



**Nederlandse  
Vereniging voor  
Rechtspraak**

De Minister voor Rechtsbescherming  
drs. S. Dekker  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

**Datum**  
5 juli 2018

**Uw kenmerk**  
2254685

**Contactpersoon**

**Onderwerp**

Advies over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 1 mei 2018 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) om advies gevraagd over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR.

**Strekking concept-wetsvoorstel**

Het conceptwetsvoorstel strekt, blijkens de memorie van toelichting, tot wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: VI) in de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'.

In de eerste plaats wordt de reeds ingezette persoonsgerichte aanpak, waarbij meer nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag, van een wettelijke basis voorzien. Het automatisch toegekende algemene en regime-gebonden verlov wordt vervangen door een verlofsysteem waarbij per gedetineerde wordt bekeken voor welke verlovsoorten hij in aanmerking komt en waarbij verlov steeds uitdrukkelijk is verbonden aan een re-integratiedoel. Dit past bij de ingezette persoonsgerichte aanpak. Re-integratieverlov kan alleen worden toegekend in de laatste fase voorafgaand aan de eventuele deelname aan een penitentiair programma of (voorwaardelijke) invrijheidstelling.

In de tweede plaats worden voorstellen gedaan tot wijziging van het stelsel van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Veroordeelden zullen niet meer van rechtswege in aanmerking komen om voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. In plaats daarvan zal

per individuele gedetineerde een beslissing worden genomen over diens voorwaardelijke invrijheidstelling. Het openbaar ministerie neemt – mede op basis van adviezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) en de reclassering en op grond van informatie van slachtoffers – de beslissing over het verlenen van VI, de daarbij op te leggen voorwaarden en, zo nodig, de herroeping van de VI. De VI-periode zal worden gehandhaafd op maximaal een derde van de opgelegde straf. Wel wordt de periode van de voorwaardelijke invrijheidstelling in aanvulling daarop gemaximeerd op twee jaar.

Op dit moment kunnen gedetineerden met straffen langer dan een jaar eerst in aanmerking komen voor deelname aan een penitentiair programma en vervolgens voor VI. Ten derde wordt daarom het penitentiair programma gereserveerd voor niet VI-waardige straffen, met als doel de stapeling van voorwaardelijke strafmodaliteiten te voorkomen.

Ten slotte worden, met het oog op recidivevermindering, voorstellen gedaan om de nazorg op de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie, te weten werk en inkomen, identiteitsbewijs, zorg, schuldhelpverlening en onderdak, en de informatie-uitwisseling daarover met gemeenten beter in te bedden. Daartoe wordt voorgesteld om aan deze basisvoorwaarden ook aandacht te besteden in het detentie- en re-integratieplan en om een grondslag op te nemen voor een algemene maatregel van bestuur, teneinde daartoe gegevens uit te wisselen tussen DJI en de gemeente.

#### **Advies**

Ter zake van de keuze om in het kader van het wetsvoorstel bij de aanpak van de resocialisatie van langer gestraften de focus te richten op 5 speerpunten, is de WeCo van mening dat deze keuze een positieve werking kan hebben op de begeleiding van de gedetineerde en daarmee kan bijdragen aan het succes van integratietrajecten.

Het concept-wetsvoorstel geeft de WeCo aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen. Deze opmerking zullen leiden tot de slotsom dat van de beperking van het recht op VI tot een maximum van twee jaren zou moeten worden afgezien en dat erin moet worden voorzien dat de rechter-commissaris in strafzaken, bij het vermoeden van overtreding van de voorwaarden, na drie dagen de aanhouding van de veroordeelde toetst, met een mogelijkheid van beroep tegen deze beslissing.

#### *Het penitentiair programma*

Voorgesteld wordt het penitentiair programma alleen toe te passen in gevallen waarin de (combinatie van) opgelegde straf(fen) niet langer is dan één jaar. Als de straf(fen) langer dan één jaar is/zijn, kan gekozen worden voor de VI als instrument ter voorkoming van recidive. Dit heeft tot gevolg dat binnen vier weken na aanvang van de detentie een plan moet worden opgesteld waarin wordt aangegeven hoe het verdere verloop van de straf mogelijk zal zijn. De WeCo is van mening dat het voordeel hiervan is dat dit een duidelijke en objectief bepaalde grens is. De WeCo ziet evenwel als nadeel dat gedetineerden die net wat meer straf krijgen dan één jaar of waar een combinatie van een nieuwe en een oudere, nog te executeren (rest)straf net boven die grens van een jaar uitkomt, niet in aanmerking kunnen komen voor deelname aan een penitentiair programma en daarmee qua begeleiding tussen wal en schip dreigen te vallen. Hun detentie is immers ook te kort voor een significante VI-periode. Gelet hierop ware in overweging te nemen het penitentiair programma mogelijk te maken voor (een combinatie van) straf(fen) tot maximaal 18 maanden.



