

PROCUREUR-GENERAAL

BIJZONDERE

BIJ DE HOGE RAAD

VOORWAARDEN

DER NEDERLANDEN

BIJ V.I.

Over het stellen van bijzondere
voorwaarden door het Openbaar
Ministerie in het kader van
voorwaardelijke invrijheidstelling

Bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling

Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling

Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden
in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht

Onderzoekers

P.C. Vegter (tot 1 september 2023 advocaat-generaal in buitengewone dienst)
E.J. de Vries (medewerker van het kabinet van de procureur-generaal)

Den Haag, januari 2024

Woord vooraf

Dit rapport is de weergave van een onderzoek in het kader van de toezichthoudende taak die uit artikel 122 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (wet RO) voortvloeit. In die bepaling staat vermeld dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Aan de toezichthoudende taak wordt primair invulling gegeven door thematische onderzoeken.

Sinds de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 kent het Nederlands strafrecht een mogelijkheid voor veroordeelde gedetineerden om vóór het verstrijken van de duur van de opgelegde gevangenisstraf vrij te komen. Deze invrijheidstelling is – zoals in dit rapport uitvoerig wordt beschreven – door de jaren heen sterk van karakter gewisseld. In 2009 is de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) heringevoerd. Sindsdien kunnen aan de invrijheidstelling weer bijzondere voorwaarden worden verbonden, als een instrument om de terugkeer naar de samenleving veilig te doen verlopen. Het Openbaar Ministerie is bevoegd tot het stellen van deze bijzondere voorwaarden. In de praktijk heeft zich een intensieve, frequente en gedifferentieerde toepassing van de bijzondere voorwaarden ontwikkeld. Meest recent is met de in op 1 juli 2021 in werking getreden Wet Straffen en Beschermen (wet S&B) ook de bevoegdheid tot het beslissen over uitstel, achterwege laten en herroepen van v.i. verschoven van de rechter naar het Openbaar Ministerie. Deze wijziging in de bevoegdheidsverdeling en de beperkte rechterlijke toetsing op de inhoud van de bijzondere voorwaarden brachten de v.i. in beeld als onderwerp van een thematisch toezichtonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad als bedoeld in artikel 122 lid 1 wet RO.

Dit onderzoek heeft zich gericht op de vraag of het Openbaar Ministerie bij het stellen van bijzondere voorwaarden aan de v.i. de toepasselijke wettelijke voorschriften naleeft en handelt in overeenstemming met de geldende rechtsbeginselen.

De onderzoekers hebben literatuur, wetgevings- en jurisprudentieonderzoek verricht, dossieronderzoek uitgevoerd en verdiepende interviews gehouden met medewerkers van het openbaar ministerie, de reclassering en de DJI en met een strafrechtadvocaat.

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. P.C. Vegter, tot 1 september 2023 advocaat-generaal in buitengewone dienst bij de Hoge Raad, die de leiding over het onderzoek had, en mr. E.J. de Vries, medewerker van het kabinet van de procureur-generaal. Ik ben hen zeer erkentelijk voor de grote inzet en toewijding waarmee zij het onderzoek hebben uitgevoerd.

Het onderzoek werd begeleid door een commissie, bestaande uit prof. mr. P.M. Schuyt (voorzitter), mr. H.H.J. Knol en prof. mr. J. Bijlsma. Ik dank de begeleidingscommissie voor haar betekenisvolle adviezen, die de kwaliteit van het onderzoek ten goede zijn gekomen.

Mijn dank gaat verder uit naar de degenen binnen het Openbaar Ministerie die hun medewerking aan dit onderzoek hebben verleend door gegevens te verstrekken en hun kennis over de praktijk van de v.i. met de onderzoekers te delen. Tot slot dank ik de medewerkers van de reclassering en de DJI en de vertegenwoordiger van de strafrechtadvocatuur voor hun bereidheid tot het geven van hun visies tijdens de interviews.

FW. Bleichrodt
Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Woord vooraf | 5 |
| Lijst van afkortingen | 11 |
| 1 Inleiding | 13 |
| 1.1 Aanleiding tot het onderzoek | 13 |
| 1.2 De onderzoeksvraag | 14 |
| 1.3 Karakter en afbakening van het onderzoek | 15 |
| 1.4 Opzet en organisatie van het onderzoek | 17 |
| 1.5 Leeswijzer | 19 |
| 2 V.i. nader beschouwd: ontwikkeling, wettelijke procedure, organisatie en cijfers | 21 |
| 2.1 Inleiding | 21 |
| 2.2 Ontwikkeling van de v.i. | 21 |
| 2.2.1 Ontwikkeling van de v.i. in de vorige eeuw | 21 |
| 2.2.2 Opnieuw bijzondere voorwaarden in de 21e eeuw | 22 |
| 2.2.3 Grond voor en/of doel van v.i. | 23 |
| 2.3 Een schets van enkele aspecten van de voor het onderzoek relevante wettelijke procedure (onder de 'oude regeling') | 25 |
| 2.3.1 Inleiding | 25 |
| 2.3.2 Het verlenen van v.i. | 26 |
| 2.3.3 Het stellen van voorwaarden | 26 |
| 2.3.4 Uitstel en achterwege laten van v.i. | 28 |
| 2.3.5 Schorsen en herroepen van v.i. | 29 |
| 2.3.6 Proeftijd | 29 |
| 2.3.7 Toezicht | 30 |
| 2.4 Organisatie van de uitvoering, taakverdeling en samenwerking met de ketenpartners | 31 |
| 2.4.1 Inleiding op de organisatie van v.i. | 31 |
| 2.4.2 Interne organisatie en cultuur van de CVv.i. | 32 |
| 2.5 Enkele cijfers in verband met v.i. met bijzondere voorwaarden | 35 |
| 3 Het normatief kader van de bijzondere voorwaarden | 43 |
| 3.1 Inleiding | 43 |
| 3.2 Voldoende duidelijk (bepaaldheidsgebod) | 46 |
| 3.3 Legitimiteit | 48 |
| 3.3.1 Algemene gedragsvoorwaarde | 48 |
| 3.3.2 Beslissingen van de reclassering gedurende de proeftijd | 49 |
| 3.3.3 Kortdurende klinische opname | 51 |
| 3.3.4 Geen strijd met het systeem van de wet | 52 |
| 3.3.5 Geen strijd met (internationale) grondrechten of algemene rechtsbeginselen | 53 |
| 3.3.6 Bereidheid van de veroordeelde | 56 |
| 3.3.7 Medisch handelen | 57 |
| 3.3.8 Controle op de naleving van bijzondere voorwaarden als bijzondere voorwaarde (toezichtvoorwaarde) | 58 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.3.9 | Elektronisch toezicht | 59 |
| 3.3.10 | Relatie met delict | 59 |
| 3.4 | Noodzakelijk en proportioneel | 61 |
| 3.4.1 | Welke bijzondere voorwaarde wordt gesteld? | 61 |
| 3.4.2 | Inherente beperkingen | 61 |
| 3.4.3 | Duur van de proeftijd | 62 |
| 3.4.4 | Wijzigen of opheffen van bijzondere voorwaarden | 62 |
| 4 | Het primaire werkproces | 65 |
| 4.1 | Van eerste melding van de aanstaande v.i.-datum tot en met de v.i.-beslissing | 65 |
| 4.1.1 | De screening | 65 |
| 4.1.2 | Afwegingen bij het nemen van de v.i.-beslissing | 67 |
| 4.1.3 | De feitelijke totstandkoming van het v.i.-besluit | 70 |
| 4.1.4 | Motivering van het v.i.-besluit | 72 |
| 4.1.5 | Overdracht van de inhoud van het v.i.-besluit aan de betrokkene | 76 |
| 4.2 | Gedurende het v.i.-toezicht | 78 |
| 4.2.1 | Communicatie met en door de CVv.i. | 78 |
| 4.2.2 | Invulling van de wijze van toezicht: bijdrage van de politie | 78 |
| 4.2.3 | Voortgangsrapportages van de reclassering | 79 |
| 4.2.4 | Wijzigen, aanvullen of opheffen van voorwaarden | 82 |
| 4.2.5 | (Verlengen van) de proeftijd | 86 |
| 4.3 | De ketenpartners | 90 |
| 4.3.1 | De reclassering | 90 |
| 4.3.2 | De DJI | 93 |
| 4.3.3 | Het lokale OM (OML) | 95 |
| 4.3.4 | Het IDV | 96 |
| 5 | Bevindingen omtrent de bijzondere voorwaarden alsmede enkele bijzondere onderwerpen in verband daarmee | 99 |
| 5.1 | Inleiding | 99 |
| 5.2 | Contactverbod | 99 |
| 5.3 | Locatieverbod | 106 |
| 5.4 | Locatiegebod | 111 |
| 5.5 | Meldplicht | 113 |
| 5.6 | Drugs- of alcoholverbod en middelencontrole | 117 |
| 5.7 | Klinische opname | 120 |
| 5.8 | Ambulante behandeling | 122 |
| 5.9 | Kortdurende klinische opname | 124 |
| 5.10 | Meewerken aan diagnostisch onderzoek | 127 |
| 5.11 | Het innemen van medicatie als onderdeel van een behandeling | 128 |
| 5.11.1 | Het innemen van medicatie als onderdeel van een klinische behandeling | 129 |
| 5.11.2 | Het innemen van medicatie als onderdeel van een ambulante behandeling | 131 |
| 5.12 | Begeleid wonen of maatschappelijke opvang | 132 |
| 5.13 | Gedragsinterventie | 134 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.14 | Vier in 2021 in de wet toegevoegde bijzondere voorwaarden | 135 |
| 5.15 | Andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende | 137 |
| | 5.15.1 Open, gemotiveerde houding, inspanningsverplichting en openheid van zaken in bepaalde leefgebieden | 137 |
| | 5.15.2 Controle op digitale gegevensdragers | 142 |
| | 5.15.3 Ontzetting uit beroep of bedrijf | 144 |
| | 5.15.4 (Sociale) mediaverbod | 145 |
| | 5.15.5 Overige andere gedragsvoorwaarden | 146 |
| 5.16 | Elektronisch toezicht | 147 |
| 5.17 | Standaard bijzondere voorwaarden bij “Outlaw Motorcycle Gang”- veroordeelden | 148 |
| 5.18 | Geen bijzondere voorwaarde, alleen algemene | 150 |
| | 5.18.1 Wets/Wots | 151 |
| | 5.18.2 Combinatie met tbs | 152 |
| 5.19 | Wat verder ter tafel kwam | 153 |
| | 5.19.1 Eerder in de keten zicht krijgen en acteren op complexe gevallen met vermoedelijke stoornissen en afstemming met de detentiefasering | 153 |
| | 5.19.2 Actuele problematiek ten aanzien van dreiging vanuit de omgeving van de veroordeelde | 156 |
| 6 | Vijf bijzondere zaken | 159 |
| 6.1 | Inleiding | 159 |
| 6.2 | Casus A: twintig jaar gevangenisstraf voor moord | 159 |
| 6.3 | Casus B: 10 jaar wegens geweld voor een ex-tbs’er | 161 |
| 6.4 | Casus C: recidive, recidive en nog eens recidive | 162 |
| 6.5 | Casus D: het stellen van bijzondere voorwaarden betreffende strafbare feiten in een andere (nog niet onherroepelijke) zaak | 164 |
| 6.6 | Casus E: Niet of nauwelijks handelbaar na oplegging van een gevangenisstraf van veertien jaar voor doodslag | 166 |
| 7 | Beantwoording van de onderzoeksvragen | 171 |
| 7.1 | Inleiding | 171 |
| 7.2 | Gestelde voorwaarden die niet voldoen aan de eisen (onderzoeksvraag 3) | 172 |
| | 7.2.1 Bepaaldheid | 172 |
| | 7.2.2 Legitimiteit | 174 |
| | 7.2.3 Noodzaak | 177 |
| 7.3 | Twijfels en bijzonderheden over het voldoen aan de vereisten | 178 |
| | 7.3.1 Bepaaldheid | 178 |
| | 7.3.2 Legitimiteit | 180 |
| | 7.3.3 Noodzaak | 181 |
| 7.4 | Houdt de CVv.i. zich aan het normatieve kader? (onderzoeksvraag 1) | 182 |
| 7.5 | Motivering van de besluiten | 183 |
| 7.6 | Samenwerking ketenpartners (onderzoeksvraag 2) | 183 |
| 7.7 | Slachtoffers (en nabestaanden) (onderzoeksvraag 2) | 184 |

| | |
|---|------------|
| 8 Conclusies en aanbevelingen | 187 |
| Bijlage A: Samenstelling van de begeleidingscommissie | 193 |
| Bijlage B: Lijst geïnterviewden | 194 |
| Bijlage C: Literatuurlijst | 195 |
| Bijlage D: Formulier dossieronderzoek | 200 |
| Bijlage E: Standaardformat v.i.-besluit met bijzondere voorwaarden | 201 |

Lijst van afkortingen

| | |
|--------------------|---|
| 3RO | 3 Reclasseringsorganisaties |
| AG | Advocaat-Generaal |
| AICE | Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen |
| AVI | Adviescollege voorwaardelijke invrijheidstelling |
| B&B | Bewaken en Beveiligen |
| CJIB | Centraal Justitieel Incassobureau |
| College (van PG's) | College van procureurs-generaal |
| CoVa | Cognitieve Vaardigheden (training) |
| CVv.i. | Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling |
| DIZ | Divisie Individuele Zaken |
| DJI | Dienst Justitiële Instellingen |
| D&R | Detentie & Re-integratie(-plan) |
| EM | Elektronisch Monitoring |
| ET | Elektronisch Toezicht |
| EVRM | Europees Verdrag voor de rechten van de Mens |
| FPA | Forensische Psychiatrische Afdeling |
| FPK | Forensische Psychiatrische Kliniek |
| GGZ | Geestelijke Gezondheidszorg |
| GRIP | Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure |
| Gw | Grondwet |
| HR | Hoge Raad der Nederlanden |
| IDV | Informatiepunt Detentieverloop |
| ISD | Inrichting voor Stelselmatige Daders |
| JustID | Justiële Informatiedienst |
| LOE | Legal Office Executie |
| MDO | Multidisciplinair Overleg |
| NIFP | Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie |
| OM | Openbaar Ministerie |
| OMG | Outlaw Motorcycle Gang |
| OML | Openbaar Ministerie Lokaal |
| Pbw | Penitentiaire beginselenwet |
| PI | Penitentiaire Inrichting |
| Pij | Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (maatregel) |
| PP | Penitentiair Programma |
| PPC | Penitentiair Psychiatrisch Centrum |
| RIBW | Regionale Instelling voor Beschermd en Begeleid Wonen |
| RO | Wet op de Rechterlijke Organisatie |
| S&B | (wet) Straffen en Beschermen |
| Sr | Wetboek van strafrecht |
| Stb. | Staatsblad |
| Stcrt. | Staatscourant |
| Sv | Wetboek van strafvordering |
| Tbs | Terbeschikkingstelling |
| USB | Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen |
| v.i. | voorwaardelijke invrijheidstelling |
| v.v. | Voorwaardelijke veroordeling |
| Wets | Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties |
| Wots | Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Een centraal onderdeel van de in op 1 juli 2021 in werking getreden Wet straffen en beschermen (wet S&B)¹ is de gewijzigde regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Belangrijkste onderdelen van deze wet waren de maximering van de duur van de 'v.i.-periode' op twee jaar en het verschuiven van de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de toepassing en herroeping van v.i. van de rechter naar het Openbaar Ministerie (OM). Over de noodzaak van de stelselwijziging werd verschillend gedacht. Zowel in een evaluatie van de bestaande regeling in 2011 als in nader onderzoek ervan in 2018 werd geoordeeld dat de wettelijke regeling naar huidige maatstaven in hoofdlijnen adequaat was ingericht met het oog op de re-integratie en speciale preventie.²

De in 2009 gerevitaliseerde mogelijkheid om in het kader van de invrijheidstelling bijzondere voorwaarden te stellen vormt een instrument om de terugkeer naar de samenleving veilig te doen verlopen. In de praktijk ontwikkelde zich een intensieve, frequente en gedifferentieerde toepassing van de bijzondere voorwaarden.³ De wet S&B heeft de regeling van bijzondere voorwaarden in stand gelaten. Er werden vier bijzondere voorwaarden aan de wettelijke regeling toegevoegd.⁴ De bevoegdheid tot het stellen van bijzondere voorwaarden berust bij het OM en wordt feitelijk verricht door de bij het ressortsparket ondergebracht in Arnhem gevestigde Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.). Bij de CVv.i. werkzame advocaten-generaal (AG's) zijn belast met het nemen van door secretarissen voorbereide besluiten tot het verlenen van v.i. Na de invoering van de wet S&B vormt de CVv.i. (nog meer dan voorheen) de spil van het proces van de v.i. verlening. Het uitstellen, achterwege laten en herroepen van v.i. is, anders dan vóór 1 juli 2021, niet een bevoegdheid van de rechter op grond van een vordering van het OM, maar een eigen beslissingsbevoegdheid van het OM. De rechterlijke bemoeienis met de v.i. is thans beperkt tot de beslissing op een bezwaarschrift van de veroordeelde tegen het niet verlenen van v.i., de beslissing tot uitstel van v.i. en de beslissing tot herroeping van v.i. (art. 6:6:8 Sv).

¹ Wet van 24 juni 2020, *Stb.* 224.

² S. Flight e.a., *Voorwaardelijk vrij, Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*, WODC Den Haag 2011 en J. uit Beijerse e.a., *De praktijk van voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Boom juridisch Den Haag 2018, p. 152. Zie voorts P. M. Schuyt, 'Voorwaardelijke invrijheidstelling: het beeld en de werkelijkheid', *Sancties* 2019/2.

³ J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 150 signaleren een stijging in de toepassing van die voorwaarden in de periode 2012-2016 van 61 % naar ongeveer 70 %. Die stijging heeft zich gestaag voortgezet richting 80%.

⁴ Zie thans art. 6:2:11, derde lid, onder j, k, l en m, Sv respectievelijk het verbod tot het verrichten van vrijwilligerswerk van bepaalde aard, de beperking van het recht om Nederland te verlaten, de schadevergoeding of het treffen van regeling daartoe en de plicht om te verhuizen uit een bepaald gebied.

De rechtbank is beslissingsbevoegd. De toetsingsruimte van de rechtbank kent een wettelijke beperking. De rechtbank dient te beoordelen of het OM bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen (art. 6:6:9, eerste lid, Sv).⁵

De wijziging in de bevoegdheidsverdeling brengt de v.i. in beeld als onderwerp van onderzoek in het kader van art. 122, eerste lid, RO. Het OM is onder het nieuwe recht belast met een taak die eerder aan de rechter was, althans voor zover het gaat om het beslissen over uitstel, achterwege laten en herroepen van v.i. De ontwikkeling van de v.i. vertoont in dit opzicht enige gelijkenis met een thema dat inmiddels ruim aandacht heeft gehad in het onderzoek in het kader van art. 122, eerste lid, RO, te weten de strafbeschikking.⁶ Zowel bij de strafbeschikking als bij de v.i. is het OM primair beslissingsbevoegd. Voor onderzoek naar de wijziging van die bevoegdheidsverdeling die de wet S&B heeft meegebracht als zodanig was het bij de aanvang van het onderzoek medio 2022 echter nog te vroeg. Voor veroordelingen die vóór 1 juli 2021 onherroepelijk zijn geworden, is immers op de v.i. het oude recht nog van toepassing, zodat de ervaring bij de start van het onderzoek te beperkt was. Zoals al bleek, behoort echter het stellen van bijzondere voorwaarden onder oud en onder nieuw recht tot de bevoegdheid van het OM. Die continuïteit vormt de aanleiding om dit onderzoek naar de v.i. volledig te richten op de naleving van de wet door het OM bij het stellen van bijzondere voorwaarden aan de v.i. Eventueel vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de veranderingen die de wet S&B heeft meegebracht.

1.2 De onderzoeksvraag

In de brief van 6 oktober 2022 van de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan het College van procureurs-generaal zijn onderzoeksdoel en onderzoeksvraag als volgt verwoord:

“Het onderzoek is gericht op een cruciaal onderdeel van de toepassing van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) te weten het stellen van bijzondere voorwaarden door de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.), die deel uitmaakt van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie vervult bij de toepassing van de bijzondere voorwaarden een sleutelrol.

⁵ De rechter kon onder de oude regeling bij een beslissing op een vordering tot uitstel, achterwege laten of herroeping van de v.i. adviseren omtrent aan de v.i. te verbinden bijzondere voorwaarden (artt. 15f, vierde lid, en 15l, eerste lid, (oud) Sr en later in art. 6:6:9, derde lid, (oud) Sv). Onder de wet S&B kan de rechter die oordeelt over een bezwaarschrift tegen het niet verlenen, uitstellen of herroepen van de v.i. nog steeds adviseren omtrent ‘de te stellen bijzondere voorwaarden’, zie huidig art. 6:6:9, derde lid, Sv.

⁶ *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden in het kader van art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht*, Den Haag 2014. Zie ook de nadere onderzoeken (kort aangeduid) *Wordt vervolgd: geschikt en gewogen 2017, Beproefd verzet 2017, Wordt vervolgd: beproefd verzet 2019 en Buiten de rechter OM 2022*.

Doel van het onderzoek is zicht te krijgen op de totstandkoming en de inhoud van de bijzondere voorwaarden en vervolgens de volgende centrale vraag te beantwoorden: worden bij het stellen van bijzondere voorwaarden de toepasselijke wettelijke voorschriften nageleefd en wordt er gehandeld in overeenstemming met de geldende rechtsbeginselen.

Bij het onderzoek zullen de volgende vragen worden betrokken:

1. Wordt er een normatief kader bij het al dan niet stellen van bijzondere voorwaarden gehanteerd en zo ja welk?
2. Is de door de externe partners (DJI, reclassering, AICE, lokaal parket) verschaft informatie toereikend voor een zorgvuldige beslissing over het stellen van voorwaarden? Op welke wijze wordt daarbij invulling gegeven aan de belangen van het slachtoffer?
3. Zijn de gestelde bijzondere voorwaarden (a) voldoende duidelijk; (b) toelaatbaar op grond van de wettelijke bepalingen en de rechtspraak; (c) proportioneel en in het belang van de veilige terugkeer (functioneel)."

1.3 Karakter en afbakening van het onderzoek

De centrale onderzoeksvraag is of het OM bij het stellen van bijzondere voorwaarden aan de v.i. de toepasselijke wettelijke voorschriften naleeft en handelt in overeenstemming met de geldende rechtsbeginselen. De toepasselijke wettelijke voorschriften moeten ruimer worden gezien dan enkel de letter van de wet. Ook de rechtspraak van de Hoge Raad over de interpretatie van de wettelijke voorschriften dient te worden nageleefd, evenals de internationale wet- en regelgeving, zoals de bepalingen van het EVRM. In de kern gaat het om de rechtmatigheid van het optreden van het OM bij het stellen van bijzondere voorwaarden in het kader van de v.i. Die benadering brengt verschillende beperkingen mee.

De eerste is dat de effectiviteit van het stellen van bijzondere voorwaarden bij het wegnemen of verminderen van het gevaar voor herhaling van strafbare feiten in dit onderzoek niet of nauwelijks aan de orde komt. Het gaat bijvoorbeeld niet om de vraag of een ambulante behandeling in een concreet geval het gewenste effect (recidivebeperking) heeft, maar om de vraag of het stellen van de desbetreffende voorwaarde op een duidelijke wijze is geschied, of de voorwaarde gelet op de stand van het recht kon worden gesteld en functioneel was. In het kader van de functionaliteit zijn verschillende aspecten onderkend: is het stellen van een voorwaarde nodig, zo ja waarom, en is de verhouding tussen de voorwaardelijk opgelegde straf en de – mogelijk zeer ingrijpende – voorwaarde evenredig?

De tweede beperking betreft de kwantitatieve gegevens over v.i. Voor zover kwantitatieve gegevens worden vermeld, zijn deze in hoofdzaak ontleend aan door de CVv.i. verstrekte gegevens en aan openbare bronnen. Daarnaast worden in hoofdstuk 5 de in de praktijk gestelde bijzondere voorwaarden afzonderlijk besproken. Daar is voor zover mogelijk ook een beredeneerde schatting van de frequentie van de toepassing per concrete bijzondere voorwaarde gemaakt.

Het gaat dan om de vraag in hoeveel van de bestudeerde dossiers het besluit tot v.i. een bepaalde bijzondere voorwaarde bevat.⁷ Het aantal bestudeerde dossiers is 214. Bij de schatting van hoe vaak een bepaalde bijzondere voorwaarde is voorgekomen valt niet uitputtend te denken aan: incidenteel (< 5 %), meer/minder dan een tiende t/m de helft, frequent (> 70 %), zeer frequent (> 80 %) en vrijwel telkens (> 95 %). Dit aantal dossiers is verantwoord, mede omdat kwantitatieve gegevens reeds uit openbare bronnen en eerdere wetenschappelijke onderzoeken kunnen worden afgeleid.⁸

Een derde beperking betreft procedurele aspecten. De bijzondere voorwaarden worden in het kader van een wettelijke procedure gesteld. Er bestaan immers wettelijke regels voor uitstel, achterwege laten, herroepen van v.i. en verlengen van de proeftijd alsmede bijvoorbeeld ook voor het aanhouden van de v.i. gestelde, bij het overtreden van de voorwaarden en voor de schorsing van de v.i. De belangrijkste onderdelen van die procedure worden in hoofdstuk 2 globaal beschreven omdat dit het inzicht in de context waarbinnen de bijzondere voorwaarden worden gesteld vergroot. De procedure zelf is geen object van dit onderzoek. Zoals al naar voren kwam, is de procedure met ingang van 1 juli 2021 ingrijpend gewijzigd en vormde dat aanleiding om eerst enige inbedding in de praktijk af te wachten voor er onderzoek naar deze regeling plaatsvindt.

Zoals met name uit hoofdstukken 4, 5 en 6 zal blijken, is de insteek van het feitelijke onderzoek breder geweest dan slechts de praktijk van het stellen van bijzondere voorwaarden in kaart brengen. Ook onderwerpen die niet direct relevant lijken voor het stellen van bijzondere voorwaarden door het OM zijn van belang gebleken om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Hierbij wordt niet alleen gedoeld op de inzet van reeds genoemde procedurele instrumenten zoals herroeping en verlenging van v.i., maar ook op de werkwijze van de CVv.i. en ketenpartners in brede zin. Daar komt bij dat deze feitelijke praktijk tot op heden relatief onbekend is gebleven en dit onderzoek als restproduct daarmee een heldere kijk op de praktijk van de v.i. in ruimere zin kan bieden.⁹

Uit hetgeen hierboven is vermeld, kan worden afgeleid dat het onderzoek kwalitatief en juridisch van aard is. Al met al ligt de focus van dit onderzoek op de kwaliteit van de bijzondere voorwaarden en heeft het gelet op de omvang van het onderwerp v.i. en de beschikbare gegevens een verkennend karakter.

⁷ Het gaat hierbij steeds niet alleen om de bijzondere voorwaarden die bij een initieel v.i.-besluit zijn gesteld, maar ook om bijzondere voorwaarden die bij een eventueel wijzigingsbesluit zijn toegevoegd.

⁸ Zie (hierna onder 2.5 en) bijvoorbeeld <https://www.om.nl/organisatie/ressortsparket/centrale-voorziening-voorwaardelijke-invrijheidstelling-cvv.i> (raadpleging laatstelijk juli 2023), jaarverslagen van Reclassering Nederland, 'opgelegde toezichten in kader van v.i.', M.H. Nagtegaal, *Toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017-2020. Een eerste verkenning*, WODC Cahier 2021-25, E.A.E. Fechner en M.H. Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen*, WODC Cahier 2023-1 en J. uit Beijerse e.a., *a.w.*

⁹ J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, boden bijvoorbeeld al een eerste, oriënterende, inijk.

1.4 Opzet en organisatie van het onderzoek

Algemene oriëntatie

Ter oriëntatie op het onderwerp van onderzoek is gestart met de kennisneming van in openbare bronnen als wet- en regelgeving, (door de CVv.i. ook in een later stadium nog ter beschikking gestelde) beleidsdocumenten, rechtspraak en literatuur beschikbare informatie en is in de zomer van 2022 een bijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van het OM, onder wie de hoofdadvocaat-generaal van het ressortsparket, het hoofd, een beleidsmedewerker en een regiesecretaris van de CVv.i. In die bijeenkomst is van de kant van de onderzoekers het onderzoek toegelicht en van de kant van het OM een presentatie verzorgd over de praktijk van de v.i.

Bestudering van dossiers

De volgende stap was de selectie van v.i.-dossiers over zaken die volgens het oude (voor 1 juli 2021 geldende) recht zijn en/of nog verder moeten worden afgedaan. Vanuit de CVv.i. werden met behulp van het CJIB lijsten met vele honderden nummers van dossiers met een v.i. datum tussen 2017 en 2022 uitgedraaid. De CVv.i. heeft voor het oriënterende onderzoek at random 40 dossiers geselecteerd. Die dossiers zijn via een bestandenmap op de H-schijf van de werkomgeving van het OM beschikbaar gemaakt voor de onderzoekers. In een dossier zijn vrijwel altijd de volgende documenten beschikbaar: het veroordelend vonnis of arrest, adviezen van de DJI, van de reclassering en van het lokaal OM (OML), een uittreksel uit de Justitiële Documentatie van de berechting in laatste aanleg, een eerste verkennende scan van een zaak door een secretaris van de CVv.i., een voorbereidingsformulier van een secretaris (dat overigens lopende het traject door die secretaris of een ander wordt geactualiseerd), een (concept) besluit v.i. (al dan niet) met bijzondere voorwaarden, de akte van uitreiking van het besluit en mailwisselingen, ook tussen de secretaris die het besluit voorbereidt en de advocaat-generaal die de beslissing neemt. Naarmate de v.i. moeizamer verloopt, zijn er (meer) vorderingen en rechterlijke beslissingen inzake uitstel, achterwege laten, schorsing en herroeping van de v.i. Ook kan het dossier voortgangsverslagen over het verloop van het toezicht door de reclassering bevatten. In voorkomend geval bevat het dossier eveneens nadere gedragskundige rapportage. In (publicitair) gevoelige zaken kan soms ook nog afzonderlijk een journaal zijn bijgehouden.

De eerste 40 dossiers bleken een schat aan informatie te bevatten, al was de ordening van de informatie niet altijd systematisch en ontbraken er incidenteel (vervolg)stukken. Op grond van de eerste 40 dossiers bleek in ieder geval al een redelijk beeld van de gestelde bijzondere voorwaarden te kunnen worden verkregen. Om het beeld verder te completeren hebben de onderzoekers de lijsten met dossiernummers opgevraagd en daaruit aselectief meer dossiers gekozen, zodat er uiteindelijk 210 ter beschikking waren. Voor dit kwalitatief onderzoek werd dit aantal toereikend geacht. Dit werd bevestigd door de bestudering van 170 in de tweede fase ingekomen dossiers, die in de kern niet veel meer toevoegden aan de eerste 40 dossiers en geen grote verrassingen meer bleken te bevatten.

De bestudeerde dossiers zijn als volgt in te delen: lopende bijzondere voorwaarden (dossiers 1 t/m 110), uitsluitend algemene voorwaarden (111 t/m 160), afgesloten bijzondere voorwaarden (161 t/m 180), deels toegewezen herroepingen (181 t/m 200) en achterwege gelaten v.i.'s (201 t/m 210).

Deze toevoegde nummers zijn in het vervolg van dit rapport (met name in hoofdstuk 5) gebruikt om te verwijzen naar een bepaald dossier. Met deze indeling is onder meer beoogd om ook enig zicht op het onderscheid tussen enerzijds zaken met alleen algemene voorwaarden en anderzijds zaken met algemene en bijzondere voorwaarden te krijgen alsmede op zaken waarin geen v.i. wordt verleend of waarin deze deels wordt herroepen. Bovenstaande indeling sluit niet uit dat bijvoorbeeld de zaken met alleen algemene voorwaarden tevens informatie bevatten over eerder uitgestelde v.i. of over (gedeeltelijke) herroeping.

Voorts zijn vijf dossiers opgevraagd van complexe (bijzondere) zaken waarvan medewerkers van de CVv.i. inschatten dat deze onder het nieuwe recht zouden worden voorgelegd aan het bij de wet S&B ingestelde Adviescollege v.i. (AVI). Deze zaken dienen om de problemen waartegen bij het stellen van voorwaarden wordt aangelopen te illustreren en beogen ook enig zicht te geven op de complexiteit van het proces. Deze zaken kwamen niet aselectief ter beschikking, maar zijn uitgekozen door een medewerker van de CVv.i. Bij de zaken zat één zaak die zich bij de 210 al genoemde dossiers bevond. Al met al zijn dus 214 dossiers bestudeerd. Overigens zijn er bij de 210 'gewone' zaken eveneens zaken van aanzienlijke complexiteit.

Interviews

Gelijktijdig met de bestudering van de dossiers hebben in twee periodes interviews van doorgaans elk twee tot drie uren plaatsgevonden met medewerkers van de CVv.i., medewerkers van de reclassering, medewerkers van de DJI en met een advocaat (zie bijlage B). De medewerkers van de CVv.i. zijn steeds afzonderlijk gehoord, terwijl zowel bij de reclassering als bij de DJI er een interview was met meer personen (resp. 3 en 2). De interviews zijn gestructureerd door tevoren vragenlijsten te maken. Die vragen zijn tevoren niet aan de ondervraagden ter kennis gebracht. Steeds is er naar gestreefd voldoende ruimte te geven voor onderwerpen die naar het oordeel van de ondervraagde centraal stonden. Een verslag van het interview is als regel enkele dagen daarna aan de deelnemers toegezonden en hen is de mogelijkheid gegeven om opmerkingen ter verduidelijking, verbetering of aanvulling te maken. Deze zijn zonder enige selectie aan de verslagen toegevoegd. Van de mogelijkheid opmerkingen te maken is vrijwel steeds ook gebruikgemaakt. De interviews zijn ingedeeld aan de hand van hoofdletters en van de interviews is met verwijzing naar de hoofdletter bij de bevindingen in de hoofdstukken 4 en 5 ruim gebruikgemaakt.

Begeleidingscommissie

Ten behoeve van de begeleiding van het onderzoek is door de procureur-generaal bij de Hoge Raad een commissie ingesteld. De leden van deze commissie zijn prof. mr. P.M. Schuyt (voorzitter), mr. H.H.J. Knol en prof. mr. J. Bijlsma. De commissie heeft vier maal met de onderzoekers vergaderd.

Uitvoering

Het onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het is in zijn naam verricht door mr. P.C. Vegter (tot 1 september 2023 advocaat-generaal bij de Hoge Raad in buitengewone dienst) en mr. E.J. de Vries (medewerker van het kabinet van de procureur-generaal bij de Hoge Raad).

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is een korte introductie van het onderwerp v.i. opgenomen, is de procedure inzake v.i. in hoofdlijn beschreven en wordt de CVv.i. als organisatie geïntroduceerd. Aan het normatieve kader dat toepasselijk is op het stellen van bijzondere voorwaarden wordt daarna in hoofdstuk 3 aandacht besteed. Het gaat daarbij dus om een beoordelingskader op basis van wet en rechtspraak om te bezien of een bepaalde voorwaarde wel of niet kan worden gesteld. Hoofdstuk 4 beoogt een beeld te geven van het feitelijke werkproces van de CVv.i. in het kader van met name het stellen van bijzondere voorwaarden. Een feitelijke weergave van de bevindingen inzake het stellen van bijzondere voorwaarden op basis van dossiers en interviews is opgenomen in hoofdstuk 5. De bevindingen worden daar per voorwaarde weergegeven. Hoofdstuk 6 geeft van vijf bijzondere zaken een feitelijke beschrijving en daarmee telkens een breder beeld van een (complex) v.i.-traject met bijzondere voorwaarden. In hoofdstuk 7 worden conclusies inzake de onderzoeksvragen gepresenteerd. De feitelijke bevindingen worden daar normatief getoetst met behulp van het in hoofdstuk 3 beschreven kader. Dat hoofdstuk is tevens te lezen als een samenvatting van het voorgaande. Hoofdstuk 8 bevat conclusies en aanbevelingen.

2 V.i. nader beschouwd: ontwikkeling, wettelijke procedure, organisatie en cijfers

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de context geschetst van het stellen van bijzondere voorwaarden bij v.i. Daartoe wordt allereerst een schets gegeven van de ontwikkeling van het instituut v.i. Vervolgens komen de belangrijkste aspecten van de wettelijke procedure waarbinnen de bijzondere voorwaarden een rol spelen aan de orde. Een eerste introductie van de organisatie van de procedures inzake v.i. brengt de CVv.i. in beeld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele cijfers over de toepassing van v.i.

2.2 Ontwikkeling van de v.i.

2.2.1 Ontwikkeling van de v.i. in de vorige eeuw

In het in 1886 ingevoerde Wetboek van Strafrecht stond de eerste wettelijke regeling van v.i. in Nederland. De bevoegdheid tot het verlenen en herroepen van v.i. werd toebedeeld aan de minister van Justitie. Bij veroordeling tot een gevangenisstraf van drie jaar of meer kon nadat driekwart van de gevangenisstraf was ondergaan v.i. worden verleend. In 1915 werd de minimale strafduur verlaagd naar negen maanden en het v.i.-moment vervroegd naar het moment dat twee derde deel van de opgelegde straf was ondergaan.¹⁰ Dit model werd in hoofdzaak behouden tot 1986/1987. In 1976 werd rechtsbescherming verschaft door invoering van de mogelijkheid van beroep op de penitentiaire kamer van het hof Arnhem tegen het weigeren, schorsen en herroepen van v.i.¹¹

Er was sprake van een gestage toename van het aantal daarvoor volgens de formele criteria in aanmerking komende gevallen waarin daadwerkelijk v.i. werd verleend. Aanvankelijk werd v.i. zeer incidenteel verleend. Begin jaren '20 ging het om ongeveer 25 % van het aantal gevallen waarin gevangenisstraf was opgelegd, begin jaren '50 om meer dan 50 % en sinds 1970 doorgaans om meer dan 90%.¹² Vanaf 1920 vervulden bijzondere voorwaarden en toezicht daarop door de reclassering bij nagenoeg elke v.i. een rol.¹³ In de jaren '70 won bij de reclassering de gedachte terrein dat hulpverlening en toezicht zich moeilijk met elkaar verdroegen omdat het toezicht haaks stond op de voor goede hulpverlening noodzakelijke vertrouwensband met de veroordeelde. Op de individuele veroordeelde afgestemde bijzondere voorwaarden verloren steeds meer terrein,

¹⁰ Wet van 12 juni 1915, *Stb.* 247. Zie voor de geschiedenis G.J. Fleers, *Voorwaardelijk in vrijheid*, ac.prfs. RUG 1976.

