

Vergaderjaar 2017–2018

34 975

Voorstel van wet van het lid Van der Staaij tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de afschaffing van de voorwaardelijke invrijheidstelling en aanpassing van de voorwaardelijke veroordeling

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Een door de rechter opgelegde straf is niet wat het lijkt. Wanneer iemand een gevangenisstraf van twaalf jaar opgelegd krijgt, zit hij meestal maximaal acht jaar in de gevangenis. De andere vier jaar is hij in principe vrij. De vrijheidsstraf wordt slechts voor tweederde deel uitgevoerd. Dat is een gevolg van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het uitgangspunt van die regeling is dat iedere veroordeelde met een langere tijdelijke gevangenisstraf een strafkorting krijgt. De rechter geeft hier in zijn vonnis geen uitleg over. Hij spreekt zich er ook helemaal niet over uit. En dat hoeft hij ook niet te doen, omdat de regeling die dit mogelijk maakt geheel buiten de rechter om gaat. Slechts bij uitzondering is het mogelijk dat een gedetineerde zijn gevangenisstraf volledig uitzit. Dat is bijvoorbeeld het geval als iemand opnieuw een misdrijf begaat. Maar in de overgrote meerderheid van de gevallen duurt de straf veel korter dan uit het vonnis blijkt.

Bij kortere straffen is er ook een mogelijkheid van het opleggen van een voorwaardelijke straf (of een gedeelte ervan). In dat geval is er voorwaardelijke invrijheidstelling niet mogelijk. Bij die straffen bepaalt de rechter welk deel van de straf wel en welk deel van de straf in principe niet uitgezeten hoeft te worden.

Het doel van dit wetsvoorstel is om het opleggen van straffen te verduidelijken en hiermee de rechtszekerheid te versterken. Tevens is het een belangrijk doel om de vrijwel automatische voorwaardelijke invrijheidstelling af te schaffen. Voor zowel kortere als langere straffen komt er een eenduidige regeling met mogelijkheden voor een beperkt voorwaardelijk deel van de straf dat specifiek afgestemd is op de omstandigheden van het concrete geval en die het beste past bij de persoon van de verdachte.

2. De strafdoelen

De regelingen van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke veroordeling gaan over het opleggen van straffen. Een straf maakt een grote inbreuk op het leven van de veroordeelde. Zijn of haar vrijheid kan voor korte of langere tijd worden ontnomen. Omdat een vrijheidsstraf een ingrijpende interventie is in het leven van een veroordeelde mag deze niet lichtvaardig worden opgelegd. Oftewel: er moeten goede redenen zijn om iemands vrijheid te ontnemen.

Het is daarom belangrijk om in het oog te houden wat het doel van straf is. De klassieke strafdoelen zijn vergelding en preventie. In de loop van de tijd kwam er steeds meer aandacht voor de resocialisatie van de veroordeelde. Inmiddels is dit laatste doel verankerd in artikel 2 lid 2 van de Penitentiaire beginselenwet. Daarmee zijn de belangrijkste doelen van het straffen: vergelding, preventie en resocialisatie.

Het eerste en kerndoel van de straf is vergelding. Wanneer er in de samenleving een norm wordt overschreden, dan ontstaat er bij het slachtoffer en in de maatschappij een roep om vergelding. Die vergeldingsdrang is de mens eigen. Het strafrecht moet die drang tot vergelding in goede banen leiden. Hierbij spelen zowel de straftoemeting alsook de tenuitvoerlegging van de straf een belangrijke rol. Het is aan de rechter om te bepalen welke straf er moet worden opgelegd en hoe hoog deze straf zal zijn. Het is daarbij belangrijk dat de straf in de samenleving als verdiend moet kunnen worden ervaren. Op die manier kan eigenrichting voorkomen worden. Door te straffen kan de schuld worden vergolden en krijgt de veroordeelde de kans om het door hem aangebrachte onrecht of leed uit te boeten. Waar de straf enerzijds tegemoet moet komen aan de vergeldingsdrang, functioneert het strafrecht anderzijds als een correctie op doorgeschoten en onredelijke vergeldingsdrang.

Het tweede klassieke strafdoel is preventie. De preventie bestaat uit twee onderdelen: generale en speciale preventie. Bij beide onderdelen gaat het om het voorkomen van criminaliteit. Generale preventie heeft tot doel om door het straffen van daders mogelijke toekomstige daders af te schrikken. Een hoge strafdreiging beïnvloedt immers de afweging om al dan niet tot een strafbaar feit over te gaan. Met het opleggen van een straf wordt voor iedereen duidelijk dat overtreding van de norm niet wordt geaccepteerd.

Speciale preventie beoogt een dader dusdanig te beïnvloeden tijdens het ondergaan van zijn straf, dat hij zich in de toekomst niet opnieuw zal schuldig maken aan een strafbaar feit. Daarbij is het de hoop dat de veroordeelde zal leren van zijn straf en zijn leven zal beteren.

Waar het bij speciale preventie gaat om het voorkomen van recidive, ligt bij resocialisatie de nadruk meer op (her)opvoeding van de veroordeelde en zijn voorbereiding op de terugkeer naar de samenleving. Het gaat hierbij ook om de verbetering van het gedrag van de veroordeelde. Het uitgangspunt is daarbij dat een straf zoveel mogelijk dienstbaar moet zijn aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Daarom heeft het de voorkeur om iemand stap voor stap en onder begeleiding terug te laten keren, zodat hij niet ineens hulpeloos en eenzaam in een maatschappij terecht komt die veranderd is sinds het moment waarop de veroordeelde in detentie werd gesteld. Wanneer er voldoende voorbereiding is op een goede terugkeer in de maatschappij door behulpzaam te zijn bij het vinden van werk of woonruimte, dan is dit tegelijkertijd ook een belangrijk middel om het leven van een ex-gedeteneerde weer op het juiste spoor te krijgen. Hiermee wordt de kans op terugval in het oude

patroon en de kans op recidive verkleind. Dat bewijst onder meer het werk van organisaties die werken onder ex-gedetineerden.

3. Legaliteit

Met het oog op de rechtszekerheid dient wet- en regelgeving zo duidelijk mogelijk te zijn. Dat geldt ook voor de uitspraken van rechters. Het legaliteitsbeginsel van artikel 1 lid 1 van het Wetboek van Strafrecht geldt allereerst voor de strafbaarheid van feiten, maar is ook van toepassing op de strafoplegging. Een straf moet voorzienbaar zijn. Het moet zo duidelijk mogelijk zijn welke misdraging tot welke straf leidt. Dit zorgt voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Bij het opleggen van straffen is volgens de indiener gewenst dat meteen inzichtelijk is hoe de uitvoering van de straf precies zal verlopen. Met het oog op het legaliteitsbeginsel moet dit op een duidelijke manier worden uitgelegd aan de veroordeelde, aan het slachtoffer en aan de maatschappij. Hieraan is het begrip «*Truth in sentencing*» verbonden. Dit houdt in dat de tenuitvoerlegging van de straf naar de duur en de inhoud zoveel mogelijk moet aansluiten op de beslissing van de rechter.¹ Afwijking van het rechterlijk vonnis ondergraaft het gezag van de rechterlijke macht en de geloofwaardigheid van het strafrechtstelsel.

Ook is het belangrijk dat een straf transparant is. Dit houdt in dat de opgelegde straffen inzichtelijk en overzichtelijk moeten zijn. Daarnaast moet overlap tussen verschillende sanctiemogelijkheden zoveel mogelijk voorkomen worden.

De huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling is van rechtswege van toepassing op een groot gedeelte van het aantal vrijheidsstraffen. Iedere veroordeelde die is veroordeeld tot een volledig onvoorwaardelijke gevangenisstraf van een jaar of langer komt in aanmerking voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. Hierop kan door de rechter alleen uitzondering worden gemaakt als het openbaar ministerie een vordering tot uitstel of afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling indient. De huidige regeling zorgt dus in principe voor een automatische korting van een derde deel op de vrijheidsstraffen.

Wanneer de rechter in het eerder genoemde voorbeeld een gevangenisstraf van twaalf jaar oplegt, dan zal dit in de praktijk neerkomen op een gevangenisstraf van acht jaar gevolgd door een periode van vier jaar waarin de algemene voorwaarde(n) en eventuele bijzondere voorwaarden met toezicht zullen gelden, maar waarin de veroordeelde al wel in vrijheid wordt gesteld. Het is in dit voorbeeld alleen bij uitzondering mogelijk dat de veroordeelde daadwerkelijk de volledige twaalf jaar gevangenisstraf zal ondergaan. Het vonnis doet echter anders vermoeden. Dat een derde deel van de straf niet zal bestaan uit gevangenisstraf, maar uit een voorwaardelijke invrijheidstelling is op geen enkele manier af te leiden uit het rechterlijke vonnis. In de praktijk is de straf voor een derde deel namelijk een heel andere dan door de rechter wordt uitgesproken. Het laatste derde deel van de straf bestaat immers niet uit een vrijheidsbenemende straf, maar is van een heel andere categorie, namelijk: een straf die alleen wordt uitgevoerd wanneer iemand zich niet aan de voorwaarden houdt.

