiële Inrichtingen

Indien een PI in het centrale registratiesysteem van de penitentiaire inrichtingen, 'Tulp' (Tenuitvoerleggingsprogramma), een straf heeft geregistreerd die voor v.i. in aanmerking komt, wordt automatisch de v.i.-datum berekend. Deze 'v.i.-waardige' zaken meldt DJI aan bij het CJIB via het geautomatiseerde bedrijfsprocessysteem 'Robein'.

¹²¹ Zie in dit kader ook artikel 8 Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling.

Anders dan aanvankelijk werd beoogd, heeft DJI in het v.i.-proces voornamelijk een adviserende rol.¹²² Voorafgaand aan de v.i.-datum wordt onder andere DJI gevraagd om advies te geven. Dit advies wordt binnen de PI vormgegeven vanuit het multidisciplinair overleg (MDO), waarin vertegenwoordigers van verschillende afdelingen, waaronder de afdeling Detentie en Re-integratie, wekelijks dan wel tweewekelijks bij elkaar komen. Op grond van artikel 2, vierde lid, Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling, dient het advies te vermelden of, en zo ja welke bijzondere voorwaarden worden voorgesteld en waarom. Tevens vermeldt het advies of het in het concrete geval aangewezen is aan enige bijzondere voorwaarde elektronische controle te verbinden. Voorts wordt, op grond van het zesde lid van artikel 2 van het genoemde besluit, het standpunt van de betrokkene in dezen vermeld. In het advies wordt verder de detentiegeschiedenis van de justitiabele weergegeven en wordt bijvoorbeeld ingegaan op eventuele disciplinaire straffen naar aanleiding van misdragingen in de PI.¹²³ Ook wordt ingegaan op deelname aan het PP en wordt, indien van toepassing, informatie verstrekt over de ‘Terugdringen Recidive (TR)’-fase van de justitiabele. Op basis van deze informatie kan in kaart worden gebracht wat tijdens de detentieperiode aan resocialisatie is gedaan. Alle DJI-adviezen over de v.i. die vanuit de PI worden ingestuurd, worden eerst onderworpen aan een controle door de Divisie Individuele Zaken (DIZ), onderdeel van DJI, om de eenduidigheid en rechtsgelijkheid te borgen.

3.3.4 3RO

In het v.i.-proces heeft de Reclassering uiteenlopende taken die kunnen worden onderscheiden in advisering, toezicht/controlle en begeleiding. Net als het lokale OM (indien een executie-indicator is geplaatst) en DJI, brengt de Reclassering advies uit in het kader van de v.i., in het bijzonder over uitstel en achterwege blijven van de v.i. en het stellen van bijzondere voorwaarden. De hiervoor aangehaalde bepalingen uit het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling gelden ook ten aanzien van advies van de Reclassering. Dit advies wordt opgemaakt aan de hand van een of meerdere gesprekken met de justitiabele, het raadplegen van referenties, het beeld dat daaruit naar voren komt van de motivatie van de justitiabele, het verloop van het ‘Terugdringen Recidive (TR)’-traject, de deelname aan interventies en eventueel de resultaten uit de RISc-

¹²² *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 2; zie hierover nader het vorige hoofdstuk, waarin tevens de Motie-Anker wordt besproken. Een pleidooi voor belasting van DJI met het stellen van bijzondere voorwaarden is te vinden in Meijer 2012, hoofdstuk 8, paragraaf 4.4.4.

¹²³ Op grond van artikel 15d, eerste lid, onderdeel b, onder 2, Sr, betreft dat een mogelijke reden om te beslissen tot uitstel of achterwege blijven van de v.i.

taxatie.¹²⁴ Aan de hand van criminogene factoren wordt gezien of, en zo ja welke specifieke bijzondere voorwaarden aangewezen zijn.¹²⁵ Wanneer uit het gesprek blijkt dat de justitiabele zal weigeren zich aan de bijzondere voorwaarden te houden die de Reclassering in eerste instantie wenst te adviseren, zal dat leiden tot een negatief advies. Ook indien de justitiabele in zijn geheel weigert om in gesprek te gaan, zal de Reclassering adviseren dat de justitiabele niet in vrijheid wordt gesteld.¹²⁶ Op grond van het vijfde lid van artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling vermeldt de Reclassering, indien zij toezicht op de naleving van de voorwaarden aangewezen acht, de aard en intensiteit van het toezicht dat dient te worden uitgeoefend. Ingeval behandeling van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde noodzakelijk is, moet de Reclassering in het advies opnemen dat in dat kader het traject van indicatiestelling is gestart.

Als de v.i. is verleend en er bijzondere voorwaarden zijn gesteld, houdt de Reclassering toezicht op (de naleving daarvan door) de voorwaardelijk in vrijheid gestelde.¹²⁷ Dat toezicht start onmiddellijk na invrijheidstelling. In een startgesprek (dat al kan plaatsvinden tijdens de detentie) worden de bijzondere voorwaarden en gedragsregels voor ondertoezichtgestelden uitgelegd. Op basis van een plan van aanpak wordt getracht te voorkomen dat de betrokkene recidiveert en wordt erop toegezien dat de betrokkene de bijzondere voorwaarden naleeft. De reclasseringsinstantie is verantwoordelijk voor de begeleiding van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde en de controle op het naleven van de opgelegde bijzondere voorwaarden.¹²⁸ De begeleiding omvat activiteiten die de voorwaardelijk in vrijheid gestelde ondersteunen en motiveren om zich aan de voorwaarden te houden. De controle bestaat bijvoorbeeld uit regelmatig contact

¹²⁴ De afkorting RISc staat voor *Recidive Inschattingsschalen*: een diagnostisch instrument dat de Reclassering op gestructureerde wijze helpt inschatten in welke mate er sprake is van risico op recidive en gevaar. In diverse zaken worden ook andere risicotaxatie-instrumenten gebruikt, bijvoorbeeld Static-99 bij zedendelinquenten. Per 1 mei 2018 zal overigens gebruik worden gemaakt van een geïntegreerde methode, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van nieuwe taxatie-instrumenten.

¹²⁵ Daarbij dient zo veel mogelijk te worden aangesloten bij eerdere adviezen of diagnoses in het justitiële traject.

¹²⁶ Schrama 2012, p. 209.

¹²⁷ De beschreven toezichtsrol wordt vervuld door de Reclassering, in opdracht en onder verantwoordelijkheid van het OM. Vgl. artikel 2, tweede lid, onderdeel b & artikel 5 Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling.

¹²⁸ Voorafgaand aan de transitie van vervroegde invrijheidstelling naar v.i. heeft een ontwikkelings- en verbeteringslag plaatsgevonden, waarbij is ingezet op evidence-based werken en optimalisering van de controlemethoden en de controle-intensiteit. Die optimalisering blijkt uit onder meer de afstemming op de gestelde bijzondere voorwaarden en de risico's op schade bij overtreding van de voorwaarden, *Handelingen I* 2007/08, 7, p. 261.

met de voorwaardelijk in vrijheid gestelde en zijn omgeving, zoals zijn werkgever of onderwijsinstelling. Daarbij draagt de reclasseringsinstelling zorg voor de vastlegging van de aard en intensiteit van het toezicht en de verplichtingen waaraan de veroordeelde zich heeft te houden.¹²⁹ Indien de voorwaardelijk in vrijheid gestelde de bijzondere voorwaarden niet naleeft, meldt de reclasseringsinstantie zulks onverwijld aan de CVv.i. die op haar beurt, op basis van advies van de reclasseringsinstelling, eventuele vervolgmaatregelen kan treffen.¹³⁰ Als de proeftijd is geëindigd, stuurt de reclasseringsinstelling, conform artikel 9 van het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling, een afloopbericht naar het OM. Sinds 1 januari 2018 wordt, in het licht van de Wlt, over iedere voorwaardelijk in vrijheid gestelde advies uitgebracht over het al dan niet verlengen van de proeftijd. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat in geval van een negatief advies van de reclasseringsinstelling en een daadwerkelijk negatief oordeel over verlenging van de proeftijd, wordt volstaan met het bericht dat de proeftijd niet wordt verlengd, waardoor een formeel afloopbericht kan uitblijven.

Het aantal adviezen dat door de CVv.i. wordt ontvangen van de 3RO is in omvang vergelijkbaar met het aantal adviezen dat wordt ontvangen van DJI. Gemiddeld zijn dat circa 1100 adviezen per jaar. Van de lokale parketten worden circa 500 adviezen per jaar ontvangen.

Tabel 1. Ontvangen adviezen				
	2012	2013	2014	2015
Totaal	2623 (100%)	2765 (100%)	2749 (100%)	2775 (100%)
Reclassering	1093 (42%)	1119 (40%)	1147 (42%)	1130 (41%)
DJI	1079 (41%)	1137 (41%)	1082 (39%)	1088 (39%)
Lokaal OM	451 (17%)	509 (18%)	520 (19%)	557 (20%)

Bron: CJIB (Robein) ontvangen via CVv.i. peildata per jaar (2012: 7 januari 2013, 2013: 5 januari 2014, 2014: 4 januari 2015, 2015: 3 januari 2016)

De 3RO houdt zelf ook een registratie bij van het aantal uitgebrachte v.i.-adviezen. Deze worden onderverdeeld naar reguliere adviezen, waarin het

¹²⁹ Artikel 6, eerste lid, Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling.

¹³⁰ Artikel 8 Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling. Er lijkt enige beoordelingsruimte te zijn voor de reclasseringsinstelling: bij een niet belangwekkende overtreding wordt in de praktijk niet op de in artikel 8 geschetste wijze met de CVv.i. gecommuniceerd.

adviesverzoek 105 dagen voor de v.i.-datum is gedaan, en spoedzaken waarin het adviesverzoek korter daarvoor is gedaan. In enkele tientallen zaken is de datum van het verzoek om advies uit te brengen of de v.i. datum zelf, onbekend in IRIS op het moment van de opdracht. Hierdoor kan niet worden bepaald of het om een regulier advies of om een spoedzaak gaat.

Tabel 2. Uitgebrachte adviezen Reclassering					
	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal	1089 (100%)	1147 (100%)	1151 (100%)	1162 (100%)	1105 (100%)
Regulier v.i.-advies	546 (50%)	662 (58%)	674 (59%)	748 (65%)	695 (63%)
Spoedzaak	522 (48%)	469 (41%)	463 (40%)	399 (34%)	402 (36%)
Niet te bepalen	21 (2%)	16 (1%)	14 (1%)	15 (1%)	8 (1%)

Bron: 3RO (IRIS) peildatum 11 december 2017

3.3.5 De zittende magistratuur

Vorderingen tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. dienen uiterlijk dertig dagen voor de v.i.-datum te worden ingediend bij de rechtbank die in eerste aanleg kennis heeft genomen van het strafbare feit ter zake waarvan de vrijheidsstraf die ten uitvoer wordt gelegd, is opgelegd.¹³¹ In een geval waarin de vordering later dan dertig dagen voor de v.i.-datum is ingediend, is het OM niettemin ontvankelijk indien het aannemelijk maakt dat een omstandigheid als bedoeld in artikel 15d, eerste lid, Sr zich eerst nadien heeft voorgedaan (artikel 15d, zesde lid, Sr). Indien de rechtbank uitstel van de v.i. toekent, is sprake van een nieuwe v.i.-datum ten aanzien waarvan ook weer een vordering tot uitstel of vordering tot achterwege blijven kan worden ingediend.¹³² Het achterwege blijven van de v.i. betekent dat de aan de veroordeelde opgelegde straf volledig ten uitvoer wordt gelegd.

Indien het OM de aanhouding heeft bevolen, omdat er ernstige redenen zijn voor het vermoeden dat de voorwaardelijk in vrijheid gestelde zich zodanig heeft gedragen dat de v.i. zal worden herroepen, wordt onverwijld ook een vordering tot schorsing van de v.i. ingediend bij de R-C.¹³³ De beslissing op de vordering tot schorsing werkt echter niet per definitie door in een vordering tot herroeping:

¹³¹ Artikel 15d, vierde lid, Sr en de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, onder II.

¹³² Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, onder II.

¹³³ Artikel 15h, tweede lid, Sr.

indien de R-C in een concreet geval oordeelt dat de schorsing van de v.i. niet proportioneel is, is het heel wel mogelijk dat de vordering tot herroeping van de v.i. in stand blijft, omdat de gronden voor herroeping aanwezig zijn.

De rechtbank beslist over de vordering tot herroeping. De rechtbank kan de herroepingsvordering afwijzen, toewijzen en gedeeltelijk toewijzen. Bij afwijzing van een vordering tot herroeping van de v.i. dient de CVv.i. te beoordelen of er wijzigingen dienen te worden aangebracht in de bijzondere voorwaarde(n) c.q. de proeftijd(en). Bij toewijzing van de vordering tot herroeping van de v.i. bepaalt de rechtbank welk deel van de straf waarvoor v.i. was verleend, alsnog zal worden ten uitvoer gelegd. Bij gedeeltelijke herroeping van de v.i. ontstaat er een nieuwe (voorlopige) v.i.-datum en kan de rechtbank bij de beslissing het OM adviseren over de aan de (nieuwe) v.i. te verbinden bijzondere voorwaarde(n).¹³⁴ In het nemen besluit van de rechtbank omtrent gehele of gedeeltelijke herroeping spelen uiteraard de specifieke omstandigheden van het geval mee. Daartoe behoren de ernst van de overtreding van de voorwaarde(n), alsmede de motivatie van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde en de lengte van de proeftijd. Bij de beslissing wordt tevens rekening gehouden met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Schrama heeft betoogd dat terugplaatsing in een PI daarbij in ieder geval steeds de laatste optie moet zijn, aangezien het niet bijdraagt aan de resocialisatie, het uiteindelijke doel van de v.i.¹³⁵

3.3.6 Politie

Hoewel op grond van artikel 15b Sr de formele verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de naleving van voorwaarden bij het OM ligt, heeft de politie een taak in het v.i.-proces door in praktische zin toezicht te houden of een v.i.-gestelde zich aan de voorwaarden houdt. De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is immers zowel een taak van het OM als van de politie. Als gezegd, is er in het kader van de v.i. contact tussen het CJIB en de politie via OPS, het register waarin geregistreerd staat of c.q. welke algemene en al dan niet bijzondere voorwaarden van toepassing zijn op personen. De politie houdt toezicht op de algemene voorwaarden door na te gaan of een aangehouden verdachte een voorwaardelijk in vrijheid gestelde is, alsmede door na te gaan of aangiften zijn gedaan tegen voorwaardelijk in vrijheid gestelden.¹³⁶ In die gevallen wordt het lokale OM geïnformeerd. In overleg met de Reclassering kan de politie mede toezicht houden in het kader van schending van bijzondere voorwaarden. Hoewel een dergelijk

¹³⁴ Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, onder IV.3.

¹³⁵ Schrama 2012, p. 211-212.

¹³⁶ Flight, Nauta & Terpstra 2011, p. 28.

overleg met de Reclassering het uitgangspunt is, komt het voor dat de politie toezicht houdt in het kader van bijzondere voorwaarden zonder dat formeel overleg plaatsheeft tussen de Reclassering en de politie. Dit is bijvoorbeeld mogelijk ingeval specifiek ter bescherming van een slachtoffer of nabestaande een locatie- en/of contactverbod als bijzondere voorwaarde(n) is/zijn gesteld, zonder dat sprake is van een meldplicht bij de Reclassering en/of van elektronische controle. Dit (mede-)toezicht door de politie ziet veelal op de naleving van vrijheidsbeperkende bijzondere voorwaarden, zoals het contactverbod en het locatiege-/verbod.

3.3.7 Justitiële Informatiedienst

Alle verantwoordelijke instanties zijn gebaat bij adequate en rechtmatige vastlegging, verwerking en uitwisseling van (actuele) justitiële informatie omtrent betrokken personen, zoals veroordelingen, rechterlijke beslissingen en rapportages. JustID beheert informatiesystemen en faciliteert de digitale informatie-uitwisseling in de keten. Binnen het v.i.-proces is JustID verantwoordelijk voor het actueel houden van de justitiële documentatie en het persoonsdossier van justitiabelen die voor v.i. in aanmerking komen en van voorwaardelijk in vrijheid gestelden.

3.3.8 Overzicht activiteiten, actoren en beroepsmogelijkheden

De activiteiten, actoren en beroepsmogelijkheden met betrekking tot de v.i. zijn hieronder schematisch in kaart gebracht. De basis voor dit overzicht wordt gevormd door het eerder genoemde 'V.I.-ziet, beleids- en procesafspraken voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.)', verkregen via de CVv.i., maar is wel aanzienlijk uitgebreid en aangepast aan de actuele situatie.

Activiteit	Actoren	Beroepsmogelijkheid
(a) Advies over uitstel/achterwege blijven en te stellen voorwaarden	Directeur PI	- Het advies dient de besluitvorming van het OM onder (d) en (e).
(b) Advies over uitstel/achterwege blijven en te stellen voorwaarden	Reclassering	- Het advies dient de besluitvorming van het OM onder (d) en (e).
(c) Advies over uitstel/achterwege blijven en te stellen voorwaarden	Lokaal Parket	- Het advies dient de besluitvorming van het OM onder (d) en (e)
(d) Uitstel/achterwege blijven van de v.i.	OM (CVv.i./lokale ovj) dient vordering in, rechter beslist	Procedure bij de rechter, geen appel.
(e) V.i.-besluit over de aan de v.i. te stellen algemene en bijzondere voorwaarden	OM (CVv.i.)	Geen In de praktijk wordt wel gebruik gemaakt van de mogelijkheid de bijzondere voorwaarden te laten toetsen door de civiele rechter (in kort geding).
(f) Advies over het aanvullen, wijzigen of opheffen van de bijzondere voorwaarden	Reclassering	- Het advies dient de besluitvorming van het OM onder (g)
(g) Aanvullen, wijzigen of opheffen van de bijzondere voorwaarden	OM (CVv.i.)	Geen In de praktijk wordt wel gebruik gemaakt van de mogelijkheid de bijzondere voorwaarden te laten toetsen door de civiele rechter (in kort geding).
(h) Waarschuwing in geval van overtreding van een bijzondere voorwaarde	Reclassering	-
(i) Waarschuwings-gesprek op het ressortsparket	OM (CVv.i.)	-
(j) Bevel tot aanhouding van de v.i.- gestelde	OM (CVv.i./lokale ovj), politie	Wordt direct gevolgd door de procedure bij de R-C onder (k)
(k) Schorsing van de v.i.	OM (CVv.i./lokale ovj) dient vordering in, R-C beslist	Procedure bij de R-C, vooruitlopend op (l)
(l) Herroeping van de v.i.	OM (CVv.i./lokale ovj) dient vordering in, rechter beslist	Procedure bij de rechter, geen appel. ¹³⁷ Bij herroeping van de v.i. vanwege een nieuw strafbaar feit, wordt de vordering samen behandeld met de behandeling van dat nieuwe feit, ook in het hoger beroep.
(m) Advies over de verlenging van de proeftijd van de v.i.	Reclassering	- Het advies dient de besluitvorming van het OM onder (m)

¹³⁷ Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, wordt met de komst van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, *Stb.* 2017, 82 een beroepsmogelijkheid gecreëerd inzake de beslissing tot herroeping van de v.i.

(n) Verlenging van de proeftijd van de v.i.	OM (CVv.i./lokale ovj) dient vordering in, rechter beslist	Procedure bij de rechter, geen appel.
---	--	---------------------------------------

3.4 PRAKTISCHE SAMENWERKING TUSSEN DE BIJ HET V.I.-PROCES BETROKKEN ORGANISATIES

Een consequente en correcte invulling van de taken en verantwoordelijkheden door en een goede samenwerking tussen de bij het v.i.-proces betrokken instanties dragen bij aan het adequaat realiseren van de doelstellingen van de v.i. Uit de praktijk moet blijken of invulling van de in de wetgeving en uitvoeringsregelingen neergelegde bevoegdheden ook daadwerkelijk resulteert in een functioneel v.i.-proces dat leidt tot resocialisatie en re-integratie van de justitiabele en voorkoming van recidive. De samenwerking in de praktijk wordt bijvoorbeeld gekenmerkt door de ‘Proceskring v.i.’, bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende instanties in het v.i.-proces: CVv.i., Reclassering, DJI, CJIB, politie en JustID.¹³⁸ De proceskring komt zes keer per jaar bijeen om op beleidsniveau te spreken over de samenwerkingsverbanden, de (invulling van de) verantwoordelijkheden en knelpunten in het v.i.-proces.

Om meer inzicht te krijgen in de v.i.-praktijk en de daadwerkelijke samenwerking te duiden zijn in het kader van dit onderzoek interviews afgenomen met verschillende vertegenwoordigers van de bij het v.i.-proces betrokken organisaties. In de interviews is onder meer gevraagd naar een oordeel over de invulling van de taken en over de samenwerking. In algemene zin worden die positief beoordeeld. De geïnterviewde personen spreken onder meer over een goede samenwerking, de verschillende instanties zijn goed benaderbaar en indien bijvoorbeeld wordt afgeweken van adviezen wordt nog nader contact opgenomen. Toch zijn ondanks de wettelijk verankerde bevoegdheden, de samenwerkingsverbanden en de opgestelde beleidsstukken enkele knel- c.q. vraagpunten waar te nemen in de v.i.-praktijk met betrekking tot de samenwerking tussen de verschillende instanties.¹³⁹ Deze punten zien zowel op concrete als abstracte aspecten van het v.i.-proces. In de volgende hoofdstukken zullen deze en andere kwesties nader worden toegelicht.

¹³⁸ De Proceskring v.i. is toegespitst op het v.i.-proces, anders dan het ‘algemene’ ketenoverleg met betrekking tot de strafrechtspiegeling in het algemeen.

¹³⁹ In 2014 is het functioneren van de v.i.-praktijk geïnventariseerd en beoordeeld aan de hand van ervaringen en bevindingen uit de rechtspraak: Van der Kruijs 2014.

3.5 SAMENVATTENDE BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk zijn de verschillende taken en verantwoordelijkheden van de bij de v.i. betrokken organisaties in kaart gebracht. De bevoegdheden van de verantwoordelijke instanties zijn wettelijk vastgelegd en nader geregeld en toegelicht in aanwijzingen en uitvoeringsregelingen. Opmerkelijk is dat het aantal (voor het publiek kenbare) protocollen of andere beleidsdocumenten aangaande de concrete invulling van taken en bevoegdheden relatief beperkt is. Diverse bevoegdheden lijken bewust open te zijn vormgegeven met de (kennelijke) bedoeling om beleid in dat kader te kunnen ontwikkelen. Dit hangt samen met de casuïstische aard van het v.i.-proces. De formulering duidt op een discretionaire bevoegdheid die zodanig kan worden ingevuld dat maatwerk kan worden geleverd. De speciale preventie en re-integratie van de betrokken justitiabelen en voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden staan daarbij voorop.

4 HET V.I.-PROCES: CIJFERS EN ERVARINGEN

4.1 INLEIDING

Na de uiteenzetting van het wettelijk kader in hoofdstuk 2 en de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bij het v.i.-proces betrokken organisaties in hoofdstuk 3, wordt in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de wijze waarop de verschillende bij de v.i. betrokken organisaties en actoren de wettelijke regeling in de praktijk uitvoeren. Dit geschiedt door een presentatie van de beschikbare cijfers die van context worden voorzien door middel van de in de maanden januari, februari en maart 2018 georganiseerde interviews en focusgroep, zoals toegelicht in paragraaf 1.2. Op die manier wordt getracht een beeld te schetsen van de praktijk van de v.i. vanuit het perspectief van de CVv.i., CJIB, DJI, Reclassering, ZM en advocatuur. Dit hoofdstuk zal daarom starten met een paragraaf over deze advisering en enkele algemene cijfers over het v.i.-proces. Vervolgens worden de verschillende beslissingen en fasen in het v.i.-proces gevolgd, te weten uitstel en achterwege blijven van de v.i. (paragraaf 4.3), verlening van de v.i., bijzondere voorwaarden en het toezicht (paragraaf 4.4), herroeping van de v.i. (paragraaf 4.5) en schorsing van de v.i. (paragraaf 4.6). In paragraaf 4.7 volgen enige voorzetten voor aanscherping en verbetering van het v.i.-proces zoals die door de respondenten zijn aangedragen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de bevindingen ten aanzien van het v.i.-proces (paragraaf 4.8).

4.2 STANDAARD INDIVIDUELE ADVISERING

Een belangrijk verschil met de praktijk onder de oude regeling is dat onder de huidige regeling in de zaak van elke veroordeelde gedetineerde die voor v.i. in aanmerking komt, afzonderlijk, op basis van de over de veroordeelde uitgebrachte adviezen, door de CVv.i. wordt geoordeeld welke v.i.-beslissing aan de orde is. De in 2008 ingevoerde werkwijze vergde een volledig nieuwe inrichting van het proces om te bereiken dat ten aanzien van elke gedetineerde die daarvoor in aanmerking komt, tijdig adviezen beschikbaar zijn om een op argumenten gebaseerde individuele afweging te kunnen maken.

Dat de in 2008 ingevoerde regeling een cultuuromslag betekende, wordt duidelijk geïllustreerd door enkele voorbeelden, hoe casuïstisch ook, van geïnterviewde respondenten die de oude praktijk van de vervroegde invrijheidstelling, zoals die gold van 1987 tot 2008, nog uit eigen ervaring kennen. Zo gaf een respondent van

de Reclassering als voorbeeld dat in die tijd, zelfs wanneer een gedetineerde in de gevangenis uit zichzelf waarschuwde dat hij een nieuw delict zou gaan plegen, dat niet betekende dat de v.i. achterwege bleef. Een geïnterviewde A-G bevestigde dat er eerst een redelijk vermoeden van schuld aan een nieuw strafbaar feit moest zijn voordat de officier van justitie kon ingrijpen in de invrijheidstelling, maar dat daar ook in zo'n geval niet altijd gebruik van werd gemaakt. Dat kwam omdat lokale officieren van justitie deze mogelijkheid vaak niet op het netvlies hadden. Deze A-G herinnerde zich in dat verband een zaak waarin een gedetineerde tijdens het 'uitzitten' van twintig jaar gevangenisstraf wegens moord een medegedetineerde had dood gestoken. De zaaksofficier van justitie moest destijds nadrukkelijk worden geattendeerd op de mogelijkheid om naast de nieuwe straf het achterwege blijven van de v.i. te vorderen.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van het regime van de inrichting van de vervroegde invrijheidstelling van voor 2008 is dat de CVv.i. van het OM nu standaard en vanuit verschillende hoeken adviezen ontvangt over de veroordeelde die in aanmerking komt voor de v.i. en op basis daarvan op de persoon toegesneden voorwaarden aan de invrijheidstelling stelt of een vordering indient tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. In deze paragraaf worden eerst enkele algemene cijfers gepresenteerd over het v.i.-proces (paragraaf 4.2.1), waarna aandacht wordt besteed aan de adviezen van respectievelijk de Reclassering (paragraaf 4.2.2), de directeur van de PI (paragraaf 4.2.3), het lokale OM (paragraaf 4.2.4) en de onderlinge afstemming en het contact over de adviezen (paragraaf 4.2.5).

4.2.1 Enkele algemene cijfers over het v.i.-proces

Het aantal bij de CVv.i. aangemelde en gestarte v.i.-zaken wordt bijgehouden in het systeem Robein. Bezien over de onderzoeksperiode van vijf jaar (2012-2016) worden er per jaar ca. 1100 veroordeelde gedetineerden die voor de v.i. in aanmerking komen, aangemeld bij de CVv.i. (zie tabel 3). Van dat aantal van ca. 1100 jaarlijks aangemelde gedetineerden wordt in 86-90% van de zaken, dus zo'n 950-1000 zaken, de v.i. daadwerkelijk verleend.

Tabel 3. Aangemelde en gestarte v.i.-zaken					
	2012	2013	2014	2015	2016
Aangemelde v.i.-zaken (totaal)	1117 (100%)	1161 (100%)	1132 (100%)	1136 (100%)	1085 (100%)
Waarvan v.i. verleend en gestart	958 (86%)	1001 (86%)	1015 (90%)	991 (87%)	948 (87%)

Bron: CJIB (Robein) peildatum 3 december 2017

Het feit dat bij 86-90% van de voor de v.i. aangemelde gedetineerden v.i. is verleend, sluit aan bij het aan de wet ten grondslag liggende uitgangspunt van ‘v.i., tenzij’. Het betekent evenwel niet dat de v.i. automatisch wordt verleend. Integendeel; de veroordeelden worden hierover niet door een rechter gehoord, maar er is wel met hen gesproken in het kader van het opstellen van de adviezen door de PI, de Reclassering en (eventueel) het lokale OM. Op basis van deze individuele adviezen besluit een bij de CVv.i. werkzame A-G of aan deze veroordeelde v.i. wordt verleend en zo ja, of daaraan naast de algemene ook bijzondere voorwaarden dienen te worden gesteld. Die individuele afweging wordt niet alleen gemaakt met het oog op een vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i., maar ook ten aanzien van de veroordeelden die van de CVv.i. een v.i.-besluit met de daaraan gestelde algemene en bijzondere voorwaarden hebben ontvangen. Bij alle zaken is op basis van de over de persoon beschikbare informatie van geval tot geval beoordeeld of, en zo ja, welke bijzondere op de persoon toegespitste voorwaarden aangewezen zijn.

Op 1 januari 2018 waren er in totaal 2175 voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden (zie tabel 4). Bij driekwart (76%) daarvan (1643 voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden) is de invrijheidstelling niet alleen aan algemene voorwaarden, maar ook aan één of meer bijzondere voorwaarden gebonden.

Tabel 4. Totale v.i.-populatie	
	2017
Totaal aantal v.i.-gestelden	2175 (100%)
Waarvan met bijzondere voorwaarden	1643 (76%)

Bron: CJIB (Robein) peildatum 1 januari 2018

Het aantal dagen van de v.i.-proeftijd bij bijzondere voorwaarden vanaf de datum waarop de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid is gesteld tot de datum waarop de proeftijd van de v.i. is afgelopen, varieert over de onderzochte jaren tussen 501 en 691 dagen, dus grofweg anderhalf tot twee jaar (tabel 5).

Tabel 5. Gemiddelde duur proeftijd bijzondere voorwaarden					
	2012	2013	2014	2015	2016
V.i. geëindigd	1156	637	758	1042	842
Gemiddelde duur in dagen	501	519	527	691	565

Bron: CJIB (Robein) peildatum 11 februari 2018

Opgemerkt moet worden dat deze cijfers betrekking hebben op de jaren 2012-2016 toen bij bijzondere voorwaarden de duur van de proeftijd gelijk was aan de periode van de v.i. Nu de proeftijd, als eerder vermeld, sinds 1 januari 2018 bij alle v.i.-zaken op minimaal één jaar is gesteld en tevens kan worden verlengd met maximaal twee jaar en in geval van zwaar geweld of zeden 'telkens', dus mogelijk ongelimiteerd, kan worden verlengd, zal de gemiddelde duur van de proeftijd naar verwachting aanzienlijk toenemen.

4.2.2 Advies van de Reclassering

Zoals al in hoofdstuk 2, meer specifiek paragraaf 2.4.3, is weergegeven, is het aanvragen van een advies bij de directeur van de PI verplicht voorgeschreven en het aanvragen van een advies bij de Reclassering facultatief (artikel 15a, zesde lid, Sr). In de praktijk wordt altijd standaard een rapport van de Reclassering aangevraagd. Het advies van de Reclassering wordt zelfs zo belangrijk geacht en vanzelfsprekend gevonden dat de respondenten van verschillende betrokken organisaties verbaasd waren te vernemen dat dit in de wet niet verplicht was voorgeschreven. Inmiddels heeft de wetgever in een dergelijke verplichting voorzien in de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.¹⁴⁰ Daarmee zal artikel 6:2:11 Sv van kracht worden op grond waarvan de directeur van de PI en de Reclassering voortaan beide standaard adviseren over de v.i.-verlening en de daarbij te stellen bijzondere voorwaarden.

Volgens de respondenten van de Reclassering heeft een adviseur van de Reclassering in de praktijk drie maanden voordat een gedetineerde met v.i. gaat, een gesprek met deze veroordeelde in de inrichting. Dat is, indien mogelijk, dezelfde adviseur als die in de strafzaak heeft gerapporteerd, maar bij langdurige gevangenisstraffen kan het zijn dat de adviseur inmiddels niet meer in dienst is. Als er veel recente documentatie ligt, zou het volgens de respondenten om een of twee gesprekken gaan. Maar als het documentatie van heel lang geleden betreft, kunnen het ook meer gesprekken zijn. Er wordt altijd gekeken naar de actuele situatie en het netwerk waarin de veroordeelde zich bevindt en waar mogelijk treden familieleden op als referent. Volgens de respondenten maakt de adviseur het rapport niet alleen, maar lezen ook collega's van de adviseur mee en er is onderling overleg, ook over de inhoud, eventueel met gedragsdeskundigen erbij. De processen staan beschreven in een handboek van de drie reclasseringsorganisaties en als er twijfel is, wordt dat erop nageslagen, ook in verband met de gewenste eenheid. De adviseur van de Reclassering wint ook standaard informatie in bij de PI over het gedrag van de veroordeelde binnen het

¹⁴⁰ *Stb.*2017, 87.

regime, zeker bij langdurige straffen. Vaak zou de adviseur de veroordeelde ook al hebben gesproken in het kader van het PP.

De Reclassering registreert sinds april 2013 in het systeem IRIS hoe er wordt geadviseerd over de v.i.¹⁴¹ Daarmee is er informatie beschikbaar over de volledige jaren 2014, 2015 en 2016 waarbij wordt onderscheiden tussen een advies tot toekennen van de v.i., een advies tot niet toekennen (achterwege blijven) van de v.i. en een advies tot uitstel van de v.i. (tabel 6). Er is ook een zeer klein aantal zaken (1-2%) waarin geen advies mogelijk was.

Tabel 6. Inhoud adviezen Reclassering			
	2014	2015	2016
Totaal	1045 (100%)	1046 (100%)	937 (100%)
Advies toekennen v.i.	935 (89%)	967 (92%)	857 (91%)
Advies niet toekennen v.i.	42 (4%)	21 (2%)	34 (4%)
Advies uitstel v.i.	50 (5%)	39 (4%)	31 (3%)
Geen advies mogelijk	21 (2%)	19 (2%)	15 (2%)

Bron: 3RO (IRIS) 11 december 2017

Uit de beschikbare cijfers over de onderzochte jaren blijkt dat de Reclassering in de jaren 2014-2016 in 89%-92% van de voltooide adviezen heeft geadviseerd de v.i. toe te kennen, in 2-4% om de v.i. niet toe te kennen en in 3-5% om de v.i. uit te stellen. Het totaal aantal door de Reclassering uitgebrachte adviezen is groter aangezien het hier alleen de adviezen betreft waarvan de inhoud direct uit IRIS kan worden afgeleid. Inclusief de adviezen waarvan de inhoud alleen in het dossier bekend is, gaat het respectievelijk om 1151 (2014), 1162 (2015) en 1105 (2016) adviezen.

¹⁴¹ Vanaf april 2013 zijn de adviesformats vanuit een ander systeem (WSM) overgegaan naar het huidige IRIS. Hierdoor zijn de overzichten van 2012 en 2013 niet beschikbaar, en is 2014 het eerste complete jaar.

4.2.3 Advies van de directeur van de PI

Advisering door de directeur van de PI is volgens de wet verplicht (artikel 15a, zesde lid, Sr). De directeur van de PI is eindverantwoordelijk voor het uit te brengen advies, maar bij de totstandkoming ervan blijken in de praktijk vele functionarissen en overlegorganen te zijn betrokken waaronder de vrijhedencommissie en het MDO. Er wordt hierbij gekeken naar het gedrag van de gedetineerde en de inspanningen die hij onderneemt in het kader van zijn re-integratie. Als iemand binnen de PI negatief, ongewenst gedrag vertoont en geen re-integratie-inspanningen verricht, dan kan dat betekenen dat er wordt geadviseerd tot uitstel van de v.i. of tot het stellen van strikte bijzondere voorwaarden. Aan beide opties zou volgens verschillende respondenten van DJI de voorkeur worden verleend boven een advies tot achterwege blijven van de v.i. omdat dat betekent dat iemand uiteindelijk zonder begeleiding in vrijheid wordt gesteld. Deze respondenten sloten overigens niet uit dat bij die afweging in de praktijk verschillen kunnen voorkomen tussen de PI's onderling, afhankelijk van het risico dat de directeur wil nemen. Er zijn 27 PI-locaties en aangezien het advies per locatie wordt gemaakt, leidt dat in de praktijk onvermijdelijk tot verschillen.