¹¹ *Stb.* 1975, 684.

¹² Rapport van de commissie herziening vervroegde invrijheidstelling, *Voorwaarden voor een veilige terugkeer*, Ministerie van Justitie Den Haag 2002 (druk SDU), p. 20 en 21.

¹³ F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde*, ac. prfs. KUN, Deventer: Gouda Quint 1996, p. 179.

terwijl in 1981 in 99% van de gevallen die volgens formele eisen in aanmerking kwamen v.i. werd verleend.¹⁴

Deze praktijk vormde aanleiding om de wettelijke regeling van de v.i. ingrijpend te herzien. Het belangrijkste kenmerk van de in 1987 ingevoerde regeling was dat indien het deel van de gevangenisstraf dat volgens de wet ten uitvoer moest worden gelegd was verstreken van rechtswege v.i. werd verleend.¹⁵ Afwijking en daarmee niet-verlenen was echter mogelijk, indien daarvoor een wettelijke grond was. In zo'n geval was het OM bevoegd om een vordering tot uitstel of afstel van invrijheidstelling in te dienen bij de penitentiaire kamer van het hof Arnhem. De nieuwe regeling werd gekarakteriseerd als 'v.i., tenzij'. De nieuwe vorm van invrijheidstelling was niet voorwaardelijk, maar uitsluitend vervroegd en zij was onherroepelijk. Aan het stellen van bijzondere voorwaarden en toezicht daarop kwam daarmee een einde. Een vorderingsbeleid van het OM inzake de beslissing tot uitstel of afstel van invrijheidstelling kwam nooit goed uit de verf. De in 1986 tot stand gekomen regeling ondervond al snel veel kritiek.¹⁶

2.2.2 Opnieuw bijzondere voorwaarden in de 21e eeuw

In 2008 werd de vervroegde invrijheidstelling vervangen door (opnieuw) een voorwaardelijke invrijheidstelling.¹⁷ In zoverre werd teruggegrepen op de regeling van voor 1986 en werden de bijzondere voorwaarden en het toezicht daarop in ere hersteld.¹⁸ De nieuwe regeling was van toepassing op tijdelijke vrijheidsstraffen van meer dan een jaar. Voor straffen van meer dan twee jaar kan de invrijheidstelling plaatsvinden nadat twee derde van de opgelegde straf is ondergaan. Voor straffen van meer dan een jaar maar minder dan twee jaar geldt een getrapt systeem.¹⁹ Uitgangspunt is in deze regeling dat v.i. van rechtswege wordt verleend, maar dat de officier van justitie op in de wet vermelde gronden bij de rechter die in eerste aanleg in de strafzaak heeft geoordeeld een vordering kan indienen tot uitstel of achterwege laten van v.i. Een van die gronden (art. 15d, eerste lid, onder d (oud) Sr) is dat het recidiverisico door het stellen van voorwaarden onvoldoende kan worden ingeperkt dan wel dat de veroordeelde zich niet bereid verklaart de voorwaarden na te leven. De bijzondere voorwaarde en het belang dat gestelde voorwaarden worden nageleefd staan daarmee centraal bij het vorderen van uitstel of achterwege laten van v.i. Bij niet-naleving van algemene of bijzondere voorwaarden kan de officier van justitie gehele of gedeeltelijke herroeping vorderen bij de bevoegde rechter. Behalve door het in ere herstellen van bijzondere voorwaarden en toezicht kenmerkt de nieuwe regeling zich ook daardoor, dat het uitstellen, achterwege laten en herroepen van v.i. bevoegdheden zijn van de rechter die de strafzaak heeft behandeld en dat deze rechter kan beslissen na een vordering van het OM.

¹⁴ Voorwaarden voor een veilige terugkeer, *a.w.*, p. 22.

¹⁵ Wet van 26 november 1986, *Stb.* 593.

¹⁶ Zie het al binnen acht jaar verschenen Voorontwerp wet Herziene regeling vervroegde invrijheidstelling, Ministerie van Justitie Den Haag 1994.

¹⁷ Wet van 6 december 2007, *Stb.* 700 (i.w.tr. op 1 juli 2008).

¹⁸ F.W. Bleichrodt, 'De voorwaardelijke invrijheidstelling in ere hersteld', *DD* 2006, p. 1089-1106.

¹⁹ F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Kluwer Deventer 2021 (derde druk), p. 162.

Bij de v.i. krijgt de penitentiaire kamer van het hof Arnhem, later het hof Arnhem-Leeuwarden, anders dan in de periode 1976-2008, dus geen rol, terwijl evenmin is teruggekeerd naar de situatie van voor 1976 waarin de minister van Justitie de bevoegde autoriteit was.²⁰

Het belang van (bijzondere) voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan is nog versterkt door de Wet langdurig toezicht (Wlt) die voor v.i. geldt met ingang van 1 januari 2018.²¹ De duur van de proeftijd van bijzondere voorwaarden is gelijkgesteld aan die van de algemene voorwaarde, dus ten minste één jaar, ook bij kortere vrijheidsstraffen. Nieuw is dat de rechter de proeftijd eenmaal kan verlengen met maximaal twee jaar. Voor zeden- en zware geweldsdelinquenten geldt zelfs dat de proeftijd telkens opnieuw met ten hoogste twee jaar kan worden verlengd. Het gedrag van de veroordeelde en het recidiverisico kunnen aanleiding vormen voor een verlenging.²²

De regeling van de v.i. van 2008 heeft niet lang standgehouden; met ingang van 1 juli 2021 kwam een ingrijpende wijziging tot stand.²³ Aan die gewijzigde regeling zal hier verder nauwelijks aandacht worden besteed omdat deze voor het onderhavige onderzoek geen grote betekenis heeft. De regeling van voorwaarden, toezicht en proeftijd bleef namelijk, voor zover hier relevant, in de kern ongewijzigd. De belangrijkste wijzigingen betreffen, in telegramstijl: de bevoegde autoriteit om te beslissen over uitstel, achterwege laten en herroepen van v.i. is het OM en dus niet meer de rechter; de duur van het strafdeel dat niet behoeft te worden ondergaan door de v.i. is beperkt tot ten hoogste twee jaar (met behoud van de mogelijkheid van verlenging); de veroordeelde moet door zijn gedrag hebben doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving.

2.2.3 Grond voor en/of doel van v.i.

In het kader van het stellen van bijzondere voorwaarden is relevant waarom v.i. wordt verleend of waartoe deze strekt. De grond en het doel van v.i. indiceren niet alleen de inhoud van een bijzondere voorwaarde, maar vormen er ook een globale begrenzing van. De bijzondere voorwaarde moet geschikt en passend zijn om het doel van v.i. te bereiken (proportionaliteit). De sanctietoepassing staat de laatste jaren vooral in de sleutel van directe, stevige en effectieve aanpak. Daarbij staat een individuele aanpak gericht op bescherming van de samenleving voorop.²⁴

²⁰ Zie voor de bevoegdheidsverdeling P.C. Vegter, 'Wie beslist over de VI?', in: A. Hartevelde e.a. (red.), *Systeem in ontwikkeling*. Liber amicorum G. Knigge. Nijmegen 2005, p. 515-525.

²¹ Wet van 25 november 2015, *Stb.* 460.

²² Art. 15c lid 3 (oud) Sr en thans art. 6:1:18 lid 2 Sv.

²³ Wet van 24 juni 2020, *Stb.* 224. Zie voor de vraag of deze wijziging noodzakelijk was J. uit Beijerse e.a., *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Boomjuridisch Den Haag 2018. Voorts P.M. Schuyt, 'Voorwaardelijke invrijheidstelling: het beeld en de werkelijkheid', *Sancties* 2019/2 en S. Struijk, 'Wetsvoorstel Straffen en beschermen: wordt het kind met het badwater weggegooid?', *Sancties* 2020/13.

²⁴ Vgl. F.W. Bleichrodt, *Beperking van bewegingsvrijheid en beïnvloeding van gedrag in het Nederlands straf- strafprocesrecht*, preadvies voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht, Nijmegen: WLP 2011, p. 11-13.

In Europees verband worden vier doelen van v.i. genoemd: bescherming van de samenleving, beloning van goed gedrag, planmatige terugkeer in de samenleving en verlichting op de druk op de penitentiaire capaciteit.²⁵ In de Nederlandse context spelen tegenwoordig alleen de eerste drie doelen een rol. Aan het verstrijken van tijd sinds het gepleegde delict (verblekings- of verjaringsprincipe), zoals in de regeling van 1986, wordt tegenwoordig geen (of nauwelijks) betekenis toegekend. De nadruk ligt op een directe, stevige en effectieve aanpak ('*truth in sentencing*'). Nu v.i. van rechtswege werd toegepast, bevatte de regeling van 2008 niet de redenen voor het verlenen van v.i., maar de gronden voor (een vordering tot) het uitstellen of achterwege laten ervan. De leden 1 en 2 van art. 15d (oud) Sr luiden:

"1. Voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden uitgesteld of achterwege blijven indien:

- a. de veroordeelde op grond van de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens is geplaatst in een inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden en zijn verpleging voortzetting behoeft;
- b. is gebleken dat de veroordeelde zich na de aanvang van de tenuitvoerlegging van zijn straf ernstig heeft misdragen, welke misdraging kan blijken uit:
 - 1°. ernstige bezwaren of een veroordeling terzake van een misdrijf;
 - 2°. gedrag dat tijdens de tenuitvoerlegging van de straf meermalen heeft geleid tot het opleggen van een disciplinaire straf;
- c. de veroordeelde na de aanvang van de tenuitvoerlegging van zijn straf zich hieraan onttrekt of hiertoe een poging doet;
- d. door het stellen van voorwaarden het recidiverisico voor misdrijven onvoldoende kan worden ingeperkt dan wel indien de veroordeelde zich niet bereid verklaart de voorwaarden na te leven;
- e. de vrijheidsstraf die ten uitvoer wordt gelegd, voortvloeit uit een onherroepelijke veroordeling door een buitenlandse rechter en de tenuitvoerlegging overeenkomstig het toepasselijke verdrag is overgenomen, voor zover de mogelijkheid van uitstel of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling de instemming van de buitenlandse autoriteit met de overbrenging heeft bevorderd."

Het per 1 juli 2021 ingevoerde art. 6:2:10, lid 3, Sv luidt:

"Bij de beslissing over het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling worden in ieder geval de volgende aspecten betrokken:

- a. de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving;

²⁵ Zie nader Voorwaarden voor een veilige terugkeer, *a.w.*, p. 25 e.v. Van een wettelijke voorziening om bepaalde categorieën veroordeelden in verband met capaciteitstekorten voorwaardelijk in vrijheid te stellen is (art. 15l (oud) Sr) is nooit gebruik gemaakt en een dergelijke wettelijke voorziening maakt tegenwoordig geen onderdeel meer uit van de regeling van de v.i.

- b. de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen;
- c. de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen, waaronder de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden.”

Aan de bescherming van de samenleving komt bij het verlenen van v.i. en het stellen van bijzondere voorwaarden sinds 2008 het grootste gewicht toe. De planmatige terugkeer in de samenleving staat daaraan ten dienste. De in 2021 ingevoerde regeling sluit hierop aan, maar de tekst van de wet verschuift het accent. doordat de bijzondere geschiktheid voor de terugkeer in de samenleving wordt vooropgesteld en het (globaal gezegd) slachtofferbelang een plaats krijgt in de wettelijke regeling. Het onderhavige onderzoek richt zich, zo kwam reeds naar voren, op zaken waarin een veroordeling is uitgesproken voor 1 juli 2021 en waarop daarom ingevolge een daartoe strekkende overgangsbepaling de ‘oude regeling’ van toepassing is.

2.3 Een schets van enkele aspecten van de voor het onderzoek relevante wettelijke procedure (onder de ‘oude regeling’)

2.3.1 Inleiding

Nu het onderzoek zich richt op gevallen die zijn of worden afgedaan onder de regelgeving zoals deze gold tot de invoering van de wet S&B op 1 juli 2021 wordt in deze paragraaf enige aandacht besteed aan wettelijke regels zoals deze golden voor de genoemde datum. Nu de bestudeerde gevallen²⁶ steeds een v.i.-datum betreffen na 1 januari 2017 wordt de tussen die datum en 1 juli 2021 geldende regeling besproken.²⁷ In die periode zijn er twee ook voor de v.i. relevante wetwijzigingen geweest en wel in 2018 bij de Wet langdurig toezicht (Wlt) een wijziging van de proeftijd en in 2020 bij de Wet USB een verplaatsing van de regeling van de v.i. van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering.²⁸ Die laatste ingreep van de wetgever betekende voor v.i. geen belangwekkende inhoudelijke

²⁶ Met uitzondering van enkele van de vijf bijzondere zaken die worden besproken in hoofdstuk 6. Voor zover relevant, zal oudere wetgeving daarin worden gesignaleerd.

²⁷ In de voetnoten wordt in hoofdstuk 2.2 verwezen naar de wetgeving zoals die gold in de periode 1 januari 2016 tot 1 januari 2020 en dan na de woorden “na 1 januari 2020” de periode 1 januari 2020 tot 1 juli 2021.

²⁸ Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Wet van 25 november 2015, *Stb.* 2015, 460). Deze gewijzigde bepaling is in werking getreden op 1 januari 2018 (*Stb.* 2016, 493) resp. Wet van 22 februari 2017, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen), *Stb.* 2017, 82 en Wet van 18 december 2019 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten in verband met de invoering van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen), *Stb.* 2019, 504. De inwerkingtreding was op 1 januari 2020 (*Stb.* 2019, 507).

wijzigingen. Er wordt nog wel gewezen op een mogelijke misslag wat betreft het toezicht.

2.3.2 Het verlenen van v.i.

Aanknopingspunt voor de v.i. is de vrijheidsstraf (gevangenisstraf en principale hechtenis) en dus tellen andere vormen van vrijheidsontneming niet mee. Bovendien telt niet elke vrijheidsstraf mee, maar is er een minimumduur. In de voor 1 juli 2021 geldende wet komt dit als volgt tot uitdrukking:

“De veroordeelde tot vrijheidsstraf van meer dan een jaar en ten hoogste twee jaren, wordt voorwaardelijk in vrijheid gesteld wanneer de vrijheidsbeneming ten minste een jaar heeft geduurd en van het alsdan nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf een derde gedeelte is ondergaan. De veroordeelde tot tijdelijke gevangenisstraf van meer dan twee jaren wordt voorwaardelijk in vrijheid gesteld wanneer hij twee derde gedeelte daarvan heeft ondergaan.”²⁹

Verschillende vrijheidsstraffen worden zo enigszins mogelijk aaneensluitend ten uitvoer gelegd. In dat geval worden geheel onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen vrijheidsstraffen gezamenlijk voor de berekening van v.i. als één vrijheidsstraf aangemerkt.³⁰

Deze wettelijke formulering impliceert dat v.i. van rechtswege wordt verleend en dat daartoe geen afzonderlijke beslissing nodig is. De wet kent de Minister noch het OM expliciet de bevoegdheid toe om te beslissen. Intussen dient natuurlijk wel de v.i.-datum te worden vastgesteld en voor de veroordeelde duidelijk te zijn dat hij zich dient te houden aan de algemene voorwaarde geen strafbaar feit te plegen.³¹ De praktijk leert dat de CVv.i. ook indien geen bijzondere voorwaarden worden gesteld een “besluit” tot het verlenen van v.i. neemt en dat ook aan de veroordeelde uitreikt. Dat besluit vermeldt behalve de v.i.-datum en de toepasselijkheid van de algemene voorwaarde ook dat tegen het besluit geen rechtsmiddel openstaat. Dat blijkt ook uit de dossiers 111 t/m 160.

De v.i. geldt onder de oude regeling weliswaar van rechtswege, maar is geen automatisme. Immers, de wet voorziet in de mogelijkheid v.i. uit te stellen of achterwege te laten en van deze mogelijkheid werd en wordt in de praktijk gebruikgemaakt.

2.3.3 Het stellen van voorwaarden

Hier wordt volstaan met een globaal overzicht van de voor het onderzoek relevante in de wet geregelde voorwaarden, zoals deze golden in de periode tot 1 juli 2021. Op 1 april 2012 kwam artikel 15a (oud) Sr als volgt te luiden:

²⁹ Art. 15 (oud) Sr en na 1 januari 2020 art. 6:2:5, 6, 7 en 10 (oud) Sv.

³⁰ Art. 15 en na 1 januari 2020 art. 6:2:5, 6, 7 en 10 (oud) Sv.

³¹ Art. 15a lid 1 (oud) Sr en na 1 januari 2020 art. 6:2:11 (oud) Sv.

- “1. De voorwaardelijke invrijheidstelling geschiedt onder de algemene voorwaarden dat:
- a. de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit, en
 - b. de veroordeelde, voor zover aan de voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden als bedoeld in het tweede lid worden gesteld:
 - 1°. ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit medewerking verleent aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aanbiedt; en
 - 2°. medewerking verleent aan het reclasseringstoezicht, bedoeld in artikel 15b, tweede lid, de medewerking aan huisbezoeken daaronder begrepen.
2. Aan de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen daarnaast bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde worden gesteld.
3. De bijzondere voorwaarden kunnen inhouden:
- 1°. een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
 - 2°. een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
 - 3°. een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
 - 4°. een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
 - 5°. een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek;
 - 6°. opneming van de veroordeelde in een zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
 - 7°. een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
 - 8°. het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
 - 9°. het deelnemen aan een gedragsinterventie;
 - 10°. andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan deze gedurende de proeftijd heeft te voldoen.
4. Aan een bijzondere voorwaarde kan elektronisch toezicht worden verbonden.
5. Het openbaar ministerie neemt de beslissing omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden.
6. De directeur van de penitentiaire inrichting adviseert omtrent de te stellen bijzondere voorwaarden. De reclassering kan adviseren omtrent de te stellen bijzondere voorwaarden.
7. Het openbaar ministerie kan de gestelde bijzondere voorwaarden aanvullen, wijzigen of opheffen. Zodanige wijziging wordt de veroordeelde terstond schriftelijk medegedeeld.

8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de totstandkoming van de beslissing, bedoeld in het vijfde en het zevende lid.”

De regeling is thans opgenomen in art. 6:2:11 Sv. Voor dit onderzoek is van belang dat de leden 1 t/m 4 van die bepaling, zij het met enige vernummering, taalkundige aanpassing en aanvulling, wat betreft de inhoud overeenstemmen met het hier geciteerde art. 15a (oud) Sr. De in het vorige hoofdstuk gesignaleerde aanvulling met vier bijzondere voorwaarden is ingevoerd op 1 juli 2021 en heeft in dit onderzoek voor het stellen van voorwaarden gelet op de onderzoeksperiode geen directe betekenis.³²

De wet bepaalde en bepaalt dat het OM beslist over (onder meer) het stellen van bijzondere voorwaarden; de wet S&B voegde daaraan toe dat de beslissingen van het OM met redenen zijn omkleed.³³ Een dergelijk motiveringsvoorschrift stond voordien niet in de wettelijke regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Wel bevatte het per 1 januari 2020 vervallen Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling in artikel 2 het voorschrift dat de beslissing om bijzondere voorwaarden te stellen schriftelijk wordt gemotiveerd. In een deel van de onderzochte periode gold dus al een motiveringsplicht, zij het dat deze nog niet in de wet was opgenomen.

2.3.4 Uitstel en achterwege laten van v.i.

Art. 15d, eerste lid, (oud) Sr bevatte de gronden voor het uitstel of het achterwege laten van v.i., zie hiervoor geciteerd onder 2.2.³⁴ Voor de nadere regels wordt hier volstaan met een verwijzing naar de artikelen 15e en 15f (oud) Sr.³⁵ Het OM kan uitstel of achterwege laten van v.i. vorderen bij de bevoegde rechter. De beslissing over uitstel of achterwege laten deelt de wet toe aan de rechter. Hangende die rechterlijke beslissing vindt geen invrijheidstelling plaats. De rechter bepaalt het tijdstip van de invrijheidstelling. Tegen de rechterlijke beslissing stond (en staat) geen rechtsmiddel open. Na de beslissing tot uitstel komt de veroordeelde op het door de rechter bepaalde tijdstip opnieuw in aanmerking voor v.i.

³² Sinds 1 juli 2021 bevat art. 6:2:11, derde lid, Sv onder j, k, l en m Sv respectievelijk het verbod tot het verrichten van vrijwilligerswerk van bepaalde aard, de beperking van het recht om Nederland te verlaten, de schadevergoeding of het treffen van regeling daartoe en de plicht om te verhuizen uit een bepaald gebied. Onder b. is het verbod zich op een bepaalde locatie te bevinden toen ook aangevuld met het vestigingsverbod op een bepaalde locatie.

³³ Van 2020 tot 1 juli 2021 in art. 6:2:12 lid 2 (oud) Sv en sinds de invoering van de wet S&B in art. 6:2:12 lid 1 Sv.

³⁴ Na 1 januari 2020 art. 6:2:12 (oud) Sv.

³⁵ Na 1 januari 2020 art. 6:6:4, 8 en 9 (oud) Sv.

2.3.5 Schorsen en herroepen van v.i.

Indien het OM verdere tenuitvoerlegging van de straf wil verzekeren kan het een vordering tot schorsing van de v.i. indienen bij de rechter-commissaris alsmede een vordering tot herroeping van de v.i. bij de bevoegde rechter. Hangende deze rechterlijke beslissingen wordt de veroordeelde niet in vrijheid gesteld. Voor schorsing of herroeping is het criterium of de veroordeelde de algemene of bijzondere voorwaarden heeft nageleefd. De rechter is bevoegd te beslissen dat het wegens v.i. nog niet ten uitvoer gelegde deel van de straf alsnog geheel of gedeeltelijk wordt ondergaan. Tegen herroeping staat geen rechtsmiddel open, tenzij de beslissing tot herroeping deel uitmaakt van een rechterlijke uitspraak ter zake van andere strafbare feiten. Zie (nader) art. 15g t/m 15k (oud) Sr.³⁶

2.3.6 Proeftijd

Tot 1 januari 2018³⁷ was in art. 15c, derde lid, (oud) Sr bepaald dat de proeftijd ingeval er een bijzondere voorwaarde was gesteld, door het OM wordt vastgesteld, maar ten hoogste gelijk is aan de periode waarover v.i. wordt verleend. Met ingang van 1 januari 2018 houdt deze bepaling in dat de proeftijd gelijk is aan de periode waarover v.i. wordt verleend, maar ten minste een jaar bedraagt.

Bovendien is toen de mogelijkheid van verlenging van de proeftijd op vordering van het OM toegevoegd. De hoofdregel is dat de proeftijd eenmaal kan worden verlengd. De uitzondering is een in frequentie niet nader beperkte verlenging van de proeftijd en opent daarmee de mogelijkheid van levenslang toezicht op naleving van voorwaarden. Deze mogelijkheid is in de wet als volgt begrensd:

“Indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde omschreven in art. 38z lid 1 aanhef en onder b en c Sr, wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is, kan de rechter deze proeftijd telkens met ten hoogste twee jaren verlengen.”

Per 1 januari 2020 is bij invoering van de Wet USB het in essentie gelijklopende artikel 6:1:18 lid 2 Sv in werking getreden. In de praktijk rees vervolgens de vraag of deze wijziging van de regeling van de proeftijd toepasselijk is bij de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf die berust op een vonnis of arrest dat al voor 1 januari 2018 onherroepelijk is geworden. Volgens de Hoge Raad heeft de regeling van de proeftijd betrekking op de executie van een opgelegde straf. De invoering van deze gewijzigde regeling van de proeftijd kan daarom niet worden aangemerkt als een wijziging van wetgeving ten aanzien van de strafbaarstelling of de

³⁶ Na 1 januari 2020 art. 6:2:13, 6:3:15, 6:6:3, 20, 21 en 22 (oud) en 537 Sv.

³⁷ Artikel 15c lid 3 (oud) Sr is gewijzigd bij de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Wet van 25 november 2015, *Stb.* 2015, 460). Deze gewijzigde bepaling is in werking getreden op 1 januari 2018 (*Stb.* 2016, 493).

strafbedreiging. Gelet hierop concludeerde de Hoge Raad dat niet kan worden gezegd dat de toepassing van deze bepaling op gevallen waarin de veroordeling voor 1 januari 2018 is uitgesproken in strijd is met het legaliteitsbeginsel dat is vervat in art. 7 EVRM. Daaraan is door de Hoge Raad nog een belangrijke overweging toegevoegd. Indien de onherroepelijke veroordeling tot vrijheidsstraf voor 1 januari 2018 is uitgesproken kunnen de bijzondere voorwaarden die door het OM worden verbonden aan de verlengde proeftijd in een uitzonderlijk geval onverenigbaar zijn met art. 7, eerste lid, EVRM indien daardoor ten nadele van de veroordeelde wijziging wordt gebracht in de aard en de maximale feitelijke duur van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf. Zo'n situatie doet zich in het bijzonder voor wanneer die voorwaarden vrijheidsbeneming, bijvoorbeeld vanwege (gedwongen) opneming in een zorginstelling, met zich brengen van een langere duur dan ten hoogste mogelijk was op grond van artikel 15c, derde lid, Sr zoals dat gold voor 1 januari 2018, te weten van een duur gelijk aan de periode waarover v.i. wordt verleend.³⁸

In de rechtspraak heeft het arrest van de Hoge Raad een opmerkelijk vervolg gekregen voor de beslissing tot herroeping van de v.i. ingeval er sprake is van opneming in een zorginstelling als bijzondere voorwaarde. De duur van de opneming wordt in aftrek gebracht op de door herroeping nog ten uitvoer te leggen periode waarover v.i. is verleend.³⁹ Daarbij passen twee kanttekeningen. De mogelijkheid van aftrek is er uitsluitend bij straffen op grond van vonnissen en arresten die voor 1 januari 2018 onherroepelijk zijn geworden. Bovendien dient te worden nagegaan of de uitvoering van de voorwaarde daadwerkelijk vrijheidsontneming heeft meegebracht. Uitvoering van de opneming in een zorginrichting kan (in de laatste fase) immers bijvoorbeeld ook plaatsvinden in een transmurale afdeling van een FPK met veel vrijheden zodat van vrijheidsontneming geen sprake is.

2.3.7 Toezicht

Een laatste hier nog te signaleren wijziging die per 1 januari 2018 is doorgevoerd betreft het reclasseringstoezicht. Tot genoemde datum was in art. 15b, tweede lid, Sr bepaald dat het OM aan een reclasseringsinstelling opdracht kan geven toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden en de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden. In art. 15a, tweede lid, onder b, Sr was opgenomen dat indien aan de v.i. een bijzondere voorwaarde is gesteld, daaraan van rechtswege de voorwaarde is verbonden dat de veroordeelde medewerking verleent aan het reclasseringstoezicht, bedoeld in art. 15b, tweede lid, Sr, de medewerking aan huisbezoeken daaronder begrepen.

De grondslag voor het geven van een reclasseringsopdracht als voorzien in art. 15b, tweede lid, Sr is daarna uit de wet verdwenen. Art. 6:6:11, tweede lid onder b, Sv

³⁸ HR 15 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:850, NJ 2021/298 m.nt. Ten Voorde.

³⁹ Zie rechtbank Limburg 15 september 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:7086. Het werd ter sprake gebracht in de interviews K, J, B en L. Naar de indruk van de CVv.i. gaan rechters hier bij herroepingszittingen al een tijd verschillend mee om. Er is hier ook een interne notitie over verschenen in 2019; daarin worden ook twee uitspraken van rechtbanken besproken en stelt de CVv.i. zich op het standpunt dat zolang sprake is van instemming met een klinische opname, van vrijheidsbeneming geen sprake is.

houdt wel in dat indien aan de v.i. een bijzondere voorwaarde is gesteld, daaraan van rechtswege de voorwaarde is verbonden dat de veroordeelde medewerking verleent aan het 'reclasseringstoezicht', de medewerking aan huisbezoeken en het zich melden bij de reclassering zo vaak en zolang als de reclassering dit noodzakelijk acht. De vraag rijst daarmee waarop het toezicht van de reclassering, indien daartoe opdracht wordt gegeven, wettelijk is gebaseerd. De parlementaire toelichting op de wet USB noch die op de wet S&B biedt eenduidige uitleg, maar het lijkt erop dat de wetgever onbedoeld de expliciete grondslag voor het geven van de toezichtopdracht aan de reclassering in het kader van de v.i. heeft weggelaten.⁴⁰ De grondslag voor dat toezicht kan echter wel worden geacht besloten te liggen in de kennelijk ook algemeen bedoelde mogelijkheid van een ambtshalve opdracht tot toezicht door (onder meer) het openbaar ministerie in art. 6:3:14, tweede lid tweede volzin, Sv.

2.4 Organisatie van de uitvoering, taakverdeling en samenwerking met de ketenpartners

2.4.1 Inleiding op de organisatie van v.i.

Het OM heeft belangrijke taken in het kader van de v.i. en onder de nieuwe regeling des te meer.⁴¹ Vrijwel alle taken zijn centraal belegd bij de Centrale voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: CVv.i.).

De CVv.i. is onderdeel van de afdeling Legal Office Executie en ondergebracht bij het ressortsparket in Arnhem. De Aanwijzing v.i. schetst de grote lijn: de handhaving van de algemene voorwaarde is belegd bij de lokale parketten en de handhaving van de bijzondere voorwaarden bij de CVv.i.⁴² De aanwijzing houdt verder in:

“De CVv.i. beoordeelt in iedere v.i.-waardige zaak of er grond is om uitstel of achterwege laten van de v.i. te vorderen bij de rechtbank. Wanneer de veroordeelde voor v.i. in aanmerking komt, dan bepaalt de CVv.i. of er grond is om bijzondere voorwaarden daaraan te stellen en zo ja, welke, en stelt de CVv.i. de proeftijd voor deze voorwaarden vast. Bij overtreding van de bijzondere voorwaarden beoordeelt de CVv.i. of er grond is om herroeping van de v.i. te vorderen; het lokale parket dient deze vordering in bij de bevoegde rechtbank. Verder beoordeelt de CVv.i. of er grond is om de verlenging van de proeftijd te vorderen.

De beslissing over het uitstellen, achterwege laten, herroepen of verlengen van de v.i. is aan de rechter. De rechter kan in zijn beslissing op de vordering tot uitstel, achterwege laten en herroeping het OM (i.c. de CVv.i.) adviseren over mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden.

⁴⁰ Zie *Kamerstukken II 2014/15*, 34086, nr. 3, p. 37-39, 75 en 81.

⁴¹ Zie voor de door de wet USB gewijzigde taken van het OM: R. Robroek, *Executie na de Wet tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen*, Den Haag: Boomjuridisch Openbaar Ministerie 2018.

⁴² Geraadpleegd is de voor dit onderzoek relevante laatst geldende versie (2019A002) die is vervallen per 1 maart 2021 (*Stcrt.* 2020/68530).

Het lokale OM is eindverantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de algemene voorwaarde. Dient het lokale OM na een overtreding van de algemene voorwaarde een vordering tot herroeping van de v.i. in, dan loopt deze mee met de behandeling van de nieuwe strafzaak, ook in hoger beroep.”

De CVv.i. is (onder de oude regeling) dus verantwoordelijk voor het vorderen van uitstel of achterwege laten van de v.i. dan wel het stellen, wijzigen en opheffen van bijzondere voorwaarden, het vaststellen van de daarbij bijbehorende proeftijd en het geven van een opdracht aan een reclasseringsinstelling om toezicht te houden. De CVv.i. staat in nauw contact met de drie reclasseringsinstellingen (3RO), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Ten behoeve van het al dan niet verlenen van v.i. brengen zowel de reclassering als DJI een advies uit.⁴³ Daarnaast is de reclassering (veelal) verantwoordelijk voor de uitvoering van toezicht als v.i. met bijzondere voorwaarden wordt verleend. Het CJIB verzorgt de informatie tussen de ketenpartners door bijvoorbeeld adviezen, beslissingen, uitspraken en aanhoudingen te verspreiden. Het CJIB is ook belast met het bewaken van termijnen en generen van managementinformatie.⁴⁴

2.4.2 Interne organisatie en cultuur van de CVv.i.

De medewerkers

Aankankelijk werden de werkzaamheden in het kader van v.i. landelijk verricht door secretarissen en AG's die allemaal ook (als hoofdtaak) het reguliere werk van het ressortsparket uitoefenden. Na de ingrijpende wijziging van de v.i. in 2008 werd de CVv.i. opgericht en rond 2015 werd v.i. de hoofdtaak van de bij de CVv.i. werkzame medewerkers. De CVv.i. functioneert nu als aparte afdeling van het Legal Office Executie (LOE). Het LOE bestaat uit de Algemene Executie, de CVv.i. en het Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken (EBPZ). De Algemene Executie houdt zich onder meer bezig met hoger beroepszaken wat betreft detentiefaseringadviezen, artikelplaatsingen⁴⁵ en incidenteel verlof en strafonderbreking. Het EBPZ voorziet het OM van specialistische kennis op het gebied van tbs, pij, Wlt, Wets/Wots, ISD en levenslang. Het LOE team bestaat uit 22 fte, waarvan ongeveer de helft de CVv.i. beslaat. De CVv.i. bestaat uit één afdelingshoofd, ongeveer 5 AG's (van totaal 2,4 fte), (regie)secretarissen, een beleidsmedewerker en administratief medewerkers. Ook lopen er rechtenstudenten stage. Twee van de AG's zijn ook 'kwaliteitsportefeuillehouders'. Zij bewaken de inhoudelijke kwaliteit van het werk. Deze functie bestaat nu zo'n twee jaar en zal naar verwachting worden geformaliseerd tot een seniorfunctie. Ook heeft

⁴³ Onder de oude regeling: de DJI is verplicht en de reclassering bevoegd (art. 15a lid 6 (oud) Sr). De praktijk is dat beide instanties steeds rapporteren/adviseren. Onder de nieuwe regeling is eerst in art. 6:2:11 lid 6 (oud) Sv en daarna in art. 6:2:12 lid 2 Sv opgenomen dat zowel de DJI als de reclassering adviseert over de te stellen bijzondere voorwaarden.

⁴⁴ V.i.zier (versie 2.3), p. 6.

⁴⁵ Een gedetineerde kan bijvoorbeeld op grond van (thans) art. 15, vierde lid, of art. 43, vierde lid Penitentiaire beginselenwet worden overgeplaatst naar een forensische zorginstelling (FPA, FPK of begeleid wonen) voor behandeling.

een ‘recherche advocaat-generaal’ een rol. Die naam wordt wat misleidend genoemd, omdat het gaat om de eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het ressortsparket. Elke maand is er een gestructureerd overleg met deze recherche AG. Voorafgaand aan dat overleg, actualiseert iedereen de gevoelige zaken die op de lijst staan. Zij dient ook als sparring partner bij lastige zaken, bijvoorbeeld of een voorwaarde nog wel proportioneel is. Alle moeilijke of gevoelige zaken gaan bij haar langs. Zij is ook contactpersoon voor het college van PG’s. Verder functioneert een aantal AG’s als ‘contactadvocaat-generaal’ rondom zittingen. Zij hebben een eigen regio waarvan ze de contactpersoon en het vangnet zijn. Ze hebben een algemene ‘zendingsopdracht’ en geven ook presentaties over v.i. voor leden van het OM. Zo weet een officier van justitie bijvoorbeeld ook wie hij of zij kan bellen als er overleg moet plaatsvinden. Normaal gesproken doen de zaaksofficieren de zitting, maar als het belang van de zaak (denk aan complexiteit) daartoe noopt, komt het wel voor dat de AG van de CVv.i. op de zitting aanwezig is en/of optreedt.⁴⁶

Streven naar een meer geïntegreerde executie

In overweging is de verschillende taken van het LOE deels in elkaar te schuiven om balans in de werklast aan te brengen en het team minder kwetsbaar te maken. Dat kan worden bereikt door een medewerker bijvoorbeeld deels voor de CVv.i. te laten werken en deels voor een ander onderdeel van het LOE. Met deze aanpak is een (pril) begin gemaakt.⁴⁷

Vanuit de secretarissen wordt deze aanpak herkend. Er wordt door hen verband gezien tussen het werk voor de CVv.i. en de overige executietaken. De v.i. kan immers op een Penitentiair Programma (PP) aansluiten. Het kan nuttig zijn dat degene die het advies in het kader van het PP heeft voorbereid ook betrokken blijft als de v.i. aan de orde is. Er wordt nog nader bezien in welk soort zaken die personele verbondenheid meerwaarde heeft, maar in zaken waarin het kan en waardevol is, is het nuttig dat dezelfde medewerker optreedt, aldus een secretaris. Denkbaar is dan zelfs dat de CVv.i. al tijdens detentie in verband met het verlenen van v.i. iets op de rails zet zodat bepaalde voorwaarden bij de v.i. al worden voorbereid.⁴⁸ Zo loopt het, voor zover bekend, nu nog niet. Tijdens de detentie liggen de verantwoordelijkheid en de uitvoering bij DJI.

Overlegcultuur

Vanuit de medewerkers wordt bij herhaling naar voren gebracht dat de – als gevolg van Covid-19 verder ontwikkelde – overlegcultuur erg wordt gewaardeerd. Er zijn verschillende overleggen: zo is er binnen de CVv.i. twee keer per week overleg over casus en jurisprudentie. Ook is er een algemeen CVv.i. overleg. In beginsel zijn alle secretarissen en AG’s daarbij aanwezig, dat wordt ook belangrijk gevonden. Daarbij komen aan bod: gevoelige of lastige zaken, processuele of communicatieve kwesties, zoals met ketenpartners, of ingrijpende jurisprudentie en hoe de vertaalslag naar de praktijk moet worden gemaakt.⁴⁹ Ook heeft een aantal (beleids)medewerkers op beleidsniveau maandelijks zogenaamd proceskringoverleg met alle ketenpartners

⁴⁶ Interview L.

⁴⁷ Interviews B en L.

⁴⁸ Interview L.

⁴⁹ Interview B.