Juist dit gegeven roept naast verwarring ook onrust in de samenleving op. Het verschil tussen de straf die door de rechter wordt uitgesproken en de daadwerkelijke straf is bijzonder groot. Het publiek lijkt te worden gesust met een forse gevangenisstraf die in werkelijkheid veel minder fors is.

¹ *Sancties in Perspectief*, 2001, blz. 54.

Tot op heden heeft de wetgever er niet voor gekozen om een systeem in te voeren waarin duidelijkheid wordt geboden over het daadwerkelijke verloop van de straf. Met dit wetsvoorstel zal dit veranderen. Het oordeel van de rechter wordt verduidelijkt. Dit voorstel sluit aan bij de regeling van de voorwaardelijke veroordeling. De rechter zal hierdoor in alle gevallen expliciet moeten aangeven welk gedeelte van de straf onvoorwaardelijk is en welk gedeelte in beginsel niet ten uitvoer zal worden gelegd.

4. Historisch perspectief

Al vanaf de invoering van het huidige Wetboek van Strafrecht in 1886 was er een vorm van voorwaardelijke invrijheidstelling. Een belangrijk verschil met tegenwoordig is dat het geen recht was, maar een gunst. Wanneer een gedetineerde in aanmerking kwam voor deze gunst, golden er voorwaarden en toezicht bij zijn voorwaardelijke invrijheidstelling.

Een aantal jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog werd het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling steeds meer vanzelfsprekend. Begin jaren tachtig werd in 99 procent van de gevallen voorwaardelijke invrijheidstelling verleend aan gedetineerden. Daarom werd in 1986 de voorwaardelijke invrijheidstelling gewijzigd in de zogeheten vervroegde invrijheidstelling. Vanaf dat moment kreeg iedere gedetineerde het recht op vervroegde invrijheidstelling. Er kwam meer oog voor de rechten van de gedetineerde. Ook was de wetgever van mening dat de wet moest aansluiten op de bestaande praktijk die toen gold.

Vanaf het begin was er veel kritiek op de regeling van de vervroegde invrijheidstelling. Het ontbreken van voorwaarden en het automatische karakter van de regeling riepen veel weerstand op. Volgens verschillende politieke partijen was het niet uit te leggen dat een dader niet de volledige opgelegde straf hoeft te ondergaan. Dit werd gezien als een verkeerd signaal naar de samenleving.

Naar aanleiding van de toenemende kritiek nam de bijna voltallige Tweede Kamer in 1992 een motie aan tot herziening van de onvoorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling. Het zou echter nog tot 2008 duren voordat de regeling daadwerkelijk gewijzigd werd. Op 21 september 2000 werd de beleidsnota «Sancties in Perspectief» aan de Kamer aangeboden. In deze nota wordt gezegd dat het automatisme van de vervroegde invrijheidstelling de geloofwaardigheid van het sanctiestelsel aantast. De conclusie over de vervroegde invrijheidstelling was dat de regeling moet worden herzien en dat de invrijheidstelling in het vervolg onder voorwaarden moet kunnen plaatsvinden zodat het mogelijk wordt om de ex-gedetineerden te controleren en te begeleiden bij hun terugkeer naar de samenleving.

Mede naar aanleiding van deze beleidsnota werd besloten om twee onderzoekscommissies in te stellen om de terugkeer naar een voorwaardelijke modaliteit te onderzoeken. De commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling (Commissie-Vegter), heeft een uitgewerkt voorstel gedaan tot omvorming van de vervroegde invrijheidstelling tot een voorwaardelijke variant. De commissie Vrijheidsbeperking (Commissie-Otte), deed onderzoek naar de samenhang tussen de voorwaardelijke veroordeling en de mogelijke nieuwe variant op de vervroegde invrijheidstelling.

Naar aanleiding van de rapportage van de beide commissies heeft de Minister een wetsvoorstel ingediend om de vervroegde invrijheidstelling om te zetten naar een voorwaardelijke variant. Op 1 juli 2008 is deze wet

in werking getreden. De belangrijkste redenen die tot deze wetswijziging geleid hebben zijn volgens de memorie van toelichting dat: «daarmee een einde wordt gemaakt aan de bestaande en sterk bekritiseerde situatie dat aan de vervroegde invrijheidstelling geen voorwaarden kunnen worden verbonden en dat de eenmaal toegekende vervroegde invrijheidstelling niet kan worden herroepen.»²

5. Huidige wettelijke regeling

De huidige regeling voor het opleggen van straffen is betrekkelijk complex. Op grond van het Wetboek van strafrecht kan de rechter bij een bewezen strafbaar feit een gevangenisstraf opleggen. Artikel 14a geeft de rechter bij straffen tot ten hoogste twee jaar de mogelijkheid om te bepalen dat de straf geheel of gedeeltelijk niet ten uitvoer wordt gelegd. De straf is dan dus (deels) voorwaardelijk. Het kan dus voorkomen dat iemand een straf van bijvoorbeeld anderhalf jaar opgelegd krijgt die volledig voorwaardelijk is. De betrokkene verdwijnt dan niet daadwerkelijk achter de tralies.

Bij straffen tussen de twee en de vier jaar is het ook mogelijk om een deel van de straf voorwaardelijk op te leggen. Dit deel mag maximaal twee jaar zijn. De wet biedt dus de mogelijkheid dat iemand een straf opgelegd krijgt van tweeëneenhalf jaar, terwijl het onvoorwaardelijk deel slechts zes maanden is.

Het voorwaardelijke deel van de straffen wordt alleen tenuitvoergelegd wanneer iemand zich tijdens de door de rechter vastgestelde proeftijd schuldig maakt aan een strafbaar feit. Naast deze algemene voorwaarde die altijd geldt, kan de rechter ook bijzondere voorwaarden stellen die bij overtreding ook als gevolg hebben dat de veroordeelde het risico loopt weer naar de gevangenis terug te moeten.

Naast deze regeling voor voorwaardelijke straffen kent het Wetboek van Strafrecht ook een regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Deze regeling geldt alleen voor straffen die volledig onvoorwaardelijk zijn. Die regeling (artikel 15 e.v. Sr.) betekent dat een veroordeelde in de meeste gevallen na tweederde van zijn straf de gevangenis mag verlaten. Iemand met een straf van twaalf jaar mag na acht jaar naar huis. Bij een straf van dertig jaar is de datum voor de voorwaardelijke invrijheidstelling zelfs tien jaar voor het einde van de straf.

Bij onvoorwaardelijke straffen tussen de een en de twee jaar geldt dat de voorwaardelijke invrijheidstelling ingaat na het verstrijken van een jaar plus een derde deel van het resterende deel.

In onderstaande tabel 1 is dit inzichtelijk gemaakt. Enkele voorbeelden laten zien welke gevangenisstraffen er in de praktijk gelden afhankelijk van de door de rechter opgelegde straffen.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 30 513, nr. 3.

Tabel 1. De verhouding tussen opgelegde en uitgezeten straf.

Totaal opgelegde straf	Voorwaardelijke veroordeling	Voorwaardelijke invrijheidstelling	Voorbeelden opgelegde straf	Totaal in detentie
0-1 jaar	Straf kan volledig voorwaardelijk zijn.	v.i. niet mogelijk.	1 jaar voorwaardelijk	0 maanden
			1 jaar onvoorwaardelijk	1 jaar
1-2 jaar	Straf kan volledig voorwaardelijk zijn.	Alleen als de straf volledig onvoorwaardelijk is. Na 1 jaar + 1/3 ^e deel van de resterende straf. De v.i. kan variëren van 0 tot 8 maanden.	2 jaar voorwaardelijk	0 maanden
			1 jaar onvoorwaardelijk + 1 jaar voorwaardelijk	1 jaar
			1 jaar en negen maanden onvoorwaardelijk en 3 maanden voorwaardelijk	1 jaar en negen maanden
			2 jaar onvoorwaardelijk	1 jaar en vier maanden
2-4 jaar	De straf is voor max. 2 jaar voorwaardelijk.	Alleen als de straf volledig onvoorwaardelijk is. Na 2/3 ^e deel van de straf. De v.i. kan variëren van 8 maanden tot 1 jaar en vier maanden	4 jaar (2 jaar onvoorwaardelijk + 2 jaar voorwaardelijk)	2 jaar
			4 jaar (3 jaar en 11 maanden onvoorwaardelijk + 1 maand voorwaardelijk)	3 jaar en 11 maanden
			4 jaar onvoorwaardelijk	2 jaar en 8 maanden
4-30 jaar	Niet mogelijk	De hele straf is onvoorwaardelijk. Na 2/3 ^e deel van de straf. De v.i. kan variëren van 1 jaar en vier maanden tot 10 jaar.	6 jaar	4 jaar
			9 jaar	6 jaar
			12 jaar	8 jaar
			18 jaar	12 jaar
			30 jaar	20 jaar

Deze tabel maakt duidelijk dat de logica in de mogelijkheden voor strafoplegging ontbreekt. Twee personen kunnen een straf opgelegd krijgen van in totaal vier jaar. De ene persoon kan dan soms zelfs een jaar en drie maanden langer vastzitten dan zijn collega-gedetineerde. En dat alleen omdat er ook een voorwaardelijk deel van een maand opgelegd is. Wie een puur onvoorwaardelijke straf opgelegd krijgt, is dus veel sneller vrij. Een zwaardere straf is in de praktijk dan veel lichter. De eerste persoon zit dan 47 maanden in de gevangenis, de tweede persoon 32 maanden.

