

Vergaderjaar 2005–2006

30 513

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 30 mei 2006

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoud	blz.
– Inleiding	1
– Voorwaardelijke invrijheidstelling	3
– Verhouding tot de voorwaardelijke veroordeling	13
– Voorwaardelijke invrijheidstelling en vreemdelingen	14
– Voorwaardelijke invrijheidstelling en capaciteitsproblematiek	14
– Financiële gevolgen en gevolgen voor de capaciteit en uitvoering	15
– Artikelsgewijs	16

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Dittrich (D66), Rouvoet (CU), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Visser (VVD), Azough (GL), Van Eggerschot (VVD), Meijer (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (algemeen) en Vacature (SP).

Piv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Lambrechts (D66), Van der Staaij (SGP), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Vacature (algemeen), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Kraneveldt (LPF), Joldersma (CDA), Van As (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Van Schijndel (VVD), Karimi (GL), Örgü (VVD), Kalsbeek (PvdA), Halsema (GL), Timmer (PvdA) en Vergeer (SP).

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij zien het voorstel als een breuk met de in hun ogen onwenselijke regel dat een opgelegde vrijheidsstraf na tweederde van de tijd zonder meer eindigt. Zij hebben dan ook in hoofdlijnen grote waardering voor dit voorstel, dat zij als een belangrijke doorbraak zien. De ontevredenheid over de huidige systematiek is groot, maar voorgaande kabinetten hebben nooit tot een wijziging kunnen of willen komen. Het strafsysteem in Nederland zal door deze wet aan geloofwaardigheid en aan effectiviteit winnen. Dat de vervroegde invrijheidstelling als automatisme wordt vervangen door een voorwaardelijke invrijheidstelling zien deze leden als een grote vooruitgang. Door het koppelen van voorwaarden aan de invrijheidstelling zal de resocialisatie kunnen worden bevorderd. Tegelijkertijd versterkt het de veiligheid van de samenleving.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het doel van het wetsvoorstel lovenswaardig is. Straf is straf en eerder vrijkomen wordt terecht aan voorwaarden verbonden. Zaak is wel dat de uitvoering van het wetsvoorstel consequent en helder is. In dit licht zijn deze leden zeer kritisch op

bepaalde aspecten van de uitwerking. Deze leden noemen in dit verband de selectiefunctionarissen van het gevangeniswezen die zullen beslissen over de bijzondere voorwaarden, de gevolgen van schendingen van bijzondere voorwaarden, het toezicht op de naleving en het voorstel de minister te laten bepalen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling eerder plaatsvindt dan het wettelijk tijdstip.

De leden van de PvdA-fractie menen dat de inzet streng en duidelijk moet zijn, waarbij het rechterlijk vonnis het uitgangspunt blijft. Dit wetsvoorstel moet bijdragen aan het vertrouwen in ons rechtsbestel, in het sanctiesysteem. Dus geen ingebouwde bananenschillen, dode letters of mogelijkheden om de voorwaardelijke invrijheidstelling tot op het bot uit te kleden zodat we feitelijk weer terug zijn bij de huidige situatie.

Tot slot maken deze leden zich zorgen over de financiële paragraaf. Dit wetsvoorstel gaat nogal wat kosten. De paradox is dat hoe specifiek de voorwaardelijke invrijheidstelling is toegeschreven is op het individu (= bijzondere voorwaarden), hoe duurder de voorwaardelijke invrijheidstelling is. De facto kan de voorwaardelijke invrijheidstelling een bezuinigingsinstrument door enkel algemene voorwaarden te stellen. De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het doel van dit wetsvoorstel. Terecht wordt aan de invrijheidstelling voorwaarden verbonden. Deze leden achten het dan ook van groot belang dat de wet voldoende waarborgen omvat voor een efficiënte en effectieve uitvoering. Zij vragen naar een nadere, meer principiële uiteenzetting over hoe dit wetsvoorstel gezien moet worden in de samenhang en consistentie van het gehele sanctiestelsel. Verder hebben zij nog de navolgende vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn verheugd dat wordt afgestapt van het automatisme dat standaard een derde van de straf wordt kwijtgescholden. Zij zien in het omzetten van het automatisme van vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling een stimulans én een stok achter de deur voor goed gedrag en het bevorderen van de reïntegratie bij ex-gedetineerden. Deze leden zijn echter van mening dat de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling in plaats van een vanzelfsprekendheid een gunst moet zijn ten opzichte van het uitgangspunt: volledig uitzitten van de door de rechter opgelegde straf. Een gevangene kan door goed gedrag te vertonen tijdens het eerste deel van zijn gevangenisstraf de gunst verdienen om voor een voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking te komen. Doet hij dit niet, dan moet de voorwaardelijke invrijheidstelling, volgens de aan het woord zijnde leden, überhaupt niet worden toegekend. Zij vragen de regering het recht op voorwaardelijke invrijheidstelling dan ook te heroverwegen en om te zetten in een gunst.

De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling. Zij zijn met de regering van mening dat er aan de vervroegde invrijheidstelling voorwaarden moeten worden verbonden en dat bij overtreding van de voorwaarden herroeping van de vervroegde invrijheidstelling mogelijk dient te zijn. Deze leden verwachten dat deze nieuwe regeling een belangrijke bijdrage zal kunnen leveren aan het terugdringen van de recidive en aan het bevorderen van een goede reïntegratie van ex-gedetineerden. Deze leden hebben naar aanleiding van dit wetsvoorstel de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel waarin de vervroegde invrijheidstelling gewijzigd wordt in een voorwaardelijke invrijheidstelling. Het doel van dit

wetsvoorstel is, zo begrijpen deze leden, om de samenleving te beschermen door het beperken van de kans op recidive doordat de veroordeelde onder toezicht van justitie komt te staan na de invrijheidstelling. Zij hebben enkele vragen over de financiële gevolgen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling nuttig kan zijn bij het voorkomen van recidive. Wel stellen zij graag enkele vragen over het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het voornemen om een einde te maken aan de vanzelfsprekendheid van de vervroegde invrijheidstelling wordt volledig onderschreven door deze leden. Wel hebben zij nog een aantal vragen over de nieuw te bevaren koers wat betreft de principiële fundering, geschetste systematiek en bekostiging van de voorgestelde voorwaardelijke invrijheidstelling.

De leden van de SGP-fractie, die eraan herinneren dat zij zich destijds tegen het wetsvoorstel tot invoering van de vervroegde invrijheidstelling hebben gekeerd, geven te kennen dat zij ten principale kunnen instemmen met het wetsvoorstel tot herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Wel roept deze herinvoering de vraag op welke de condities zijn die het onwaarschijnlijk maken dat zich de geschiedenis wat betreft de voorwaardelijke invrijheidstelling zal herhalen. Voorts vragen deze leden of gezegd kan worden dat de voorwaardelijke invrijheidstelling zodanig inhoudelijk is afgebakend dat deze een eigen plaats zal krijgen in ons sanctiestelsel. Verder leggen deze leden nog de volgende specifieke vragen over inhoudelijke aspecten van het wetsvoorstel voor.

Voorwaardelijke invrijheidstelling

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat het uitgangspunt in ieder strafstelsel behoort te zijn dat een opgelegde straf als uitgangspunt even lang moet zijn als de feitelijk ten uitvoer gelegde straf. De samenleving moet er op kunnen vertrouwen dat een straf van 10 jaar in beginsel ook daadwerkelijk voor 10 jaar is bedoeld. Ook voor het vertrouwen in de rechtspraak is dit van belang.