(reclassering, DJI, CJIB, JustID, soms politie)⁵⁰ en is er een afstemmingsoverleg met het afdelingshoofd van het LOE, het afdelingshoofd van Divisie Individuele Zaken (DIZ) en een beleidsmedewerker van DJI.⁵¹ Informeel contact is gemakkelijk en prettig.⁵² Er wordt ook wel thuis gewerkt, dan is er telefonisch contact of contact via WebEx. Het wordt belangrijk gevonden om ook genoeg op kantoor te zijn. Er is de laatste jaren naar zeggen van nogal wat respondenten een enorme kwaliteitsslag gemaakt, onder meer door de professionalisering van de overlegcultuur. Er zijn meer mensen bij gekomen en het hoofd van de afdeling is in alle opzichten betrokken.⁵³

Kennisoverdracht

Kennisoverdracht vindt verder plaats via interne beleidsdocumenten, mail en notities en via een 'sharepoint-omgeving', een soort databank waarin de belangrijkste jurisprudentie en dergelijke wordt gezet.⁵⁴ Ook niet-gepubliceerde rechtspraak wordt bijgehouden, van vorderingen, bezwaren en kort-gedingen. Deze omgeving is vooral relevant voor specifieke instrumenten zoals de vordering tot herroeping, en minder voor bijzondere voorwaarden.⁵⁵ De sharepoint-omgeving wordt niet door iedere medewerker gebruikt.⁵⁶ De jurisprudentie van de Hoge Raad wordt bijgehouden door beleidsmedewerkers.⁵⁷ Als de formulering van een voorwaarde wordt gewijzigd, wordt dit doorgevoerd in zowel het format van het v.i.-besluit als een beleidsdocument.⁵⁸

Overdracht van kennis en ervaring wordt als volgt geborgd. Een nieuwe AG wordt gekoppeld aan een ervaren AG en verder door 'iedereen bij de arm genomen'. Dat traject duurt ongeveer een jaar.⁵⁹

Nacontrole en rechtseenheid

Er is geen vorm van nacontrole van v.i.-besluiten met het oog op het bevorderen van de rechtseenheid. Een AG betwijfelt of gewenst is dat iemand achteraf nog eens de v.i.-besluiten gaat controleren; het is heel veel werk en de meerwaarde komt hem beperkt voor. Wel vindt de AG dat er van tevoren goede afspraken moeten worden gemaakt en dat er regelmatig discussie moet worden gevoerd.⁶⁰

Enige steekproefsgewijze nacontrole is volgens een andere respondent wellicht wel een optie. Eerder is wel nagedacht over een 'juridische thermometer' ter toetsing van de rechtmatigheid van de besluiten. Maar dit is er door corona en de wet S&B niet van gekomen.⁶¹ Een ander acht het aantal zaken veel te groot voor een structurele

⁵⁰ Interview A.

⁵¹ Eens in de zes weken. Daarin wordt gedeeld wat wel en niet goed gaat en gekeken waar actie moet worden ondernomen, interview N.

⁵² Interview F.

⁵³ Interview H.

⁵⁴ Interview B.

⁵⁵ Interviews F en H.

⁵⁶ Interviews J en G.

⁵⁷ Interview F.

⁵⁸ Interview H.

⁵⁹ Interviews E en G.

⁶⁰ Interview P.

⁶¹ Interview B.

controle achteraf.⁶² Zeer recent (voorjaar 2023) is echter een (oud) AG die eerder bij de CVv.i. werkte aangezocht ten behoeve van de verdere implementatie van S&B. Per week worden hem vijftien v.i.-beslissingen toegezonden teneinde deze te bezien op verschillende aspecten zoals bijvoorbeeld formulering en consistentie. Dit is een project van enkele maanden.⁶³

In het kader van de beoordeling door de rechter van vorderingen tot uitstel, achterwege laten en herroepen van v.i. kan de duidelijkheid, rechtmatigheid en proportionaliteit van bijzondere voorwaarden een rol spelen. Een systematische toets van de bijzondere voorwaarden levert dat niet op. Er bestond voor de veroordeelde naar de stand van het hier relevante oude recht geen bijzondere rechtsgang ter toetsing van de bijzondere voorwaarden.

Zeer incidenteel wordt een kort geding tegen de Staat aangespannen. Grote behoefte aan een (bijzondere) rechtsgang ter toetsing van de bijzondere voorwaarden kan daaruit niet worden afgeleid.⁶⁴

Een gedreven, gemotiveerde organisatie gericht op hulp

Uit de contacten met de CVv.i. met name tijdens de interviews komt het beeld naar voren dat de CVv.i. een organisatie is waar gedreven, althans gemotiveerde mensen werkzaam zijn. In een mailbericht van een medewerker aan een justitiabele staat dat die medewerker het niet primair als taak ziet om iemand te straffen, maar eerder om te helpen. Ook een AG zegt dat de CVv.i. de insteek heeft dat ze iemand willen helpen en denken dat ze dat ook niet voor niets proberen.⁶⁵ Uit zowel interviews met reclassering, DJI als advocatuur komt naar voren dat de CVv.i. wordt ervaren als een toegankelijke en communicatieve organisatie. Weliswaar is het hier geschetste beeld slechts onderbouwd met incidentele bronnen, maar hetgeen verder uit interviews en anderszins naar voren is gekomen bevat geen contra-indicaties, integendeel. Zie verder ook hetgeen is opgemerkt onder: Afwegingen bij het nemen van de v.i.-beslissing (hoofdstuk 4.1.2).

2.5 Enkele cijfers in verband met v.i. met bijzondere voorwaarden

Zoals eerder opgemerkt is dit onderzoek kwalitatief van aard. De context van de bevindingen van dit onderzoek kan echter worden versterkt door de vermelding van de volgende door de CVv.i. verstrekte en/of uit openbare bronnen beschikbare kwantitatieve gegevens. Opmerkelijk is dat de beschikbare cijfers uit de verschillende bronnen niet steeds op elkaar aansluiten. Nu echter de cijfers hier slechts dienen om enige context te geven wordt bij de verschillen verder niet stilgestaan. Achtereenvolgens worden cijfers weergegeven van (i) de CVv.i., (ii) de website van het OM⁶⁶, (iii) gepubliceerde jaarverslagen van Reclassering Nederland, (iv) het

⁶² Interview L.

⁶³ Interview L.

⁶⁴ Onder het thans geldende nieuwe recht is er de bezwaarprocedure. Een ander rechtsmiddel dan cassatie in het belang der wet staat daartegen niet open.

⁶⁵ Interview K. Vergelijkbaar is ook interview C.

⁶⁶ <https://www.om.nl/organisatie/ressortsparket/centrale-voorziening-voorwaardelijke-invrijheidstelling-cvv.i> (geraadpleegd op 26 juli 2023).

WODC onderzoek 'Toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017-2020, een eerste verkenning'⁶⁷ en (v) het WODC onderzoek 'Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen'⁶⁸.

i. Door de CVv.i. aan de onderzoekers in juli 2022 verstrekte cijfers

| Oude wet | Verwachting 2022 | jan-mei 2022 | 2021 | 2020 |
|----------------------------------|--|---|--|--|
| Instream | 1000 | 518 | 1255 | 1128 |
| Spoed | <10% | 6% (binnen 48 dagen) | 6% (binnen 48 dagen) | 15% |
| Vordering herroeping AV | 160 (waarvan 80% deels of geheel toegewezen, kan door grote aantal niet OH pas later gemeten worden) | 39 (32 lopend) | 98 (66 lopend, 19 toegewezen, 13 afgevoerd) | 116 |
| Vordering herroeping BV | 190 (waarvan >80% deels of geheel toegewezen) | 67 (waarvan 71% deels of geheel toegewezen) (19 lopend) | 209 (waarvan 82% deels of geheel toegewezen) | 192 (43 niet OH. Van overige 86% deels of geheel toegewezen) |
| Vordering u/a | 110 (waarvan >80% deels of geheel toegewezen) | 60 (waarvan 90% deels of geheel toegewezen) (21 lopend) | 171 (waarvan 80% deels of geheel toegewezen) | 180 (27 niet OH. Van overige 83% deels of geheel toegewezen) |
| Vordering verlening | 75 (waarvan 80% deels of geheel toegewezen) | 40 (waarvan 92% deels of geheel toegewezen) (5 lopend) | 91 (waarvan 81% deels of geheel toegewezen) | 79 (10 niet OH. Van overige 88% deels of geheel toegewezen) |
| Totaal lopende v.i.-zaken | 2700 | 2858 (n.b. uitgaande van 3020 zaken op 31-12-2021) | 3020 (n.b. uitgaande van 2643 zaken op 31-12-2020) | 2643 |

ii. De website van het OM

Instream v.i.-zaken

| | |
|-------------|------|
| 2020 | 1128 |
| 2019 | 1097 |
| 2018 | 1154 |
| 2017 | 1043 |
| 2016 | 1085 |

⁶⁷ M.H. Nagtegaal, *Toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017-2020. Een eerste verkenning*, WODC Cahier 2021-25, p. 33-41.

⁶⁸ E.A.E. Fechner en M.H. Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen*, WODC Cahier 2023-1, p. 125-135.

Totaal aantal lopende zaken op 31 december

| | |
|-------------|------|
| 2020 | 2643 |
| 2019 | 2802 |
| 2018 | 2545 |
| 2017 | 2175 |
| 2016 | 2031 |

Vorderingen herroeping v.i. na overtreding bijzondere voorwaarden

| | |
|-------------|-----|
| 2020 | 192 |
| 2019 | 206 |
| 2018 | 167 |
| 2017 | 193 |
| 2016 | 174 |

Vorderingen uitstel/achterwege laten v.i.

| | |
|-------------|-----|
| 2020 | 180 |
| 2019 | 149 |
| 2018 | 135 |
| 2017 | 136 |
| 2016 | 130 |

Vorderingen verlenging van de proeftijd (mogelijk vanaf 2018)

| | |
|-------------|----|
| 2020 | 79 |
| 2019 | 75 |
| 2018 | 73 |

iii. Jaarverslagen van Reclassering Nederland

Aantal opgelegde v.i. toezichten van 2018-2022

| Jaartal | Aantal opgelegde v.i. toezichten |
|---------|----------------------------------|
| 2018 | 487 |
| 2019 | 430 |
| 2020 | 470 |
| 2021 | 1320 |
| 2022 | 440 |

iv. Het WODC onderzoek 'Toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017-2020, een eerste verkenning'

Tabel 8 Instroom en gestarte v.i.-zaken, 2018-2020

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|-----------------------------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| | n | % | n | % | n | % |
| Instroom v.i.-zaken | 1.154 | 100 | 1.097 | 100 | 1.128 | 100 |
| Gestarte v.i.'s | 988 | 85,6 | 932 | 85,0 | 1.013 | 89,8 |
| Vorderingen uitstel v.i. | 93 | 8,1 | 90 | 8,2 | 109 | 9,7 |
| Toegewezen | 25 | 26,9 | 34 | 37,8 | 45 | 41,3 |
| Afgewezen | 13 | 14,0 | 17 | 18,9 | 21 | 19,3 |
| Gedeeltelijk toegewezen | 35 | 37,6 | 35 | 38,9 | 39 | 35,8 |
| Lopend | 19 | 20,4 | 0 | 0,0 | 4 | 3,7 |
| Onbekend | 1 | 1,1 | 4 | 4,4 | 0 | 0,0 |
| Totaal | 92 | 100 | 90 | 100 | 109 | 100 |
| Vorderingen achterwege laten v.i. | 42 | 4,3 | 59 | 6,3 | 70 | 6,9 |
| Toegewezen | 17 | 40,5 | 39 | 66,1 | 40 | 57,1 |
| Afgewezen | 11 | 26,2 | 7 | 11,9 | 10 | 14,3 |
| Gedeeltelijk toegewezen | 7 | 16,7 | 9 | 15,3 | 14 | 20,0 |
| Lopend | 5 | 11,9 | 1 | 1,7 | 2 | 2,9 |
| Onbekend | 2 | 4,8 | 3 | 5,1 | 4 | 5,7 |
| Totaal | 42 | 100 | 59 | 100 | 70 | 100 |

Tabel 9 Gestarte v.i.'s: algemene en/of bijzondere voorwaarden en indicatiestelling toezicht, 2018-2020

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|------------------------------------|------|------|------|------|-------|------|
| | n | % | n | % | n | % |
| Gestarte v.i.'s | 988 | 100 | 932 | 100 | 1.013 | 100 |
| Alleen algemene voorwaarde | 330 | 33,4 | 348 | 37,3 | 362 | 35,7 |
| Algemene en bijzondere voorwaarden | 658 | 66,6 | 584 | 62,7 | 651 | 64,3 |
| Indicatiestelling toezicht | | | | | | |
| Geen indicatie ^a | NG | NG | 348 | 37% | 362 | 36% |
| Indicatie politie | NG | NG | 548 | 59% | 378 | 37% |
| Indicatie 3RO | NG | NG | 538 | 58% | 612 | 60% |

Tabel 10 Aantal en type bijzondere voorwaarden, 2018-2020

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|---|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|
| | n | % ^a | n | % ^a | n | % ^a |
| Contactverbod personen of instellingen | 246 | 36 | 222 | 36 | 237 | 35 |
| Locatieverbod | 224 | 33 | 207 | 34 | 188 | 28 |
| Locatiegebod | 141 | 21 | 106 | 17 | 134 | 20 |
| Meldplicht bij instantie | 628 | 92 | 576 | 94 | 635 | 94 |
| Verbod drugs, alcohol en onderzoeksplicht | 165 | 24 | 125 | 20 | 160 | 24 |
| Opname zorginstelling | 57 | 8 | 55 | 9 | 58 | 9 |
| Behandeling door deskundige of zorginstelling | 314 | 46 | 314 | 51 | 372 | 55 |
| Begeleid wonen of maatschappelijke opvang | 190 | 28 | 176 | 29 | 230 | 34 |
| Gedragsinterventie | 88 | 13 | 81 | 13 | 101 | 15 |
| Andere voorwaarden | 625 | 92 | 571 | 93 | 634 | 94 |
| Totaal personen met voorwaarden zorg | 411 | 60 | 391 | 64 | 428 | 64 |
| Totaal voorwaarden zorg | 649 | 24^b | 626 | 26^b | 761 | 28^b |
| Totaal voorwaarden | 2.678 | | 2.433 | | 2.749 | |
| Totaal personen | 682 | | 611 | | 674 | |

^a Aandeel van het totaalaantal personen met bijzondere voorwaarden in genoemde periode.

^b Aandeel van het totaalaantal bijzondere voorwaarden in genoemde periode.

Verder houdt dit WODC onderzoek nog in:

“Het gemiddelde aantal voorwaarden per persoon is met 3,93 (SD=1,88) in 2018 bijna gelijk aan dat van 3,98 (SD=1,76) voorwaarden in 2019, maar in 2020 is een stijging te zien naar gemiddeld 5,08 (SD=1,78) voorwaarden per persoon. In eerdere jaren is eveneens een stijgende lijn in het aantal opgelegde bijzondere voorwaarden gevonden: van gemiddeld 2,6 in 2013 tot 3,7 in 2017 (DJI, 2018). Deze stijgende lijn is in de eerste drie jaar van de Wlt voortgezet en komt overeen met de verwachting van de wetgever (Nagtegaal, 2020b). (...) Uit tabel 10 is verder af te leiden dat het totaal aantal bijzondere voorwaarden met zorg in 2020 is gestegen ten opzichte van 2018 en 2019 (van 649 naar 761). Het aandeel bijzondere voorwaarden met zorg is eveneens toegenomen: van 60% in 2018 naar 64% in 2020. De vergelijking met eerdere jaren vindt in een volgend monitrorrapport plaats. Vanuit de beleidstheorie is bekend dat de wetgever verwachtte dat er met de Wlt meer bijzondere voorwaarden over zorg zouden worden opgelegd, omdat er met de verlenging van de proeftijd meer tijd zou zijn om aan gedragsverandering te werken (Nagtegaal, 2020b). Uit de cijfers blijkt dat deze verwachting is uitgekomen.”

v. *Het WODC onderzoek ‘Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen’*

Tabel 5.9 Aantal gebiedsverboden en gebiedsgeboden bij personen met v.i., 2016-2020

| Voorwaarde | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | Totaal | |
|---|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|--------------|-------------|
| | n | % | n | % | n | % | n | % | n | % | n | % |
| Gebiedsverbod | 98 | 14,6 | 119 | 17,4 | 133 | 19,5 | 144 | 23,6 | 118 | 17,5 | 612 | 18,4 |
| Gebiedsgebod | 55 | 8,2 | 51 | 7,5 | 50 | 7,3 | 43 | 7,0 | 64 | 9,5 | 263 | 7,9 |
| Gebiedsgebod en gebiedsverbod | 96 | 14,3 | 83 | 12,2 | 91 | 13,3 | 63 | 10,3 | 70 | 10,4 | 403 | 12,1 |
| Subtotaal | 249 | 37,1 | 253 | 37,1 | 274 | 40,2 | 250 | 40,9 | 252 | 37,4 | 1.278 | 38,5 |
| Geen van beide | 423 | 62,9 | 429 | 62,9 | 408 | 59,8 | 361 | 59,1 | 422 | 62,6 | 2.043 | 61,5 |
| Totaal v.i.-zaken met bijzondere voorwaarden | 672 | | 682 | | 682 | | 611 | | 674 | | 3.321 | 100 |

Voorts houdt dit WODC onderzoek nog in dat naar aanleiding van nader onderzoek naar 25 v.i. verleningen met gebiedsverbod en/of -gebod de volgende gegevens zijn verkregen:

“Bij de meeste v.i. gestelden zijn wijzigingen in de gebiedsverboden en/of -geboden geconstateerd: 18 van de 25 v.i. gestelden heeft één of meer wijzigingen. Bij 14 van hen vindt tevens een tweede wijziging plaats en bij 7 van hen nog een derde wijziging, zodat er in totaal 39 wijzigingen zijn ten aanzien van de 18 v.i. gestelden. Vijftien keer wordt het gebiedsverbod dan wel -gebod opgeheven. De eerste wijziging vindt na gemiddeld 275 dagen plaats

(SD=181), de tweede wijziging na gemiddeld 463 dagen (SD=293) en de derde wijziging na gemiddeld 638 dagen (SD=341). De reden achter de wijzigingen is bij 23 van de 39 wijzigingen niet duidelijk (zie tabel 5.16). Achter 12 van de wijzigingen zit de constatering dat de betrokkene zich al langere tijd aan de opgelegde gebiedsverboden of -geboden houdt en dat deze niet langer nodig worden geacht. De laatste 4 wijzigingen vinden plaats omdat het uit praktische redenen niet handig is het gebiedsverbod te handhaven, bijvoorbeeld omdat betrokkene vanwege werk via een bepaalde snelweg moet reizen die zich in het verboden gebied bevindt.”

3 Het normatief kader van de bijzondere voorwaarden

3.1 Inleiding

Er bestaat een grote variatie in bijzondere voorwaarden. Er zijn er die in de kern een beperking van de vrijheid van doen en laten inhouden (zoals een contactverbod) of zelfs de fysieke vrijheid beperken (locatiegebod, meldplicht of klinische opname), er zijn er ook die zich primair richten op verandering van gedrag door cursus of therapie (gedragsinterventie, ambulante behandeling).⁶⁹ Ook zijn er de zeer frequent toegepaste voorwaarden die medewerking van de v.i.-gestelde verlangen door het tonen van een open houding ten opzichte van het reclasseringstoezicht of door het geven openheid over financiën ('andere voorwaarde het gedrag betreffende'). Een voorwaarde kan een gemengd karakter hebben. Te denken valt aan vormen van begeleid wonen waarin een leerelement en een element van controle zitten of in ieder geval kunnen zitten. Een (aanzienlijke) variatie kan er voorts zijn in de intensiteit en de geldingsduur van een bijzondere voorwaarde. De bijzondere voorwaarden zijn niet bedoeld als bestraffing, maar zijn gericht op een gecontroleerde terugkeer in de samenleving met verlaging van het recidiverisico.

De variatie van de bijzondere voorwaarden in karakter, intensiteit en geldingsduur roept de vraag naar de grenzen van de voorwaarden op. Om zicht op de begrenzing te krijgen worden hier twee centrale onderzoeksvragen nader ingevuld aan de hand van wet en rechtspraak. Daarbij komen ook de (internationale) grondrechten en rechtsbeginselen aan bod. Zo wordt het normatief kader ontwikkeld waaraan de feitelijke bevindingen van dit onderzoek die in de hoofdstukken 4 en 5 worden gepresenteerd kunnen worden getoetst en waarvan kan worden vastgesteld of dat normatieve kader ook de leidraad vormt voor de CVv.i. Het hier te schetsen normatief kader is daarmee dienstig voor de beantwoording van twee van de drie in hoofdstuk 1.2 uit de brief van 6 oktober 2021 geciteerde vragen:

- “1. Wordt er een normatief kader bij het al dan niet stellen van bijzondere voorwaarden gehanteerd en zo ja welk? (...)
3. Zijn de gestelde bijzondere voorwaarden (a) voldoende duidelijk; (b) toelaatbaar op grond van de wettelijke bepalingen en de rechtspraak; (c) proportioneel en in het belang van de veilige terugkeer (functioneel).”

Het kader kan dus een begrenzing vormen van de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden te stellen.⁷⁰ De onderverdeling van vraag 3 (a) t/m (c) wordt hierna bij de beschrijving van het kader gevolgd en de drie onderdelen worden korthedshalve verder ook wel aangeduid met de termen 'bepaaldheid', 'legitimiteit' en 'proportionaliteit'. De grenzen tussen de categorieën (a) t/m (c) zijn overigens nogal betrekkelijk. De bepaaldheid (a) kan, zoals nog wordt toegelicht, vallen onder (b) en de proportionaliteit ligt mede besloten in (b).

⁶⁹ *Kamerstukken II*, 2005/6, 30513, nr. 3, p. 9.

⁷⁰ Vgl. de overzichtelijke annotatie van N. Jörg onder HR 7 juli 2020, ECLI:NL:HR:2020:1215, *NJ* 2020/410. Zie ook in het kader van het voorwaardelijk sepot: J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot*, normering, praktijk, evaluatie, Den Haag: Boomjuridisch 2019, p. 44-77.

Een gestelde bijzondere voorwaarde dient een wettelijke grondslag te hebben. Dat betekent dat het stellen van een bijzondere voorwaarde zijn basis en begrenzing dient te vinden in een van de in de wet geregelde varianten van de in hoofdstuk 2.3.3 geciteerde bijzondere voorwaarden. Het OM (de CVv.i.) is bij het stellen van de bijzondere voorwaarden dus relatief vrij, maar tegelijk begrensd door deze wettelijke regeling.⁷¹ De voorwaardelijke invrijheidstelling geschiedt onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit.

Bij het schetsen van het normatief kader moet worden vooropgesteld dat het Nederlands strafrecht verschillende voorwaardelijke modaliteiten kent, met ieder een eigen wettelijk kader (te denken valt aan v.i., (deels) voorwaardelijke veroordeling (v.v.), voorwaardelijke ISD, tbs met voorwaarden of voorwaardelijke beëindiging van tbs). Deze wettelijke regelingen kennen een aantal doorgaans niet vanuit de (aard van de) modaliteit zelf te verklaren verschillen.⁷² Voor de begrenzingen die aan de bijzondere voorwaarden bij v.i. zijn gesteld, zal in hoofdzaak worden aangesloten bij de rechtspraak over de bijzondere voorwaarden die in het kader van de voorwaardelijke veroordeling op grond van art. 14c lid 2 Sr worden gesteld. Reden voor de toepassing van het door rechtspraak ontwikkelde normatieve kader van de v.v. is dat de modaliteiten weliswaar verschillen van karakter (de v.v. is als sanctionering meer gericht op bestraffing en de v.i. meer op risico's bij de terugkeer in de samenleving), maar dat zowel v.v. als v.i. een alternatief is voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf en gericht is op het voorkomen van recidive.⁷³

De wetsgeschiedenis biedt ook aanleiding voor 'analoge' toepassing van het kader van de v.v. De wetgever heeft wat de formulering van de bijzondere voorwaarden bij de v.i. betreft uitdrukkelijk aansluiting gezocht bij de aan de v.v. verbonden voorwaarden. Ook is, naar voorbeeld van de regeling van de v.v., in art. 15a lid 4 (oud) Sr opgenomen dat de bijzondere voorwaarden niet de vrijheid van de veroordeelde

⁷¹ Zo kon niet door de beugel de bijzondere voorwaarde dat de veroordeelde binnen twaalf uur na zijn invrijheidstelling Nederland diende te verlaten en daarin binnen de proeftijd niet terug zou keren, omdat deze niet valt aan te merken als strekkende ter bevordering van een goed levensgedrag van de veroordeelde noch te betreffen een gedraging waartoe de veroordeelde uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht en dus niet is een voorwaarde betreffende het gedrag van de veroordeelde, zie HR 26 november 1968, ECLI:NL:HR:1968:AB6079, *NJ* 1970/123 m.nt. Enschedé (en hierna onder 3.3.4). Zie ook HR 6 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7918, *NJ* 2008/33, m.nt. Reijntjes, waarin het verblijfgebod door de duur en mate van vrijheidsbeperking niet als voorwaarde die een gedraging betreft waartoe de verdachte uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden zou kunnen worden geacht kon worden aangemerkt. Ook de voorwaarde dat de veroordeelde zich zou onderwerpen aan een rijproef vanwege de ANWB kan hieronder niet worden geschaard, zie HR 25 juni 1963, ECLI:NL:HR:1963:46, *NJ* 1964/311, m.nt. Pompe.

⁷² Zie nader P.C. Vegter, 'Voorwaardelijke sancties' in: *Gehoord de procureur-generaal. Fokkens bundel*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 311-318.

⁷³ Zie in dit verband ook F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde*, Deventer: Gouda Quint 1996, p. 196-197. Vgl. ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3: "De bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling staan in het teken van de begeleide terugkeer in de samenleving. Doelen zijn daarbij de beveiliging van de samenleving en het voorkomen van recidive. Bij de voorwaardelijke veroordeling gelden deze doelen ook, maar staan de bijzondere voorwaarden meer in het teken van een vorm van bestraffing die een alternatief is voor een gevangenisstraf"

zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid mogen beperken.⁷⁴ De wetgever verwachtte dat de bijzondere voorwaarden die in het kader van v.i. konden worden toegepast, vergelijkbaar zouden zijn met die welke in het kader van v.v. werden gesteld.⁷⁵ Verder heeft de wetgever bij de uitbreiding van de wettelijke opsomming van bijzondere voorwaarden in 2012 er uitdrukkelijk op gewezen dat de lijst met bijzondere voorwaarden bij de v.i. grotendeels overeenkomt met die in het kader van de v.v.⁷⁶ Om deze redenen zal ook de jurisprudentie van de Hoge Raad over de gedragsvoorwaarden van art. 14c lid 2 Sr – voor zover het gaat om voorwaarden die bij beide modaliteiten mogen worden gesteld – worden gebruikt om de aan de v.i. te stellen voorwaarden te omkaderen.

Verder kan worden geput uit de parlementaire behandeling van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel van art. 38ab (oud) Sr.⁷⁷ De wetgever heeft in de bespreking van de wettelijke regeling van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. op onderdelen uitdrukkelijk erin voorzien dat de 'lijst van voorwaarden (nog) meer in lijn wordt gebracht met de lijst zoals die in de regeling van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel is opgenomen.'⁷⁸

In dit verband is van belang dat de bijzondere voorwaarden na overleg met de veroordeelde worden vastgesteld en dat uitgangspunt is dat de veroordeelde zich bereid verklaart de voorwaarden na te leven. Deze instemming is geen formeel vereiste⁷⁹, maar vormt zoals hierna zal blijken een wezenlijke factor in de afweging. Deze consensuele trek van de v.i. kan van belang zijn voor de vraag of het gedragsvoorschrift rechtmatig is.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2005/6, 30513, nr. 3, p. 22. Zie ook *Kamerstukken I*, 2006/7, 30513, nr. C, p. 9. De betreffende voorwaarde is sinds 1 april 2012 niet meer in de wet opgenomen, omdat deze wettelijke regeling in het licht van de huidige bescherming van grondrechten geen toegevoegde waarde meer heeft (*Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3). Hoewel uit de wet verwijderd, geldt het beperkingsverbod dus nog steeds.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2006/7, 30513, nr. 6, p. 21.

⁷⁶ Daarbij merkte de wetgever op dat het eigen karakter van de v.i. maakt dat deze opsomming niet geheel overeenkomt met de lijst van bijzondere voorwaarden in de regeling van de v.v., omdat bij de v.v. de voorwaarden meer in het teken staan van alternatieve bestraffing. Zo zijn bijzondere voorwaarden als vergoeding of herstel van schade of storting van een bedrag in het schadefonds minder geschikt als voorwaarden bij v.i. en daarom toen niet opgenomen in de lijst met mogelijke bijzondere voorwaarden. Dit neemt volgens de wetgever echter niet weg dat deze in bijzondere gevallen wel kunnen worden gesteld onder de noemer van 'andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende'. Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3, p. 14. Vgl. in dit verband ook F.W. Bleichrodt, *a.w.*, p. 69, 198 en 290. De wet S&B heeft overigens alsnog schadevergoeding of het treffen van een regeling daartoe als bijzondere voorwaarden toegevoegd.

⁷⁷ Zie thans art. 38z Sr en art. 6:6:23a e.v. Sv.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, nr. 7, p. 14.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30513, nr. 6, p. 6, *Kamerstukken I*, 2006/07, 30513, nr. C, p. 10 en *Handelingen II* 2015/16, 34086, nr. 34, p. 32. Zie ook in het kader van de voorwaardelijke veroordeling HR 14 juni 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT4118: "De klacht steunt op de opvatting dat het Nederlandse recht geen basis biedt voor een beslissing strekkende tot het ondergaan van een therapeutische behandeling als de rechter niet is gebleken dat de verdachte daartoe bereid is. Deze opvatting vindt evenwel in haar algemeenheid geen steun in het recht." Bereidverklaring tot naleving van de voorwaarde is alleen een wettelijk vereiste bij tbs met voorwaarden (art. 38 lid 5 Sr).

'Bepaaldheid', 'legitimiteit' en 'proportionaliteit' zijn niet steeds scherp te scheiden. Ze kunnen met elkaar samenhangen of in elkaar vervloeien. Zo zal een te ruim opgezette bijzondere voorwaarde daardoor ook een ontoelaatbare inbreuk kunnen opleveren op het recht op privéleven als gewaarborgd in art. 8 EVRM. In dezelfde zin kan een te vaag of wettelijk niet voorzien voorschrift niet voldoen aan het rechtszekerheidsbeginsel. Door het ontbreken van de scherpe scheiding is enige overlap in de verdere bespreking onvermijdelijk.

3.2 Voldoende duidelijk (bepaaldheidsgebod)

De wetgever heeft het belang van een duidelijke omschrijving van de voorwaarde benadrukt.⁸⁰ De bijzondere voorwaarde dient voldoende duidelijk en precies te zijn geformuleerd. Zo mag de voorwaarde niet te ruim worden opgetuigd.⁸¹ Het vereiste van duidelijkheid kent verschillende aspecten: duidelijk in de zin dat de formulering van de voorwaarde past binnen de wettelijke bewoordingen, duidelijk in de zin dat de veroordeelde weet wat er van hem verwacht wordt en hij zijn gedrag erop kan afstemmen. Kortheidshalve wordt hier gesproken in termen van 'passend', 'kenbaar' en 'uitvoerbaar'. De woorden zijn tussen aanhalingstekens gezet om de beklemtonen dat ze gebruikt worden in de aangegeven beperkte betekenis.

Het bepaaldheidsgebod kent, voor zover het betreft het aspect 'passend', overlap met het vereiste van legitimiteit. Zo is het contactverbod in het kader van v.i. wettelijk omschreven als een verbod om contact te *leggen of te laten leggen* met *bepaalde* personen of instellingen. Taalkundig kan *leggen of laten leggen evenals bepaalde* gelezen worden als een beperking bij de formulering van de concrete voorwaarde. Niet elke vorm van contact wordt er zonder meer mee verboden en de concreet gestelde voorwaarde moet de personen ten behoeve van wie het verbod wordt gesteld individualiseerbaar noemen. Een contactverbod met 'relaties' van met naam genoemde personen is niet een voldoende precies geformuleerd gedragsvoorschrift.⁸² Bij het locatieverbod is de vraag of *bevinden* (sinds 1 juli 2021: bevinden en vestigen) iets anders is dan *zich ophouden*.⁸³ Wat is *melden*? Bestaat een meldplicht uit meer dan alleen een melding van aanwezigheid doen op het tevoren bepaalde tijdstip? Melden omvat volgens de landelijke klachtencommissie van de reclassering ten minste tevens basaal inzicht verschaffen in leef-, woon- en werksituatie.⁸⁴ De rechter in kort geding volgt een zelfde lijn.⁸⁵

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3, p. 3 en 6-7 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32319, nr. 7, p. 14-15. Vgl. HR 24 januari 2023, ECLI:NL:HR:2023:70, *NJ* 2023/90, m.nt. Vellinga.

⁸¹ Zo was onvoldoende precies omschreven de voorwaarde dat de veroordeelde "meewerkt aan het convenant tussen reclassering en politie, dat onder meer inhoudt dat hij door de wijkagent bezocht kan worden in zijn huis of omgeving", HR 6 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:498.

⁸² HR 19 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2392. Zie ook HR 24 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:667, *NJ* 2018/311 m.nt. Kooijmans.

⁸³ Zie art. 38v lid 2 sub a Sr dat het locatieverbod omschrijft als een verbod 'zich op te houden' in een bepaald gebied. De wetgever dient onverklaarbare verschillen te vermijden.

⁸⁴ Beslissing van 2 december 2021, gepubliceerd in het Jaarverslag over 2021 van de klachtencommissie onder nr. 15.

⁸⁵ Rechtbank Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:5564. Zie ook rechtbank Amsterdam 6 februari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:634 (afwijzing vordering tot herroeping van zijn v.i.). Zie ook P.C. Vegter, 'Normering van reclasseringstoezicht?', *Sancties* 2022/89.

Een drugs- en/of alcoholverbod kon en kan (voor nu: art. 6:2:11, derde lid onder e, Sv) vergezeld gaan van de verplichting ten behoeve van de naleving van dat verbod mee te werken aan bloed- of urineonderzoek. Kan ander onderzoek eveneens? In de parlementaire geschiedenis werd verondersteld dat een blaastest kan worden ingezet als controlemiddel.⁸⁶ Dat is begrijpelijk vanuit het perspectief dat de blaastest een beperktere inbreuk vormt op de lichamelijke integriteit dan de twee in de wet genoemde onderzoeken. Voor zover andere controlemiddelen worden ingezet is gelet daarop ten minste vereist de duidelijkheid dat in de voorwaarde tot uitdrukking komt om welk onderzoek het gaat, zodat kan worden getoetst of het inderdaad om een beperktere inbreuk gaat.

De volgende voorbeelden kunnen onder meer een ander aspect van het bepaaldheidsgebod, te weten de *kenbaarheid*, illustreren. In het kader van de algemene gedragsvoorwaarde wordt als bijzondere voorwaarde gesteld dat de verdachte zich optimaal zal inspannen voor het vinden en behouden van een dagbesteding. Een cassatieberoep met een klacht daartegen wordt met toepassing van art. 81 RO afgedaan. Daaruit mag worden afgeleid dat die voorwaarde niet te onduidelijk of te onbepaald is.⁸⁷ Een ander voorbeeld biedt het geval waarin de veroordeelde de bijzondere voorwaarde was gesteld dat hij zich gedurende de proeftijd van twee jaren niet uit mocht laten over zijn ex-partner en zijn kinderen, behalve ten behoeve van gerechtelijke procedures en in gesprekken met de betrokken jeugdzorginstanties, mits hij zich zakelijk en correct uitliet. Dit voorschrift kon, gelet op de duur en mate waarin de vrijheid van de veroordeelde werd beperkt, niet worden aangemerkt als gedragsvoorwaarde. De Hoge Raad nam daarbij mede in aanmerking dat de voorwaarde niet voldoende precies is geformuleerd, 'waardoor zij ook in de weg staat aan uitingen door de verdachte die in het licht van genoemde maatstaven niet ontoelaatbaar moeten worden geacht, waaronder uitingen over zijn ex-partner en zijn kinderen in persoonlijke of medische kring'.⁸⁸

Voor de bijzondere voorwaarde waarbij controle op gegevensdragers mogelijk wordt gemaakt, met name bij kinderpornozaken, heeft Hoge Raad de deur niet gesloten. Uit de voorwaarde moet blijken op welke wijze de controles van de gegevensdragers mogen worden uitgevoerd en welke functionarissen daarbij betrokken mogen zijn.⁸⁹ De verdachte moet globaal weten wat hem te wachten staat. Daarbij geldt bovendien dat het stellen van de voorwaarde geen verkapt dwangmiddel mag inhouden.

Een zekere relativering van onbepaaldheid en met name de kenbaarheid is gelegen in de concrete omstandigheden van het geval, waaronder het begane strafbare

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2006/07, 30513, nr. 6, p. 6. In de parlementaire bespreking van art. 38ab (oud) Sr werd dan weer enkel bloed- en urineonderzoek genoemd (hoewel daarbij ook is opgemerkt dat de proportionaliteit in acht moet worden genomen), zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 6, p. 40 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 29-30.

⁸⁷ HR 19 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:387 (afgedaan met art. 81 lid 1 RO).

⁸⁸ HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1400.

⁸⁹ HR 7 juli 2020, ECLI:NL:HR:2020:1215, *NJ* 2020/410 m.nt. Jörg en HR 15 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:338. Zie ook bijvoorbeeld HR 23 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:302 ("niet een voldoende precies gedragsvoorschrift").

feit. Dergelijke omstandigheden kunnen meebrengen dat de veroordeelde geacht kan worden te weten wat er (niet) van hem of haar wordt verwacht. Zo was de bijzondere voorwaarde dat de verdachte zich onthoudt van het verrichten of het doen van handelingen op het gebied van de individuele gezondheidszorg niet te ruim, mede omdat de verdachte werd veroordeeld voor oplichting door zich voor te doen als gediplomeerd arts en diagnoses van borstkanker te stellen en tegen betaling behandelingen aan te raden.⁹⁰

Het laatste aspect van de bepaaldheid betreft de *uitvoerbaarheid*. De rechtspraak daarover betreft de algemene gedragsvoorwaarde. De naleving van de bijzondere voorwaarde moet in de macht van de veroordeelde liggen.⁹¹ Een voorwaarde die 'niet onder alle omstandigheden afhankelijk is van het gedrag van de veroordeelde' is ontoelaatbaar.⁹² De voorwaarde dat gedurende de proeftijd geen minderjarige meisjes in de manege van de veroordeelde mogen zijn, is niet onder alle omstandigheden afhankelijk van het gedrag van de veroordeelde.⁹³ De veroordeelde wordt in zo'n geval geconfronteerd met de vrijwel onmogelijke vraag op welke wijze hij de voorwaarde kan nakomen. Behalve onder het bepaaldheidsgebod kan deze voorwaarde tevens worden geschaard onder legitimiteit. Het spreekt voor zich dat een voorwaarde die feitelijk onmogelijk kan worden nageleefd niet mag worden gesteld.