Een ander voorbeeld: iemand die een straf van zes jaar (onvoorwaardelijk) opgelegd heeft gekregen komt al na vier jaar vrij. De persoon die vier jaar opgelegd heeft gekregen, waarvan een maand voorwaardelijk, zit maar één maand korter in de gevangenis. Een straf die twee jaar langer zou duren, is in de praktijk dan slechts een maand langer.

6. De voorwaardelijke invrijheidstelling ter discussie

Al bij de totstandkoming van de huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling werd gewaarschuwd voor het gevaar dat deze regeling opnieuw kon verworden tot een automatische strafkorting zoals dat ook in het begin van de jaren '80 het geval was. De huidige regeling is bedoeld om een bijdrage te leveren aan de vergroting van de maatschappelijke veiligheid. Het moet bijdragen aan de bescherming van de samenleving door de kans op recidive te beperken. Om dit te bewerkstelligen zijn er in de wet een aantal mogelijkheden opgenomen om het gedrag van de gedetineerde te beïnvloeden. Dit kan allereerst door middel van het stellen van voorwaarden, het houden van toezicht, het geven van

waarschuwingen en het voeren van gesprekken. Wanneer deze maatregelen onvoldoende effect hebben op het gedrag van de veroordeelde kan er gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot uitstel, afstel of (gedeeltelijke) herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Op misdragingen tijdens detentie en op overtredingen van de voorwaarden tijdens de proeftijd moet volgens de wetgever altijd een passende reactie komen. Wanneer passende reactie uitblijft, gaat dit ten koste van de geloofwaardigheid van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling.³

Hoewel de bedoeling van het huidige stelsel goed is, is de uitwerking in de praktijk onbevredigend. Wat bedoeld is als waarborg voor de veiligheid en als middel voor vergelding, functioneert volgens de indiener onvoldoende. Zo blijkt bijvoorbeeld dat in de praktijk die passende reactie niet altijd gegeven kan worden. De reclassering geeft aan dat zij in 2015 in 22 procent van de gevallen adviseerde tot (gedeeltelijke) herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Slechts de helft van deze adviezen resulteerden in een toewijzing door de rechter. Dit komt deels doordat het OM niet alle adviezen van de reclassering omzet in een vordering bij de rechter en deels doordat de rechter terughoudend omgaat met het toewijzen van de vorderingen tot herroeping. Dezelfde terughoudende opstelling van rechters is te zien als het gaat om het uitstellen of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De meest voorkomende reden voor uitstel of afstel is dan ook de weigering door de veroordeelde om medewerking te verlenen aan de gestelde voorwaarden en het reclasseringstoezicht.

Daarnaast blijkt uit cijfers van het openbaar Ministerie van 2015 dat in 70 procent van de gevallen een of meer bijzondere voorwaarden worden opgelegd. Dit betekent dat er in 30 procent van de gevallen wordt volstaan met alleen de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich niet schuldig mag maken aan een strafbaar feit. Maar deze algemene voorwaarde geldt eigenlijk voor iedereen, ongeacht of het gaat om een ex-gedeteneerde of om iemand zonder strafblad. Niemand mag zich immers schuldig maken aan een strafbaar feit.

Met het oog op het doel van de huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling, het vergroten van de maatschappelijke veiligheid, roept dit vraagtekens op.

Voor 30 procent van de gevallen geldt een strafkorting waar nagenoeg geen voorwaarden aan verbonden zijn.

De indiener ziet niet in hoe deze gang van zaken het doel van de huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling dient.

Want wat wordt er bereikt met de voorwaardelijke straf als er in 30 procent van de gevallen geen voorwaarden worden opgelegd die het mogelijk maken om het gedrag van de invrijheidgestelde te monitoren of te beïnvloeden? In de praktijk blijkt de huidige regeling in een groot deel van de gevallen dus een wassen neus te zijn en niet te beantwoorden aan het ermee beoogde doel.

7. Gewenste verandering

De indiener van dit voorstel wil de wet op een aantal onderdelen wijzigen om de wet duidelijker en transparanter te maken én om een einde te maken aan de regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling na tweederde van de straffen. De rechter moet in alle gevallen duidelijk uitspreken welke straf er precies opgelegd wordt, zoals dat nu reeds bij kortere straffen het geval is. Als gevolg van dit voorstel zal er niet langer sprake zijn van een deel van de straf dat niet wordt uitgezeten. Er blijven

³ Kamerstukken II 2005–2006, 30 513, nr. 3, p. 14.

geen mogelijkheden meer voor een automatische voorwaardelijke invrijheidstelling.

Ook maakt dit wetsvoorstel een einde aan de in paragraaf 5 besproken merkwaardige uitkomsten waartoe ons huidige strafrechtssysteem kan leiden. Uit tabel 1 blijkt dat een straf die wordt opgelegd op grond van de voorwaardelijke veroordeling in de praktijk op een heel andere straf uitkomt, dan een straf van vergelijkbare lengte, maar waarop de voorwaardelijke invrijheidstelling van toepassing is. In de praktijk zal hier door de rechter bij het opleggen van de straf rekening mee gehouden worden. Maar dat neemt niet weg dat het strafrechtssysteem inzichtelijk en logisch moet zijn.

8. De nieuwe regeling

Dit voorstel beëindigt de automatische voorwaardelijke invrijheidstelling. De rechter krijgt de *mogelijkheid* om te bepalen dat een gedeelte van de straf niet ten uitvoer zal worden gelegd. Hij is hier niet toe verplicht. Het gaat daarbij als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel niet om een periode van een derde deel van de straf, maar om een periode van *ten hoogste* een vierde deel van straf. De rechter krijgt daarmee de ruimte om te variëren in de lengte van het voorwaardelijke deel en kan daardoor een straf opleggen die naar verwachting het beste past bij het begane misdrijf en bij de desbetreffende verdachte. Om te voorkomen dat het voorwaardelijk deel van de straf onbegrensd is, wordt tevens bepaald dat deze periode maximaal vier jaar mag zijn. Het blijft echter nadrukkelijk mogelijk om aan de voorwaardelijke straf en de daarbij opgelegde voorwaarden een langdurige proeftijd te verbinden. Op die manier is het mogelijk om doelgericht en afhankelijk van het concrete geval te werken aan de resocialisatie van de veroordeelde.

Dit voorstel zorgt ervoor dat de voorwaardelijke veroordeling, die nu alleen van toepassing kan zijn op straffen van ten hoogste vier jaar, van toepassing kan zijn op alle tijdelijke gevangenisstraffen. Door ook voor langere straffen aan te sluiten bij het systeem van de voorwaardelijke veroordeling wordt beoogd de duidelijkheid en inzichtelijkheid van de strafrechtelijke sancties te vergroten.

Op grond van dit voorstel zal de rechter voortaan bij *alle* voorwaardelijke vrijheidsstraffen op een duidelijke en transparante manier moeten aangegeven welk gedeelte van de straf ten uitvoer zal worden gelegd en welk gedeelte van de straf in beginsel niet ten uitvoer zal worden gelegd.

Het rechterlijk vonnis geeft daarom voortaan duidelijker aan hoe de straf is opgebouwd. Zoals nu al het geval is bij kortere straffen moet de rechter het voortaan bij de strafoplegging expliciet vermelden als er sprake is van een voorwaardelijk deel. Met het opleggen van een straf, wordt richting de veroordeelde en de maatschappij duidelijkheid geboden. Dit is van belang om voor iedereen zichtbaar te maken hoe overschrijding van een norm bestraft wordt. Duidelijke strafoplegging bevestigt de wettelijke norm. Bij de huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling biedt de rechter deze duidelijkheid niet, omdat hij in zijn vonnis met geen woord over een voorwaardelijk deel van de straf rept, terwijl daar in de praktijk wel sprake van zal zijn.

Concreet betekent deze wetswijziging dat bijvoorbeeld een onvoorwaardelijke straf van twaalf jaar ook echt een straf van twaalf jaar is. Als de rechter het in een concreet geval gepast vindt een voorwaardelijke straf op te leggen, dan moet hij hier in het vonnis uitdrukkelijk voor kiezen. In het geval van een gewenste straf van twaalf jaar zal er dan maximaal een

kwart (drie jaar) voorwaardelijk kunnen zijn. Daarbij kan hij een proeftijd opleggen van in beginsel maximaal vier jaar.