Om de eenduidigheid en rechtsgelijkheid van de adviezen te borgen worden, zoals al in paragraaf 3.3.3 is beschreven, alle adviezen onderworpen aan een controle door de Divisie Individuele Zaken (DIZ), onderdeel van DJI. Dit werk, dat in de praktijk wordt verricht door een daar werkzame selectiefunctionaris, zou wel afhankelijk zijn van de informatie die hem wordt aangeleverd, zo opperde een geïnterviewde respondent van een PI. De voor dit onderzoek geïnterviewde selectiefunctionaris stelt dat er vanzelfsprekend wordt gecontroleerd op de inhoudelijke correctheid, maar dat er nog wel sterker door de directeur van de PI zou kunnen worden gestuurd om het doel van eenduidigheid en rechtsgelijkheid te borgen.

DJI houdt het aantal uitgebrachte adviezen bij in het systeem Tulp Selectie. Ook deze informatie kon, net als die van de Reclassering, over de jaren 2014, 2015 en 2016 worden verstrekt (tabel 7).

Tabel 7. Adviezen DJI			
	2014	2015	2016
Totaal	1132	1136	1085

Bron: DJI (Tulp Selectie)

Of er negatief of positief is geadviseerd, is niet direct uit Tulp Selectie af te lezen. Volgens verschillende respondenten van de CVv.i. die deze adviezen dagelijks onder ogen krijgen en vergelijken, zouden de adviezen van de Reclassering en die van DJI weliswaar van elkaar verschillen in perspectief en beoordelingsmethode, maar zouden ze zelden tot een verschillend eindoordeel komen. Ook vanuit DJI zouden de adviezen dus grotendeels positief zijn.

4.2.4 *Advies van het lokale OM*

In het geval er een executie-indicator is geplaatst, brengt ook het lokale OM een advies uit.¹⁴² Vanuit de CVv.i. wordt erop gewezen dat dit advies van belang is omdat het lokale OM weet of terugkeer mogelijk maatschappelijke onrust veroorzaakt en hoe het is met het slachtoffer. Als dat advies ontbreekt, wat volgens de respondent geregeld het geval is, informeert de CVv.i. bij het IDV (Informatiepunt Detentieverloop) naar de politiecontacten van de veroordeelde en de slachtofferbelangen en –gegevens. Dat is relevant voor de te stellen voorwaarden, want als het slachtoffer is verhuisd, moet het locatieverbod op een andere locatie zijn gericht dan gedacht en als het slachtoffer is overleden, is een contactverbod met het slachtoffer (vanzelfsprekend) een overbodige voorwaarde. De geïnterviewde A-G meent dat er, mede gezien de Europese regelgeving inzake slachtoffers,¹⁴³ op dit punt verbetering mogelijk en noodzakelijk is door een meer direct contact met het lokale OM waardoor de CVv.i. zelf over de meest recente informatie beschikt.

4.2.5 *Onderlinge afstemming en contact over de adviezen*

Uit het onderzoek blijkt dat zowel DJI als de Reclassering zich inspinnen om bij de advisering een onderling ‘afstemmingsmoment’ te hebben. Het zou namelijk wel gebeuren dat een gedetineerde zich heel anders gedraagt bij de Reclassering dan tegenover de medewerkers van de PI en het is belangrijk dat in het advies op te nemen. Afstemming met de Reclassering is nu een vast onderwerp in het v.i.-advies van DJI. De afstemming zou in de praktijk nog weleens worden gefrustreerd omdat de directeuren van de PI’s, door de toets die nog plaatsvindt door de selectiefunctiearis bij DIZ, vier weken hebben voor het opstellen van het advies terwijl de Reclassering zes weken ter beschikking heeft. Dat zou er naar de ervaring van de respondenten nog wel eens voor zorgen dat op het moment dat de PI het advies moet indienen, er nog geen reclasseringsadviseur bekend is om mee te overleggen. Door een respondent van een PI werd een voorbeeld gegeven

¹⁴² Zie nader Aanwijzing executie-indicator en formulier risicoprofiel.

¹⁴³ *Stb.* 2017, 90.

waarin de PI negatief had gerapporteerd ten aanzien van een gedetineerde die werd vervolgd voor zware mishandeling van een medegedetineerde. Tot grote verbazing van deze respondent adviseerde de Reclassering vervolgens zonder dat eerst met de PI te hebben afgestemd, om bijzondere voorwaarden te stellen, welk advies ook werd gevolgd door de CVv.i.

Om de samenwerking en afstemming te verbeteren zijn er experimenten om reclasseringswerkers te detacheren in een PI om 'de lijnen korter te maken' en met elkaar te onderzoeken wat de gedetineerde nodig heeft voor een goed Detentie- en Re-Integratieplan (D&R-plan). Er zijn succesvolle pilots uitgevoerd in de PI Sittard en de PI Alphen aan den Rijn en de directies van DJI en de Reclassering (3RO) hebben een landelijke projectgroep ingesteld om deze werkwijze op landelijk niveau verder te ondersteunen en ontwikkelen.¹⁴⁴ Er worden nog steeds twee gescheiden adviezen uitgebracht door de PI en de Reclassering, maar er lijkt dus meer afstemming plaats te vinden, niet alleen voor het geval een gedetineerde zich anders voordoet richting de Reclassering dan richting de PI, maar ook met het doel om de veroordeelde gedetineerde te motiveren voor de v.i. en voor naleving van de noodzakelijk geachte bijzondere voorwaarden.

Vanuit de zijde van de CVv.i. wordt het afstemmingsmoment tussen de Reclassering en de PI toegejuicht. Het wordt echter wel belangrijk gevonden dat de PI en Reclassering hun eigen invalshoeken hanteren bij het opstellen van hun advies, opdat een zo volledig mogelijk beeld wordt geschetst van de veroordeelde en de belangen in kwestie teneinde de juiste, op de persoon toegesneden voorwaarden te kunnen verbinden aan de v.i. ofwel in plaats daarvan uitstel of achterwege blijven van de v.i. te vorderen. Vanuit de CVv.i. wordt aangegeven dat er in de praktijk vooral contact met de Reclassering zou zijn. In sommige gevallen zou er dagelijks contact zijn tussen CVv.i. en een adviseur of toezichthouder van de Reclassering. Het contact tussen CVv.i. en DJI is veel minder frequent en kan beter, zo wordt door respondenten van beide organisaties erkend. De geïnterviewde selectiefunctaris bepleit daarbij de invoering van meer regionaal overleg met de CVv.i., met name om op praktijkniveau te spreken over casuïstiek. Dit in aanvulling op het overlegorgaan van de Proceskring v.i., dat betrekking heeft op het beleid.

Als de CVv.i. bij het stellen van de bijzondere voorwaarden afwijkt van een advies, treedt de CVv.i. daarover, zo is in hoofdstuk 3 reeds opgemerkt, in contact met de betreffende instantie en motiveert daarbij de afwijking. Vanuit de zijde

¹⁴⁴ Lünemann e.a. 2017.

van DJI wordt bevestigd dat dit gebeurt, maar dat DJI daar niet over in overleg treedt omdat de v.i. de periode na detentie betreft waar DJI geen bemoeienis mee heeft.

Zoals eveneens reeds opgemerkt in hoofdstuk 3 was het tot voor kort geen praktijk dat de CVv.i. bij een afwijking van een advies proactief contact opnam met de veroordeelde zelf. Na interventie door de Nationale Ombudsman, die in dit verband was benaderd door enkele veroordeelden, heeft het OM in december 2017 laten weten te hebben besloten om voortaan proactief aan een veroordeelde de redenen mee te delen om één of meer bijzondere voorwaarden te stellen die niet in (één van) de adviezen zijn opgenomen.¹⁴⁵

4.3 UITSTEL EN ACHTERWEGE BLIJVEN VAN DE V.I.

In deze paragraaf worden cijfers en ervaringen gepresenteerd die betrekking hebben op uitstel of achterwege blijven van de v.i., waarbij wordt onderscheiden tussen de vordering van de officier van justitie (paragraaf 4.3.1) en de beslissing van de rechter (paragraaf 4.3.2).

4.3.1 De vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i.

Het aantal door het OM ingediende vorderingen tot uitstel van de v.i. of achterwege blijven van de v.i. is hieronder weergegeven in tabel 8.

Tabel 8. Vorderingen uitstel en achterwege blijven van de v.i.					
	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal	117 (100%)	137 (100%)	113 (100%)	119 (100%)	110 (100%)
Uitstel van de v.i.	49 (42%)	75 (55%)	80 (71%)	80 (67%)	83 (75%)
Achterwege blijven van de v.i.	68 (58%)	62 (45%)	33 (29%)	39 (33%)	27 (25%)

Bron: CJIB (Robein) peildatum 3 december 2017

Als beide soorten vorderingen tegen elkaar worden afgezet, is er over de onderzochte jaren 2012-2016 een duidelijke verschuiving waarneembaar. In 2012 blijft het aantal vorderingen tot uitstel van de v.i. met 49 achter bij het aantal van 68 vorderingen tot achterwege blijven van de v.i. In 2013 zijn de verhoudingen

¹⁴⁵ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2017/meer-transparantie-door-om-bij-opleggen-van-bijzondere-voorwaarden-invrijheidstelling>, geraadpleegd op 5 april 2018.

omgekeerd en zijn er net iets meer vorderingen tot uitstel van de v.i. (75) ingediend dan die tot achterwege blijven (62). Vanaf 2014 worden de verschillen groter en is het aantal vorderingen tot uitstel van de v.i. met ca. 80 vorderingen per jaar ruim twee maal zo groot als het aantal vorderingen tot achterwege blijven van de v.i. met ca. 30 vorderingen per jaar. Wanneer beide soorten vorderingen bij elkaar worden opgeteld is er, met uitzondering van de lichte toename in 2013, sprake van een redelijk stabiele trend van ruim 110 vorderingen per jaar. De gelijktijdige afname van de vorderingen tot achterwege blijven van de v.i. en toename van de vorderingen tot uitstel van de v.i. heeft er waarschijnlijk mee te maken dat de CVv.i., zo merkten de verschillende geïnterviewde A-G's op, steeds vaker inzet op een vordering tot uitstel van de v.i. boven een vordering tot achterwege blijven van de v.i. omdat er daarmee nog een mogelijkheid is om het gedrag te sturen.

“We kiezen eerder voor een vordering uitstel, maar dan voor een zodanige periode dat er naar ons idee nog voldoende tijd overblijft. De prikkel is dan dat als je niet meewerkt, je gaat zitten. Dit, in de hoop dat velen zich bedenken.”

4.3.2 De rechterlijke beoordeling van de vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i.

De rechterlijke beoordeling van de ingediende vorderingen tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. wordt eveneens bijgehouden in het systeem Robein. In onderstaande op basis van die gegevens samengestelde tabellen is voor zowel de vorderingen tot uitstel van de v.i. (tabel 9) als de vorderingen tot achterwege blijven van de v.i. af te lezen hoeveel van die vorderingen door de rechter zijn toegewezen, gedeeltelijk toegewezen, afgewezen en niet ontvankelijk verklaard.

Tabel 9. Beoordeling vorderingen uitstel van de v.i.					
	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal	49 (100%)	75 (100%)	80 (100%)	80 (100%)	82 (100%)
Toegewezen	21 (43%)	31 (41%)	27 (34%)	37 (46%)	27 (32%)
Gedeeltelijk toegewezen	13 (26%)	21 (28%)	30 (38%)	24 (30%)	35 (42%)
Afgewezen	12 (25%)	17 (23%)	21 (26%)	16 (20%)	17 (20%)
OM niet-ontvankelijk	3 (6%)	6 (8%)	2 (2%)	3 (4%)	3 (4%)

Bron: CJIB (Robein) peildatum 3 december 2017

Van de ingediende vorderingen tot uitstel is door de jaren heen 32-46% volledig toegewezen, 26-42% gedeeltelijk toegewezen en 20-26% afgewezen. Over 2016 zijn van de 82 vorderingen tot uitstel van de v.i. 27 (32%) toegewezen, 35 (42%) gedeeltelijk toegewezen, 17 (20%) afgewezen en is bij 3 vorderingen (4%) het OM niet-ontvankelijk verklaard. In de onderzochte jaren is het OM in 2-8% van de vorderingen tot uitstel van de v.i. niet-ontvankelijk verklaard. Dat kan, zoals eerder toegelicht, als de vordering niet binnen dertig dagen voor de v.i.-datum bij de griffie van de rechtbank is ontvangen tenzij het OM aannemelijk maakt dat de grond voor achterwege blijven of uitstel zich later heeft voorgedaan (artikel 15d, zesde lid, Sr). Uit de gepubliceerde jurisprudentie blijkt dat het ook wel gebeurt dat deze bepaling ruimer wordt toegepast voor de situatie waarin het OM de vordering niet onverwijld heeft ingediend na het zich voordoen van de grond (artikel 15d, vierde lid, Sr), zelfs in een geval waarin de veroordeelde voortvluchtig was.¹⁴⁶

Bij de beoordeling van de vorderingen tot het achterwege blijven van de v.i. (tabel 10) zijn er relatief meer vorderingen toegewezen, over de jaren heen in 48%-64%. In 12-24% van de vorderingen tot achterwege blijven van de v.i. volgde een afwijzing en in 15-26% van de vorderingen een gedeeltelijke toewijzing wat betekent dat de vordering tot achterwege blijven van v.i. is afgewezen en in plaats daarvan uitstel van de v.i. is verleend. Tot slot is ook bij de beoordeling van de vorderingen tot achterwege blijven van de v.i. het OM over de jaren heen, met uitzondering van 2016, in 3-8% van de vorderingen niet-ontvankelijk verklaard in de vordering. Over het jaar 2016 bezien werden van de 27 vorderingen tot achterwege blijven van de v.i. er 15 (56%) toegewezen, 7 (26%) deels toegewezen – hetgeen betekent dat uitstel is verleend – en 5 (18%) afgewezen.

Tabel 10. Beoordeling vorderingen achterwege blijven van de v.i.					
	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal	68 (100%)	62 (100%)	33 (100%)	39 (100%)	27 (100%)
Toegewezen	37 (54%)	30 (48%)	21 (64%)	23 (59%)	15 (56%)
Gedeeltelijk toegewezen	10 (15%)	12 (19%)	7 (21%)	7 (18%)	7 (26%)
Afgewezen	16 (24%)	15 (24%)	4 (12%)	7 (18%)	5 (18%)
OM niet-ontvankelijk	5 (7%)	5 (8%)	1 (3%)	2 (5%)	-

Bron: CJIB (Robein) peildatum 3 december 2017

¹⁴⁶ Onder andere Rb. Den Haag 17 november 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:13659.

Het is aan de rechtbank om te bepalen of een vordering tot achterwege blijven of uitstel van de v.i. enkelvoudig of meervoudig wordt afgedaan. Volgens de memorie van toelichting kan daarbij aan behandeling door een meervoudige kamer worden gedacht indien de vordering strekt tot een lange periode van bijvoorbeeld een jaar.¹⁴⁷ Een van de geïnterviewde strafrechters merkt op dat de praktijk daarin per rechtbank verschilt en dat er rechtbanken zijn waar de vorderingen betreffende de v.i. standaard door de meervoudige kamer worden behandeld terwijl ze in andere rechtbanken standaard door de enkelvoudige kamer worden behandeld. Een van de geïnterviewde strafrechters wist zich enkele behandelingen van een vordering tot uitstel van de v.i. te herinneren. Daarbij ging het om gevallen waarin geen duidelijkheid was over de verblijfplaats van de gedetineerde tijdens de v.i., over EC en de duur daarvan, over een eventueel contactverbod of gevallen waarin de zaak anderszins ‘nog niet rond’ was. Met de laatste categorie veroordeelde gedetineerden zou volgens de rechter op de zitting goed te praten zijn omdat deze gedetineerden dat in de meeste gevallen zouden begrijpen. In die gevallen kon soms ook nog wel wat aan de periode worden getornd door de vordering uitstel van de v.i. met 180 dagen toe te wijzen voor 90 dagen als de Reclassering de zaken ook binnen die termijn op orde zou moeten kunnen hebben. Het zou volgens deze rechter wel belangrijk zijn dat de officier van justitie de gevorderde termijn van uitstel goed verantwoordt.

“Ik vind wel dat je als officier van justitie handen en voeten moet geven aan de gevraagde termijn voor uitstel. Welke termijn is nodig en om welke reden. Je hebt het over een tijd waarin iemand vastzit, met de vi in zicht; het gaat over de vrijheid. Vaak gaat het over strafzaken waarin iemand al lange tijd vastzit en zijn blik al op buiten richt.”

4.4 VERLENING VAN DE V.I., BIJZONDERE VOORWAARDEN EN HET TOEZICHT

Als er geen uitstel of achterwege blijven van de v.i. wordt gevorderd of de vordering daartoe wordt afgewezen, komt er een v.i.-besluit van de CVv.i. waarin de invrijheidstelling wordt gebonden aan algemene en meestal ook bijzondere voorwaarden. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de in de praktijk door de Reclassering geadviseerde bijzondere voorwaarden (paragraaf 4.4.1), de door de CVv.i. gestelde bijzondere voorwaarden (paragraaf 4.4.2), het verloop van het toezicht met daarin de wijziging van voorwaarden, waarschuwingsgesprekken en

¹⁴⁷ *Kamerstukken II 2005/06, 30513, 3, p.24-25.*

het verlengen van de proeftijd (paragraaf 4.4.3) en ten slotte de melding van overtreden bijzondere voorwaarden aan het OM (paragraaf 4.4.4). In de systemen IRIS en Robein worden deze voorwaarden verschillend benoemd en in andere volgorde geplaatst, maar voor de overzichtelijkheid zal de volgorde van de wet worden aangehouden en zullen de daarin opgenomen voorwaarden in volgorde en kort samengevat als volgt worden benoemd: 1) Contactverbod, 2) Locatieverbod, 3) Locatiegebod, 4) Meldplicht, 5) Middelenverbod en onderzoeksplicht, 6) Opname (zorg)instelling, 7) Behandelplicht, 8) Begeleid wonen/maatschappelijke opvang, 9) Deelname gedragsinterventie en 10) Andere gedragsvoorwaarde.

4.4.1 Geadviseerde bijzondere voorwaarden

De Reclassering adviseert het meest specifiek over de mogelijke bijzondere voorwaarden en houdt dat ook bij in IRIS. In onderstaande tabel (tabel 11) is af te lezen hoe vaak de Reclassering een bepaald type bijzondere voorwaarde heeft geadviseerd. Per zaak kunnen er verschillende bijzondere voorwaarden zijn geadviseerd.

Tabel 11. Door de Reclassering geadviseerde bijzondere voorwaarden					
	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal	1769 (100%)	2119 (100%)	2320 (100%)	2481 (100%)	2502 (100%)
1) Contactverbod	27 (2%)	46 (2%)	80 (3%)	91 (4%)	125 (5%)
2) Locatieverbod	14 (<1%)	48 (2%)	79 (3%)	104 (4%)	136 (5%)
3) Locatiegebod	37 (2%)	104 (5%)	153 (6%)	152 (6%)	147 (6%)
4) Meldplicht	470 (27%)	623 (29%)	628 (30%)	628 (25%)	629 (25%)
5) Middelenverbod en onderzoeksplicht	82 (5%)	99 (5%)	118 (5%)	161 (6%)	144 (6%)
6) Opname (zorg)instelling	39 (2%)	36 (2%)	40 (2%)	59 (2%)	45 (2%)
7) Behandelplicht	267 (15%)	314 (15%)	319 (14%)	365 (15%)	346 (14%)
8) Begeleid wonen/maatschappelijke opvang	58 (3%)	101 (5%)	126 (4%)	119 (5%)	161 (6%)
9) Deelname gedragsinterventie	161 (9%)	134 (6%)	127 (5%)	61 (2%)	67 (3%)
10) Andere gedragsvoorwaarde	568 (32%)	570 (27%)	602 (26%)	685 (27%)	629 (25%)
Houden aan aanwijzingen	32 (2%)	39 (2%)	39 (2%)	43 (2%)	60 (2%)
Schadevergoeding/storting schadefonds/herstel schade	4 (<1%)	3 (<1%)	6 (<1%)	12 (<1%)	12 (<1%)
Verplichting Nederland te verlaten	10 (<1%)	2 (<1%)	3 (<1%)	1 (<1%)	1 (<1%)

Bron: 3RO (IRIS) peildatum 11 december 2017 en 5 januari 2018

Voorwaarden die wel worden geadviseerd in de restcategorie van de ‘andere’ gedragsvoorwaarden (artikel 15a, derde lid, onderdeel 10, Sr) hebben volgens de respondenten van de Reclassering bijvoorbeeld betrekking op schuldhulpverlening, het volgen van een op de persoon toegespitste opleiding of het doen van vrijwilligerswerk enz. Het gaat hier om een groot scala aan gedragsvoorwaarden welke niet te categoriseren zijn onder de meest gebruikelijke en formele ‘justitiële voorwaarden’. Een mediaverbod zou weleens worden geadviseerd, maar niet vaak. Opmerkelijk is dat sommige van de voorwaarden die in de tabel voorkomen, niet passen in de wettelijke regeling van de v.i. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan schadevergoeding/storting schadefonds/herstel

schade¹⁴⁸ en de verplichting Nederland te verlaten.¹⁴⁹ Volgens de beleidsafdeling van de Reclassering, die de tabel heeft aangeleverd, werden deze voorwaarden weliswaar geadviseerd, maar zouden de adviseurs ze hebben overgenomen uit het oorspronkelijke vonnis zodat er ook tijdens de v.i.-periode op kan worden toegezien.

Aan een bijzondere voorwaarde kan elektronische controle (EC) worden verbonden (artikel 15a, vierde lid, Sr). Hoe vaak bijzondere voorwaarden elektronisch worden gecontroleerd, is niet uit bovenstaande cijfers af te lezen. In de ‘Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling’ staat dat het OM in elk geval uitdrukkelijk moet afwegen of de bijzondere voorwaarden met EC moeten worden gecombineerd en of de daarmee gepaard gaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde proportioneel is.¹⁵⁰ Volgens de respondenten van de Reclassering wordt bij veroordeelden die vallen onder de overvallersaanpak, volgens afspraak altijd gebruik gemaakt van EC. Verder worden bepaalde verboden meestal geadviseerd in combinatie met EC. Bij een contactverbod gebeurt dat niet altijd, maar wordt per persoon bezien of dat nodig is. Een locatieverbod wordt altijd geadviseerd in combinatie met EC met GPS en een locatiegebod met EC zonder GPS. Als iemand in een grote instelling gaat wonen of een groot huis heeft, wordt in geval van EC ook voor GPS gekozen omdat een zender dat niet aankan. Een contactverbod en locatieverbod worden altijd geadviseerd in combinatie met begeleiding omdat ze anders weinig nut zouden hebben voor het doel van resocialisatie. Omdat een verbod eindig is, moet voor die tijd worden getracht door middel van de daaraan gekoppelde behandeling verandering teweeg te brengen. Volgens de respondenten van de Reclassering zou bij contactverboden en locatieverboden vrij precies worden aangegeven waar, met wie en hoe lang ze moeten gelden.

¹⁴⁸ De schadevergoedingsvoorwaarden zijn mogelijk onder de wettelijke regeling van de voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c, tweede lid, onder 1, 2 en 4, Sr).

¹⁴⁹ Deze voorwaarde heeft weliswaar specifiek voor de categorie illegale vreemdelingen in detentie onderdeel uitgemaakt van het oorspronkelijk wetsvoorstel tot wijziging van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de v.i., maar is nadien bij nota van wijziging geschrapt. Hieraan lag de overweging ten grondslag dat hetgeen met het stellen van bijzondere voorwaarden aan de v.i. wordt beoogd – een verantwoorde terugkeer in de Nederlandse samenleving – voor deze categorie illegale vreemdelingen in detentie in feite van geen betekenis is aangezien zij na het ondergaan van hun vrijheidsstraf niet terugkeren in de Nederlandse samenleving. In plaats van het opnemen van de genoemde bijzondere voorwaarde in de wettelijke v.i.-regeling, is bij de nota van wijziging voorgesteld en nadien ook ingevoerd in artikel 15, derde lid, onder c, Sr dat de v.i. niet van toepassing is op een veroordeelde vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. *Kamerstukken II 2010/11, 32319, 8.*

¹⁵⁰ Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, artikel III.1.3.

4.4.2 Gestelde voorwaarden

Het aandeel van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden aan wier v.i. naast de algemene voorwaarden ook bijzondere voorwaarden worden gesteld, is in de onderzochte periode gestegen van 61% in 2012 naar ca. 70% in de jaren daarna (tabel 12).

Tabel 12. Aandeel v.i. met bijzondere voorwaarden					
	2012	2013	2014	2015	2016
Aandeel v.i. met bijzondere voorwaarden	61%	69%	71%	70%	70%

Bron: 'DJI in getal 2012-2016'

Uit deze tabel kan tevens worden afgeleid dat het aandeel van voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden met enkel algemene voorwaarden dus is gedaald van 39% in 2012 naar 30% in 2016. Het grotere aandeel van voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden met alleen algemene voorwaarden in 2012 zou volgens de respondenten van de CVv.i. kunnen worden verklaard doordat tot april 2012 niet rechtmatig in Nederland verblijvende gedetineerde vreemdelingen nog in aanmerking kwamen voor de v.i. en aan die categorie voorwaardelijk in vrijheid gestelden in de regel geen bijzondere voorwaarden werden gesteld. Een andere verklaring kan worden gevonden in de invoering van de Wet voorwaardelijke sancties in 2012. Aan de invoering van die wet was een beleidsprogramma 'voorwaardelijke sancties' verbonden, onder meer gericht op het stimuleren van de toepassing van bijzondere voorwaarden.

Dat er nog steeds bij zo'n 30% van de voorwaardelijk in vrijheid gestelden alleen algemene voorwaarden worden gesteld, heeft volgens de respondenten van de CVv.i. te maken met het feit dat een deel van de veroordeelden reeds voorafgaand aan de v.i. succesvol hebben deelgenomen aan een PP en daarbinnen reeds aan alle door de Reclassering geadviseerde en voor de speciale preventie en re-integratie noodzakelijk geachte voorwaarden hebben voldaan. Een geïnterviewde A-G geeft daarvan enkele praktijkvoorbeelden van mensen die nooit eerder zijn veroordeeld en voordat ze in de gevangenis belandden een huis, gezin en werk hadden, zoals een (vaak buitenlandse) vrachtwagenchauffeur die eenmalig drugs heeft vervoerd om wat bij te verdienen of iemand die eenmalig in een emotie een geweldsdelict heeft gepleegd. Dat zijn veroordeelden die tijdens de detentie optimaal gebruik maken van het PP, de financiën op orde hebben, het werk weer oppakken en weer thuis kunnen wonen en waarvoor geen bijzondere voorwaarden

meer nodig zijn. Bij deze groep is in deze benadering ook geen recidive te verwachten.

Dat er geen recidive te verwachten is, zou volgens deze A-G niet voor alle voorlopig in vrijheid gestelde veroordeelden gelden die hun privéleven op orde hebben. Vanuit de CVv.i. wordt gesignaleerd dat bij de categorie oplichters wel wordt geadviseerd tot het stellen van uitsluitend algemene voorwaarden omdat de Reclassering geen mogelijkheden ziet om het gedrag te beïnvloeden, juist omdat ze alle leefgebieden op orde hebben. Daarbij kan worden gedacht aan recidivisten die steeds opnieuw een nieuwe partner zoeken om die, nadat ze het vertrouwen hebben gewonnen, geld afhandig te maken. De CVv.i. zoekt in die gevallen wel alsnog naar controlerende bijzondere voorwaarden die eruit bestaan dat de veroordeelde zich moet melden, openheid moet tonen in de begeleiding en inzicht moet geven in financiën. Die voorwaarden, die niet expliciet in de wet zijn benoemd, maar onder de ‘andere gedragsvoorwaarden’ worden gebracht, worden steeds vaker gesteld. In het hieronder opgenomen overzicht (tabel 13) van de gestelde bijzondere voorwaarden is daarin ook een sterke toename te zien. Tevens is te zien dat het aantal gestelde voorwaarden groter is dan het aantal gestarte v.i.-zaken omdat er meestal sprake is van een combinatie van bijzondere voorwaarden. Het gemiddelde aantal bijzondere voorwaarden per voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde is 2 tot 3 in 2012 en 3 tot 4 in 2016.¹⁵¹

¹⁵¹ DJI in getal 2012-2016, p.35.

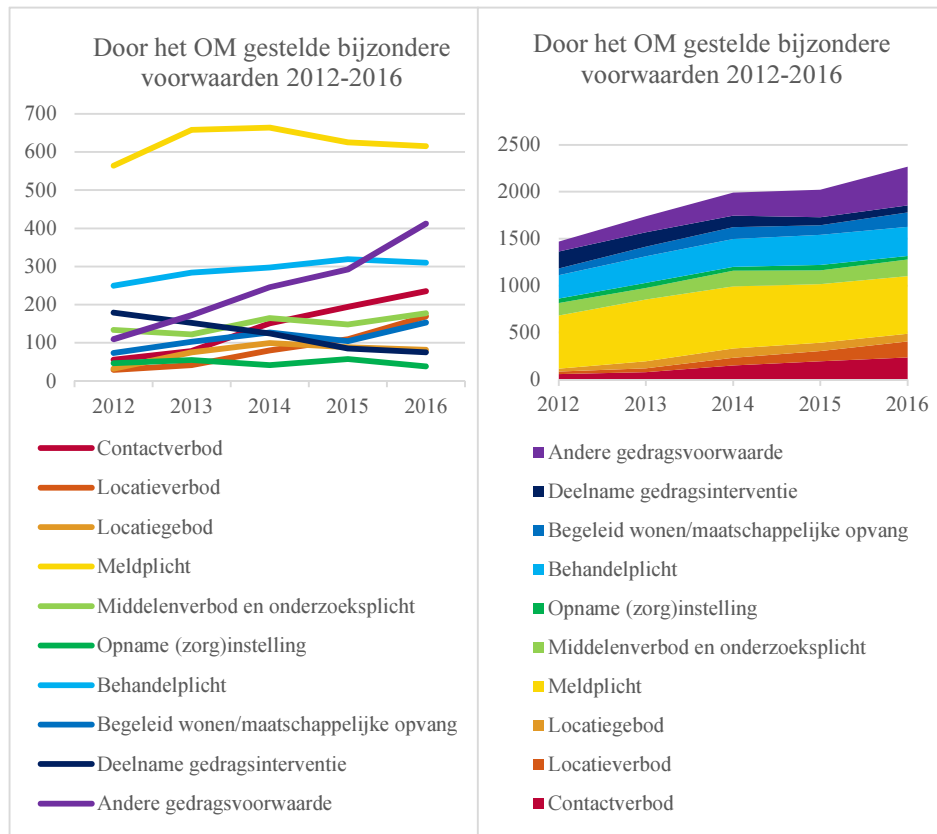
Tabel 13. Door het OM gestelde bijzondere voorwaarden					
	2012	2013	2014	2015	2016
Gestarte v.i.'s met bijzondere voorwaarden	575	668	685	661	645
Aantal bijzondere voorwaarden	1471 (100%)	1740 (100%)	1992 (100%)	2021 (100%)	2266 (100%)
1) Contactverbod	56 (4%)	78 (4%)	150 (8%)	194 (10%)	235 (10%)
2) Locatieverbod	29 (2%)	41 (2%)	80 (4%)	109 (5%)	169 (7%)
3) Locatiegebod	32 (2%)	75 (4%)	99 (5%)	88 (4%)	82 (4%)
4) Meldplicht	564 (38%)	658 (37%)	664 (33%)	625 (31%)	615 (27%)
5) Middelenverbod en onderzoeksplicht	134 (9%)	122 (7%)	165 (8%)	148 (7%)	177 (8%)
6) Opname (zorg)instelling	46 (3%)	55 (3%)	41 (2%)	57 (3%)	38 (2%)
7) Behandelplicht	249 (17%)	284 (16%)	297 (15%)	319 (16%)	310 (14%)
8) Begeleid wonen/ maatschappelijke opvang	73 (5%)	103 (6%)	127 (6%)	104 (5%)	153 (7%)
9) Deelname gedragsinterventie	179 (12%)	152 (9%)	124 (6%)	85 (4%)	75 (3%)
10) Andere gedragsvoorwaarde	109 (7%)	172 (10%)	245 (13%)	292 (14%)	412 (18%)

Bron: CJIB (Robein) peildatum 3 december 2017

De volgens tabel 13 meest gestelde bijzondere voorwaarde is de meldplicht bij een instantie (artikel 15a, derde lid, onder 4, Sr). In 2016 is die 615 keer gesteld terwijl er 645 v.i.-toezichten zijn gestart. Het lijkt er dus op dat deze meldplicht vrijwel altijd wordt opgelegd om op die manier toezicht te kunnen houden op de bijzondere voorwaarden. Het melden geschiedt in de meeste gevallen bij de Reclassering, maar dat kan ook de politie zijn. Bijzondere voorwaarden die blijkens het overzicht eveneens geregeld worden gesteld, zijn de behandeling door een deskundige of zorginstelling, het middelenverbod gecombineerd met een onderzoeksplicht en begeleid wonen of maatschappelijke opvang. Onder de categorie 'andere gedragsvoorwaarden' vallen alle overige voorwaarden die zijn gesteld. Hieronder worden de eerdergenoemde controlerende voorwaarden gebracht, maar volgens de CVv.i. kan tevens worden gedacht aan de mogelijkheid dat op het moment dat een gedetineerde de v.i.-datum bereikt, deze in een kliniek is opgenomen (bijvoorbeeld op grondslag van artikel 43, derde lid, Pbw) waarbij plaatsing in die inrichting als bijzondere voorwaarde wordt gesteld. Als de veroordeelde zich dan niet overeenkomstig de afspraken gedraagt en wordt

weggestuurd uit de kliniek, kan een vordering tot herroeping van de v.i. worden ingediend.

Uit de cijfers in de tabel zijn trends waar te nemen welke bijzondere voorwaarden in de loop van de onderzochte vijf jaar in gebruik toenemen en welke afnemen. Hieronder zijn ze grafisch weergegeven.



Een van de geïnterviewde strafrechters plaatst kritische kanttekeningen bij de formulering 'zolang de Reclassering dat noodzakelijk vindt' die wel wordt gebruikt bij het stellen van voorwaarden. Het zou volgens deze rechter beter zijn het woord 'noodzakelijk' te vervangen door 'wenselijk'. Weliswaar is 'noodzakelijk' een hardere waarborg dan 'wenselijk', maar dat zou volgens deze rechter eindeloze discussies in de rechtszaal voorkomen over de vraag of een voorwaarde noodzakelijk is en hoe die te onderbouwen. De betreffende rechter geeft aan in zijn praktijk diverse malen zeer ingrijpende voorwaarden te zijn tegengekomen die soms ook niet waren te rechtvaardigen door het bewezen

verklaarde strafbare feit. Een voorbeeld daarvan was dat een jonge veroordeelde die niet was veroordeeld voor een terroristisch misdrijf omdat het terroristisch oogmerk niet kon worden bewezen, alsnog in het kader van de v.i. moest meewerken aan een persoonlijkheidsonderzoek omdat hij had ‘gehandeld vanuit een terroristisch motief’ en moest deelnemen aan een deradicaliseringstraject. Een ander voorbeeld van een ingrijpende voorwaarde was een locatieverbod met EC, geldend voor een groot deel van de binnenstad van Amsterdam omdat daar het slachtoffer woonde dat tijdens een beroving met deze veroordeelde was geconfronteerd. Een respondent van de Reclassering merkte op dat over een dergelijk locatieverbod wel altijd overleg plaatsvindt. In sommige gevallen moet de Reclassering ook periodiek advies uitbrengen over de noodzakelijkheid van het voortduren van een dergelijke ingrijpende voorwaarde.¹⁵²

4.4.3 Wijziging van voorwaarden, waarschuwingsgesprekken en verlenging van de proeftijd

Het vorm geven aan het toezicht op voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden in het geval van gestelde bijzondere voorwaarden is niet altijd gemakkelijk, zo is het algemene beeld dat uit de kwalitatieve onderzoeksgegevens naar voren komt. Tenzij men er zelf van overtuigd is die steun hard nodig te hebben, zullen niet alle veroordeelden het toejuichen dat de nieuw herwonnen vrijheid gepaard gaat met reclasseringsbemoediging en ingrijpende voorwaarden die soms ook nog elektronisch worden gecontroleerd. De Reclassering heeft dan ook een heel palet aan mogelijkheden om de veroordeelden te stimuleren mee te werken, c.q. ze in de gewenste richting te sturen als ze niet meewerken. Afhankelijk van de ernst van het ongewenste gedrag – niet zijnde een (ernstige) schending van een bijzondere voorwaarde – gaat het daarbij om het aanspreken van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde, het maken of wijzigen van een afspraak, het geven van een berisping of het geven van een aanwijzing. Als een voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde een bijzondere voorwaarde overtreedt, resulteert dat in een officiële waarschuwing. De Reclassering is in het kader van de v.i. wettelijk verplicht de CVv.i. te informeren dat zij een officiële waarschuwing aan de voorwaardelijk in vrijheid gestelde heeft gegeven.