3.3 Legitimiteit

Bij het vereiste van legitimiteit komen hier aan de orde: de algemene gedragsvoorwaarde, de beslissingsbevoegdheid tijdens de proeftijd, de kortdurende klinische opname, de beperkingen uit het systeem van de wet en vervolgens uit (internationale)grondrechten en algemene beginselen, de betekenis van de bereidheid van de veroordeelde, de basisregels bij voorwaarden voor medisch handelen, de controle op de naleving van bijzondere voorwaarden als bijzondere voorwaarde, elektronisch toezicht en de relatie tussen de bijzondere voorwaarde en het delict.

3.3.1 Algemene gedragsvoorwaarde

Vanuit het perspectief van legitimiteit roept de in volgorde als laatste in de wet opgenomen bijzondere voorwaarde die enigszins verwarrend, doch algemeen wordt aangeduid als algemene gedragsvoorwaarde de meeste vragen op. De wetgever laat als bijzondere voorwaarde toe: "andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan deze gedurende de proeftijd heeft te voldoen."

⁹⁰ HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:652. Zie ook HR 1 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3429.

⁹¹ Zie ook FW. Bleichrodt, *a.w.*, p. 86.

⁹² HR 12 oktober 2021, ECLI:NL:HR:2021:1502, waarin de bijzondere voorwaarde was gesteld dat de veroordeelde ervoor zorgt dat wanneer hij in een ruimte is met minderjarigen, hierbij altijd toezicht is van een volwassene die kennis draagt van de veroordeling. Deze zinsnede is recenter herhaald in HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807, *NJ* 2022/250, m.nt. Ten Voorde.

⁹³ HR 6 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2981.

In de parlementaire behandeling wordt deze algemene gedragsvoorwaarde een ‘vangnet’ genoemd.⁹⁴ Als algemene gedragsvoorwaarde kunnen naar uitleg van de Hoge Raad worden aangemerkt voorwaarden die strekken ter bevordering van goed levensgedrag van de veroordeelde of die een gedraging betreffen waartoe hij of zij uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht.⁹⁵ Onder ‘voorwaarden die strekken ter bevordering van goed levensgedrag van de veroordeelde’ moeten worden verstaan voorwaarden die strekken tot het voorkomen van strafbaar gedrag van de veroordeelde. Bij ‘voorwaarden die een gedraging betreffen waartoe hij of zij uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht’ gaat het om voorwaarden die een gedraging van de veroordeelde betreffen waartoe hij naar aanleiding van het bewezenverklarde feit uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden is, bijvoorbeeld jegens slachtoffers van het bewezenverklarde feit.⁹⁶ Gezien het karakter van de v.i. (gericht op begeleide terugkeer in de samenleving) ligt het voor de hand dat voor deze laatste categorie een meer bescheiden rol is weggelegd, hoewel ook contact- en locatieverboden hieronder kunnen worden geschaard.⁹⁷

3.3.2 Beslissingen van de reclassering gedurende de proeftijd

Zoals naar voren kwam, is de bevoegdheid om bijzondere voorwaarden te stellen door de wet aan het OM toebedeeld. Het OM is tevens belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden⁹⁸ en kan aan een reclasseringsinstelling opdracht geven toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden en/of de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden.⁹⁹ De praktijk wijst uit dat die opdracht wordt verstrekt bij het stellen van bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. Daarmee berust de uitvoering van het toezicht vooral bij de reclassering.

Bijzondere voorwaarden worden niet zelden zo geformuleerd dat gedurende de proeftijd nadere beslissingen noodzakelijk zijn. Nadere beslissingen kunnen eveneens noodzakelijk zijn indien de bijzondere voorwaarde juist restrictief (de veroordeelde sterk beperkend) is geformuleerd en in de proeftijd de vraag opkomt of een beperkte uitzondering mogelijk is. De wettelijke en meest koninklijke weg is dat het OM besluit tot wijziging of opheffing van de voorwaarden.

⁹⁴ Zie in het kader van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel, *Kamerstukken II* 2013/14, 33816, nr. 3, p. 32.

⁹⁵ Zie specifiek voor de v.i. HR 26 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:105. Zo kan de voorwaarde dat “de veroordeelde wordt aangemeld bij het zedenconvenant” niet worden aangemerkt als een voorwaarde die het gedrag van de veroordeelde betreft, HR 6 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:498.

⁹⁶ Zie HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807, *NJ* 2022/250, m.nt. Ten Voorde. Een voorbeeld biedt de bijzondere voorwaarde dat een gestolen hond aan de eigenaresse wordt teruggegeven, HR 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1308.

⁹⁷ F.W. Bleichrodt, *a.w.*, p. 290.

⁹⁸ Tot 1 januari 2020 op grond van art. 15b, eerste lid (oud), Sr en daarna op grond van art. 6:3:14, eerste lid onder a sub 5, Sv.

⁹⁹ Tot 1 januari 2020 op grond van art. 15b, tweede lid eerste volzin, (oud) Sr (‘en begeleiden’) en daarna op grond van art. 6:3:14, tweede lid tweede volzin Sv (‘of begeleiden’).

De in hoofdstuk 5 beschreven praktijk leert dat veel beslissingen gedurende de proeftijd worden genomen door de reclassering. Dat gebeurt niet alleen indien de formulering van de bijzondere voorwaarde daarin al voorziet door een beslissing aan de reclassering te laten, maar ook als dat niet het geval is. Te denken valt aan het wegens omstandigheden incidenteel voorzien in een uitzondering op een locatiegebod of een verbod om Nederland te verlaten, maar ook aan meer ingrijpende beslissingen inzake de uitvoering van klinische opname en begeleid wonen.

Een expliciete wettelijke grondslag om beslissingen ter uitvoering, wijziging of opheffing van bijzondere voorwaarden over te laten aan de reclassering ontbreekt. Het aan de reclassering opgedragen toezicht impliceert niet zonder meer een bevoegdheid tot beslissing of een mandaat daartoe. Ook een algemene maatstaf welke beslissingen nu wel of niet kunnen worden genomen door de reclassering ontbreekt.

Het recht kent echter wel een enkel aanknopingspunt. De beslissing of een veroordeelde moet worden opgenomen in een zorginstelling (klinische opname), kan niet in handen van de reclassering worden gelegd. Het OM kan die bevoegdheid dus niet opnemen in de formulering van de bijzondere voorwaarde. Een grens ligt daarmee bij de vrijheidsontneming, waarvoor een beslissing van de reclassering ontoereikend is. Een dergelijke voorwaarde is ontoelaatbaar, omdat de beslissing of zich de noodzaak voordoet van opname van de veroordeelde in een zorginstelling en voor welke duur, is voorbehouden aan de rechter.¹⁰⁰ Hierbij is van belang dat klinische behandeling onder omstandigheden kan worden aangemerkt als vrijheidsbeneming als bedoeld in art. 5 EVRM, waarover slechts de rechterlijke macht mag beslissen.¹⁰¹ Wel kan de bijzondere voorwaarde inhouden dat de beslissing tot *verkorting* van de duur van de opname in een klinisch forensische instelling geschiedt door de behandelaars in overleg met de reclassering.¹⁰²

Bij het stellen van andere bijzondere voorwaarden kan een min of meer vergelijkbare situatie ontstaan. Het combineren van een locatiegebod met elektronische monitoring kan afhankelijk van de invulling van dat gebod vrijheidsontneming opleveren, althans de bewegingsvrijheid in te aanzienlijke mate beperken en daarmee in strijd komen met de nader te bespreken (internationale) grondrechten en algemene rechtsbeginselen.

¹⁰⁰ HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ0262, HR 15 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2593, HR 19 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:946 en HR 12 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1027.

¹⁰¹ Zie nader J. Bijlsma, *a.w.*, p. 61-70. Zie ook de vordering tot cassatie in het belang der wet ECLI:NL:PHR:2021:194, voorafgaand aan HR 15 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:850. Vrijheidsontneming door het openbaar ministerie is in het licht van art. 5 EVRM ook niet volledig probleemloos. De mogelijkheid om een vrijheid ontnemende bijzondere voorwaarde (in kort geding) voor te leggen aan de civiele rechter wordt wel gezien als een adequate voorziening al bedoeld in art. 5, vierde lid, EVRM.

¹⁰² HR 12 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5449.

3.3.3 Kortdurende klinische opname

Een bijzonderheid is hiernog de kortdurende klinische opname voor crisisbehandeling, detoxificatie, stabilisatie, observatie of diagnostiek (de ‘crisisopname’ of ‘kortdurende klinische opname’). De vraag naar de toelaatbaarheid daarvan rijst als de veroordeelde, *als onderdeel van een ambulante behandeling*, indien dat noodzakelijk wordt geacht, tijdelijk klinisch wordt opgenomen ten behoeve van diagnostiek of crisis.¹⁰³ In het verlengde daarvan ligt de vraag wie bevoegd is tot het nemen deze beslissing. De jurisprudentie van de Hoge Raad over de klinische opname als bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke veroordeling is moeilijk anders uit te leggen dan dat deze beslissing in ieder geval niet bij de reclassering kan worden belegd.¹⁰⁴ In het kader van tbs met voorwaarden voorziet art. 6:6:10a Sv er uitdrukkelijk in dat de rechter-commissaris op vordering van het OM een bevel geeft tot tijdelijke klinische opname voor maximaal zeven weken in een door de rechter aangewezen instelling. De Hoge Raad oordeelde recent dat een bijzondere voorwaarde die aan de tbs met voorwaarde wordt verbonden waarbij de beslissing tot een dergelijke kortdurende klinische opname in handen van de reclassering en/of de voor indicatie verantwoordelijke instantie wordt gelegd, onvereenigbaar is met art. 38a Sr. In deze bepaling staat kort gezegd dat een voorwaarde kan inhouden dat de persoon zich laat opnemen in een *door de rechter aangewezen* inrichting. Daarbij overweegt de Hoge Raad dat zo’n kortdurende klinische opname zonder een rechterlijke toetsing slechts mogelijk is als de verdachte daarmee instemt op

¹⁰³ Zie de conclusie ECLI:NL:PHR:2022:525 voorafgaand aan HR 12 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1027. De Hoge Raad lijkt in het kader van de voorwaardelijke veroordeling in deze voorwaarde op zichzelf geen problemen te zien. In de zaak die hieraan ten grondslag lag was de veroordeelde als bijzondere voorwaarde gesteld dat de reclassering – indien daartoe aanleiding was – een indicatiestelling kon aanvragen voor een crisisopname en dat indien de voor indicatie verantwoordelijke instantie dit indiceerde, de veroordeelde zich liet opnemen voor zolang als de reclassering nodig vond. De Hoge Raad oordeelt dat voor zover de beslissing of de veroordeelde zich onder klinische behandeling moet stellen, in handen legt van de reclassering, de voor indicatie verantwoordelijke instantie en/of de justitiële instantie die verantwoordelijk is voor plaatsing, onvereenigbaar is met art. 14c lid 2 Sr.

¹⁰⁴ Een analyse van de gepubliceerde feitenrechtspraak (64 uitspraken, tot aan februari 2023) sinds het arrest van de Hoge Raad van 12 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1027 toont aan dat de feitenrechter worstelt met deze voorwaarde, die (nog steeds) dikwijls door de reclassering lijkt te worden geadviseerd. Hierbij zijn alle typen zaken bekeken, zoals v.v., voorwaardelijke ISD en tbs met voorwaarden. Grofweg zijn vier varianten te ontdekken: 1. Kortdurende klinische opname als mogelijk onderdeel van ambulante behandeling wordt nog steeds in handen gelegd van de reclassering dan wel de voor indicatie verantwoordelijke instantie (zie bijvoorbeeld Rechtbank Amsterdam 26 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5050), 2. De voorwaarde wordt, hoewel geadviseerd, geheel niet opgenomen (rechtbank Noord-Holland 15 december 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:11187), 3. De voorwaarde wordt zo geformuleerd dat ‘als de voor indicatie verantwoordelijke instantie een kortdurende klinische opname indiceert, een vordering of een verzoek tot wijziging van de bijzondere voorwaarden kan worden gedaan’ (rechtbank Midden-Nederland 2 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3131) en 4. De voorwaarde wordt zo gesteld dat als de voor indicatie verantwoordelijke instantie een kortdurende klinische opname indiceert de verdachte zich ‘na rechterlijke goedkeuring’ laat opnemen’ (bijvoorbeeld rechtbank Zeeland-West-Brabant 10 november 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:6664). Deze laatste variant komt veel voor. Onduidelijk blijft echter wat er onder rechterlijke goedkeuring moet worden verstaan. Ook kan de vraag worden gesteld of de tijd die is gemeoid met een procedure tot wijziging van voorwaarden dergelijke dikwijls acute crisissituaties kan ondervangen. Zie ook het arrest van de penitentiaire kamer van het Hof Arnhem, 15 december 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:10739.

het moment dat die opname aan de orde is. Ontbreekt die instemming op dat moment dan biedt het voornoemde art. 6:6:10a Sv uitkomst.¹⁰⁵

In het kader van v.i. is het OM bevoegd de voorwaarde van kortdurende opname in een zorginstelling als voorwaarde toe te voegen. Daarbij moet worden betrokken of de kortdurende klinische opname er niet toe leidt dat de duur (bruto) van de vrijheidsstraf wordt overschreden en of de veroordeelde instemt met de mogelijkheid dat de ambulante behandeling tijdelijk tot opname leidt. Zie voor dat laatste ook nader bij bereidheid van de veroordeelde in 3.3.6.

Het kader is in zoverre helder dat de beslissing tot vrijheidsontneming niet aan de reclassering kan worden overgelaten. Het overlaten van andere beslissingen gedurende de proeftijd aan de reclassering vergt een creatieve uitleg van het begrip toezicht. Toezicht moet dan immers mede bevoegdheid tot beslissen inhouden. Enige terughoudendheid bij ingrijpende beslissingen ligt bij een dergelijke interpretatie voor de hand. De in de volgende hoofdstukken beschreven praktijk laat zien dat er overleg tussen CVv.i. en reclassering is bij ingrijpende beslissingen.

3.3.4 Geen strijd met het systeem van de wet

De bijzondere voorwaarde mag niet in strijd zijn met het systeem van de wet. Dit houdt in dat het gedragsvoorschrift zich in beginsel niet op het terrein van een andere bij wet voorziene regeling of van een daartoe bevoegde autoriteit mag begeven. Zo zou het opleggen van een taakstraf in de vorm van een bijzondere voorwaarde de wettelijke systematiek ontoelaatbaar doorkruisen.¹⁰⁶ De bijzondere voorwaarde waarvan de naleving neerkomt op het verlaten van en niet terugkeren in Nederland binnen de proeftijd komt neer op het uitzetten van vreemdelingen. De bevoegdheid daartoe behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Minister.¹⁰⁷

¹⁰⁵ HR 28 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1663, rov. 2.3-2.6. Zie verder hierna onder 3.3.6.

¹⁰⁶ HR 26 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:105. Een taakstraf zou ook niet stroken met het doel van de voorwaardelijke invrijheidstelling, te weten de begeleide terugkeer in de samenleving.

¹⁰⁷ HR 26 november 1968, ECLI:NL:HR:1968:AB6079 (CW), NJ 1970/123 m.nt. Enschedé. De Hoge Raad oordeelde dat deze voorwaarde *reeds* niet toelaatbaar was omdat deze niet kon worden aanmerkt als een voorwaarde betreffende het gedrag van de veroordeelde en liet zich over dit punt niet uitdrukkelijk uit. Zie ook de noot van Jörg onder HR 7 juli 2020, ECLI:NL:HR:2020:1215, NJ 2020/410. Thans is in art. 6:2:11 lid 3 onder m Sv wel opgenomen "de plicht te verhuizen uit een bepaald gebied". De MvT houdt op dit punt in (*Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3, p. 15: "Het opleggen van het voldoen aan de vertrekplicht als bijzondere voorwaarde heeft een meerwaarde in de gevallen dat een vreemdeling om wat voor een reden dan ook niet ongewenst verklaard is of kan worden, maar hij niettemin Nederland na voorwaardelijke invrijheidstelling dient te verlaten (als gevolg van een op grond van de Vreemdelingenwet opgelegde vertrekplicht) en verder in de gevallen dat om wat voor reden dan ook geen vervolging en veroordeling op grond van artikel 197 Sr plaatsvindt. (...) Het voldoen aan een vertrekplicht als bijzondere voorwaarde kan alleen aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden als er op grond van hoofdstuk 6 van de Vreemdelingenwet 2000 een verplichting bestaat om Nederland te verlaten. De bijzondere voorwaarde biedt geen zelfstandige grondslag voor het opleggen van een plicht om Nederland te verlaten. Het is niet aan het openbaar ministerie om een beslissing te nemen over het verblijfsrecht van een vreemdeling in Nederland in het strafrechtelijke kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Die beslissing is immers op grond van de Vreemdelingenwet 2000 met de nodige rechtswaARBorgen exclusief voorbehouden aan de Minister (Staatssecretaris) van Justitie, welke beslissing vervolgens door de bestuursrechter kan worden getoetst."

Ook de verplichting tot het ondergaan van een onderzoek naar de rijvaardigheid is uitputtend in de Wegenverkeerswet 1994 geregeld en kan om die reden niet als bijzondere voorwaarde worden gesteld.¹⁰⁸ Een partiële ontzegging van de rijbevoegdheid is dan wel weer mogelijk, omdat die vorm voor de veroordeelde een mildere variant is van de bij de wet voorziene volledige ontzeggingsmaatregel en niet blijkt dat de wetgever van die variant niet heeft willen weten.¹⁰⁹

Een bij de wet voorziene bijkomende straf (zoals ontzetting uit een beroep) kan volgens de Hoge Raad onder omstandigheden als bijzondere voorwaarde worden gesteld, namelijk als de oplegging van die straf bij de berechting van de veroordeelde wettelijk mogelijk was¹¹⁰ en de wettelijke regeling daaromtrent ook niet anderszins op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Van dat laatste kan sprake zijn indien de proeftijd langer is dan de in de wet voorziene maximumduur van de bijkomende straf.¹¹¹ Waar het kortom bij valt of staat is of de wetgeving de bij wet geregelde sanctie of maatregel waar de naleving van een bijzondere voorwaarde op neerkomt heeft willen beperken tot een exclusief terrein.¹¹²

Het gedragsvoorschrift mag ook geen verkapte uitoefening van een bij wet begrensd dwangmiddel inhouden. Een bijzondere voorwaarde die 'wel het gedrag van de veroordeelde betreft maar in feite overeenkomt met het meewerken aan door de politie uit te oefenen veelomvattende en ingrijpende dwangmiddelen', is ontoelaatbaar.¹¹³ Te denken valt daarbij aan de voorwaarde om mee te werken aan controles door de politie op computers en andere apparatuur (digitale gegevensdragers) waarop afbeeldingen of ander belastend materiaal (kunnen) zijn opgeslagen. Een dergelijke voorwaarde raakt bovendien het bepaaldheidsgebod en het nu nader te bespreken verbod van strijd met (internationale) grondrechten of algemene rechtsbeginselen.

3.3.5 Geen strijd met (internationale) grondrechten of algemene rechtsbeginselen

Met alle voorgaande aspecten samenhangend is de eis dat bijzondere voorwaarden geen (internationale) grondrechten of algemene rechtsbeginselen mogen schenden. Op grond van het EVRM, maar ook volgens de wetgever dient er voor een bijzondere voorwaarde die een ingrijpende inbreuk pleegt op een verdragsrechtelijk beschermd

¹⁰⁸ HR 11 december 1962, *NJ* 1963/316, m.nt. Röling.

¹⁰⁹ HR 13 november 1979, *NJ* 1980/107.

¹¹⁰ Zoals niet het geval in HR 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1093.

¹¹¹ HR 22 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:87, *NJ* 2019/123 m.nt. Vellinga. Deze uitspraak is niet onomstreden, zoals de voorafgaande conclusie van AG Aben illustreert.

¹¹² Bijlsma (*a.w.*, p. 52-53) verdedigt dat bij het voorwaardelijk sepot de voorwaarden van de transactie (art. 74 Sr) die veel weg hebben van 'vermogenssancties' toelaatbaar zijn.

¹¹³ HR 23 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:302, HR 7 juli 2020, ECLI:NL:HR:2020:1215, *NJ* 2020/410 m.nt. Jörg, HR 15 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:338 en HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807, *NJ* 2020/250, m.nt. Ten Voorde.

recht van bewegingsvrijheid van de veroordeelde, een wettelijke grondslag te zijn, die voldoet aan de eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid.¹¹⁴

Tot 2012 was in art. 15a, vierde lid, (oud) Sr bepaald dat de bijzondere voorwaarden niet de vrijheid van de veroordeelde zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid mogen beperken. Deze bepaling is uit de wet verdwenen, omdat het volgens de wetgever niet nodig was specifieke clausules op te nemen over de waarborging van grondrechten, gelet op de bestaande bescherming tegen inbreuken op grondrechten, zoals vervat in de Grondwet en de internationale verdragen.¹¹⁵ Goed verdedigbaar is dat het oude recht strenger is dan het huidige. De oude wettelijke formulering sloot immers iedere beperking uit, maar nu de wet tegenwoordig niet een dergelijke uitsluiting bevat zijn in het kader van het EVRM beperkingen toegelaten.

De bewegingsvrijheid van de veroordeelde kan worden beperkt door bijvoorbeeld locatiegeboden of -verboden. Het is afhankelijk van de omstandigheden van het geval of deze beperking in strijd komt met (internationale) grondrechten en algemene rechtsbeginselen. De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit spelen hier ook een rol. De reikwijdte van een locatiegebod en de duur van het daaraan verbonden elektronisch toezicht kunnen niet in handen worden gelegd van de reclassering, maar dienen zo gedetailleerd mogelijk te worden omschreven.¹¹⁶

De voorwaarde dat de veroordeelde zich – tijdens de gehele proeftijd – “zal houden aan een avondklok, te bepalen door de jeugdreclassering” is naar het oordeel van de Hoge Raad in strijd met art. 77z, tweede lid, Sr (het equivalent van art. 6:2:11, derde lid, Sv voor het jeugdstrafrecht), omdat daarmee onvoldoende duidelijk is omschreven binnen welke begrenzings de jeugdreclassering invulling kan geven aan deze ‘avondklok’. Daarbij neemt de Hoge Raad in aanmerking dat niet nader is omschreven waaruit de ‘avondklok’ zal bestaan, zodat onduidelijk blijft binnen welke uiterste tijdvakken welk gedrag van de veroordeelde wordt verwacht (deze casus illustreert hoe de verschillende factoren van legitimiteit en bepaaldheid door elkaar heen lopen).¹¹⁷

De bijzondere voorwaarde dat de veroordeelde gedurende de proeftijd van twee jaren (in het bijzonder) Curaçao niet zal verlaten¹¹⁸ was mede in het licht van art. 12 IVBPR en art. 2 van het Vierde Protocol EVRM (het recht op bewegingsvrijheid en op het verlaten van het eigen land) ontoelaatbaar, gelet op de duur en de mate

¹¹⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3, p. 7.

¹¹⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 20, onder verwijzing naar *Kamerstukken II* 2006/07, 30513, nr. C, p. 9.

¹¹⁶ HR 8 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1957, *NJ* 2021/209, m.nt. Kooijmans. Zie ook de in het arrest geciteerde wetsgeschiedenis.

¹¹⁷ HR 24 januari 2023, ECLI:NL:HR:2023:70, *NJ* 2023/90, m.nt. Vellinga.

¹¹⁸ De bijzondere voorwaarde luidde voluit: “dat de veroordeelde zich gedurende de proeftijd zal onthouden van het reizen vanuit enig deel van het Koninkrijk (in het bijzonder ook vanuit Curaçao), een en ander behoudens Bijzondere gevallen door het Openbaar Ministerie voor een bepaaldelijk omschreven periode schriftelijk te verlenen ontheffing, dat de veroordeelde zich er niet tegen zal verzetten dat zijn paspoort onder beheer wordt gesteld van de officier van justitie en gedurende de proeftijd zal nalaten een nieuw paspoort aan te vragen, te verwerven of voorhanden te hebben.”

waarin zij de veroordeelde in zijn bewegingsvrijheid beperkte.¹¹⁹ Ook de bijzondere voorwaarde dat de veroordeelde ruim zes maanden de (voormalig) Nederlandse Antillen niet mag verlaten, kan volgens de Hoge Raad niet door de grondrechtelijke beugel, omdat aan een 'dergelijke ingrijpende inbreuk in de bewegingsvrijheid een wettelijke regeling ten grondslag moet liggen die voldoet aan de uit art. 2 Vierde Protocol EVRM voortvloeiende eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid'. Het (voormalig) Antilliaanse equivalent van art. 14c, tweede lid, (oud) Sr kon niet als zodanig gelden.¹²⁰

De al eerder genoemde voorwaarde dat de veroordeelde zich gedurende de proeftijd van twee jaren niet uit zal laten over zijn ex-partner en zijn kinderen, behalve zakelijk en correct ten behoeve van gerechtelijke procedures en in gesprekken met de betrokken jeugdzorginstanties kon evenmin, gelet op de duur en mate waarin de uitingsvrijheid van de veroordeelde werd beperkt, worden aangemerkt als – toelaatbare – gedragsvoorwaarde.¹²¹

Het als bijzondere voorwaarde opgelegde verbod om (belastende) informatie over de pleegouders en hun gezin te posten op (sociale) media werd gezien als een toelaatbare beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting op grond van art. 10 EVRM.¹²²

Tot slot is al genoemd de categorie van meewerken aan politiële controles op digitale gegevensdragers, met name in het kader van kinderpornozaken.¹²³ Een dergelijk gedragsvoorschrift mag geen verkapte uitoefening van een dwangmiddel inhouden, ook niet omdat dit in feite neer kan komen op de verplichting van de veroordeelde om mee te werken aan zijn eigen veroordeling en dus strijd kan opleveren met het *nemo tenetur* beginsel.¹²⁴

¹¹⁹ HR 6 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7918, *NJ* 2008/33 m.nt. Reijntjes.

¹²⁰ HR 25 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF0836, *NJ* 2009/320, m.nt. Keijzer. Thans bevat art. 6:2:11 lid 3 sub k Sv als gezegd de voorwaarde die kan inhouden een beperking van het recht om Nederland te verlaten.

¹²¹ HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1400.

¹²² HR 9 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1882, *NJ* 2019/252, m.nt. Kooijmans.

¹²³ HR 23 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:302, HR 7 juli 2020, ECLI:NL:HR:2020:1215, *NJ* 2020/410 m.nt. Jörg, HR 15 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:338 en HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807, *NJ* 2020/250, m.nt. Ten Voorde.

¹²⁴ Zie in dit verband ook HR 6 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:498, waarin de ontoelaatbare voorwaarde was gesteld dat de veroordeelde "meewerkt aan het convenant tussen reclassering en politie, dat onder meer inhoudt dat hij door de wijkagent bezocht kan worden in zijn huis of omgeving"

3.3.6 Bereidheid van de veroordeelde

In verband met het voorgaande is van belang dat de CVv.i., zoals eerder naar voren kwam, in beginsel als voorwaarde stelt dat de betrokkene zich bereid verklaart een voorwaarde na te leven.¹²⁵ De v.i. heeft hiermee in de praktijk enigszins meer consensuele trekken dan de voorwaardelijke veroordeling.¹²⁶ Toch verhindert het feit dat de veroordeelde niet kan worden gedwongen tot het naleven van de voorwaarde – in die zin dat in de praktijk zonder bereidverklaring in beginsel geen v.i. met die voorwaarde wordt verleend – niet dat de voorwaarde inbreuk kan maken op een grond- of verdragsrecht. De veroordeelde wordt immers voor een oneigenlijke keuze gesteld, omdat de resterende gevangenisstraf per definitie meer ingrijpend wordt geacht dan de voorwaarden.¹²⁷ De veroordeelde kan in beginsel wel afstand van recht doen (*waiver*).¹²⁸ Als een voorwaarde neerkomt op een inbreuk op art. 5 EVRM, zal die nog steeds bij wet voorzien, een gerechtvaardigd doel dienend en noodzakelijk in een democratische samenleving moeten zijn. De bereidheid van een veroordeelde tot naleving van een voorwaarde wordt in de lagere rechtspraak wel gezien als basis om ingrijpende beslissingen over klinische opname aan de reclassering over te laten.¹²⁹ Die constructie wordt in de rechtspraak inzake de voorwaardelijke beëindiging van dwangverpleging bij tbs gebruikt. De instemming wordt dan onderdeel gemaakt van de voorwaarde die als volgt luidt:

“Als de reclassering dat nodig vindt en de terbeschikkinggestelde daarmee instemt, kan de terbeschikkinggestelde voor een time-out worden opgenomen in een Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) of andere instelling. Deze time-out duurt totdat de reclassering of de terbeschikkinggestelde deze beëindigt, maar maximaal zeven weken, met de mogelijkheid van verlenging met nog eens maximaal zeven weken, tot maximaal veertien weken per jaar.”¹³⁰

¹²⁵ In de OM Aanwijzing v.i. 2020 (2020A010) staat: “Is de veroordeelde bij voorbaat niet bereid de bijzondere voorwaarden na te leven dan kan de maatschappij beter beschermd worden wanneer de straf voor langere duur of geheel ten uitvoer wordt gelegd.” In de OM Aanwijzing v.i. 2021 (2021A001) staat: “Is de veroordeelde bij voorbaat niet bereid de algemene voorwaarde of bijzondere voorwaarden na te leven dan vormt dit een contra-indicatie voor de verlening.” Zoals hierna onder 4.1.2 aan de orde zal komen, houdt het interne beleidsdocument “V.i.zier” van de CVv.i. in dat de veroordeelde zich bereid *moet* verklaren om de voorwaarden na te leven.

¹²⁶ Zie nader hieronder bij medisch handelen. Zie de noot van Corstens onder HR 8 oktober 1991, NJ 1992/249. Bij instemming met een operatieve ingreep levert de voorwaarde die een medische ingreep inhoudt niet zonder meer strijd met art. 11 Grondwet op.

¹²⁷ FW. Bleichrodt, *a.w.*, p. 87.

¹²⁸ In de rechtspraak van het EHRM wordt als algemeen uitgangspunt gehanteerd dat “a waiver of a right guaranteed by the Convention is not valid unless it has been given in full knowledge of the facts, that is to say on the basis of informed consent and without constraint (...). In addition, a waiver must be attended by minimum safeguards commensurate with its importance (...) and once invoked, must not only be voluntary, but must also constitute a knowing and intelligent relinquishment of a right” (EHRM 18 mei 2017, nr. 40927/05 (Bože/Letland), § 69). Waaruit die ‘minimum safeguards commensurate with its importance’ telkens moeten bestaan, is niet uitgekristalliseerd, zie bijvoorbeeld (in het kader van toestemming van de doorzoeking van een auto in het licht van art. 8 EVRM) HR 7 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:825 met voorafgaande conclusie van AG Spronken.

¹²⁹ FW. Bleichrodt, *a.w.*, p. 87-88.

¹³⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden, 8 juni 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:5247. Zeer recent op 28 november 2023 hanteerde de Hoge Raad in het kader van tbs met voorwaarden een soortgelijke formulering, zie HR 28 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1663, rov. 2.5.2.

3.3.7 Medisch handelen

In het kader van legitimatie van bijzondere voorwaarden heeft medisch handelen een eigen positie. Het gebruik van medicatie raakt aan het recht op persoonlijk leven als gewaarborgd in art. 8 EVRM en het recht op onaantastbaarheid van het lichaam als verankerd in art. 11 van de Grondwet. Uitgangspunt is dat de binnen de beroepsgroep erkende standaard van medisch handelen niet kan worden doorbroken en zeker niet zonder een daartoe strekkende uitdrukkelijke wettelijke grondslag. De bespreking van het medisch handelen wordt hier beperkt tot gebruik van medicatie al dan niet in het kader van ambulante behandeling of de opname in een zorginstelling.¹³¹

Voorop staat dat het gebruik van medicatie als of in het kader van een bijzondere voorwaarde slechts kan indien de medicatie is voorgeschreven door een behandelend arts. De medicatie moet nodig zijn in het kader van de ambulante of klinische behandeling.¹³² De vaststelling van de noodzaak van het voorschrijven van medicatie kwam aan de orde bij de parlementaire behandeling van art. 38ab (oud) Sr. Daar is gesteld dat is vereist dat de noodzaak van behandeling of opname blijkt uit een medische verklaring.¹³³ Niet valt in te zien dat dit anders zou zijn bij v.i.

Aan de kant van de veroordeelde is het bij medisch handelen algemene vereiste van *informed consent* van toepassing.¹³⁴ De veroordeelde moet dus in voorkomend geval al bij het stellen van de voorwaarde op de hoogte zijn van de werking van een medicijn en met het gebruik ervan instemmen. Bij een dergelijke voorwaarde zal de veroordeelde dus al om deze reden moeten worden gevraagd of hij bereid is deze voorwaarde na te leven. Geeft de veroordeelde aan dat hij daartoe niet bereid is, dan is het stellen van deze voorwaarde niet aan de orde.¹³⁵ Dwangmedicatie, zoals deze kan plaatsvinden in een PPC, kan in het kader van v.i. dus niet plaatsvinden. Theoretisch is niet uitgesloten dat er na de v.i. wel een andere grondslag voor

¹³¹ Operatieve ingrepen alsmede electroconvulsietherapie (ECT) zijn in de praktijk van v.i. niet actueel en blijven verder buiten beschouwing. Met instemming zijn operatieve ingrepen niet uitgesloten, tenzij ze een onomkeerbaar karakter hebben. ECT wordt in het kader van tbs met verpleging in de praktijk toegepast. Hier zijn tevens vragen van medische ethiek aan de orde. Inname van anticonceptie medicatie zou bij bereidverklaring daartoe alleen kunnen indien het innemen ervan onderdeel is van een behandeling van bij de betrokkene aanwezige gedragsproblematiek (*Kamerstukken II 2010/11*, 32 319, nr. 7, p. 22). Het ligt in het verlengde daarvan voor de hand dat deze relatie met gedragsproblematiek eveneens geldt bij Antabus of (vroeger) Refusal in het kader van alcoholverslaving en Androcur en soortgelijke medicatie bij zedendelicten.

¹³² Vgl. J. Bijlsma, *a.w.*, p. 70.

¹³³ Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33 816, nr. 3, p. 30. Voor de opname moet een indicatie zijn die overigens niet alleen medisch van aard is, maar bijvoorbeeld in ieder geval ook mede valt te stoelen op een advies van een psycholoog.

¹³⁴ De regeling inzake de overeenkomst inzake geneeskundig behandeling in Boek 7, titel 7, afdeling 5 van het BW is hier van toepassing.

¹³⁵ Zoals ook nadrukkelijk door de wetgever is onderkend, zie *Kamerstukken II 2010/11*, 32 319, nr. 7, p. 21. Zie hierover ook J. Bijlsma, *a.w.*, p. 67-70. Het enkele feit dat bij weigering tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf kan volgen, lijkt volgens het EHRM niet zonder meer het vrijwillige karakter aan te tasten, zie nader J. Bijlsma en S.L.T.J. Ligthart, 'Medische interventies ter preventie van recidive', *Themis* 2022-2, p. 41 e.v.

dwangmedicatie is en wel op basis van de Wet verplichte ggz. Zoals nog aan de orde komt, worstelt de praktijk hiermee.

Opmerking verdient nog dat op de vraag wat de gevolgen van een weigering (nog langer) medicijnen te gebruiken zijn, volgens de Minister van Veiligheid en Justitie in het algemeen geen stellig antwoord is te geven. Zie daarover verder de volgende passage uit de Nota naar aanleiding van het verslag:

“De toetsende rol van de rechter is een waarborg om te voorkomen dat een dwangsituatie ontstaat bij de weigering medicijnen in te nemen vanwege de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf als stok achter de deur. Wat betreft de noodzaak van het innemen van medicijnen als onderdeel van de behandeling, zal de rechter zich uiteraard moeten baseren op de opvattingen van de ter zake deskundigen.”¹³⁶

Deze opvatting moet worden gelezen in het licht van de geldende bevoegdheden tot uitstellen, achterwege laten en herroepen van v.i. onder de regeling die voor de wet S&B gold. Onder de gelding van de wet S&B is de rechter immers alleen nog betrokken door de marginale toetsing in de bezwaarprocedure tegen het (nog) niet verlenen van v.i. Of onder de gelding van de wet S&B de rechter nog als waarborg kan dienen, is minder zeker.

3.3.8 Controle op de naleving van bijzondere voorwaarden als bijzondere voorwaarde (toezichtvoorwaarde)

De wetgever maakt onderscheid tussen de voorwaarde en het toezicht.¹³⁷ Bij het stellen van de voorwaarden is er aanzienlijke vrijheid, terwijl de inhoud van het toezicht in zeer beperkte mate verder is omschreven. Die ruimte bij de vormgeving van de voorwaarden en bij de wijze van toezicht heeft geleid tot – wat kan worden gezien als – een vervaging van het onderscheid tussen bijzondere voorwaarde en toezicht. In de praktijk wordt soms een bijzondere voorwaarde gesteld die er toe strekt de naleving van een andere voorwaarde te bewerkstelligen. Een voorbeeld is de controle op gegevensdragers bij een veroordeling ter zake van bijvoorbeeld art. 240b Sr.¹³⁸ In de rechtspraak heeft de op toezicht gerichte voorwaarde die past binnen het kader van de algemene gedragsvoorwaarde geen kritiek ondervonden, zodat een dergelijke invulling van de bijzondere voorwaarde niet op principiële bezwaren stuit.