De leden van de CDA-fractie menen dat het de voorkeur zou verdienen als uitgangspunt te nemen de gehele vrijheidsstraf en vervolgens te bepalen in welke gevallen een vervroegde invrijheidstelling kan worden verdiend. Dus een «nee, tenzij». Bepalende factoren hierin zouden dan bijvoorbeeld moeten zijn het gedrag van de gedetineerde tijdens de detentie, de medewerking aan resocialisatie tijdens het verblijf in de inrichting en de kans op recidive. De leden van de CDA-fractie vragen de regering preciezer te motiveren waarom niet is gekozen voor een «nee, tenzij» systematiek bij de voorwaardelijke invrijheidstelling. De motivering terzake in de memorie van toelichting vinden deze leden onvoldoende. De regering geeft daarin als reden dat bij het achterwege laten van de vervroegde invrijheidstelling geen gecontroleerde en geleidelijke overgang van detentie naar vrijheid aanwezig is. Aan dit bezwaar is echter, zo menen de leden van de CDA-fractie, reeds voorzien door de mogelijkheid van detentiefasering. Ook als de gevangenisstraf geheel wordt uitgezeten, kan via deze detentiefasering op een goede manier worden gewerkt aan een geleidelijke terugkeer in de maatschappij. De detentiefasering moet dan na de invrijheidstelling worden opgevolgd door een «warme overdracht» in de betrokken gemeente. Dit is in de huidige situatie ook het geval. Deze leden vinden dit argument van de regering om die reden niet overtuigend. Als enig ander argument voor de gekozen systematiek blijft dan over dat

actieve verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling een aanzienlijke administratieve last voor Justitie met zich zou meebrengen. Op zich kunnen de leden van de CDA-fractie dit volgen. Maar als argument voor deze toch principiële keuze voor een bepaalde systematiek vinden deze leden dit erg mager. Zij vragen de regering daarom de keuze voor het «ja, tenzij» nader te motiveren. Op voorhand zijn deze leden niet van de juistheid van de gekozen systematiek overtuigd.

Voorts zien de leden van de CDA-fractie in de ruime mogelijkheid van het opleggen van voorwaarden een basis voor het succes van de nieuwe voorwaardelijke invrijheidstelling regeling. Deze leden vragen of de op te leggen voorwaarden geheel per geval vrij kunnen worden ingevuld, of dat sprake is van een limitatieve lijst. Zij pleiten voor de mogelijkheid om zo precies mogelijk op de persoon toegesneden voorwaarden te kunnen opleggen. Deze leden wijzen er wel op dat toezicht op de naleving van de voorwaarden een kwetsbaar onderdeel kan zijn. Hoe denkt de regering bijvoorbeeld een alcoholverbod te kunnen controleren? Kan een voorwaardelijk in vrijheid gestelde bijvoorbeeld worden gedwongen mee te werken aan een blaastest, om na te gaan of betrokkene in de huiselijke sfeer alcohol heeft gebruikt?

De leden van de CDA-fractie willen voorts meer duidelijkheid over de vraag of beroep open staat tegen de vaststelling van de voorwaarden. Deze leden kunnen zich voorstellen dat het opleggen van voorwaarden een groot aantal procedures kan opleveren. Deze leden menen dat dat zou moeten worden voorkomen.

De leden van de CDA-fractie constateren tevens dat de proeftijd begint te lopen op de dag van de voorwaardelijke invrijheidstelling en ten hoogste gelijk is aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend maar minstens een jaar belooft. Daarna is geen justitiële titel meer aanwezig om in te grijpen. Deze leden vragen de regering aan te geven waarom de algemene proeftijden niet langer doorlopen. Deze leden menen dat het zinvol is om in bepaalde gevallen, personen langer te kunnen volgen. Zou niet op zijn minst de mogelijkheid moeten bestaan om in bijzondere gevallen, ten behoeve van de veiligheid van de samenleving, de proeftijd langer door te kunnen laten lopen?

Verder constateren de leden van de CDA-fractie dat op grond van het eerste lid van artikel 15b het Openbaar Ministerie (OM) wordt belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden. Op grond van het tweede lid kan echter door de minister van Justitie een reclasseringsinstelling worden aangewezen om toezicht te houden op naleving van de bijzondere voorwaarden. Verricht de reclassering zijn taken dan in ondergeschiktheid aan het OM als een vorm van gedelegeerd toezicht of gaat het hier om een andere vorm van toezicht, zo vragen deze leden.

In hetzelfde artikel wordt aangegeven dat een reclasseringsinstelling opdracht gegeven kan worden om begeleiding te bieden. De leden van de CDA-fractie zijn niet op voorhand overtuigd van de wenselijkheid van toezicht door de reclassering. Hoe kan een waakhond die belast is met toezicht op naleving van voorwaarden tegelijkertijd hulpverlener zijn? Deze leden merken op dat met name de begeleiding door de reclassering van personen die een vorm van zorg nodig hebben niet altijd als adequaat wordt ervaren. Is de reclassering wel in staat deze mensen te begeleiden? De leden van de CDA-fractie vragen wat tijdens de proeftijd de rol is van de gemeenten bij de reïntegratie. De gestrafte bevindt zich nog in een situatie waarin de straftijd geldt. Aan de andere kant zal de gemeente reeds moeten werken aan de reïntegratie. Hoe wordt hier de rolverdeling tussen justitie, reclassering en gemeente vormgegeven en hoe verandert deze na afloop van de gehele straftijd? Deze leden vragen ook aan te geven of de gemeente geacht wordt overtredingen van voorwaarden te melden. En hoe is in deze de positie van hulpverleners?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering ten aanzien van uitstel en achterwege blijven van de voorwaardelijke invrijheidstelling, aan te geven

wat thans wordt aangemerkt als een «zeer ernstige misdraging» die leidt tot het niet verlenen van de vervroegde invrijheidstelling. Deze leden vragen de regering ook waarom in het wetsvoorstel sprake moet zijn van een «zeer ernstige misdraging», en niet van een «ernstige misdraging» of een «misdraging».

De leden van de CDA-fractie vinden het verstandig dat een extra reden om geen vervroegde invrijheidstelling te verlenen kan zijn gelegen in het risico op recidive. Deze leden menen echter wel dat dit een buitengewoon moeilijk concreet te maken criterium is. De leden van de CDA-fractie hebben daarom behoefte aan een nadere aanduiding. Zij menen ook dat toepassing van deze grond voor het niet verlenen van voorwaardelijk invrijheidstelling aanleiding kan geven tot veel juridische procedures. Een gedetineerde zal immers altijd van oordeel zijn dat hij niet zal recidiveren wanneer er voorwaarden worden opgelegd. Kan nader worden aangeduid in welke gevallen geen voorwaardelijke invrijheidstelling zal worden verleend uit angst voor recidive?