Volgens het Handboek 3RO kan op basis van de professionele afweging van de toezichthouder en afhankelijk van de ernst van het ongewenste gedrag, van het wettelijke kader en van wat methodisch het beste is, soms meteen een officiële

¹⁵² Een voorbeeld daarvan is te vinden in een ongepubliceerde uitspraak inzake een verlenging van de proeftijd van de v.i.: Rb. Rotterdam 9 februari 2018, zaaknr: 99-000565-37, parketnr: 10-691045-15.

waarschuwing worden gegeven, dan wel bij relatief lichte overtredingen eerst nog worden volstaan met een berisping. Een eerste officiële waarschuwing door de Reclassering leidt over het algemeen niet meteen tot een vordering tot herroeping van de v.i., tenzij het om een zeer ernstige overtreding van een bijzondere voorwaarde gaat. Een tweede officiële waarschuwing door de Reclassering of een overtreding na een waarschuwingsgesprek bij het OM leidt over het algemeen tot een vordering tot herroeping van de v.i. Er zou hier in de praktijk frequent overleg over zijn tussen toezichthouders van de Reclassering en de CVv.i. De Reclassering overlegt ook intern, met name aan de hand van de casuïstiek. Volgens de Reclassering is de lijn dat ook in het geval van een overtreding waarvoor nog geen officiële waarschuwing wordt gegeven, de CVv.i. op de hoogte wordt gebracht in verband met de proportionaliteitsafweging bij een mogelijke latere vordering tot herroeping van de v.i.

Ook vanuit de zijde van de CVv.i. wordt benadrukt dat de samenwerking tussen de CVv.i. en de Reclassering tijdens de periode van toezicht zeer nauw is. De CVv.i. krijgt vaak via de administratie nog updates in de vorm van rapportages, soms met toelichtend commentaar van de rapporteur van de Reclassering erbij. In dat commentaar wordt dan soms geadviseerd om een voorwaarde aan te passen of om bijvoorbeeld de EC te beëindigen. Als de CVv.i. meent dat de Reclassering de voorwaarden te snel wil beëindigen of andere vragen heeft, wordt er contact gezocht met de Reclassering. Als de Reclassering aangeeft dat een veroordeelde zijn grenzen opzoekt en het wenselijk zou zijn dat hij wordt toegesproken door een A-G, wordt de veroordeelde door de CVv.i. opgeroepen om naar het ressortparket Arnhem te komen voor een waarschuwingsgesprek. Daarvoor worden twee keer per maand ‘zittingen’ georganiseerd die worden geleid door een A-G. De voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde wordt opgeroepen en kan eventueel de partner, begeleider of ouders meebrengen. Bij de meeste veroordeelden maakt het wel indruk als ze persoonlijk worden toegesproken door een A-G, zo is de ervaring van de geïnterviewde A-G's, en ook de aanwezigheid van personen uit hun privé-omgeving kan daarbij een versterkend effect hebben. Er verschijnen echter ook wel voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden bij wie meteen duidelijk wordt dat een gesprek geen zin heeft. Van deze waarschuwingsgesprekken wordt melding gemaakt in het reclasseringsverslag zodat de rechter daar, in voorkomende gevallen, kennis van kan nemen.

Vanuit de CVv.i. wordt erop gewezen dat het uitgangspunt ‘herroeping, tenzij’ is. Bij ‘tenzij’ kan worden gedacht aan gevallen waarin met een waarschuwing kan worden volstaan, bijvoorbeeld bij het niet naleven van één voorwaarde terwijl alle andere voorwaarden worden nageleefd. Schending van een voorwaarde kan als zodanig een reden zijn voor herroeping van de v.i. Omdat een herroeping er echter

toe kan leiden dat alles wat bijdraagt aan speciale preventie en re-integratie, zoals werk, huis, relatie, doorkruist kan worden, is men daar voorzichtig mee. Hoewel een positieve urinecontrole (UC) betekent dat de veroordeelde weer alcohol of drugs heeft gebruikt, zou niemand erbij gebaat zijn als de v.i. louter om die reden wordt herroepen. In zo'n geval krijgt de veroordeelde doorgaans de waarschuwing dat bij een volgende positieve UC de v.i. wel wordt herroepen.

Door de inwerkingtreding van de eerdergenoemde Wlt sinds 1 januari 2018 ontvangt de administratie van de CVv.i. rapportages van de Reclassering die specifiek gericht zijn op de nieuwe mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd van de v.i. (artikel 15c, derde lid, Sr). Op basis van deze rapportages verkrijgt de CVv.i. een breder beeld van het verloop van het toezicht dan voorheen. Dat heeft ook al tot discussies tussen de CVv.i. en de Reclassering geleid, onder andere over een zaak waarin de Reclassering adviseerde de proeftijd van de v.i. niet te verlengen omdat de veroordeelde structureel niet in staat bleek de gestelde bijzondere voorwaarde na te komen. De CVv.i. is van opvatting dat dit geen reden zou moeten zijn om de proeftijd niet te verlengen, maar integendeel om een vordering tot herroeping van de v.i. in te dienen. In hoofdstuk 5 wordt de analyse van de beslissingen in dergelijke verlengingszaken weergegeven. Hieruit blijkt dat enkele vorderingen tot verlenging van de proeftijd van de v.i. inderdaad zijn gecombineerd met een vordering tot herroeping van de v.i.

4.4.4 Overtreding van voorwaarden

In tabel 4 in paragraaf 4.2.1 werd al vermeld dat er op 1 januari 2018 2175 lopende v.i.-zaken waren. Bij alle v.i.-gestelden geldt de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit, en in het geval er bijzondere voorwaarden zijn gesteld, meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en medewerking verleent aan reclasseringstoezicht waaronder huisbezoeken (artikel 15a, eerste lid, Sr). In de tabel hieronder wordt weergegeven in hoeveel van die dossiers de algemene voorwaarde is overtreden (tabel 14). Navraag bij de CVv.i. leert dat het dan altijd gaat om het overtreden van de voorwaarde dat de veroordeelde zich schuldig heeft gemaakt aan een nieuw strafbaar feit. Wanneer een veroordeelde zich niet aan de algemene voorwaarden houdt die bij de bijzondere voorwaarden horen, worden er meestal ook bijzondere voorwaarden overtreden en wordt deze overtreding dus onder die noemer geregistreerd.

Tabel 14. Overtreding algemene voorwaarden na aanvang van de v.i.	
Totaal aantal lopende v.i.-zaken op 1 januari 2018	2175 (100%)
Eerste overtreding algemene voorwaarde	406 (19%)

Bron: CJIB (Robein) peildata: 1 januari 2018

Op een totaal van 2175 op 1 januari 2018 in vrijheid gestelde veroordeelden zijn er 406 meldingen ontvangen dat er een algemene voorwaarde een eerste keer is overtreden. Het gaat daarbij om 19% van de lopende v.i.-dossiers. Het feit dat de overtreding in Robein is geregistreerd, betekent dat er ook een vordering tot herroeping van de v.i. is ingediend. De Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling heeft immers als uitgangspunt dat zodra overtreding van de voorwaarden is geconstateerd, tot een vordering tot herroeping van de v.i. moet worden overgegaan. Het is ‘herroeping, tenzij’, waarbij wel een zorgvuldige overweging moet plaatsvinden op basis van proportionaliteit, risico’s en kansen tot gedragsverandering en resocialisatie.¹⁵³

In het geval dat de v.i. bij de eerste keer dat de algemene voorwaarde wordt overtreden, niet geheel wordt herroepen of de vordering tot herroeping van de v.i. wordt afgewezen, kan het gebeuren dat de algemene voorwaarde nadien nogmaals wordt overtreden. Het kan ook zijn dat het om een strafbaar feit gaat waarvoor de veroordeelde niet in voorlopige hechtenis kan worden gesteld en waarbij ook een schorsing van de v.i. niet aan de orde is en er een tweede feit wordt gepleegd voordat de eerste overtreding van de algemene voorwaarde door de rechter is behandeld. Een praktijkvoorbeeld daarvan is overtreding van een feit uit de Wegenverkeerswet zoals rijden onder invloed. In Robein zijn 136 meldingen van een dergelijke tweede of volgende overtreding van de algemene voorwaarde geregistreerd. Uit deze cijfers kan echter niet worden herleid welk deel daarvan gerelateerd is aan de in de tabel genoemde groep van 406 voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden die de algemene voorwaarde een eerste keer heeft overtreden.

Van de 2175 op 1 januari 2018 voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden werd bij 1643 (76%) van hen bijzondere voorwaarden gesteld. Omdat in elk toezicht meer verschillende bijzondere voorwaarden zijn gesteld gaat het daarbij in totaal om 5494 bijzondere voorwaarden. In de tabel hieronder wordt weergegeven hoeveel van die bijzondere voorwaarden een eerste keer zijn overtreden (tabel 15). Het gaat hier dus niet om personen, maar om de

¹⁵³ Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling.

voorwaarden op zich. Hieronder zijn voor de volledigheid wel de aantallen per soort voorwaarde opgenomen.

Tabel 15. Overtreding bijzondere voorwaarden in lopende v.i.-toezichten	
Totaal aantal gestelde bijzondere voorwaarden in 1643 lopende v.i.-zaken op 1 januari 2018	5494 (100%)
Eerste overtreding bijzondere voorwaarde	1438 (26%)
Eerste overtreding per soort bijzondere voorwaarde	
1) Contactverbod	105
2) Locatieverbod	83
3) Locatiegebod	76
4) Meldplicht	363
5) Middelenverbod en onderzoeksplicht	140
6) Opname (zorg)instelling	69
7) Behandelplicht	221
8) Begeleid wonen/maatschappelijke opvang	100
9) Deelname gedragsinterventies	58
10) Andere gedragsvoorwaarde	223

Bron: CJIB (Robein) peildata: 1 januari 2018

Op een totaal van 5494 gestelde bijzondere voorwaarden zijn 1438 voorwaarden een eerste keer overtreden. Het gaat daarbij om 26% van de gestelde bijzondere voorwaarden. Ook hier betekent de registratie in Robein dat de overtreder voor herroeping van de v.i. in aanmerking komt. Daarnaast zijn er nog 940 registraties van een tweede of volgende overtreding van de bijzondere voorwaarden. Net als bij de cijfers met betrekking tot de overtreden algemene voorwaarden, zijn ook deze cijfers niet te relateren aan de 1438 bijzondere voorwaarden die de eerste keer zijn overtreden.

4.5 HERROEPING VAN DE V.I.

In aansluiting op hetgeen hiervoor is opgemerkt over het v.i.-toezicht en de daaraan verbonden voorwaarden, wordt in deze paragraaf gezien hoe vaak de Reclassering adviseert de v.i. te herroepen ingeval een voorwaarde wordt overtreden (paragraaf 4.5.1), hoe vaak het OM een vordering tot herroeping van de v.i. indient en om welke reden (paragraaf 4.5.2) en hoe deze vorderingen vervolgens door de rechter worden beoordeeld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de schending van een algemene of een bijzondere voorwaarde

(paragraaf 4.5.3). Aan de procedure van schorsing van de v.i. wordt afzonderlijk aandacht besteed in de navolgende paragraaf 4.6.

4.5.1 Advies tot herroeping van de v.i.

Hoe vaak de Reclassering adviseert tot een herroeping van de v.i., is weergegeven in het overzicht hieronder (tabel 16). Dit aantal wordt afgezet tegen het totale aantal uitgestroomde 'v.i.-toezichten', zowel door voortijdige negatieve beëindiging als een positieve voltooide beëindiging.

Tabel 16. Aandeel advies herroeping van de v.i.					
	2012	2013	2014	2015	2016
Uitstroom vi-toezichten (totaal)	448 (100%)	514 (100%)	624 (100%)	640 (100%)	676 (100%)
Advies (gedeeltelijke herroeping)	101 (23%)	126 (25%)	146 (23%)	135 (21%)	156 (23%)

Bron: 3RO (IRIS) peildatum 20 februari 2017

Het aandeel van de adviezen tot herroeping is in verhouding tot de gehele uitstroom van v.i.-toezichten, al dan niet succesvol voltooid, over de jaren heen 21%-25%.

4.5.2 De vorderingen tot herroeping van de v.i.

De vorderingen tot herroeping zijn weergegeven in het overzicht hieronder (tabel 17). Hierbij is onderscheiden tussen de vorderingen tot herroeping in verband met een nieuwe strafzaak en de vorderingen tot herroeping afzonderlijk. Een 'vordering herroeping strafzaak' wordt door het lokale OM ingediend en betreft een overtreding van de algemene voorwaarde door het plegen van een nieuw strafbaar feit. De vordering wordt in dat geval samen met de inhoudelijke behandeling van de nieuwe strafzaak behandeld. Een 'vordering herroeping afzonderlijk' betreft een overtreding van de bijzondere voorwaarde(n) en wordt ingediend bij de rechtbank die de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde in eerste aanleg heeft veroordeeld. Uit deze cijfers is niet af te leiden of een vordering tot een gehele of gedeeltelijke herroeping is ingediend.

Tabel 17. Vorderingen herroeping van de v.i.					
	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal	215 (100%)	273 (100%)	314 (100%)	329 (100%)	323 (100%)
Herroeping strafzaak	127 (59%)	150 (55%)	165 (53%)	158 (48%)	152 (47%)
Herroeping afzonderlijk	88 (41%)	123 (45%)	149 (47%)	171 (52%)	171 (53%)

Bron: CJIB (Robein) peildatum 3 december 2017

Het totaal aantal vorderingen tot herroeping is over de jaren toegenomen, van 215 in 2012 tot 323 in 2016. Hoewel ook het aantal vorderingen in verband met de nieuwe strafzaak in die periode toenam van 127 vorderingen in 2012 tot 152 vorderingen in 2016, is de toename van de herroepingsvorderingen in verband met het overtreden van de bijzondere voorwaarden groter, te weten een verdubbeling van 88 vorderingen in 2012 naar 171 vorderingen in 2016. Er heeft zich hier ook een verschuiving voorgedaan doordat het aandeel van de vorderingen tot herroeping vanwege het overtreden van een bijzondere voorwaarde met 53% nu groter is dan het aandeel van de vorderingen tot herroeping vanwege het overtreden van een algemene voorwaarde (47%). Hier kan een verband worden gelegd met het feit dat in diezelfde periode het aandeel van de v.i.-toezichten met bijzondere voorwaarden is toegenomen van 61 naar 70% (zie tabel 12) en het aantal gestelde bijzondere voorwaarden is toegenomen van 1471 naar 2266 (zie tabel 13).

4.5.3 De rechterlijke beoordeling van de vordering tot herroeping van de v.i.

Het overzicht van de rechterlijke beoordelingen van de vordering tot herroeping van de v.i. vanwege overtreding van de algemene voorwaarden (tabel 18) laat net als bij de rechterlijke beoordeling van de vorderingen tot uitstel en achterwege blijven een wisselend beeld zien.

Tabel 18. Beoordeling vorderingen herroeping algemene voorwaarden					
	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal instroom	127	150	165	158	152
Toegewezen	19	21	13	17	20
Afgewezen	32	43	58	49	35
Gedeeltelijk toegewezen	15	21	20	20	17
OM niet-ontvankelijk	5	5	6	3	3
Geen beslissing (indicatie rechtsmiddel)	53	54	68	62	50
Zonder beslissing	3	6	-	7	27

Bron: CJIB (Robein) peildatum 3 december 2017

In de tabel is de categorie ‘geen beslissing’ en de categorie ‘zonder beslissing’ opgenomen. In beide gevallen is in het systeem Robein geen beslissing bekend. Bij de zaken die onder de categorie ‘geen beslissing (indicatie rechtsmiddel)’ vallen, is in het systeem Robein bekend dat er indicaties zijn dat er een rechtsmiddel is ingesteld. Dit is de reden dat er nog geen beslissing bekend is. In de categorie ‘zonder beslissing’ is de reden voor het ontbreken van de beslissing niet bekend. Beide categorieën zijn separaat weergegeven, omdat de cijfers anders mogelijk onjuist worden geïnterpreteerd. Het beeld dat naar voren komt uit de overgebleven cijfers, namelijk dat er evenveel vorderingen worden afgewezen als (gedeeltelijk) toegewezen, is dus mogelijk vertekend. Het is immers niet duidelijk hoe de vorderingen zijn beoordeeld waarin hoger beroep is ingesteld en die in de tabel onder de categorie ‘geen beslissing’ zijn opgenomen.

Tevens blijkt dat het OM verschillende malen niet-ontvankelijk werd verklaard. In 2016 kwam dat drie keer voor. Dat is opmerkelijk omdat de Hoge Raad op 9 september 2014 heeft overwogen dat de opvatting dat het niet ‘onverwijld’ indienen van de vordering tot herroeping van de v.i. met een beroep op artikel 15i, tweede lid, Sr dient te leiden tot de niet-ontvankelijkverklaring van het OM in die vordering, niet juist is. De wet verbindt geen rechtsgevolg aan de niet-naleving van voormeld voorschrift, terwijl niet-ontvankelijkverklaring van het OM ook niet voortvloeit uit de aard van het desbetreffende voorschrift.¹⁵⁴

Het cijfermatige overzicht van de beoordeling van de vordering tot herroeping van de v.i. in verband met het overtreden van bijzondere voorwaarden (tabel 19) geeft een completer beeld van de beoordeling van de vorderingen. De categorie ‘geen beslissing’ ontbreekt hier, omdat er in voorkomende gevallen geen rechtsmiddel open staat. Uit dit overzicht blijkt dat in 2012 42% van de

¹⁵⁴ HR 9 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2647.

vorderingen werd toegewezen en 18% gedeeltelijk werd toegewezen en in 2016 34% van de beoordeelde vorderingen werd toegewezen en 39% gedeeltelijk werd toegewezen.

Tabel 19. Beoordeling vorderingen herroeping bijzondere voorwaarden					
	2012	2013	2014	2015	2016
Instream (totaal)	88 (100%)	123 (100%)	149 (100%)	171 (100%)	171 (100%)
Toegewezen	37 (42%)	43 (35%)	49 (33%)	54 (31%)	59 (34%)
Afgewezen	30 (34%)	37 (30%)	37 (25%)	47 (27%)	39 (23%)
Gedeeltelijk toegewezen	16 (18%)	39 (32%)	59 (39%)	64 (37%)	67 (39%)
OM niet-ontvankelijk	4 (4%)	3 (2%)	4 (3%)	4 (2%)	1 (<1%)
Zonder beslissing	1 (1%)	1 (1%)	-	2 (1%)	5 (3%)

Bron: CJIB (Robein) peildatum 3 december 2017

Uit een overzicht van de Raad voor de Rechtspraak van de rechterlijke beslissingen op vorderingen tot uitstel, achterwege blijven en herroeping van de v.i. (tabel 20) blijkt dat over de onderzochte jaren 2012-2016 het aandeel van de geheel of gedeeltelijk toegewezen vorderingen is gestegen van 58 naar 72%.

Tabel 20. Beoordeling vorderingen achterwege blijven, uitstel en herroeping van de v.i.					
	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal	164 (100%)	225 (100%)	301 (100%)	314 (100%)	307 (100%)
(Gedeeltelijk) toegewezen	95 (58%)	142 (63%)	203 (67%)	212 (68%)	220 (72%)

Bron: RvdR

Volgens één van de geïnterviewde rechters is de beoordeling van de overtreding van de algemene voorwaarden vaak eenvoudiger dan die van bijzondere voorwaarden. Het is immers duidelijk dat men niet mag recidiveren. Als het om een relatief licht feit gaat, zouden er wel verschillende ‘scholen’ in de rechtspraak bestaan. Er zijn rechters die altijd herroepen en er zijn rechters die zich afvragen of het wel wenselijk is om te herroepen en zo ja, voor welk deel. Dit verschil in opvattingen bij rechters is ook opgemerkt vanuit de zijde van de CVv.i. Een geïnterviewde A-G stelt te hebben gemerkt dat er rechters zijn die vinden dat het niet uitmaakt hoe ernstig het nieuwe feit is en anderen die op gronden van

proportionaliteit opnieuw gaan wegen teneinde te voorkomen dat iemand door de herroeping van de v.i. twee keer wordt gestraft. In dat verband wordt van verschillende zijden gewezen op de herroeping van de v.i. van een bij een groot publiek bekende veroordeelde. Tijdens zijn v.i.-periode van drie jaar, het laatste derde deel van zijn gevangenisstraf van negen jaar, werd hij veroordeeld voor de bedreiging van een eveneens bij een groot publiek bekende journalist. De rechtbank in eerste aanleg veroordeelde hem daarvoor tot 46 dagen gevangenisstraf en herriep de v.i. met 90 dagen.¹⁵⁵ In hoger beroep verhoogde het Hof de straf naar 120 dagen gevangenisstraf en herriep de v.i. met drie jaar, de volledige v.i.-periode. Het Hof overwoog daartoe:

“Uitgangspunt is naar het oordeel van het Hof dat het gedeelte van de vrijheidsstraf dat als gevolg van de toepassing van de regeling van de v.i. niet ten uitvoer is gelegd, alsnog geheel dient te worden ondergaan, tenzij de ernst van het delict van het feit dat tot de vordering tot herroeping heeft geleid zulks disproportioneel zou doen zijn of bijzondere omstandigheden gebleken of aannemelijk geworden zijn op grond waarvan van dit uitgangspunt dient te worden afgeweken. Van dergelijke omstandigheden is in het onderhavige geval geen sprake.”¹⁵⁶

Deze overweging ten aanzien van het uitgangspunt is niet in de wet of memorie van toelichting terug te vinden. Het bij de Hoge Raad ingediende cassatiemiddel van de verdediging luidde:

“(…) dat het Hof bij de beoordeling van de vordering tot herroeping ten onrechte volledige herroeping van het nog niet tenuitvoergelegde strafrestant als uitgangspunt heeft genomen, althans dat de beslissing tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling onjuist, onbegrijpelijk en/of onvoldoende gemotiveerd is, mede gelet op hetgeen daaromtrent als onderbouwd standpunt naar voren is gebracht.”

De Hoge Raad beoordeelde de inhoudelijke juistheid daarvan niet en overwoog dat het om een passende reactie moet gaan en dat aan de overwegingen van het Hof als juiste maatstaf ten grondslag ligt dat de rechter aan de hand van de omstandigheden van het geval moet bepalen welke reactie op overtreding van de aan de v.i. verbonden voorwaarde passend en geboden is. Gezien de feitelijke overwegingen die ten grondslag liggen aan het oordeel van het Hof komt de Hoge

¹⁵⁵ Rb. Noord-Holland 5 maart 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:2482.

¹⁵⁶ Hof Amsterdam 30 maart 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:1129.

Raad tot de conclusie dat in dit geval het Hof had kunnen komen tot een herroeping van de gehele v.i.¹⁵⁷

De rechtbank zou volgens de respondenten voor het behandelen van de vordering herroeping van de v.i. in verband met het overtreden van bijzondere voorwaarden doorgaans ca. een uur uit trekken. In voorkomende gevallen zou meer in gesprek worden gegaan over de overtreding en zouden er ook meer interpretatieverschillen zijn dan bij overtreding van de algemene voorwaarden. Ook zouden er zaken worden aangebracht die vervolgens weer worden ingetrokken. Een voorbeeld dat daarvan werd gegeven was een zaak waarin de veroordeelde een locatieverbod met EC had voor de Amsterdamse binnenstad en op een avond vanwege een wegblokkade op de ringweg de tunnel door de stad had moeten nemen om op (EC-)tijd thuis te zijn. Hij moest dus kiezen tussen zijn ‘avondklok’ overtreden en zijn locatieverbod overtreden en heeft toen in een tijdsbestek van zes minuten het verboden gebied in een auto op weg naar zijn woning doorkruist. De overtreding werd door de rechter te licht bevonden voor een herroeping van de v.i. en ter zitting verzocht ook de lokale officier van justitie de vordering af te wijzen omdat de overtreding niet zodanig ernstig was dat herroeping van de v.i. onontkoombaar was. Het voortraject van advies en afweging heeft echter in deze zaak kennelijk niet kunnen voorkomen dat deze vordering herroeping aan de rechter werd voorgelegd.

Bij herroepingszittingen zou het volgens de geïnterviewde strafrechter van belang zijn dat de Reclassering aanwezig is omdat de gestelde voorwaarde van contact met de Reclassering in de praktijk de meest overtreden voorwaarde voor herroeping zou zijn. Meestal zou het dan gaan om gemiste afspraken die vaak ook worden geweten aan verhuizingen of slechte postvoorzieningen waardoor brieven de betrokkene niet bereiken. De geïnterviewde rechter zou het te gemakkelijk vinden om dat altijd geheel aan de voorwaardelijk in vrijheid gestelde te wijten omdat niet iedereen even bekwaam is in het onderhouden van contacten. Bovendien zou met een herroeping van de v.i. om die reden de stok achter de deur verdwijnen en zou het in de optiek van die rechter beter zijn om op de zitting een bevredigende oplossing te vinden.

“De bijzondere voorwaarden zijn een stok achter de deur en de stok moet niet achter de deur vandaan komen, want dan ben je hem kwijt, zeg ik altijd. Het is vaak pappen en nathouden. Geprobeerd moet worden iedereen bij elkaar te houden.”

¹⁵⁷ HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:645, NJ 2017/208, m.nt. T.M. Schalken.

De respondenten van de Reclassering vinden dat in gevallen waarin de voorwaarden zijn overtreden, de rechter soms te gemakkelijk oordeelt dat men het nog een keer moet proberen met de veroordeelde. Daar zou volgens deze respondenten wellicht ‘winst’ te behalen zijn door het advies scherper te verwoorden en ervoor te zorgen dat de directe toezichthouder ook ter zitting aanwezig is. Voor reclasseringswerkers is het niet altijd gemakkelijk om naar de terechtzitting te gaan omdat de cliënt daar is en het niet eens zal zijn met het advies tot herroeping van de v.i. Daarnaast vergt het een behoorlijke tijdsinvestering. Men realiseert zich echter ook dat het belangrijk is om, als er een goede reden is voor een advies, die ook mondeling kenbaar te maken aan de rechter. Als er een vast persoon namens de Reclassering naar de zitting gaat, mist die veelal de finesse doordat deze niet alle ‘ins en outs’ kent. Een in dit verband geopperde suggestie is om dit soort zaken op één moment in te plannen.

4.6 SCHORSING VAN DE V.I.

In samenhang met de hierboven besproken procedure van herroeping van de v.i. ingeval van overtreding van de voorwaarden, geeft de wettelijke regeling de mogelijkheid van aanhouding van de veroordeelde en schorsing van de v.i. Hieronder wordt aandacht besteed aan zowel de door het OM ingediende vorderingen tot schorsing van de v.i. (paragraaf 4.6.1) als de rechterlijke beoordeling van dergelijke vorderingen (paragraaf 4.6.2).

4.6.1 *De vorderingen tot schorsing van de v.i.*

Aanhouding van de veroordeelde is, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, mogelijk indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat een voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde zich zodanig heeft gedragen dat de v.i. zal worden herroepen (artikel 15h, eerste lid, Sr). Indien het OM de aanhouding van de veroordeelde noodzakelijk blijft vinden, dient het onverwijld een vordering tot schorsing van de v.i. in bij de R-C alsook een vordering tot herroeping van de v.i. bij de rechtbank (artikel 15h, tweede lid, Sr). In de memorie van toelichting wordt ter zake nader opgemerkt dat het gaat om die gevallen waarin er ernstige redenen zijn voor het vermoeden dat de veroordeelde een aan de v.i. verbonden voorwaarde heeft geschonden en deze schending van zodanige aard is dat de onmiddellijke vrijheidsbeneming van de veroordeelde aangewezen is.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30513, 3, p. 12.

Wanneer het gaat om overtreding van de algemene voorwaarde en het (vermoedelijk) gepleegde strafbare feit een feit betreft waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, vordert het OM de voorlopige hechtenis en laat het de vordering tot schorsing van de v.i. achterwege. Volgens de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling (paragraaf IV.2) is het niet aangewezen om een vordering tot schorsing in te dienen als het (vermoedelijk) gepleegde strafbare feit geen feit is waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. Dat gebeurt echter wel als er naar het oordeel van het OM sprake is van ernstige bezwaren in de zin van een meer dan redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit en de vrijheidsbeneming van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde om bijzondere redenen noodzakelijk is.

Het door de CVv.i. gehanteerde beleid is om niet altijd zonder meer een vordering tot schorsing in te dienen nu dit grote gevolgen kan hebben voor de veroordeelde en de maatschappij. In de praktijk zou volgens de respondenten van de CVv.i. in samenspraak met de Reclassering worden bekeken of er zonder schorsing sprake is van ‘herhalingsgevaar’, bijvoorbeeld als verwarde personen de meldplicht schenden en de situatie niet wordt vertrouwd. Bij ernstig gewelddadige personen die zich niet melden, is het beleid wel om hen direct ‘van de straat’ te halen. Een geïnterviewde A-G benadrukt dat er in de praktijk zo zorgvuldig wordt afgewogen of een vordering tot herroeping van de v.i. nodig is, dat de zaak in de meeste gevallen ook dringend genoeg is voor een schorsing van de v.i.

“Ik heb eigenlijk nog nooit meegemaakt dat we niet schorsen de laatste tijd. Zoals de wet het zegt: als het nodig is, schorsen.”

De ervaring van deze A-G wordt weerspiegeld in de cijfers, want uit het hieronder opgenomen overzicht van de vorderingen tot schorsing van de v.i. (tabel 21) blijkt dat het aantal door het OM ingediende vorderingen tot schorsing van de v.i. in de onderzochte jaren flink is toegenomen, van 25 vorderingen in 2012 tot 136 vorderingen in 2016. In dit overzicht is geen onderscheid gemaakt tussen de vorderingen tot schorsing met het oog op de herroeping van de v.i. vanwege het overtreden van de algemene dan wel bijzondere voorwaarden, maar hiervoor werd al wel duidelijk dat schorsing van de v.i., op enkele uitzonderingen na, vooral wordt gebruikt voorafgaand aan de vordering tot herroeping van de v.i. in verband met overtreding van een of meer bijzondere voorwaarden. Eerder, in tabel 17, werd al getoond dat ook deze vorderingen in de loop der jaren zijn toegenomen, van 88 in 2012 tot 117 in 2016. De getallen zijn hieronder nogmaals opgenomen.

Tabel 21. Vorderingen schorsing van de v.i.

	2012	2013	2014	2015	2016
Vorderingen schorsing	25	40	88	127	136
Herroeping afzonderlijk	88 (28%)	123 (32%)	149 (59%)	171 (74%)	171 (80%)

Bron: CJIB (Robein) peildatum 3 december 2017

Omdat er ook een vordering tot schorsing van de v.i. kan worden ingediend bij het overtreden van een algemene voorwaarde, kunnen beide getallen niet volledig aan elkaar worden gerelateerd, maar die enkele zaken zullen de algemene lijn naar verwachting niet verstoren. Daaruit blijkt dat de herroepingen van de v.i. vanwege het overtreden van een of meer bijzondere voorwaarde in de eerste jaren, 2012 en 2013, in een derde van de zaken vooraf werd gegaan door een vordering tot schorsing van de v.i. terwijl dat in de laatste onderzochte jaren 2015 en 2016 in meer dan driekwart van de zaken gebeurde. Het lijkt erop dat dit nieuwe instrument gaandeweg is ontdekt en meer ingeburgerd is geraakt. Ook hier kan mede een verklaring worden gevonden in de invoering van de Wet voorwaardelijke sancties in 2012 en het daarmee gepaard gaande beleidsprogramma 'voorwaardelijke sancties' waarin eveneens voor het overtreden van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling de mogelijkheid tot aanhouding is gecreëerd.

4.6.2 De rechterlijke beoordeling van de vordering tot schorsing van de v.i.

Tabel 22 bevat een overzicht van de beoordeling van de vorderingen tot schorsing van de v.i. door de R-C. Daaruit blijkt dat de toename van de vorderingen ook heeft geleid tot een toename van het aantal toegewezen vorderingen, van 13 in 2012 naar 81 in 2016. De inhoudelijke beoordeling vertoont over de jaren heen geen grote schommelingen. Met uitzondering van 2013, wordt steeds ruim de helft (52-62%) van de vorderingen tot schorsing van de v.i. toegewezen en circa een derde (30-32%) afgewezen. In 2013 lagen de verhoudingen iets anders met 47% toewijzingen en 27% afwijzingen. Deze getallen geven echter geen volledig beeld omdat met name in 2012 en 2013 van een relatief groot aandeel van de schorsingsbeslissingen (16-22%), de inhoud van de beslissing niet in de cijfers in Robein zijn terug te vinden.

Tabel 22. Beoordeling vorderingen schorsing van de v.i.					
	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal	25 (100%)	40 (100%)	88 (100%)	127 (100%)	136 (100%)
Toegewezen	13 (52%)	19 (47%)	50 (57%)	79 (62%)	81 (59%)
Afgewezen	8 (32%)	11 (27%)	28 (32%)	38 (30%)	42 (31%)
OM niet-ontvankelijk	-	1 (2%)	1 (1%)	2 (2%)	-
Zonder beslissing	4 (16%)	9 (22%)	9 (10%)	8 (6%)	13 (9%)

Bron: CJIB (Robein) peildatum 3 december 2017

De veroordeelden die worden voorgeleid voor de R-C in verband met een schorsing van de v.i., zijn altijd aangehouden. De geïnterviewde R-C stelt zowel te maken te hebben met veroordeelden die zijn aangehouden vanwege het begaan van een nieuw strafbaar feit (ofwel overtreding van de algemene voorwaarde) als veroordeelden die zijn aangehouden vanwege een reclasseringscontact dat niet goed verloopt. Het is wel zo dat bij het begaan van een nieuw strafbaar feit meestal voor de voorlopige hechtenis wordt gekozen en schorsing van de v.i. niet noodzakelijk is, maar dat is anders in gevallen waarin de bewaring gezien de verwachte straf en artikel 67a, derde lid, Sv beperkt van duur is. Een voorbeeld daarvan is huiselijk geweld waarbij een klap is uitgedeeld. Schorsing van de v.i. is dan een mogelijkheid om de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde vooruitlopend op de herroeping van de v.i. 'van de straat te houden'.

De officier van justitie dient schriftelijk een vordering tot schorsing van de v.i. in. In het kabinet van de geïnterviewde R-C is het niet gebruikelijk dat de officier van justitie aanwezig is bij de voorgeleidingen of dat de vordering vooraf telefonisch door de officier wordt toegelicht. Ook in de schriftelijke vordering licht de officier van justitie over het algemeen niet toe waarom er niet zou kunnen worden gewacht tot de zitting en welke plannen er zijn met de herroeping van de v.i. De geïnterviewde R-C, die voorzitter is van de landelijke Expertgroep R-C's, maakt de schatting dat ook landelijk elke R-C maar enkele keren per jaar een vordering tot schorsing van de v.i. krijgt voorgelegd. Volgens de geïnterviewde R-C worden deze vorderingen behandeld zoals ook een vordering tot bewaring wordt behandeld. Er wordt bezien of veroordeelden te gevaarlijk zijn om op vrije voeten te blijven, bijvoorbeeld bij dreiging van terreur of huiselijk geweld. Het gaat daarbij om bescherming van de maatschappij en bescherming van slachtoffers. De geïnterviewde R-C ziet de schorsing van de v.i. ook als een middel om het gedrag van de veroordeelde te kunnen beïnvloeden.

“Praktisch hoe wij ertegenaan kijken is dat het een breekijzer is om iemand te dwingen om mee te werken, alsnog in een spoor krijgen.”

Bij een v.i.-periode van een jaar zouden de middelen volgens deze R-C uitgeput raken om een lijntje te hebben en de veroordeelde te laten meewerken. Daar zijn ook die bijzondere voorwaarden voor. Als de herroeping te hard wordt doorgezet, dan is het machtsmiddel op. De hoop is dan dat het voorlopig vastzetten indruk maakt. Daarbij is volgens deze respondent relevant dat de R-C op het moment dat hij beslist, niet weet of de officier van justitie van plan is de v.i. geheel of gedeeltelijk te herroepen. In dat laatste geval zou de afweging wellicht anders uitvallen. Bij afwijzing van de schorsing van de v.i. kan de vordering tot herroeping van de v.i. overigens gehandhaafd blijven omdat de gronden daarvoor ook aanwezig kunnen zijn als schorsing van de v.i. door de R-C niet proportioneel wordt geacht.