Wanneer een gedragsvoorwaarde wordt gesteld die een gedraging van de veroordeelde betreft en die ertoe strekt het toezicht op een andere bijzondere voorwaarde mogelijk te maken of te bevorderen, zal het ook moeten gaan om een voldoende precies geformuleerd gedragsvoorschrift. De bijzondere voorwaarde

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 319, nr. 7, p. 21.

¹³⁷ Zie voor inleidende beschouwingen over het toezicht 2.3.7.

¹³⁸ De mogelijkheid van een dergelijke controle wordt in de praktijk door de rechter vorm gegeven als bijzondere voorwaarde, maar ook door het toezicht in het vonnis of arrest nader te omschrijven. Zie nader HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807 met voorafgaande conclusie van PG Bleichrodt.

dat “de veroordeelde toestemming zal geven relevante referenten te raadplegen” voldoet daaraan niet, omdat “in het midden blijft hoe die voorwaarde zich precies verhoudt tot de andere bijzondere voorwaarde(n) en de al beschikbare mogelijkheden om toezicht op de nalevering van die voorwaarde(n) te houden”. Ook is daarmee niet duidelijk gemaakt wie als zodanige referenten kunnen worden aangemerkt en met welk doel deze referenten (mogen) worden benaderd.¹³⁹

3.3.9 Elektronisch toezicht

Een bijzondere vorm van toezicht is het elektronisch toezicht (ET), in de onderzochte dossiers doorgaans aangeduid als EM (elektronisch monitoren). Vroeger is ET in het kader van de v.v. ook wel toepast in de vorm van een bijzondere voorwaarde. De wet geeft het bij v.i. een eigen plaats en volstaat met het volgende voorschrift: “Aan een bijzondere voorwaarde kan elektronisch toezicht worden verbonden.”¹⁴⁰ De invulling van deze wijze van toezicht is aan de reclassering en aan de invulling daarvan zijn in het kader van v.i. geen bijzondere regels gewijd. Het ET kan worden verbonden aan de naleving van alle in de wet genoemde voorwaarden en is dus niet beperkt tot het vaststellen van de aanwezigheid van de veroordeelde op een bepaalde plaats en een bepaalde tijd. Het beperkt zich in de praktijk vooral tot toezicht in het kader van een locatiegebod of locatieverbod, maar het is bijvoorbeeld bij opnemings in een zorginstelling of begeleid wonen niet uitgesloten. Evenmin stelt de wet een beperking aan het ET in het kader van v.i. indien daarvan ook al in het kader van een penitentiaal programma gebruik is gemaakt, zelfs niet als dat ET al voor het einde van het penitentiaal programma is beëindigd.

3.3.10 Relatie met delict

De wet stelt geen eisen aan de relatie tussen de bijzondere voorwaarde en het gepleegde feit dat de grond oplevert voor de (deels) voorwaardelijke straf. In de literatuur wordt wel enig verband gesignaleerd: “De voorbeelden impliceren voorts een hechte relatie tussen het gepleegde delict en de voorwaarde. De bijzondere voorwaarde heeft dan ook een spiegelend karakter. Met de bijzondere voorwaarde zou met name moeten worden getracht herhaling van soortgelijke delicten als het gepleegde te voorkomen.”¹⁴¹ Bijlsma noemt in het kader van het voorwaardelijk sepot in het bijzonder ten aanzien van zorgvoorwaarden zoals behandeling dat “als psychische problematiek in een ver of onduidelijk verband [staat] met het delict, een sterk op die problematiek gerichte voorwaarde eerder disproportioneel [is] te noemen.”¹⁴² Schuyt en Meijer zijn voor het locatieverbod in het kader van de v.v.

¹³⁹ HR 28 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1403, *NJ* 2022/9, m.nt. Ten Voorde en HR 13 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1196.

¹⁴⁰ Art. 15a, vierde lid, (oud) Sr. Na 1 januari 2020 art. 6:2:11, vierde lid, Sv.

¹⁴¹ Vgl. F.W. Bleichrodt, *a.w.*, p. 69.

¹⁴² J. Bijlsma, *a.w.*, p. 130. Hij schrijft ook op p. 161: “De ambitie om met de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden het maatschappelijke probleem van personen met ‘multiproblematiek’ te adresseren zou getemperd moeten worden. Deze bevoegdheden mogen alleen worden ingezet als daarmee een strafrechtelijk doel – in het bijzonder speciale preventie – gediend is.”

stellig: “Er moet een verband zijn tussen de locatie en het gepleegde strafbare feit.”¹⁴³

De beperkte rechtspraak over de relatie met het delict kwam hierboven al in beeld zonder deze als zodanig te duiden. Betreft de algemene gedragsvoorwaarde een gedraging waartoe de veroordeelde uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht dan moet die voorwaarde een gedraging van de veroordeelde betreffen waartoe hij naar aanleiding van het bewezen verklaarde feit uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden is, bijvoorbeeld jegens slachtoffers van het bewezenverklaarde feit.¹⁴⁴ Dat is bepaald geen knellend verband, al moet voor ogen worden gehouden dat deze overweging slechts op een van de twee grondslagen van de algemene gedragsvoorwaarde (te weten waartoe de veroordeelde van uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid is gehouden) betrekking heeft. Voor de algemene gedragsvoorwaarde bestaat daarnaast nog als grondslag: het voorkomen van strafbare feiten. Een nadere beperking tot het feit waarvoor is veroordeeld of een soortgelijk feit ontbreekt in de rechtspraak van de Hoge Raad.

Een bijzondere voorwaarde vindt aanleiding in het bewezen verklaarde feit en/of strekt ertoe strafbare feiten te voorkomen. Duidelijk is dat de voorwaarde moet bijdragen aan het doel van de v.i. (gecontroleerde terugkeer in de samenleving, waardoor de kans op recidive wordt verkleind¹⁴⁵ of iets anders geformuleerd: bescherming van de samenleving door vermindering van de kans op recidive¹⁴⁶) en niet disproportioneel mag zijn in het licht van de veroordeling. Het bevorderen van een oplossing van de gedragsproblematiek die ten grondslag ligt aan het algemene recidivegevaar (het voorkomen van strafbare feiten) bepaalt de inhoud en reikwijdte van de bijzondere voorwaarde.

Voor zover de ondergrens bij het stellen van bijzondere voorwaarden het voorkomen van nieuwe strafbare feiten betreft, is er in wet of rechtspraak geen aanleiding om dit strikt te beperken tot het voorkomen van dezelfde delicten als het indexdelict of feiten die daaraan soortgelijk zijn. Het accent kan ook bij v.i. liggen op het gevaar dat van het gedrag van de veroordeelde uitgaat. Terzijde kan er hier op worden gewezen dat ook bij verlenging van tbs geen knellend verband met het gronddelict bestaat. Die verlenging is mogelijk indien de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dat vereist.¹⁴⁷

¹⁴³ T&C Sr, 14e druk, aantek. 9 bij art. 14c Sr.

¹⁴⁴ Zie HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807, NJ 2022/250, m.nt. Ten Voorde. Een voorbeeld biedt de bijzondere voorwaarde dat een gestolen hond aan de eigenaresse wordt teruggegeven, HR 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1308.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 30513, nr. 6, p. 2.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, nr. 3, p. 1, 5 en 6. Vgl. ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3: “De bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling staan in het teken van de begeleide terugkeer in de samenleving. Doelen zijn daarbij de beveiliging van de samenleving en het voorkomen van recidive.”

¹⁴⁷ Zie art. 36d, tweede lid, Sr.

3.4 Noodzakelijk en proportioneel

Het stellen van de bijzondere voorwaarde moet noodzakelijk zijn.¹⁴⁸ Dit betekent dat het gedragsvoorschrift moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en moet aansluiten bij het doel van de v.i.¹⁴⁹ Daarbij dient ervoor te worden gewaakt dat de bijzondere voorwaarden zulke ingrijpende beperkingen aan de veroordeelde opleggen dat van invrijheidstelling nauwelijks sprake meer is.¹⁵⁰ De inbreuk die een bijzondere voorwaarde maakt op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht is een wezenlijk punt van afweging. Voorwaarden als locatieverboden en -geboden, contactverboden en verplichte behandeling kunnen vergaand ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde.¹⁵¹ Steeds zal in het concrete geval beoordeeld moeten worden of een inbreuk op een fundamenteel recht noodzakelijk en proportioneel is.¹⁵²

3.4.1 Welke bijzondere voorwaarde wordt gesteld?

Zolang de voorwaarde duidelijk en legitiem is, heeft het OM bij de keuze van voorwaarden verder veel vrijheid. Naar het voorkomt, geldt daarbij wel een ondergrens: noodzaak in het concrete geval. Als een bijzondere voorwaarde (vrijwel) standaard wordt gesteld roept dat vragen over de noodzaak op. Het noodzaakvereiste impliceert te kiezen voor de minst ingrijpende, minst beperkende voorwaarde. Het spreekt voor zich dat als ambulante behandeling volstaat, het onnodig is te kiezen voor opname in een zorginstelling. Deze vraag naar de subsidiariteit bleef in het onderzoek op de achtergrond. Evidente gevallen waarin is gekozen voor een zeer beperkende voorwaarde, terwijl een minder beperkende had volstaan, zijn niet aangetroffen.

3.4.2 Inherente beperkingen

Nogal wat voorwaarden sluiten beperkingen in en daarmee komt zowel het vereiste van noodzaak als het bepaaldheidsgebod in zicht. Het contactverbod geldt alleen voor bepaalde personen. Hoe breed de kring mag zijn, wordt bepaald door de noodzaak van het verbod. Iets soortgelijks geldt voor het verbod zich te bevinden in de directe omgeving van een bepaalde locatie. Betekent afbakening van een gebied op een kaart dat het verbod desondanks in de directe omgeving

¹⁴⁸ *Kamerstukken I* 2006/07, 30513, nr. C, p. 1 en 10.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30513, nr. 6, p. 6 en 18. Zie ook de Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling van het OM: "Bijzondere voorwaarden worden enkel aan de v.i. verbonden indien zij naar het oordeel van de CVv.i. noodzakelijk en proportioneel zijn. Daarnaast moeten zij aansluiten bij het doel van de invrijheidstelling".

¹⁵⁰ Vgl. *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3, 24.

¹⁵¹ Jörg noemt in zijn noot onder HR 7 juli 2020, ECLI:NL:HR:2020:1215, *NJ* 2020/410 als voorbeeld de disproportionele bijzondere voorwaarde dat een souteneur niet alleen uit de grote steden van de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht moest wegblijven, maar kennelijk ook uit het platteland daarvan (HR 20 oktober 1964, *NJ* 1965/119).

¹⁵² *Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 20-21, t.a.v. de voorwaardelijke veroordeling. Zie bijvoorbeeld HR 9 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1882, *NJ* 2019/252, m.nt. Kooijmans.

geldt? Naar de letter van de wettelijke formulering is dat zo, maar moeilijk valt in te zien dat een dergelijke uitbreiding gelet op de exacte afbakening van het gebied nodig is.¹⁵³ De klinische behandeling, de ambulante behandeling en het verblijf in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang kunnen worden toegepast gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd. Die beperking betekent dat een dergelijke voorwaarde niet als regel kan gelden voor de gehele proeftijd.

3.4.3 Duur van de proeftijd

De vaststelling van de duur van de proeftijd en de verlenging daarvan is niet (meer) aan het OM. Tot 1 januari 2018 werd de proeftijd van de bijzondere voorwaarden wel door het OM vastgesteld, maar was deze ten hoogste gelijk aan de periode waarover v.i. kan worden verleend.¹⁵⁴ Art. 6:2:12 Sv kent het OM wat betreft de proeftijd geen beslissingsbevoegdheid toe, zodat beperking van de proeftijd sinds 2018 geen instrument van het OM is om in het kader van de proportionaliteit de last van de gestelde bijzondere voorwaarden te mitigeren. De duur van de proeftijd geldt van rechtswege (art. 15c, tweede lid, (oud) Sr).¹⁵⁵ Verlenging van de proeftijd is een beslissing van de rechter op vordering van het OM (art. 15c, derde lid, (oud) Sr).¹⁵⁶ De wet verleent het OM evenmin de bevoegdheid tot het verkorten van de proeftijd.

3.4.4 Wijzigen of opheffen van bijzondere voorwaarden

De bevoegdheid daartoe berust bij het OM (art. 15a, zevende lid, (oud) Sr).¹⁵⁷ De bevoegdheid wordt gebruikt om daarmee zowel op te schalen als af te schalen en biedt daarmee een instrument om de proportionaliteit van de voorwaarde te bewaken.

¹⁵³ Iets soortgelijks geldt bovendien voor locatiegebod en meldplicht.

¹⁵⁴ Wet van 25 november 2015, *Stb.* 2015, 460.

¹⁵⁵ Gelijkkluidend per 1 januari 2020: art. 6:1:18, tweede lid, tweede volzin, Sv: "De proeftijd is gelijk aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, maar bedraagt tenminste een jaar."

¹⁵⁶ Gelijkkluidend per 1 januari 2020: art. 6:1:18, tweede lid, derde volzin, Sv. Zie nader 2.3.6.

¹⁵⁷ Per 1 januari 2020: art. 6:2:12, eerste lid, Sv. De oude bepaling sprak overigens ook over aanvullen, maar enige betekenis komt aan het verschil in formulering niet toe.

4 Het primaire werkproces

4.1 Van eerste melding van de aanstaande v.i.-datum tot en met de v.i.-beslissing

4.1.1 De screening

Alle v.i.-zaken worden door de CVv.i. behandeld.¹⁵⁸ DJI berekent de datum waarop de veroordeelde in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling, de v.i.-datum. DJI meldt deze datum aan het CJIB via het geautomatiseerde systeem Robein. 105 dagen voor de v.i.-datum komt bij de CVv.i. de melding binnen dat een zaak aanstaande is.¹⁵⁹ Op dat moment krijgen ook DJI, de reclassering en in voorkomende gevallen het lokale OM het verzoek van het CJIB om een advies uit te brengen.

Bij de CVv.i. vindt wekelijks een screening van de nieuw ingekomen zaken door een aantal ervaren secretarissen plaats. Aan de hand van een vast lijstje wordt daarbij onder meer bezien of er actie moet worden ondernomen (spoedzaken), of het gaat om een gevoelige zaak, of juist om een eenvoudige zaak die naar een stagiair kan.¹⁶⁰ Ook vindt nadere onderverdeling plaats in 'specifieke' zaken: (i) Outlaw Motorcycle Gang (OMG) zaken, terrorismezaken en zaken die zien op georganiseerde misdaad en de grotere strafprocessen.¹⁶¹ De resultaten van de screening worden op een lijst gezet met opmerkingen erbij als: "vier ogen principe"; "niet naar stagiair"; "juridisch jaar"; "heeft nog niet gefaseerd"; "niet meegewerkt aan PO"; "spoed".

De lijst met screeningsresultaten is ter beschikking van het afdelingshoofd en een (ervaren) AG. Het eindoordeel is aan hen. Wekelijks stellen zij vast welke bijzonderheden er zijn en hoe het verdere verloop van de zaak moet zijn. Zij bepalen dus bijvoorbeeld of een zaak met voorrang moet worden ingedeeld buiten de normale stroom, bijvoorbeeld om vroegtijdig overleg te hebben. De gevoelige zaken worden op de Gevoelige Zaken-lijst geplaatst.¹⁶² De 'specifieke' zaken gaan naar een secretaris die ervaring heeft met dat soort zaken.¹⁶³ Onder de wet S&B is de screening ook het moment waarop zaken worden geselecteerd voor het adviescollege v.i. (AVI). De overige zaken worden door de administratie verdeeld onder de secretarissen met inachtneming van de screening. Een zaak wordt daarbij aan een secretaris en een AG gekoppeld aan de hand van de *workload* en een

¹⁵⁸ Zie voor een uitgebreide introductie op en beschrijving van de werkzaamheden van de CVv.i.: J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 49-55.

¹⁵⁹ V.i.zier (versie 2.3), p. 8-9. Zie ook het rapport *Voorwaardelijk vrij. Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*, 2011, p. 7.

¹⁶⁰ Zaken die volgens het format van de screening niet naar een stagiair kunnen: 'ZOZ' (een oude term 'Zicht op Zaken', die is vervangen door de Gevoelige Zaken), zedenzaken, levensdelicten (inclusief poging daartoe), gewelddadige feiten begaan door veroordeelden bij wie een stoornis speelt en/of zaken waarin sprake is van veroordeelden die tijdens de strafzaak geweigerd hebben mee te werken aan gedragskundig onderzoek, overvallen en ernstige geweldsdelicten (inclusief pogingen) waarbij een gevangenisstraf voor de duur van vier jaar of meer is opgelegd, art. 6 WVV zaken en belaging.

¹⁶¹ Interviews J en L.

¹⁶² Interview B.

¹⁶³ Interviews J, L en E.

standaardnorm van het aantal zaken per medewerker. Er wordt niet gewerkt met vaste koppels van secretaris en AG.¹⁶⁴

In de meeste zaken is er één AG betrokken. Bij de complexere zaken hanteert de CVv.i. het “vier ogen”-principe. Dan behandelt één AG de zaak en leest een andere AG mee. Er is ook twee keer per week de mogelijkheid tot overleg over dergelijke zaken.¹⁶⁵

Gevoelige zaken-lijst

De gevoelige zaken staan op een aparte lijst. Daarop staan ongeveer 100 zaken, die in een stadium verkeren tussen de eerste melding van de aanstaande v.i.-datum en het einde van het v.i.-toezicht.¹⁶⁶ De criteria of een zaak als gevoelig aangemerkt moet worden of niet zijn – overigens niet limitatief – in een Handleiding gevoelige zaken neergelegd. Of een v.i.-zaak wel of niet gevoelig is, wordt bij de screening ingeschat door de screener; plaatsing op de lijst geschiedt na de beoordeling van het afdelingshoofd en een AG. Het kan ook voorkomen dat een zaak die aanvankelijk niet als gevoelig is aangemerkt, dat later toch blijkt te zijn en dan alsnog als zodanig wordt aangemerkt. Van de zaken op deze lijst wordt iedere maand een update gevraagd aan de secretaris. De secretaris kijkt dan of er nog ontwikkelingen zijn of vraagt per mail of telefonisch aan de toezichthouder de stand van zaken. De bijgewerkte lijst wordt tijdens het Gevoelige Zaken¹⁶⁷-overleg besproken met het afdelingshoofd, de recherche-AG en een beleidsmedewerker of regiesecretaris. Ook wordt de hoofd-AG over deze zaken ingelicht en soms zelfs het college van PG's. Het verschilt per zaak in hoeverre en hoe vaak er ontwikkelingen zijn; indien het toezicht langere tijd probleemloos verloopt, zal als regel ook een dergelijke zaak minder tijd en energie vragen. Voor gevoelige zaken geldt ook een plicht tot het bijhouden van een journaal waarin alle ontwikkelingen en contactmomenten zijn vermeld.¹⁶⁸ Dit journaal wordt in de praktijk niet altijd bijgehouden.¹⁶⁹

De criteria voor gevoelige zaken zijn blijkens de Handleiding gevoelige v.i.-zaken:

“Afbakening begrip gevoelige zaak

Bijzondere (al dan niet potentiële) maatschappelijke, publicitaire en/of politieke belangstelling voor het optreden van het OM in een concrete vi-zaak maakt een zaak gevoelig.

Hoewel een sluitende definitie van gevoelige zaken niet voorhanden is, kan wel een aantal kenmerken van gevoelige zaken worden benoemd. Genoemd kunnen worden:

9. de ernst of de aard van het delict, waarvoor de betrokkende is veroordeeld landelijk grote commotie teweegbrengt, dan wel teweeg kan brengen (bijvoorbeeld: rampen als Volendam en Enschede, zware zedendelicten, etc.);

¹⁶⁴ Interview E.

¹⁶⁵ Interview E.

¹⁶⁶ Interviews E en L.

¹⁶⁷ In dit rapport worden zaken die op de Gevoelige Zaken-lijst staan aangeduid met hoofdletters ('Gevoelige Zaken'); deze zijn te onderscheiden van zaken die door geïnterviewden in het algemeen als 'gevoelig' worden geduid.

¹⁶⁸ Richtlijn Gevoelige Zaken (intern document).

¹⁶⁹ Bijvoorbeeld niet in zaak 185/casus B uit hoofdstuk 6. Zie bijvoorbeeld wel: zaak 12.

10. de ernst of aard van het delict bij de (nabestaanden van de) slachtoffers of lokaal grote commotie teweegbrengen: bijvoorbeeld zware zedendelicten met minderjarigen - in het bijzonder met kinderen onder de 12 - en delicten waarvoor zeer lange gevangenisstraffen (20 jaar of meer) zijn opgelegd,
11. zaken waarbij de maatschappelijke veiligheid in het geding kan komen bij de in vrijheidstelling van de veroordeelde (bijvoorbeeld zaken waarbij sprake is van een veroordeling voor geweldsmisdrijven, zedenmisdrijven, brandstichting, mensenhandel en/of mensensmokkel en waarbij geen TBS is opgelegd maar waarbij de vrees bestaat dat na invrijheidstelling de maatschappelijke veiligheid in het geding kan komen. Denk aan zaken waarbij geen TBS is opgelegd omdat de veroordeelde weigerde mee te werken of waar behandeling wel geïndiceerd was maar niet heeft plaatsgevonden).
12. de veroordeelde, het slachtoffer of een andere betrokkene landelijk dan wel lokaal grote bekendheid geniet (bijvoorbeeld: artiest, politicus), dan wel een bijzondere positie vervult die voortvloeit uit zijn beroepsuitoefening (bijvoorbeeld: notaris, politicus, journalist, etc.); en/of
13. terrorisme (incl. jihadisme)-zaken (zaken waarbij sprake is van een veroordeling ter zake van terroristische feiten of zaken waarbij sprake is van een veroordeling met betrekking tot commune feiten en de veroordeelde in het kader van een terrorisme gerelateerd onderzoek subject is)

Voorts kunnen v.i.-zaken gevoelig worden tijdens de v.i.-periode. Daarbij kan gedacht worden aan zaken waarin er ná de invrijheidstelling onvoorzienbare publiciteit ontstaat rond de v.i. gestelde of waarin er zich bijzondere incidenten voordoen rond de bijzondere voorwaarden.”

4.1.2 Afwegingen bij het nemen van de v.i.-beslissing

De CVv.i. kan voor zover noodzakelijk en proportioneel bijzondere voorwaarden verbinden aan de v.i. De voorwaarden moeten aansluiten bij het doel van de v.i. Medewerkers van de CVv.i. zien recidiveminderung/-beperking en resocialisatie als voornaamste doel van de v.i.¹⁷⁰ In de interviews worden de belangen van slachtoffers en bescherming van de maatschappij ook wel genoemd.¹⁷¹

De bereidheid van de betrokkene tot naleving van de bijzondere voorwaarden en de ontkenning van een delict spelen in de afweging een rol. Het interne beleidsdocument V.i.zier houdt in dat de veroordeelde zich bereid moet verklaren om de voorwaarden na te leven.¹⁷² In het DJI-rapport is altijd vermeld of iemand bereid is de bijzondere voorwaarden na te leven.¹⁷³ Een AG deelt mee dat hij

¹⁷⁰ Interviews K, E, P en H.

¹⁷¹ Interviews K, E en J. Zie ook het beleidsdocument, p. 8 en 16. Uit de resultaten van het onderzoek naar de bijzondere voorwaarden (hoofdstuk 5) zal volgen dat voor de CVv.i. de slachtofferbelangen veel gewicht in de schaal leggen. Vgl. ook het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1, p. 164.

¹⁷² Versie 2.2, p. 13.

¹⁷³ Interview N. In het per 1 januari 2020 vervallen Uitvoeringsbesluit v.i. staat in art. 2 lid 6 ook voorgeschreven dat de adviezen het standpunt van de veroordeelde over de voorgestelde bijzondere voorwaarden vermelden.

bijzonder belang hecht aan de bereidverklaring; hij kijkt altijd in het advies of de bereidverklaring erin staat en stuurt het anders terug.¹⁷⁴ Een secretaris licht toe dat als iemand niet instemt met de voorwaarde, deze niet kan worden uitgevoerd en daarmee het recidiverisico niet voldoende kan worden ingeperkt. Dan wordt een vordering tot uitstel ingediend.¹⁷⁵

Als de bereidheid niet ondubbelzinnig uit de adviezen blijkt, maar uit de context van een rapport wel blijkt dat iemand weliswaar geen zin heeft, maar zich naar verwachting wel aan de voorwaarden zal houden, wordt de bereidheid “wel eens tussen de regels door toch aangenomen”¹⁷⁶ De secretaris overlegt dan met de reclassering of een poging kan worden gewaagd.¹⁷⁷ Ook een andere secretaris vertelt dat als er ruimte wordt gezien bij een betrokkene die lijkt te weigeren, de casemanager wordt benaderd met de vraag de voorgestelde v.i. met bijzondere voorwaarden nog een keer met de betrokkene door te nemen en daarbij te benadrukken dat diegene anders niet met v.i. kan. De secretaris vraagt het antwoord dan terug te koppelen via de mail. Dit is geen interne werkafpraak.¹⁷⁸

Een voorbeeld uit de dossiers biedt een zaak waarin wegens een ingetrokken cassatieberoep de fictieve v.i.-datum in het verleden lag en daarom niet meer kon worden gevorderd om de v.i. uit of af te stellen.¹⁷⁹ De reclassering adviseerde v.i. met algemene voorwaarde te verlenen, wegens weerstand van de betrokkene tegen toezicht en in het verleden bij herhaling mislukt toezicht. De CVv.i. koos voor v.i. met een kortdurende klinische opname ten behoeve van diagnostiek, met de verplichting daaraan mee te werken, evenals aan een eventueel daaruit voortvloeiende behandeling. De motivering van het v.i.-besluit hield in:

“Dit besluit wijkt af van de adviezen van reclassering en van de PI. Het OM is van mening dat het feit dat betrokkene weerstand heeft tegen begeleiding en behandeling, geen reden kan zijn om daarvan af te zien indien deze voorwaarden geïndiceerd worden geacht. Zowel uit het advies van de PI als uit eerdere uitgevoerde verdiepingsdiagnostiek blijkt begeleiding en behandeling geïndiceerd. Er is sprake van een hoog recidiverisico. Dit risico moet middels het stellen van geïndiceerde bijzondere voorwaarden aan de invrijheidstelling van betrokkene worden ingeperkt.”

¹⁷⁴ Interview C.

¹⁷⁵ Soms bevordert een vordering tot uitstel de bereidheid tot medewerking, zie bijvoorbeeld zaak 196 (de betrokkene wilde overigens na ongeveer een maand behandeling niet meer meewerken en zat liever zijn gevangenisstraf uit).

¹⁷⁶ De OM Aanwijzing v.i. 2020 (2020A010) houdt in dat als de veroordeelde bij voorbaat niet bereid is de bijzondere voorwaarden na te leven, de maatschappij beter beschermd kan worden wanneer de straf (gedeeltelijk) ten uitvoer wordt gelegd. Als uit de adviezen naar voren komt dat de veroordeelde mogelijk alsnog gemotiveerd kan worden tot naleving van de voorwaarde(n), kan het zinvol zijn om bijzondere voorwaarden te stellen. Deze laatste passage staat niet meer in de huidige OM Aanwijzing.

¹⁷⁷ Interview I. Zaak 12 biedt een voorbeeld van een betrokkene die initieel klinische opname weigerde, maar later bijdraaide.

¹⁷⁸ Interview J. De secretaris in kwestie kent een aantal casemanagers en slaat altijd hun telefoonnummer op zodra hij een casemanager voor het eerst heeft gesproken; daardoor zijn ze voor hem gemakkelijker te bereiken.

¹⁷⁹ De DJI adviseerde overigens wel tot uitstel of afstel van de v.i.

Vervolgens heeft de reclassering de v.i.-gestelde naar Tactus doorgestuurd voor een intake; Tactus oordeelde dat een kortdurende klinische behandeling niet nodig was en dat kon worden volstaan met een ambulante behandeling (zo volgt uit het verlengingsadvies; voortgangsrapportages ontbreken).

Indien bereidheid tot medewerking aan diagnostisch onderzoek al dan niet door kortdurende klinische opname daartoe ontbreekt, wordt deze voorwaarde niet gesteld. De consequentie hiervan is wel dat bij ontkenners en weigeraars de mogelijkheden voor v.i. zeer beperkt zijn. Dergelijke casus worden als lastig ervaren, door twee AG's bekeken ('vier ogen') en in daarvoor bedoeld overleg besproken.¹⁸⁰ Dit beeld van complexiteit wordt bevestigd door enkele zaken waarin het achterwege blijven van v.i. is gevorderd en toegewezen. Het betreft dan bijvoorbeeld een gedetineerde die niet naar de spreekkamer van de inrichting wil komen voor een gesprek met de reclassering in verband met het uitbrengen van adviesrapportage of waarin een veroordeelde bij voorbaat weigert mee te werken aan welke voorwaarde dan ook.¹⁸¹

Bij een lange periode van v.i. wordt dan eerst uitstel en nadat die periode is uitgezeten bij volharding afstel gevorderd en toegewezen.¹⁸² Bij korte v.i.-periodes wordt de fase van uitstel overgeslagen.¹⁸³ De duur van de periode die moet worden uitgezeten is ook door een respondent genoemd als relevante factor bij de afweging. Hierbij is een voorbeeld genoemd van een relatief kort strafrestant van 57 dagen. Praktische begeleiding en ambulante behandeling werden nodig geacht, maar de betrokkene zelf wilde geen ambulante behandeling. Toen is besproken wat zwaarder moest wegen: een vordering van uitstel om de betrokkene te motiveren tot ambulante behandeling met het risico dat hij uiteindelijk zonder begeleiding terugkeert in de samenleving, of het verlenen van v.i. zonder ambulante behandeling, maar wel met de praktische begeleiding die ook nodig was. Uiteindelijk is voor het laatste gekozen. Daarbij wordt volgens de respondent ook nagedacht over de verhouding tussen de beoogde voorwaarde en het strafrestant in het licht van de proportionaliteit.¹⁸⁴

Het ontkennen van het delict belemmert het maken van een delictanalyse en een inschatting van de risico's door de reclassering, aldus een respondent.¹⁸⁵ In de regel gaat de reclassering uit van de veroordeling, maar de ontkenning kan problemen opleveren in het gesprek met de betrokkene. Als de ontkenning er echt toe leidt dat het onverantwoord is iemand met v.i. te laten gaan, wordt geadviseerd tot uitstel.¹⁸⁶ Deze problematiek speelt met name bij zedendelicten.¹⁸⁷ Ook komt het voor dat een betrokkene ontkent maar zich wel bereid verklaart bijvoorbeeld een ambulante behandeling te ondergaan, maar dan blijft ontkennen waardoor de daadwerkelijke

¹⁸⁰ Interview E.

¹⁸¹ Zaken 207 en 209.

¹⁸² Bijvoorbeeld zaken 203, 206 en 208. Een uitzondering geeft zaak 201, waarin de v.i. volledig achterwege is gelaten in verband met een poging tot ontvluchting van detentie door middel van een helikopter.

¹⁸³ Zaken 204 (57 dagen), 205 (76 dagen), 207 (117 dagen), 209 (11 dagen) en 210 (56 dagen).

¹⁸⁴ Interview F.

¹⁸⁵ Interview J.

¹⁸⁶ Interview M.

¹⁸⁷ Een voorbeeld geeft zaak 202 (ontkenning van verkrachting partner in woonomgeving en weigering meewerken diagnostisch onderzoek).

behandeling onmogelijk is.¹⁸⁸ De vraag komt dan volgens een secretaris op of dit grond biedt voor herroeping, waarbij van belang wordt geacht waarom de betreffende behandeling noodzakelijk werd geacht.¹⁸⁹

Het uitgangspunt is (ook nu nog¹⁹⁰) altijd ‘v.i. tenzij’, ook bij zedenzaken. Dus ‘ja, tenzij het recidiverisico niet voldoende in te perken is’. Als de CVv.i. van oordeel is dat (nog) geen v.i. kan worden verleend, wordt uiterlijk 30 dagen voor de v.i.-datum een vordering tot uitstel of achterwege laten ingediend. De insteek is eigenlijk altijd om na een bepaalde periode te kijken of het toch wel kan. Een AG kan zich geen geval herinneren waarin de v.i. van meet af aan helemaal achterwege is gelaten.¹⁹¹ Waar het volgens deze AG om gaat is het voorkomen van recidive en het zo goed mogelijk terugbrengen in de samenleving. Er wordt altijd die balans gezocht. Als iemand bijvoorbeeld klinische behandeling nodig heeft maar weigert, wordt wel begonnen met ongeveer een derde uitstel vorderen en dan verder kijken; “anders doet de rechtbank dat ook wel.”¹⁹²

Er wordt niet over getwijfeld dat er verschillen zullen zijn tussen de AG’s. De een zal iets voorzichtiger zijn dan de ander. Soms zal de ene AG een bepaalde voorwaarde wel stellen en de andere AG zal dat niet doen. Die voorwaarde van ‘openheid van zaken ten aanzien van financiën’ is daarvan een voorbeeld. Ook over de vraag of een voorwaarde voldoende verband heeft met het delict kan soms verschillend worden gedacht. Het blijft maatwerk. Uitzonderingen daargelaten (zoals OMG-zaken) wordt niet naar eenheid gestreefd door specifieke zaken aan één persoon voor te leggen.¹⁹³

4.1.3 De feitelijke totstandkoming van het v.i.-besluit

Nadat een zaak is ingedeeld bij een secretaris, worden de adviezen afgewacht. Vervolgens gaat de secretaris op grond van het dossier aan de slag. Tot de standaardstukken behoren de gegevens uit de GBA en uit de Justitiële Documentatie, (meestal) het vonnis of arrest almede de adviezen van de DJI, reclassering, het lokale OM ten behoeve van de slachtofferwensen en de informatie van het IDV.¹⁹⁴ Op basis

¹⁸⁸ Interview F. In het concrete voorbeeld dat de secretaris gaf heeft de CVv.i. de ambulante behandeling er af gehaald en verder ingezet op de tegelijkertijd lopende behandeling voor agressieregulatie, in de hoop dat er vanuit een andere invalshoek toch nog ontwikkeling bij de betrokkene zou plaatsvinden.

¹⁸⁹ Interview H.

¹⁹⁰ Nu dit onderzoek beperkt is tot de oude regeling van v.i. laten we in het midden of de nieuwe eis van de bijzondere geschiktheid voor terugkeer in de samenleving geen contra-indicatie is voor een dergelijke benadering.

¹⁹¹ Interview C. In dit onderzoek zijn tien zaken bekeken waarin om uiteenlopende redenen een vordering tot afstel is ingediend. Een voorbeeld biedt een geval waarin sprake was van een poging tot onttrekking van detentie door middel van een helikopter (zaak 201). Zie verder ook J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 115-117.

¹⁹² In zaak 24 is de v.i. bijvoorbeeld – in lijn met de OM Aanwijzing v.i. – uitgesteld wegens een ernstige misdrijving tijdens detentie (wegblijven van verlof).

¹⁹³ Interview D.

¹⁹⁴ Interview I.

van deze stukken vult de secretaris een voorberekingsformulier in. Hierin staat een korte samenvatting van het reclasseringsadvies, waaronder een beschrijving van het feit (of de feiten) waarvoor is veroordeeld en de omstandigheden waaronder het feit is begaan, de actuele situatie van de betrokkene en het advies over de v.i. Meestal volgt een korte eigen beoordeling van de secretaris.¹⁹⁵ Het voorberekingsformulier is ook de plaats waar (niet anders gestructureerd dan door de temporele volgorde¹⁹⁶) updates worden beschreven door de secretaris, bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding van een overtreding.

Als de secretaris van oordeel is dat v.i. kan worden verleend, maakt deze een concept-v.i.-besluit op aan de hand van een vast format. Het format voor een v.i.-besluit met bijzondere voorwaarden (zie bijlage E) bevat tekstblokken/standaardformuleringen van bijzondere voorwaarden die vrijwel steeds tot enigszins frequent worden gesteld. Dat zijn meldplicht, contactverbod, locatiegebod- en -verbod (al dan niet met elektronische monitoring), ambulante behandeling (al dan niet met mogelijkheid tot kortdurende klinische opname), klinische behandeling, drugs- en alcoholverbod en onderzoeksplicht, begeleid wonen of maatschappelijke opvang, gedragsinterventie en drie 'andere gedragsvoorwaarden' ten aanzien van de open en gemotiveerde houding, inspanningsverplichting en openheid van zaken (over deze laatste voorwaarden nader in 5.15.1).

Al deze formuleringen moeten in het kader van de totstandkoming van een concreet v.i.-besluit nader worden ingevuld met bijvoorbeeld de plaats en tijd van melding bij de reclassering, de omschrijving van het gebied waarvoor een locatieverbod geldt en het type gedragsinterventie. Voorwaarden die niet van toepassing zijn, worden uit het concept verwijderd. Er mag van worden uitgegaan dat de afwijking in de formulering van een standaardformule bewust is gedaan.¹⁹⁷ De formuleringen in het format zijn in overleg met de reclassering vastgesteld. Dat betekent dat er overeenstemming bestaat over die formuleringen. Daarom is het in beginsel niet de bedoeling dat bij het vervaardigen van concepten voor besluiten door de secretarissen aan de formuleringen wordt gesleuteld.¹⁹⁸

Er zijn daarnaast ook voorwaarden waarvan een standaardformulering niet in het format is opgenomen. Het gaat dan om incidenteel gestelde voorwaarden ("unieke voorwaarden"). Doorgaans kan dan de formulering wel worden ontleend aan een ander (excel)bestand. Een voorbeeld is de medewerking aan onderzoek van digitale bestanden na een veroordeling ter zake van art. 240b Sr (kinderporno).¹⁹⁹

De standaardformuleringen worden door de zogeheten 'formatcommissie' aangepast naar aanleiding van nieuwe inzichten zoals die blijken uit onder meer rechtspraak.²⁰⁰ Een AG vertelt dat de CVv.i. de afgelopen jaren een verbeteringslag heeft gemaakt in Klare Taal en dat dit soms ook heeft doorgewerkt in aanpassing van een formulering.²⁰¹ Er is ook een beleidsdocument dat een beleidsmedewerker

¹⁹⁵ Soms wordt volstaan met een samenvatting van de adviezen, kennelijk wordt dan aangesloten bij de (voor zich sprekende) adviezen.