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting bij mogelijkheid om de voorwaardelijke invrijheidstelling achterwege te laten in geval van overname van tenuitvoerlegging van een door een buitenlandse rechter opgelegde vrijheidsstraf. Gaat het om de gevallen waarin een buitenlandse rechter bepaalt dat geen voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verleend? Of gaat het om de gevallen waar in via het niet verlenen van de voorwaardelijke invrijheidstelling de duur van de gevangenisstraf zo kan worden gered, dat voorkomen wordt dat de gedetineerde bij aankomst in Nederland meteen in vrijheid moet worden gesteld? En is deze grond voor achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling er één die bedoeld is in het voordeel van de gedetineerde te werken? Immers, een gevangenisstraf voor een vergelijkbaar feit in Nederland is vaak korter dan in het buitenland. Dus ook zonder voorwaardelijke invrijheidstelling zal de gedetineerde met overbrenging naar Nederland vaak beter uit zijn dan in het buitenland. Dit nog afgezien van de betere gevangeniscondities en het verblijf in de buurt van familie en vrienden. Wordt deze grond voor het achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling in overleg met de gedetineerde toegepast en alleen wanneer dit voor het land waar de straf is opgelegd voorwaarde is voor de overbrenging naar de veroordeelde naar Nederland? Of kan dit ook ambtshalve worden beslist?

Ten aanzien van de gevolgen van overtreding van de voorwaarden menen de leden van de CDA-fractie dat het juist is dat in sommige gevallen van overtreding van voorwaarden moet kunnen worden volstaan met een waarschuwing. De vraag rijst echter wanneer een overtreding van de voorwaarden zo zwaar wordt dat de voorwaardelijke invrijheidstelling moet worden ingetrokken. Wat valt onder een «ernstige overtreding». En hoe verhoudt zich dit tot de «zeer ernstige misdraging» die reden kan zijn voor het achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling? Ook hier zullen procedures over plaats kunnen vinden. Kan de regering hier nadere criteria voor geven, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vinden het juist dat de mogelijkheid wordt geopend de voorwaarden aan te passen in geval van een overtreding van de voorwaarden die niet ernstig genoeg is om de voorwaardelijke invrijheidstelling geheel in te trekken. Er kunnen, zo nemen deze leden aan, nadere voorwaarden worden gesteld. Moet er in dit verband sprake zijn van een relatie tussen de overtreding en de extra op te leggen voorwaarde, of kan ook als een soort sanctie een voorwaarde worden opgelegd? Dit geldt bijvoorbeeld voor het elektronisch toezicht, dat zowel als voorwaarde als als sanctie gezien zou kunnen worden.

Het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk wie beslist over aanpassing van de voorwaarden. Kan dit uiteindelijk ook ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd?

D leden van de PvdA-fractie constateren allereerst dat de Raad van State in zijn advies op merkt dat de commissie Vrijheidsbeperking uit een oogpunt van geloofwaardige sanctietoepassing heeft voorgesteld om het penitentiair programma onder te brengen in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling meent dat het penitentiair programma naar zijn aard het beste kan worden gekarakteriseerd als een vorm van voorwaardelijke invrijheidstelling en dat het wenselijk is de juridische vormgeving van het penitentiair programma daar op termijn op aan te passen. De regering volgt dit niet op. Wil de regering dat besluit nader toelichten en daarbij ingaan op de argumenten van de Raad van State en de commissie Vrijheidsbeperking?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de geringe prioriteit die het OM toekende aan herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling in geval van overtreding van de voorwaarden een aanleiding is geweest voor de invoering van de huidige onvoorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling.

Met dit wetsvoorstel wordt meer belang gehecht aan de condities waaronder de voorwaardelijke invrijheidstelling plaatsvindt. Op welke wijze wordt voorkomen dat herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling weer een lege huls wordt? Wat is de rol van het OM in deze? Hoe ziet de minister zijn rol, zo vragen deze leden.

De regering verwacht van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling een positieve invloed op de overdracht of overname van de executie van in het buitenland uitgesproken strafvonnissen. Wordt het aantal overdrachten of overnames beperkt door de huidige regeling? Waaruit blijkt dat het systeem van vervroegde invrijheidstelling waarschijnlijk een nadeliger uitwerking heeft dan de voorgestelde voorwaardelijke invrijheidstelling?

Voorts vragen deze leden op welke wijze dit wetsvoorstel bijdraagt aan de administratieve lastenverlichting van het justitiële apparaat.

Vooralsnog is in het wetsvoorstel gekozen om de voorwaardelijke invrijheidstelling op tweederde van de door de rechter opgelegde straf te laten ingaan. In Frankrijk en België is het tijdstip van de voorwaardelijke invrijheidstelling afhankelijk van het strafblad van de gedetineerde. De leden van de PvdA-fractie wijzen in dat kader op de mogelijkheid om de voorwaardelijke invrijheidstelling van recidivisten op een later tijdstip dan tweederde van de door de rechter opgelegde straf te laten ingaan. Deze leden zien graag een reactie van de regering op deze mogelijkheid.

Er is een duidelijke spanning tussen een uitgestelde voorwaardelijke invrijheidstelling en een noodzakelijke periode om het recidiverisico te beperken. In praktijk zullen hier knopen doorgemaakt moeten worden. Hoe wil de regering voorkomen dat elke penitentiaire inrichting een eigen beleid zal hanteren inzake een uitgestelde voorwaardelijke invrijheidstelling en de deelname aan recidivebeperkende programma's?

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering prijs stelt op een zodanige periode van voorwaardelijke invrijheidstelling dat er voldoende tijd is om invulling te geven aan activiteiten en begeleiding gericht op vermindering van het recidiverisico. Welke periode acht zij acceptabel tussen de daadwerkelijke voorwaardelijke invrijheidstelling en de aanvang van het genoemde activiteiten en begeleiding?

Het begaan van een strafbaar feit is een grond voor herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Hoe geschiedt de controle op het al dan niet begaan van een strafbaar feit? Ook overtredingen vallen hieronder. Is het waar dat een parkeerboete voldoende reden zou kunnen zijn voor herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling? Indien dat het geval is, wat is de gang van zaken indien met succes een bezwaarprocedure wordt doorlopen tegen de parkeerboete? Kan de voorwaardelijke invrijheidstelling tijdens die procedure worden herroepen of is er sprake van een schorsende werking?

Het uitgangspunt is dat steeds een reactie volgt op iedere overtreding van de voorwaarden. Zo kan de reclassering een waarschuwing geven indien de betrokkene een bijzondere voorwaarde niet heeft nageleefd, maar dit niet tot ernstige gevolgen heeft geleid. Dit is tamelijk bedenkelijk: betrokkene kan immers bewust een groot risico hebben gelopen zoals dronken gaan rijden. Het lijkt deze leden eerder dat de genomen risico's in dat geval een leidraad moeten zijn in plaats van de concrete gevolgen. Deze leden zien graag de reactie van de regering tegemoet.

In zijn algemeenheid is een waarschuwing aan de orde indien het gaat om een geringe schending van de voorwaarden, maar het vertrouwen dat de veroordeelde zich aan de voorwaarden zal houden niet is geschaad. Deze formulering wekt de indruk dat de betrokkene op zijn blauwe ogen wordt geloofd als hij belooft dat hij het nóóit meer zal doen. Komen er nadere richtlijnen? Wat is het gewicht van de genomen risico's? Het in de veroordeelde gestelde vertrouwen veronderstelt in ieder geval een vertrouwensrelatie tussen de veroordeelde en de reclassering. Het is de vraag of er altijd sprake zal zijn van een dergelijke vertrouwensrelatie. Denk aan personele wisselingen binnen de reclassering, taal- of cultuurproblemen of persoonlijke aspecten waardoor een dergelijke relatie niet (meer) bestaat.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de waarschuwing ook een cumulatieve werking heeft, bijvoorbeeld dat na drie keer waarschuwen sancties worden getroffen.