Het voorstel verruimt dus de straftoematingsvrijheid van de rechter. Op dit moment kan de rechter bij het opleggen van tijdelijke gevangenisstraffen waarop de voorwaardelijke veroordeling niet van toepassing is er niet voor kiezen dat de veroordeelde niet of alleen voor een kortere periode voorwaardelijk in vrijheid gesteld zal worden. Deze keuze heeft de rechter alleen bij uitzondering wanneer het openbaar ministerie een vordering tot uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling indient. Een dergelijke vordering kan alleen achteraf worden ingediend. Bij het opleggen van de straf wordt de rechter dus door de huidige regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling sterk beperkt in zijn straftoematingsvrijheid.

In het verleden bleek dat een wijziging van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling kan leiden tot onduidelijkheid bij rechters met betrekking tot het bepalen van de strafmaat. Hoewel de indiener met dit voorstel niet in de eerste plaats uit is op strafverzwaring, beoogt hij dat het totaal van het onvoorwaardelijke en voorwaardelijke deel van de straf gelijk zal zijn aan het totaal van de straf zoals deze volgens de huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling zou zijn opgelegd. Het is in ieder geval niet gewenst en ook niet de verwachting dat de opgelegde straffen korter worden.

Hoewel dit niet het hoofddoel is van het voorstel, is er ook een belangrijk bijkomend voordeel. De bestaande regelingen van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling lijken veel op elkaar, maar zijn toch heel verschillend. Dit leidt tot onduidelijkheid. Voor velen is het erg moeilijk om het precieze verschil tussen de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te leggen. Het uitgangspunt is dat de overeenkomsten tussen verschillende sancties zoveel mogelijk gemeenschappelijk geregeld moeten worden. Met dit voorstel wordt tegemoet gekomen aan dit uitgangspunt. De inzichtelijkheid van het sanctiestelsel zal door het onderhavige voorstel sterk toenemen.

Om de regelingen voor kortere en langere straffen zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten, wordt ook de regeling voor kortere straffen aangepast. Voortaan kan de periode voor een voorwaardelijke veroordeling bij straffen tot vier jaar maximaal een jaar zijn.

8a. Hoofdpijnen van de nieuwe regeling

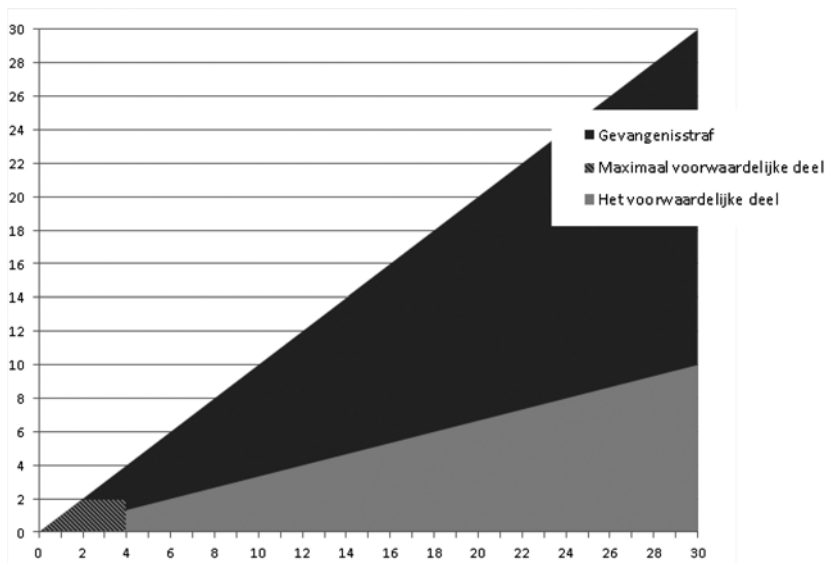
De hoofdpijnen van het voorstel zijn hierna kort aangegeven. In de volgende paragrafen zal op verschillende aspecten nader worden ingegaan.

- De voorwaardelijke invrijheidstelling wordt helemaal afgeschaft.
- De regeling van de voorwaardelijke veroordeling wordt uitgebreid zodat de rechter deze ook van toepassing kan verklaren op alle tijdelijke vrijheidsstraffen die langer duren dan vier jaar.
- De bestaande regeling van de voorwaardelijke veroordeling wordt gehandhaafd, met dien verstande dat het voorwaardelijk deel bij straffen tot vier jaar maximaal een jaar kan duren.
- Bij vrijheidsstraffen die langer duren dan vier jaar, kan de rechter bepalen dat ten hoogste een vierde deel van de straf niet zal worden tenuitvoergelegd.
- Het voorwaardelijke strafdeel bedraagt maximaal vier jaar.
- De rechter neemt de beslissing over het stellen van de bijzondere voorwaarden bij vrijheidsstraffen van ten hoogste vier jaar.

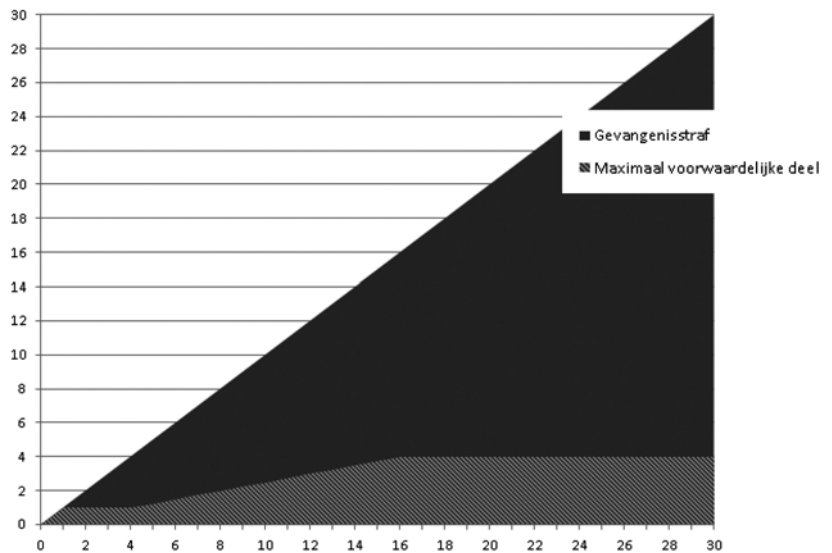
- Het openbaar ministerie neemt de beslissing over het stellen van de bijzondere voorwaarden bij vrijheidsstraffen van meer dan vier jaar. Het openbaar ministerie kan daarbij worden geadviseerd door de directeur van de penitentiaire inrichting en door de reclassering.
- De rechter stelt de proeftijd vast die is verbonden aan het voorwaardelijke deel van de straf. Deze proeftijd is ten minste gelijk aan de duur van het voorwaardelijke strafdeel maar duurt maximaal vier jaar. In bijzondere gevallen kan de proeftijd ten hoogste tien jaar duren. Op vordering van het openbaar ministerie kan de rechter de proeftijd (telkens) met twee jaar verlengen.
- Aansluitend op de tenuitvoerlegging van het onvoorwaardelijke strafdeel kan het voorwaardelijke strafdeel of een gedeelte daarvan worden tenuitvoergelegd als daar binnen de door de wet gegeven randvoorwaarden reden voor is.
- De rechter kan bepalen dat de voorwaarden en het toezicht die van toepassing zijn op het voorwaardelijke strafdeel, dadelijk uitvoerbaar zijn.
- Wanneer de veroordeelde zich tijdens de proeftijd schuldig maakt aan het overtreden van de aan hem gestelde voorwaarde(n), dan beslist de rechter of het voorwaardelijke strafdeel alsnog (gedeeltelijk) ten uitvoer wordt gelegd.

Ter illustratie van de verschillen zijn in de figuren 1 en 2 de huidige en de nieuwe regeling schematisch weergegeven.

Figuur 1. De huidige situatie. Het lichtgrijze gebied geeft aan welk deel van de gevangenisstraf in beginsel van rechtswege in vrijheid wordt doorgebracht. Het cursief gestreepte gebied geeft aan welk deel van de straf ten hoogste voorwaardelijk kan zijn.



Figuur 2. De nieuwe situatie. Het gestreepte gebied geeft aan welk deel van de gevangenisstraf ten hoogste voorwaardelijk kan zijn. De hoogte van het voorwaardelijk deel in een concreet geval moet dus binnen dit gebied blijven.



8b. Het opleggen van de voorwaardelijke veroordeling

Voortaan komen veroordeelden alleen in aanmerking voor een voorwaardelijk strafdeel als de rechter daartoe beslist. Bij het uitspreken van het vonnis moet de rechter expliciet aangegeven welk deel van de straf onvoorwaardelijk is en welk deel van de straf in beginsel niet ten uitvoer zal worden gelegd. Hierdoor is er geen sprake meer van een korting op de vrijheidsstraf van rechtswege zoals dat op grond van de huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling in de meeste gevallen wel van toepassing is. De rechter beslist binnen de wettelijke grenzen of er sprake zal zijn van een voorwaardelijk strafdeel en hoe groot dit deel zal zijn.