¹⁹⁶ Soms staan door het document heen updates, zonder duidelijke structurering. Een voorbeeld biedt zaak 34.

¹⁹⁷ Interviews I en F.

¹⁹⁸ Interview P.

¹⁹⁹ Interviews I en F.

²⁰⁰ Interview B.

²⁰¹ Interview P.

op actualiteit bijhoudt. Hierin staat meer achtergrond en informatie over een bepaalde (formulering van een) voorwaarde.²⁰²

Verder wordt in het conceptbesluit opgenomen op welke rapporten de voorwaarden zijn gebaseerd en eventueel de redenen voor afwijking van hetgeen in die rapporten is geadviseerd.²⁰³ In de meeste gevallen krijgt de AG als een zaak klaar is voor beoordeling een mail van de secretaris met daarin een link naar het dossier en de voorbereiding en worden soms al wat bijzonderheden genoemd. Bij de complexere zaken kan ook al eerder contact zijn tussen de secretaris en de AG en bij de “vier ogen”-zaken kijkt ook een tweede AG mee. Het is niet ongebruikelijk dat er bij een AG ongeveer 10 tot 15 mails per dag binnenkomen van secretarissen over lopende zaken. Die gaan dan bijvoorbeeld over nieuwe zaken, overtredingen, wijzigingen of verlengingen. Een AG vertelt dat hij bij de simpelere zaken aan de voorbereiding genoeg heeft. Dan valt te denken aan een first offender die zijn of haar leven op alle vlakken op orde heeft en waarvan het advies is geen bijzondere voorwaarden te stellen. Als er meer in zit, leest de AG wel de onderliggende rapportages en het vonnis of arrest.²⁰⁴ Een eigen beoordeling van de AG is in de dossiers vrijwel niet terug te vinden.²⁰⁵ De AG past een concept-v.i.-besluit waar nodig aan en ondertekent het.

4.1.4 Motivering van het v.i.-besluit

De interne handleiding voor nieuwe medewerkers gaat er vanuit dat een v.i.-besluit wordt gemotiveerd.²⁰⁶ In het oude conceptformat van 2017 staat dat het v.i.-besluit begint met een passage die, afhankelijk van welke adviezen zijn uitgebracht, luidt: “Het Openbaar Ministerie besluit, gezien het advies van de reclassering d.d. ..., gezien het advies van de penitentiaire inrichting d.d. ..., gezien het advies van het Openbaar Ministerie, gezien de artikelen 15 en verder van het Wetboek van Strafrecht, dat u zich met ingang van de voorwaardelijke invrijheidstelling, thans berekend op (...), dient te houden aan”, waarna de betreffende voorwaarden volgen. De recentere conceptformats van 2019 en nu zijn anders ingericht en bevatten aan het einde van het besluit de volgende tekst: “Dit besluit wordt genomen op grond van artikel 15 e.v. van het Wetboek van Strafrecht. Ten behoeve van dit besluit zijn

²⁰² Interview I.

²⁰³ Een AG (interview K) deelt mee dat hij in de nieuwe (onder S&B vallende) zaken vrijwel altijd wijzigingen aanbrengt en dat in de oude zaken veel minder deed. Het betreft vooral de motivering, aan de formulering van voorwaarden wordt zelden iets gewijzigd. In nieuwe zaken kan bij de motivering minder met tekstblokken worden gewerkt en komt meer ‘vrije tekst’ in de motivering voor. De bronnen waarop het besluit is gebaseerd worden genoemd, een samenvatting van de relevante onderdelen van die bronnen wordt gegeven en op basis daarvan wordt geoordeeld dat de betreffende voorwaarden noodzakelijk zijn, zie interviews E en K.

²⁰⁴ Interview C.

²⁰⁵ Een uitzondering is zaak 158, waarin een enkele zin van een AG is toegevoegd. In het dossieronderzoek is verder sporadisch in mailwisseling enige afweging van een AG te ontdekken, bijvoorbeeld van een vordering tot herroeping. In de ‘werkinstructie v.i. AG’ staat als werkwijze voor de AG: lees de voorbereiding en de conceptbeslissing, wijzig eventueel naar eigen wens en onderteken. In het meest recente aan de onderzoekers verstrekte beleidsdocument voor zaken onder de nieuwe regeling van mei 2023 staat dat de AG het voorbereidingsformulier aanvult met zijn eigen overwegingen ten aanzien van de v.i.-beslissing (p. 5).

²⁰⁶ Handleiding nieuwe medewerkers versie 1.1, p. 21.

adviezen opgemaakt door: de reclassering op ..., de penitentiaire inrichting op ..., het Openbaar Ministerie op ...” Twee secretarissen zien in deze verwijzingen naar de onderliggende rapportages een motivering van het v.i.-besluit, omdat in de rapportages dan staat waarom een voorwaarde nodig is.²⁰⁷ De gedachte is ook dat als niet wordt afgeweken van een advies, motivering niet nodig is omdat het advies al met de betrokkene is besproken.²⁰⁸ Anderen lichten toe dat onder oud recht alleen verda gemotiveerd bij een v.i.-besluit met bijzondere voorwaarden met een afwijking van een advies.²⁰⁹ Een dergelijke passage staat ook in de conceptformats: “Dit besluit wijkt af van de verkregen adviezen. De reden hiervoor is (...)” (zie bijlage E).²¹⁰ Er is geen vast beleid wanneer een afwijking zodanig is dat deze moet worden gemotiveerd. Een secretaris verstaat onder een afwijking van een advies het toevoegen of weglaten van een bijzondere voorwaarde of een wezenlijk andere formulering daarvan.²¹¹ Een andere secretaris licht toe dat iets ‘kleins’ toevoegen zoals het tonen van openheid in financiën niet tot een motivering leidt; het toevoegen van EM aan een locatiegebod wel.²¹² Naarmate de wijziging betekenisvoller is en/of meer bijzondere voorwaarden betreft, wordt uitgebreider gemotiveerd.²¹³ Een respondent merkt op dat altijd moet worden gemotiveerd, maar dat onder het oude recht vooral werd gemotiveerd bij vorderingen voor de rechtbank.²¹⁴ Een AG vertelt dat de motivering van een v.i.-besluit ook van belang is om daarmee de maatschappij “mee te nemen” in de beslissing.²¹⁵ Deze AG is van mening dat in de oude v.i.-besluiten eigenlijk helemaal geen toelichting werd gegeven waarom tot die beslissing was gekomen en dat alleen werd verwezen naar de onderliggende rapportages met het idee dat daar de redenen uit kunnen worden gedestilleerd.²¹⁶

In het dossieronderzoek zijn vooral zaken gezien waarin het v.i.-besluit niet nader is gemotiveerd, ook niet als wel sprake was van (enige) afwijking van het advies van de reclassering. Zo adviseerde de reclassering in een zaak als onderdeel van de meldplicht op te nemen dat het meewerken aan urinecontrole op middelengebruik en ‘de methodiek stap voor stap’ onderdeel kan uitmaken van de meldplicht. Dit advies is ongemotiveerd niet gevolgd.²¹⁷ Andersom is de door de CVv.i.

²⁰⁷ Interviews A en F.

²⁰⁸ Interview I.

²⁰⁹ Interviews D, G, I, F en P.

²¹⁰ J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 73 beschrijven dat de CVv.i. na een interventie van de Nationale Ombudsman wegens klachten door enkele veroordeelden heeft besloten ‘om voortaan aan een veroordeelde de redenen mee te delen om één of meer bijzondere voorwaarden te stellen die niet in (één van) de adviezen zijn opgenomen’.

²¹¹ Interview I.

²¹² Interview A. Zaak 175 geeft een voorbeeld van het toevoegen van het tonen van openheid van zaken ten aanzien van financiën zonder nadere motivering.

²¹³ Interview D.

²¹⁴ Interviews D en L.

²¹⁵ Interview K. Vgl. in dit verband F.W. Bleichrodt, *a.w.*, p. 196: “Voor de inzichtelijkheid en de begrijpelijkheid, en daarmee voor de acceptatie van de beslissing is een behoorlijke motivering van belang. Deze dwingt de bevoegde instantie voorts tot verantwoording van de beslissing, waardoor de kans op inconsistentie in de besluitvorming vermindert. Het risico van rechtsongelijkheid wordt daarmee gereduceerd.”

²¹⁶ Interview K.

²¹⁷ Zaak 174. Uit de interne voorbereiding volgt ook geen kenbare afweging.

toegevoegde voorwaarde dat indien de reclassering daartoe aanleiding ziet, de betrokkene medewerking dient te verlenen aan middelencontroles en dat indien de uitslagen daartoe aanleiding geven, de reclassering de betrokkene kan verbieden drugs en/of alcohol te gebruiken, niet nader gemotiveerd.²¹⁸ In een andere zaak adviseerde de reclassering ook contactverboden op te nemen ten behoeve van kinderen van de slachtoffers; dit advies is niet gevolgd en de beslissing niet gemotiveerd.²¹⁹ Een advies van zowel reclassering als de DJI om de proeftijd te beperken tot één jaar, werd niet nader gemotiveerd niet gevolgd.²²⁰ In een zaak was door de reclassering EM met “politie-opvolging”²²¹ geadviseerd; de afwijking hiervan is niet gemotiveerd.²²² In een andere zaak is om niet kenbare redenen een locatieverbod toegevoegd, dat ook niet is gemotiveerd.²²³ Ook is een zaak gezien waarin als onderdeel van een ambulante behandeling de mogelijkheid van een kortdurende klinische opname is toegevoegd, zonder verdere motivering.²²⁴ De indruk is dat afwijkingen van DJI-adviezen vrijwel niet worden gemotiveerd.²²⁵ Er zijn geen zaken gezien waarin wegens een afwijking van alleen een DJI-advies is gemotiveerd.²²⁶

Soms is wel een (korte) nadere motivering opgenomen waarom van het advies is afgeweken. In een zaak was door reclassering en de DJI geen drugs- en alcoholverbod en controle daarop geadviseerd. In het v.i.-besluit werd dit wel opgenomen, met als motivering: “Dit besluit wijkt af van de verkregen adviezen. De reden hiervoor is dat u in het verleden voor een lange periode overmatig alcohol en drugs heeft gebruikt. Aangezien het alcohol- en drugsgebruik een van de factoren is die heeft bijgedragen aan uw delictgedrag, ziet het Openbaar Ministerie voldoende aanleiding om naast een middelencontrole ook een middelenverbod op te leggen.”²²⁷ In een andere zaak is bij wijzigingsbesluiten meermalen gemotiveerd

²¹⁸ Zaak 17.

²¹⁹ Zaak 3.

²²⁰ Zaak 4; er werd een proeftijd van 1095 dagen bepaald. Wellicht dat de omstandigheid dat de duur van de proeftijd van rechtswege geldt een reden is om niet te motiveren. Ook dat vormt echter al wel een motivering die in het besluit kan worden opgenomen.

²²¹ Bij overtredingen van locatiegebod of locatieverbod wordt de politie ingeschakeld.

²²² Zaak 5. Zie bijvoorbeeld ook zaak 30: het innemen van medicijnen als onderdeel van een ambulante behandeling werd zonder nadere motivering niet toegevoegd.

²²³ Zaak 11.

²²⁴ Zaak 38.

²²⁵ Bijvoorbeeld zaken 135 (de DJI adviseerde v.i. met alleen de algemene voorwaarde, maar het werd ook met bijzondere voorwaarden) en zaak 124 (de DJI adviseerde bijzondere voorwaarden, maar het werd v.i. met alleen de algemene voorwaarde). In zaak 112 nog een variant: de DJI adviseerde onder het kopje bijzondere voorwaarden: nee, maar vermeldde vervolgens bij het kopje voorwaarden een meldplicht. De tegenstrijdigheid vormde geen aanleiding tot nadere motivering van de als voorwaarde gestelde meldplicht.

²²⁶ In zaak 2 is de door de DJI geadviseerde voorwaarde persoonlijkheidsonderzoek te doen en een eventueel daaruit voortvloeiende ambulante behandeling te volgen, niet gesteld, zonder verdere motivering. In bijvoorbeeld zaak 172 is het advies van de DJI om het tijdens het PP geldende contact- en locatieverbod te continueren, niet gevolgd, zonder nadere motivering. In zaak 177 adviseerde de DJI uitstel of afstel en als dat niet werd gevolgd een meldplicht en inspanningsverplichting. Het werd kort gezegd dat laatste, zonder nadere motivering. Zie verder nog bijvoorbeeld zaak 20 (geen drugs- en/of alcoholverbod ondanks advies van de DJI), zaak 35 (wel ambulante behandeling) en zaak 40 (v.i. in plaats van uitstel).

²²⁷ Zaak 31.

waarom in tegenstelling tot het advies van de reclassering een locatieverbod op te heffen, dit toch bleef gehandhaafd; eerst wegens 'de ernst van de feiten en de impact die dit nog steeds op nabestaanden/slachtoffers heeft' en later 'om daarmee het veiligheidsgevoel van het slachtoffer te beschermen'. Ook is in die zaak een brief naar de veroordeelde en diens advocaat gestuurd om uit te leggen waarom het locatieverbod nog werd gehandhaafd.²²⁸

In een andere zaak werd in afwijking van de adviezen wel v.i. met bijzondere voorwaarden verleend en dat is toen nader gemotiveerd.²²⁹ Ook is een zaak aangetroffen waarin zowel de reclassering als de DJI adviseerde geen toezicht op te leggen, maar de CVv.i. toch overging tot een v.i. met als bijzondere voorwaarden een meldplicht en het tonen van een open, gemotiveerde en meewerkende houding, het meewerken en zich actief inspannen voor woonruimte en dagbesteding en het tonen van openheid van zaken in de financiën. Het besluit hield als motivering in: "de bijzondere voorwaarden zijn opgelegd in afwijking van bovengenoemde adviezen gezien de zorgen om uw toekomstplannen met betrekking tot het opstarten van een onderneming in relatie tot uw delictverleden."²³⁰ Weer een andere zaak betrof een betrokkene met een hoge risico-inschatting waarin door het hoge recidiverisico werd afgeweken van het advies beperkte bijzondere voorwaarden te stellen en onder meer een locatiegebod en -verbod werd toegevoegd.²³¹

Een contact- of locatieverbod dat op verzoek van een slachtoffer of nabestaande wordt gesteld, wordt niet nader gemotiveerd.²³² In een interview is opgemerkt dat dit wel zou moeten.²³³ Andersom is een zaak gezien waarin in tegenstelling tot een advies van het lokale OM geen locatieverbod is gesteld, zonder motivering.²³⁴

Op de vraag voor wie een v.i.-besluit wordt geschreven, is opgemerkt dat het besluit niet alleen wordt geschreven voor de veroordeelde, maar ook voor de reclassering (en soms de politie).²³⁵ De reclassering wordt bij een afwijking van het advies ook vaak gebeld door de secretaris om de afwijking uit te leggen.²³⁶

²²⁸ Zaak 12.

²²⁹ Zaak 173.

²³⁰ Zaak 36. Zie in dezelfde zin zaak 39 met als motivering: "dit besluit wijkt af van de verkregen adviezen. De reden hiervoor is gelegen in de documentatie en de aanloop naar het feit waarvoor u veroordeeld bent. Alcoholmisbruik heeft eerder bijgedragen aan het plegen van strafbare feiten."

²³¹ Zaak 56.

²³² Bijvoorbeeld zaak 15. De enkele verwijzing naar het advies van het lokale OM vormt geen nadere (inhoudelijke) motivering.

²³³ Interview O.

²³⁴ Zaak 29.

²³⁵ Interviews A, I en F.

²³⁶ Interview I. Vgl. J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 72-73.

Onder de nieuwe regeling van S&B – waarin de motiveringsplicht in art. 6:2:12 lid 1 Sv is opgenomen – wordt alles als regel gemotiveerd.²³⁷ In het standaardformat zit een opzet voor een nadere motivering. Dan wordt ook naar de rapportages verwezen en bijvoorbeeld vermeld dat er met de inhoud daarvan wordt ingestemd dan wel waarom wordt afgeweken van een advies.²³⁸ Een andere AG beschrijft dat de rapporten worden samengevat en op basis daarvan wordt geoordeeld dat de betreffende voorwaarden noodzakelijk zijn.²³⁹ De medewerkers van de CVv.i. hebben een schrijfcursus gevolgd ten behoeve van de schrijfvaardigheid.²⁴⁰

Ook onder de oude, in dit onderzoek centraal staande, regeling van de v.i. was er een motiveringsverplichting. Deze was niet vervat in de wet, maar in artikel 3, eerste lid, van het op 1 januari 2020 vervallen Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling: “De beslissing om bijzondere voorwaarden te stellen wordt schriftelijk gemotiveerd.” Meerdere respondenten van de CVv.i. benadrukken dat motiveren, hoewel soms lastig²⁴¹, nodig en zinvol is²⁴²; voor een veroordeelde moet duidelijk zijn op welke grond een voorwaarde wordt gesteld. Wel vragen sommigen zich af in hoeverre een veroordeelde, zeker als het gaat om iemand met een beperking, een v.i.-besluit begrijpt.²⁴³ Daarbij wordt er op vertrouwd dat het v.i.-besluit nadien ook met de betrokkene wordt besproken door de ketenpartners.²⁴⁴ Een advocaat heeft opgemerkt dat de motivering van een v.i.-besluit soms niet begrijpelijk is en dat dan navraag wordt gedaan bij de CVv.i. naar de redenen van de voorwaarden.²⁴⁵

4.1.5 Overdracht van de inhoud van het v.i.-besluit aan de betrokkene

Een veroordeelde moet op de hoogte komen van de inhoud van het v.i.-besluit. Het OM stelt de veroordeelde in kennis van zijn beslissingen, aldus art. 6:2:12, eerste lid, Sv. Artikel 3, tweede lid, van het op 1 januari 2020 vervallen Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling had de volgende inhoud: “De veroordeelde wordt zo spoedig mogelijk schriftelijk door het openbaar ministerie op de hoogte gesteld van de beslissing omtrent de bijzondere voorwaarden. Een afschrift

²³⁷ De Handleiding nieuwe medewerkers versie 1.1. houdt in: “Onder de nieuwe v.i.-regeling is het belang dat de beslissing duidelijk en uitgebreid wordt gemotiveerd. Daarbij moet altijd worden aangegeven waarom en op basis van welke informatie een beslissing wordt genomen.” Het beleidsdocument houdt over de nieuwe regeling het volgende in (p. 10): “Juist omdat het OM zelf mag beslissen over de verlening van de v.i. (en bij uitstel of het niet verlenen van de v.i. er geen vordering meer hoeft te worden ingediend bij de rechtbank) is het van belang dat de beslissing duidelijk en uitgebreid wordt gemotiveerd. Indien wordt afgeweken van de adviezen, dient gemotiveerd te worden waarom dit het geval is. In het modellenboek staan standaardteksten die gebruikt kunnen worden bij het opmaken van de beslissing (modellenboek is nog in ontwikkeling).”

²³⁸ Interviews F en I.

²³⁹ Interview E.

²⁴⁰ Interview D.

²⁴¹ Interviews H en K.

²⁴² Interviews A, F

²⁴³ Interviews H, K

²⁴⁴ Interview E.

²⁴⁵ Interview O.

van de beslissing wordt aan de directeur van de inrichting en de reclassering verzonden.”

Uit de interviews komt de volgende praktijk naar voren. Zowel de rapporteur van de reclassering als de casemanager van de DJI bespreekt met de betrokkene het uitgebrachte advies.²⁴⁶ Ook wordt geprobeerd een driegesprek te houden met de betrokkene, diens casemanager en de reclasseringsmedewerker, om gezamenlijk te kijken wat er ligt aan adviezen.²⁴⁷ Uit interne stukken van de CVv.i. wordt afgeleid dat de DJI de v.i.-beslissing ‘uitreikt en betekent’²⁴⁸ aan de veroordeelde en dat in dit gesprek ook verdere praktische afspraken voor de uitvoering van het toezicht worden gemaakt, inclusief afspraken voor de eerstvolgende gesprekken.²⁴⁹ In de dossiers bevinden zich ook aktes van uitreikingen aan gedetineerden. Zowel een respondent van de CVv.i. als van de reclassering bevestigt dat de casemanager dan ook de inhoud van het besluit uitlegt.²⁵⁰ Wel merkt een reclasseringsmedewerker op dat deze casemanager dan vaak nog de achtergrondinformatie mist en dat bijvoorbeeld niet wordt uitgelegd of er al dan niet een mogelijkheid is tot verlenging van de proeftijd. Vervolgens vindt er kort na de invrijheidstelling een meldingsgesprek plaats bij de reclassering. Tijdens dat gesprek worden de bijzondere voorwaarden en ‘eventuele daarmee samenhangende aanwijzingen en de algemene gedragsregels voor ondertoezichtgestelden’²⁵¹ aan de betrokkene uitgelegd.²⁵² De reclassering heeft daarin geen formele taak, maar in de praktijk gebeurt dit wel.²⁵³ De CVv.i. verstrekt geen schriftelijke vertaling van een v.i.-beslissing aan een veroordeelde. De CVv.i. gaat ervan uit dat de PI en/of de reclassering de veroordeelde van de inhoud, aard en omvang van de bijzondere voorwaarden op de hoogte stelt.²⁵⁴

Vaste werkwijze van de reclassering is dat de toezichthouder een toezichtsovereenkomst sluit met de betrokkene, waarin eventuele nadere afspraken worden opgenomen zoals over de frequentie en wijze (telefonisch of fysiek) van de meldplicht.²⁵⁵ Niet bekend is of dan ook bijvoorbeeld de mogelijkheid tot verlenging van de proeftijd aan de orde komt.

Vanuit de advocatuur is de inschatting gedeeld dat de mededeling van en de toelichting op een v.i.-besluit doorgaans goed verloopt, mede omdat het een summier en overzichtelijk besluit is.²⁵⁶

²⁴⁶ Interviews N, H, G en M.

²⁴⁷ Interview N.

²⁴⁸ De wijze van verzending aan de veroordeelde is niet geheel duidelijk geworden. Uit de interviews komt ook naar voren dat een wijzigingsbesluit aan de veroordeelde wordt betekend. Verpalen leidt in T&C Sv bij art. 6:2:12 aantek. 2 en art. 6:6:8 Sv aantek. 3 voor huidig recht kennelijk uit 6:6:8 lid Sv af dat zowel het initiële besluit als het wijzigingsbesluit moeten worden betekend. In de evaluatie van de v.i. regeling van 2008 wordt er ook van uitgegaan dat de v.i. gestelde onder betekening van de beslissing op de hoogte wordt gesteld, zie *Voorwaardelijk vrij. Evaluatie van het Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*, 2011, p. 54.

²⁴⁹ V.i.zier (versie 2.3), p. 15.

²⁵⁰ Interviews M en H.

²⁵¹ V.i.zier (versie 2.3), p. 14-15.

²⁵² Interviews I, G en H.

²⁵³ Interview M.

²⁵⁴ Beleidsdocument, p. 6.

²⁵⁵ Interview A.

²⁵⁶ Interview O.

4.2 Gedurende het v.i.-toezicht

4.2.1 Communicatie met en door de CVv.i.

De reclassering krijgt van de CVv.i. opdracht tot uitvoering van het toezicht. De reclassering speelt dus een belangrijke rol in begeleiding bij en controle op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Als er zich iets bijzonders voordoet of sprake is van een overtreding van een van de voorwaarden, dient de reclassering dit te melden bij de betreffende secretaris van de CVv.i. De CVv.i. is wat dat betreft dus ook afhankelijk van de inschatting en assertiviteit van de betreffende toezichthouder (zie hierna ook onder 4.2.3 over de praktijk van voortgangsrapportages).²⁵⁷ Een secretaris merkt daarover op dat het verschilt per toezichthouder hoe communicatief en toegankelijk hij of zij is.²⁵⁸ Als er informatie wordt gedeeld die een reactie verdient, kan de CVv.i. overgaan tot een waarschuwingsgesprek, wijziging, opheffing en/of toevoeging van een voorwaarde of indiening van een vordering tot (gedeeltelijke) herroeping. De indruk is dat de reactiesnelheid van de CVv.i. hoog is. Uit de interviews komt ook naar voren dat een wijziging van een v.i.-besluit binnen één dag kan zijn doorgevoerd.²⁵⁹ Ketenpartners kunnen de secretarissen direct benaderen. Medewerkers van de CVv.i. hebben soms, maar niet vaak, direct contact met advocaten of veroordeelden.²⁶⁰ Uit zowel het dossieronderzoek als de interviews komt als algemeen beeld naar voren dat de CVv.i. ook lopende het toezicht goed bereikbaar is voor betrokkenen, advocaten en ketenpartners en als een communicatieve en prettige organisatie wordt ervaren.²⁶¹

4.2.2 Invulling van de wijze van toezicht: bijdrage van de politie

De politie wordt geacht een algemene taak te hebben in (de handhaving van) het toezicht.²⁶² In de v.i.-besluiten valt soms te lezen dat ‘de politie een bijdrage levert aan de handhaving’, al dan niet met de toevoeging: ‘met name ten aanzien van de contact- en locatieverboden’.²⁶³ Er is geen duidelijke lijn of en wanneer deze passage in welke vorm wordt opgenomen. Een secretaris beschrijft dat de beleidsafpraak bestaat dat de politie uitdrukkelijk wordt genoemd bij contact- of locatieverboden en anders niet.²⁶⁴ Een andere secretaris legt uit dat de zinsnede

²⁵⁷ Interview M: de toezichthouder neemt het initiatief.

²⁵⁸ Interview H.

²⁵⁹ Interview G.

²⁶⁰ Interviews E, H en K.

²⁶¹ Interviews O, M en N. In zaak 82 is er rechtstreeks contact tussen de casemanager van de DJI en de AG. De casemanager mailt de AG over bedreigingen relevant voor het verdere traject. De advocaat vraagt stukken op bij CVv.i. en wordt snel bediend.

²⁶² Interviews J en H. Zie ook de evaluatie van de v.i. regeling van 2008, *Voorwaardelijk vrij. Evaluatie van het Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*, 2011, p. 61 en de OM Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging (2020A007) onder 5.3.

²⁶³ Bijvoorbeeld zaak 171.

²⁶⁴ Interview H. Zie bijvoorbeeld zaken 44, 46 en 60 bij contactverboden. In het kader van een verzoek om tijdelijke ontheffing van een locatieverbod vraagt de CVv.i. in zaak 90 bij de politie na of er aanwijzingen zijn dat de veroordeelde in strijd met het verbod recent op de locatie is geweest. In zaak 163 ging het om een locatiegebod. In zaak 29 is de zinsnede toegevoegd dat de politie een

‘met name bij de contact- en locatieverboden’ wordt weggehaald als de politie geacht wordt aan het gehele toezicht mee te werken.²⁶⁵ Uit het dossieronderzoek blijkt dat er verschillende varianten zijn: (i) geen passage²⁶⁶, (ii) de enkele passage dat de politie een bijdrage levert²⁶⁷ en (iii) de passage dat de politie een bijdrage levert, met name aan het contact- en/of locatieverbod.²⁶⁸ De politie komt op de hoogte van het v.i.-besluit via het CJIB/AICE.²⁶⁹ De voorwaarden komen dan in het interne politiesysteem op naam van de veroordeelde te staan; mocht diegene dan worden gecontroleerd, dan ziet de politie ook de gestelde voorwaarden.²⁷⁰ Bij een contact- en locatieverbod wordt de lokale politie ook nog afzonderlijk op de hoogte gesteld.²⁷¹ Het is niet de bedoeling dat de politie actief controleert, meer dat zij signaleert als zij iets tegenkomt.²⁷² Het komt wel eens voor dat een wijkagent contact opneemt met de CVv.i., bijvoorbeeld als bij een aanhouding ter zake van een strafbaar feit aanwijzingen voor gebruik van alcohol zijn geconstateerd, terwijl er een alcoholverbod geldt.²⁷³ De reclassering heeft op casusniveau ook wel eens contact met bijvoorbeeld een wijkagent en rekent het ook tot haar taak om indien nodig contact te onderhouden.²⁷⁴ In een zaak vroeg de CVv.i. in het kader van een verzoek om tijdelijke ontheffing van het locatieverbod bij de politie na of er aanwijzingen waren dat de veroordeelde in strijd met het verbod onlangs op de betreffende locatie was geweest.²⁷⁵

4.2.3 Voortgangsrapportages van de reclassering

De CVv.i. moet tijdens het toezicht door de reclassering op de hoogte zijn van de voortgang. Dit gebeurt door middel van informele updates zoals per telefoon of mail en door formelere voortgangsrapportages. Geprobeerd is te achterhalen wanneer en hoe de CVv.i. in kennis wordt gesteld van de voortgang van het toezicht. De conclusie is dat het aan duidelijkheid ontbreekt.

bijdrage levert aan contact- en locatieverbod, terwijl er enkel een contactverbod is gesteld.

²⁶⁵ Interview B.

²⁶⁶ Bijvoorbeeld zaak 174.

²⁶⁷ Bijvoorbeeld zaken 8, 14 en 180. In de laatste twee zaken betreft het een vrij ‘kale’ v.i. met toezicht.

²⁶⁸ Bijvoorbeeld zaken 9, 29 en 171.

²⁶⁹ In zaak 172 bevindt zich een mail van AICE aan de politie waarin het de politie op de hoogte stelt van de voorwaarden, met bij de meldplicht en het contactverbod het kopje ‘verwachte actie door Politie bij niet-naleving: contact opnemen met de OvJ’. AICE stuurde nadien naar de CVv.i. het volgende bericht: “onlangs hebben wij bijgaande toezichtopdracht doorgestuurd naar de politie met het verzoek toezicht te houden op de vrijheidsbeperkende voorwaarde(n). De politie heeft echter onvoldoende informatie om dit toezicht uit te voeren.” Of er daarna nog actie heeft plaatsgevonden is niet geregistreerd in het dossier. Na inzage in de onderzoeksbevindingen ter controle op feitelijke onjuistheden heeft het OM laten weten dat het bleek te gaan om een foute geboortedatum bij een slachtoffer. Acht dagen na ontvangst van dit bericht is een wijzigingsbesluit opgemaakt met de juiste geboortedatum.

²⁷⁰ Interviews A, B en H.

²⁷¹ Interview A.

²⁷² Interviews A en J. Vgl. Het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2013-1, p. 168.

²⁷³ Interview J.

²⁷⁴ Interview M.

²⁷⁵ Zaak 90.

In het beleidsdocument en de handleiding voor nieuwe medewerkers staat beschreven dat de frequentie van de voortgangsverslagen afhangt van de aard van de zaak en de aanwezige risico's. In beginsel is een voortgangsverslag enkel bedoeld ter informatie. Het kan voorkomen dat de informatie aanleiding geeft tot actie, zoals wijziging, opheffing of toevoeging van voorwaarden.²⁷⁶ In de meeste onderzochte v.i.-besluiten is de zinsnede opgenomen dat de reclassering periodiek over de voortgang van het toezicht dan wel over de noodzakelijkheid van de bijzondere voorwaarden rapporteert. Niet duidelijk is geworden wanneer deze zinsnede wel en niet wordt gebruikt.²⁷⁷ Een AG vertelt ons dat deze zin standaard in de besluiten wordt gezet, maar feitelijk niets betekent.²⁷⁸ Ook respondenten van de reclassering wisten niet goed te vertellen wat met deze zin wordt bedoeld.²⁷⁹ Voor sommige type zaken zou een frequentie van drie maanden gelden. Op de vraag welk type zaken dit betreft is zeer wisselend geantwoord: zaken met EM, zaken waarin een klinische opname is en/of zogeheten niveau 3-zaken.²⁸⁰ Niveau 3 is een term van de reclassering die wordt gebruikt voor de risico inschatting. Er zijn drie niveaus.²⁸¹ In de handleiding voor nieuwe medewerkers staat dat voor 'gevoelige zaken' in beginsel de drie maandelijks frequentie geldt en dat bij de overige zaken geen vaste afspraak is.²⁸² Deze term lijkt niet te zien op de Gevoelige Zaken die op een aparte lijst komen; mogelijk wordt bedoeld op de voornoemde niveau 3 zaken. Bij de Gevoelige Zaken krijgt de secretaris maandelijks een interne melding dat de zaak moet worden bekeken en zo nodig bij de toezichthouder moet worden nagevraagd of er nog ontwikkelingen zijn. Een secretaris vertelt dat het per toezichthouder verschilt hoe communicatief en toegankelijk hij of zij is.²⁸³ Er is geen vaste frequentie van periodieke rapportering voor Gevoelige Zaken. Een AG zegt desgevraagd dat daar misschien wel iets voor te zeggen is, maar dat daarin ook het risico schuilt dat een rapport wordt geschreven, terwijl er niets te melden valt.²⁸⁴

Verschillende medewerkers van de CVv.i. geven aan dat er – los van de voornoemde 'bijzondere type gevallen' – geen vaste afspraken zijn met de reclassering wanneer een update wordt gegeven en/of een voortgangsverslag wordt opgemaakt.²⁸⁵ Een reclasseringsmedewerker vertelt ook dat de afspraken niet duidelijk zijn.²⁸⁶ Een beleidsmedewerker van de reclassering geeft daarentegen aan dat er wél een vaste afspraak is, namelijk dat in iedere zaak drie maandelijks wordt gerapporteerd, maar dat deze afspraak in de praktijk niet wordt nagekomen.²⁸⁷ Ook de CVv.i. ervaart dat de afspraken in de praktijk niet altijd worden nagekomen. Verschillende medewerkers

²⁷⁶ Beleidsdocument p. 29 en Handleiding nieuwe medewerkers, p. 16.

²⁷⁷ Ook bijvoorbeeld in een zaak waarin enkel een meldplicht en de standaard andere gedragsvoorwaarden waren gesteld (164).

²⁷⁸ Interview P.

²⁷⁹ Interview M.

²⁸⁰ Interviews J, L, M, A, G, K en B.

²⁸¹ S. Verweij en G. Weijters, *Recidive tijdens en na reclasseringstoezicht*, WODC Cahier 2020-20, p. 14. Een respondent van de reclassering sprak over vier niveaus; dat lijkt onjuist te zijn.

²⁸² Handleiding nieuwe medewerkers, p. 16.

²⁸³ Interview H.

²⁸⁴ Interview L.

²⁸⁵ Interviews A, H, J, K, L en P.

²⁸⁶ Interview M.

²⁸⁷ Interview Q.

van de CVv.i. geven aan dat het incidenteel voorkomt dat zij pas in een doorgaans wel uitgebracht rapport over de vraag of verlenging van de proeftijd nodig is lezen wat er zich in de loop van het toezicht heeft afgespeeld, bijvoorbeeld dat iemand zich al maanden niet heeft gemeld, en dat dit als onjuist en vervelend wordt ervaren omdat daarmee de CVv.i. de kans is ontnomen om actie te ondernemen.²⁸⁸

Typierend in dit verband is een zaak van de Gevoelige Zaken-lijst.²⁸⁹ Uit de voorbereiding kan worden afgeleid dat de secretaris met de rapporteur of toezichthouder moest afstemmen dat er per vier weken een update werd gegeven per telefoon dan wel mail en per drie maanden een officieel voortgangsverslag. De secretaris mailde vervolgens de reclassering met dit verzoek, waarop de reclassering reageerde of dit niet 'gewoon' in het v.i.-besluit kon worden gezet. De secretaris antwoordde: "Wij zetten dit soort afspraken niet in het besluit. Het besluit is gericht aan de betrokkene en ziet niet op de afspraken tussen het OM en de reclassering qua rapportage."²⁹⁰ Vervolgens heeft de secretaris bij de start van de v.i. de toezichthouder gesproken en afgesproken dat eens per maand een korte update op de mail wordt gezet. Uit de verdere uitwisseling volgt dat de CVv.i. toch soms actief (bijvoorbeeld twee-en-een-halve maand na een laatste update) om een nieuwe update moet vragen.

Ook uit andere dossiers volgt het beeld dat de frequentie van voortgangsverslagen sterk uiteenloopt en afhankelijk is van de assertiviteit van de medewerkers. In een zaak met relatief 'lichte' voorwaarden (meldplicht, cognitieve vaardigheden-cursus en inspannen voor het behalen van een rijbewijs), volgt na ongeveer een jaar een eerste voortgangsverslag, gevolgd door een verslag vier maanden daarna en daarna nog één na drie maanden.²⁹¹ In een andere zaak was bij wijzigingsbesluit een kortdurende klinische opname ten behoeve van diagnostiek als voorwaarde gesteld. Daarop volgde geen voortgangsverslag, slechts een verlengingsadvies bijna een jaar later. Daaruit bleek dat een ambulante behandeling was gevolgd en urinecontroles waren afgenomen.²⁹²

Ten tijde van het schrijven van dit rapport is de frequentie van de voortgangsrapportages al onderwerp van bespreking in het proceskring overleg.²⁹³

²⁸⁸ Interviews H, L, K. Beeldend is zaak 171, een spoedzaak waarin een meldplicht was gesteld teneinde een reclasseringsrapportage op te stellen met daarin een advies omtrent te stellen bijzondere voorwaarden. Bij het verlengingsadvies bijna twee jaar later komt aan het licht dat deze rapportage nooit is opgemaakt. De AG vraagt dit terug te koppelen naar de reclassering met de vraag hoe dit heeft kunnen gebeuren. Reeds ten tijde van de evaluatie van de v.i. regeling van 2008 werd gesignaleerd dat de CVv.i. soms pas bij een afloopbericht hoorde van overtredingen, zie *Voorwaardelijk vrij. Evaluatie van het Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*, 2011, p. 68.

²⁸⁹ Zaak 25.

²⁹⁰ Een andere medewerker van de CVv.i. zegt juist dat het v.i.-besluit in zoverre ook bedoeld is voor de reclassering, zie interview B.

²⁹¹ Zaak 1.

²⁹² Zaak 173. In een andere zaak (176) was een locatieverbod en -gebod gesteld met EM in maart 2017. Pas bij het verlengingsadvies in april 2018 volgt de eerste update en werd geadviseerd om het locatiegebod en de EM bij het verbod op te heffen.

²⁹³ Interviews H, G, K en B.

Duidelijk is dat dit een aandachtspunt van de CVv.i. is.²⁹⁴ De inzet van de CVv.i. is dat zij graag in daartoe aangewezen zaken met een vaste frequentie reguliere voortgangsverslagen ontvangt.²⁹⁵ De reclassering wil tegelijkertijd niet te vaak hoeven rapporteren wegens de kostbare tijd die daarmee gemoeid is en lijkt terughoudender.²⁹⁶ De CVv.i. en de reclassering hopen tot duidelijkere afspraken te komen over de frequentie en vorm van de voortgangsrapportages.