De voornoemde wijze waarop de R-C de zaken beoordeelt, sluit aan bij de ervaring van een geïnterviewde A-G. Ook deze respondent heeft ervaren dat de R-C bij de beoordeling van de schorsing van de v.i. het criterium aanlegt of er gevaar uitgaat van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde. Volgens deze A-G zou dat in strijd zijn met het wettelijke criterium of te verwachten is dat herroeping zal volgen. De wet noemt inderdaad geen andere criteria dan die of er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde zich zodanig heeft gedragen dat de v.i. zou worden herroepen, maar volgens de eerder aangehaalde memorie van toelichting moet de schending van de voorwaarde wel van zodanige aard zijn dat de onmiddellijke vrijheidsbeneming van de veroordeelde aangewezen is.

4.7 ERVAREN KNELPUNTEN IN HET V.I.-PROCES

In het bovenstaande zijn de verschillende fasen van het v.i.-proces belicht en besproken. In deze paragraaf komen enkele algemene knelpunten met dit proces die uit de gesprekken met de respondenten naar voren zijn gekomen, aan de orde. Het gaat hier om de uitsluiting van de v.i. bij de voorwaardelijke gevangenisstraf (paragraaf 4.7.1), het gebrek aan specialisatie bij de rechtbanken en de parketten (paragraaf 4.7.2), de adviserende rol van de rechter in het wijzigen van de bijzondere voorwaarden (paragraaf 4.7.3) en de uitwisseling van informatie over veiligheidsrisico's (paragraaf 4.7.4).

4.7.1 De uitsluiting van de v.i. bij de voorwaardelijke gevangenisstraf

Van verschillende zijden is de verhouding met de voorwaardelijke gevangenisstraf als knelpunt benoemd. Een van de geïnterviewde strafrechters stelde dat het feit dat er bij een voorwaardelijke gevangenisstraf geen v.i. meer kan volgen, steeds opnieuw een rol speelt bij de afwegingen inzake de straftoematingsbeslissing. Zo kan de rechter bij het opleggen van een deels voorwaardelijke straf, zelf de voorwaarden stellen; iets dat volgens de geïnterviewde rechter het uitgangspunt zou moeten zijn. Omdat er echter tijdens de detentie veel kan veranderen waar de rechter geen zicht op heeft, zou het bij langere gevangenisstraffen beter zijn om een geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen zodat de veroordeelde wel in aanmerking komt voor v.i. en op het moment richting vrijlating de voorwaarden bepaald kunnen worden. Deze rechter gaf aan dat er nu met de v.i.-regeling en het pakket aan mogelijke maatregelen het vertrouwen is dat vlak voordat ‘de deur opengaat’, wordt bekeken welke voorwaarden op dat moment nodig zijn, ook na afronding en begeleiding in de PI. Zo zou een veroordeelde in detentie bijvoorbeeld al goed op medicijnen kunnen worden ingesteld zodat dat na vrijlating misschien niet meer nodig is.

Ook de geïnterviewde strafadvocaat heeft de ervaring dat het feit dat er bij een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf geen v.i. mogelijk is, tot moeilijke situaties leidt in de praktijk, omdat de advocaat daardoor wordt gedwongen om een hogere straf voor de cliënt te vragen om uiteindelijk een in de praktijk lagere straf te krijgen.

"Ik heb ook wel eens gezegd: 'Ik vind dat te mild, die eis, omdat ik onvoorwaardelijk wil'. Het is een heel raar systeem. Net na de invoering hadden de officieren van justitie en de rechters het nog helemaal niet door. Als je niet scherp bent als advocaat, is je cliënt zo benadeeld."

Een concreet voorbeeld dat deze advocaat aandroeg betrof een officier van justitie die in zijn requisitoir stelde dat hij aanvankelijk dacht aan een strafeis van 30 maanden onvoorwaardelijk, maar deze op basis van hetgeen ter zitting naar voren is gebracht, zou bijstellen naar 30 maanden waarvan zes maanden voorwaardelijk. De advocaat heeft de officier van justitie er toen op gewezen dat dit weliswaar vriendelijk leek, maar dat dit in de praktijk zou betekenen dat zijn cliënt vier maanden langer vast zou zitten. Een ander door de advocaat genoemd verschil is dat bij een voorwaardelijke veroordeling de van toepassing zijnde proeftijd langer kan zijn.

Het niet geheel overzien van de gevolgen van de keuze tussen een geheel onvoorwaardelijke en deels voorwaardelijke gevangenisstraf in verband met de uitsluiting van de v.i. in het laatste geval, wordt ook als knelpunt benoemd vanuit de CVv.i. De A-G's van de ressortparketten worden nu vanuit die zijde geadviseerd om goed af te wegen of in appel opnieuw een onvoorwaardelijke straf moet worden geëist omdat bijzondere voorwaarden ook kunnen worden gesteld bij een deels voorwaardelijke straf met vaak een langer ten uitvoer te leggen deel. Een geïnterviewde A-G geeft aan dat de CVv.i. deze AG's in het geval van een zedendelinquent die begeleiding nodig heeft, adviseert een strafeis van twee jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf te vervangen door drie jaar waarvan een jaar voorwaardelijk. In het eerste geval is het na de tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf nog resterende ten uitvoer te leggen v.i.-deel slechts acht maanden met een proeftijd van een jaar terwijl het ten uitvoer te leggen deel in het tweede geval één jaar is met een proeftijd van maximaal drie jaar, of bij recidivegevaar zelfs tien jaar.¹⁵⁹ Volgens deze A-G zouden officieren van justitie en A-G's bij de hoven zich met het oog op de strafeis en de rechters en raadsheren zich met het oog op de strafoplegging beter in deze mogelijkheden moeten verdiepen.

“We hebben de tools al, maar degenen die de gereedschapskist meenemen naar de zitting, gebruiken hem niet. Moeten we dan de wet aanpassen die iedereen moet kennen? En alle systemen erop aanpassen? Dat kost geld en is een desinvestering. Je hebt alle mogelijkheden nu wettelijk, het is goed zoals het nu is.”

Er is volgens deze A-G na invoering van de v.i. in 2008 een fors informatiepakket met uitleg verspreid onder de rechtbanken en gerechtshoven. Toen deze A-G samen met een collega nadien cursussen voor deze doelgroep ging verzorgen, bleek dat die informatie nog niet was doorgedrongen tot alle rechters en raadsheren en dat er een gebrek was aan kennis over de executie en de regelingen ten aanzien van de executie.

4.7.2 Gebrek aan specialisatie bij parketten en rechtbanken

¹⁵⁹ Bij de voorwaardelijke veroordeling kan een proeftijd worden gesteld van maximaal drie jaar en maximaal tien jaar als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen (artikel 14b, tweede lid, Sr) of dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt (artikel 14b, derde lid, Sr).

De v.i.-vorderingen worden verspreid over het land door honderden strafrechters van de elf verschillende rechtbanken behandeld, waarbij diverse rechtbanken ook over verschillende locaties beschikken. Voor de beoordeling van v.i.-zaken is geen specialisatie vereist, wat maakt dat alle strafrechters een v.i.-vordering voorgelegd kunnen krijgen. Dat gebeurt in het geval dat een voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde ervan wordt verdacht zich voor het einde van de proeftijd te hebben schuldig gemaakt aan het begaan van een strafbaar feit en voor dat nieuwe feit wordt berecht. In die gevallen wordt de vordering tot herroeping van de v.i. samen behandeld met de berechting van de nieuwe strafzaak. Voor een vordering tot herroeping vanwege het overtreden van bijzondere voorwaarden of algemene voorwaarden die niet leiden tot een nieuwe strafzaak ligt dat echter anders, net als voor een vordering tot uitstel of achterwege laten van de v.i. of een vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. Deze vorderingen worden los van een strafzaak behandeld. Beide door ons geïnterviewde zittingsrechters gaven aan slechts enkele keren per jaar in een dergelijke apart georganiseerde zitting te hoeven oordelen over een vordering tot uitstel, achterwege blijven of herroeping van de v.i. Dat gold ook voor de geïnterviewde R-C waar het gaat om de behandeling van de vordering tot schorsing van de v.i.

Eén van de geïnterviewde strafrechters zegt voor die vorderingen met betrekking tot de v.i., die los staan van een nieuwe strafzaak, wel te voelen voor een gespecialiseerde executiekamer omdat de veroordeelde in de huidige praktijk te maken krijgt met allerlei verschillende rechters van verschillende rechtbanken die daar op hun eigen manier op reageren, zonder al te veel specialistische kennis. De andere geïnterviewde rechter was geen voorstander van het centraal beleggen van deze zaken bij de penitentiaire kamer. Het zou volgens deze rechter goed zijn dat de zaak wordt behandeld waar hij eerder is beoordeeld. Bovendien zou het werk van een rechter gebaat zijn bij variatie en het zou belangrijk zijn zaken in den breedte te blijven doen. Volgens deze rechter zijn het niet heel lastige zaken en rechters zouden deze moeten kunnen beoordelen zonder bijzondere expertise. Ze zouden bij voorkeur wel meervoudig moeten worden behandeld, mede omdat de beslissingen dan kunnen worden gepubliceerd. Ook de geïnterviewde R-C meende dat specialisme moet worden gereserveerd voor moeilijke vakgebieden en dat de beoordeling van de vordering tot schorsing van de v.i. geen reden geeft tot specialisatie. Dat zou volgens deze R-C wel anders kunnen liggen bij de vorderingen die de rechtbank los van de strafzaken behandelt, zeker nu in de praktijk blijkt dat er verschillen in interpretatie bestaan, onder meer met betrekking tot de al dan niet gedeeltelijke herroeping van de v.i. Deze R-C zou zich kunnen voorstellen dat deze zaken worden behandeld door de aparte kamers voor tenuitvoerleggingsbeslissingen rond de TBS en ISD waarover sommige

rechtbanken beschikken of, als die er niet zijn, door een vast team van rechters worden behandeld.

Elk van de geïnterviewde A-G's, die met elkaar een totaaloverzicht hebben van de wijze waarop de rechtbanken deze vorderingen met betrekking tot de v.i. behandelen, ervaren het gebrek aan specialisatie als een belangrijk probleem. Een A-G zegt ronduit dat de meeste rechters die deze zaken behandelen, niet voldoende geïnformeerd zijn en dat er geen uniformiteit is in de beslissingen. Dat zou niet te wijten zijn aan de rechters zelf, maar aan de wetgever die de beslissingen bij de rechtbanken heeft neergelegd en niet bij een gespecialiseerde penitentiaire kamer. Een dergelijke kamer zou niet alleen van belang zijn omdat de zaken ook bij het OM op centraal niveau zijn belegd, maar ook omdat het om zo weinig zaken gaat dat de individuele rechter er zelden mee te maken krijgt.

“Ze worden zo zelden met vorderingen geconfronteerd dat dit ook niet te wijten is aan de rechters zelf of de rechterlijke macht. De expertise ontbreekt simpelweg. Sommige rechtbanken komen daar gewoon maanden niet mee in aanraking. De rechter moet dan ook maar weer de wet induiken en het is de vraag of ze daar tijd voor hebben.”

Deze A-G meent dat voor deze zaken gespecialiseerde rechtbanken moeten worden aangewezen ofwel de penitentiaire kamer van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, teneinde expertise te creëren. Nu is volgens deze respondent alleen het OM gespecialiseerd en de zittende magistratuur niet.

Het punt van het gebrek aan uniformiteit tussen de elf rechtbanken is een ervaring die wordt gedeeld door de geïnterviewde strafadvocaat. Deze trekt daarbij een vergelijking met de behandeling van TBS-zaken.

“Het is een ergernis, een tombola. Waar ga je naar toe?”

De advocaat merkt in dat kader op dat waar de verschillen tussen de rechtbanken bij de TBS-verlengingen worden gecompenseerd door het hoger beroep bij de gespecialiseerde penitentiaire kamer van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, die mogelijkheid tot het alsnog uniformeren er bij de v.i. niet is omdat daar een beroepsmogelijkheid ontbreekt.¹⁶⁰ Deze advocaat zegt goede ervaringen te hebben met de Rechtbank Den Haag die een gespecialiseerde TBS-kamer heeft met een gespecialiseerde officier van justitie. In de optiek van deze respondent

¹⁶⁰ Zoals opgemerkt in hoofdstuk 3, wordt een dergelijke beroepsmogelijkheid wel van kracht na inwerkingtreding van de Wet tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

zou het aangewezen zijn bij elke rechtbank een gespecialiseerde executiekamer in te voeren waar ook de v.i.-vorderingen kunnen worden behandeld, omdat dit gespecialiseerd werk is waarvoor de rechter en officier van justitie specifieke kennis van de strafexecutie moeten hebben.

4.7.3 De rol van de rechter in het wijzigen van bijzondere voorwaarden

Eén van de geïnterviewde rechters meent dat bijzondere voorwaarden zouden moeten kunnen worden getoetst door de strafrechter. Er is weliswaar een kort geding mogelijk, maar dat zou zich aan het zicht van de strafrechter onttrekken en daarbij ligt het initiatief bij de veroordeelde. Overigens zouden volgens deze rechter niet alle zaken aan de rechter hoeven te worden voorgelegd, alleenn die zaken waarin er problemen zijn vanwege vergaande voorwaarden. Daarnaast stellen beide geïnterviewde rechters het als knelpunt te ervaren dat de rechtbank bij de behandeling van een vordering tot herroeping van de v.i. slechts de keuze heeft tussen toewijzen of afwijzen van de vordering en niet de mogelijkheid heeft om de voorwaarden te wijzigen zoals de rechtbank die heeft bij de voorwaardelijke veroordeling. De rechtbank heeft, zo is uiteengezet in hoofdstuk 2, op grond van de wet uitsluitend de mogelijkheid tot advisering over de bijzondere voorwaarden.

“Als het OM bij mij komt voor herroeping lijkt het logisch dat diegene aan wie de beslissing gevraagd wordt, ook het volledige pakket aan mogelijkheden heeft. Ik zou heel graag dan ook zelf die voorwaarden willen wijzigen als ik daar belang toe zie.”

Een van de geïnterviewde rechters stelt in dit verband dat in het eerdergenoemde voorbeeld van de veroordeelde die aan een deradicaliseringstraject moest deelnemen, de rechtbank deelname aan het deradicaliseringstraject kunnen schrappen en de voorwaarde had kunnen stellen dat de veroordeelde contact onderhoudt met de Reclassering.

Een geïnterviewde A-G zegt het echter niet wenselijk te vinden de rechter de bevoegdheid te geven om de voorwaarden te wijzigen. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het OM, meer specifiek de CVv.i., in de v.i.-zaken een heel ander soort positie inneemt dan in het geval er voorwaarden worden overtreden in het kader van de voorwaardelijke veroordeling. Als de Reclassering rapporteert, zou uitvoerig zijn onderzocht waar iemand terecht kan en dan zou dat plan eigenlijk moeten worden gevolgd. Als de CVv.i. daar anders over denkt, wordt er overlegd. Rechters zouden echter niet overleggen, aldus de geïnterviewde A-G, maar de voorstellen naar eigen goedgevoelen aanpassen

waarmee de gemaakte plannen worden doorkruist. Zo kan het gebeuren dat de kliniek een veroordeelde binnen krijgt met wie ze wellicht ‘niets kunnen’. Als een rechter vindt dat de voorwaarden moeten worden aangepast, zou deze naar de mening van de geïnterviewde A-G de vordering moeten toewijzen met het advies om de voorwaarden te wijzigen. De CVv.i. zou daar dan serieus naar kijken, ook in verband met een mogelijk kort geding. Rechters zouden hier echter niet altijd gebruik van maken en soms zelfs, ook al is dit wettelijk niet mogelijk, de voorwaarden wijzigen. Ook daar zou de CVv.i. dan welwillend naar kijken, als een advies van de rechter waarover wordt overlegd met de Reclassering.

Volgens deze A-G zou het gebrek aan praktisch zicht op de gevolgen van de beslissing op de v.i.-vordering ook blijken uit het feit dat rechters soms op de dag van de zitting besluiten om iemand om 17:00 uur die dag zonder opvang en zonder EC in vrijheid te stellen omdat ‘het genoeg is geweest’. De A-G zou deze beslissing dan soms even terzijde leggen om ervoor te zorgen dat de veroordeelde op een geschikter tijdstip in vrijheid wordt gesteld.¹⁶¹ Tevens worden de officieren van justitie geïnstrueerd om de rechters voor die gevolgen te waarschuwen.

“Als ik zo’n bevel krijg, doe ik soms alsof ik het nog niet heb gezien. Beter om iemand in de ochtend eruit te laten als er nog van alles open en bereikbaar is. We waarschuwen collega’s ook om een rechter die ter zitting naar directe invrijheidstelling neigt, uitstel te vragen omdat er nog zaken geregeld moeten worden.”

4.7.4 Uitwisseling van informatie over veiligheidsrisico’s

Een knelpunt dat vanuit de zijde van de Reclassering naar voren is gebracht over de samenwerking inzake de v.i., is de uitwisseling van informatie over de veiligheidsrisico’s die een veroordeelde mogelijk vormt. De ‘doelgroep’ zou met de invoering van het huidige v.i.-stelsel veel zwaarder zijn geworden. Daaronder zijn ook veroordeelden die een veiligheidsrisico opleveren, afkomstig uit de georganiseerde misdaad of uit motorbendes. Omdat deze veroordeelden vaak lang geleden zijn veroordeeld, is er bij de Reclassering zelf geen actuele informatie

¹⁶¹ Bij inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (*Stb.* 2017, 82) is voorzien in een nieuwe wettelijke mogelijkheid voor de directeur van PI om na ontvangst van het bevel tot invrijheidstelling van de gedetineerde (afkomstig van de Minister van Justitie en Veiligheid) de betrokkene nog gedurende drie uren vast te houden om de administratieve en fysieke afhandeling van het bevel uit te voeren (artikel 6:2:5, vierde lid, Sv). Indien de gedetineerde op het moment van het bevel tot invrijheidstelling niet in de PI – bijvoorbeeld omdat hij nog onderweg is van de zitting waar tot zijn invrijheidstelling is besloten – begint deze termijn te lopen vanaf het moment dat de gedetineerde terug is bij de PI. *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, 3, p. 79-80.

beschikbaar en komt men er soms te laat achter dat er risico's zijn. Het is wel gebeurd dat de reclasseringswerker zich naar het huis van de veroordeelde begaf voor de start van de EC en dat de Dienst Vervoer en Ondersteuning van DJI (DV&O), die zich baseert op de informatie van DJI en de politie, daar aanwezig was in kogelvrije vesten terwijl de Reclassering niet over de risico's was geïnformeerd. Er zijn wel afspraken met de casemanagers van de PI's dat ze risico-informatie delen, maar in de praktijk zou dat volgens de respondenten van de Reclassering niet altijd gebeuren, omdat de casemanagers de afspraak niet kennen of menen dat DJI die informatie niet kan delen. Dat soort informatie is volgens de respondenten van de Reclassering wel van wezenlijk belang om kwaliteit te leveren en dat op een veilige manier te kunnen doen. In het ideale geval zou de CVv.i. daar bij het verlenen van de opdracht informatie over moeten geven. Er is nu wel een werkgroep risicogegevens vanuit het project Tenuitvoerlegging Strafrechtelijke Beslissingen. Het idee is dat er een centraal portaal onder JustID komt waar iedere dienst risico-informatie kan registreren en ook uit kan halen. Maar dat gaat naar de verwachting van de respondenten nog even duren.

4.8 BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN HET V.I.-PROCES

In dit hoofdstuk zijn de cijfers en ervaringen met het v.i.-proces gepresenteerd. Daaruit komt naar voren dat de CVv.i. de rol van centrale regievoerende instantie stevig ter hand heeft genomen. De CVv.i. stelt de voorwaarden, is verantwoordelijk voor het toezicht tijdens de v.i. en de afloop daarvan. Ook beslist de CVv.i. over het indienen tot een vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. bij de rechtbank en een eventuele vordering tot herroeping van de v.i. Daarbij wordt ook gezien of de herroepingsvorderingen worden voorafgegaan door aanhouding gecombineerd met een vordering tot schorsing van de v.i. De CVv.i. voert tevens, indien nodig, waarschuwingsgesprekken met voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden en geeft sinds 1 januari 2018 bovendien mede invulling aan de nieuwe mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd van de v.i.

De CVv.i. wordt voorafgaand aan de genoemde vorderingen inzake de v.i. en het stellen van bijzondere voorwaarden, geadviseerd door de Reclassering, DJI en het lokale OM, zodat een op de persoon gerichte beslissing kan worden genomen. In dit hoofdstuk werd duidelijk dat DJI vooral een rol vervult in de eerste fase, bij de advisering over het verlenen van de v.i. en de daaraan te verbinden voorwaarden, dan wel over uitstel of achterwege blijven van de v.i. DJI heeft bij de advisering vooral zicht op het gedrag van de veroordeelde binnen detentie, alsook in het kader van zijn detentiefasering en het PP en op de mate waarin de

veroordeelde zich gemotiveerd toont voor zijn re-integratie. De adviezen van DJI worden in een vast format opgesteld in de PI waar de veroordeelde verblijft en vervolgens besproken in een overleg waar alle bij de veroordeelde betrokken medewerkers aan bijdragen. Uiteindelijk wordt het advies door de directeur van de PI via het centrale niveau van DJI toegezonden aan de CVv.i. De verzending via DJI gebeurt in de praktijk door de selectiefunctionaris, om de eenduidigheid te bewaken in de adviezen die afkomstig zijn van 27 PI-locaties.

De Reclassering is al eerder bij de advisering betrokken als de veroordeelde die voor de v.i. in aanmerking komt, eerder in een PP is geplaatst. Er doet zich momenteel een tendens voor van meer afstemming tussen DJI en Reclassering bij het opstellen van hun adviezen inzake de v.i. Er zijn zelfs experimenten in welk kader reclasseringswerkers zijn gedetacheerd in de PI. De rol van de Reclassering strekt in tijdsduur verder dan die van DJI, omdat de Reclassering de CVv.i. niet alleen adviseert in de eerste fase met betrekking tot de verlening van de v.i. en de daaraan te verbinden voorwaarden c.q. het vorderen van uitstel of achterwege blijven van de v.i., maar ook een centrale rol vervult in het toezicht als een veroordeelde met bijzondere voorwaarden in vrijheid wordt gesteld. Dit laatste is blijkens de cijfers (tabel 4) in 76% van de lopende v.i.-dossiers het geval. Tijdens het reclasseringstoezicht blijkt er een nauw contact te zijn tussen de CVv.i. en de Reclassering over hoe te handelen bij overtredingen door de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde. De Reclassering adviseert daarbij ook over een eventuele herroeping van de v.i. als die aan de orde mocht zijn.

In 86-90% van de bij de CVv.i. aangemelde zaken wordt v.i. verleend en in 2016 werden 948 veroordeelden voorwaardelijk in vrijheid gesteld (tabel 3). In 70% van die v.i.-toezichten werden door de CVv.i. bijzondere voorwaarden gesteld, toegesneden op de persoon van de veroordeelde en mede bepaald op de adviezen van de directeur van de PI, de Reclassering en in het geval van een executie-indicator ook het lokale OM. Daarnaast werd in 2016 met betrekking tot 110 veroordeelden een vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. ingediend (tabel 8). Dat voor beide soorten vorderingen dezelfde criteria gelden, blijkt in de praktijk heel praktisch, omdat deze vorderingen daardoor gemakkelijk kunnen worden uitgewisseld en toegepast op de persoon. Zo wordt, om veroordeelden tot het laatste moment de gelegenheid te geven om alsnog mee te werken aan begeleiding, in de praktijk vaak eerst uitstel beproefd – soms zelfs verschillende malen achter elkaar – en pas in laatste instantie het achterwege blijven van de v.i. Alle betrokken partijen – CVv.i., DJI, Reclassering en zittende magistratuur – zijn eensgezind in de opvatting dat het achterwege blijven van de v.i. de laatste optie moet zijn omdat dat zou betekenen dat veroordeelden zonder enige begeleiding en zonder proeftijd op vrije voeten komen en dit dus ook betekent dat de

mogelijkheid van verlenging van de proeftijd van de v.i. wegvalt. Immers, om een v.i.-proeftijd te kunnen verlengen moet de veroordeelde minimaal één dag voorwaardelijk in vrijheid zijn gesteld.

Uit de cijfers blijkt dat de beslissingen op de vorderingen inzake de v.i. een gevarieerd beeld laten zien: toewijzingen, afwijzingen, maar ook gedeeltelijke toewijzingen van de vorderingen en een enkele keer wordt het OM niet-ontvankelijk verklaard in zijn vordering verklaard. Dit laatste gebeurde ook nog na het arrest van de Hoge Raad van 9 september 2014 waaruit volgt dat het te laat indienen van de vordering niet mag leiden tot niet-ontvankelijkverklaring van het OM. Omdat er in het kader van dit onderzoek slechts drie interviews zijn gehouden met strafrechters en de vorderingen bij honderden strafrechters terecht komen, moet met de nodige voorzichtigheid worden omgegaan met deze bevindingen. Maar wat wel algemeen kan worden geconcludeerd is dat waar het OM deze zaken bij enkele gespecialiseerde A-G's heeft neergelegd die er dagelijks mee werken, de gemiddelde strafrechter of R-C maar enkele keren per jaar een v.i.-vordering krijgt voorgelegd, met uitzondering van het geval waarin de vordering tot herroeping van de v.i. deel uitmaakt van de berechting van een nieuw gepleegd strafbaar feit.

Wat opvalt in de enkele interviews met vertegenwoordigers van de zittende magistratuur is dat men, omdat men dergelijke v.i.-zaken zo weinig krijgt voorgelegd, 'terugvalt' op ervaringen met vergelijkbare procedures en beslissingen. Zo lijken de strafrechters nogal eens uit te wijken naar de werkwijze bij de beoordelingen van de vordering tot een voorwaardelijke veroordeling en de R-C op de werkwijze die wordt gehanteerd bij het beoordelen van een vordering tot bewaring. Het gaat in die procedures echter om andere criteria. Zo zijn de voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling onderdeel van de voorwaardelijke straf en wordt bij de beoordeling daarvan onder meer teruggegrepen op het grondfeit in de oorspronkelijke veroordeling. De v.i. is daarentegen niet meer zozeer gericht op de straf voor het oorspronkelijke feit, maar veeleer op de op de toekomst gerichte doelen van speciale preventie en re-integratie. Dit kan tot verwarring of verkeerde aanwending van het recht leiden. Het zou in dat licht aangewezen zijn de mogelijkheid te bekijken om de v.i.-vorderingen die afzonderlijk worden behandeld, dus met uitzondering van de vorderingen tot herroeping van de v.i. in verband met het begaan van een nieuw strafbaar feit, te laten behandelen door gespecialiseerde kamers die kennis hebben van de strafexecutie. Deze discussie staat overigens niet op zichzelf, maar raakt

aan een ruimere discussie over de positie van de rechter in het kader van de tenuitvoerlegging van sancties.¹⁶²

¹⁶² Zie ook Boone, Beijer & Franken e.a. 2009.

5 DE V.I. IN RELATIE TOT SPECIALE PREVENTIE EN RE-INTEGRATIE

5.1 INLEIDING

In aansluiting op de presentatie van de cijfermatige gegevens gecombineerd met uit de interviews naar voren komende ervaringen met het v.i.-proces in hoofdstuk 4, zal in dit hoofdstuk de nadruk meer worden gelegd op de inhoud van de v.i. en de vraag hoe daarmee invulling wordt gegeven aan de beoogde doelen van speciale preventie en re-integratie. Hiervoor zullen de bevindingen uit de interviews die op dat onderwerp betrekking hebben, worden aangevuld met jurisprudentie-onderzoek.

Allereerst is daartoe gebruik gemaakt van de gepubliceerde jurisprudentie met beslissingen in v.i.-zaken over het laatste onderzoeksjaar, te weten 2016. In dat jaar zijn zesentwintig gepubliceerde v.i.-uitspraken van de rechtbanken bestudeerd die betrekking hadden op vorderingen tot achterwege blijven van de v.i., vorderingen tot uitstel van de v.i., vorderingen tot herroeping van de v.i. vanwege het overtreden van een of meerdere bijzondere voorwaarde en vorderingen tot herroeping van de v.i. vanwege het overtreden van de algemene voorwaarde. Deze uitspraken zijn in het licht van het totale aantal v.i.-uitspraken niet representatief. Zo zijn daarin de uitspraken inzake de herroeping van de v.i. vanwege het overtreden van de algemene voorwaarde oververtegenwoordigd omdat die vanwege de samenhang met de nieuwe strafzaak eerder voor publicatie in aanmerking komen. Wel geven de uitspraken een beeld van het soort zaken waarover het gaat en de feiten en argumenten die ingebracht met het oog op de rechterlijke beslissing op de vordering. Deze zaken bieden zo een illustratie van de ervaringen van de respondenten met de v.i.

Voor dit hoofdstuk zijn tevens een aantal uitspraken van de voorzieningenrechter in kort geding bestudeerd en de eerste dertien ongepubliceerde uitspraken die zijn gewezen op de vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. die begin maart 2018 via de CVv.i. zijn verkregen. Deze uitspraken geven een illustratie van de voorwaarden die in de praktijk in individuele zaken zijn gesteld en de stappen die in individuele zaken gedurende het v.i.-traject zijn ondernomen om de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden te motiveren en begeleiden met het oog op speciale preventie en re-integratie. Ten slotte zijn enkele individuele dossiers, zoals verstrekt door de verschillende bij het v.i.-proces betrokken organisaties, bestudeerd en geanalyseerd. In terminologische zin zij

hier opgemerkt dat in het onderstaande voor het eventueel ten uitvoer te leggen deel van de gevangenisstraf de term ‘v.i.-periode’ worden gebruikt.

Het hoofdstuk volgt net als hoofdstuk 4, de verschillende v.i.-aspecten in de volgorde waarin deze kunnen worden toegepast, te weten het uitstel en achterwege blijven van de v.i. (paragraaf 5.2), de bijzondere voorwaarden en de wijze waarop de voorzieningenrechter over de rechtmatigheid daarvan oordeelt in kort geding (paragraaf 5.3), de verlenging van de proeftijd van de v.i. (paragraaf 5.4) en de schorsing en herroeping van de v.i. (paragraaf 5.5). Dit alles wordt uitdrukkelijk gezien in relatie tot de met de v.i. beoogde doelen van speciale preventie en re-integratie. Evenals in hoofdstuk 4 worden deze paragrafen in dit hoofdstuk gevolgd door de door de respondenten ervaren knelpunten en verbeterpunten met betrekking tot de praktijk van de v.i. in relatie tot die beoogde doelen (paragraaf 5.6) en wordt het hoofdstuk afgesloten met een samenvatting van de bevindingen (paragraaf 5.7).

5.2 UITSTEL EN ACHTERWEGE BLIJVEN VAN DE V.I. IN RELATIE TOT DE BEOOGDE DOELEN

De mogelijke gronden voor uitstel en achterwege blijven van de v.i. zijn besproken in hoofdstuk 2. In het kader van dit hoofdstuk waarin de praktijk van de v.i. wordt gezien in relatie tot de doelen van speciale preventie en re-integratie, is de constatering van belang dat de gronden ook op die doelen zijn toegesneden. Dat geldt niet in gelijke mate voor alle gronden. Het bereiken van speciale preventie en re-integratie als v.i.-doel kan worden bemoeilijkt in geval dat de veroordeelde zich tijdens de tenuitvoerlegging van zijn straf ernstig misdraagt door ernstige bezwaren of een veroordeling voor een misdrijf of gedrag dat meermalen heeft geleid tot het opleggen van een disciplinaire straf (artikel 15d, eerste lid, onder b, Sr) en de v.i. deswege achterwege blijft of uitgesteld wordt. Ook in de grond dat een veroordeelde zich aan de straf onttrekt of een poging daartoe doet (artikel 15d, eerste lid, onder c, Sr) is er een direct verband met de doelen van de v.i. omdat die op die manier niet kunnen worden bereikt. Het doel van speciale preventie is heel expliciet verwoord in de mogelijke grond dat door het stellen van voorwaarden het recidiverisico voor misdrijven onvoldoende kan worden ingeperkt of de veroordeelde zich niet bereid verklaart de voorwaarden na te leven (artikel 15d, eerste lid, onder d, Sr). Het doel van speciale preventie is eveneens een achterliggend doel in het geval dat de v.i. wordt uitgesteld of achterwege blijft in het geval de veroordeelde op grond van een stoornis in een TBS-kliniek is geplaatst en verdere behandeling (daar) geboden is (artikel 15d, eerste lid, onder a, Sr).

Dat er wettelijk geen onderscheid is tussen de gronden voor uitstel respectievelijk achterwege blijven van de v.i. wordt in de praktijk niet als een bezwaar gezien. Het biedt naar het oordeel van de respondenten juist de mogelijkheid om maatwerk te leveren omdat in het geval de Reclassering beïnvloedingsmogelijkheden ziet, voor uitstel kan worden gekozen in plaats van achterwege blijven. Als uitstel geen effect heeft gehad, kan alsnog achterwege blijven van de v.i. worden gevorderd, zo oppert een geïnterviewde A-G.

5.2.1 *Het motiveren om alsnog mee te werken aan toezicht en begeleiding*

Volgens de respondenten van DJI impliceert het gegeven dat een gedetineerde binnen de PI in het basisprogramma zit omdat hij volgens het promoveren/degraderen-stelsel ‘rood gedrag vertoont’, niet automatisch dat er een advies tot uitstel van de v.i. volgt. Dat geldt volgens hen ook voor gedetineerden die vanwege hun gedrag niet in aanmerking komen voor een PP en daarom tot aan de v.i.-datum ingesloten zitten. Als een gedetineerde geen geweld of agressie vertoont, is er volgens deze respondenten geen reden om te adviseren tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. Een praktijkvoorbeeld is de gedetineerde die voorwaardelijk in vrijheid werd gesteld ondanks het feit dat hij in detentie continu op ‘rood’ stond vanwege positieve urinecontroles door middelengebruik.

“Sommige gedetineerden willen geen interventies en blijven in een basisprogramma. Als ze geen geweld of agressie laten zien is er geen reden tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. Als iemand niet echt een duidelijke zorgvraag heeft, behalve een verslaving bijvoorbeeld, ‘so be it’. Er is dus steeds een persoonsgericht oordeel. Het is geen algemeen oordeel.”

De respondenten van DJI zeggen eerder te adviseren tot een v.i. met veel voorwaarden dan tot achterwege blijven van de v.i. In het laatste geval zou de gedetineerde immers zonder enige begeleiding op straat komen te staan, hetgeen in de weg staat aan het bereiken van de doelen van speciale preventie en re-integratie. Juist met het oog op die doelen zou het volgens de respondenten van DJI belangrijk zijn dat de gedetineerde buiten de muren van de PI onder begeleiding oefent met gedrag. Vanuit de Reclassering wordt daar nog aan toegevoegd dat achterwege blijven van de v.i. tevens in de weg staat aan de mogelijkheid om veroordeelden voor wie dit nodig is, te onderwerpen aan langdurig toezicht, zoals door wetgever beoogd.

Uitstel wordt in de praktijk wel gebruikt om een veroordeelde die aangeeft niet bereid te zijn de voorwaarden na te leven, te prikkelen om alsnog mee te werken. De respondenten van de Reclassering brengen in dat verband naar voren dat ze in de praktijk geregeld hebben ervaren dat het tijdsverloop ervoor zorgt dat een veroordeelde alsnog mee wil werken. Mensen die aanvankelijk niet begeleid willen worden, kunnen gedurende het traject anders tegen de wijze waarop ze de detentie willen doorlopen, aan gaan kijken en alsnog begeleiding wensen.

Een geïnterviewde A-G merkt op dat in geval van twijfels over de vraag of iemand wil meewerken, ter voorkoming van recidive uitstel of achterwege blijven van de v.i. wordt gevorderd. Als iemand niet wil meewerken aan voorwaarden, is uitstel een mooie tussenstap om in die tijd verandering te bewerkstelligen. De periode van uitstel van de v.i. is dan bedoeld om de veroordeelde tot medewerking aan te zetten, maar wordt door de veroordeelde wel vaak ervaren als straf. Gedetineerden werken toe naar de invrijheidstelling, maar daarbij moet wel het besef doordringen dat ze dan nog niet volledig vrij zijn en de v.i. er is om aan de hand van de voorwaarden te werken aan speciale preventie en re-integratie. Een andere geïnterviewde A-G zegt een vordering tot uitstel van de v.i. in te dienen als de verwachting bestaat dat de veroordeelde zich nog wel laat sturen, maar het indienen van de vordering nodig is om de veroordeelde te laten zien dat niet meewerken consequenties heeft.