Op straffen van meer dan vier jaar is de voorwaardelijke veroordeling volgens de huidige regeling niet van toepassing. Dit zal in het vervolg anders zijn. Afhankelijk van de duur van de opgelegde straf geeft de nu geldende regeling van de voorwaardelijke veroordeling een aantal maxima voor het voorwaardelijke strafdeel. Zo geldt bij de huidige voorwaardelijke veroordeling dat bij gevangenisstraffen van ten hoogste twee jaar de gehele straf of een gedeelte daarvan voorwaardelijk kan zijn. Voor straffen van meer dan twee jaar en ten hoogste vier jaar geldt dat het voorwaardelijke deel van de straf maximaal twee jaar mag zijn. Het voorwaardelijk deel van de straffen tot ten hoogste vier jaar kan als gevolg van dit wetsvoorstel ten hoogste een jaar bedragen. Volgens de nieuwe regeling is het mogelijk om voor straffen van vier jaar of langer te bepalen dat ten hoogste een kwart van de straf kan bestaan uit een voorwaardelijk deel. Dit deel zal in geen geval langer zijn dan vier jaar.

Volgens de nieuwe regeling zal de gedetineerde zijn opgelegde straf dus volledig uitzitten. Dit is alleen anders wanneer de rechter heeft besloten dat een bepaalde periode voorwaardelijk is. In dat geval zal de rechter dit duidelijk, transparant en met redenen omkleed in het vonnis moeten vermelden.

8c. Na het ondergaan van het onvoorwaardelijke strafdeel

Op grond van de nieuwe regeling van de voorwaardelijke veroordeling kan de rechter bepalen dat een gedeelte van de straf in beginsel niet ten uitvoer zal worden gelegd. Wanneer de veroordeelde het onvoorwaardelijke gedeelte van de straf in zijn geheel heeft ondergaan, begint de proeftijd voor het voorwaardelijke deel te lopen. Ter illustratie een voorbeeld. Wanneer de rechter een straf oplegt van twaalf jaar, waarvan twee jaar voorwaardelijk met een proeftijd van vier jaar, dan betekent dit dat de veroordeelde in beginsel na tien jaar in vrijheid zal worden gesteld. Vanaf dat moment begint de proeftijd van vier jaar te lopen. Maakt de veroordeelde zich binnen die vier jaar schuldig aan een overtreding van de opgelegde voorwaarden, dan zal hij alsnog (een gedeelte van) het voorwaardelijke deel van twee jaar moeten ondergaan.

8d. De proeftijd

De proeftijd die na het onvoorwaardelijk deel begint te lopen is ten minste gelijk aan de duur van het voorwaardelijk strafdeel, maar kan dus ook langer duren dan het door de rechter opgelegde voorwaardelijke strafdeel. Tijdens de proeftijd zijn de algemene voorwaarde(n) en de opgelegde bijzondere voorwaarde(n) van toepassing.

In beginsel zal de proeftijd ten hoogste vier jaar bedragen. Deze periode kan echter worden verlengd tot een periode van maximaal tien jaar als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een misdrijf zal begaan en daardoor een risico vormt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. De proeftijd van maximaal tien jaar is in de huidige regelgeving al van toepassing bij de voorwaardelijke veroordeling. Bij de voorwaardelijke invrijheidstelling is de proeftijd echter beperkt tot de duur van het voorwaardelijke strafdeel. In de nieuwe regeling wordt het dus mogelijk om ook bij de langere gevangenisstraffen – waarbij vaak sprake is van ernstige delicten – een proeftijd van toepassing te verklaren van ten hoogste tien jaar. Dat er behoefte is aan een langere termijn bewijst het feit dat de Wet op Langdurig Toezicht reeds door de beide Kamers is aangenomen. Die regeling gaat in per 1 januari 2018. Op grond van deze in het Staatsblad gepubliceerde wet kan de proeftijd in beginsel met twee jaar worden verlengd. Bij ernstige gevallen kan dit telkens weer met twee jaar worden verlengd.⁴

De strekking van de Wet op Langdurig Toezicht wordt in de nieuwe regeling meegenomen. Hierdoor kan de rechter op vordering van het openbaar ministerie eenmaal de proeftijd met ten hoogste twee jaar verlengen als daar reden voor is. Wanneer er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen een of meer personen of om te voorkomen dat de veroordeelde de slachtoffers of getuigen zal lastig vallen, kan de rechter op vordering van het openbaar ministerie de proeftijd telkens verlengen met ten hoogste twee jaar.

8e. De voorwaarden

In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om de op te leggen voorwaarden van de huidige regeling van de voorwaardelijke veroordeling te handhaven. Deze voorwaarden bevatten ook alle voorwaarden die gepaard kunnen gaan met de voorwaardelijke invrijheidstelling op grond van het huidige artikel 15a Wetboek van Strafrecht. De mogelijkheden om

⁴ Wet van 25 november 2015, *Staatsblad* 2015, nr. 460.

met behulp van de algemene en bijzondere voorwaarden een veroordeelde zo goed mogelijk te begeleiden bij zijn terugkeer naar de maatschappij worden daardoor volledig gehandhaafd.

De proeftijd van de veroordeelde zal altijd gepaard gaan met de algemene voorwaarde dat hij zich voor het einde van de proeftijd niet mag schuldig maken aan een strafbaar feit. Doet hij dit wel, dan zal het voorwaardelijke deel van zijn straf alsnog geheel of gedeeltelijk ten uitvoer moeten worden gelegd.

Naast deze algemene voorwaarde kunnen er bijzondere voorwaarden van toepassing worden verklaard. Gedurende de volledige proeftijd zal de veroordeelde zich aan deze voorwaarden moeten houden. Het opleggen van bijzondere voorwaarden is gericht op de bescherming van de veiligheid van de samenleving, de bescherming van de belangen van de slachtoffers en nabestaanden en de terugkeer van de verdachte in de maatschappij. Bij iedere individuele zaak moet worden afgewogen welke voorwaarden het beste passen bij de omstandigheden van het geval en de persoon van de verdachte. Voor een overzicht van de mogelijke algemene en bijzondere voorwaarden wordt verwezen naar artikel 14c van het huidige Wetboek van Strafrecht.

De indiener hecht eraan te benadrukken dat het uitgangspunt bij de strafoplegging is dat de straf door de rechter wordt opgelegd. Ook de invulling van de straf moet zoveel mogelijk door de rechter worden bepaald. Daarbij is het de taak van het openbaar ministerie om de door de rechter opgelegde straf zoveel mogelijk overeenkomstig het vonnis uit te voeren. Dit brengt met zich mee dat het opleggen van de bijzondere voorwaarden zoveel mogelijk door de rechter gedaan dient te worden. Met het stellen van de bijzondere voorwaarden wordt immers bepaald hoe de proeftijd zal worden ingevuld en welke voorwaarden verbonden zullen zijn aan het voorwaardelijke deel van de straf. De bijzondere voorwaarden moeten daarom idealiter door de rechter worden vastgesteld. Uitzondering op dit uitgangspunt moet gemaakt worden als met het oog op een verantwoorde terugkeer van de veroordeelde naar de maatschappij gekozen moet worden om de bijzondere voorwaarden op een later moment te bepalen. In de tijd tussen de veroordeling en de vrijlating kan het gedrag van een gedetineerde namelijk sterk veranderen. Zeker bij lange gevangenisstraffen is het de vraag of de rechter een reële inschatting kan maken met betrekking tot de bijzondere voorwaarden die tijdens de proeftijd moeten gelden na de invrijheidstelling van de veroordeelde. In deze gevallen kan het advies van de met uitvoering belaste instanties belangrijk zijn bij het bepalen van de te stellen voorwaarden. Bij de huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling hebben onder meer de reclassering en de directeur van de penitentiaire inrichting een adviserende rol bij het opleggen van de bijzondere voorwaarden die moeten gelden tijdens de proeftijd die volgt op de langere vrijheidsstraffen.

Bovenstaande overwegingen hebben geleid tot het maken van onderscheid bij het opleggen van bijzondere voorwaarden bij gevangenisstraffen die korter duren van vier jaar en bij de tijdelijke gevangenisstraffen die langer duren dan vier jaar.

De rechter beslist over de bijzondere voorwaarden die zullen gelden tijdens de proeftijd bij tijdelijke gevangenisstraffen van minder dan vier jaar en waarbij een voorwaardelijk deel is opgelegd. Voor de tijdelijke gevangenisstraffen van vier jaar of meer beslist het openbaar ministerie over de te stellen voorwaarden. Dit onderscheid sluit aan bij de huidige regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Bij de voorwaardelijke veroordeling – die opgelegd kan worden als onderdeel van vrijheidsstraffen tot maximaal vier jaar –

bepaalt de rechter de voorwaarden. Dit is de meest ideale situatie. Dezelfde rechter die de veroordeling uitspreekt bepaalt dan direct de voorwaarden die verbonden moeten worden aan het voorwaardelijke strafdeel. Omdat de rechter zich heeft verdiept in de strafzaak en in de persoon van verdachte, wordt hij geacht een inschatting te kunnen maken welke voorwaarden het meest geschikt zijn om de veroordeelde te kunnen begeleiden bij zijn terugkeer naar de samenleving. Het is ongewenst om het openbaar ministerie met deze beslissing te belasten.