In beleidsregels van het OM zullen kaders worden gesteld met betrekking tot de gevallen waarin een vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt ingediend. Wil de regering de grote lijnen van deze beleidsregels uiteenzetten? Wat is de rol van de reclassering in deze? Er is terecht een grote rol weggelegd voor de rechter ten aanzien van het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De rechterlijke macht kent in de praktijk echter lange doorlooptijden. Hoe verhoudt dit gegeven zich met het noodzakelijk op korte termijn beslissen over het al dan niet herroepen?

Ten aanzien van de voorwaarden merken de leden van PvdA-fractie op dat zij uit de memorie van toelichting begrijpen dat het beleid gericht zal zijn op invrijheidstelling onder alleen een algemene voorwaarde als regel en invrijheidstelling onder bijzondere voorwaarden als uitzondering of andersom. De memorie van toelichting doet het eerste vermoeden.

Voor elke gedetineerde afzonderlijk wordt bekeken of het nodig is bijzondere voorwaarden te stellen. Op grond waarvan wordt het recidiverisico ingeschat? In de memorie van toelichting worden persoonlijke omstandigheden of voldoende voorbereiding op de invrijheidstelling genoemd als voorbeelden op grond waarvan bijzondere voorwaarden achterwege kunnen blijven. Feitelijk is dit een eerste selectieproces om te bepalen of er bijzondere voorwaarden komen. Onduidelijk is welke methode gehanteerd zal worden om dit in te schatten. Kan de regering dit proces nader belichten?

Aan de hand van het diagnose instrument RISc (Recidive Inschattings Schalen) zal een inschatting worden gemaakt van het recidiverisico van de overige gevallen. Dat wil zeggen, die gevallen waarvan op voorhand is geconcludeerd dat bijzondere voorwaarden achterwege kunnen blijven. Wil de regering de wetenschappelijke validiteit van dit nieuwe instrument toelichten? Zijn er inmiddels cijfers beschikbaar over de nauwkeurigheid van de inschattingsrisico in de praktijk? Wordt er ook gebruik gemaakt van de Quick Scan? Zo ja, wil de regering dan de bovenstaande vragen ook beantwoorden voor de Quick Scan?

Het is voornamelijk onduidelijk welke functionarissen zullen worden belast met de beslissing omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden. Er wordt gedacht aan de selectiefunctionaris. De leden van de PvdA-fractie achten het wenselijk dat duidelijk wordt wie de uiteindelijke beslissing

omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden neemt. Verder hechten zij er ook aan dat de functionaris per definitie geadviseerd wordt.

In haar advies stelt de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak grote vraagtekens bij de positie van de selectiefunctionaris. In de wettekst wordt gesproken over de minister van Justitie. De door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak aangevoerde argumenten inzake de onduidelijkheid tussen het OM en de selectiefunctionaris c.q. de minister van Justitie worden in de memorie van toelichting onvoldoende overtuigend weerlegd. De leden van de PvdA-fractie nodigen de regering hiertoe nogmaals uit. Wil de regering daarbij uitvoerig ingaan waarom het minder voor de hand ligt om de beslissing over de bijzondere voorwaarden bij het OM neer te leggen?

Is overwogen om een beroepsmogelijkheid in te stellen tegen de bijzondere voorwaarden? Kan de regering de afweging tussen de verschillende argumenten pro en contra toelichten en hoe tot de huidige keuze is gekomen?

In het onderhavige wetsvoorstel wordt ervoor gekozen de bevoegdheid te beslissen over uitstel, afstel en herroeping bij de rechter te leggen. Niet langer wordt voorgesteld om deze beslissing door het OM te laten nemen met een mogelijkheid van beroep op de rechter (de regering kiest thans rechtersmodel i.p.v. het eerder voorgestelde officiersmodel). Deze leden vragen hoe deze keuze zich tot het wetsvoorstel OM-afdoening verhoudt.

Bij de leden van de VVD-fractie bestaan nog een aantal vragen naar aanleiding van de grondgedachte achter de voorwaardelijke invrijheidstelling. De memorie van toelichting meldt dat er grote verschillen bestaan wat betreft de kenmerken van de vervroegde invrijheidstelling in de wetgeving van de Europese lidstaten. Deze leden zijn benieuwd waar Nederland in het gehele spectrum van Europese vervroegde invrijheidstellingen valt, met name wat betreft de voorwaarden ten aanzien van de vervroegde invrijheidstelling. Zijn deze voorwaarden qua zwaarte vergelijkbaar met die in andere lidstaten? Is tijdens het bepalen van deze voorwaarden de situatie in andere lidstaten in ogenschouw genomen opdat criminelen niet vanwege de relatief zachte voorwaarden sneller geneigd zijn hun activiteiten in Nederland te ontplooien, zo vragen deze leden. De regering verwacht van de voorwaardelijke invrijheidstelling een positieve invloed op de overdracht of overname van de executie van in het buitenland uitgesproken strafvonnissen. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering dit verwacht. Wat zal er concreet veranderen voor gedetineerden die te maken krijgen met een tenuitvoerleggingsbevel? Zullen zij minder grote verschillen ervaren met andere landen wat betreft hun strafuitvoering dan voorheen? Of wordt met de positieve invloed vooral bedoeld op de verbeterde kansen op herintegratie van in het buitenland gedetineerde Nederlanders, wanneer zij eenmaal in de Nederlandse samenleving willen terugkeren? Het is voorstelbaar dat met een mogelijk langere detentie in Nederland buitenlandse gevangenen sneller geneigd zijn in hun eigen land hun straf te willen uitzitten. Andersom zullen Nederlandse gevangenen minder snel naar Nederland willen terugkeren. Volgens het wetsvoorstel zal de voorwaardelijke invrijheidstelling de aanvragen voor overplaatsing door Nederlandse gedetineerden uit het buitenland en vice versa in die zin wijzigen dat de instemming van buitenlandse autoriteiten met overbrenging van een gedetineerde zal worden bevorderd. Kan er in dit stadium al iets gezegd worden over de invloed die deze verandering zal hebben op de detentiecapaciteit in Nederland?

De regering geeft aan dat tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling zo nodig met elektronisch toezicht zal worden gewerkt. In februari van dit jaar bleek een pilot met elektronische bewaking die was uitgevoerd bij ter beschikking gestelden niet positief te zijn uitgevallen. Reclassering Nederland stelt nu dat er te weinig wordt geanticipeerd op elektronische moge-

lijkheden zoals stemherkenning en GPS en in de toekomst te ontwikkelen andere elektronische controlemiddelen. De leden van de VVD-fractie vragen daarom wat de regering precies bedoelt met elektronisch toezicht. Kan zij aangeven in welke vorm, in welke gevallen en onder welke voorwaarden dit middel in de toekomst deel gaat uitmaken van de voorwaardelijke invrijheidstelling?

In het geval van een tekort aan plaatsen in penitentiaire inrichtingen kan de minister van Justitie bepalen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling voor bepaalde categorieën gedetineerden en voor een bepaalde periode op een eerder tijdstip plaatsvindt. De leden van de VVD-fractie staan kritisch tegenover wijzigingen van het beginsel dat een straf van vrijheidsontneming uitsluitend door de rechterlijke macht kan worden opgelegd. Zij vragen daarom het voornemen om de bevoegdheid van de minister om een opgelegde vrijheidsstraf wegens cellentekort niet ten uitvoer te leggen, te heroverwegen.