Uitstel van de v.i. wordt, zeker in die gevallen waarin er een lang strafrestant is, volgens een geïnterviewde A-G beproefd als alternatief voor het achterwege blijven van de v.i. Door eerst uitstel te vorderen hoopt het OM te bewerkstelligen dat de veroordeelde zich na enige tijd toch bereid toont om mee te werken. Voor hoe lang uitstel van de v.i. moet worden gevorderd, vindt de A-G wel lastig te bepalen. Dat zou samenhangen met de verwachting en de tijd die nodig is om iemand te prikkelen om mee te werken met als stok achter de deur de mogelijkheid tot het volledig achterwege blijven van de v.i. Er wordt daarbij ook bezien wat gebruikelijk is, net als bij de straftoemeting, en wat de totale duur is van de v.i.-periode. Een andere A-G geeft aan bij lange v.i.-periodes vaak te beginnen met 120 dagen uitstel.

“Als er een proeftijd is van drie jaar, ook om te executeren, en we denken dat we deze man moeten wakker maken dat het serieus is en hij geen recht heeft om naar buiten te lopen, beginnen we met 120 dagen. Mooie tijd, iedereen kan bijkomen, nieuw plan maken, wellicht kan de Reclassering een wachtlijst wegwerken, en wil hij na 120 dagen wel zijn best doen.”

Dat uitstel soms verschillende malen achter elkaar beproefd wordt om veroordeelden tot het laatst te motiveren mee te werken, komt ook naar voren uit een gepubliceerde zaak waarin twee keer achter elkaar uitstel werd gevorderd. De eerste keer vorderde de officier van justitie uitstel voor 90 dagen omdat de veroordeelde niet mee wilde werken aan het reclasseringsrapport. De rechtbank wees de vordering toe voor 28 dagen omdat de veroordeelde zich ter zitting alsnog bereid toonde om mee te werken. Nog geen maand later bleek de veroordeelde niet bereid de voorwaarden na te leven en verleende de rechtbank opnieuw uitstel en nu voor 120 dagen zoals de officier van justitie ook had gevorderd. Uiteindelijk had ook dit uitstel niet het verwachte effect en eindigde de zaak met het achterwege blijven van de v.i.¹⁶³

5.2.2 *Uitstel als laatste waarschuwing bij onttrekking en veroordeling tijdens detentie*

Uitstel van de v.i. wordt in sommige gevallen ook gebruikt als signaal en laatste waarschuwing in gevallen waarin de veroordeelde gedetineerde niet terugkeert van weekendverlof of zich anderszins ernstig heeft misdragen tijdens zijn detentie. Het gaat daarbij om zaken die zich ook zouden lenen voor achterwege blijven van de v.i., maar ook hier geldt dat respondenten altijd de voorkeur geven aan uitstel van de v.i. omdat in geval van achterwege blijven van de v.i. een gedetineerde zonder toezicht en begeleiding in de samenleving terugkeert en dat de re-integratie bemoeilijkt. Daarnaast zou achterwege blijven van de v.i. volgens een respondent van DJJ ook negatieve gevolgen hebben voor de houding die de veroordeelde inneemt ten opzichte van de buitenwereld.

“Je moet maximaal inzetten om te zorgen dat je zoveel mogelijk steun en begeleiding geeft dat mensen het uiteindelijk zelf kunnen. Afstel geeft ook wrok, het wordt grimmiger en gemener.”

Een veroordeelde die zich gedurende zijn detentie over het algemeen goed gedroeg en enig zelfinzicht had, keerde kort nadat hij in het kader van de detentiefasering was overgeplaatst naar een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC), niet terug van weekendverlof. Drie maanden daarna, toen de vordering tot uitstel van de v.i. werd behandeld, was hij nog niet teruggekeerd. De officier van justitie vorderde 120 dagen uitstel van de v.i. en de rechtbank wees die vordering toe om daarmee de veroordeelde een signaal te geven dat deze een grens had overschreden. De rechtbank matigde het uitstel wel van 120 naar 30 dagen omdat de officier van justitie, vanwege het zwaardere regime waarin de veroordeelde bij

¹⁶³ Rb. Midden-Nederland 12 augustus 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:7617.

terugkeer terecht zou komen, had moeten toelichten of 120 dagen uitstel werd gerechtvaardigd door het in goede banen leiden van het resocialisatieproces van de veroordeelde. De onttrekking leidde hier dus tot 30 dagen uitstel op een forse nog te starten v.i.-periode van 960 dagen.¹⁶⁴ Ten aanzien van een andere veroordeelde die in een PP met EC was geplaatst en niet verscheen toen hij werd opgeroepen voor een correctiegesprek bij de PI, zijn enkelband had verwijderd en niet meer bereikbaar was voor de Reclassering vorderde de officier van justitie uitstel met 365 dagen en de rechtbank wees die vordering toe. Hier werd de nog te starten v.i.-periode van 517 dagen dus met een fors deel bekort.¹⁶⁵

In een andere zaak, waarin uitstel van de v.i. werd gevorderd, was er sprake van een (andere) ‘ernstige misdrijving’ tijdens de detentie. De gedetineerde veroordeelde was in deze zaak vooruitlopend op het PP met EC in een traject bij een stichting geplaatst en werd daar betrapt op het bezit van een vuurwapen met munitie. Hiervoor werd hij veroordeeld tot vier maanden gevangenisstraf waarvan twee voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar. De rechtbank wees de door de officier van justitie gevorderde uitstel van de v.i. met zes maanden toe. Hiermee werd de nog te starten v.i.-periode van achttien maanden met een derde deel verkort.¹⁶⁶

5.2.3 Uitstel om de noodzakelijke condities voor re-integratie te realiseren

Uitstel van de v.i. zou volgens de respondenten van de Reclassering vaak ook worden geadviseerd om de noodzakelijke condities voor de invrijheidstelling gericht op re-integratie te realiseren. Het kan dan gaan om het ontbreken van een adequaat woonadres of in geval er klinische behandeling nodig is, het ontbreken van een plek in een kliniek terwijl deze respondenten het onverantwoord vinden de gedetineerde zonder die in het kader van beperking van het gevaars- en/of recidiverisico noodzakelijke behandeling, voorwaardelijk in vrijheid te stellen. De geringe mogelijkheden om die behandeling reeds tijdens de detentie te starten, komt nog als in de praktijk ervaren knelpunt ter sprake onder 5.6.2. Vanuit de CVv.i. wordt eveneens gewezen op het ontbreken van huisvesting, van een plek in een kliniek of begeleide woonvorm als belangrijkste redenen voor uitstel van de v.i.. Uitstel zou in dat verband dienen om de overgang van het ene naar andere traject vloeiend te laten verlopen. Een van de geïnterviewde strafrechters gaf aan in de praktijk behalve de onduidelijkheid over een vervolgplek ook wel te hebben meegemaakt dat uitstel van de v.i. werd gevorderd omdat nog niet duidelijk was

¹⁶⁴ Rb. Amsterdam 9 november 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:9627.

¹⁶⁵ Rb. Noord-Holland 13 juni 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:5945.

¹⁶⁶ Rb. Rotterdam 11 augustus 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:6618.

hoe de veroordeelde dacht over EC en de duur daarvan of omdat er nog geen gesprekken waren geweest over een eventueel te realiseren contactverbod.

Deze geïnterviewde strafrechter gaf net als de A-G's aan dat het lastig is om te bepalen hoe lang het uitstel moet duren. Het verschil is dat de rechter zich kan richten op de vordering. Als de officier van justitie zes maanden uitstel van de v.i. vordert, beoordeelt de rechter in de praktijk of dat niet te lang is voor wat er nog moet gebeuren en of dat ook in drie maanden zou kunnen. Uitstel van de v.i. omdat de noodzakelijke condities voor invrijheidstelling ontbreken, kan vergaande gevolgen hebben. Als die condities immers blijven ontbreken, kan keer op keer uitstel van de v.i. worden verleend totdat de tijd is verstreken en er geen v.i. meer overblijft, wat dus op hetzelfde neerkomt als het achterwege blijven van de v.i.

5.2.4 Achterwege blijven van de v.i.

Uit de hiervoor beschreven ervaringen blijkt, dat zowel vanuit de zijde van het OM als vanuit de zijde van DJI en de Reclassering de voorkeur wordt gegeven aan uitstel van de v.i. boven achterwege blijven van de v.i. Het belangrijkste argument dat daarvoor wordt aangedragen, is gelegen in de doelen van de v.i. zelf. In geval van achterwege blijven van de v.i. wordt de veroordeelde immers na de tenuitvoerlegging van het v.i.-deel zonder enige begeleiding in vrijheid gesteld wat over het algemeen contraproductief werkt vanuit het oogpunt van speciale preventie en re-integratie.

Gevallen die zich volgens de respondenten van de CVv.i. eerder lenen voor de uitzondering op de regel 'v.i., tenzij', zijn die waarin een veroordeelde een nieuw strafbaar feit pleegt of zich ernstig misdraagt tijdens detentie. Ook een halsstarrige en voortdurende weigering mee te werken en zich niet ontvankelijk tonen om de (recidive beperkende) voorwaarden na te leven, lenen zich daarvoor. Als het recidiverisico niet voldoende kan worden ingeperkt, bijvoorbeeld bij gedetineerde veroordeelden die vanaf het begin van de detentie zeggen dat ze hun tijd wel uitzitten en nergens aan meewerken, wordt in de regel achterwege blijven van de v.i. gevorderd. Dat gebeurt ook bij onttrekkingen met fysiek geweld en/of bedreiging. Bij langdurige onttrekking gebeurt dat over het algemeen ook, maar er kunnen uitzonderingen zijn.

Als er een ernstig incident of onttrekking plaatsvindt in de PI, wacht de CVv.i. over het algemeen niet tot de reguliere v.i.-datum met een vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i. Volgens een geïnterviewde A-G wordt in die gevallen, soms na een persoonlijk bezoek aan de PI, binnen 48 uur na het incident een dergelijke vordering ingediend.

“De directeur van een PI belde ons dat een gedetineerde, die zijn vrouw had verminkt, het er over had dat hij de klus ging afmaken. Toen ben ik er met de secretaris naartoe gegaan en hebben we besproken wat te doen.”

Het maakt volgens de respondent niet uit wat de lengte van de straf is en welk deel daarvan reeds is ondergaan. Ook indien een gedetineerde met een gevangenisstraf van negen jaar na drie jaar een nieuw ernstig strafbaar feit pleegt binnen de PI, of indien een gedetineerde zich een jaar voordat het PP begint, aan de straf onttrekt, wordt niet gewacht tot de v.i.-datum nabij is, maar wordt doorgaans direct een vordering tot uitstel of het achterwege blijven van de v.i. ingediend.

Een voorbeeld uit de gepubliceerde jurisprudentie is een zaak waarin een veroordeelde een half jaar voor de v.i.-datum in een PP was geplaatst, vervolgens niet was verschenen op de in dat kader geplande afspraken en ook telefonisch niet bereikbaar was. De officier van justitie vorderde het achterwege blijven van de v.i. en de rechtbank wees die vordering toe. Het argument daarvoor was dat de veroordeelde zich binnen het kader van het PP op zeer ernstige wijze niet aan de regels had gehouden, zich had onttrokken aan de (verdere) tenuitvoerlegging van een door Nederland overgenomen strafvonnis van een Oostenrijkse rechter en tijdens die onttrekking opnieuw de Opiumwet had overtreden in Oostenrijk.¹⁶⁷ Een andere zaak waarin de vordering tot achterwege blijven van de v.i. werd toegewezen, is de eerdergenoemde zaak waarin de v.i. tot twee keer toe was uitgesteld. De vordering tot achterwege blijven van de v.i. werd toegewezen omdat de veroordeelde niet wilde meewerken aan het opstellen van een reclasseringsrapport en de te stellen voorwaarden, geen (passende) woonruimte had, geen conventionele dagbesteding had, schulden had en een negatief sociaal netwerk.¹⁶⁸

In een zaak waarin de rechtbank de vordering van de officier van justitie tot achterwege blijven van de v.i. afwees, werd de veroordeelde op de dag van de uitspraak in vrijheid gesteld. De rechtbank adviseerde daarbij een vijftal bijzondere voorwaarden, waaronder een klinische opname ten behoeve van crisis, detoxificatie, stabilisatie, observatie en/of diagnostiek voor maximaal zeven weken. Dat er kennelijke zulke ingrijpende voorwaarden nodig waren, roept de praktische vraag op waarom niet is gekozen voor kortdurend uitstel van de v.i. zodat de begeleidende instantie de nodige voorbereidingen voor de invrijheidstelling had kunnen treffen. Wat overigens een belangrijke rol lijkt te

¹⁶⁷ Rb. Rotterdam 16 februari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10408.

¹⁶⁸ Rb. Midden-Nederland 12 augustus 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:7617.

hebben gespeeld in de adviezen tot achterwege blijven van de v.i. in deze zaak, is dat de veroordeelde tijdens het uitzitten van de straf in een andere zaak in hoger beroep was veroordeeld tot acht jaar gevangenisstraf voor poging tot moord. De rechtbank stelde daar echter geen rekening mee te kunnen houden omdat dit feit eerder was gepleegd dan het feit in de v.i.-zaak.¹⁶⁹

5.3 DE GESTELDE VOORWAARDEN IN GEDING IN RELATIE TOT DE BEOOGDE DOELEN

Voor de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde die het niet eens is met de in het kader van de v.i. gestelde voorwaarden, staat daartegen binnen het strafrecht geen rechtsmiddel open. Daarom kan de veroordeelde deze voorwaarden uitsluitend voorleggen aan de civiele rechter en in een spoedeisend geval aan de voorzieningenrechter in kort geding. Dat gebeurt ook. En uit die jurisprudentie van de civiele rechter blijkt dat daarin ook de doelen van speciale preventie en re-integratie als uitgangspunt worden genomen.

Wat opvalt is dat de gepubliceerde vonnissen in kort geding vrij uitvoerig zijn en dat daar steeds expliciet wordt verwezen naar de hoofddoelstelling van de v.i., te weten het terugdringen van recidive om de veiligheid in de samenleving te vergroten door het ontmoedigen van het plegen van strafbare feiten en het bevorderen van de (geleidelijke) terugkeer van de veroordeelde in de samenleving. Tevens wordt verwezen naar het toetsingskader waarbij als uitgangspunt geldt dat het OM bij het stellen van bijzondere voorwaarden een grote mate van beleidsvrijheid toekomt met als grens dat het OM in redelijkheid niet tot het gevoerde beleid c.q. de in casu gestelde voorwaarden heeft kunnen komen. Om dit te beoordelen wordt gekeken naar de gronden die zijn aangevoerd voor de gestelde voorwaarden en de gevolgen daarvan voor de veroordeelde in het licht van artikel 15a Sr. en de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling, waarin staat dat het OM bij het stellen van vrijheidsbeperkende voorwaarden in elk geval uitdrukkelijk afweegt of deze met EC moet worden gecombineerd en steeds opnieuw beoordeelt of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde die de bijzondere voorwaarde met zich kan brengen, proportioneel is.

Deze overwegingen zijn al te vinden in een van de eerste kort gedingen die onder de huidige regeling werd aangespannen door de eerder genoemde veroordeelde van moord op een bekende Nederlander tegen de voorwaarden van zijn

¹⁶⁹ Rb. Rotterdam 9 maart 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1784, *NJFS* 2016/96.

invrijheidstelling. In dat kort geding ging het niet alleen om de gestelde voorwaarden, maar ook om de vraag of, gezien het feit dat de veroordeling voorafgaand aan de invoering van de wet had plaatsgevonden, de toepassing van de na zijn veroordeling ingevoerde v.i.-regeling in strijd was met het legaliteitsbeginsel. Die vraag werd ontkennend beantwoord nu de v.i. niet de oplegging van een straf betreft, maar de (wijze van) tenuitvoerlegging van een reeds eerder opgelegde straf. In het oordeel over de voorwaarden zocht de voorzieningenrechter nadrukkelijk aansluiting bij het voorkomen van recidive als hoofddoelstelling van de v.i. De rechter achtte de ondersteunende voorwaarden als het verplicht contact met een psycholoog/psychiater en de Reclassering gelet op de meerjarige detentie redelijk en niet onnodig bezwarend. Gelet op het geconstateerde – zij het zeer beperkte – recidiverisico, achtte de voorzieningenrechter oplegging van controlerende voorwaarden als het mediaverbod en het contactverbod, naast de ondersteunende voorwaarden, eveneens gerechtvaardigd. Deze zouden onnodige maatschappelijke onrust kunnen voorkomen, enerzijds ter beperking van het recidiverisico en anderzijds ter bevordering van resocialisatie. Het locatieverbod, gecombineerd met EC, werd daarentegen disproportioneel geacht en ook niet doelmatig met het oog op een eventuele toename van het recidiverisico. Dit vonnis werd in hoger beroep bekrachtigd.¹⁷⁰

In hetzelfde jaar spande tevens een andere uit de media bekende veroordeelde een kort geding aan. Het ging hier om een badmeester die was veroordeeld voor enkele tientallen gevallen van ontucht met veelal verstandelijk beperkte minderjarige leerlingen en het vervaardigen en in bezit hebben van kinderporno. Hij was voorwaardelijk in vrijheid gesteld onder de voorwaarden van een locatieverbod met EC voor een aantal gemeenten, een verbod om in zijn nieuwe woonplaats minderjarigen aan te spreken, een meldplicht bij de Reclassering en de plicht de aanwijzingen van de Reclassering in het kader van de bijzondere voorwaarden op te volgen. Ook hier verwees de voorzieningenrechter naar de hoofddoelstelling van het terugdringen van recidive waarbij uitdrukkelijk werd betrokken dat maatschappelijke onrust moet worden voorkomen en wordt zorggedragen voor de veiligheid van de veroordeelde. Voorts rekende de rechter ook de bescherming van slachtoffers en nabestaanden tot een met de v.i.-regeling te dienen belang. Gezien de adviezen achtten alle betrokken partijen verplichte behandeling en reclasseringstoezicht na invrijheidstelling noodzakelijk. De rechter achtte ook het locatieverbod voor de gemeenten waar de slachtoffers en hun ouders wonen, vanuit de beschermingsgedachte van de slachtoffers te

¹⁷⁰ Rb. Den Haag 30 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:9411, Hof Den Haag 14 oktober 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3259.

billijken. De daaraan gekoppelde EC achtte de voorzieningenrechter niet disproportioneel, aangezien uit evaluatieverslagen van de Reclassering en de behandelaars bleek dat de veroordeelde steeds de grenzen opzoekt en alle voorwaarden ter discussie stelt. Het verbod om in zijn woonplaats contact te hebben met minderjarigen hield niet rechtstreeks verband met het geconstateerde recidiverisico, maar met het belang van huisvesting en daarmee met de resocialisatie. Gezien de maatschappelijke onrust die was gerezen bij de huisvesting van de veroordeelde, achtte de voorzieningenrechter dit verbod in de gegeven omstandigheden te rechtvaardigen, maar dat zou wel zo geformuleerd moeten worden dat contacten waartegen redelijkerwijs geen bezwaar kan bestaan, mogelijk worden gemaakt. De voorzieningenrechter besloot met een overweging ten overvloede dat het voor het OM vrijstaat om de thans opgeheven voorwaarden te formaliseren, maar dat anderzijds het geheel aan voorwaarden en afspraken zoveel mogelijk gericht moet zijn op de terugkeer van de veroordeelde in de samenleving. In deze zaak was de v.i.-periode gezien de gevangenisstraf van zes jaar beperkt tot twee jaar en omdat de proeftijd binnen afzienbare tijd zou aflopen, moesten de vrijheidsbeperkende voorwaarden worden opgeheven zodra dit verantwoord werd geacht.¹⁷¹

Niet alleen deze uit de media bekende veroordeelden, ook andere voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden hebben hun weg naar de voorzieningenrechter gevonden.¹⁷² In veel zaken wordt de aan een locatiegebod of –verbod verbonden EC ter discussie gesteld¹⁷³ waarbij het kort geding in een enkele zaak niet is afgewacht en de enkelband is geforceerd.¹⁷⁴ In een van die kort gedingen was ten aanzien van een tot zes jaar gevangenisstraf veroordeelde de v.i. in aansluiting op de tenuitvoerlegging van twee derde van de vrijheidsstraf met 120 dagen uitgesteld omdat hij zich aan de detentie had onttrokken. Vervolgens werd aan de v.i.-periode van 697 dagen de bijzondere voorwaarde verbonden dat de voorwaardelijk in vrijheid gestelde op een vaste locatie aanwezig moest zijn hetgeen werd gecontroleerd door middel van EC. De Reclassering had dat zo ingevuld dat de veroordeelde 14 uur per dag naar buiten mocht in het kader van de dagbesteding (of twee uur als hij geen dagbesteding had) en tijdens weekenden acht uur per dag. Het voornaamste bezwaar van de veroordeelde betrof het gestelde locatiegebod met EC. De voorzieningenrechter oordeelde dat die aan de v.i. verbonden voorwaarde proportioneel was en dat het OM die in redelijkheid aan de v.i. had kunnen verbinden. Daarbij werd in aanmerking genomen dat de

¹⁷¹ Rb. Den Haag 6 oktober 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:12142.

¹⁷² Struijk 2015; Mevis, Nan en Struijk 2015.

¹⁷³ Rb. Den Haag 6 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12052.

¹⁷⁴ Rb. Den Haag 2 november 2015, ECLI:NL:RBDHA:2016:12456.

veroordeelde 52 jaar oud was en vanaf zijn 18e jaar tot kort voor de laatste veroordeling veelvuldig, vanwege het steeds opnieuw plegen van vermogensdelicten, in detentie had verbleven, dat de Reclassering de voorwaarde had geadviseerd vanwege het hoge recidiverisico en dat het OM dat advies over kon nemen gelet op de beleidsvrijheid van het OM en de adviezen van het lokale OM en de PI. Van belang was verder dat het niet onaannemelijk was dat het recidiverisico zou afnemen als gevolg van een locatiegebod met EC. Aangezien de veroordeelde nog geen maand daarvoor voorwaardelijk in vrijheid was gesteld en er nog geen zicht was op het verloop van de v.i., was er ook geen aanleiding de duur van de voorwaarde te bekorten, zeker niet omdat namens de Staat was aangevoerd dat de invulling van de voorwaarde zou worden gewijzigd zodra de omstandigheden daartoe aanleiding zouden geven.¹⁷⁵

Het algemene beeld dat naar voren komt uit de kortgeding-uitspraken inzake de v.i is dat de voorzieningenrechter in algemene zin een grote mate van beleidsvrijheid toekent aan het OM ter zake van de bijzondere voorwaarden die aan de v.i.-verlening worden gesteld.¹⁷⁶

5.4 VERLENGING VAN DE PROEFTIJD VAN DE V.I. IN RELATIE TOT DE BEOOGDE DOELEN

Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, is de proeftijd van de v.i. sinds 1 januari 2018 bij zowel de algemene als de bijzondere voorwaarden minimaal een jaar of als de v.i.-periode langer is, gelijk aan de v.i.-periode. De rechter kan sindsdien deze proeftijd op vordering van het OM eenmaal met maximaal twee jaar verlengen, ook voor de op dat moment al lopende v.i.-zaken. Voor deze eerste verlenging van de proeftijd is er geen criterium of grond in de wet opgenomen. In de memorie van toelichting bij het nieuwe artikel 15c, derde lid, Sr staat dat het gedrag van de veroordeelde aanleiding kan geven voor een verlenging van de proeftijd en dat de mogelijkheid van verlenging van de proeftijd van de v.i. het OM en de rechter in staat stelt om op problemen die zich bij de veroordeelde bij het naleven van de aan de v.i. verbonden voorwaarden voordoen, op adequate wijze te reageren. Genoemd wordt in dit verband ook de wenselijkheid om een behandeling of de deelname aan een gedragsinterventie voort te zetten na het aflopen van de initiële proeftijd.¹⁷⁷ Deze verlenging van de proeftijd van de v.i. hoeft dus niet altijd het

¹⁷⁵ Rb. Den Haag 26 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:1107.

¹⁷⁶ Rb. Den Haag 29 juli 2016, voorzieningenrechter, C/09/512920 / KG ZA 16/732; Rb. Den Haag 10 juni 2016, voorzieningenrechter, C/09/508789 / KG ZA 16-438 en Rb. Den Haag 12 februari 2016, voorzieningenrechter, C/09/504920 / KG ZA 16/144.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33816, 3, p. 4 en 24-25.

gevolg te zijn van het overtreden van een bijzondere voorwaarde, maar kan ook het gevolg zijn van het feit dat een behandeling of gedragsinterventie nog niet is afgerond terwijl die wel noodzakelijk is in het kader van beperking van het gevaars- en of recidiverisico.

In genoemd artikel 15c, derde lid, Sr is tevens, zoals eveneens in hoofdstuk 2 weergegeven, een verdergaande, nieuwe mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd van de v.i. opgenomen. De proeftijd van de v.i. kan dan ‘telkens’ met maximaal twee jaar en dus in zoverre onbegrensd worden verlengd. Voor het toepassen van deze verlengingsmogelijkheid is wel een wettelijk criterium in de wet neergelegd. Het moet gaan om veroordeelden bedoeld in artikel 38z, eerste lid, aanhef en onder b en c, Sr ten aanzien van wie er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat deze opnieuw een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen of indien het (telkens) verlengen van de proeftijd van de v.i. ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is (artikel 15c, derde lid, Sr).

In de onderhavige paragraaf zijn de eerste beslissingen verwerkt op de vorderingen tot verlenging van de proeftijd van de v.i. Het gaat in totaal om dertien uitspraken inzake een vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. waarvan deze vordering in zes zaken is afgewezen en in zeven zaken is toegewezen. In de zaken waarin de verlenging van de proeftijd van de v.i. is toegewezen gebeurde dat eenmaal met twee jaar, eenmaal met zestien maanden, tweemaal met een jaar, tweemaal met zes maanden en eenmaal met vier maanden. Daarnaast is in enkele zaken op basis van het ontvangen advies van de Reclassering besloten om geen vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. in te dienen. Dat gebeurde in een geval omdat de veroordeelde reeds in het kader van een in een andere strafzaak uitgesproken voorwaardelijke veroordeling werd begeleid en de rechter de proeftijd doorgaans niet verlengt als er al een ander justitieel kader voorhanden is. In de andere zaak werd de verlenging van de proeftijd van de v.i. niet gevorderd omdat er ten aanzien van deze voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde die in het kader van zijn v.i. al in diverse klinieken had verbleven, met het oog op zijn psychiatrische problematiek een procedure tot het aanvragen van een rechterlijke machtiging als bedoeld in de Wet BOPZ was gestart.

5.4.1 Het afmaken van een ingezette gedragsinterventie of behandeling

In enkele zaken waarin een verlenging van de proeftijd werd gevorderd, betrof het veroordeelden die al een v.i.-traject hadden doorlopen en nog enkele maanden nodig hadden om een training of behandeling af te maken. De verlenging van de proeftijd van de v.i. wordt in die gevallen dan ook gevorderd om de laatste ingezette interventies of behandelingen te (doen of helpen) verwezenlijken. Zo was in een zaak met een v.i.-periode van 365 dagen de veroordeelde aan een groot aantal voorwaarden gebonden, waaronder een locatieverbod, een locatiegebod met EC, opname in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang en ambulante behandeling. De verlenging van de proeftijd van de v.i. werd geadviseerd en gevorderd in verband met een te volgen gedragstraining. Deze Cova Solo training was ingezet om het recidiverisico te beperken nadat de veroordeelde een aantal malen softdrugs had gebruikt. De training was bedoeld om de veroordeelde te leren om keuzemomenten te herkennen en de juiste keuzes te maken. De verdediging bracht tegen de gevorderde verlenging van de proeftijd van de v.i. in dat de veroordeelde ook zonder formeel kader bereid zou zijn om mee te werken aan de training, dat het reclasseringstoezicht goed verliep en dat de veroordeelde een fulltime vast dienstverband had zodat niet viel in te zien dat er nog sprake is van een reëel recidiverisico. Omdat de training in de tussentijd was gestart en er nog acht bijeenkomsten gedurende acht weken restten, verkortte de officier van justitie ter zitting de gevorderde verlenging van de proeftijd – op advies van de Reclassering - van een jaar naar zes maanden. De rechtbank wees de vordering toe voor vier maanden, nodig om de training door de veroordeelde af te laten ronden.¹⁷⁸

In een andere zaak werd de verlenging van de proeftijd van de v.i. gevorderd in verband met het afmaken van een behandeling. Deze veroordeelde had zijn v.i.-periode van 424 dagen met horten en stoten doorlopen. Die periode begon met uitstel van de v.i. voor 120 dagen waardoor nog maar 304 dagen resteerden. Toen de v.i. werd verleend, werd als bijzondere voorwaarde gesteld dat de veroordeelde zich liet opnemen in een instelling. Vier maanden daarna werd de v.i. geschorst omdat de veroordeelde onvoldoende meewerkte. Omdat niet kon worden vastgesteld dat er een voorwaarde was overtreden, wees de rechtbank de vordering tot gedeeltelijke herroeping van de v.i. af. Ruim een maand later werd de v.i. opnieuw geschorst en ditmaal wees de rechtbank de herroeping van de v.i. met 90 dagen toe. Bij wijzigingsbesluit v.i. werden de bijzondere voorwaarden gewijzigd in opname in een FPK en ambulante behandeling voor drugs- en psychische problematiek. In de FPK had de veroordeelde de eerste week diverse

¹⁷⁸ Rb. Rotterdam 23 januari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000532-37, parketnr: 10-680872-14.

positieve UC's en een terugval in het gebruik, maar die terugval had hij wel op eigen initiatief gemeld. De officier van justitie vorderde verlenging van de proeftijd met een jaar om in die periode de klinische behandeling te voltooien. De rechtbank wees de vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. toe, maar beperkte de verlenging tot zes maanden omdat verlenging met een jaar naar het oordeel van de rechtbank niet proportioneel zou zijn.¹⁷⁹

5.4.2 Tijd voor het tot stand brengen van de begeleiding en realiseren van voorwaarden

In een aantal zaken is de verlenging van de proeftijd van de v.i. gevorderd vanwege het voortzetten van de begeleiding door de Reclassering, soms ook op verzoek van de veroordeelde zelf, vanwege de praktische hulp die vanuit die zijde wordt geboden met het oog op re-integratie. Zo vorderde de officier van justitie verlenging van de proeftijd van de v.i. in een zaak waarin de begeleiding door de Reclassering nog niet echt van de grond was gekomen. Het ging om een zaak met een tamelijk korte v.i.-periode van slechts 117 dagen, die was gesteld voor 1 januari 2018, toen de proeftijd voor de bijzondere voorwaarden gelijk was aan de v.i.-periode, ook als die korter was dan een jaar. Het OM vorderde een verlenging van de proeftijd van de v.i. met vier maanden om daarmee alsnog ruimte te creëren voor die begeleiding. Ter zitting bleek dat er in de tussentijd goed contact was met de Reclassering en de meeste doelen, waaronder het aanvragen van een postadres en een uitkering, het aanmelden bij schuldsanering en de aanmelding voor dagbesteding, waren behaald of in werking gezet. De rechtbank zag daarom geen aanleiding de proeftijd van de v.i. te verlengen en wees de vordering af.¹⁸⁰

In een andere zaak met een v.i.-periode van 260 dagen adviseerde de Reclassering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. met een jaar. Er zou sprake zijn van een recidiverisico omdat de veroordeelde geen middelen van bestaan had. De verlenging zou nodig zijn om hem te begeleiden bij het verkrijgen van een identiteitskaart, een inschrijfadres, een vast adres, een inkomen en inventarisering van eventuele schulden, een dagbesteding en bij het realiseren van de bijzondere voorwaarden, te weten het volgen van een leefstijltraining en ambulante behandeling. Met het op deze wijze voorzien in de basisvoorzieningen zou volgens de Reclassering de “noodzaak” tot het ondernemen van criminele activiteiten afnemen. Ter zitting bracht de verdediging daartegen in dat verlenging van de proeftijd van de v.i. niet nodig was omdat de veroordeelde in de tussentijd woonruimte had geregeld, een uitkering had aangevraagd, de gemeente

¹⁷⁹ Rb. Limburg 13 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000414-24, parketnr: 03-700005-14.

¹⁸⁰ Rb. Noord-Holland 9 januari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000155-55, parketnr: 23-005223-12.

voorschotten had verstrekt en garant stond voor de huur van de woning en er een identiteitsbewijs was aangevraagd. De rechtbank ging daar niet in mee en wees de vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. met een jaar toe omdat er geen onderbouwing was van de aangevoerde feiten en niet duidelijk was waarom de veroordeelde daarover geen contact had onderhouden met de Reclassering. De bijzondere voorwaarden waren ook gesteld vanwege de mogelijke (gedrags)interventies en omdat met het oog op het recidiverisico de begeleiding en behandeling van de Reclassering nog nodig zou zijn voor het behalen van de gestelde doelen op het gebied van wonen, werk en dagbesteding, financiën en het verder stabiliseren van de leefsituatie van de veroordeelde.¹⁸¹

In een zaak met een v.i.-periode van 300 dagen had de veroordeelde het reclasseringstoezicht, ten aanzien waarvan hij een open, gemotiveerde en meewerkende houding moest tonen, goed doorlopen en zich gehouden aan de gestelde bijzondere voorwaarden waaronder een contactverbod, een locatieverbod voor de gemeente Amsterdam, meewerken aan UC's, en de plicht om optimaal mee te werken aan begeleiding gericht op financiën en dagbesteding. Hij had zich onder bewind laten stellen en was aangemeld voor schuldhulpverlening, was op zoek naar zelfstandige woonruimte en had een aanvraag gedaan voor een Wajong-uitkering. De verlenging van de proeftijd werd door de Reclassering geadviseerd om daarmee de kans te vergroten dat de veroordeelde zou doorgaan met het ingezette traject en niet zou recidiveren. De veroordeelde stemde daarmee in en de rechtbank wees de vordering tot verlenging van de proeftijd met zes maanden toe. Het argument daarvoor was dat de veroordeelde op de goede weg was om zijn leven een positieve wending te geven, maar daarbij nog langer begeleiding van de Reclassering nodig had en verlenging van de proeftijd in het belang van de veroordeelde en in het belang van de maatschappij zou zijn om herhaling van strafbare feiten door de veroordeelde te voorkomen.¹⁸²

In een zaak met een v.i.-periode van 487 dagen was het toezicht moeizaam verlopen, maar verbleef de veroordeelde inmiddels wel in een begeleid wonen-project, een van de bijzondere voorwaarden. De overige bijzondere voorwaarden waren een locatiegebod met EC, een middelenverbod en de plicht mee te werken aan ambulante behandeling. Er werd verlenging van de proeftijd van de v.i. geadviseerd omdat doelen als het werken aan financiën en het vinden van werk of een passende dagbesteding nog niet waren behaald en de Reclassering op dit moment de meest stabiele factor was voor de veroordeelde. De raadvrouw stelde namens de veroordeelde geen bezwaar te hebben tegen deze verlenging omdat

¹⁸¹ Rb. Gelderland 19 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000660-21, parketnr: 05-880596-16.

¹⁸² Rb. Rotterdam 9 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000565-37, parketnr: 10-691045-15.

begeleiding en behandeling nog wel nodig waren. De rechtbank wees de vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. met een jaar toe omdat, hoewel de eerste stappen waren gezet richting een verantwoorde terugkeer naar de maatschappij, de begeleiding en behandeling van de Reclassering nog nodig zou zijn bij het behalen van de gestelde doelen op het gebied van behandeling, werk en dagbesteding, financiën en het verder stabiliseren van zijn leefsituatie.¹⁸³

Ook in een andere zaak met een v.i. periode van 240 dagen was het v.i.-traject aanvankelijk moeizaam verlopen. Omdat de veroordeelde niet was teruggekeerd van verlof en zich bijna zes weken aan de detentie had onttrokken, was de v.i. uitgesteld met 60 dagen waardoor nog maar 180 dagen resteerden. De Reclassering adviseerde verlenging van de proeftijd van de v.i. omdat vermindering van het recidiverisico op de langere termijn niet kon worden bewerkstelligd zonder een op maat gemaakt hulpverleningstraject. De begeleiding was nodig ter voorkoming van terugval in middelengebruik en om de basisvoorzieningen te realiseren. Omdat het in Groningen twee jaar zou duren om een woning op zijn naam te kunnen krijgen, was de veroordeelde nu in Tilburg, waar eveneens familie woonde, op zoek naar een woning. Ook daar zou hij de begeleiding moeten behouden die hij nodig had. De officier van justitie paste hierop ter terechtzitting op advies van de Reclassering de vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. aan van een jaar naar twee jaar en de rechtbank wees de vordering toe voor zestien maanden. De veroordeelde zou op de goede weg zijn, geen alcohol meer gebruiken en druk doende zijn om zijn leven weer op orde te krijgen, maar nog wel verdere begeleiding nodig hebben om een terugval in middelengebruik te voorkomen. Het zou dan gaan om het vinden van woonruimte, woonbegeleiding en ambulante behandeling. Een verlenging met één jaar zou daarvoor niet voldoende zijn maar omdat er destijds een gevangenisstraf was opgelegd van twee jaar, zou een verlenging van de proeftijd met twee jaar volgens de rechtbank te ver gaan.¹⁸⁴

In een zaak betreffende een veroordeelde met een v.i.-periode van twee jaar en vier maanden waarbij de v.i. een jaar na de invrijheidstelling werd herroepen met 40 dagen, vorderde de officier van justitie vlak voor het aflopen van deze v.i.-periode een verlenging van de proeftijd met een jaar. De veroordeelde had daar geen bezwaar tegen en verzocht zelfs om een verlenging van de proeftijd van de v.i. met twee jaar omdat hij graag voortzetting van de steun en begeleiding door

¹⁸³ Rb. Overijssel 18 januari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000194-35, parketnr: 08-951496-13 (21-003406-14).