Bij vrijheidsstraffen van meer dan vier jaar geldt echter dat er een veel grotere kans is dat het gedrag van de veroordeelde is veranderd. Om te voorkomen dat er voorwaarden door de rechter worden opgelegd die na het verstrijken van een aantal jaar ongeschikt blijken, heeft het de voorkeur om het openbaar ministerie tegen het moment waarop het voorwaardelijke strafdeel ingaat, te belasten met het opleggen van de bijzondere voorwaarden. Het is immers van belang dat de voorwaarden zo goed mogelijk zijn toegespitst op de omstandigheden van de veroordeelde op het moment van zijn invrijheidstelling. Alleen op die manier kan er maatwerk worden geboden om het gedrag van de veroordeelde zoveel als mogelijk positief te beïnvloeden. Net als bij de huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling krijgt het openbaar ministerie bij het bepalen van de voorwaarden advies van de penitentiaire inrichting en eventueel ook van de reclassering of andere instanties.

8f. Toezicht en begeleiding

Het openbaar ministerie wordt belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden. Hiermee blijft dit aspect van de regeling ongewijzigd ten opzichte van de huidige regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook de rol van de reclassering blijft hetzelfde. De huidige praktijk rond toezicht en begeleiding blijft daarmee zoveel mogelijk gehandhaafd.

8g. Aansluitend tenuitvoerleggen van het voorwaardelijke strafdeel

Tijdens de tenuitvoerlegging van het onvoorwaardelijke strafdeel kunnen er redenen zijn om de veroordeelde voor langere tijd in de penitentiaire inrichting te houden. In de nieuwe regeling zullen hiervoor dezelfde mogelijkheden gelden die ook van toepassing zijn op de huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. In de loop van zijn periode van detentie kan een veroordeelde zijn veranderd. Uiteraard is daarbij zowel verandering ten goede, alsook verandering ten kwade mogelijk. In het laatste geval kan het voor de veiligheid van de samenleving en voor het welzijn van de veroordeelde beter zijn om de voorwaardelijke vrijlating uit te stellen. Het kan daarbij gaan om de redenen die hierna zullen worden besproken.

Wanneer de veroordeelde op grond van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis in een tbs-inrichting is geplaatst kan uitstel van de voorwaardelijke vrijlating noodzakelijk zijn. Het afmaken van een behandeling die er toe strekt het welzijn van de veroordeelde te bevorderen moet verkozen worden boven het afbreken van een onvoltooide behandeling. De behandeling is immers bedoeld om de veroordeelde en zijn gedrag positief te beïnvloeden. Wanneer de behandeling niet wordt afgemaakt kan dit ten koste gaan van de veiligheid van de samenleving en het welzijn van de veroordeelde. Ook wanneer de veroordeelde zich tijdens de tenuitvoerlegging van het onvoorwaardelijke deel van zijn straf heeft misdragen, is er reden om het voorwaardelijke deel (gedeeltelijk) ten uitvoer te leggen. Een misdraging blijkt bijvoorbeeld uit een veroordeling tot een misdrijf. Ook als er een disciplinaire straf is opgelegd is er sprake

van een misdraging. Dat geldt ook bij een poging tot ontvluchting of onttrekking.

Als het recidiverisico niet voldoende kan worden beperkt door het stellen van voorwaarden en het houden van toezicht, is dit een reden om het voorwaardelijke deel geheel of gedeeltelijk aansluitend op het onvoorwaardelijke deel ten uitvoer te leggen. Om het voorwaardelijke strafdeel aansluitend op de tenuitvoerlegging van het onvoorwaardelijke deel geheel of gedeeltelijk ten uitvoer te leggen, moet een daartoe strekkende vordering worden ingediend bij de rechter. Het was immers de rechter die er toe besloot om een voorwaardelijk strafdeel op te leggen. Dit besluit moet daarom ook door de rechter worden herzien, het zou onwenselijk zijn om het openbaar ministerie hierover te laten besluiten. Het openbaar ministerie, de DJI en de Reclassering zijn in de eerste plaats gehouden tot het uitvoeren van het rechterlijke vonnis, niet tot het wijzigen daarvan. De hiervoor genoemde gronden kunnen ertoe leiden dat een in beginsel door de rechter opgelegde voorwaardelijke gevangenisstraf geheel of gedeeltelijk wordt omgezet in een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Dit is een uitvloeisel van het karakter van een voorwaardelijke straf. Zoals de term al duidelijk doet vermoeden gaat het om een straf waaraan een aantal voorwaarden verbonden zijn. Naast de eerder genoemde algemene- en bijzondere voorwaarden die tijdens de proeftijd van toepassing kunnen zijn, gaat het ook om de gronden zoals hierboven besproken en zoals deze limitatief zijn opgenomen in artikel 14f van het dit wetsvoorstel. Bij het opleggen van de straf is op een duidelijke manier te voorzien op welke gronden door de rechter bepaald kan worden dat de voorwaardelijke straf kan worden omgezet in een onvoorwaardelijke straf. Dit zorgt ervoor dat de straf voldoende voorzienbaar is.

8h. Dadelijke uitvoerbaarheid van de voorwaarden en het toezicht

Bij de huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling is het niet mogelijk om de voorwaarden en het toezicht dadelijk uitvoerbaar te verklaren. Dit komt doordat de voorwaarden en het toezicht enkel kunnen worden opgelegd als de veroordeelde een onherroepelijke straf heeft gekregen. Door in hoger beroep of in cassatie te gaan, kan de veroordeelde voorkomen dat de straf onherroepelijk wordt voordat hij in aanmerking komt voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. De veroordeelde mag in dat geval na het ondergaan van tweederde deel van zijn straf de cel verlaten. Hij komt dan vrij zonder toezicht op zijn vrijlating en zonder voorwaarden waaraan hij zich moet houden.

Voordat een hoger beroep of een cassatie is afgerond kunnen er meerdere jaren verstreken zijn. Het komt dan ook steeds vaker voor dat veroordeelden – via de hierboven genoemde weg – een strafkorting zonder enige voorwaarden weten te krijgen. Dit is een fout in de wetgeving. Door de voorwaardelijke invrijheidstelling af te schaffen en de voorwaardelijke veroordeling uit te breiden kan deze fout worden hersteld. Bij de huidige regeling van de voorwaardelijke veroordeling heeft de rechter immers de mogelijkheid om de voorwaarden en het toezicht dadelijk uitvoerbaar te verklaren. In afwachting van het oordeel van de hogere rechter kan het voorwaardelijke deel van de straf hierdoor toch gepaard gaan met toezicht en voorwaarden.

8i. De gevolgen van het overtreden van de voorwaarden

De huidige wettelijke regeling van de voorwaardelijke veroordeling biedt voldoende mogelijkheden om te reageren op het overtreden van de voorwaarden. Deze mogelijkheden zullen daarom gehandhaafd blijven. Wanneer de veroordeelde zich schuldig maakt aan het overtreden van de

aan hem gestelde voorwaarde(n), kan de rechter beslissen tot tenuitvoerlegging van (een gedeelte van) het voorwaardelijke strafdeel. De rechter kan dit doen naar aanleiding van een vordering van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie kan de veroordeelde in afwachting van het oordeel van de rechter aanhouden.

Handhaving van de voorwaarden en het toezicht op het gedrag van de veroordeelde zijn bij dit onderdeel van cruciaal belang voor een geloofwaardig functioneren van de voorwaardelijke veroordeling. Overschrijding van de voorwaarden moet allereerst gesignaleerd worden om er ook reactie op te kunnen geven. Daarvoor is consequent toezicht een randvoorwaarde. Vervolgens moet iedere overschrijding van de voorwaarden worden gerapporteerd aan het openbaar ministerie. Het is aan het openbaar ministerie om te beslissen of er een vordering tot tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke deel moet worden ingediend bij de rechtbank.