Naar aanleiding van de plannen van de regering om de voorwaardelijke invrijheidstelling eerder in te zetten, vragen de leden van de VVD-fractie of de voorwaardelijke invrijheidstelling ook eerder dan gepland zou aflopen of dat deze gewoon tot het aanvankelijk geplande einde van de straf zou duren. Zal in het eerste geval een gevangene, wanneer hij de voorwaarden onder voorwaardelijke invrijheidstelling schendt, alsnog tot het einde van de aanvankelijk geplande datum zijn straf moeten uitzitten? In het tweede geval zal de langer dan geplande voorwaardelijke invrijheidstelling meer begeleiding en meer kosten dan gepland met zich meebrengen voor de reclassering. Wordt hier voldoende rekening mee gehouden?

In de memorie van toelichting is te lezen dat het OM ook zonder een verzoek van de Dienst Justitiële Inrichtingen kan beslissen een vordering tot uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling in te dienen bij de rechtbank. De leden van de VVD-fractie vragen in welke gevallen en hoe vaak dit zal voorkomen. Overigens merken de aan het woord zijnde leden op dat een vordering tot uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling niet meer aan de orde is wanneer de voorwaardelijke invrijheidstelling een gunst wordt in plaats van een recht, zoals hiervoor door hen bepleit. Wel zou in dat geval een voorziening moeten bestaan voor een gedetineerde om tot een voorwaardelijke invrijheidstelling te verzoeken wegens goed gedrag en met inachtneming van een goed reïntegratieplan. Hiermee wordt het systeem als het ware omgekeerd. Zij vragen de regering deze gedachte nader uit te werken.

De memorie van toelichting meldt dat de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling meebrengt dat de verdere tenuitvoerlegging van de opgelegde gevangenisstraf wordt gelast. De leden van de VVD-fractie vragen of met de verdere tenuitvoerlegging de oorspronkelijke (dus de hele) periode van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt bedoeld of dat slechts het restant hoeft te worden «uitgezeten». De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat het schenden van de voorwaarden de eerste optie rechtvaardigt.

Wanneer de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt herroepen wegens het schenden van de voorwaarden zal een gevangene zijn straf zonder verdere voorwaardelijke invrijheidstelling uitzitten. De leden van de VVD-fractie vragen welke vorm van herintegratie zowel tijdens als na detentie wordt gehanteerd teneinde de kans op recidive te verminderen.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat bij een tekort aan plaatsen in penitentiaire inrichtingen de minister van Justitie kan bepalen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling voor bepaalde categorieën gedetineerden, voor een bepaalde periode, op een eerder tijdstip plaats kan vinden. Kan de regering

toelichten om welke categorieën het gaat? Welke criteria spelen daarbij een rol?

In de memorie van toelichting wordt voorts gemeld dat het opleggen en de tenuitvoerlegging van de bijzondere voorwaarden gebeurt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. Gezien de aard van de bijzondere voorwaarden (bijvoorbeeld locatieverbod, contactverbod en alcoholverbod) ligt het voor de hand dat diverse organisaties betrokken zullen zijn bij de tenuitvoerlegging van en het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Kan de regering aangeven hoe de bijzondere voorwaarden zijn verdeeld onder de organisaties? Hebben deze organisaties voldoende middelen om deze bijzondere voorwaarden uit te voeren en/of te controleren, hetgeen immers een nieuwe taak is?

Een meldingsplicht is één van de mogelijke bijzondere voorwaarden. In het advies van de Raad van Hoofdcommissarissen van de politie naar aanleiding van het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat, wat de politie betreft, de uitvoering van een meldplicht niet bij de politie zou moeten liggen. Wat is de reactie van de regering op dit standpunt van de politie? Zijn er meer organisaties die aangeven geen rol te willen spelen bij de tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden?

Kan de regering toelichten of er bij het opstellen van bijzondere voorwaarden rekening gehouden wordt met de belangen van de slachtoffers of nabestaanden van slachtoffers van het strafbare feit waarvoor de gedetineerde is veroordeeld? Worden zij geïnformeerd over het voorwaardelijk vrijlaten van de gedetineerde en de eventuele bijzondere voorwaarden die daarbij zijn opgelegd?

De regering geeft aan dat personen die een vrijheidsstraf hebben opgelegd gekregen van minder dan een jaar niet in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Kan de regering toelichten welke begeleiding en welk toezicht deze groep mensen gaat ontvangen bij terugkeer in de maatschappij? Kan er een specifiek programma opgesteld worden voor de mensen die op de grond van de duur van de opgelegde vrijheidsstraf niet in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling? De leden van de SP-fractie merken tevens op dat de regering aangeeft dat er in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling onder andere gewerkt gaat worden met het diagnose instrument RISc, dat eind 2004 is ingevoerd. Dit instrument is bedoeld om reclassering en gevangeniswezen meer houvast te geven bij het inschatten van het recidiverisico. Een diagnose, aan de hand van RISc, is bedoeld om gericht te bepalen hoe interventies ingezet moeten worden. Is er een evaluatie beschikbaar van dit diagnose instrument? Vanuit de praktijk zijn er geluiden dat de RISc nadelig uitpakt voor sommige groepen gedetineerden. Kan de regering toelichten of dit instrument in de praktijk primair gericht is op recidivekans, zoals zou moeten, en niet primair op niveau van ontwikkeling van een gedetineerde? Is de RISc geschikt als instrument voor mensen die zwakbegaafd zijn, een slechte beheersing van de Nederlandse taal hebben of analfabeet zijn?

Reclassering Nederland zegt in haar reactie op het onderhavige wetsvoorstel dat haar rol in het huidige voorstel te afhankelijk is van de selectiefunctionaris. In artikel 15a lid 6 van het wetsvoorstel wordt immers gesteld dat de reclassering kan adviseren over de te stellen bijzondere voorwaarden. Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat noodzakelijk is de reclassering vooraf te vragen naar een deskundig oordeel/advies zodat zij niet verrast worden door voorwaarden die maatschappelijk niet verantwoord zijn, maar die zij wel moet uitvoeren? Kan de regering toezeggen dat in alle gevallen de reclassering om advies gevraagd zal worden over de noodzaak en de invulling van bijzondere voorwaarden?

Inzake toezicht en begeleiding merken de leden van de SP-fractie op dat de regering meldt dat, sinds de aanstelling van medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening binnen de penitentiaire inrichtingen, bij elke gede-

tineerde in principe een screening plaatsvindt op de noodzakelijkheid van toeleiding naar vervolgvorzieningen. Zijn er inmiddels in alle penitentiaire inrichtingen medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening aange-steld? Kan de regering toelichten wat zij bedoelt met «in principe»? Zijn er gedetineerden die geen screening krijgen? Kan de regering aangeven wat er als vervanging is voor mensen die geen screening krijgen, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering er in het onderhavige wetsvoorstel voor heeft gekozen om voorwaardelijke invrijheidstelling niet van toepassing te laten zijn op personen die voor korter dan een jaar gestraft zijn. Hoeveel extra celruimte wordt voorzien om de effecten op te vangen van het schrappen van de mogelijkheid van de voorwaardelijke invrijheidstelling bij een gevangenisstraf korter dan één jaar.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering ervoor heeft gekozen om het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling op tweederde van de opgelegde straf te bepalen. Deze keuze wordt onder andere beargumenteerd met verwijzing naar het bezwaar dat in geval van een later tijdstip, bijvoorbeeld drievierde, de resterende periode te kort is om invulling te geven aan «activiteiten en begeleiding» die onderdeel kunnen zijn van de bijzondere voorwaarden. Zij vragen de regering of een kwart van de opgelegde straf voor langgestraften niet langer kan zijn, dan een derde van de opgelegde straf voor kortgestraften. Waarom zou de eerste periode dan niet en de laatste wel lang genoeg zijn?