¹⁸⁴ Rb. Zeeland-West-Brabant 2 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000656-44, parketnr: 02-811518-11.

de Reclassering wenste omdat hij daar baat bij had. Hij zou op veel fronten op de goede weg zijn, maar die begeleiding nodig hebben voor als hij een terugval zou krijgen. De officier van justitie wijzigde hierop de vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. van een jaar naar twee jaar en de rechtbank wees deze vordering, mede gezien de uitdrukkelijke wens van de veroordeelde, toe. De rechtbank voerde daartoe als argument aan dat de situatie van de veroordeelde nu stabiel zou zijn, hij een dagbesteding had, geen drugs en alcohol gebruikte en bijna schuldenvrij was. Vanwege zijn lange geschiedenis van verslaving en contacten met politie en justitie zou een terugval in middelengebruik echter niet kunnen worden uitgesloten. Met de voortzetting van de begeleiding door de Reclassering zou daarbij tevens de mogelijkheid blijven bestaan tot opname in een klinische setting, mocht dit noodzakelijk zijn.¹⁸⁵

Samenvattend laten deze voorbeelden goed zien dat het in gang zetten en doorlopen van een re-integratietraject na detentie voor veel veroordeelden een moeizaam proces is en tijd kost en dat de verlenging van de proeftijd van de v.i. daar een belangrijke rol in kan vervullen.

5.4.3 Samenloop met andere instrumenten tot gedragsbeïnvloeding

In diverse vorderingen tot verlenging van de proeftijd van de v.i. is er sprake van samenloop met andere instrumenten tot gedragsbeïnvloeding. Ten aanzien van een veroordeelde met een v.i.-periode van 440 dagen werd naast een verlenging van de proeftijd van de v.i. met twee jaar een herroeping van de v.i. met 120 dagen gevorderd. Nu de rechtbank bij gelijktijdige beslissing de vordering tot herroeping van de v.i. toewees, werd de vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. afgewezen. De rechtbank oordeelde dat de beslissing tot gedeeltelijke herroeping van de v.i. niet te combineren valt met een verlenging van de proeftijd van de v.i. Na een gedeeltelijke herroeping zou de veroordeelde na het alsnog ten uitvoer te leggen gedeelte van de vrijheidsstraf te hebben ondergaan, immers opnieuw voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld voor het resterende gedeelte van de oorspronkelijke v.i. met een geheel nieuwe proeftijd die vervolgens op vordering van het OM (pas dan) zou kunnen worden verlengd.¹⁸⁶

Op dezelfde dag als de beslissing in de voorgaande zaak, 13 februari 2018, behandelde een andere rechtbank eveneens een vordering tot herroeping van de

¹⁸⁵ Rb Overijssel 6 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000 1 13-42, parketnr: 21/002021-12 en 18/630673-10.

¹⁸⁶ Rb. Noord-Holland 13 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000300-20, parketnr: 15-820559-14 (VI).

v.i. samen met een vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. Het ging om een veroordeelde die tien maanden eerder met een v.i.-periode van 300 dagen voorwaardelijk in vrijheid was gesteld met als bijzondere voorwaarden een meldplicht bij de Reclassering, een middelenverbod met UC's en ambulante behandeling. Volgens de Reclassering was deze veroordeelde na een goede start na enkele maanden niet meer verschenen op afspraken en niet meer bereikbaar voor zowel de Reclassering als de instelling voor begeleid wonen waar hij verbleef. De officier van justitie vorderde een verlenging van de proeftijd van de v.i. met twee jaar en een herroeping van de v.i. met 120 dagen. De rechtbank constateerde dat de veroordeelde de bijzondere voorwaarden had overtreden door zich niet aan de afspraken met de Reclassering te houden en onbereikbaar te zijn voor de Reclassering en wees de herroeping van de v.i. toe voor 30 dagen in plaats van 120 dagen omdat de rechtbank dat proportioneel oordeelde. Verlenging van de proeftijd van de v.i. werd afgewezen, niet omdat die niet te combineren zou zijn met de herroeping van de v.i. zoals de rechtbank in de hiervoor besproken beslissing oordeelde, maar omdat het gevaar voor recidive naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende was komen vast te staan.¹⁸⁷

Ten aanzien van een veroordeelde met een v.i.-periode van 425 dagen met als bijzondere voorwaarden een meldplicht bij de Reclassering en een contactverbod, werd de v.i. negen maanden na de invrijheidstelling voor 30 dagen herroepen vanwege een nieuw strafbaar feit. Bij een wijzigingsbesluit v.i. werden de bijzondere voorwaarden uitgebreid met een aantal nieuwe voorwaarden, te weten:

- 1) Meewerken aan diagnostiek en zich onder behandeling stellen van een deskundige of zorginstelling gericht op delictpreventie en/of andere psychische problematiek en zo nodig, kortdurende klinische opname ten behoeve van diagnostiek voor maximaal zeven weken;
- 2) meewerken aan en actieve inspanning verrichten voor (een traject gericht op) het verkrijgen en behouden van woonruimte en een structurele en zinvolle (betaalde) dagbesteding;
- 3) een open, gemotiveerde en meewerkende houding tonen met betrekking tot het toezicht en de behandeling, en
- 4) opening van zaken geven ten aanzien van zijn financiële situatie.

Op advies van de Reclassering vorderde de officier van justitie een verlenging van de proeftijd van de v.i. met een jaar waarbij werd gewezen op het gebrek aan inzicht, de beperkte motivatie, de slechte maatschappelijke inbedding en de beperkte verstandelijke vermogens van de veroordeelde. Door hem parallel aan

¹⁸⁷ Rb. Limburg 13 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000465-24, parketnr: 03-700410-15.

de behandeling te begeleiden naar een stabiele woonplek en dagbesteding zou er meer regelmaat komen in zijn bestaan en zou recidive zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. De rechtbank achtte het echter niet noodzakelijk en niet proportioneel de proeftijd van de v.i. te verlengen omdat de veroordeelde in het kader van een voorwaardelijke gevangenisstraf met vergelijkbare bijzondere voorwaarden gericht op een stabiele woonplek, dagbesteding en behandeling tot het einde van november 2019 onder toezicht stond van de Reclassering.¹⁸⁸ In dit geval werden door samenloop met een ander begeleidingstraject reeds via die andere weg gewerkt aan de beoogde doelen van speciale preventie en re-integratie.

5.4.4 Geen verlenging van de proeftijd ondanks de niet behaalde doelen

Onder de verlengingsbeslissingen zijn er enkele waarin er nog wel sprake lijkt te zijn van enig recidivegevaar, bv. omdat de veroordeelde zich niet begeleidbaar opstelt, maar de proeftijd van de v.i. niet wordt verlengd. Een daarvan is een veroordeelde met een v.i.-periode van 397 dagen en als bijzondere voorwaarden een meldplicht bij de Reclassering en deelname aan een cognitieve vaardigheidstraining. Acht maanden na zijn invrijheidstelling werden deze bijzondere voorwaarden bij v.i.-besluit aangevuld met nog een aantal voorwaarden, te weten:

- 1) Het verblijf in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;
- 2) openheid van zaken tonen ten aanzien van zijn financiële situatie;
- 3) een open, gemotiveerde en meewerkende houding tonen met betrekking tot toezicht en begeleiding, en
- 4) meewerken aan urinecontroles.

Twee maanden later vorderde de officier van justitie op advies van de Reclassering de herroeping van de v.i. met 120 dagen omdat de veroordeelde onvoldoende had meegewerkt en een verlenging van de proeftijd van de v.i. met twee jaar, in het geval de vordering tot herroeping van de v.i. zou worden afgewezen. De rechtbank wees de vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. af omdat gezien de wetsgeschiedenis de proeftijd alleen mag worden verlengd wanneer en voor zo lang dat — met het oog op het recidiverisico dat van de veroordeelde uitgaat — noodzakelijk en proportioneel is. Omdat de Reclassering in het gedrag van de veroordeelde geen aanleiding zag voor

¹⁸⁸ Rb. Amsterdam 23 januari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000424-13, parketnr: 13-524191-05 (23-004433-10).

verlenging van de proeftijd van de v.i. en deze niet zou bijdragen aan gedragsverandering of risicobeperking nu de veroordeelde zich niet begeleidbaar opstelde, wees de rechtbank de vordering af.¹⁸⁹

Een andere veroordeelde met een v.i.-periode van 547 dagen had als bijzondere voorwaarden een meldplicht bij de Reclassering, verblijf in een instelling voor begeleid wonen en maatschappelijke opvang en een contactverbod. Ruim een jaar na de invrijheidstelling werd de v.i. herroepen voor 180 dagen in verband met een nieuw strafbaar feit en werden nieuwe voorwaarden toegevoegd, te weten:

- 1) Meewerken aan een ambulante begeleid wonen traject en de daaruit voortvloeiende begeleiding, bv bij schuldhulpverlening en arbeidstoeleiding;
- 2) meewerken aan en een actieve inspanning verrichten voor (een traject gericht op) het verkrijgen en het behouden van een structurele en zinvolle (betaalde) dagbesteding;
- 3) een open, gemotiveerde en meewerkende houding tonen met betrekking tot toezicht en behandeling, en
- 4) openheid van zaken tonen ten aanzien van zijn financiële situatie.

Enkele maanden na de hernieuwde invrijheidstelling vorderde de officier van justitie op advies van de Reclassering verlenging van de proeftijd van de v.i. met een jaar onder toevoeging van de bijzondere voorwaarde tot medewerking aan verdiepingsdiagnostiek (wo IQ-test) om een beter beeld te krijgen van de (on)mogelijkheden van veroordeelde en wat hij nodig zou hebben qua begeleiding en wonen. Volgens de Reclassering kwam uit zijn justitiële documentatie een patroon van agressiedelicten en was, gezien zijn marginale maatschappelijke situatie en mogelijke beïnvloedbaarheid, het risico op het plegen van een ernstig geweldsdelict hoog. De rechtbank wees de vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. af met als argument dat tijdens de doorlopen langdurige v.i. uitvoering was gegeven aan diverse gedragsinterventies en was voldaan aan de meldplicht. Vanuit het oogpunt van noodzakelijkheid en proportionaliteit had daarom zeer concreet moeten worden aangegeven waartoe de periode van verlenging nodig was. Er lag behalve de melding dat gewerkt moest worden aan stabilisering van de leefomstandigheden op de gebieden huisvesting, dagbesteding en inkomen, geen concreet plan van aanpak. Die melding werd ook nog gerelativeerd doordat de veroordeelde ter zitting had laten weten dat hij werk

¹⁸⁹ Rb. Limburg 23 januari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000572-44, parketnr: 03-059792-15.

en daarmee een dagbesteding en inkomen had verworven en naar Suriname wilde verhuizen zodra hij daartoe de middelen had gespaard.¹⁹⁰

5.5 SCHORSING EN HERROEPING VAN DE V.I. IN RELATIE TOT DE BEOOGDE DOELEN

Voor herroeping van de v.i. is, of het nu gehele of gedeeltelijke herroeping is, slechts één grond in de wet opgenomen, namelijk dat de veroordeelde een daaraan verbonden voorwaarde niet heeft nageleefd (artikel 15g Sr). Bij het niet naleven van een voorwaarde is het wettelijk uitgangspunt voor het OM ‘herroeping, tenzij’ waarin het ‘tenzij’ daaruit bestaat dat naar het oordeel van het OM met het wijzigen van de voorwaarden of met een waarschuwing kan worden volstaan (artikel 15i, tweede lid, Sr). Zoals al in hoofdstuk 2 werd aangehaald, is herroeping van de v.i. volgens de memorie van toelichting aan de orde indien er sprake is van een ernstige schending van een aan de v.i. verbonden voorwaarde. Aan de hand van de omstandigheden van het geval zal steeds moeten worden bepaald welke reactie op overtreding van de voorwaarden het meest passend is.¹⁹¹

Voorafgaand aan de herroeping is aanhouding van de veroordeelde en schorsing van de v.i. mogelijk. De wettelijke grond voor aanhouding en vervolgens schorsing is of het aannemelijk is dat een herroeping zal volgen (artikel 15h, eerste en tweede lid, Sr). Een geïnterviewde A-G stelt dat de CVv.i. deze grond in de praktijk strikter interpreteert en in samenspraak met de Reclassering bekijkt of er zonder schorsing sprake is van ‘herhalingsgevaar’. Dit omdat schorsing net als de herroeping alle uitgezette paden richting re-integratie kan doorkruisen.

5.5.1 *Dreigen met herroeping om de veroordeelde tot medewerking te prikkelen*

Bij de keuze voor een gehele of gedeeltelijke herroeping zou volgens de respondenten van de CVv.i. de lengte van de v.i. een rol spelen. Als er een korte v.i.-periode is van bijvoorbeeld 117 dagen en de veroordeelde weigert mee te werken, dan zou het volgens deze respondenten niet veel zin hebben om de v.i. voor 30 dagen te herroepen, maar wordt eerder gekozen voor de volledige herroeping. Er moet immers rekening worden gehouden met calculerend gedrag door de veroordeelde bij de te maken individuele afweging om zich te houden aan

¹⁹⁰ Rb. Noord-Holland 12 januari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000139-13, parketnr: 15-700042-11 (VI).

¹⁹¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 3, p. 12.

voorwaarden en de mogelijke consequentie daarvan. Als die consequentie te ‘licht’ is, zal de veroordeelde naar de ervaring van de CVv.i. eerder geneigd zijn zich niet aan de voorwaarden te houden en is het stellen daarvan dus geen realistische optie. Een geïnterviewde A-G stelt dat de periode van herroeping voldoende moet zijn vanuit punitief oogpunt, maar niet te lang, om te voorkomen dat er daarna onvoldoende tijd zou resteren om de begeleiding te realiseren. Bij een v.i. van 360 dagen zou het niet voor de hand liggen om 300 dagen te herroepen want dan zou de veroordeelde ervoor kunnen kiezen die 60 dagen ook uit te zitten.

Vanuit de zijde van de CVv.i. en de Reclassering wordt aangevoerd dat een gedeeltelijke herroeping in de praktijk wel wordt gebruikt om de veroordeelde te prikkelen alsnog mee te werken. De dreiging van een herroeping van de v.i., te weten dat er een zitting bij een rechter komt, kan al dat effect hebben waarna de vordering tot herroeping van de v.i. kan worden ingetrokken. Soms is herroeping geadviseerd en gevorderd en blijkt tijdens de zitting dat met een waarschuwingsgesprek had kunnen worden volstaan. Een geïnterviewde A-G geeft aan ook weleens een schorsing te hebben gevorderd om de veroordeelde te prikkelen mee te werken. De aanhouding door de politie en het kortdurende verblijf in de politiecel, had direct het gewenste effect. De R-C snapte de bedoeling van de A-G en wees de vordering af, maar het beoogde effect was bereikt.

5.5.2 Gedeeltelijke herroeping om de veroordeelde tot medewerking te prikkelen

In een enkele zaak wordt reeds kort na de start van de v.i. geadviseerd de v.i. gedeeltelijk te herroepen en in vervolg daarop een vordering tot herroeping van de v.i. ingediend om de veroordeelde te laten zien wat de gevolgen zijn van het niet meewerken en hem alsnog te motiveren. Zo werd ten aanzien van een veroordeelde met een v.i.-periode van 245 dagen met onder meer een locatiegebod met EC en een meldplicht bij de Reclassering, de v.i. kort daarna met 120 dagen herroepen. De aanleiding daarvoor was dat de Reclassering reeds vier dagen na de start van de v.i. rapporteerde dat de veroordeelde niet op de afgesproken tijd was teruggekeerd naar zijn verblijfplaats. Hij had bovendien zijn telefoonnummer niet doorgegeven en was niet verschenen op een afspraak met de Reclassering in het kader van de meldplicht.¹⁹²

In een andere zaak waarin gedeeltelijke herroeping werd gevorderd met het oog op gebrek aan medewerking, was de v.i. nog niet van start gegaan omdat de

¹⁹² Rb. Zeeland-West-Brabant 14 juli 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:4214.

veroordeelde tijdens het v.i.-besluit nog op een andere titel gedetineerd was. Hoewel herroeping van de v.i. werd gevorderd, ging het hier dus feitelijk om uitstel van de v.i. De v.i.-periode besloeg 22 maanden met als bijzondere voorwaarde een open, gemotiveerde en meewerkende houding tonen ten aanzien van het toezicht en het onderzoek naar overige te stellen bijzondere voorwaarden. Uit verschillende adviezen van de Reclassering bleek dat de veroordeelde niet open stond voor contact met de Reclassering en niet wilde meewerken aan onderzoek naar EC omdat hij direct na ontslag wilde terugkeren naar Marokko. De rechtbank wees de door de officier van justitie gevorderde herroeping van de v.i. met 180 dagen toe voor 120 dagen om de veroordeelde de kans te geven binnen die zes maanden op zijn weigerachtige houding terug te komen.¹⁹³

Ten aanzien van een voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde met een v.i.-periode van 16 maanden met onder meer als bijzondere voorwaarde een locatiegebod op het adres van zijn moeder met EC, werd herroeping van de v.i. met 120 dagen gevorderd omdat de veroordeelde niet meer bij zijn moeder kon verblijven. Omdat hij zich wel aan de overige voorwaarden hield, de Reclassering het toestond dat hij bij zijn vriendin verbleef en de problemen tussen de veroordeelde en zijn moeder te voorzien waren nu de Reclassering al in een vroeg stadium had aangegeven aarzelingen te hebben bij de uitvoerbaarheid van dit locatiegebod, wees de rechtbank de vordering af. De rechtbank liet het aan de Reclassering over om in samenspraak met het OM een geschikte andere woonlocatie te vinden waar het voor de v.i. noodzakelijk geachte locatiegebod kan worden gerealiseerd.¹⁹⁴

Ten aanzien van een voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde met een v.i.-periode van 237 dagen met onder meer als bijzondere voorwaarden een locatieverbod en een locatiegebod met EC adviseerde de Reclassering de schorsing en herroeping van de v.i. De oplader van de enkelband van de veroordeelde was drie keer kapot gegaan, waardoor de veroordeelde (telkens) korte tijd niet traceerbaar was voor de Reclassering. Na aanhouding en schorsing van de v.i. adviseerde de Reclassering de v.i. voor vier weken te herroepen zodat een vervolg kon worden gegeven aan het in gang gezette resocialisatietraject. Een langere detentie kon dit traject doorkruisen, waardoor de kans op recidive toenam. De rechtbank wees de vordering van de officier van justitie tot herroeping van de v.i. met 120 dagen toe voor vier weken omdat de veroordeelde op die manier scherp in het vizier van de Reclassering kon blijven ter waarborging van de belangen van het slachtoffer en de maatschappij en ter verhoging van de kans op

¹⁹³ Rb. Noord-Holland 6 september 2016, *ECLI:NL:RBNHO:2016:7574*.

¹⁹⁴ Rb. Overijssel 23 februari 2016, *ECLI:NL:RBOVE:2016:604*.

een succesvolle resocialisatie. Daarna zouden nog 207 dagen resterend om de naleving van voorwaarden af te dwingen.¹⁹⁵

Een voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde met een v.i.-periode van zestien maanden werd acht maanden na zijn invrijheidstelling met een hoeveelheid drugs aangehouden waarop de v.i. werd geschorst en de veroordeelde 140 dagen vast zat. Een paar maanden eerder was zijn v.i. al gedeeltelijk herroepen met 120 dagen. De veroordeelde betuigde ter zitting spijt te hebben en juist zo goed op weg te zijn. De deskundige die hem op verzoek van de Reclassering sinds de herroeping van de v.i. ambulante begeleidde, bevestigde dat laatste met verwijzing naar de vele trajecten die de veroordeelde had ingezet, het aanvragen van een uitkering, de aanmelding voor een verkorte opleiding bij een culinaire vakschool, de uitvoering van een openstaande taakstraf van 30 uur en zijn motivatie om mee te werken aan hulp. De rechtbank wees met het oog daarop de vordering tot herroeping van de v.i. met 247 dagen gedeeltelijk toe voor 150 dagen waarop de schorsing van 140 dagen in mindering werd gebracht. Argumenten daarvoor waren, behalve de jonge leeftijd van de v.i.-gestelde, het feit dat hij een aantal stappen in de goede richting had gezet en gemotiveerd was om zich intensief te laten begeleiden.¹⁹⁶

In de laatste zaak werd een voorwaardelijk in vrijheid gestelde tijdens zijn v.i.-periode veroordeeld tot een gevangenisstraf van acht maanden waarvan vier maanden voorwaardelijk met als bijzondere voorwaarden onder meer een meldplicht bij de Reclassering, een drugs- en alcoholverbod, dagbesteding en deelname aan diagnostisch onderzoek gedurende een proeftijd van twee jaar wegens diefstal met geweld van een telefoon. Hier werd de v.i. voor 100 dagen herroepen.¹⁹⁷

In al deze zaken wordt de v.i. doelbewust voor een gedeelte herroepen om zo ruimte te houden voor een traject van re-integratie en gedragsbeïnvloeding.

5.5.3 Volledige herroeping vanwege een nieuwe veroordeling

Als de v.i. volledig wordt herroepen vanwege een nieuwe veroordeling kan meestal worden geconcludeerd dat de doelen van speciale preventie en re-integratie niet zijn behaald. In een enkele zaak ligt dat anders. In een zaak had de berechting van het nieuwe feit – samen met een ander geld pinnen met een

¹⁹⁵ Rb. Limburg 8 juli 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:5893.

¹⁹⁶ Rb. Noord-Nederland 29 januari 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:2293.

¹⁹⁷ Rb. Amsterdam 1 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4073.

gestolen pinpas – zo lang op wachten dat de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde in de tussentijd had gewerkt aan zijn re-integratie, het reclasseringstoezicht in het kader waarvan hij een COVAplus-training volgde, succesvol had doorlopen en vrijwilligerswerk deed met uitzicht op een betaald dienstverband. Hoewel dat hier niet het doel van speciale preventie en re-integratie lijkt te dienen, werd naast de oplegging van zes weken gevangenisstraf de v.i. alsnog voor de volledige termijn van 97 dagen herroepen.¹⁹⁸

Bij de herroeping van de v.i. hoeft geen rekening te worden gehouden met het feit dat de veroordeelde al enige tijd in vrijheid is gesteld. Zo werd een voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeeld tot vier jaar gevangenisstraf met volledige herroeping van de v.i. met 365 dagen vanwege veroordeling wegens verkrachting.¹⁹⁹ Een ander werd wegens twee inbraken en een insluiping met diefstal in woningen veroordeeld tot twaalf maanden gevangenisstraf een volledige herroeping van de v.i. van 279 dagen.²⁰⁰ In een paar andere zaken werd het nieuwe feit juist kort na de invrijheidstelling begaan. Een veroordeelde had al een week na zijn invrijheidstelling cocaïne en een pistoolmitrailleur met munitie in zijn bezit en werd daarvoor veroordeeld tot twaalf maanden gevangenisstraf met volledige herroeping van de v.i. van 97 dagen.²⁰¹ Een andere v.i.-gestelde raakte nog geen maand na zijn invrijheidstelling betrokken bij een uit de hand gelopen vechtpartij met een dodelijk slachtoffer. Vanwege zijn jonge leeftijd en rol in het geheel omdat hij in een situatie terecht was gekomen die mede door toedoen van anderen volledig was geëscaleerd, en hij zijn spijt had betoond aan de nabestaanden, werd hij veroordeeld tot drie jaar met de volledige herroeping van de v.i. van 117 dagen.²⁰²

De meeste veroordeelden van wie de v.i. volledig wordt herroepen, hebben een lange v.i.-periode. Bij een veroordeelde werd de volledige v.i. van 600 dagen herroepen vanwege een veroordeling voor diverse oplichtingen die hij samen met een ander had begaan.²⁰³ Bij zijn mededader werd de v.i. van 487 dagen herroepen.²⁰⁴ Bij een veroordeelde werd de v.i. van 699 dagen herroepen vanwege een nog geen twee maanden na de invrijheidstelling samen met een ander gepleegde opzetheling van een pinpas en diefstal van een geldbedrag met die

¹⁹⁸ Rb. Den Haag 12 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10991.

¹⁹⁹ Rb. Noord-Nederland 5 juli 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:3157.

²⁰⁰ Rb. Gelderland 19 januari 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:192.

²⁰¹ Rb. Oost-Brabant 22 januari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:229.

²⁰² Rb. Midden-Nederland 08-07-2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:3793.

²⁰³ Rb. Amsterdam 13 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4313.

²⁰⁴ Rb. Amsterdam 13 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4308.

pas.²⁰⁵ In weer een andere zaak werd de v.i. van 710 dagen herroepen omdat de veroordeelde werd veroordeeld omdat hij tot twee keer toe met een medebewoner uit de kliniek in een gestolen auto had gereden en daarbij een verkeersongeval had veroorzaakt en op de politie was ingereeden.²⁰⁶ Bij een herroeping van de v.i. met 600 dagen werd tevens zes jaar gevangenisstraf opgelegd wegens diefstal van geld van en een poging tot verkrachting van een hoogbejaarde vrouw.²⁰⁷ Het gaat in deze zaken om zeer moeilijk te re-integreren veroordeelden. In het vorige hoofdstuk werd al vermeld dat de respondenten van de Reclassering erop wezen dat de ‘doelgroep’ van de v.i. veel zwaarder is geworden. De ‘calculerende veroordeelden’ die lang hebben vastgezeten en onder de oude regeling zonder voorwaarden in vrijheid werden gesteld, worden thans ook individueel beoordeeld met het oog op te stellen voorwaarden voor gedragsbeïnvloeding.

“Er zijn gevallen waarvan je soms denkt, dit is geen ‘reclasseringsvlees’. Deze jongen gaat recidiveren. Hij is bedreigend in het reclasseringscontact. Dit moeten we niet willen. En soms zie je dat ook met v.i. gebeuren. Dan gaan we dat netjes doen terwijl je weet dat het mis gaat. De vraag is alleen wanneer.”

Bij een voorwaardelijk in vrijheid gestelde werd naast de oplegging van zes jaar gevangenisstraf vanwege een overval de volledige v.i.-periode van 1155 dagen herroepen.²⁰⁸ Bij een andere in voorwaardelijk vrijheid gestelde die – in hoger beroep²⁰⁹ - werd veroordeeld tot vijf jaar en zes maanden gevangenisstraf vanwege uitbuiting en mishandeling van zijn vriendin, werd de volledige v.i.-periode van 300 dagen herroepen. Uit het vonnis kan worden opgemaakt dat deze veroordeelde eerder was veroordeeld wegens mensenhandel en dat de in het kader van de v.i. verplichte behandeling bij De Waag niet van de grond was gekomen omdat hij geen verantwoordelijkheid nam voor zijn delicten en de feiten ontkende.²¹⁰ In twee andere zaken tot slot werd de v.i. volledig herroepen na oplegging van een gevangenisstraf gecombineerd met TBS met dwangverpleging. In de eerste zaak ging het om een verkrachting na gebruik van cocaïne,²¹¹ in de tweede zaak om een poging tot doodslag door het slachtoffer eerst bankpasjes, geld en de mobiele telefoon af te pakken en hem vervolgens meermalen met zware

²⁰⁵ Rb. Oost-Brabant 28 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5952.

²⁰⁶ Rb. Oost-Brabant 18 mei 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:2531.

²⁰⁷ Rb. Oost-Brabant 9 februari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:483.

²⁰⁸ Rb. Overijssel 21 juni 2016, ECLI:NL:ROVE:2016:2222.

²⁰⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 14 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3203.

²¹⁰ Rb. Midden-Nederland 21 januari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:368.

²¹¹ Rb. Midden-Nederland 14 maart 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:1298.

voorwerpen op het hoofd te slaan om hem te dwingen de kluisleutels en de pincode van de bankpasjes af te geven.²¹²

5.6 ERVAREN KNELPUNTEN BIJ DE V.I. IN RELATIE TOT DE BEOOGDE DOELEN

In het bovenstaande is de v.i. belicht in relatie tot de doelen van speciale preventie en re-integratie. In deze paragraaf komen enkele algemene knelpunten op dit vlak aan de orde die uit de gesprekken met de respondenten naar voren zijn gekomen. Het gaat hier om de afstemming van de v.i. met de detentiefasering en het PP (paragraaf 5.6.1), de behandeling van veroordeelden met een psychiatrische problematiek (paragraaf 5.6.2), het bereiken van de fictieve v.i.-datum tijdens de voorlopige hechtenis (paragraaf 5.6.3), verlof tijdens herroeping van de v.i. en het ontbreken van een time-out mogelijkheid (paragraaf 5.6.4) en het calculerend gedrag van veroordeelden, mede in relatie tot de plannen met de v.i. in het regeerakkoord (paragraaf 5.6.5).

5.6.1 *De afstemming van de v.i. met de detentiefasering en het PP*

Vanuit de CVv.i. wordt de afstemming van de v.i. met detentiefasering en het PP ‘de hamvraag van het v.i.-systeem’, als problematisch genoemd en ervaren. Het komt volgens deze respondenten in de praktijk geregeld voor dat die detentiefasering de v.i. doorkruist en dat een veroordeelde in dat kader vrijheden verwerft die hem in het kader van de v.i. vervolgens niet worden gegund. Een voorbeeld daarvan is een veroordeelde die in het kader van een PP onder EC staat en deze heeft afgebouwd voordat de v.i.-datum in zicht is terwijl de CVv.i. EC wil verbinden aan de tijdens de v.i. gestelde voorwaarden. Een ander voorbeeld dat zowel door een geïnterviewde A-G als door een selectiefunctionaris van DJI werd genoemd en dat ertoe heeft geleid dat er nu meer met elkaar wordt afgestemd, is dat de CVv.i. op verzoek van het slachtoffer een locatieverbod voor de markt in de woonplaats van de veroordeelde als voorwaarde wilde stellen om zo ongewilde confrontatie met het slachtoffer te voorkomen. Dat leidde echter tot vragen toen bleek dat de veroordeelde daar al gedurende anderhalf jaar naartoe kon in het kader van het PP. Volgens de geïnterviewde selectiefunctionaris was dit te verklaren doordat vanuit DJI alleen de eerste keer dat een veroordeelde naar buiten gaat, een melding uitgaat naar het slachtoffer of nabestaanden en het eerste verlof betrekking had op een andere plaats dan de plaats waar de veroordeelde zijn PP doorbracht.

²¹² Rb. Den Haag 19 juli 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:8205.

De verhouding tussen de voorwaarden gesteld in het kader van het PP en die in het kader van de v.i. is ook wel ter discussie gesteld bij de civiele rechter. In een zaak waarin een locatiegebod met EC was gesteld, werd aangevoerd dat het reclasseringsadvies dat was gebruikt voor de advisering over het PP, kort daarna was gebruikt voor de advisering over de v.i. terwijl volgens de verdediging een herbeoordeling had moeten plaatsvinden omdat de doelen van een PP en een v.i. uiteenlopen. Zonder de verschillende doelen expliciet te benoemen, zou de Reclassering daar volgens de voorzieningenrechter wel degelijk rekening mee hebben gehouden, onder meer doordat er verschillende risicotaxatie-instrumenten (RISC's) zijn gebruikt bij het opstellen van de rapporten:

“Blijkens de aanhef en inhoud van de rapporten/adviezen heeft de reclassering wel degelijk rekening gehouden met de verschillende doelen waarop de adviezen betrekking hebben. Daar komt bij - maar zeker niet op de laatste plaats - dat de twee adviezen tot stand zijn gekomen met behulp van verschillende afgenomen RISC's, aan de hand waarvan een inschatting van het recidiverisico, de factoren die het delictgedrag bepalen ('criminogene factoren') en de mogelijkheden voor gedragsverandering wordt gemaakt. In die situatie brengt de (enkele) omstandigheid dat beide adviezen gelijklopend zijn voor wat betreft het locatiegebod met elektronisch toezicht niet mee dat moet worden aangenomen dat geen - specifiek op de v.i. gerichte - herbeoordeling heeft plaatsgevonden. Te minder nu - gelet op het geringe tijdsverloop tussen beide adviezen - identieke adviezen voor de hand liggen, ook al dienen zij verschillende doelen.”²¹³

Volgens een geïnterviewde A-G kan het OM wel adviseren bij de detentiefasering en moet dat zelfs doen als er een executie-indicator is, maar zou het in de praktijk wel voorkomen dat selectiefunctionarissen geen verzoek om advies indienen, of het advies van het OM zonder nadere motivering en zonder contact op te nemen naast zich neerleggen. Dit soort problemen wordt wel besproken in de 'Proceskring v.i.' (zie daarover hoofdstuk 3), maar daarmee blijft het probleem dat het OM alleen kan adviseren, terwijl het gaat om veroordeelde gedetineerden waar ze in een later stadium zelf mee te maken krijgen in het kader van de v.i. Vanuit de CVv.i. is ervoor gepleit om in een vroeg stadium alle beschikbare informatie bij elkaar te brengen zodat er een compleet beeld is van de veroordeelde. Het gaat dan om het aanleggen van een zogenaamd hangmappensysteem met alle informatie vanuit de verschillende instanties. Dit kan dan worden gebruikt bij het verlot, het PP en de v.i.

²¹³ Rb. Den Haag 26 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:1107.

De wettelijke regeling van de verhouding tussen de v.i. en het PP wordt door een geïnterviewde A-G benoemd als onnodig complex en dubbelop, met lastige duale verantwoordelijkheden voor DJI en OM. Deze A-G stelt voor een onderscheid te maken tussen v.i.-waardige straffen en niet v.i.-waardige straffen. Voor de v.i.-waardige straffen zou de eerste verantwoordelijkheid en vrijheid bij het OM moeten liggen zonder de mogelijkheid van PP en voor de categorie niet v.i.-waardige straffen zou de eerste verantwoordelijkheid bij DJI moeten liggen met de mogelijkheid van PP. Daarmee zou er volgens deze A-G een veel helderder systeem ontstaan en zou helder(der) worden wie wanneer en waarvoor verantwoordelijk is.

5.6.2 De behandeling van veroordeelden met een psychiatrische problematiek

Een probleem dat van diverse zijden wordt aangedragen, is de behandeling van gedetineerden met een psychiatrische problematiek. Hoewel de precieze cijfers over de omvang van de problematiek in de literatuur uiteenlopen, is inmiddels genoegzaam bekend dat in detentie veel gedetineerden verblijven met psychiatrische symptomen, verslavingsproblemen, een (licht) verstandelijke beperking ((L)VB) of een combinatie van deze problemen.²¹⁴ De laatste jaren is veel aandacht in beleid en wetgeving voor zowel de doorstroom van deze doelgroep naar de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) als het aanbod van ambulante en klinische zorg gedurende detentie, ingekocht door de Directie Forensische Zorg (DForZo) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. In 2014 zijn op een instroom van 41.400 gedetineerden ruim 1.600 gedetineerden klinisch geplaatst waarvan ruim 1.000 in een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) en 500 in de GGZ.²¹⁵

Gegeven alle ontwikkelingen aangaande de verbetering van de (forensische) zorg en de wettelijke veranderingen die aanstaande zijn met de Wet Forensische zorg²¹⁶, signaleren diverse respondenten van de CVv.i. en de Reclassering niettemin het probleem dat het in de praktijk soms niet lukt om gedetineerden reeds tijdens detentie die behandeling te bieden die zij - in de optiek althans van deze respondenten - nodig hebben met het oog op het beperken van het gevaars- en recidiverisico, hetgeen vervolgens consequenties kan hebben voor de v.i. Het gebeurt in de praktijk wel dat de Reclassering in het kader van het detentie- en re-integratieplan behandeling adviseert en daarin wordt ondersteund door de

²¹⁴ Verwezen zij onder meer naar Kaal e.a. 2009.

²¹⁵ www.dji.nl.