### *Overleg met de gemeente*

Met betrekking tot de besluitvorming omtrent een penitentiair programma kan de directeur van de penitentiaire inrichting (PI) overleg voeren met "de gemeente". Weliswaar wordt nader geregeld welke gemeente dat zou moeten zijn, maar niet met welk onderdeel van de gemeente dit overleg wordt gevoerd. Wel wordt in algemene zin aangegeven welk gemeentelijk orgaan bevoegd is, te weten de burgemeester.

De WeCo is van mening dat in de praktijk het overleg het best zou kunnen worden gevoerd met een door de burgemeester aan te wijzen veiligheidsfunctionaris of met de vertegenwoordiger van de gemeente(n) in het plaatselijke Veiligheidshuis, zij het onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Dit ware op te nemen in het wetsvoorstel, dan wel ware terzake een passage op te nemen in de memorie van toelichting.

### *VI*

Voorgesteld wordt niet meer automatisch een VI te verlenen, tenzij er ernstige contra-indicaties zijn om hiertoe over te gaan. In plaats daarvan wordt voorgesteld om in alle gevallen een individueel besluit te nemen over het al dan niet verlenen van een VI. De WeCo is van mening dat de veronderstelling dat de verlening van de VI in de huidige situatie een automatisme betreft, een misvatting is. Uit een, op verzoek van uw Ministerie, recent uitgebracht rapport door de Erasmus Universiteit Rotterdam<sup>1</sup>, blijkt dat gedetineerden ook nu al worden gescreend op de mogelijkheid van VI, al dan niet onder voorwaarden, of niet. Van een automatisch recht op VI is volgens het onderzoek geen sprake. Hiermee lijkt de belangrijkste reden van het voorstel tot wijziging van de wet op een onjuiste aanname te berusten. Van dit voorstel naar de mening van de WeCo gevoeglijk worden afgezien wegens overbodigheid.

Verder wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om de VI te beperken tot maximaal twee jaren. Indien de wet op de voorgestelde wijze wordt aangepast, zal de Nederlandse praktijk sterk afwijken van die van ons omringende landen. Zo kent België de mogelijkheid om na een derde deel van de straf in aanmerking te komen voor VI. In geval van een veroordeling bij recidive is dat na twee derde van de opgelegde straf. In Engeland en Wales kan iemand na de helft van de opgelegde straf in aanmerking komen voor VI. Frankrijk hanteert een VI nadat twee derde van de opgelegde straf is uitgezeten. Dit zal in het kader van een steeds vaker voorkomende overdracht van straffen binnen de EU tot lastige vraagstukken gaan leiden.

Door de positie die Nederland inneemt ten opzichte van de ons omringende landen komt het argument dat een invrijheidstelling na twee derde van de straf niet uit te leggen zou zijn, volgens de WeCo in een ander daglicht te staan. In de landen om ons heen wordt dat kennelijk niet zo ervaren. En dat is niet onbegrijpelijk, gelet op het feit dat de rechter in de praktijk rekening houdt met de mogelijkheid van VI en bij het bepalen van de strafmaat in het bijzonder zal kijken naar het deel van de straf dat in ieder geval zal moeten worden uitgezeten. Een zeer vreemd en vast onbedoeld neveneffect van de voorgestelde regeling is dat een veroordeelde die een levenslange gevangenisstraf opgelegd heeft gekregen, in theorie eerder vrij kan komen, na 27 jaren, dan een veroordeelde die de maximale tijdelijke gevangenisstraf opgelegd heeft gekregen (na 28 jaren).

---

<sup>1</sup> Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam, 'De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie', mei 2018



Heel lange gevangenisstraffen worden vaak opgelegd aan veroordeelden die niet aan een (klinische) behandeling willen meewerken. Naast het gegeven dat een dergelijke persoon dan geruime tijd niet in de samenleving verkeert, bestaat in dat geval de mogelijkheid om door middel van het formuleren van voorwaarden in het kader van de VI alsnog medewerking aan een behandeling af te dwingen. Een periode van 5 of 6 jaar detentie nadat de veroordeelde al 10 of 12 jaar heeft uitgezeten kan een afdoende stok achter de deur zijn. Een periode van twee jaar kan aanleiding geven ervoor te kiezen dat restant op de koop toe te nemen. Het gevolg zal zijn dat de gedetineerde na het uitzitten van zijn straf onvoorbereid weer de samenleving betreedt, met alle risico's van recidive die daarvan het gevolg zijn. In het al eerder genoemde rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam wordt uiteengezet dat de huidige regeling, die sinds 1 januari 2018 nog is uitgebreid, afdoende werkt. Ook van die kant wordt gewezen op een mogelijke afname van de effectiviteit door het inkorten van de "stok achter de deur", met alle risico's van recidive en gebrekkige resocialisatie van dien.