Voorts vragen de leden van de D66-fractie of de regering een ruimer overzicht van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling in EU-landen kan geven. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een meer gedifferentieerd systeem zoals dat in België en Frankrijk bestaat?

De regering schrijft tevens dat nader zal worden bekeken welke functionarissen namens de minister van Justitie zullen beslissen over het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. De regering noemt slechts de optie van de selectiefunctionarissen van het gevangeniswezen. De leden van de D66-fractie vragen een nadere reactie van de regering op de kritiek van het OM op deze keuze. Voorts vragen zij naar de andere opties die door de regering worden overwogen. De leden van de D66-fractie vinden het belangrijk om goed in beeld te krijgen wie op welke grondslag welke beslissing neemt. Bovendien ontvangen zij graag een nadere onderbouwing voor de keuze om het advies van de Adviescommissie Strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten om voor sommige gevallen bij het stellen van bijzondere voorwaarden te voorzien in de mogelijkheid van rechterlijke toetsing niet over te nemen. Deze leden zijn van mening dat in sommige situaties het slachtoffer van het misdrijf cq. de nabestaande zeggenschap moet krijgen in een beslissing over voorwaardelijke invrijheidstelling. Deelt de regering deze keuze? Zo ja, welke plannen bestaan er voor het informeren en consulteren van slachtoffers bij het bepalen van de bijzondere voorwaarden bij invrijheidstelling.

De leden van de D66-fractie menen dat in het onderhavige wetsvoorstel de proeftijd in principe langer kan duren dan de door de rechter opgelegde vrijheidsontneming. Zij vernemen graag of deze indruk juist is.

Voorts constateren de leden van de D66-fractie dat de politie in zijn advies op het conceptvoorstel de regering verzoekt om veroordeelden zich in geval van een meldplicht bij een andere instantie te laten melden. In de memorie van toelichting onder 3g wordt dit advies niet overgenomen. Deze leden maken zich er zorgen over dat de politie meent dit extra werk er niet bij te kunnen hebben. Zij ontvangen graag een nadere motivering van deze keuze. In welke mate wordt de Reclassering ingeschakeld om te controleren of de gedetineerde zich aan de voorwaarden houdt?

De leden van de D66-fractie vragen de regering of een veroordeelde wiens voorwaardelijke invrijheidstelling eenmaal herroepen is vanwege overtre-

ding van de voorwaarden nog in aanmerking komt voor een voorwaardelijke invrijheidstelling op een later tijdstip.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting de praktijk van de laatste jaren rechtvaardigt dat op grote schaal veroordeelden eerder in vrijheid dan het wettelijk bepaalde tijdstip van vervroegde invrijheidstelling worden gesteld met een verwijzing naar de zeer hoge druk op de detentiecapaciteit. Wil de regering deze «noodzaak» toelichten evenals de in de toekomst te verwachten druk op de detentiecapaciteit? De regering lijkt capaciteitstekorten als een gegeven te zien waarop met noodmaatregelen moet kunnen worden gereageerd. Hoewel deze leden noodzakelijkheid in omstandigheden van noodmaatregelen niet willen uitsluiten, vragen ze de regering vooreerst alternatieven te ontwikkelen, in de zin van capaciteit, vernieuwende sancties, etc. Zij stellen deze vraag tegen de achtergrond van de vrij open geformuleerde bepaling in artikel 15l, waarin rechttoe rechtaan het ontbreken van voldoende detentiecapaciteit in verband wordt gebracht met een eerder ingaan van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Het motief van het voorstel is gelegen in de kritiek op de onvoorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling van het moment. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat het huidige stelsel niet geheel onvoorwaardelijk is, blijkens onder meer artikel 15a oud, waaruit blijkt dat een van de voorwaarden onder meer is het zich ernstig misdragen tijdens de detentie. In hoeverre is in het verleden van dergelijke bepalingen om de vervroegde invrijheidstelling te schorsen, gebruik gemaakt, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen voorts op de bestaande mogelijkheden om langs een omweg voorwaarden te stellen, zoals de mogelijkheid om, als OM, naast de vrijheidsstraf bijkomende straffen te eisen dan wel naast de vrijheidsstraf een maatregel op te leggen, of om een gedeelte van de straf voorwaardelijk op te leggen (14a Sr) voor strafopleggingen tot en met drie jaar. De vraag kan gesteld worden waarom het nadeel van de min of meer automatische vervroegde invrijheidstelling op dit moment al niet wordt vermeden door toepassing van die voorwaardelijke veroordeling of andere min of meer soortgelijke instrumenten. Als de voorwaardelijke veroordeling al veelvuldig plaatsvindt, kan de vraag rijzen of het voorliggende wetsvoorstel voor de relatief lichter gestraften (tot drie jaar) wezenlijk iets toevoegt aan die mogelijkheid. Immers, of nu een voorwaardelijke veroordeling wordt opgelegd van drie jaar en één jaar voorwaardelijk, of een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van drie jaar, waarbij men na twee jaar in vrijheid wordt gesteld, voor betrokkene komt dit op hetzelfde neer. Graag ontvangen deze leden op dit punt een toelichting. Ook vragen deze leden naar de mogelijke samenloop tussen de voorwaarden krachtens artikel 14a en volgende gesteld en de voorwaarden krachtens het onderhavige wetsvoorstel. Waarom kunnen de bijzondere voorwaarden krachtens artikel 15a nieuw, bijvoorbeeld niet mede inhouden de bijzondere voorwaarden die krachtens artikel 14c kunnen worden gesteld aan een voorwaardelijk veroordeelde.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat het voorstel in de richting gaat van een algemene proeftijd voor iedereen waarvan de vrijheidsstraf vervroegd wordt beëindigd. Zij vragen of er reden kan zijn en er mogelijkheden zijn om ook ten aanzien van gedetineerden die de volledige straf hebben uitgezeten, tot vormen van een proeftijd te komen. Met andere woorden, kan er reden zijn om ook ongeacht een vervroegde invrijheidstelling, aan de vrijheidsstraf als zodanig, na afloop van de straf een proeftijd te verbinden, ook voor de zwaarder gestraften.

Deze leden stellen voorts vast dat het succes van de invoering van een min of meer algemene proeftijd voor ex-gedetineerden, staat of valt bij een goede organisatie van begeleiding en resocialisatie van gedeti-

neerden voor en na de invrijheidstelling. Zij hebben zorgen of er voldoende capaciteit is om een en ander van de grond te krijgen. Kan de regering deze leden op dit punt geruststellen. Hoe reëel is het risico van een gedeeltelijke mislukking van dit wetsvoorstel, waardoor veel mensen op proeftijd alsnog de celstraf moeten uitzitten, waardoor de detentiecapaciteit wordt overbelast, waardoor artikel 15l van stal moet worden gehaald zodat mensen feitelijk alsnog onvoorwaardelijk vervroegd vrij komen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat op straffen van een jaar en minder de voorwaardelijke invrijheidstellingsregeling niet van toepassing is. Die veroordeelden krijgen thans wel vervroegde invrijheidstelling – de afbakening is nu zes maanden – deze leden vragen of er sprake is van een verzwaaring ten opzichte van de huidige wetgeving.

De voorwaardelijke invrijheidstelling geschiedt steeds onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Deze leden vragen waarom is afgeweken van het voorstel van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, die adviseerde om als algemene voorwaarde het niet plegen van misdrijven op te nemen.