²¹⁶ Deze wet van 24 januari 2018, *Stb.* 2018, 38, treedt naar verwachting op 1 januari 2019 in.

casemanagers binnen de PI, maar het Psycho-Medisch Overleg (PMO) geen indicatie geeft. Een respondent vanuit de Reclassering merkt op dat de adviseur bij het opstellen van het advies over het PP met enige regelmaat ontdekt dat het eerdere advies van de Reclassering om tijdens detentie te behandelen niet is gevolgd. Vanwege de relatief korte tijd van het PP is het dan soms niet mogelijk in dat kader een behandeling in te zetten waardoor de behandeling ‘doorschuift’ naar de v.i. Ook een geïnterviewde A-G vertelde diverse zaken te hebben gehad waarin de casemanager van de PI, de Reclassering en de CVv.i. vonden dat behandeling nodig was en het PMO geen indicatie gaf. Volgens deze A-G is het raadzaam in dit verband te bezien of de criteria waarop deze indicatie wordt beoordeeld en waaraan het PMO zich heeft te houden, zoals onder meer weergegeven in het Handboek Forensische Zorg,²¹⁷ dienen te worden verruimd, mede gezien de met alle betrokken partijen gemaakte afspraken in het licht van TR (terugdringen recidive). In de beoordeling zou dan dienen te worden meegenomen hoe de gedetineerde buiten de PI functioneert, waarbij ook de gedragsdeskundige rapportages uit de strafzaak worden betrokken en daar zo nodig ook contact over wordt gevoerd met de CVv.i.

Hoewel aan gedetineerden die voor de v.i. in aanmerking komen, een onvoorwaardelijke gevangenisstraf is opgelegd zonder verplichtende bijzondere voorwaarden, gebeurt het wel dat de rechter, al dan niet op verzoek van de advocaat, vingerwijzingen in het vonnis opneemt over de wenselijkheid van behandeling tijdens de detentie of tijdens de v.i. De geïnterviewde strafadvocaat zegt dat in de praktijk met regelmaat te hebben verzocht voor cliënten als alternatief voor de geadviseerde TBS met dwangverpleging en rechters zouden vaak aan die verzoeken hebben voldaan. Maar ook met een dergelijke vingerwijzing in het vonnis zou het niet goed mogelijk zijn om die behandeling in de praktijk ook te realiseren, omdat er geen (justitiële) titel voor die behandeling is.

Vanuit de PI is, als gezegd, wel ambulante behandeling te realiseren en in sommige PI's kan die behandeling ook intern worden geboden. Voor klinische opname moet overplaatsing plaatsvinden. Een selectiefunctionaris van DJI kan een gedetineerde ten aanzien van wie tijdens de detentie blijkt van een stoornis die behandeld dient te worden, in een forensische kliniek plaatsen (artikel 15, vijfde lid, Pbw). Hieraan gaat indicatiestelling door het NIFP vooraf, inclusief een beoordeling van het risico. Hoewel het een door de rechter opgelegde gevangenisstraf blijft en geen TBS-maatregel is, stelt een geïnterviewde A-G dat met de instrumenten van de v.i. daar alsnog enig maatwerk zou kunnen worden

²¹⁷ De vierde en meest recente editie van dit handboek dateert van januari 2018.

geleverd, bijvoorbeeld door de v.i. voor enige tijd uit te stellen vanwege de nog niet afgeronde behandeling en vervolgens in het kader van ambulante behandeling gebruik te maken van de mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd van de v.i. Zo zou maatwerk kunnen worden geleverd bij veroordeelden die wel behandeling nodig hebben, maar die gezien de wettelijke criteria niet in aanmerking kwamen voor een TBS-maatregel. De Reclassering wijst daarbij op het risico dat uitstel van de v.i. veroordeelden kan demotiveren om tijdens de detentie al met de behandeling te starten terwijl die behandeling gedurende de detentie, behoudens uitzondering, alleen op basis van vrijwilligheid kan worden ingezet. De Reclassering ziet als grootste voordeel van behandeling gedurende de detentie dat deze dan tijdens de v.i.-periode nog slechts hoeft te worden voortgezet of afgerond.

Het komt in de praktijk geregeld voor dat in een vonnis wordt verwezen naar de mogelijkheid van behandeling tijdens de v.i. als alternatief voor een voorwaardelijke veroordeling of TBS. Een willekeurig voorbeeld daarvan is het volgende vonnis waarin 32 maanden gevangenisstraf waarvan 12 maanden voorwaardelijk met een proeftijd van drie jaar werd geëist met behandeling als bijzondere voorwaarde. De rechtbank oordeelde dat gezien de houding van de verdachte de behandeling in het kader van de voorwaardelijke veroordeling weinig kans van slagen zou hebben en legde een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 30 maanden op waarbij de behandeling in het kader van de v.i. zou kunnen plaatsvinden:

“In dat kader kan verdachte worden verplicht zich onder behandeling te stellen van een instelling voor ambulante forensische zorg en/of te verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang gedurende de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden proeftijd.”²¹⁸

De respondenten van de Reclassering wijzen er echter op dat wanneer met behandeling wordt gewacht tot de v.i.-periode, het wel gebeurt dat de rechter oordeelt dat klinische behandeling disproportioneel is met verwijzing naar het feit dat een veroordeelde jarenlang gedetineerd is geweest en ook in die periode behandeld had kunnen worden.

²¹⁸ Rb. Noord-Holland 15 april 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:1819.

5.6.3 *Het bereiken van de fictieve v.i.-datum tijdens de voorlopige hechtenis*

Vanuit de CVv.i. wordt het als knelpunt ervaren dat gedetineerden de v.i. kunnen ‘ontlopen’ door het instellen van de rechtsmiddelen van hoger beroep en cassatie. Een verdachte wordt bijvoorbeeld in eerste aanleg een gevangenisstraf van drie jaar opgelegd en verblijft in afwachting van het hoger beroep in voorlopige hechtenis. Na twee jaar komt de zogenaamde ‘fictieve v.i.-datum’ in zicht en wordt de voorlopige hechtenis met het oog op artikel 67a, derde lid, Sv juncto artikel 75, vierde lid, Sv opgeheven. Het is in de optiek van de CVv.i. een leemte in de wet omdat in de praktijk doelbewust rechtsmiddelen zouden worden ingesteld om de voorwaarden bij de v.i. te omzeilen. Het zou wel voorkomen dat rechtsmiddelen een dag na de fictieve v.i.-datum worden ingetrokken.

“Er wordt in zaken gewoon gespeeld met dit soort appellen. Je ziet dan, na het instellen van het hoger beroep, na het verstrijken van de v.i.-datum, dat dat hoger beroep wordt ingetrokken.”

Er is geprobeerd om in die gevallen in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis alsnog bijzondere voorwaarden te stellen, maar het ene gerechtshof zou daar volgens de geïnterviewde A-G wel in meegaan en het andere niet. Daarbij kunnen die voorwaarden dan alsnog worden stopgezet als de fictieve v.i.-datum wordt bereikt.

De A-G’s dringen op dit punt op wetswijziging aan. Het zou daarbij mogelijk moeten worden dat ook als iemand vanuit de voorlopige hechtenis met v.i. gaat, bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld. Daarnaast wordt ervoor gepleit om de Wet doorplaatsing voorlopig gehechte gedetineerden na veroordeling in eerste aanleg²¹⁹ opnieuw te bezien. Deze wet heeft ertoe geleid dat voorlopig gehechte gedetineerden na veroordeling tot een vrijheidsstraf door de rechter in eerste aanleg worden doorgeplaatst naar de gevangenis, ook al is de veroordeling nog niet onherroepelijk en daarmee komt deze groep ook in aanmerking voor detentiefasering. De wet is destijds ingevoerd vanwege de druk op de celcapaciteit maar daarvan is momenteel geen sprake meer.

5.6.4 *Verlof tijdens herroeping en het ontbreken van een time-out mogelijkheid*

Een knelpunt dat van verschillende zijden wordt aangedragen, is het verlof tijdens de kortdurende herroeping van de v.i. De respondenten van DJI leggen uit dat het

²¹⁹ *Stb.* 2005, 280.

zo werkt dat de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde na schorsing of herroeping wordt aangemeld bij de selectiefunctionaris die deze veroordeelde vaak terug plaatst naar de PI waar hij vandaan kwam, maar dat hoeft niet. De respondenten van de PI zeggen voorwaardelijk in vrijheid gestelde gedetineerden inderdaad wel via die weg weer terug te zien in de inrichting. Deze respondenten vertellen ook dat de casemanager in zo'n geval weet waarom de v.i. is herroepen en de begeleiding daar op aan kan passen. Na herroeping treden de normale regels weer in werking en is er dus recht op algemeen verlof en op detentiefasering, afhankelijk van het in detentie vertoonde gedrag.

Vanuit de CVv.i. wordt het feit dat verlof ook mogelijk is tijdens de gedeeltelijke herroeping van de v.i. als een knelpunt gezien. Bij een volledige herroeping of het achterwege blijven van de v.i. zou het nog wel verdedigbaar zijn met het oog op de resocialisatie, maar niet bij een gedeeltelijke herroeping. Dat is immers een soort 'strafmaatregel' voor de schending van de aan de v.i. verbonden voorwaarde(n) en het zou dan in de optiek van een geïnterviewde A-G fnuikend zijn als iemand binnen twee weken weer met verlof mag. Dat zou in de optiek van deze A-G ook met het oog op re-integratie van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde zelf moeilijk verdedigbaar zijn. Vaak wordt de v.i. herroepen voor een duidelijke periode, bijvoorbeeld 90 dagen, die nodig is om aan problemen te werken. Dat werkt niet als er direct daarna verlof volgt. De wet moet volgens deze A-G zodanig worden aangescherpt dat de detentiefasering niet van toepassing is in de gevallen van uitstel of tijdelijke herroeping van de v.i.

De oplossing van dit probleem zou volgens respondenten in verband kunnen worden gezien met het onderzoek naar de mogelijkheid tot invoering van een time-out bij de v.i. Die mogelijkheid tot 'tijdelijke opneming' bestaat wettelijk al bij de TBS (artikel 509jbis, eerste lid, Sv) en bij de 'maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige' ofwel GBM (artikel 77wc, zesde en zevende lid, Sr).²²⁰ Het doel daarvan is iemand voor een korte duur van enkele weken terug te plaatsen in de inrichting. Het voordeel daarvan zou zijn dat vanuit die situatie opnieuw kan worden gezien wat haalbaar is en welke koers gevaren moet worden. Het zou dan als een laatste waarschuwing kunnen fungeren. Voordeel is dat het laagdrempeliger en sneller is dan het starten van een herroepingstraject.

²²⁰ Bij de ISD-maatregel bestaat er tijdens de extramurale fase van de tenuitvoerlegging beleidsmatig de mogelijkheid van een time out-plaatsing in de ISD-inrichting.

5.6.5 *Calculerend gedrag, mede in relatie tot de kabinetsplannen*

Ter afsluiting van de interviews zijn de tijdens de looptijd van het onderzoek ontvouwde plannen in het regeerakkoord²²¹ (zie paragraaf 1.2) ter sprake gebracht en dan met name het voornemen om de v.i. te binden aan een maximum van twee jaar. Een enkele respondent achtte zich niet in de positie om hier een oordeel over te geven of stelde zich neutraal op, maar de meerderheid wees op de negatieve gevolgen. De respondenten van de Reclassering wijzen er op dat de beperking van de v.i. tot twee jaar in het regeerakkoord een te korte tijd is voor de cliënten zonder vaste thuisbasis c.q. sociaal vangnet, die al twaalf jaar intramuraal zijn. Er moet bij dergelijke cliënten op alle leefgebieden worden geïnvesteerd, zeker als er ook forensische zorg nodig is. Vaak moet dan eerst nog worden gewerkt aan de primaire basisbehoeften en dan pas aan de rest en dan is twee jaar heel weinig. Daarbij bestaat het gevaar voor toenemend calculerend gedrag bij veroordeelden, zeker nu de proeftijd van de v.i. na die twee jaar door het huidige artikel 15c, derde lid, Sr (in sommige gevallen steeds) verlengd kan worden.

“Dan heb je gewoon een groot risico dat mensen zeggen, laat mij maar twee jaar zitten. Je hoort nu al mensen die zeggen, we hebben hier geen zin in. En juist de mensen voor wie de Wlt bedoeld is, die ga je missen. Die weten wel beter, die zitten maar even hun straf uit.”

De geïnterviewde A-G's brengen vergelijkbare bezwaren in tegen de beperking tot twee jaar. Er zijn voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden voor wie die periode voldoende is, maar er zijn er ook bij voor wie een langere begeleiding, juist ook ter bescherming van de samenleving, noodzakelijk is. Zo heeft een wegens een terroristisch misdrijf veroordeelde in het kader van de v.i. vier jaar onder elektronische controle gestaan. Dat ging ver, maar was volgens de geïnterviewde A-G wel noodzakelijk en dat gold ook voor de andere veroordeelden in die eerste landelijk bekende zaak op dit terrein. Die veroordeelden zijn gedurende die periode behalve door de Reclassering ook persoonlijk gemonitord door de A-G. Daar zit ook het maatwerk in. Het CVv.i. heeft ook nog een vrouwelijke veroordeelde onder v.i.-toezicht staan die gevaarlijk en beïnvloedbaar zou zijn en daarom zo lang mogelijk onder toezicht moet blijven. Ook de CVv.i. verwacht in toenemende mate calculerend gedrag mocht het idee worden voortgezet. Het is wel mogelijk om de proeftijd te verlengen, maar daar blijft dan maar een periode van twee jaar v.i. tegenover staan

²²¹ Zie paragraaf 1.2, waarin ook is opgemerkt dat deze kabinetsplannen recent zijn vervat in een conceptwetsvoorstel van minister Dekker. Dit wetsvoorstel was nog niet verschenen in de onderzoeksperiode waarin de interviews en de focusgroep hebben plaatsgevonden. De inhoud van het wetsvoorstel kon dus ook niet aan de respondenten worden voorgelegd.

en naar verwachting zal de calculerende veroordeelde gedetineerde er dan voor kiezen om die twee jaar uit te zitten. Het komt wel voor dat iemand die tot achttien jaar gevangenisstraf is veroordeeld, in de inrichting goed functioneert en het PP heeft benut, binnen een periode van twee jaar wordt begeleid naar werk. Maar ook voor die gevallen blijft de resterende periode van vier jaar de algemene voorwaarde gelden van het zich niet opnieuw schuldig maken aan een strafbaar feit en kan gedurende die periode, waar nodig, ook een contactverbod met slachtoffers en nabestaanden worden gehandhaafd. Het kan dus ook voor slachtoffers en nabestaanden nadelig zijn als de v.i.-periode wordt bekort, zeker als de veroordeelde ervoor kiest om die twee jaar ‘uit te zitten’, zo stelt één van de A-G’s.

“Want dat kind gooi je met dat badwater ook weg. Als de gedetineerde ervoor kiest die twee jaar uit te zitten, hebben die slachtoffers niets meer.”

Vanuit de CVv.i. en de Reclassering wordt erop gewezen dat de inwerkingtreding van de Wlt thans al het effect sorteert dat mensen niet meer willen meewerken. In een bijzondere zaak had een A-G om de tafel gezeten met de gemeente waar de veroordeelde gedetineerde zou terugkeren tijdens zijn v.i. De gemeente had er veel werk aan besteed, de gedetineerde had ook met het traject ingestemd, maar het mislukte omdat de man op het laatste moment niet wilde meewerken toen hij hoorde dat de proeftijd kon worden verlengd.

“Het was een afweging bij hem, hij hoefde nog maar een jaar. Hij pleegde vreselijke feiten, daarom wilden wij hem graag in beeld houden. Maar toen hij in de gaten kreeg dat zijn proeftijd vanaf januari verlengd kon worden, zei hij: ‘Dan doe ik het niet’. Heel calculerend gedrag.”

Ook één van de geïnterviewde rechters wijst er op dat de in het regeerakkoord genoemde optie van beperking van de v.i. tot twee jaar het effect van calculerend gedrag kan hebben omdat het dan een te klein stokje achter de deur kan zijn. Een rechter kijkt naar wat er netto onder de streep aan straf over blijft en of dat passend is voor de betreffende persoon. Als men wil bewerkstellingen dat iemands gedrag verandert, kan het strafrestant en de proeftijd volgens deze respondent te beperkt zijn. De andere geïnterviewde rechter lijkt het idee van beperking van de v.i.-periode tot twee jaar wel redelijk. Een kortere termijn zorgt wellicht voor meer overzicht en een betere invulling en bij een langere termijn van bv. vier jaar kan het de vraag zijn of het nodig is dat iemand ook zo lang contact moet houden met de Reclassering. Deze rechter kan zich wel voorstellen dat een beperking van de

vi-termijn tot twee jaar gevolgen heeft voor de straftoemeting, maar daar bestaat geen zekerheid over. Het zal mogelijk wel meespelen in het achterhoofd.

De geïnterviewde strafadvocaat meent dat de plannen niet goed doordacht zijn omdat iemand met 30 jaar gevangenisstraf dan later (na 28 jaar) vrij zou kunnen komen dan een tot een levenslange gevangenisstraf veroordeelde. In dat laatste geval wordt immers na 25 jaar voor het eerst getoetst en kan er na 27 jaar een gratiebeslissing volgen. Als de v.i. wordt beperkt tot twee jaar zal dat waarschijnlijk ook leiden tot nominaal lagere straffen en dus kritiek vanuit de samenleving en opnieuw rumoer in het parlement. Deze advocaat denkt dat rechters rekening houden met de v.i. en nu als ze vinden dat iemand twaalf jaar vast moet zitten, achttien jaar opleggen en straks dus veertien jaar. Rechters rekenen wat de netto straf is, al tientallen jaren. Dat betekent dus dat de bruto straf omlaag zal gaan. Deze advocaat stelt ook dat het restant veel te kort is om te prikkelen. Iemand die geen zin heeft in die bemoeienissen, zit dan de volledige straf uit om er vanaf te zijn.

5.7 BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN DE V.I. IN RELATIE TOT DE BEOOGDE DOELEN

Nadat de praktijk van de v.i. in het vorige hoofdstuk is belicht vanuit het v.i.-proces, is de praktijk in dit hoofdstuk direct toegespitst op en gerelateerd aan de doelen van speciale preventie en re-integratie. Net als in het vorige hoofdstuk is daarbij de volgorde van het v.i.-proces aangehouden, waarbij in de analyse gebruik is gemaakt van casusposities zoals die uit de gepubliceerde jurisprudentie en de eerste ongepubliceerde uitspraken inzake de verlenging van de proeftijd van de v.i. naar voren zijn gekomen. In paragraaf 5.1 is al toegelicht dat de gepubliceerde uitspraken tegen de achtergrond van het totale aantal v.i.-uitspraken niet representatief zijn. Bovendien is toegelicht dat daarin uitspraken inzake een herroeping van de v.i. als gevolg van het overtreden van de algemene voorwaarde zijn oververtegenwoordigd, omdat die vanwege de samenhang met de nieuwe strafzaak eerder gepubliceerd worden. De gepubliceerde jurisprudentie is dan ook slechts gebruikt om een beeld te krijgen van de inhoud van de v.i.-zaken, de gehanteerde argumentatie en de vraag in hoeverre de doelen van speciale preventie en re-integratie daarin een rol spelen.

Een overkoepelende bevinding is dat zowel de vorderingen tot uitstel en achterwege blijven van de v.i., als die tot schorsing en herroeping van de v.i. en die tot verlenging van de proeftijd van de v.i. in de praktijk worden gebruikt om

het gedrag van de veroordeelde op de een of andere manier te (blijven) beïnvloeden. In de jurisprudentie zijn daar diverse voorbeelden van te vinden. Zo worden vorderingen tot uitstel van de v.i. in de praktijk aangewend om de veroordeelde die nog in afwachting is van de v.i. en die niet van plan is om mee te werken aan de begeleiding in het kader van de v.i., daar alsnog toe te motiveren. Uitstel van de v.i. wordt blijkens de jurisprudentie ook verleend als laatste waarschuwing in het geval de veroordeelde zich aan de gevangenisstraf onttrekt, bijvoorbeeld tijdens verlof of wanneer de veroordeelde in het kader van een PP buiten de muren van de PI verblijft. Tot slot zijn er diverse voorbeelden beschreven waarin is overgegaan tot uitstel van de v.i. om de noodzakelijke condities voor invrijheidstelling te realiseren. Het gaat daarbij dan veelal om een te realiseren verblijfplaats of behandeling, welke ook noodzakelijke condities zijn voor het realiseren van speciale preventie en re-integratie. Achterwege laten van de v.i. wordt doorgaans enkel gebruikt als uitstel van de v.i. er niet toe heeft geleid dat de veroordeelde alsnog gemotiveerd is mee te werken, of als veroordeelden op andere wijze laten zien in het geheel niet open te staan voor speciale preventie en re-integratie.

Ook de schorsing en herroeping van de v.i. blijken, waar even mogelijk, te worden ingezet om de veroordeelde te prikkelen om mee te (blijven) werken aan zijn re-integratie in de samenleving en daarmee ook aan speciale preventie. Dat gebeurt door te dreigen met herroeping waarbij de modaliteit van aanhouding en schorsing als breekijzer kan worden gebruikt of door het gedeeltelijk herroepen van de v.i. Alleen in de zaken waarin voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden opnieuw de fout in gaan door het begaan van een nieuw strafbaar feit, wordt de v.i. in de praktijk nogal eens volledig herroepen. Ook daar is een relatie te leggen met de doelen van speciale preventie en re-integratie, in zoverre dat uit het nieuwe feit zou kunnen worden afgeleid dat deze doelen bij deze groep veroordeelden niet zijn behaald.

Uit de analyse van de uitspraken inzake de verlenging van de proeftijd van de v.i. blijkt dat ook deze mogelijkheid in de praktijk wordt ingezet met het oog op de doelen van speciale preventie en re-integratie. Zo blijkt de verlenging diverse malen gevorderd en verleend met het oog op het doen afmaken van een ingezette gedragsinterventie of behandeling waarbij de proeftijd werd aangepast aan de duur die daarvoor nodig was. Ook blijkt de proeftijd wel te worden verlengd omdat er meer tijd nodig was voor het tot stand brengen van de begeleiding en het realiseren van de bijzondere voorwaarden. Het gaat dan vaak om veroordeelden met een lange geschiedenis in het begaan van strafbare feiten, bij wie met een paar maanden uitstel van de v.i. en nog een keer een paar maanden herroeping van de v.i. uiteindelijk toch een begeleidingstraject wordt gerealiseerd. Wat daarbij

opvalt, is dat sommige veroordeelden ook zelf aandringen op verlenging van de proeftijd van de v.i. omdat ze baat hebben de begeleiding door de Reclassering.

De nieuwe mogelijkheid om de proeftijd van de v.i. te verlengen wordt terughoudend toegepast. De maximumduur van de verlenging van de proeftijd met twee jaar wordt niet standaard gevorderd en toegewezen. Dat sluit aan bij de afspraken die zijn gemaakt dat de Reclassering expliciet moet adviseren over de duur van de verlenging van de proeftijd en moet onderbouwen waarvoor die tijd nodig is en hoe die wordt ingevuld. In de zaken die voor dit hoofdstuk zijn bestudeerd, gebeurde het slechts eenmaal dat de proeftijd voor twee jaar werd verlengd en dat op verzoek van de veroordeelde die voortzetting van de hulp van de Reclassering wenste. In alle andere zaken werd de proeftijd met een kortere periode verlengd, variërend van proeftijden van zestien maanden, een jaar, zes maanden en vier maanden. De vordering tot verlenging van de proeftijd van de v.i. is ook in bijna de helft van de onderzochte zaken (zes van de dertien) afgewezen, bijvoorbeeld in een zaak waarin de begeleiding door de Reclassering in de tussentijd naar tevredenheid tot stand was gekomen, maar ook daar waar er sprake was van samenloop met een proeftijd inzake een voorwaardelijke veroordeling. In die zaken waren de doelen van speciale preventie en re-integratie kennelijk al op andere wijze geborgd.

Het hoofdstuk werd net als hoofdstuk 4 afgesloten met de door de respondenten ervaren knelpunten bij de v.i., maar nu in relatie tot de beoogde doelen van speciale preventie en re-integratie. De belangrijkste knelpunten die vanuit verschillende zijden worden genoemd zijn de afstemming van de v.i. met de detentiefasering en het PP en het uitstel van de behandeling van gedetineerden met een psychiatrische stoornis tot de v.i.-periode. Andere genoemde knelpunten behelzen de situatie dat veroordeelden zich vanwege het instellen van hoger beroep en cassatie in voorlopige hechtenis bevinden op het moment van de fictieve v.i.-datum en dat er ook tijdens een kortdurende tijdelijke herroeping van de v.i., die bedoeld is als een soort afkoelingsmaatregel, soms toch verlof wordt verleend. Tot slot is het gevaar van calculerend gedrag van veroordeelden een belangrijk knelpunt dat van verschillende zijden wordt genoemd. Het is wenselijk dat de wetgever hiermee rekening houdt bij het eventueel verder vormgeven van de gedachten die de regering heeft geuit aangaande het eventueel verkorten van de v.i.-periode, omdat dit in de weg kan staan aan de te realiseren doelen van speciale preventie en re-integratie.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de vraag centraal of het wettelijk stelsel en de praktijk ten aanzien van de uitvoering van de v.i. adequaat zijn ingericht met het oog op de gedragsbeïnvloeding van veroordeelden ten behoeve van hun re-integratie, waarbij bijzondere aandacht bestaat voor het voorkomen van recidive. Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag is kwantitatief en kwalitatief onderzoek verricht, waarvan verslag is gedaan in de voorafgaande hoofdstukken. In aanvulling op de analyses in paragraaf 4.8 en paragraaf 5.7, geven wij in dit hoofdstuk onze voornaamste bevindingen weer. De onderbouwing van de bevindingen is – voor zover die niet in het onderstaande is neergelegd – te vinden in de voorafgaande hoofdstukken.

6.2 CONCLUSIES

De wetgever heeft gekozen voor een stelsel van ‘v.i., tenzij’. Daarbij benadrukte de wetgever de mogelijkheden van het stellen van voorwaarden en het herroepen van de v.i. met het oog op de vermindering van recidive. Dat uitgangspunt betekende niet dat de toepassing van v.i. automatisch zou moeten plaatsvinden. Aan de huidige wettelijke regeling ligt de gedachte ten grondslag dat in de gevallen waarop de v.i.-regeling van toepassing is, een individuele afweging moet worden gemaakt teneinde te beoordelen of zich een grond voor uitstel of achterwege blijven van de v.i. voordoet. Hetzelfde geldt voor situaties waarin het vermoeden bestaat dat de veroordeelde een aan de v.i. verbonden voorwaarde heeft overtreden. De wetgever achtte het voor de effectiviteit en geloofwaardigheid van de v.i.-regeling van belang dat het overtreden van voorwaarden niet zonder gevolgen blijft. Dat betekent niet dat in een dergelijk geval altijd tot herroeping zou moeten worden overgegaan. Het OM en de rechter die op de vordering tot herroeping beslist zijn volgens de wetgever gehouden te voorkomen dat herroeping plaatsvindt als deze reactie niet proportioneel is.

In de praktijk wordt in 86-90% van de daarvoor in aanmerking komende gevallen v.i. verleend. Die percentages hoeven in het licht van het uitgangspunt van de wetgever (‘v.i., tenzij’) geen verwondering te wekken. De vrees dat in de praktijk sprake is van automatische toepassing van de v.i. achten wij in haar algemeenheid ongegrond. Op basis van de over de veroordeelde beschikbare informatie afkomstig van verschillende zijden wordt van geval tot geval beoordeeld of

toepassing van v.i. aangewezen is en, zo ja, welke voorwaarden dienen te worden gesteld. Zoals het onderzoek laat zien, komen daarin geen aanknopingspunten naar voren voor de juistheid van de veronderstelling dat de praktijk in dit opzicht afwijkt van de bedoeling van de wetgever. Dat laat onverlet dat zich gevallen kunnen voordoen en zich incidenteel ook wel voordoen waarbij de voorwaardelijk in vrijheid gestelde gedurende de proeftijd (ernstig) recidiveert.

De praktijk laat een intensieve, frequente en gedifferentieerde toepassing van bijzondere voorwaarden zien. Het gaat daarbij om een rijke variëteit aan bijzondere voorwaarden. In de onderzochte jaren van 2012 tot en met 2016 is het aandeel van de gevallen waarin aan de v.i. bijzondere voorwaarden worden verbonden, gestegen van 61% naar ongeveer 70%. In het merendeel van de gevallen is sprake van een combinatie van bijzondere voorwaarden, met in 2016 gemiddeld drie tot vier voorwaarden per voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde. Het aantal dagen van de v.i.-proeftijd bij bijzondere voorwaarden varieert over de onderzochte jaren tussen 501 en 691 dagen. Daarbij moet worden aangetekend dat in de onderzochte jaren de duur van de proeftijd voor bijzondere voorwaarden gelijk was aan de periode waarover v.i. wordt verleend terwijl de proeftijd met ingang van 1 januari 2018 voor alle v.i.-zaken minimaal op één jaar is gesteld en kan worden verlengd.

Het goed functioneren van de v.i. is afhankelijk van een adequate samenwerking tussen de verantwoordelijke instanties. Daarvan blijkt in de praktijk sprake te zijn. In het kader van het toezicht vindt nauw contact plaats tussen de CVv.i. en (vooral) de Reclassering.

Artikel 15i, tweede lid, Sr bevat als uitgangspunt in geval van een overtreding van een voorwaarde dat een vordering tot herroeping wordt ingediend, tenzij naar het oordeel van het OM met het wijzigen van de voorwaarden of met een waarschuwing kan worden volstaan. Ook het uitgangspunt in de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling is dat in geval van overtreding van een voorwaarde een vordering tot herroeping van de v.i. plaatsvindt ('herroeping, tenzij...'), maar dat wel een zorgvuldige afweging dient plaats te vinden waarbij de proportionaliteit, risico's en kansen op gedragsverandering en resocialisatie in ogenschouw moeten worden genomen. Ook deze afweging wordt in de praktijk gemaakt. Zij leidt in het geval van overtreding van een bijzondere voorwaarde niet zelden tot tussenvormen in de manier van reageren, zoals een waarschuwing, om te voorkomen dat wat is opgebouwd ter bevordering van speciale preventie en re-integratie, zoals investeringen in werk, huis, relatie, wordt doorkruist. De Reclassering heeft daarin ook een belangrijke rol. Wij achten een dergelijke gedifferentieerde benadering in lijn met de ratio van de v.i. Het instrument v.i.

vraagt om maatwerk en verdraagt zich bezwaarlijk met automatismen, noch waar het gaat om de toepassing van v.i. noch waar het de herroeping betreft. Het achterwege blijven van de v.i. verdient daarbij veelal niet de voorkeur, juist omwille van het doel om veroordeelden onder begeleiding en voorwaarden met een zo gering mogelijk recidivegevaar terug te laten keren naar de samenleving.

Uit het onderzoek blijkt dat het aantal vorderingen tot herroeping van de v.i. vanwege het overtreeden van een bijzondere voorwaarde in de onderzochte jaren een stijgende lijn vertoont, te weten van 88 in 2012 tot 171 in 2016. Hetzelfde geldt voor het aandeel van de toegewezen of gedeeltelijk toegewezen vorderingen. In 2012 werd volgens de in dit onderzoek gepresenteerde cijfers 60% van de vorderingen volledig of gedeeltelijk werd toegewezen in 2016 was dat het geval bij 74% van de vorderingen tot herroeping van de v.i.

Ook de mogelijkheid van schorsing van de v.i., in afwachting van de beslissing over de vordering tot herroeping van de v.i., is in het kader van de geloofwaardigheid en effectiviteit van de v.i. van belang. Het aantal schorsingen is de afgelopen jaren sterk toegenomen: van 25 in 2012 tot 136 in 2016. Ook in dit opzicht hebben wij geen aanknopingspunt gevonden voor de juistheid van de veronderstelling dat de praktijk afwijkt van de bedoeling van de wetgever.

In de huidige wettelijke regeling is de duur van de proeftijd gelijk aan het strafrestant, met een minimum van één jaar (artikel 15c, tweede lid, Sr). De proeftijd kan sinds 1 januari 2018 met maximaal twee jaar worden verlengd en bij bepaalde categorieën veroordeelden op in de wet genoemde gronden telkens worden verlengd waardoor het toezicht mogelijk ongelimiteerd kan duren. Deze regeling betekent dat de duur van de proeftijd en – bij langdurige gevangenisstraffen – het strafrestant dat bij herroeping van de v.i. alsnog kan worden ten uitvoer gelegd, aanzienlijk zijn. De dreiging van het alsnog tenuitvoerleggen van het strafrestant is in het kader van de gedragsbeïnvloedende werking van de v.i. van belang. Deze dreiging geldt als een prikkel voor het naleven van de aan de v.i. verbonden voorwaarden. Die mogelijkheid kan niet in de laatste plaats ook voor slachtoffers van belang zijn, met name als het gaat om mogelijke voorwaarden als een contactverbod en een locatieverbod. De praktijk wijst ook uit dat dergelijke voorwaarden regelmatig in het belang van het slachtoffer worden gesteld.

Uit het onderzoek komen in dat verband (ook) uit een oogpunt van speciale preventie en re-integratie grote zorgen naar voren ten aanzien van de voorliggende kabinetsplannen tot het verkorten van de ‘v.i.-periode’ tot twee jaar. Daarmee zou calculerend gedrag kunnen worden bevorderd, in die zin dat gedetineerden niet

meer meewerken aan de v.i. en het strafrestant ‘uitzitten’ om daarmee langdurige reclasseringsbemoedienis te ontlopen en niet mee te hoeven werken aan voorwaarden in het kader van de v.i. die met het oog op de bescherming van de samenleving geboden worden geacht.²²²

In hoofdlijnen achten wij de wettelijke regeling naar huidige maatstaven adequaat 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. Deze bevinding sluit aan bij de in 2011 verschenen wetsevaluatie.²²³ De wettelijke verankering van een aantal specifieke bijzondere voorwaarden in artikel 15a, derde lid, Sr sinds 2012 kan in dit verband als een additionele verbetering worden gezien. De gronden voor uitstel en achterwege blijven van de v.i. bieden eveneens voldoende armslag. Daarbij noemen wij in het bijzonder de grond dat door het stellen van voorwaarden het recidiverisico voor misdrijven onvoldoende kan worden ingeperkt, dan wel de veroordeelde zich niet bereid verklaart de voorwaarden na te leven (artikel 15d, eerste lid, onder d, Sr). Uit de inhoud van de hoofdstukken 4 en 5 van dit onderzoeksrapport blijkt 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.

Het bovenstaande laat onverlet dat de wettelijke regeling op onderdelen voor verbetering vatbaar is. Een knelpunt is de situatie waarin de (fictieve) v.i.-datum wordt bereikt op een moment waarop het vonnis of arrest waarbij de straf is opgelegd nog niet onherroepelijk is. In dat geval kunnen thans immers geen bijzondere voorwaarden aan de invrijheidstelling worden verbonden. Er is behoefte aan een wettelijke voorziening die het mogelijk maakt om ook in die situatie voorwaarden aan de invrijheidstelling te verbinden. Daarmee zou ook kunnen worden voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van het instellen van rechtsmiddelen om aan de voorwaarden, een proeftijd en de mogelijkheid van herroeping te ontkomen. Aansluiting zou gezocht kunnen worden bij de dadelijke uitvoerbaarheid van voorwaarden en toezicht in het kader van de voorwaardelijke veroordeling (artikel 14e Sr). Daarvoor pleit ook dat de regelingen van de voorwaardelijke veroordeling en de v.i. ook in andere opzichten sterk op elkaar zijn afgestemd.

²²² Zie voor een zeer kritische bespreking van dit voorstel: Vegter 2018.

²²³ Flight, Nauta & Terpstra 2011.