Er zijn naar de mening van de WeCo ook geen objectieve redenen aan te wijzen om de beperking in tijdsduur van de VI in te voeren. Een reële verlenging van de gemiddelde duur van de detentie lijkt niet te verwachten. Van de voorgestelde regeling zal vermoedelijk een dempende werking uitgaan op de nominale straffen, terwijl de regeling verder alleen maar nadelen heeft. De bewering dat de huidige regeling 'moeilijk uit te leggen' zou zijn, vindt de WeCo, gelet op de praktijk in andere Europese landen, niet steekhoudend.

Als een of meer van de voorwaarde(n) die aan de VI verbonden zijn is/zijn overtreden, heeft de officier van justitie de bevoegdheid om de aanhouding van de veroordeelde te gelasten. Na de daadwerkelijke aanhouding heeft de officier van justitie drie dagen de tijd om te beslissen of de VI wordt herroepen. De veroordeelde kan dan een bezwaarschrift indienen, waarop de rechtbank aan de hand van een marginale toetsing beslist.

Op basis van het huidige stelsel van de wet en diverse internationale verdragen is het nu de rechter die beslist over vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals het toepassen van VI. Uit de memorie van toelichting blijkt niet waarom daarvan in dit geval is afgezien. De WeCo vraagt zich ook af of de voorgestelde handelwijze niet in strijd is met de internationale verdragen waaraan Nederland zich verbonden heeft. De WeCo adviseert met klem de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie daarvoor aan te wijzen. Daarmee zou tegemoet worden gekomen aan het bezwaar van het geruime tijdverloop voordat een rechterlijk oordeel kan worden verwacht en aan het bezwaar dat de officier van justitie die de aanhouding heeft gelast, ook beslist over de voortzetting van de detentie. Tevens wordt recht gedaan aan het beginsel dat over een vrijheidsbeginsel zo spoedig mogelijk wordt beslist door een rechter. Niet uitgesloten is dat, nu binnen de strafprocedure niet aan snelle toetsing door de rechter wordt voorzien, geschillen over de toepassing van deze bevoegdheid in (spoed-)kort geding aan de civiele rechter zullen worden voorgelegd. De rechter-commissaris is toegerust op het slagvaardig optreden en snel beslissen in situaties die daarom vragen. In plaats van zelf te beslissen richt de Centrale Voorziening Voorwaardelijke Invrijheidstelling (hierna: CVVI) een vordering aan de rechter-commissaris die daarop meestal nog dezelfde dag kan beslissen. Verder moet de mogelijkheid blijven bestaan dat een volle rechterlijke toetsing plaatsvindt over deze besluitvorming. Dat kan door de mogelijkheid van bezwaar bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in te stellen.



Ook de officier van justitie moet kunnen opkomen tegen een afwijzende beslissing van de rechter-commissaris. Het wetsvoorstel ware op dit punt aan te passen.

### **Conclusie**

Hoewel de WeCo op zich begrijpt dat er veel maatschappelijke onrust ontstaat als (ex-) gedetineerden die zich onder VI-toezicht bevinden ernstige misdrijven plegen, meent de commissie dat het een illusie is om te veronderstellen dat, als de VI wordt bekort of als gedetineerden incidenteel of regime-gebonden verlof hebben gekregen, dergelijke misdrijven worden voorkomen. Het is meer dan waarschijnlijk dat het moment waarop gedetineerden voor het eerst vrijkomen, niet wezenlijk veel later zal zijn. De stok achter de deur van het voorwaardelijk strafdeel zal wel een stuk korter zijn. Kortom: niet valt in te zien dat dit onderdeel van het wetsvoorstel enig redelijk doel zal dienen.

De WeCo is van mening dat de nieuwe regeling rond het Penitentiair Programma met enkele aanpassingen doorgezet zou moeten worden. Daarnaast kan de WeCo zich vinden in het voorstel om de officier van justitie de bevoegdheid te laten behouden om de aanhouding van een veroordeelde te gelasten als er ernstige bezwaren tegen hem zijn gerezen die duiden op het overtreden van de voorwaarden, met dien verstande dat wordt geadviseerd de toets na drie dagen te laten plaatsvinden door de rechter-commissaris in strafzaken, waarbij de mogelijkheid moet blijven bestaan om tegen die beslissing bezwaar te maken bij - bij voorkeur - de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

De WeCo is voorts van oordeel dat afgezien dient te worden van een beperking van het recht op VI tot een maximum van twee jaren. Het vermeende voordeel van een begrijpelijker regeling voor de samenleving weegt beslist niet op tegen de voor de maatschappij ernstige nadelen als recidive en gebrekkige resocialisatie.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,



C.E. du Perron  
voorzitter