Met de beslissing omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden wordt de minister van Justitie belast. Welke positie neemt de regering in wat betreft de functionarissen die namens de minister over de bijzondere voorwaarden beslissen? Bestaat er een voorkeur voor het OM dan wel de selectiefunctionarissen van het gevangeniswezen en zo ja, op welke gronden?

In dit verband vragen deze leden ook of artikel 15a, lid 6, van het voorstel niet te vrijblijvend is geformuleerd («kan») wat betreft het inwinnen van het advies van de reclassering door degene die over de bijzondere voorwaarden beslist.

In het wetsvoorstel wordt ervoor gekozen de bevoegdheid te beslissen over uitstel, afstel en herroeping bij de rechter te leggen. Niet langer wordt bepaald dat het OM deze beslissing neemt met de mogelijkheid van beroep op de rechter. Deze leden stellen de vraag hoe deze variant zich verhoudt tot het wetsvoorstel OM-afdoening (29 849) dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is.

Voorts vragen deze leden om een nadere motivering van de regering waarom zij niet wenst in te gaan op het advies van de Commissie Vrijheidsbeperking en de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling om het penitentiaire programma onder te brengen in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Verhouding tot de voorwaardelijke veroordeling

De leden van de PvdA-fractie merken op dat voor wat betreft de samenloop tussen de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling, er een overlap kan zijn bij een persoon die verschillende vrijheidsstraffen heeft te ondergaan. De regering verwacht dat in de praktijk adequaat met deze overlap zal kunnen worden omgegaan. Wat verstaat de regering onder «adequaat»? Wie zullen de betrokken actoren zijn in een dergelijk geval? Wie heeft er beslissingsmacht?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering ervoor heeft gekozen de voorwaardelijke invrijheidstelling niet van toepassing te verklaren op personen die veroordeeld zijn tot een gedeeltelijk voorwaardelijk vrijheidsstraf. Betekent dit dat een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in principe gestraft kan worden met kortere detentie dan een vrijheidsstraf met een voorwaardelijk en een onvoorwaardelijk deel, die tezamen van gelijke duur zijn, zelfs als in beide gevallen de voorwaarden niet zijn geschonden?

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag hoe, in gevallen waarin een persoon verschillende vrijheidstraffen heeft te ondergaan en het hierbij gaat om combinaties van onvoorwaardelijke en voorwaardelijke vrijheidstraffen, overlap zal kunnen worden voorkomen.

Voorwaardelijke invrijheidstelling en vreemdelingen

De leden van de PvdA-fractie constateren dat indien een ongewenst vreemdeling na zijn uitzetting in Nederland wordt aangetroffen, dit gevolgen kan hebben voor de eerder verleende voorwaardelijke invrijheidstelling. Betekent dat de voorwaardelijke invrijheidstelling van persoon in kwestie per direct wordt herroepen? De formulering in de memorie van toelichting laat namelijk nog wat mogelijkheden open.

Voorwaardelijke invrijheidstelling en capaciteitsgebrek

De leden van de CDA-fractie ondersteunen de keuze van de regering om de vervroegde invrijheidstelling niet reeds na ommekomst van de helft van de straf te doen aanvangen. Zij menen dat het juist is de duur op tweederde te houden. In dit licht hebben de leden van de CDA-fractie moeite met het voorstel ten aanzien van het incidenteel vervroegd ontslag (IVO). Deze leden willen voorop stellen dat zij het dilemma van de regering begrijpen. Er kunnen zich situaties voordoen, zoals in het verleden, waarbij de capaciteit van het gevangeniswezen niet toereikend is. Het IVO heeft daarbij in het belang van de veiligheid van de samenleving de voorkeur boven de heenzending van tijdelijk gedetineerden. Daar staat tegenover dat het IVO de gehele systematiek van de het strafstelsel ondergraaft. Daarom moet voorkoming van IVO, volgens deze leden, uitgangspunt zijn.

Ook hebben deze leden goede nota genomen van het advies van de Raad van State op dit punt. De Raad wijst als zodanig een wettelijke regeling van het IVO niet af. Wel vraagt de Raad om een betere inkadering. De leden van de CDA-fractie wijzen in navolging van de Raad van State de keuze voor een wettelijke vastlegging van enige vorm van regeling aan het eind van de detentieperiode in geval van een cellentekort niet af. Maar zij vinden de bepaling zoals de regering die voorstelt te open. Zij wijzen erop dat een tekort aan plaatsen een gevolg van een politieke beslissing kan zijn om geen cellen te bouwen, of om meerpersoons celgebruik af te wijzen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering daarom aan te geven hoe voorkomen wordt dat het IVO als wettelijk gelegitimeerd alternatief gaat gelden voor een (tijdelijke) uitbreiding van detentieplaatsen. Met andere woorden: Wie bepaalt en op welke gronden of er sprake is van een zodanig tekort dat tot IVO's moet worden overgegaan? Een tweede punt is hoe lang de periode moet duren. De wet geeft geen maximale termijn voor het gebruiken van de maatregel. Er staat slechts «Een bepaalde periode». Dat sluit een periode van jaren niet uit. Het uitzonderingskarakter komt daarmee naar het oordeel van de CDA-fractie onvoldoende tot uitdrukking. Ook wordt in de wet niet aangegeven of de Tweede Kamer vooraf van een voornemen op de hoogte dient te worden gesteld. Deze leden verbazen zich er voorts over dat geen maximale verkorting van de detentieduur in het artikel is opgenomen. Evenmin bevat het artikel de verplichting om voorwaarden op te leggen. Theoretisch is een IVO zonder voorwaarden mogelijk. De leden vragen de regering antwoord te geven op deze grote bezwaren van de CDA-fractie. De leden van de CDA-fractie kunnen zich als alternatief voor het IVO zoals voorgesteld in deze wet voorstellen dat de niet meer te ondergaan vrijheidsstraf wordt vervangen door een geldboete, een taakstraf of elektronische detentie. Op die wijze blijft het strafelement gehandhaafd maar wijzigt slechts de aard van de straf. Deze leden vragen de regering hierop te reageren.

De leden van de CDA-fractie vinden het opmerkelijk dat de beslissing om de voorwaardelijke invrijheidstelling op te schorten of later te laten starten door de rechter dient te worden genomen, terwijl de beslissing om de voorwaardelijke invrijheidstelling te verkorten in geval van capaciteitsgebrek door de minister op beleidsmatige gronden zonder tussenkomst van de rechter kan worden genomen. Zou het niet veel zuiverder zijn om ook de rechter over het IVO te laten beslissen? De rechter kan dan afwegen of het terecht is dat de capaciteitsoverweging voor gaat boven het belang van de tenuitvoerlegging van de eerder opgelegde straf.

De leden van de PvdA-fractie zijn ten principale tegenstander van het formeel wettelijke mogelijk maken een vervroegde invrijheidstelling eerder dan het wettelijke tijdstip. Ook de Raad van State wijst erop dat toepassing van het voorgestelde artikel 15l WvS betekent dat de minister van Justitie de beslissing van de rechter ondermijnt. Wat is er op tegen om de voorwaardelijke invrijheidstelling die vanwege een vroeger tijdstip ingaat via een algemene maatregel van bestuur te regelen? Wil de regering uitvoerig ingaan op de argumenten van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming?