4.2.4 Wijzigen, aanvullen of opheffen van voorwaarden

Tijdens het toezicht kunnen de bijzondere voorwaarden worden gewijzigd (aangevuld) en/of deels opgeheven. De interne handleiding voor nieuwe medewerkers houdt op dit punt het volgende in (p. 16-17):

“3.4 Wijzigingsbesluit

Gedurende de v.i.-proeftijd kunnen zich omstandigheden voordoen die maken dat de bijzondere voorwaarden zoals gesteld bij de start van de v.i. gewijzigd dienen te worden. Het initiatief hiertoe ligt veelal bij de reclassering aangezien zij het beste op de hoogte zijn van de situatie van een v.i. gestelde. De reclassering kan een advies tot wijziging van de voorwaarden indienen en soms nemen ze voordat ze een dergelijk advies schrijven eerst contact met ons op om alvast te bespreken welke opties er zijn.

Een advies tot wijziging van de bijzondere voorwaarden vat de secretaris samen in de voorbereiding in de tabel ‘Updates’. De reclassering dient in het advies goed te onderbouwen waarom een wijziging nodig is en wij dienen op basis daarvan te beoordelen of wij ons kunnen vinden in de voorgestelde wijziging. Deze punten neemt de secretaris mee in de voorbereiding en legt dit aan de advocaat-generaal voor.

Als de secretaris zich kan vinden in het advies van de reclassering dan wordt dat aangegeven in de voorbereiding en maakt deze wijzigingsbesluit op. Hier is een speciaal format voor waarbij wordt verwezen naar het eerdere v.i. besluit en naar welke voorwaarden worden gewijzigd. Als de secretaris het niet eens is met het advies, wordt de zaak (met ge-update voorbereiding) eerst voorgelegd aan de advocaat-generaal. Een andere mogelijkheid is dat er een tussenoplossing wordt gevonden door bijvoorbeeld de wijziging anders te formuleren of op een later moment pas in te laten gaan. Als we het advies van de reclassering niet (geheel) volgen dan dient de secretaris dit te bespreken met de toezichthouder zodat die op de hoogte is van de reden van afwijking van het advies.

Ook na een toegewezen vordering herroeping en verlenging proeftijd wordt altijd een wijzigingsbesluit gemaakt. Ook als er geen wijziging in voorwaarden nodig is maken we een wijzigingsbesluit op zodat het voor de v.i. gestelde duidelijk is aan welke voorwaarden hij zich (weer) zal moeten houden. Voor het opmaken van zo’n wijzigingsbesluit ontvangen we bij een toegewezen

²⁹⁴ Interview L.

²⁹⁵ Interview A.

²⁹⁶ Interview G.

vordering herroeping nieuwe v.i.-adviezen tegen de einddatum detentie (de datum waarop de v.i. gestelde de herroeping in de PI heeft uitgezeten). Bij een verlengde proeftijd gaat de reclassering vaak in het advies tot verlenging van de proeftijd in op de geïndiceerde voorwaarden na verlenging. Het wijzigingen van voorwaarden is gebaseerd op artikel 6:2:11 zevende lid Wetboek van Strafvordering (OUD).²⁹⁷

Verder houdt het beleidsdocument nog het volgende in (p. 19-20):

“3.3 Wijzigingsbeslissing

Het is na het verlenen van v.i. mogelijk om de voorwaarden te wijzigen (artikel 6:2:12 lid 1).

Wijzigen bijzondere voorwaarden

Een veel voorkomende wijziging is het wijzigen van de bijzondere voorwaarden. Vaak gebeurt dit op advies van de reclassering. De reclassering schrijft in dat geval een advies voor het wijzigen van de bijzondere voorwaarden. Op basis daarvan beoordeelt de CVv.i. of de voorwaarden ook daadwerkelijk dienen te worden gewijzigd.

Het kan ook zijn dat er een advies beschikbaar komt wat er ten tijde van het nemen van de beslissing nog niet was, bijvoorbeeld een nagekomen slachtofferrapportage. Op basis daarvan kunnen de voorwaarden ook worden gewijzigd.

Alle bijzondere voorwaarden opheffen

De reclassering kan adviseren om alle bijzondere voorwaarden op te heffen. Indien de CVv.i. het eens is met het advies, kan er een beslissing worden genomen om alle bijzondere voorwaarden op te heffen. De algemene voorwaarde blijft wel van kracht tot het einde van de proeftijd.

Van algemene voorwaarde naar bijzondere voorwaarden

In uitzonderlijke gevallen kan het ook voorkomen dat eerst een beslissing is genomen zonder bijzondere voorwaarden, maar dat vervolgens toch blijkt dat bijzondere voorwaarden wél wenselijk zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien er na de v.i.-beslissing toch nog slachtofferwensen kenbaar worden gemaakt. Er zijn ook andere, uitzonderlijke situaties denkbaar waarin dit aan de orde is.

In artikel 6:2:12 lid 1 Sv staat: “Het openbaar ministerie beslist over het verlenen en herroepen van voorwaardelijke invrijheidstelling en over het stellen, wijzigen of opheffen van bijzondere voorwaarden.” In de wet wordt het wijzigen van de bijzondere voorwaarden benoemd, maar het wijzigen van enkel de algemene

²⁹⁷ Zie ook V.i.zier (versie 2.3), p. 13 en 16. De interne Handleiding voor nieuwe medewerkers wekt de indruk dat de secretarissen soms de beslissing zelfstandig nemen. Immers zij zouden in het geval een advies van de reclassering wordt gevolgd kennelijk zonder tussenkomst van de AG het besluit wijzigen. Bedacht moet worden dat het wijzigingsbesluit altijd moet worden getekend door een AG zodat deze in de laatste fase alsnog de tot beslissen bevoegde instantie is. Voor zover kon worden nagegaan is ook in de praktijk de stem van de AG altijd beslissend; ook uit de ‘werkstructuur v.i. AG’ en interviews (H en G) volgt dat de AG waar nodig nog aanpast en dan het besluit ondertekent.

voorwaarde naar bijzondere voorwaarden valt daar niet onder. Echter wordt ook het stellen van bijzondere voorwaarden genoemd. Het ligt voor de hand dat dit plaatsvindt bij het verlenen van v.i., maar er wordt geen specifiek moment genoemd voor het stellen van bijzondere voorwaarden. Het lijkt dus mogelijk om ook na de v.i.-verlening nog bijzondere voorwaarden te stellen.”

Het wijzigen van bijzondere voorwaarden komt blijkens het dossieronderzoek in verschillende vormen voor: het toevoegen van voorwaarden (opschalen)²⁹⁸, het opheffen van niet langer haalbare (incidenteel zelfs recidiveverhogende)²⁹⁹, noodzakelijke of proportionele³⁰⁰ voorwaarden (afschalen) en het opheffen van succesvol afgeronde voorwaarden.³⁰¹ Uit de interviews komt naar voren dat de CVv.i. bij de v.i. in vergelijking tot de praktijk van de voorwaardelijke veroordeling, wendbaarder is, omdat op ieder moment tijdens de v.i. de voorwaarden kunnen worden gewijzigd. Soms wordt bijvoorbeeld begonnen met relatief veel bijzondere voorwaarden, maar worden deze gaandeweg afgeschaald.³⁰² De algemene werkwijze bij een wijziging van de bijzondere voorwaarden is dat bij de CVv.i. een wijzigingsadvies binnenkomt van de reclassering, bijvoorbeeld omdat een veroordeelde is verhuisd naar een ander adres of omdat de inschatting is dat EM er af kan. Voor een verzoek een voorwaarde toe te voegen, te wijzigen of te schrappen is altijd een wijzigingsrapport van de reclassering nodig.³⁰³ De CVv.i. bekijkt een advies tot wijziging naar eigen zeggen kritisch.³⁰⁴

Het toevoegen van een voorwaarde gebeurt meestal naar aanleiding van een overtreding van initieel gestelde voorwaarden. Ook komt het voor dat wensen of informatie van slachtoffers of nabestaanden pas na totstandkoming van het v.i.-besluit binnenkomen, er komt dan geen rapport van de reclassering. Een wijzigingsbesluit wordt volgens een beleidsmedewerker aan de veroordeelde betekend en naar de reclassering verstuurd.³⁰⁵ De CVv.i. heeft geen apart gesprek met de veroordeelde hierover; er wordt vanuit gegaan dat de reclassering de wijziging ook bespreekt met de veroordeelde. Of kan worden opgeschaald, hangt volgens een AG af van de mate van verzwarende van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, mede omdat geen beroep open staat tegen de wijziging. Ook speelt hierbij de bereidheid van de veroordeelde mee.³⁰⁶ Het komt vaak voor dat er toch nog wat ‘nabranders’ zijn door slachtofferinformatie die later binnenkomt; soms moeten binnen een paar dagen tijd meerdere wijzigingen worden doorgevoerd.³⁰⁷ Voorbeelden van later toegevoegde voorwaarden in het dossieronderzoek zijn: begeleid wonen op een zorgboerderij³⁰⁸, een gedragsinterventie kort voorafgaande

²⁹⁸ Voorbeelden zijn zaken 5, 8, 10, 36 en 176.

²⁹⁹ Een voorbeeld biedt zaak 15 (middelenverbod niet haalbaar gebleken).

³⁰⁰ Voorbeelden zijn zaken 12 en 13 (EM er af gehaald en beperking locatieverbod) en zaak 175 (locatiegebod en -verbod er af gehaald).

³⁰¹ Bijvoorbeeld zaak 32.

³⁰² Interviews D, E en Q.

³⁰³ Interviews M en Q.

³⁰⁴ Interview B.

³⁰⁵ Interview B.

³⁰⁶ Interview D.

³⁰⁷ Interview P.

³⁰⁸ Zaak 5.

aan verlenging³⁰⁹, uitbreiding van een locatieverbod nadat de veroordeelde uit het betreffende dorp was verhuisd³¹⁰ en toevoeging van een contact- en locatieverbod ten behoeve van een ex-partner niet verband houdende met het indexdelict³¹¹. Verder is er een zaak, waarin naar aanleiding van een verdenking van een nieuw strafbaar feit (mishandeling/bedreiging buur) een ambulante behandeling is toegevoegd aan een eerder vrij 'kale' v.i. van meldplicht en standaard andere gedragsvoorwaarden van het tonen van openheid en een gemotiveerde houding.³¹² Een respondent van de CVv.i. vertelt desgevraagd dat het wel voorkomt dat na een succesvol afgeronde klinische behandeling, bij een wijzigingsbesluit nog een ambulante behandeling wordt gesteld. Vaker komt het voor dat al in het eerste v.i.-besluit wordt opgenomen dat (indien noodzakelijk) aansluitend op de klinische behandeling nog een ambulante behandeling volgt.³¹³

Hoewel er geen vaste werkwijze is binnen de CVv.i. en er enigszins wisselende antwoorden zijn gehoord in de interviews³¹⁴, is het algemene beeld dat bij succesvolle afronding van een bijzondere voorwaarde zoals een ambulante behandeling, de reclassering in beginsel geen wijzigingsadvies zal uitbrengen en de CVv.i. in beginsel ook geen wijzigingsbesluit zal opmaken. De afronding wordt dan helder geacht en de meerwaarde van formele opheffing van de betreffende voorwaarde beperkt. Mocht later een wel van invloed zijnde wijziging worden doorgevoerd, dan kan de succesvol afgeronde voorwaarde er alsnog af. Toch kan het opheffen van een volstrekt helder afgeronde voorwaarde soms dienstbaar zijn en daarom worden gedaan, in termen van het tonen van goede wil en belonen van een succes.³¹⁵ Een respondent van de reclassering vertelt dat het laten staan van een succesvol afgeronde voorwaarde ook handig kan zijn bij terugval; dan kan direct actie worden ondernomen op grond van de nog formeel geldende voorwaarden.³¹⁶ Een andere respondent van de reclassering vindt juist dat voorwaarden die niet meer nodig zijn, opgeheven moeten worden.³¹⁷ De wijziging van een v.i.-besluit is nu die klus binnen een dag geklaard kan worden nauwelijks werkverzwarend: er komt een wijzigingsadvies binnen, de secretaris bekijkt de zaak weer en maakt een conceptbesluit op en een AG past waar nodig nog aan en ondertekent het besluit.³¹⁸ Een beleidsmedewerker van de reclassering vertelt dat ook kan worden gekozen voor het laten bestaan van de voorwaarden, maar dat enkel het toezicht van de reclassering kan worden opgeheven.³¹⁹ Deze mogelijkheid is in het dossieronderzoek en ook overigens niet naar voren gekomen.

³⁰⁹ Zaak 8.

³¹⁰ Zaak 39.

³¹¹ Zaak 176.

³¹² Zaak 36.

³¹³ Interview A.

³¹⁴ Interviews H, P, B, E en G.

³¹⁵ Interviews E en G. Zie ook ter illustratie zaak 172 waarin een voorwaarde inhoudende ambulante behandeling op verzoek van de toezichthouder werd gewijzigd naar het meewerken aan de voortzetting van een reeds vrijwillige ingezette behandeling. In de voorbereiding staat dat de wijziging 'nergens over gaat', maar voor de toezichthouder en de betrokkene wel en daar heeft de secretaris ook wel begrip voor.

³¹⁶ Interview Q.

³¹⁷ Interview M.

³¹⁸ Interviews H en G.

³¹⁹ Interview Q.

Het initiatief tot opheffing van een bijzondere voorwaarde komt veelal van de toezichthouder. Soms wordt ook een verzoek tot wijziging gedaan door de veroordeelde of diens advocaat. De CVv.i. overlegt bij een verzoek eerst met de reclassering of vraagt zelfs een officieel advies. De CVv.i. antwoordt vervolgens aan de veroordeelde of diens advocaat óf dat de voorwaarde kan worden opgeheven, of dat deze blijft gehandhaafd omdat die nog noodzakelijk wordt geacht en waarom.³²⁰ Vanuit de advocatuur is de indruk verwoord dat de CVv.i. een verzoek tot opheffing van een bijzondere voorwaarde meestal niet direct inwilligt, maar vervolgens na een aantal maanden toch afschaalt. Een respondent van de CVv.i. reageerde op deze indruk desgevraagd dat de CVv.i. altijd serieus naar een gemotiveerd verzoek kijkt en daarbij in overleg treedt met de toezichthouder. Het kan gebeuren dat de CVv.i. dan antwoordt dat afschaling op dat moment nog te vroeg komt en dat er over een X aantal maanden weer naar wordt gekeken.

Ook vertelt de respondent dat het wel eens voorkomt dat een verzoek tot opheffing heel kort na de v.i.-datum wordt gedaan.³²¹ Een zaak uit het dossieronderzoek³²² geeft het voorbeeld van een snelle afschaling: het betreft een eerste v.i.-besluit met veel bijzondere voorwaarden van 15 juni 2022 en een wijzigingsbesluit waarbij alle voorwaarden vervallen van 31 januari 2023. Het betrof een veroordeelde van 58 jaar die vanwege geld een drugsdelict pleegde en alle banden met het criminele circuit had verbroken.

De indruk bestaat bij een respondent dat de CVv.i. eerder voorwaarden toevoegt dan eraf haalt en dat in een PP vaak minder zware voorwaarden worden gesteld dan bij een daarop volgende v.i.³²³ Deze indrukken zijn in het dossieronderzoek niet bevestigd.

De meest voorkomende opheffing betreft EM. Ook is in het dossieronderzoek geconstateerd dat een voortijdig beëindigingsadvies wordt uitgebracht en dat wordt afgeschaald naar een v.i. met algemene voorwaarde.³²⁴

4.2.5 (Verlengen van) de proeftijd

Art. 15c lid 3 (oud) Sr hield tot 2018 in dat de proeftijd van een bijzondere voorwaarde door het OM wordt vastgesteld, maar ten hoogste gelijk is aan de periode waarover v.i. wordt verleend. Sinds de invoering van de Wlt is het wettelijk voorschrift dat de proeftijd (van zowel de algemene als de bijzondere voorwaarde) gelijk is aan de periode waarover v.i. wordt verleend, maar ten minste een jaar bedraagt (art. 15c lid 2 (oud) Sr en thans art. 6:1:18 lid 2 Sv).³²⁵

In alle onderzochte dossiers wordt een proeftijd van minimaal de periode waarover v.i. wordt verleend ('het strafrestand') vermeld. In een zaak had de reclassering geadviseerd een proeftijd van één jaar te verbinden aan de v.i. De CVv.i. vermeldde in het besluit een proeftijd, gelijk aan de periode waarover v.i. wordt verleend, van

³²⁰ Interview F.

³²¹ Interview P.

³²² Zaak 61.

³²³ Interview O.

³²⁴ Interview G.

³²⁵ Zie al hoofdstuk 2.3.6 en hoofdstuk 3.4.3.

1095 dagen. Daarmee werd de van rechtswege geldende proeftijd vermeld. Het OM heeft niet de bevoegdheid daarvan af te wijken.³²⁶

In de wettelijke regeling van de voorwaarden van de klinische opname, de ambulante behandeling en het begeleid wonen staat dat de voorwaarde gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd, wordt gesteld. Aan de 'andere gedragsvoorwaarde, het gedrag van de veroordeelde betreffende', dient de veroordeelde 'gedurende de proeftijd' te voldoen.³²⁷ De onderzochte v.i.-besluiten houden vrijwel allemaal in dat de bijzondere voorwaarden ofwel niet zijn gemaximeerd, ofwel 'gedurende de proeftijd' gelden. Slechts bij de kortdurende klinische opname ten behoeve van bijvoorbeeld diagnostiek, is deze een enkele keer gemaximeerd tot zeven weken.

Sinds de invoering van de WIt is het mogelijk de proeftijd van de v.i. te verlengen. Het beleidsdocument en V.i.zier (versie 2.3) houden over de mogelijkheid tot verlenging het volgende in:

"Sinds 2018 is het mogelijk om de v.i.-proeftijd te verlengen. De rechter die in eerste aanleg over het onderliggende strafbare feit heeft geoordeeld kan hierover, op vordering van het OM, beslissen. Een verlenging is in alle zaken eenmaal mogelijk met maximaal twee jaar. In de zaken waarin iemand is veroordeeld wegens een ernstig geweldsdelict of een zedendelict kan dat levenslang worden verlengd, elke keer met maximaal twee jaar. De werkwijze m.b.t. de verlenging is niet gewijzigd met de inwerkingtreding van de Wet Straffen en Beschermen.

105 dagen voor het einde van de proeftijd wordt opnieuw aan de reclassering gevraagd om advies uit te brengen. Er wordt geen nieuwe slachtofferrapportage opgevraagd.

Op dat moment moet worden bekeken of het toezicht beëindigd kan worden of dat het nodig is om het te verlengen. Bij een eerste verlenging moet het gedrag van de v.i. gestelde aanleiding geven tot de verlenging. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat iemand zijn doelen nog niet heeft behaald, of omdat een behandeling (*onderzoekers: bedoeld zal zijn: niet*) is afgerond. Er hoeft dus geen negatief gedrag aan de vordering verlenging ten grondslag te liggen. Bij een tweede (en volgende) verlenging moet sprake zijn van een hoog recidiverisico of van mogelijk gevaar ten opzichte van slachtoffers of getuigen.

Het is van belang dat het verlengingsadvies van de reclassering informatie bevat over de noodzaak om de proeftijd te verlengen. Ook moet het een concreet plan van aanpak bevatten, waarin staat beschreven op welke manier en met welke voorwaarden verder wordt gewerkt aan gedragsverandering en recidivebeperking.

Als de rechtbank de vordering verlenging toewijst, maken we een wijzigingsbesluit op (ook als de voorwaarden niet worden gewijzigd). Daarin wordt de nieuwe proeftijd opgenomen en staat beschreven aan welke voorwaarden hij of zij zich voortaan moet houden.

³²⁶ Zaak 4. Een v.i.-besluit van 11 maart 2021.

³²⁷ Art. 15a lid 3 (oud) Sr en thans art. 6:2:11 Sv.

Als het niet nodig is om het toezicht te verlengen of als de rechter de vordering van het OM afwijst, loopt de proeftijd (en dus het toezicht) af op de einddatum.”³²⁸

Verder volgt uit de handleiding voor nieuwe medewerkers nog het volgende³²⁹:

“Of een zaak éénmalig of onbeperkt verlengbaar is wordt bij de screening van nieuwe zaken beoordeeld en is terug te vinden in de voorbereiding en in Robein. Het criterium voor het al dan niet verlengen van de proeftijd is of het ‘noodzakelijk en proportioneel’ is om tot verlenging over te gaan. Dit dient te blijken uit het verlengingsadvies van de reclassering. Zo’n advies ontvangen wij een aantal weken voor het einde van de proeftijd van de toezichthouder van de reclassering. In dit advies dient de toezichthouder kort aan te geven welke doelen behaald/niet behaald zijn, hoe het toezicht is verlopen, hoe de risico’s worden ingeschat en of de proeftijd wel of niet verlengd dient te worden.

(...)

Bij een verlengingsadvies maakt de secretaris een korte samenvatting in de voorbereiding waarbij wordt aangegeven hoe het toezicht is verlopen en wat de stand van zaken op de diverse leefgebieden is, wat het advies van de reclassering is en of de secretaris zich hierin kan vinden.

Bij een advies om de proeftijd niet te verlengen beperkt de secretaris zich tot die korte samenvatting in de voorbereiding en geeft de advocaat-generaal per mail aan wel of niet akkoord te zijn. Bij een advies om de proeftijd wel te verlengen maakt de secretaris ook een concept vordering verlenging proeftijd die de advocaat-generaal dan kan accorderen. In de mail die de secretaris naar de advocaat-generaal en de administratie stuurt wordt aangegeven welke toezichthouder als getuige-deskundige kan worden opgeroepen op de zitting.

Het verlengen van de v.i.-proeftijd is gebaseerd op artikel 6:1:18 tweede lid van het Wetboek van Strafvordering.”³³⁰

Ook uit de interviews volgt dat er over een mogelijke verlenging van de proeftijd altijd wordt gerapporteerd door de reclassering.³³¹ Een respondent van de reclassering spreekt de indruk uit dat weinig reclasseringsmedewerkers bekend zijn met het instrument van verlenging van de proeftijd en dat het daarom ook nog weinig en terughoudend wordt gebruikt, hetgeen wordt betreurd.³³²

³²⁸ Beleidsdocument p. 36-37 en V.i.zier versie (2.3), p. 20.

³²⁹ P. 16-17.

³³⁰ Zaak 195 geeft een impliciete afweging van de proportionaliteit weer: tegenover een strafrestant van één jaar stonden ingrijpende bijzondere voorwaarden gedurende drie jaar; een derde verlenging zou niet nodig zijn. De verhouding tussen de periode waarover v.i. kan worden verleend en de last/zwaarte van het toezicht wordt niet uitdrukkelijk afgewogen.

³³¹ Interviews M, K en G.

³³² Interview M.

Uit het dossieronderzoek zijn enkele voorbeelden naar voren gekomen waarin er is verlengd³³³, bijvoorbeeld omdat de woonsituatie nog niet op orde was³³⁴, omdat een gedragsinterventie werd toegevoegd³³⁵, de betrokkene het uitdrukkelijk eens was met een verlenging van twee jaren³³⁶ en de proeftijd in tegenstelling tot het advies van zes maanden werd verlengd tot twaalf maanden met nieuwe voorwaarden.³³⁷ Een andere zaak illustreert dat een vordering tot verlenging van de proeftijd die uitsluitend gericht is op verlenging van de hulp wordt afgewezen.³³⁸ In een zaak werd de proeftijd niet verlengd. De voorbereiding houdt in: "Ik ben ervan overtuigd dat we deze mijnheer wel terug gaan zien. Ik geloof niet dat je altijd middels een v.i. toezicht gegarandeerd een delictvrij bestaan kan bereiken. Ik geloof dat voortzetting van dit toezicht inhoudsloos zou zijn, dus akkoord met niet verlengen."³³⁹ In een andere zaak ging het om een modelgedetineerde met een succesvol PP die ook in v.i. alle bijzondere voorwaarden nakwam, maar toch een keer recidiveerde; desondanks werd geen vordering tot verlenging van de proeftijd ingediend.³⁴⁰ Ook zijn er enkele zaken die illustreren dat soms zaken waarin het traject niet wordt afgemaakt, min of meer in de vergetelheid raken en niet worden verlengd; bijvoorbeeld omdat de betrokkene (eerder) onvindbaar is gebleken.³⁴¹ Zowel voor een tussentijdse wijziging van bijzondere voorwaarden als voor een verlenging van een v.i.-besluit met wijziging van de bijzondere voorwaarden is een format voor het besluit beschikbaar. Beide formats houden in:

"U dient zich nog altijd te houden aan de aan de invrijheidstelling verbonden voorwaarden die bij besluit van ... (datum meest recente v.i. besluit) kenbaar zijn gemaakt. (...)

De voorwaarden die bij voornoemd besluit kenbaar zijn gemaakt zullen hierbij worden gewijzigd, waarbij de wijzigingen betrekking hebben op de volgende voorwaarden:

- *
- *
- *

U dient zich te houden aan de voorwaarden die hierna verder zullen worden beschreven."

³³³ Zie nader J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 120-130.

³³⁴ Zaak 175.

³³⁵ Zaak 8.

³³⁶ Zaken 38 en 62.

³³⁷ Zaak 15.

³³⁸ Zaak 192.

³³⁹ Zaak 97. Zie verder nog zaak 166, een gevoelige ontuchtzaak, waarin de CVv.i. eerst wilde vorderen om te verlengen, maar het na advies en een aanvullend verslag van De Waag toch eens was met een beëindiging van de v.i. omdat de haalbaarheid van een groter sociaal netwerk beperkt werd geacht.

³⁴⁰ Zaak 168.

³⁴¹ Zaken 164 (herroeping wegens niet voldoen aan meldplicht; geen contact meer met betrokkene; kennelijk wordt niet verder gepoogd met de betekening van het vonnis de herroeping van de v.i. onherroepelijk te laten worden en 186 (leeft enkele maanden voorwaarden na, maar verdwijnt dan en is ook niet aanwezig bij de daarop volgende herroepingszitting).

Hier wordt opgemerkt dat de opbouw van deze besluiten (van 'u dient zich nog altijd te houden aan de eerdere voorwaarden' naar 'de voorwaarden worden gewijzigd' naar 'u dient zich te houden aan deze voorwaarden') mogelijk tot verwarring kan leiden.³⁴²

4.3 De ketenpartners

Ten behoeve van de v.i.-beslissing krijgt de CVv.i. als gezegd verschillende adviezen binnen. Te onderscheiden zijn adviezen van de DJI, de reclassering en het lokale OM. Ook kan informatie binnen komen van het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) over slachtoffers of nabestaanden.

4.3.1 De reclassering

De reclassering heeft ten aanzien van de v.i. twee taken: het uitbrengen van een aan v.i. voorafgaand advies over een veroordeelde en het uitvoeren van het toezicht als dat is opgelegd.³⁴³ Beide taken worden doorgaans niet bij een en dezelfde medewerker ondergebracht. Te onderscheiden zijn daarom de rapporteurs en de toezichthouders. De toezichthouders zijn belast met de rapportage over het verloop van het toezicht.

De reclasseringsmedewerker die een adviesrapport opmaakt, bezoekt de veroordeelde eenmalig of incidenteel vaker en maakt een risicoanalyse met het instrument RISC. In het reclasseringsadvies volgt een algemene beschrijving van het feit waarvoor is veroordeeld, het delictverleden en de actuele situatie van de veroordeelde op verschillende gebieden zoals financiën, sociaal netwerk en huisvesting. Vervolgens volgt een advies over de v.i. Als er wordt geadviseerd tot een v.i. met bijzondere voorwaarden, worden deze voorwaarden geformuleerd en van een toelichting voorzien. Het advies wordt met de veroordeelde besproken. Bij het opstellen van het rapport wordt gebruik gemaakt van een geautomatiseerd systeem waarin niet alleen vaste formuleringen (bouwstenen van voorwaarden) zijn opgenomen, maar tevens na invoer van gegevens wordt gewezen op gelet op die gegevens voor de hand liggende mogelijkheden. Zo 'klikt' de rapporteur aan dat voor v.i. wordt gerapporteerd en vult bepaalde risico's in. Vervolgens komen er specifieke voorwaarden in beeld en kan op de betreffende voorwaarde worden 'geklikt'. Als er bijvoorbeeld een contactverbod wordt aangeklikt, komt een venster tevoorschijn met de slachtoffers in die zaak. De keuze ligt vervolgens bij de rapporteur. Ook zijn er bij bepaalde delicten 'denk aan'-pop-ups: een venster verschijnt bijvoorbeeld bij stalking om aandacht te vestigen op een locatieverbod al dan niet met EM. Van de rapporteur wordt verwacht dat hij in het licht van de

³⁴² Te wijzen valt verder op zaak 15, waarin een verlengingsbesluit is opgemaakt waarin staat dat de betrokkene zich nog altijd dient te houden aan het eerste v.i.-besluit, terwijl vervolgens de voorwaarden worden genoemd (zonder dat duidelijk wordt gemaakt dat sprake is van een wijziging en dat het (deels) andere voorwaarden zijn dan in het eerste v.i.-besluit, namelijk niet meer een verdovende middelenverbod, maar enkel het meewerken aan middelencontrole als andere gedragsvoorwaarde).

³⁴³ Vgl. voor de adviestaak: J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 68-69.

automatisch gegenereerde indicatie beargumenteert waarom die voorwaarde niet wordt geadviseerd.³⁴⁴

Iedere wettelijke bijzondere voorwaarde heeft een bouwsteen, waarover consensus bestaat tussen reclassering en OM.³⁴⁵ Het is niet de bedoeling dat een rapporteur zelf voorwaarden gaat formuleren.³⁴⁶

Verzoeken tot het opmaken van een v.i.-advies kunnen aan alle drie de reclasseringsorganisaties worden gedaan.³⁴⁷ Er is geen specialisatie per organisatie. Een beleidsmedewerker van de reclassering vertelt dat met de inwerkingtreding van de wet S&B zogeheten 'kwartiermakers' zijn aangesteld, ook ten behoeve van v.i.-adviezen. Deze functie is in het leven geroepen om de kwaliteit onder het nieuwe regime te kunnen monitoren. Deze kwartiermakers zijn verbonden aan PI's en daar het aanspreekpunt voor beleidskwesties. Zij beantwoorden vragen van collega's en praten hen bij, over werkprocessen en dergelijke. Intussen gaat het om zoveel v.i.-adviezen, dat deze taken niet meer alleen bij de kwartiermakers zijn te beleggen. Vaak zijn de rapporteurs wel gelinkt aan de PI's en dermate bekend met de detentietrajecten, dat zij gespecialiseerd zijn. Voor de wet S&B waren er ook wel rapporteurs die al jaren v.i.-zaken deden en daardoor zeer ervaren waren.³⁴⁸

De zaken worden willekeurig toebedeeld aan toezichthouders, tenzij ze EM betreffen. Een medewerker van de reclassering, die een periode presentaties over v.i. heeft gegeven bij verschillende reclasseringsunits, heeft de indruk gekregen dat reclasseringsmedewerkers over het algemeen te weinig specifieke kennis hebben over de v.i., zoals over de mogelijkheden van wijziging van de voorwaarden, een waarschuwingsgesprek, uitstel, achterwege laten en verlenging van de proeftijd. Bij risico's is er een keuze tussen die mogelijkheden en van de toezichthouder mag worden verwacht dat hij initiatief toont.³⁴⁹ Dit past bij het beeld dat uit interviews met de CVv.i. naar voren komt, namelijk dat incidenteel pas aan het einde van de proeftijd in het kader van eventuele verlenging wordt gerapporteerd wat er zich in de loop van het toezicht heeft afgespeeld, bijvoorbeeld dat iemand zich al maanden niet heeft gemeld.³⁵⁰

³⁴⁴ Interviews M en Q. Zie ook het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Op maat adviseren. Een onderzoek naar de kwaliteit van de adviestaak van de reclassering*, van juni 2022, p. 9 en ook p. 50: "Bij huiselijk geweld zaken, stalkingszaken en bij high impact crimes geldt de regel: 'elektronische monitoring, tenzij'. Als de adviseur hiervan afwijkt moet dit in het adviesrapport worden gemotiveerd."

³⁴⁵ Volgens een zegsman van de reclassering eveneens in consensus met de rechterlijke macht. Daarvoor is geen bevestiging gevonden. De formuleringen kunnen uiteraard wel onderwerp van gesprek met rechters zijn geweest (in het kader van de voorwaardelijke veroordeling).

³⁴⁶ Uit het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Op maat adviseren. Een onderzoek naar de kwaliteit van de adviestaak van de reclassering*, van juni 2022 volgt dat toezichthouders het belangrijk vinden dat rapporteurs de bijzondere voorwaarden goed formuleren, omdat een onjuiste of onvolledige formulering kan leiden tot problemen in de uitvoering van het toezicht, zie verder p. 52-53 aldaar.

³⁴⁷ Uit het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Op maat adviseren. Een onderzoek naar de kwaliteit van de adviestaak van de reclassering*, van juni 2022 volgt dat de verhouding van het totaal aantal adviezen van 3RO was: 62% RN, 27,4 % Stichting Verslavingsreclassering GGZ en 10,6 % Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering. Zie p. 34-36 voor meer informatie over de verdeling van opdrachten binnen de reclassering.

³⁴⁸ Interview M.

³⁴⁹ Interviews M en Q.

³⁵⁰ Interviews H, L en K.

Van de kant van de reclassering is nog opgemerkt dat de doorstroom van de (rapporterende) medewerkers op dit moment hoog is en dat het een nieuwe medewerker tijd kost om de verschillende opdrachtgevers te leren kennen. Een beleidsmedewerker van de reclassering merkt op dat het overweging verdient specifieke kennis over v.i. onderwerp te maken van de opleiding van de reclasseringsacademie van 3RO.³⁵¹

De CVv.i. is over de kwaliteit van de reclasseringsadviezen over het algemeen tevreden.³⁵² Een enkele medewerker van de CVv.i. oordeelt dat de kwaliteit soms wisselend is en dat de ene afdeling het beter doet dan de andere.³⁵³ Wel komt het vaak voor dat een secretaris meer informatie nodig heeft of dat bepaalde onderdelen in een advies nog onduidelijk zijn.³⁵⁴ De secretaris neemt dan (telefonisch of per mail) contact op met de betreffende rapporteur. Meestal kan de rapporteur dan meer informatie geven dan in het rapport aanwezig is en wordt een advies duidelijker. Als blijkt dat rapportages op bepaalde vlakken tekortschieten, wordt dit aan de betreffende rapporteur teruggekoppeld en zo nodig op algemeen niveau aangebracht bij het proceskringoverleg.³⁵⁵ De CVv.i. ervaart het contact met de reclassering als goed en makkelijk.³⁵⁶ Zoals eerder opgemerkt, kan het per toezichthouder verschillen hoe communicatief en toegankelijk hij of zij is volgens de CVv.i.

Een advocaat heeft twijfels over de kwaliteit van de rapporteurs geuit. Onjuistheden zouden soms in een rapport belanden en vervolgens een eigen leven gaan leiden. Ook heeft een reclasseringsmedewerker volgens deze advocaat niet altijd de middelen voor een goede risico-inschatting. De advocaat is daarom van mening dat de rapporteur een gedragsdeskundige zou moeten zijn; zeker een advies tot een behandelverplichting zou niet door een daartoe niet deskundige reclasseringsmedewerker moeten worden gegeven. Deze advocaat ervaart het contact met reclasseringsmedewerkers wel als erg prettig.³⁵⁷

Het contact met de DJI wordt soms als moeizamer ervaren; rapporteurs moeten wel eens achter informatie over een gedetineerde aan, omdat deze niet tijdig wordt geleverd.³⁵⁸ Dit zou per PI verschillen. Een medewerker van de reclassering vertelt dat het voor de communicatie ook uitmaakt of de reclasseringswerker 'binnen' of 'buiten' de PI werkt. Reclasseringswerkers binnen de PI bouwen een goede

³⁵¹ Interview M. In dit interview kwam naar voren dat de wet S&B onderwerp is in de opleiding (een aparte module, die wordt geëvalueerd).

³⁵² Interviews B, H. Zie ook het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Op maat adviseren. Een onderzoek naar de kwaliteit van de adviestaak van de reclassering*, van juni 2022 waarin de kwaliteit van reclasseringsadviezen over de hele linie (dus niet alleen t.b.v. v.i.) is onderzocht. Het OM gaf in dat onderzoek ook aan over het algemeen tevreden te zijn over de kwaliteit van het reclasseringsadvies (p. 60-61).

³⁵³ Interviews G en J.

³⁵⁴ Interview J. Zie ook interview I, een secretaris geeft de inschatting dat in ongeveer de helft van de zaken meer informatie nodig is. Een andere secretaris denkt in ongeveer 20 % van de zaken een advies tot een bepaalde voorwaarde niet te begrijpen en na te bellen, zie interview H.

³⁵⁵ Interviews B en G.

³⁵⁶ Interviews J en G.

³⁵⁷ Interview O.

³⁵⁸ Dit was ook tijdens de evaluatie van de v.i. regeling van 2008 een punt van aandacht, zie *Voorwaardelijk vrij. Evaluatie van het Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*, 2011, p. 8.

samenwerking op met de casemanagers en hebben al eerder in de detentiefase contact met de veroordeelde. Deze functie wordt waarschijnlijk uitgebreid.³⁵⁹

4.3.2 De DJI

Onder de oude regeling van v.i. was de DJI verplicht te adviseren over v.i. en de reclassering had de mogelijkheid daartoe wel, maar van een verplichting was geen sprake. Het proces is als volgt.³⁶⁰ In elke PI zijn een of meer casemanagers werkzaam ten behoeve van het detentietraject van individuele gedetineerden.³⁶¹ De betreffende casemanager van de veroordeelde stelt het advies op. Er is een format voor het advies, dat is afgestemd met de CVv.i. Voor het opstellen van een rapport heeft de casemanager ongeveer vier uren. De casemanager haalt alle informatie uit het systeem: eerdere rapporten, disciplinaire straffen, incidenten etc. Ook informatie over promoveren of degraderen³⁶² komt uit het systeem. Bovendien hoort het gedrag op de afdeling in het rapport te worden besproken. Als er een ander lid van het inrichtingspersoneel, zoals een arbeidsmedewerker, bij de gedetineerde betrokken is of was, stuurt deze de bevindingen over de gedetineerde in. De casemanager bespreekt de aankomende v.i.-mogelijkheid met de betrokkene en vraagt bij aanvang van de adviestermijn en aan het einde daarvan aan hem of haar of wordt ingestemd met bijzondere voorwaarden. Dit wordt opgenomen in het advies.