Wij vragen bijzondere aandacht voor de afstemming van de v.i. op de detentiefasering. Zowel de v.i. als de detentiefasering strekken ertoe de terugkeer van de veroordeelde in de samenleving, (mede) met het oog op de bescherming van de samenleving tegen recidive, te bevorderen. Daarbij ligt het in de rede de beide penitentiaire instrumenten zoveel mogelijk op elkaar te doen aansluiten en in elk geval te voorkomen dat beide elkaar doorkruisen. In dat verband pleiten wij ervoor te voorkomen dat de instrumenten ten behoeve van detentiefasering onverkort van toepassing zijn op een veroordeelde wiens v.i. is herroepen. In de huidige regeling kan het voorkomen dat een veroordeelde die zich tijdens de proeftijd heeft misdragen en wiens v.i. is herroepen, kort na zijn terugkeer in detentie voor verlof in aanmerking komt. Dat is met het oog op de geloofwaardigheid van de v.i., mede in het licht van de belangen van slachtoffers, ongelukkig te noemen. Omgekeerd is het wenselijk te voorkomen dat in het kader van het penitentiair programma opgebouwde en verdiende vrijheden weer zouden moeten worden teruggedraaid nadat v.i. plaatsvindt, bijvoorbeeld ten aanzien van elektronisch toezicht. Ook ten aanzien van het moment en de wijze waarop initiatieven tot behandeling van de gedetineerde worden genomen, zouden het penitentiair programma en de v.i. in de praktijk beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Voorts achten wij de uitsluiting van de toepassing van v.i. ten aanzien van gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraffen (artikel 15, derde lid, onder a, Sr) weinig gelukkig. Die uitsluiting leidt tot de merkwaardige consequentie dat een veroordeelde met een gedeeltelijk voorwaardelijke straf slechter af kan zijn dan een veroordeelde met een onvoorwaardelijke straf van dezelfde duur. Ook met het oog op re-integratie en het voorkomen van speciale preventie valt niet in te zien waarom deze groep veroordeelden van de toepassing van v.i. zou moeten worden uitgesloten. Aangezien uit het onderzoek ook geen tegenargumenten voor deze uitbreiding naar voren komen, achten wij aanbevelenswaardig dat de onderlinge verhouding tussen de gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf en de v.i. nader wordt bezien.

Ten aanzien van de verdeling van verantwoordelijkheden en de samenwerking binnen de 'keten' geldt het volgende. Het OM heeft in de wettelijke regeling een spilfunctie gekregen. Daaraan heeft het OM invulling gegeven door een gespecialiseerde instantie, de CVv.i., op te richten en te belasten met de kerntaken in het kader van de v.i. Uit het onderzoek komt naar voren dat de CVv.i. deze centrale, regievoerende rol in nauwe afstemming en samenwerking uitvoert met de andere, bij de v.i.-praktijk betrokken instanties. De rechterlijke taakuitoefening ter zake van v.i. is niet op een vergelijkbare manier als bij het OM gecentraliseerd. Dat betekent dat de afzonderlijke rechtbanken in minder ruime mate ervaring

opdoen met de regeling van de v.i. Over de vraag of zulks problematisch is, wordt in de praktijk verschillend gedacht. In het algemeen lijkt evenwel consensus te bestaan over de noodzaak van voldoende expertise en specialisme bij alle bij de v.i. betrokken instanties, teneinde zo effectief mogelijk maatwerk te kunnen leveren. Dit zou ook moeten gelden voor de zittende magistratuur. Het aspect van de organisatiestructuur van de zittende magistratuur staat niet op zichzelf, maar raakt aan een ruimere discussie over de positie van de rechter in het kader van de tenuitvoerlegging van sancties. Ook bij de tenuitvoerlegging van andere sancties moet immers een afweging worden gemaakt of er aanleiding is de beslissingsbevoegdheid te beleggen bij een gespecialiseerde instantie. De beantwoording van deze vraag verdient dan ook een breder fundament dan het onderzoeksbestek toelaat. Wel geven wij in overweging bij een eventuele wetswijziging op het gebied van de v.i. specifieke aandacht te besteden aan de wettelijke competentieverdeling. Daarbij zal ook de vraag moeten worden betrokken of de rechter die op een vordering tot herroeping beslist de mogelijkheid moet krijgen voorwaarden te wijzigen of alsnog een voorwaarde te stellen. Een dergelijke bevoegdheid past minder goed bij de centrale positie van het OM bij het stellen van voorwaarden, maar zou de rechter wel beter in staat stellen maatwerk te leveren. En dat is uiteindelijk waarnaar bij de toepassing van v.i., met het oog op het vergroten van de maatschappelijke veiligheid, wordt gestreefd.

6.3 AANBEVELINGEN

Zoals uit het voorgaande blijkt, vloeien uit dit onderzoek de volgende aanbevelingen voort.

1. Onderzoek de mogelijkheid van een wettelijke voorziening voor het stellen van voorwaarden aan de invrijheidstelling van een veroordeelde in de situatie dat de (fictieve) v.i.-datum wordt bereikt op een moment waarop het vonnis of arrest waarbij de straf is opgelegd nog niet onherroepelijk is. Hierbij zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de dadelijke uitvoerbaarheid van voorwaarden en toezicht in het kader van de voorwaardelijke veroordeling.
2. Betrek bij een eventuele wetswijziging de relatie van de v.i. tot de detentiefasering. Voorkom daarbij dat de instrumenten ten behoeve van detentiefasering onverkort van toepassing zijn op een veroordeelde wiens v.i. (kortstondig) is herroepen en tevens dat verworvenheden die in het kader van het penitentiair programma zijn opgebouwd en verdiend,

tijdens de v.i. zonder goede grond worden teruggedraaid. Een nauwe samenwerking tussen de verantwoordelijke instanties dient te worden bevorderd teneinde de overgang van detentiefasering naar v.i. zoveel mogelijk te benutten ter bevordering van speciale preventie en re-integratie.

3. Heroverweeg de wettelijke uitsluiting van de toepassing van de v.i. ten aanzien van gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraffen, zoals thans geldt op grond van artikel 15, derde lid, onder a, Sr, en bezie bij een eventuele wetswijziging beide modaliteiten in hun onderlinge verhouding.
4. Bezie in het kader van een eventuele wetswijziging de wettelijke competentieverdeling bij de v.i. nader, met in het bijzonder aandacht voor de zittende magistratuur.

De aanbevelingen doen niet af aan een positieve beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Het onderzoek leidt tot de slotsom dat het wettelijk stelsel en de praktijk ten aanzien van de uitvoering van de v.i. naar de kern genomen adequaat zijn ingericht met het oog op de gedragsbeïnvloeding van veroordeelden ten behoeve van hun re-integratie en speciale preventie. Van een automatische toepassing van de v.i. is in de praktijk geenszins sprake.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

LITERATUUR

J.P. Balkema, 'Van voorwaardelijk naar vervroegd, de afbouw van een instituut', *NJB* 1985.

J. uit Beijerse, 'Vrijheidsbenemende sancties: achtergrond, uitgangspunten en ontwikkelingen', in: J.R. Blad (red.), *Strafrechtelijke Rechtshandhaving. Aspecten en actoren voor het academisch onderwijs belicht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008, p. 277-307.

F.W. Bleichrodt, *Onder Voorwaarde. Een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten* (diss.), Deventer: Goud Quint 1996.

F.W. Bleichrodt, De voorwaardelijke invrijheidstelling in ere hersteld, *DD* 2006/78.

M. Boone, A. Beijer, S. Franken e.a., *De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk door de rechter?*, Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen 2009.

P. Breukink, 'Op eieren lopen en goed rekenen. Voorwaardelijke invrijheidstelling per 1 juli 2008', *Advocatenblad* 2008/14.

Commissie Vrijheidsbeperking, *De voorwaardelijke veroordeling en haar samenhang met de taakstraf, de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling*, 2003.

H.M.W. Daamen, 'Van VI naar VI: strafverzwaring na cassatie?', *NJB* 2009/1010.

Dienst Justitiële Inrichtingen, *DJI in getal 2012 – 2016. De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*, Den Haag, 2017.

S. Flight, O. Nauta & J. Terpstra, *Voorwaardelijk vrij. Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag: WODC 2011.

C.H. Heijink & J. Hoekman, 'Voorwaardelijke invrijheidstelling: één been in de cel, één been in de samenleving', *Strafblad* 2017/3.

H.L. Kaal, M.M.J. van Ooyen-Houben, S. Ganpat en E. Wits, *Een complex probleem: passende zorg voor verslaafde justitiabelen met co-morbide psychiatrische problematiek en een lichte verstandelijke handicap*, 2009.

P.W. van der Kruijs, 'De voorwaardelijke invrijheidstelling in de praktijk', *Sancties* 2014/42.

P.W. van der Kruijs, 'Hoe zeker weten we dat hij het niet nog een keer doet?', *Strafblad* 2014/32.

J.A.W. Lensing, 'Het wetsvoorstel voorwaardelijke invrijheidstelling', *Sancties* 2006/5.

K. L. Lünemann e.a., *Ruim Baan voor betekenisvol reclasseren: van systeemgestuurd naar inhoudgestuurd*, Hogeschool Utrecht en Verwey-Jonker instituut, Utrecht augustus 2017.

S. Meijer, *Openbaar Ministerie en tenuitvoerlegging* (diss. Tilburg), Nijmegen/Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2012.

P.A.M. Mevis, J.S. Nan & S. Struijk, 'Kort geding en strafrecht: huidige en toekomstige plaatsbepaling', in: R.J.N. Schössels (red.), *De burgerlijke recht in het publiekrecht*. Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Ministerie van Justitie, *Sancties in perspectief. Beleidsnota inzake de heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen bij volwassenen*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Preventie Jeugd en Sancties, Directie Wetgeving 2000.

B.W. Mulder & S.L.J. Jansen, 'De herziening van de regeling voorwaardelijke invrijheidstelling. Over het na de wedstrijd wijzigen van de spelregels en de voorzienbaarheid van regeerakkoorden', *NJB* 2018/1.

J.F. Nijboer, 'De vervroegde invrijheidstelling heroverwogen', *RM Themis* 2005.

A. Norenburg & M. Dikkerboom, 'Vaak langere strafduur', *Advocatenblad* 2008/14.

M. Nooteboom, 'Nieuwe wet bindt vervroegde vrijlating aan voorwaarden', *Advocatenblad* 2008/10.

J. Reidneid, 'Voorwaarden aan vrijheid. Bespiegelingen vanuit OM-perspectief', *Sancties* 2014/49.

T. de Roos, 'Kroniek van het straf(proces)recht', *NJB* 2008/1732.

A.C.M. Schrama, 'De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling: v.i., tenzij...', *Sancties* 2012/30.

A.C.M. Schrama, 'Ernstige bezwaren als grondslag voor uitstel of afstel van de v.i. — een verkenning van de jurisprudentie naar aanleiding van de zaak Samir A.', *TPWS* 2013/2.

P. Schuyt, 'De voorwaardelijke invrijheidstelling en de calculerende rechter', *Proces* 2010/89.

H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht. Volledige verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen, enz. Eerste deel*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1881.

J. Spijkerman, 'De nieuwe regeling voorwaardelijke invrijheidstelling', *NJB* 2008/1744.

S. Struijk, 'Een schets van het actuele belang van het kort geding inzake de strafexecutie', *Sancties* 2015/6.

S. Struijk & P.A.M. Mevis, 'Legal Constraints on the Indeterminate Control of 'Dangerous' Sex Offenders in the Community: The Dutch Perspective', *Erasmus Law Review* 2016/2.

J.T.J. Struyker Boudier, 'Nieuwe regeling van vervroegde invrijheidstelling: invrijheidstelling onder voorwaarden', *AA* 2008/6.

J.T.J. Struyker Boudier, 'Wijziging van de regelingen van voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling', *AA* 2012/6.

Th. W. van Veen, 'De voorwaardelijke invrijheidstelling, in de rechtspraak van het hof te Arnhem', *RM Themis* 1979.

P. Vegter e.a., Rapport van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, *Voorwaarden voor een veilige terugkeer*, 2002.

P.C. Vegter, 'Voorwaardelijk in vrijheid met vertrouwen in de toekomst?', *Sancties* 2018/4.

VVD, CDA, D66 & ChristenUnie, Regeerakkoord 2017-2012, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017.

W. Welten, 'De levenslange gevangenisstraf, gratie en voorwaardelijke invrijheidstelling in rechtsvergelijkend perspectief', *Proces* 2012/91.

M.J.F. van der Wolf & S. Struijk, '(Levens)lang toezicht als zelfstandige maatregel: wordt nu echt de Rubicon overgestoken?', *Sancties* 2014/50.

WETGEVING

Wet van 26 november 1986, houdende herziening van de regeling betreffende de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling (*Stb.* 1986, 593), en in werking getreden op 1 januari 1987 (*Stb.* 1986, 594) (kamerstukken 18764).

Wet van 4 februari 1994, Wijzigingswet Wetboek van Strafrecht (onttrekking aan de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming) (*Stb.* 1994, 82), en in werking getreden op 18 februari 1994 (*Stb.* 1994, 82) (kamerstukken 23082).

Wet tot wijziging van 26 mei 2005 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg (*Stb.* 2005, 280), en in werking getreden op 1 januari 2006 (*Stb.* 2005, 569) (kamerstukken 29519).

Wet van 6 december 2007 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling (*Stb.* 2007, 500), en in werking getreden op 1 juli 2008 (*Stb.* 2008, 194) (kamerstukken 30513).

Wet van 17 november 2011, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (*Stb.* 2011, 545), en in werking getreden op 1 april 2012 (*Stb.* 2011, 615) (kamerstukken 32319).

Wet van 25 november 2015 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking) (*Stb.* 2015, 460), en in werking getreden op 1 januari 2018 (*Stb.* 2016, 493) (kamerstukken 33816).

Wet van 22 februari 2017, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen) (*Stb.* 2017, 82), en in werking getreden op 1 januari 2018 (*Stb.* 2017, 496) (kamerstukken 34090).

Wet van 8 maart 2017, houdende implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (*PbEU* 2012, L 315) (*Stb.* 2017, 90), en in werking getreden op 1 april 2017 (*Stb.* 2017, 138) (kamerstukken 34090).

Wet van 24 januari 2018 tot vaststelling van een Wet forensische zorg en daarmee verband houdende wijzigingen in diverse andere wetten (Wet forensische zorg) (*Stb.* 2018, 38) (kamerstukken 32399).

Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie, COM (2004) 334 van 30 april 2004.

AANWIJZINGEN EN UITVOERINGSBESLUITEN

Aanwijzing executie-indicator en formulier risicoprofiel van 23 december 2010, *Stcrt.* 2010, 20826.

Besluit van 12 juni 2008, houdende regels inzake de beslissing over de voorwaarden en het uit te oefenen toezicht bij voorwaardelijke invrijheidstelling (Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling) (*Stb.* 2008, 218); laatstelijk gewijzigd op 14 december 2011 en in werking getreden op 1 april 2012 (*Stb.* 2012, 5).

Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 10 februari 2014 houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met de invoering van promoveren en degraderen van gedetineerden, *Stcrt.* 2014, nr. 4617.

Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling van 23 december 2016, *Stcrt.* 2016, nr. 68521.

JURISPRUDENTIE

Hoge Raad der Nederlanden

HR 26 november 1968, ECLI:NL:HR:1968:AB6079, *NJ* 1970/123, m.nt. Ch.J. Enschedé
HR 25 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF0836, *NJ* 2009/320, m.nt. N. Keijzer
HR 9 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2647
HR 19 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2392, *NJ* 2017/389
HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:645, *NJ* 2017/208, m.nt. T.M. Schalken

Gerechtshoven

Hof Den Haag 14 oktober 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3259
Hof Amsterdam 30 maart 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:1129
Hof Arnhem-Leeuwarden 14 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3203

Rechtbanken

Rb. Amsterdam 15 april 2003, ECLI:NL:RBAMS:2003:AF7291
Rb. Den Haag 30 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:9411
Rb. Den Haag 6 oktober 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:12142
Rb. Noord-Holland 5 maart 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:2482
Rb. Den Haag 2 november 2015, ECLI:NL:RBDHA:2016:12456
Rb. Den Haag 17 november 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:13659
Rb. Gelderland 19 januari 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:192
Rb. Midden-Nederland 21 januari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:368
Rb. Oost-Brabant 22 januari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:229
Rb. Den Haag 26 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:1107
Rb. Noord-Nederland 29 januari 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:2293
Rb. Oost-Brabant 9 februari 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:483
Rb. Den Haag 12 februari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6452
Rb. Rotterdam 16 februari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10408
Rb. Overijssel 23 februari 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:604
Rb. Rotterdam 9 maart 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1784, *NJFS* 2016/96
Rb. Midden-Nederland 14 maart 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:1298
Rb. Noord-Holland 15 april 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:1819
Rb. Oost-Brabant 18 mei 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:2531
Rb. Den Haag 10 juni 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:8281
Rb. Noord-Holland 13 juni 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:5945
Rb. Overijssel 21 juni 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:2222
Rb. Amsterdam 1 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4073
Rb. Noord-Nederland 5 juli 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:3157
Rb. Limburg 8 juli 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:5893
Rb. Midden-Nederland 8 juli 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:3793
Rb. Amsterdam 12 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4308
Rb. Amsterdam 13 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4308
Rb. Amsterdam 13 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4313
Rb. Zeeland-West-Brabant 14 juli 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:4214
Rb. Den Haag 19 juli 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:8205
Rb. Den Haag 29 juli 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11212
Rb. Rotterdam 11 augustus 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:6618
Rb. Midden-Nederland 12 augustus 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:7617
Rb. Den Haag 6 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12052
Rb. Noord-Holland 6 september 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:7574
Rb. Den Haag 12 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10991

- Rb. Oost-Brabant 28 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5952
Rb. Noord-Holland 9 januari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000155-55, parketnr: 23-005223-12
Rb. Noord-Holland 12 januari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000139-13, parketnr: 15-700042-11
Rb. Overijssel 18 januari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000194-35, parketnr: 08-951496-13 (21-003406-14).
Rb. Amsterdam 23 januari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000424-13, parketnr: 13-524191-05 (23-004433-10).
Rb. Rotterdam 23 januari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000532-37, parketnr: 10-680872-14
Rb. Limburg 23 januari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000572-44, parketnr: 03-059792-15.
Rb. Zeeland-West-Brabant 2 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000656-44, parketnr: 02-811518-11
Rb. Overijssel 6 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000 1 13-42, parketnrs: 21-002021-12 en 18-630673-10
Rb. Rotterdam 9 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000565-37, parketnr: 10-691045-15
Rb. Limburg 13 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000414-24, parketnr: 03-700005-14
Rb. Limburg 13 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000465-24, parketnr: 03-700410-15
Rb. Noord-Holland 13 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000300-20, parketnr: 15-820559-14
Rb. Gelderland 19 februari 2018, v.i.-zaaknr: 99-000660-21, parketnr: 05-880596-16

BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVRAGEN

Kwantitatief deel

I.1. De omvang van de v.i.-populatie in relatie tot het totaal aantal gedetineerden

I.1.1. Wat is de omvang van de totale v.i.-populatie die de CVv.i. op een peildatum in 2017 in behandeling heeft?

I.1.2. Hoeveel gedetineerden komen jaarlijks in aanmerking voor de vi (per bronjaar en cumulatief, 2012-2016)? Is sprake van een toe- of afname in de afgelopen vijf jaar?

I.1.3. Hoe verhoudt het aantal v.i.-gestelden zich tot het totaal aantal gedetineerden dat in aanmerking komt voor v.i.? Is die verhouding de laatste vijf jaar veranderd, en zo ja hoe?

I.2. Het aantal gevallen van uitstel of afstel van de v.i.

I.2.1. Hoe vaak wordt geadviseerd de v.i. uit te stellen of deze achterwege te laten?

I.2.2. Hoe vaak wordt een vordering tot uitstel of het achterwege blijven van de vi ingediend?

I.2.3. Hoe vaak wordt een vordering tot uitstel of het achterwege blijven van de vi door de rechter toegewezen, deels toegewezen, afgewezen of niet ontvankelijk verklaard?

I.3. Het aantal gevallen van toekenning van de v.i.

I.3.1. In hoeveel gevallen wordt ondanks negatief advies toch v.i. toegekend?

I.3.2. Hoe vaak worden bijzondere voorwaarden aan v.i.-gestelden gesteld en zo ja, welke?

I.4. Het aantal herroepingen van de v.i

I.4.1. Hoe vaak worden algemene en/of bijzondere voorwaarden overtreden (uitgesplitst naar zaken waarin alleen een algemene voorwaarde is opgelegd en zaken waarin ook bijzondere voorwaarden zijn gesteld)?

I.4.2. Hoe vaak wordt geadviseerd te schorsen en/of te herroepen?

I.4.3. Hoe vaak wordt een vordering tot schorsing en/of herroeping ingediend?

I.4.4. Hoe vaak wordt de vordering tot herroeping door de rechter toegewezen, deels toegewezen, afgewezen of niet ontvankelijk verklaard?

Kwalitatief deel

II.1. Wat is het wettelijke toepassingsbereik van v.i. en wat zijn de doelstellingen van de regeling v.i.?

II.2. Hoe sluiten de verschillende fasen van de gevangenisstraf (voorlopige hechtenis, penitentiair programma en v.i.) inhoudelijk op elkaar aan?

II.3. Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bij het v.i.-proces betrokken organisaties (politie, OM, RM, DJI, CJIB, Reclassering, politie en JustID)?

II.4. Advisering, vordering, verlening, schorsing/herroeping en maatwerk

- *Is het toekennen van v.i. individueel maatwerk of wordt v.i. automatisch verleend?*
- *Hoe komen de adviserende partijen tot een inhoudelijk advies over het al dan niet verlenen van v.i. en het stellen van bijzondere voorwaarden? Hoe wordt het gedrag van de veroordeelde tijdens een gevangenisstraf meegewogen bij advisering en verlening van v.i.?*
- *Op welke wijze geeft het OM invulling aan zijn taken in relatie tot de uitgebrachte adviezen? Heeft het OM hiervoor criteria ontwikkeld?*
- *Hoe interveniëren Reclassering en/of het OM na de constatering dat een v.i.gestelde een voorwaarde niet naleeft?*
- *Als de rechter niet overgaat tot schorsing/herroeping wat zijn hiervoor de redenen? Kan daarbij een verschil worden gezien tussen schending van de algemene of een bijzondere voorwaarde?*

BIJLAGE 2 OVERZICHT TABELLEN

Tabel 1	Ontvangen adviezen
Tabel 2	Uitgebrachte adviezen Reclassering
Tabel 3	Aangemelde en gestarte v.i.-zaken
Tabel 4	Totale v.i.-populatie
Tabel 5	Gemiddelde duur proeftijd bijzondere voorwaarden
Tabel 6	Inhoud adviezen Reclassering
Tabel 7	Adviezen DJI
Tabel 8	Vorderingen uitstel en achterwege blijven van de v.i.
Tabel 9	Beoordeling vorderingen uitstel van de v.i.
Tabel 10	Beoordeling vorderingen achterwege blijven van de v.i.
Tabel 11	Door de Reclassering geadviseerde bijzondere voorwaarden
Tabel 12	Aandeel v.i. met bijzondere voorwaarden
Tabel 13	Door het OM gestelde bijzondere voorwaarden
Tabel 14	Overtreding algemene voorwaarden na aanvang van de v.i.
Tabel 15	Overtreding bijzondere voorwaarden in lopende v.i.-toezichten
Tabel 16	Aandeel advies herroeping van de v.i.
Tabel 17	Vorderingen herroeping van de v.i.
Tabel 18	Beoordeling vorderingen herroeping algemene voorwaarden
Tabel 19	Beoordeling vorderingen herroeping bijzondere voorwaarden
Tabel 20	Beoordeling vorderingen achterwege blijven, uitstel en herroeping van de v.i.
Tabel 21	Vorderingen schorsing van de v.i.
Tabel 22	Beoordeling vorderingen schorsing van de v.i.

BIJLAGE 3 VRAGENLIJSTEN INTERVIEWS

Algemene introductie (ter informatie vooraf):



Beste,

Dit interview vormt onderdeel van het landelijk onderzoek naar de inrichting van het vi-stelsel en de uitvoeringspraktijk, in relatie tot de beoogde doelen van speciale preventie en re-integratie. Doel van dit onderzoek is 'het verkrijgen van antwoord op de vraag of het wettelijke stelsel en de praktijk omtrent de v.i.-uitvoering afdoende adequaat zijn ingericht om met voorwaarden gedrag van justitiabelen te beïnvloeden ten behoeve van de re-integratie en het voorkomen van delicten'. Meer concreet wordt onderzocht in hoeverre er sprake is van maatwerk in de vi-uitvoeringspraktijk, hoe de ketenpartners invulling geven aan hun taken en bevoegdheden en op welke wijze zij daarin samenwerken.

Het interview duurt ongeveer een uur. Uw antwoorden zullen anoniem worden verwerkt en niet naar uw persoon te herleiden zijn. Vindt u het goed als ik het interview opneem met een voice-recorder zodat we het achteraf zo secuur mogelijk kunnen uitwerken? De opname zal vertrouwelijk worden behandeld en zal veilig worden opgeslagen bij de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar de onderzoekers werken. De opnames worden niet aan derden verstrekt, met uitzondering van de opdrachtgever, in het geval van een wetenschappelijke zorgvuldigheidscontrole.

Vragenlijst – interviews OM/CVvi

Ad 1. De verlening van de v.i.

- Wat is uw rol bij de verlening van de v.i.?
- Hoe verloopt daarbij de samenwerking met de andere ketenpartners? (DJI en Reclassering)
- Hoe wordt bepaald of er bijzondere voorwaarden worden gesteld en zo ja, welke?
- Waaruit blijkt dat er sprake is van maatwerk bij de verlening van de v.i.?

Ad 2. Uitstel of achterwege blijven

- Wat is uw rol bij de vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i.?
- Wat bepaalt de keuze voor uitstel dan wel achterwege blijven? Kunt u een voorbeeld geven van een grensgeval? (zelf vb langdurige onttrekking aandragen)
- Waaruit blijkt dat er sprake is van maatwerk bij de vordering tot uitstel of achterwege blijven van de v.i.?
- Hoe wordt bij een vordering tot uitstel het aantal dagen bepaald en welk doel moet daarmee worden gediend?

Ad 3. Het v.i.-toezicht

- Wat is uw rol tijdens het v.i.-toezicht?
- Hoe verloopt daarbij de samenwerking met de Reclassering. Is die reactief of ook pro-actief?
- Hoe dient het v.i.-toezicht de doelen van speciale preventie en re-integratie en in hoeverre is daarbij de tijdsduur van het toezicht van belang?
- Waaruit blijkt dat er sprake is van maatwerk tijdens dit toezicht?

Ad 4. Schorsing en herroeping van de v.i.

- Wat is uw rol bij de vordering tot schorsing en/of herroeping van de v.i.?
- Wat bepaalt de keuze voor een voorafgaande schorsing? Kunt u een voorbeeld geven van een grensgeval?
- Hoe wordt daarbij samengewerkt met de andere ketenpartners (Reclassering)?
- Waaruit blijkt dat er sprake is van maatwerk bij de vordering tot schorsing en/of herroeping van de v.i.?

Slotvragen:

- Zijn naar uw mening aanscherpingen van het v.i.-stelsel of de v.i.-uitvoeringspraktijk wenselijk of noodzakelijk en zo ja, welke?
- In hoeverre ziet u risico's op (bijvoorbeeld) calculerend gedrag bij de veroordeelden op het moment dat conform het regeerakkoord de vi terug wordt gebracht tot twee jaar?
- Zijn naar uw mening hiermee alle belangrijke aspecten van het vi-stelsel en de vi-uitvoeringspraktijk besproken of mist u nog relevante aspecten?

Vragenlijst – interviews Reclassering

Ad 1. De verlening van de v.i.

- Wat is uw rol bij de advisering over de verlening van de v.i.?
- Hoe wordt bepaald of en welke bijzondere voorwaarden worden geadviseerd en of voorwaarden worden versterkt met elektronische controle?
- Wordt het advies toegestuurd aan het OM of ook persoonlijk toegelicht?
- Waaruit blijkt dat er sprake is van maatwerk bij de advisering over de verlening van de v.i.?

Ad 2. Uitstel of achterwege blijven van de v.i.

- Wat zijn de voornaamste gronden voor een advies tot uitstel of achterwege blijven van de v.i.?
- In hoeverre is daarover contact met de PI waar de betrokkene zich bevindt?
- Kunt u een voorbeeld noemen van een grensgeval tussen een positief en negatief advies?
- Waaruit blijkt dat er sprake is van maatwerk bij het advies over uitstel of achterwege blijven van de v.i.?
- Wordt in individuele zaken bijgehouden of een advies wordt opgevolgd door het OM en zo niet, wat daarvan de redenen zijn?

Ad 3. Het v.i.-toezicht

- Wat is uw rol tijdens het v.i.-toezicht?
- In hoeverre en op welke basis houdt u bij het toezicht overleg met het OM?
- Hoe dient het v.i.-toezicht de doelen van speciale preventie en re-integratie en in hoeverre is daarbij de tijdsduur van het toezicht van belang?
- Waaruit blijkt dat er sprake is van maatwerk tijdens dit toezicht?

Ad 4. Schorsing en herroeping van de v.i.

- Wat is uw rol bij de advisering over de schorsing en/of herroeping van de v.i.?
- In wat voor zaken wordt geadviseerd om voorafgaand aan de herroeping te schorsen?
- Waaruit blijkt dat er sprake is van maatwerk bij het advies over de schorsing en herroeping?
- Wordt in individuele zaken bijgehouden of een advies wordt opgevolgd door het OM en zo niet, wat daarvan de redenen zijn?

Slotvragen:

- Zijn naar uw mening aanscherpingen van het v.i.-stelsel of de v.i.-uitvoeringspraktijk wenselijk of noodzakelijk en zo ja, welke?
- In hoeverre ziet u risico's op (bijvoorbeeld) calculerend gedrag bij de veroordeelden op het moment dat conform het regeerakkoord de vi terug wordt gebracht tot twee jaar?

- Zijn naar uw mening hiermee alle belangrijke aspecten van het vi-stelsel en de vi-uitvoeringspraktijk besproken of mist u nog relevante aspecten?

Vragenlijst – interviews DJI

Ad 1. De verlening van de v.i.

- Wat is uw rol bij de advisering over de verlening van de v.i.?
- Wie stelt het advies op, op basis van welke gegevens? Indien via het MDO, wie neemt daaraan deel? Ligt de eindverantwoordelijkheid altijd bij de directeur?
- Wordt het advies toegestuurd aan het OM of ook persoonlijk toegelicht?
- Waaruit blijkt dat er sprake is van maatwerk bij de advisering over de verlening van de v.i.?

Ad 2. Uitstel of achterwege blijven van de v.i.

- Wat zijn de voornaamste gronden voor een advies tot uitstel of achterwege blijven van de v.i.?
- In hoeverre is daarover contact met de Reclassering?
- Kunt u een voorbeeld noemen van een grensgeval tussen een positief en negatief advies?
- Speelt de praktijk van promoveren en degraderen daarbij een rol?

Ad 3. Het v.i.-toezicht

Is er een taak weggelegd voor de PI waar de v.i.-gestelde verbleef tijdens het toezicht, of is dat volledig aan het zicht van het gevangeniswezen onttrokken?

Ad 4. Schorsing en herroeping van de v.i.

- In hoeverre is er een taak weggelegd voor DJI inzake de (beslissing tot) schorsing en herroeping van de vi?
- Geldt er na een beslissing tot schorsing of herroeping specifiek beleid met betrekking tot de (her)plaatsing van betrokkene in een penitentiaire inrichting?

Slotvragen:

- Zijn naar uw mening aanscherpingen van het v.i.-stelsel of de v.i.-uitvoeringspraktijk wenselijk of noodzakelijk en zo ja, welke?
- In hoeverre ziet u risico's op (bijvoorbeeld) calculerend gedrag bij de veroordeelden op het moment dat conform het regeerakkoord de vi terug wordt gebracht tot twee jaar?
- Zijn naar uw mening hiermee alle belangrijke aspecten van het vi-stelsel en de vi-uitvoeringspraktijk besproken of mist u nog relevante aspecten?

Vragenlijst – interviews ZM

Ad 1. De verlening van de v.i.

- Wat is uw rol bij de verlening van de v.i.?
- Laat u zich weleens leiden door het feit dat de veroordeelde geen recht meer heeft op v.i. als een deels voorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd, zo ja, hoe?
- Kiest u er andersom juist weleens voor om een deel voorwaardelijk op te leggen om ervoor te zorgen dat bij vrijlating bijzondere voorwaarden worden gesteld en zo ja, kunt u daarvan een voorbeeld geven?
- Houdt u er bij het opleggen van een gevangenisstraf van 15 jaar rekening mee dat na 10 jaar v.i. zal volgen? Zo ja, is dat anders als de v.i.-termijn wordt beperkt tot twee jaar?

Ad 2. Uitstel of achterwege blijven

- Wat zijn de voornaamste gronden voor uitstel of achterwege blijven van de v.i.?
- Wat is het verschil tussen beide en kunt u een voorbeeld geven van een grensgeval? (zelf vb langdurige onttrekking aandragen, openstaande of nieuwe veroordeling)
- Geeft de wettelijke regeling op dit punt voldoende richtlijnen of zijn er verbeterpunten?
- Hoe wordt bij een vordering tot uitstel het aantal dagen bepaald en welk doel moet daarmee worden gediend?

Ad 3. Het v.i.-toezicht

- Denkt u op basis van uw ervaring met de behandelingen van vordering tot herroeping dat er sprake van maatwerk tijdens het v.i.-toezicht?

Ad 4. Schorsing en herroeping van de v.i.

- Wat is uw rol bij de vordering tot schorsing (R-C)/herroeping van de v.i.?
- Wat zijn de voornaamste gronden voor herroeping van de v.i.?
- Als schorsing volgt op het overtreden van bijzondere voorwaarden, om wat voor bijzondere voorwaarden gaat het dan meestal? (R-C)
- Op welke wijze verschilt de beoordeling van de vordering herroeping i.v.m. het overtreden van de algemene voorwaarde van die van het overtreden van een bijzondere voorwaarde?
- Op welke wijze verschilt de beoordeling van een vordering herroeping van de v.i. van een vordering tenuitvoerlegging na voorwaardelijke veroordeling?

Slotvragen:

- Zijn naar uw mening aanscherpingen van het v.i.-stelsel of de v.i.-uitvoeringspraktijk wenselijk of noodzakelijk en zo ja, welke?
- In hoeverre ziet u risico's op (bijvoorbeeld) calculerend gedrag bij de veroordeelden op het moment dat conform het regeerakkoord de vi terug wordt gebracht tot twee jaar?

- Zijn naar uw mening hiermee alle belangrijke aspecten van het vi-stelsel en de vi-uitvoeringspraktijk besproken of mist u nog relevante aspecten?

BIJLAGE 4 RESPONDENTEN

Openbaar Ministerie, CVv.i.

- Advocaat-generaal ressortspakket Arnhem-Leeuwarden. Hoofd CVv.i.
- Advocaat-generaal ressortspakket Arnhem-Leeuwarden, CVv.i.
- Advocaat-generaal ressortspakket Arnhem-Leeuwarden, CVv.i.
- Parketsecretaris ressortspakket Arnhem-Leeuwarden, CVv.i.
- Beleidssecretaris ressortspakket Arnhem-Leeuwarden, CVv.i.

DJI

- Selectiefunctionaris bij DJI
- Adviseur divisie gevangeniswezen en vreemdelingenbewaring bij DJI
- Vestigingsdirecteur van een PI
- Casemanager van een PI
- Plaatsvervangend hoofd detentie en re-integratie van een PI

Reclassering

- Beleidsmedewerker en informatiemanager Reclassering Leger des Heils
- Beleidsmedewerker Reclassering Nederland
- Plaatsvervangend regiodirecteur Reclassering Nederland
- Productmanager toezicht Reclassering Nederland
- Toezichthouder en adviseur Reclassering Nederland
- Toezichthouder, aanpak overvallers Veiligheidshuis Reclassering Nederland
- Adviseur, aanpak overvallers Veiligheidshuis Reclassering Nederland

Zittende magistratuur

- Strafrechter Rechtbank Amsterdam
- Strafrechter Rechtbank Noord-Holland
- Rechter-commissaris Rechtbank Amsterdam

Advocatuur

- Strafrechtadvocaat

CJIB

- Juridisch beleidsadviseur afdeling strategie en beleid CJIB
- Business consultant/product coördinator voor vrijheidsbenemende sancties stafafdeling AICE CJIB

BIJLAGE 5 BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Voorzitter

drs. A. Lutjens Ministerie van Justitie en Veiligheid

Leden

mr. drs. J. van Gennip	Reclassering
mr. H.M.P. Hillenaar	Openbaar Ministerie
mr. drs. J. Hoekman	Openbaar Ministerie
mr. M. Jeurens	Ministerie van Justitie en Veiligheid
mr. S. Jongeling	Rechtspraak
MSc. E.A.J. van Pul	Ministerie van Justitie en Veiligheid
mr. drs. M. Schippers	Dienst Justitiële Inrichtingen
mr. drs. T. Sietzema-Cops	Centraal Justitieel Incassobureau
prof. mr. dr. J.B.H.M. Simmelink	Openbaar Ministerie
mr. drs. J.T.J. Struyker Boudier	Ministerie van Justitie en Veiligheid, directie wetgeving
mr. M. Suijkerbuijk	Reclassering