Er worden voor de vervroegde voorwaardelijke invrijheidstelling vergelijkbare criteria gesteld die thans gelden voor toepassing van IVO. Waarom staan deze criteria niet in de wet? Is het de bedoeling dat ze veranderen? Het publiceren van het besluit van de minister van Justitie met betrekking tot het vervroegde tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling in de Staatscourant is toch wettelijk verplicht. Waarom is er niet voor gekozen om daadwerkelijk de democratische basis te versterken middels een voorhangprocedure?

Wat zal de rol van de gemeenten zijn in de uitvoering van deze wet?

Krijgen zij ook een rol in de toezicht op de naleving van de bijzondere of algemene voorwaarden? Op welke wijze worden zij hiervoor financieel in de mogelijkheid gesteld?

Wat betreft de in het wetsvoorstel opgenomen regeling over de vervroeging van de voorwaardelijke invrijheidstelling door de minister, bijvoorbeeld wegens cellentekort, uiten de leden van de SGP-fractie ernstige twijfels of het creëren en toepassen van deze mogelijkheid niet zal leiden tot ondermijning van de beslissing van de rechter.

Financiële gevolgen en gevolgen voor de capaciteit en uitvoering

De leden van de CDA-fractie constateren dat er een groot verschil bestaat tussen de middelen die de regering denkt nodig te hebben voor deze nieuwe wet, te weten 15,3 miljoen euro en de door de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling becijferde benodigde gelden zoals weergegeven door de Raad voor de Rechtspraak van 37 miljoen euro. Kan de regering concreet aangeven waar het verschil uit voort komt, en motiveren waarom het bedrag zoals becijferd door de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling niet juist is? Ten aanzien van de financiële vragen de leden van de CDA-fractie voorts wie financieel verantwoordelijk is voor het toezicht op resp. de begeleiding bij de voorwaardelijke invrijheidstelling. Hoe is de financiering verdeeld tussen justitie, zorginstellingen en gemeenten?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering 15,3 miljoen euro reserveert in plaats van 37 tot 55 miljoen euro die de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling nodig acht. Dit is meer dan de helft minder. Waarom heeft regering hiervoor gekozen?

Deze leden wijzen op de onwenselijkheid van de hantering van het voorwaardelijk invrijheidstelling als financieel instrument. Deelt de regering deze opvatting?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de Raad van State oordeelt dat het wetsvoorstel deels nader dient te worden overwogen. Deze leden delen de zorgen van de Raad van State dat de begeleiding van veroordeelden na de vervroegde invrijheidstelling in het gedrang dreigt te komen als er niet 37 miljoen euro, zoals door de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling is beoogd, maar slechts 15,3 miljoen euro wordt gereserveerd. Deze leden vragen de regering hoe het kan dat door het in aanzienlijk minder gevallen toepassen van de voorwaardelijke invrijheidstelling tóch met de beschikbare middelen het doel van het wetsvoorstel kunt bereiken. Gaat dat niet ten koste van de begeleiding van ex-gedetineerden? Deze leden delen het oordeel van de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling dat het financiële kader een allesbepalende succesfactor is bij dit wetsvoorstel.

Aangezien geen financiële paragraaf was opgenomen in het concept wetsvoorstel dat naar de adviesinstanties is gezonden, horen de leden van de D66-fractie graag van de regering of de raming van 15,3 miljoen euro ook door betrokken instanties voldoende wordt geacht om de uitvoerbaarheid van onderhavig wetsvoorstel te garanderen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling de kosten van de invoering van de voorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling heeft geschat op een 37 miljoen euro en in dit verband stelt de Raad van State (onder 1a) dat «de bereidheid de benodigde middelen ter beschikking te stellen de allesbepalende, kritische factor is». Deze leden vragen de regering de door haar geraamde kosten in dit licht te specificeren. Kunnen de gestelde doelen in redelijkheid worden bereikt bij een veel lagere investering dan deze 37 miljoen euro, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie benadrukken het belang van het toezicht op de naleving van de voorwaarden en het reageren op een schending van de voorwaarden. Zij vragen er in dat verband aandacht voor dat er voldoende capaciteit bij alle partijen in de strafrechtsketen dient te bestaan teneinde te voorkomen dat de stok achter de deur een loze dreiging wordt. Zij vragen of er qua regelgeving en beleid voldoende capaciteit voorhanden zal zijn om iemand bij een eventuele herroeping in een penitentiaire inrichting terug te plaatsen. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel meerdere mogelijkheden biedt voor een justitieel kader waarin effectief de recidive van ex-gedetineerden beperkt wordt. Deze leden informeren of dit justitiële kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling tevens een justitiële titel biedt voor de financiering van de reïntegratieprogramma's van onder meer de stichtingen Exodus en Ontmoeting. Is deze bekende problematiek – het ontbreken van een justitiële titel voor financiering van genoemde reïntegratieprogramma's – met dit wetsvoorstel te ondervangen?

Artikelsgewijs

Artikel 15a

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat in voorkomende gevallen het OM en de reclassering kunnen adviseren omtrent de te stellen bijzondere voorwaarden. Welke gevallen adviseert de reclassering specifiek? Wat betreft de advisering van het OM, merken deze leden op dat uit de evaluatie van de Penitentiaire beginselenwet blijkt dat in de praktijk het

OM niet altijd erg geïnteresseerd is in het verstrekken van de executie-indicator¹. Welke concrete gevolgen heeft dat voor de advisering met betrekking tot de te stellen bijzondere voorwaarden?

De leden van de SGP-fractie merken op dat in artikel 15a, lid 3, van het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat aan een bijzondere voorwaarde ook elektronisch toezicht kan worden verbonden. Dat achten deze leden op zichzelf een goede zaak. Echter vragen zij zich af of, gezien de hoge vlucht die de toepassing van andere elektronische controlemiddelen nemen, zoals stemherkenning en GPS, in het onderhavige voorstel kan worden volstaan met verwijzing naar de Penitentiaire beginselenwet, die immers slechts de huidige wijze van elektronische controle kent.

Artikel 15d

De leden van de CDA-fractie constateren dat volgens artikel 15d de minister van Justitie het OM kan verzoeken een vordering in te stellen om de voorwaardelijk invrijheidstelling uit te stellen of achterwege te laten. Deze leden begrijpen dat nog moet worden vastgesteld welke functionaris dit verzoek zal indienen. Vraag is echter wat de staat is van dit verzoek. Dient het OM dit te volgen, of heeft het OM een eigen afweging? En kan de minister vanuit zijn politieke verantwoordelijkheid ook rechtstreeks een aanwijzing aan het OM geven om te vorderen dat de voorwaardelijk invrijheidstelling van een gedetineerde wordt uit- of afgesteld? Is er geen mogelijkheid denkbaar dat de minister van Justitie rechtstreeks het uit- of afstel van de voorwaardelijk invrijheidstelling vordert? Dat zou, zo menen de leden van de CDA-fractie, op zijn minst een groot efficiency voordeel opleveren.

Artikel VI

De leden van de D66-fractie constateren dat het overgangsrecht niet in het concept wetsvoorstel was opgenomen. Het OM merkt naar aanleiding hiervan op dat invulling daarvan in overleg met de zittende magistratuur en OM te doen. Zij vragen de regering hoe is gereageerd door betrokken instanties op de uitwerking die in het definitieve wetsvoorstel is opgenomen.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Bommel

¹ M. T. A. B. Laemers e.a. Evaluatie Penitentiaire Beginselenwet en Penitentiaire Maatregel, ITS Nijmegen 2001, p. 109.