9. Alternatieve mogelijkheden

Voordat dit wetsvoorstel tot stand kwam, is er gekeken naar mogelijke alternatieven om de voorwaardelijke invrijheidstelling aan te passen. Zo is bijvoorbeeld in het verleden wel geopperd om de invrijheidstelling van de gedetineerde afhankelijk te maken van zijn gedrag. De huidige regeling verleent voorwaardelijke invrijheidstelling tenzij het gedrag van de gedetineerde reden geeft om dat niet te doen. Dit «ja, tenzij-principe» zou vervangen kunnen worden door een «nee, tenzij». Een gedetineerde zou hierbij niet in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling, tenzij hij zich goed gedraagt. Op basis van het promoveren/degraderen systeem kan worden vastgesteld of iemand al dan niet in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Naar aanleiding van Kamervragen van – toen nog Kamerlid – Van der Steur heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een onderzoek toegezegd naar de koppeling tussen het promoveren/degraderen systeem en het al dan niet verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling.⁵ Navraag leert dat dit onderzoek nog niet is uitgevoerd. Het voorstel om de voorwaardelijke invrijheidstelling te koppelen aan het gedrag van de gedetineerde heeft zowel voor- als nadelen. Als voordeel kan worden genoemd dat het draagvlak voor een dergelijke regeling naar verwachting groter zal zijn dan bij de huidige regeling. Het is immers beter te begrijpen wanneer een gedetineerde alleen in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling als hij goed gedrag vertoont. Een nadeel is echter dat de kans groot is dat een gedetineerde zich beter zal voordoen dan hij is, om toch maar in aanmerking te komen voor deze regeling. Dit risico werd al gesignaleerd bij het ontwerp van het huidige Wetboek van Strafrecht. Eind 19^e eeuw schreven de wetsontwerpers over de hiervoor genoemde mogelijkheid: «Dat goed gedrag in de gevangenis zal intusschen zijn de voorwaarde waarvan de conditionele invrijheidstelling afhangt. Maar dan heeft men ook te verwachten, dat niet zelden huichelarij en oogendienst, waardoor ook de meest geoefende menschenkenner zal kunnen misleid worden, het middel zullen zijn, om het voorrecht van het voorwaardelijke ontslag te verkrijgen en dat terugkeer in de maatschappij ook aan de gevaarlijkste veroordeelden zal kunnen worden gegund.»⁶

Ook de commissie-Vegter, die een groot aandeel leverde voor het wetsontwerp van de huidige voorwaardelijke invrijheidstelling, signaleerde dit risico. Hoewel zij erkent dat het gedrag tijdens detentie relevant kan zijn om het toekomstige gedrag van de gedetineerde te voorspellen, is

⁵ .Kamerstukken II 2013–2014, 24 587, nr. 585, blz. 25–26.

⁶ Kamerstukken II 1879–1880, 47, 25, blz.89.

zij van mening dat een mogelijk systeem waarbij goed gedrag een belangrijke rol gaat spelen, tot schijnaanpassingen bij de gedetineerde kunnen leiden. Daarnaast blijkt uit gesprekken die in de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn gevoerd met het openbaar ministerie en de reclasering dat de kans groot is dat een dergelijk systeem te weinig oog heeft voor de verschillen tussen gedetineerden. Sommigen onder hen zijn in staat om voor langere tijd wenselijk gedrag te vertonen en daardoor in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. De vraag bij deze categorie gedetineerden is of zij na hun vrijlating hetzelfde wenselijke gedrag zullen blijven vertonen, of wellicht direct na vrijlating dat gedrag weer laten varen. Echter lang niet alle gedetineerden kunnen het gedurende hun detentie altijd volhouden om het wenselijke gedrag te vertonen. Zij die in mindere mate in staat zijn om hun gedrag te beheersen, hebben juist begeleiding nodig bij hun omschakeling van de detentieperiode naar hun vrijlating. Vanuit meerdere gezichtspunten moet daarom het alternatief om de voorwaardelijke invrijheidstelling afhankelijk te maken van goed gedrag als minder gewenst alternatief worden gezien.

Een andere optie om meer draagvlak voor de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling te verwerven, is het inkorten van de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend. Naar de huidige wetgeving bedraagt deze periode een derde deel van de door de rechter opgelegde straf. Een voorstel om het voorwaardelijke deel te beperken tot een korter deel van de straf, zal naar verwachting kunnen rekenen op meer begrip binnen de maatschappij. Daarom wordt er in het onderhavige wetsvoorstel voor gekozen om de periode te beperken tot een kwart van de straf en maximaal vier jaar. Het bezwaar tegen het verder inkorten van de periode is echter dat de periode die geldt als een stok achter de deur om de ex-gedetineerde te bewegen zich aan de voorwaarden te houden te kort wordt om zijn gedrag daadwerkelijk te kunnen beïnvloeden. Om deze reden heeft de indiener niet voor deze optie gekozen.

Een derde alternatief dat is overwogen is het afschaffen van een voorwaardelijk strafdeel. De door de rechter opgelegde straf zal dan zonder uitzondering in het geheel moeten worden uitgezeten. Dit voorstel heeft de charme van de eenvoud, maar heeft wel als consequentie dat er in principe geen enkele voorwaarde gesteld kan worden. Dat zou wat anders zijn als ex-gedetineerden zich na vrijlating aan de algemene voorwaarde en eventueel opgelegde bijzondere voorwaarden moeten houden. Dat betekent echter dat het overtreden van een of meerdere voorwaarden dan zelfstandig strafbaar moet worden gesteld. Het nadeel is dus dat er een geheel nieuw strafproces zal moeten worden gevoerd bij het overtreden van de voorwaarden. Daarnaast zou dit voorstel tot gevolg hebben dat iemand die de door de rechter opgelegde straf volledig heeft uitgezeten voor een tweede keer zal worden gestraft. Zijn straf kan in deze situatie achteraf worden verzwaard. Dit zijn twee redenen waarom de indiener deze weg niet heeft willen bewandelen.

10. Financiële gevolgen

Hierbij zullen vooral de gevolgen te merken zijn van het opleggen van een voorwaardelijke straf van maximaal vier jaar ten opzichte van de huidige mogelijkheid dat er een strafkorting wordt toegepast die kan oplopen tot tien jaar.

Gezien de stelling van rechters dat zij in de praktijk bij het opleggen van de straffen er rekening mee houden dat voorwaardelijke invrijheidstelling wordt toegepast, zullen deze financiële gevolgen gering zijn. De indiener beoogt dat het totaal van het voorwaardelijke en het onvoorwaardelijke

deel gelijk blijft. Dit rechtvaardigt de verwachting dat de duur van de onvoorwaardelijke gevangenisstraffen enigszins zal toenemen. Indien er in de praktijk hogere feitelijke (onvoorwaardelijke) straffen opgelegd zouden worden, dan is dit een intrinsiek gevolg van het stelsel van strafrecht danwel een tegemoetkoming aan de begrijpelijke maatschappelijk druk om straffen serieus te laten zijn en geen rechtstreeks gevolg van dit wetsvoorstel.

Uit financiële doorrekening van dit voorstel blijkt dat de budgettaire gevolgen van dit voorstel op jaarbasis in totaal ongeveer 25 miljoen euro zullen zijn. Dit is vooral het gevolg van de verwachte extra benodigde plaatsen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen.

11. Adviezen

Dit voorstel is ter advisering voorgelegd aan de volgende instanties: De Raad voor de rechtspraak, De Nederlandse orde van advocaten, De Korpsstaf van de Politie, Het Openbaar Ministerie, De Nederlandse vereniging voor de Rechtspraak en Reclassering Nederland. Hiernaast is er de mogelijkheid geboden voor internetconsultatie. Dat laatste houdt in dat een ieder die daarin geïnteresseerd is, kennis heeft kunnen nemen van het wetsvoorstel en de toelichting, waarna zij de mogelijkheid kregen inhoudelijk op het voorstel te reageren.

Een deel van de geconsulteerde organisaties heeft vooralsnog volstaan met het geven van een procedurele reactie. Het is in de ogen van de indiener niet onbegrijpelijk dat daarvoor de tijd nog niet rijp wordt geacht. In de eerste plaats wordt aangegeven dat de resultaten van de evaluatie van de wijzigingen van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling moeten worden afgewacht. Daarnaast is het feit dat de regering een wijziging van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft aangekondigd – en inmiddels op haar website heeft gepresenteerd⁷ – een reden om te wachten met het uitbrengen van inhoudelijk advies. Dit geldt zowel voor De Raad voor de rechtspraak, De Korpsstaf van de Politie, het Openbaar Ministerie en voor de Nederlandse vereniging voor rechtspraak.

Een van de organisaties die tot een inhoudelijk advies is gekomen, is De Nederlandse Orde van Advocaten. Zij juicht het voornemen van de indiener toe om de regelgeving eenvoudiger en overzichtelijker te maken. Zij is daarbij echter van mening dat de indiener onvoldoende onderkent wat de gevolgen van dit wetsvoorstel kunnen zijn voor de strafoplegging en dat de behoefte aan vergelding na verloop van tijd afneemt. Verder noemt de Orde dat het uitgangspunt dat de voorwaardelijke invrijheidstelling «vrijwel automatisch» is, onterecht. Daarnaast is het volgens de Orde wenselijk dat de rechter ook betrokken wordt bij het opleggen van voorwaarden bij een gevangenisstraf van vier jaren of meer.

Ook Reclassering Nederland geeft aan dat zij het waardeert dat de indiener probeert om het huidige stelsel van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke veroordeling te vereenvoudigen. Zij stelt echter dat er in het strafrecht voor veel verschillende mensen en veel verschillende gevallen ook veel verschillende mogelijkheden moeten zijn om iemand te straffen. Reclassering Nederland vreest dat de voorgestelde vereenvoudiging en aanpassing van de regelgeving de mogelijkheden om straffen toe te snijden op specifieke personen en gevallen te zeer beperkt wordt.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/05/01/dekker-voorwaardelijke-invrijheidstelling-niet-langer-vanzelfsprekend>.

De indiener is dankbaar voor de waardering voor en de kritische kanttekeningen bij het voorstel. Een belangrijke vraag die bij de advisering naar boven komt is de vraag of het voorstel voldoende mogelijkheden in stand houdt om de verschillenden veroordeelden op verschillende manieren te kunnen straffen. De indiener is van mening dat wanneer dit voorstel werkelijkheid zal worden, de mogelijkheden van de rechter juist toenemen om rekening houdend met alle omstandigheden van het geval en de persoon van de verdachte een passende straf op te leggen. De rechter zal voortaan immers een bewuste afweging moeten maken om een voorwaardelijk strafdeel op te leggen. Aan de praktijk dat van rechtswege, dus zonder tussenkomst van de rechter, iedere gedetineerde na ommekomst van tweederde deel van de door de rechter opgelegde straf, in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling, komt een einde. Het is voortaan de rechter die moet beargumenteren waarom hij naast een onvoorwaardelijke straf, ook een voorwaardelijke straf oplegt. In het overgrote deel van de gevallen, namelijk de straffen tot vier jaar, zal hij daarbij ook de geldende voorwaarden bij de strafoplegging moeten stellen. De mogelijkheden voor maatwerk en voor het opleggen van een passende straf zal naar de overtuiging van de indiener dus toenemen.

Voorts merkt de Nederlandse Orde van Advocaten op dat het in hun ogen wenselijk zou zijn als de rechter ook de voorwaarden stelt die van toepassing zullen op een voorwaardelijke strafdeel bij straffen van vier jaar of langer. De indiener heeft deze mogelijkheid overwogen, maar heeft gemeend niet van de rechter te kunnen verlangen dat hij de mogelijke veranderingen in het gedrag van een veroordeelde na het ondergaan van een gevangenisstraf van vier jaar of meer kan voorspellen en op basis daarvan de juiste voorwaarden kan stellen (zoals ook is toegelicht in onderdeel 8e). De Orde stelt dat het mogelijk zou zijn om de rechter zich na vier jaar te laten buigen over de te stellen voorwaarden. Ook deze optie is overwogen, maar de indiener verwacht dat dit de rechterlijke macht te zeer zal belasten en ziet niet in waarom de huidige praktijk, waarbij het openbaar ministerie na advisering van onder meer de reclassering de voorwaarden stelt, niet kan worden voortgezet.

De reacties in de internetconsultatie zijn divers. In verschillende reacties wordt warme steun uitgesproken of vermeld dat het hoog tijd is voor een dergelijk voorstel. In een van de reacties wordt verwezen naar de wens om slachtoffers financieel te compenseren. Hoewel dit thema buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt, is de indiener het ermee eens dat er meer geïnvesteerd moet worden in ontneming van criminele gelden en schadevergoedingen. In een wat kritischer getoonzette reactie wordt gesteld dat het voorstel uit zou gaan van de gedachte dat V.I. een automatisme is en dat het zal zorgen voor meer recidive en minder investeringen in reclassering. De indiener is van mening dat V.I. op dit moment niet letterlijk een automatisme is, maar in de praktijk wel veelal op die manier functioneert. Dit voorstel is naar de mening van de indiener juist positief voor de wens om recidive terug te dringen. Juist een bewuste keuze voor een voorwaardelijke straf en het stellen van voorwaarden die geschikt zijn voor de veroordeelde, zorgt ervoor dat er volop ruimte is voor de taak van de reclassering en vrijwilligersorganisaties. Bovendien zal er ook gedurende de termijn van de onvoorwaardelijke straf al het nodige gedaan moeten worden voor een voorbereiding op het leven ná detentie door het behulpzaam zijn bij het zoeken van werk of woonruimte. Daar is de indiener een warm voorstander van. Daarvoor is echter hoe dan ook al meer aandacht voor nodig.

ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel A

Artikel 14a

Artikel 14a is hiervoor toegelicht in paragraaf 8 en 8b.

Er is een beperkte wijziging toegepast in het eerste en het tweede lid. In deze leden wordt bepaald welk gedeelte van de straf ten hoogste mag bestaan uit een voorwaardelijke straf. Die leden zijn van toepassing voor straffen van maximaal vier jaar. Als gevolg van dit wetsvoorstel zal het maximum van het voorwaardelijk deel van kortere straffen ten hoogste een jaar bedragen. Hiermee is beoogd aan te sluiten bij de regeling voor langere straffen, om geen ongerechtvaardigd verschil te krijgen in het voorwaardelijk deel van een straf van vier jaar min een dag en een straf van vier jaar plus een dag. In de praktijk zal deze wijziging nauwelijks gevolgen hebben, omdat veelal wordt volstaan met voorwaardelijke straffen van ten hoogste een jaar. Een langere voorwaardelijke straf is gezien de lengte van het onvoorwaardelijk deel ook niet echt te rechtvaardigen.

Het nieuwe derde lid van artikel 14a bepaalt dat de rechter ook bij gevangenisstraffen van meer dan vier jaar kan bepalen dat een gedeelte in beginsel niet ten uitvoer zal worden gelegd. Dit gedeelte bedraagt ten hoogste een vierde deel van de straf. Het vierde lid stelt daarbij een grens aan de hoogte van het voorwaardelijke deel van vier jaar.

Onderdeel B

Artikel 14b

Artikel 14b is hiervoor toegelicht in paragraaf 8d.

Het eerste lid bepaalt dat de proeftijd begint te lopen op de dag nadat het onvoorwaardelijke deel van de gevangenisstraf in zijn geheel is ondergaan. Het tweede lid geeft aan dat de proeftijd ten minste een jaar bedraagt en minimaal even lang duurt als het voorwaardelijke deel van de straf, de proeftijd kan dus niet korter maar wel langer duren dan de duur van het voorwaardelijke strafdeel. Het tweede lid stelt dat de maximale duur van de proeftijd vier jaar is. Als gevolg van het derde en het vierde lid kan er echter een langere proeftijd van toepassing worden verklaard. Op grond van het derde lid kan de rechter er in bepaalde gevallen voor kiezen om een proeftijd van tien jaar op te leggen. Op grond van het vierde lid kan – ongeacht de lengte van de vastgestelde proeftijd – worden bepaald dat de proeftijd met twee jaar wordt verlengd. In ernstige gevallen kan dit telkens weer met twee jaar worden verlengd.

Met deze bepaling is aangesloten bij het wetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Stb. 2015, 460; Kamerstuk 33 816) dat per 1 januari 2018 in werking treedt. (Stb. 2016, 493)

Onderdeel C

Artikel 14d

Artikel 14d over het stellen van bijzondere voorwaarden door de rechter en het openbaar ministerie is hiervoor toegelicht in de paragrafen 8e en 8f.

Onderdeel D

Artikel 14f

Artikel 14f is hiervoor toegelicht in paragraaf 8g.

Onderdeel E

Dit onderdeel regelt de afschaffing van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

De onderdelen F, G, H en I

Deze onderdelen betreffen technische wijzigingen als gevolg van een verwijzing.

Artikelen II tot en met V

Deze onderdelen betreffen hoofdzakelijk wetstechnische wijzigingen in diverse andere wetten door het vervallen van de regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling en het op de nieuwe regeling afstemmen van verwijzingen.

Er staat ook een verwijzing in de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof. Omdat dit een Rijkswet betreft, wordt hiervoor een afzonderlijk wetsvoorstel ingediend om artikel 69, tweede lid te laten vervallen. Dit betreft alleen een technische wijziging.

Artikel VI tot en met IX

Deze artikelen betreffen samenloopregelingen voor wetsvoorstellen die wijzigingen aanbrengen in artikelen die ook in dit wetsvoorstel gewijzigd worden. Het betreft de Wet langdurig toezicht (33 816), de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (34 086) en een voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet (34 128).

Artikel X

Dit artikel regelt het overgangsrecht. Uitgangspunt hiervoor is dat de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bepalend is voor de vraag of iemand wel of niet in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling.

Iemand die onherroepelijk is veroordeeld voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel valt nog onder de regeling voor voorwaardelijke invrijheidstelling als voldaan is aan de tot dat moment geldende wettelijke voorwaarden. Omdat in het vonnis in diens zaak niets is geregeld over een eventueel voorwaardelijk deel, zou de consequentie anders zijn dat de straf langer duurt dan op het moment van het vonnis verwacht mag worden. De indiener vindt dit vanuit het oogpunt van rechtszekerheid ongewenst.

Op een vonnis dat onherroepelijk wordt na inwerkingtreding van deze wetswijziging geldt dus dat er alleen sprake kan zijn van een voorwaardelijk gedeelte van de straf als de rechter dit uitdrukkelijk heeft uitgesproken in het vonnis.

Artikel XI

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Van der Staaij