Bij binnenkomst van een gedetineerde in de PI wordt een risicoscreening gedaan. Dit is een intern instrument waarbij een laagdrempelige inschatting van risico's op herhaling en geweld wordt verkregen. Zo'n risicoscreening wordt later opnieuw gedaan, bijvoorbeeld bij verlof of incidenten. Deze reeds uitgevoerde risicoscreening wordt bij het opstellen van een rapport over de mogelijkheid van v.i. in aanmerking genomen. Het rapport bevat behalve een advies over het al dan niet verlenen van v.i., indien dat nodig wordt geacht, een advies over de aan v.i. te verbinden bijzondere voorwaarden. Het advies wordt op een multidisciplinair overleg (MDO) van de PI besproken. Zo'n MDO vindt iedere zes weken plaats.³⁶³ Het MDO wordt voorgezeten door het afdelingshoofd. Aan het MDO nemen medewerkers van activiteiten als arbeid, zorg of onderwijs deel. Als er aanleiding

³⁵⁹ Interview M. Het belang van 'binnenwerkers' wordt vergroot door de eerdergenoemde gevallen waarin een veroordeelde zelfs niet naar de spreekkamer gaat voor een gesprek met de rapporteurs (zie hiervoor onder 4.1.2).

³⁶⁰ Vgl. J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 70-71.

³⁶¹ Zie voor een nadere beschrijving van de taken van de casemanager het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Samen werken aan een nieuwe start*, van mei 2023, p. 18.

³⁶² Het gevangeniswezen werkt met een basis- en plusprogramma. Gedetineerden kunnen promoveren en degraderen al naar gelang vertoond gedrag, zie Regeling van 10 februari 2014 houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met de invoering van promoveren en degraderen van gedetineerden, *Stcrt.* 2014, 4617 en Regeling van de Minister van rechtsbescherming van 14 september 2020, nr. 3001925, houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met een wijziging inzake het systeem van promoveren en degraderen, *Stcrt.* 2020, 49131 en Tweede Voortgangsbrief Visie 'Recht doen, kansen bieden' d.d. 29 juni 2020, p. 5.

³⁶³ Zie ook het uitgebrachte rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Samen werken aan een nieuwe start*, van mei 2023, p. 30.

toe is, schuift ook een gedragsdeskundige aan. Het MDO kan instemmen of een eigen zienswijze geven. Vervolgens wordt het advies ter beschikking van de 'vrijhedencommissie' gesteld. De vestigingsdirecteur zit deze commissie voor. De verdere samenstelling verschilt: meestal neemt een leidinggevende van de afdeling Detentie & Re-integratie (D&R) aan het overleg deel en soms een jurist. Ook hier geldt dat als er bijvoorbeeld uit de risicoscreening een verhoogd risico of een andere bijzondere omstandigheid naar voren komt, een gedragsdeskundige kan aanschuiven. Er wordt naar gestreefd dat er op enig moment in deze procedure een gesprek ter informatie en afstemming plaatsvindt tussen de casemanager, de gedetineerde en de reclasseringsmedewerker.

Hierna gaat het rapport naar DIZ. Het rapport wordt daar zo nodig van feedback voorzien. Dat komt in de praktijk geregeld voor. Respondenten van de DJI geven aan dat medewerkers soms niet scherp op het netvlies hebben dat de DJI vanuit een andere invalshoek adviseert dan de reclassering en dat daarom ook actief beleid wordt gevoerd om rapporten van de DJI en reclassering af te stemmen, maar niet (volledig) overeen te laten stemmen. De DJI wijst de medewerkers erop dat zij zelf een advies moeten uitbrengen, en niet het advies van de reclassering moeten overnemen.³⁶⁴ Het doorvoeren van dergelijke veranderingen kost tijd en dat hangt samen met de cultuur van doorgaans al lang bij de DJI werkzame casemanagers. Over de kwaliteit van de DJI-adviezen is de CVv.i. minder tevreden dan over die van de reclasseringsadviezen. Met name het gebrek aan duidelijkheid en structuur wordt als knelpunt ervaren, evenals soms ontbrekende informatie over incidenten of disciplinaire straffen.³⁶⁵ Ook uit het dossieronderzoek doemt het beeld op dat de DJI-adviezen lastig te lezen zijn, beperkte informatie bevatten en soms zelfs tegenstrijdige adviezen inhouden.³⁶⁶ Vermoed wordt dat een deel van het probleem is dat van personeel iets wordt gevraagd waartoe zij niet zijn opgeleid.³⁶⁷ Ook werkbelasting is als oorzaak gehoord.³⁶⁸ De tekortschietende kwaliteit is reeds onderwerp van overleg. De inzet daarvan is een kwaliteitsslag en verbetering van het opleidingsniveau en de schrijfvaardigheid. Dit wordt als lastig ervaren door de in verschillende inrichtingen vertakte organisatie van de DJI.³⁶⁹ Wel is een begin gemaakt, onder meer door het aantrekken van beleidsmedewerkers voor v.i. Gevraagd aan medewerkers van de CVv.i. of zou kunnen worden volstaan met een opsomming van incidenten en disciplinaire straffen, werd dat niet toereikend geacht,

³⁶⁴ Interview B. Zie ook *Voorwaardelijk vrij. Evaluatie van het Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*, 2011, p. 71. Onder de nieuwe regeling is afgesproken dat de CVv.i. in beginsel een veroordeelde bijzonder geschikt acht, tenzij de DJI rapporteert dat het anders zit en dat de CVv.i. verder in 'AVI'-zaken een gedegen rapport krijgt, waarin onder meer de ontwikkeling tijdens detentie wordt toegelicht. Zie interview L.

³⁶⁵ Interviews B, D, I, K en E.

³⁶⁶ In bijvoorbeeld zaak 173 was het DJI-advies onduidelijk: er valt in te lezen dat uitstel of afstel wordt geadviseerd, dat bijzondere voorwaarden worden geadviseerd en dat alleen algemene voorwaarden worden geadviseerd. De secretaris leidde uit het advies af dat uitstel of afstel werd geadviseerd. Dat was geen optie omdat de v.i.-datum in het verleden lag.

³⁶⁷ Interview B.

³⁶⁸ Interview K. Zie ook het uitgebrachte rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Samen werken aan een nieuwe start*, van mei 2023, waaruit volgt dat casemanagers (te)veel op hun bord hebben (p. 5-8 en 25-27).

³⁶⁹ Interviews B en L. Vanuit de advocatuur is opgemerkt dat ook wel zonder een DJI-advies zou kunnen worden gewerkt, zie interview O.

omdat ook meer algemeen gedrag tijdens detentie van belang wordt geacht.³⁷⁰ Ook het laten opgaan van een DJI-advies in het reclasseringsadvies wordt niet gewenst geacht, omdat beide organisaties vanuit een eigen invalshoek moeten adviseren en de casemanager de veroordeelde, in tegenstelling tot de reclasseringswerkers, dagelijks ziet.³⁷¹ Twee AG's merken op dat zij in een DJI-advies graag feitelijke informatie teruglezen over het gedrag en de ontwikkeling van een veroordeelde gedurende de detentie (waaronder ook incidenten en disciplinaire straffen).³⁷² Voor de beoordeling van de v.i.-beslissing maakt het uit wanneer een disciplinaire straf is opgelegd; of dat heel recent was of langer geleden.³⁷³

In een DJI-advies worden meestal – maar niet altijd – concrete formuleringen voor bijzondere voorwaarden opgenomen. Casemanagers hebben geen vast format met formuleringen. Vanuit de reclassering is naar voren gebracht dat de DJI in het advies geen concrete formuleringen van bijzondere voorwaarden zou hoeven op te nemen, maar veeleer in algemene termen zou kunnen adviseren (zoals: 'een contactverbod', 'een klinische behandeling').³⁷⁴ De respondenten van de DJI kunnen zich hier wel in vinden en vragen zich überhaupt af of de CVv.i. wel kijkt naar de formuleringen in DJI-adviezen.³⁷⁵

Een ongemak dat naar voren is gebracht is dat casemanagers de DJI-adviezen geanonimiseerd ondertekenen met een nummer, omdat men niet wil dat de veroordeelde weet wie het advies heeft geschreven.³⁷⁶ Hierdoor kunnen secretarissen de rapporteurs van de adviezen lastiger bereiken en is er een drempel bij contact.³⁷⁷ De DJI is op de hoogte van dit ervaren ongemak.³⁷⁸

4.3.3 Het lokale OM (OML)

Het lokale parket waar is vervolgd, kan over v.i. adviseren.³⁷⁹ Hierbij gaat het blijkens het format dat daarvoor wordt gehanteerd om informatie van slachtoffers en/of nabestaanden en soms mediagevoeligheid.

Het OML laat soms lang op zich wachten; soms wordt een v.i.-beslissing genomen zonder inbreng van het OML omdat de inlichtingen niet worden toegestuurd, ondanks rappel.³⁸⁰ Een beleidsmedewerker vermoedt dat het lokale parket de noodzaak om (een tijd) na afloop van de inhoudelijke terechtzitting nog iets met een zaak te doen minder ziet; eigenlijk zou het parket direct na de zitting al informatie

³⁷⁰ Interviews B, I en J.

³⁷¹ Interviews J en E.

³⁷² Interviews E en K.

³⁷³ Interviews E en J.

³⁷⁴ Interviews M en Q.

³⁷⁵ Interview N.

³⁷⁶ Zaak 82 biedt een voorbeeld van direct contact tussen de casemanager en de AG; de casemanager mailt de AG over bedreigingen die relevant waren voor het verdere traject.

³⁷⁷ Interviews B en J. In J. uit Beijerse, e.a., *a.w.*, p. 72 wordt ook beschreven dat zowel CVv.i. als de DJI erkennen dat het contact tussen de CVv.i. en de DJI beter kan.

³⁷⁸ Interviews B en N.

³⁷⁹ Vgl. J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 71.

³⁸⁰ Interviews B en I. Uit de evaluatie van de v.i. regeling van 2008 volgt dat ook in 2011 het lokaal parket regelmatig te laat of helemaal geen advies uitbrengt, zie *Voorwaardelijk vrij. Evaluatie van het Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*, 2011, p. 8 en p. 46 e.v.

moeten verzamelen, maar dit gebeurt niet altijd. Over de inhoud van de adviezen zelf is een AG niet helemaal tevreden. Ook wordt volgens deze AG soms breder geadviseerd dan de bedoeling is, omdat de kennis over de v.i.-praktijk ontbreekt.³⁸¹ Uit het dossier valt een zaak op waarin het OML een verzoek om een contactverbod opneemt met een contactpersoon van de politie. Navraag van een secretaris levert op dat deze persoon de familierechercheur was; onduidelijk is gebleven waarom dit verzoek is gedaan. Het verbod is ook niet gesteld.³⁸² Ook is er een zaak waarin op grond van het OML een contactverbod is opgenomen, terwijl na het uitbrengen van het v.i.-besluit blijkt dat dit slachtoffer door het delict om het leven is gekomen. In de voorbereiding staat: "Het om-advies is weer niet correct. Ik heb nu het IDV gevraagd hoe het zit."³⁸³

4.3.4 Het IDV

Het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) is voor de oude zaken belast met het inventariseren van de wensen en het informeren van de slachtoffers.³⁸⁴ Het IDV voorziet niet in iedere zaak in het opvragen van informatie. In de interviews en het dossieronderzoek kwam niet duidelijk naar voren welke de criteria zijn voor het IDV om in een zaak slachtoffers te raadplegen³⁸⁵; mogelijk alleen bij zaken vanaf een bepaalde datum³⁸⁶, mogelijk alleen bij zaken waarin de betrokkene zich in voorlopige hechtenis heeft bevonden^{387, 388}. Ook bij Wets/Wots zaken wordt geen slachtofferinformatie opgevraagd en verstrekt.³⁸⁹ Duidelijk is wel dat niet altijd slachtofferinformatie beschikbaar is en dat slachtoffers niet altijd reageren op brieven van het IDV.³⁹⁰ Ook is de informatie volgens twee respondenten niet altijd

³⁸¹ Interview E. Een voorbeeld biedt zaak 24, waarin niet alleen is geadviseerd over ten behoeve van een slachtoffer te stellen voorwaarden, maar in het algemeen een advies is gegeven over het op te leggen toezicht. Zie bijvoorbeeld ook zaak 10 (advies tot meldplicht).

³⁸² Zaak 10.

³⁸³ Zaak 34.

³⁸⁴ In het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1, p. 217-218

³⁸⁵ Uit een interne notitie volgt dat deze vraag ook intern eens aan de orde is gesteld, een glashelder antwoord kan daaruit ook niet worden afgeleid.

³⁸⁶ Interview P.

³⁸⁷ Interviews I en G. In zaak 122 staat in het reclasseringsrapport: "Wij hebben het IDV gevraagd of er iets bekend was met betrekking tot de wensen van de slachtoffers. Vanuit het IDV werd aangegeven dat de zaak niet IDV-waardig is, omdat de heer (...) niet vanaf eerste aanleg aaneengesloten heeft vastgezet. Hierom is er geen informatie bekend over de wensen van de slachtoffers."

³⁸⁸ In het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1 is ook als knelpunt gesignaleerd dat verschillende respondenten van de reclassering en CVv.i. niet weten wat het IDV precies aan de slachtoffers en nabestaanden vraagt over hun beschermingsbehoeften, hetgeen van invloed is op de wijze waarop zij met deze slachtofferwensen (kunnen) omgaan.

³⁸⁹ Interview H.

³⁹⁰ In zaak 38 is geen slachtoffercheck gedaan, kennelijk omdat het slachtoffer uit België kwam. Uit het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1 volgt eveneens dat niet altijd slachtofferinformatie beschikbaar is en daarin is als knelpunt geconstateerd dat het IDV slachtoffers en nabestaanden een brief stuurt waarop relatief snel moet worden gereageerd (binnen 10 dagen) en dat als er geen reactie komt, zij verder meestal niet worden bevroegd, waardoor sommige beschermingswensen en informatiebehoeften niet bekend worden. Ook is geconstateerd dat slachtoffers en nabestaanden niet altijd weten welke mogelijkheden er bestaan ten aanzien van locatieverboden, bijvoorbeeld ten aanzien van de reikwijdte ervan, p. 167 en 217-218.

aannemelijk of volledig.³⁹¹ Een enkele secretaris vindt wel dat het IDV toereikende informatie verstrekt: 'het IDV controleert het actuele GBA-adres, schrijft het slachtoffer aan en als er dan niets terugkomt, is dat wat het is'.³⁹² Het komt voor dat secretarissen dan zelf achter (meer) informatie aan gaan, als zij vermoeden dat er toch een slachtoffer is dat mogelijk wensen heeft.³⁹³

³⁹¹ Interviews J en G.

³⁹² Interview F.

³⁹³ Interviews G, I, F, K en E.

5 Bevindingen omtrent de bijzondere voorwaarden alsmede enkele bijzondere onderwerpen in verband daarmee

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een feitelijke weergave van de resultaten van het dossieronderzoek en de interviews wat betreft de inhoud van de bijzondere voorwaarden die aan een v.i. worden verbonden. De bevindingen worden per voorwaarde besproken. Tot slot komen nog twee bijzondere onderwerpen in verband met het stellen van bijzondere voorwaarden aan de orde: (i) het eerder in de keten zicht krijgen, acteren op complexe gevallen met vermoedelijke stoornissen en afstemmen met de detentiefasering en (ii) actuele problematiek ten aanzien van dreiging die kan worden ervaren door ketenpartners vanuit de omgeving van de veroordeelde.

5.2 Contactverbod

In iets minder dan de helft van de onderzochte zaken is minimaal ten aanzien van één persoon een contactverbod gesteld. Een contactverbod wordt in het meest actuele interne beleidsdocument³⁹⁴ van de CVv.i. omschreven als de voorwaarde dat de veroordeelde op geen enkele wijze – direct of indirect – contact op mag *nemen* met een bepaald persoon of bepaalde personen. In de conceptformats voor v.i.-besluiten met bijzondere voorwaarden is het contactverbod in de afgelopen jaren wisselend geformuleerd. In het oudere format zoals dat in 2017 is opgesteld staat dat de veroordeelde gedurende de proeftijd ‘op geen enkele wijze – direct of indirect – contact op zal *nemen, zoeken of hebben*’. In het in 2019 gewijzigde conceptformat is deze voorwaarde enigszins geherformuleerd naar ‘op geen enkele wijze – direct of indirect – contact *opnemen of zoeken*’. In het huidige conceptformat staat dat de veroordeelde ‘op geen enkele wijze – direct of indirect – contact *heeft of zoekt*’. Ook uit het dossieronderzoek komen verschillende formuleringen naar voren: contact ‘opnemen of zoeken’³⁹⁵, ‘hebben of zoeken’³⁹⁶, ‘opnemen, zoeken of hebben’³⁹⁷ of ‘contact (laten) leggen, zoeken en/of hebben’³⁹⁸. Deze verschillende formuleringen worden door de jaren heen wisselend gebruikt.³⁹⁹

³⁹⁴ Beleidsafspraken, versie 11 mei 2023. Dit document is geschreven voor de nieuwe regeling onder S&B. Omdat de regeling aan de inhoud van de reeds bestaande bijzondere voorwaarden niets heeft gewijzigd, wordt in dit rapport in zoverre uitgegaan van de inhoud van dit beleidsdocument, tenzij er aanleiding is daarvan af te wijken. Ook de CVv.i. heeft meegedeeld dat voor wat de toelichting op de voorwaarden betreft, van dit document kan worden uitgegaan. In het vervolg van dit rapport wordt met het beleidsdocument deze versie van 11 mei 2023 bedoeld, tenzij anders aangegeven.

³⁹⁵ Zie bijvoorbeeld zaken 3, 5, 6, 12, 29, 32, 33 en 34.

³⁹⁶ Zie bijvoorbeeld zaken 11, 15, 31 en 39.

³⁹⁷ Zie bijvoorbeeld zaken 10, 13, 24, 172, 175 en 176.

³⁹⁸ Zie bijvoorbeeld zaak 28.

³⁹⁹ Van de genoemde voorbeeldzaken: ‘opnemen of zoeken’: 2017 (1x), 2019 (1x) 2020 (2x), 2021 (4x), ‘hebben of zoeken’: 2020 (1x), 2022 (3x), ‘opnemen, zoeken of hebben’: 2017 (2x), 2018 (3x), 2019 (1x), ‘contact (laten) leggen, zoeken en/of hebben’: 2017 (1x).

De contactverboden betreffen vaak meer personen. Een zevental personen is bijvoorbeeld niet ongebruikelijk.⁴⁰⁰ In een zaak⁴⁰¹ waren 20 contactverboden (met persoonsgegevens) gesteld. Uit het voorbereidingsformulier volgt dat deze op verzoek zijn opgenomen “omdat het allemaal directe familie betreft en het delict in de relationele/familiesfeer heeft plaatsgevonden”. Namens de AG was nog aan het IDV gevraagd in hoeverre de betrokkene al deze nabestaanden kende; IDV deelde mee dat Slachtofferhulp Nederland (SHN) “de betrokkene” had gesproken en dat deze had aangegeven dat de veroordeelde ze allemaal kende omdat het een kleine gemeenschap was. De betrokkene gaf na het uitbrengen van het v.i.-besluit echter te kennen dat hij een groot deel (vijftien) van deze personen niet kende en dat het daarom voor hem lastig was hen actief te ontlopen. De CVv.i. reageerde hierop dat actief ontlopen dan inderdaad lastig werd, maar dat het er met name om ging dat hij deze personen zelf niet actief of bewust opzocht en dat als er een melding zou binnenkomen door een toevallige ontmoeting, ze op dat moment zouden beoordelen ‘hoe te handelen’. Een secretaris benoemde in een interview dat het klopt dat een betrokkene bij een verbod contact te ‘hebben’ soms niets tegen een overtreding daarvan kan doen als hij of zij die persoon per ongeluk tegenkomt, maar dat de CVv.i. in zulke gevallen ‘ook wel geduld heeft’ en niet snel zal vorderen om te herroepen.⁴⁰² De veroordeelde moet wel weten wie het betreft⁴⁰³, maar de CVv.i. controleert niet actief of een betrokkene weet wie de persoon is ten behoeve van wie een contactverbod wordt gesteld⁴⁰⁴.

In het beleidsdocument staat beschreven dat het ‘voor de uitvoerbaarheid van het contactverbod’ van belang is om de gegevens van degene ten aanzien van wie het contactverbod geldt zo volledig mogelijk in het besluit te zetten, waarbij moet worden gedacht aan de volledige naam, geboortedatum en geboorteplaats. Ook in het concept format voor een v.i.-besluit met bijzondere voorwaarden staat achter het contactverbod, bij wijze van invul oefening: “personalia [volledige officiële voornamen, achternaam (bij vrouwen: meisjesnaam), geboortedatum] of gegevens instelling”. In het gros van de zaken wordt hieraan gehoor gegeven⁴⁰⁵, hoewel een enkele keer een v.i.-besluit is gezien waarin minder gegevens (geboortedatum of woonplaats) worden opgenomen.⁴⁰⁶ In een zaak⁴⁰⁷ is een contactverbod opgenomen met ‘andere slachtoffers/nabestaanden in onderhavige strafzaak’.⁴⁰⁸ Zowel een AG⁴⁰⁹ als een secretaris⁴¹⁰ oordeelde in de interviews dat een dergelijke formulering te ruim en te vaag is. In een andere zaak werd een contactverbod opgenomen voor de “Jumbo en La Place organisatie”⁴¹¹ Bijzondere vermelding

⁴⁰⁰ Zaken 54, 56 en 66. In zaak 166 was een contactverbod met 12 nauwkeurig aangeduide personen gesteld. Het betreft ontucht minderjarige en aanwezig hebben/verspreiden van kindporno.

⁴⁰¹ Zaak 32.

⁴⁰² Interview B.

⁴⁰³ Interview H.

⁴⁰⁴ Interviews B en E.

⁴⁰⁵ Een voorbeeld biedt zaak 166.

⁴⁰⁶ In bijvoorbeeld zaak 65 was van een persoon slechts de naam opgenomen.

⁴⁰⁷ Zaak 11.

⁴⁰⁸ Vergelijk ook zaak 42: “met de slachtoffers in het door u gepleegde strafbare feit in de onderhavige veroordeling [van de Belgische rechter]”.

⁴⁰⁹ Interview D.

⁴¹⁰ Interview B.

⁴¹¹ Zaak 31.

verdient ook een zaak waarin een contactverbod was gesteld met “leden van de motorclub No Surrender of een andere Outlaw Motorcycle Gang / 1% motorclub”; zowel nationaal als internationaal.⁴¹² Een AG benoemde dat in geval een slachtoffer uitdrukkelijk niet wil dat zijn of haar naam in het v.i.-besluit komt, en de CVv.i. een contactverbod wel nodig vindt, geen contactverbod wordt opgenomen, ook niet een verbod waarin staat dat de betrokkene geen contact mag hebben met ‘het slachtoffer’.⁴¹³ In een zaak waarin het advies van het lokale OM meldt dat de nabestaanden niet reageren, valt in de voorbereiding de term ‘zekerheidshalve contactverboden’. Daarvan wordt in dat geval afgezien omdat “het kan zijn dat de nabestaanden niets meer met de zaak van doen willen hebben en hun naam er ook niet aan verbonden willen zien.”⁴¹⁴

Het beleidsdocument bevat verder onder het kopje ‘andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende’ nog de volgende passage:

“Eén van de bijzondere voorwaarden die in het overzicht wordt genoemd is een contactverbod met minderjarigen. De Hoge Raad heeft bepaald dat een voorwaarde die ziet op het vermijden van contact met minderjarigen wel concreet moet zien op het gedrag van de veroordeelde (zie ECLI:HR:HR:2021:1502). Een voorwaarde die hierop ziet dient dus niet te ruim geformuleerd te worden en enkel zien op het gedrag van de veroordeelde zelf.”

In het ‘hulpdocument bijzondere voorwaarden in specifieke gevallen’ wordt de betreffende andere gedragsvoorwaarde als volgt geformuleerd: “U mag zich niet zonder door de reclassering vooraf goedgekeurd toezicht in het gezelschap van minderjarigen te bevinden. U dient openheid van zaken te geven hieromtrent en dient overleg te plegen met de reclassering bij onduidelijkheid hierover.”

Het beleidsdocument bevat geen leidraad wanneer een verzoek tot een contactverbod al dan niet wordt ingewilligd. Uit dossieronderzoek rijst het beeld dat erg aan slachtofferbelangen wordt gehecht en dat verzoeken in beginsel worden gevolgd. In interviews met verschillende AG’s en secretarissen wordt dit beeld bevestigd.⁴¹⁵ Zo merkt een secretaris het volgende op:

“Bij een verzoek kijken we wel of het klopt en om wat voor delict het gaat, maar dan wordt het verbod meestal wel gesteld. Ik denk wel dat slachtoffers een grote rol spelen en dat we er snel in mee gaan. Het veiligheidsgevoel van een slachtoffer geeft wel eerder de doorslag. Maar we nemen het niet klakkeloos over.”

⁴¹² Zaak 51. In het hulpdocument met standaardformuleringen voor de wat specifiekere bijzondere voorwaarden staat nog: “U zult op geen enkele wijze - direct of indirect - contact opnemen of zoeken met personen met wie u gedetineerd heeft gezeten op de TA (locatie invullen), zoals vermeld op de aan deze beschikking gehechte lijst, en/of met personen die op de nationale sanctielijst terrorisme staan.”

⁴¹³ Interview E.

⁴¹⁴ Zaak 104.

⁴¹⁵ Interviews C, H, J en F.

Als een slachtoffer van het indexdelict een contactverbod wenst, wordt dit wel in het v.i.-besluit gezet. Als 'de rest van de familie' ook nog een verbod wenst, ligt het eraan hoeveel mensen het betreft en wat de reden is van het verzoek. Als het zou gaan om een misbruikzaak, wordt (meestal) wel een verbod voor het hele gezin gegeven.⁴¹⁶ Het blijft een belangenafweging tussen belangen van het slachtoffer en van de betrokkene.⁴¹⁷ Een secretaris merkte op dat, hoewel het geen doel van de v.i. op zich is, een contactverbod voor slachtoffers wel belangrijk is voor hun gemoedsrust.⁴¹⁸ Het komt ook voor dat onrealistische verzoeken worden gedaan, zoals een familie van nabestaanden die een contactverbod verzoekt voor meer dan 100 personen, 'familie tot en met de vierde graad en vrienden inbegrepen'. Dat is dan volgens een respondent wel invoelbaar, maar niet uitvoerbaar.⁴¹⁹ Een AG vertelde dat het zou kunnen dat een contactverbod vrij gemakkelijk wordt gesteld. Deze AG staat zelf 'meer aan de kant van een slachtoffer dan van een veroordeelde', 'de veroordeelde moet zich zoiets wel laten welgevalen'.⁴²⁰ Een andere AG wijst er op dat een reële afweging tussen de belangen moet worden gemaakt, maar dat de CVv.i. zichzelf wel scherp moet houden om ook juridisch te blijven kijken en niet te snel door te slaan naar het belang van het slachtoffer. Dit is een punt van aandacht binnen de organisatie.⁴²¹ Ook vanuit de advocaat is opgemerkt dat de afweging teveel doorslaat naar het belang van het slachtoffer.⁴²²

In een zaak wordt (ongemotiveerd) afgeweken van het advies tot het stellen van een contactverbod ten behoeve van de kinderen van het slachtoffer. Dit betrof een veroordeling wegens onder meer poging tot moord op zijn ex-vrouw door op straat met een bijl op haar hoofd te slaan. In de voorbereiding is terug te lezen dat de CVv.i. eigenlijk nooit kinderen van een slachtoffer opneemt in een contactverbod en de secretaris leek het hier ook niet geïndiceerd). De huidige partner van het slachtoffer werd in eerste instantie ook niet in het contactverbod opgenomen, maar na een herhaald verzoek vanuit IDV werd die wens toch ingewilligd.⁴²³ In een andere zaak zijn de kinderen van de slachtoffers na een verzoek van de slachtoffers wel toegevoegd (in totaal tien contactverboden; de reclassering adviseerde een verbod met 'de slachtoffers en mededaders in deze strafzaak'). In deze zaak betrof het een veroordeelde wegens medeplichtigheid aan zeer gewelddadige woningovervallen, waarvan de kinderen ook getuige zijn geweest.⁴²⁴

⁴¹⁶ Interview H.

⁴¹⁷ Interview F.

⁴¹⁸ Interview B. Vgl. (in verband met een locatieverbod) het WODC-onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1, p. 164: meerdere geïnterviewde CVv.i. medewerkers zijn van mening dat het goed kan zijn om het door een slachtoffer gewenste locatieverbod op te leggen, zelfs als er geen (hoog) recidiverisico uitgaat van de justitiabele en de kans op een confrontatie heel klein is, zodat het gebiedsverbod feitelijk alleen voor de gemoedsrust van het slachtoffer wordt opgelegd.

⁴¹⁹ Interview C.

⁴²⁰ Interview E.

⁴²¹ Interview L.

⁴²² Interview O.

⁴²³ Zaak 3.

⁴²⁴ Zaak 25.

Een AG merkt op dat wel moet worden gekeken of iemand slachtoffer is van het indexdelict. Een ex-partner die verder geen relatie heeft tot het indexdelict, kan volgens deze AG geen voorwerp van een contactverbod zijn.⁴²⁵ Hierover zijn verschillende opvattingen waarneembaar.⁴²⁶ Een vaker gehoorde opvatting is dat slachtoffer in bredere zin moet worden begrepen: een ‘slachtoffer’ wordt niet alleen gezien als slachtoffer of nabestaande van het betreffende delict, maar ook als slachtoffer ‘van de betrokkene’.⁴²⁷ In het beleidsdocument staat beschreven dat:

“het denkbaar [is] dat er met andere relevante personen een contactverbod wordt opgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen die de veroordeelde persoonlijk kennen of betrokken waren bij een strafzaak tegen hem (zoals getuigen) en die een actuele, objectief gerechtvaardigde vrees hebben voor hun (fysieke) veiligheid. Van hen kan worden verlangd het belang te onderbouwen. (...)

De CVv.i. beslist op basis van het dossier en de adviezen of naast de algemene voorwaarde als algemeen vertrekpunt, bepaalde bijzondere voorwaarden zijn aangewezen. Hierbij wordt gekeken naar het voldoende kunnen inperken van de risico’s en het beschermen van de belangen slachtoffers en andere betrokken personen. Bij het inperken van het (recidive)risico hoeft het niet per se te gaan om het risico op het plegen van een soortgelijk delict; het kan ook gaan om het inperken van het risico op het plegen van een andersoortig delict indien er redenen zijn om aan te nemen dat zo’n risico bestaat.”

De rechtvaardiging voor een bredere interpretatie van ‘slachtoffer’ wordt gevonden in recidivebeperving in algemenere zin.⁴²⁸ Ook in de dossiers zijn deze verschillende opvattingen zichtbaar.⁴²⁹ Het komt voor dat tijdens een v.i. een nieuw verzoek binnenkomt om een contactverbod, bijvoorbeeld van de ex-partner van een betrokkene naar aanleiding van vermeend huiselijk geweld. In een aantal zaken wordt een dergelijk verzoek afgewezen, omdat het geen verband houdt met het indexdelict.⁴³⁰ In andere zaken wordt het juist wel gesteld.⁴³¹ Niet vereist daarvoor is dat al onherroepelijk een nieuw strafbaar feit ten aanzien van die persoon is vastgesteld.⁴³² Een duidelijk voorbeeld biedt ook casus D in

⁴²⁵ Interview E.

⁴²⁶ Interviews E, G, C, O en J.

⁴²⁷ Interview I.

⁴²⁸ Interviews E, G en J.

⁴²⁹ In een voorbereiding wordt de vraag gesteld of een contactpersoon/partner van het slachtoffer ook de bescherming van het contactverbod kan krijgen (zaak 56). Te lezen valt vervolgens: “zij is geen slachtoffer (of nabestaande) en is in de OML adviezen ook niet meegenomen. Wellicht een derde belanghebbende, maar dat geldt niet onder het oude recht.” Uit de stukken blijkt niet wat hiermee wordt bedoeld.

⁴³⁰ Bijvoorbeeld zaak 36, naar aanleiding van een vermeend nieuw strafbaar feit wijst de reclassering op de mogelijkheid naast een ambulante behandeling een contactverbod met het nieuwe slachtoffer op te nemen. In de voorbereiding staat: “Echter is mi dit nieuwe slachtoffer niet betrokken in deze zaak dus alleen opvoeren de Waag.”

⁴³¹ Zaak 134. In zaak 176 gaat het om een veroordeelde wegens drugssmokkel; bij een wijzigingsbesluit wordt een contact- en locatieverbod gesteld ten behoeve van zijn ex-vrouw door vermeende bedreigingen.

⁴³² Interview E, G en J.

hoofdstuk 6, waarin een betrokkene na een gevangenisstraf te hebben ondergaan wegens een zware mishandeling met de dood tot gevolg v.i. is verleend onder de bijzondere voorwaarde van een contactverbod met een medeverdachte in een niet-onherroepelijke terrorisemezaak. Deze casus is aan verschillende medewerkers van de CVv.i. voorgelegd en de reacties zijn uiteenlopend. Een AG vindt deze casus ver gaan en is van oordeel dat er in ieder geval een relatie tot onderliggende oorzaken van het indexdelict moet zijn. Deze AG licht toe dat er over dit soort zaken wel discussie is en dat de opvattingen onder AG's verschillen, maar dat het uiteindelijk een autonome beslissing is van de betreffende AG.⁴³³ Een andere AG zegt het bij een geheel ander soort delict lastig te vinden en zich een dergelijke situatie beter voor te kunnen stellen bij soortgelijke delicten, zoals een geweldsdelict en een niet-onherroepelijke huiselijk geweldzaak. Het moet volgens deze AG duidelijk zijn dat er een risico bestaat dat nieuwe slachtoffers worden gemaakt.⁴³⁴ In dezelfde zin acht een secretaris het mogelijk dat een contactverbod wordt gesteld ten behoeve van een slachtoffer in een andere latere onherroepelijke geweldszaak. Als het feit niet onherroepelijk is, moeten er volgens de secretaris wel ernstige bezwaren zijn.⁴³⁵ Een andere AG merkt op dat er op dit punt geen duidelijk kader volgt uit de rechtspraak of literatuur en dat er daarom, als het belangen dient "die dat waard zijn", soms de ruimte wordt gezocht. De AG geeft het voorbeeld van een v.i.-gestelde die zich tijdens de proeftijd schuldig zou hebben gemaakt aan huiselijk geweld. Ook toen deze strafzaak nog liep, was aan de v.i. een contactverbod voor dit slachtoffer verbonden.⁴³⁶ Een advocaat meent desgevraagd dat het zo niet kan, maar vindt tegelijkertijd dat als er al voorwaarden zijn gesteld die geen rechtstreeks verband houden met het indexdelict van zware mishandeling het OM bij de latere v.i. van de straf in de terrorisemezaak soepeler zou moeten zijn bij het stellen van voorwaarden, omdat het OM dan als het ware al een voorschot heeft genomen bij de eerste v.i.-zaak van de zware mishandeling.

Ook is het volgens het beleidsdocument mogelijk een contactverbod te stellen met mededaders en 'andere negatieve sociale contacten'. De mogelijkheden voor handhaving zijn in dat laatste geval wel beperkt, maar de politie kan in de gaten houden of de veroordeelde samen wordt gezien met dergelijke personen, aldus het beleidsdocument.⁴³⁷

De CVv.i. hanteert als uitgangspunt dat geen contactverbod wordt gesteld als de slachtoffers/nabestaanden hier niet om hebben verzocht.⁴³⁸ Van dit uitgangspunt kan alleen in 'uitzonderlijke gevallen' worden afgeweken. In enkele zaken zijn geen

⁴³³ Interview E.

⁴³⁴ Interview G.

⁴³⁵ Interview J.

⁴³⁶ Interview P.

⁴³⁷ Beleidsdocument, p. 18.

⁴³⁸ Beleidsdocument, p. 17. In bijvoorbeeld zaak 165 had één slachtoffer gereageerd geen wensen te hebben en een ander slachtoffer niet gereageerd. Het IDV had aangeboden nog eens aan te schrijven. Zowel de DJI, de reclassering als het OML adviseerde een contactverbod. De voorbeterker nam desalniettemin geen contactverbod op, "omdat uit gegevens IDV blijkt dat slachtoffers of geen wensen hebben of niet hebben gereageerd". In het v.i.-besluit is niets terug te lezen.

wensen ingediend, maar is (kennelijk op grond van adviezen) toch beslist tot het stellen van een contactverbod.⁴³⁹ Een uitzonderlijk geval lijkt een spoedzaak te zijn, waar in de voorbereiding staat beschreven dat de secretaris slachtoffergegevens uit Nias heeft gehaald, dat het slachtoffer toentertijd een slachtoffergesprek met een AG had gehad en het spreekrecht had uitgeoefend en dus wel betrokken is gebleven en dat daarom een contactverbod is opgenomen.⁴⁴⁰ Een secretaris gaf in een interview als voorbeeld voor een uitzondering op deze regel een verkrachting van een meisje met een verstandelijke beperking, dat een bekende was van de betrokkene.⁴⁴¹ De aard en de ernst van de zaak en de relatie tussen de betrokkene en het slachtoffer gaven aanleiding om bij wijze van uitzondering, ondanks ontbrekende informatie van het IDV, een contactverbod te stellen.⁴⁴²

Het komt als gezegd in meer zaken voor dat geen informatie over slachtoffers bekend is (zie hiervoor onder 4.3.3 en 4.3.4 voor de soms ontbrekende informatie van IDV of het lokale OM). Dit wordt dan ook vastgelegd in de voorbereiding van de CVv.i. Ter illustratie: in een geval blijkt er bij IDV te zijn geïnformeerd, maar blijken de aangeschrevenen geen wensen kenbaar te hebben gemaakt. Het ontbreken van informatie van slachtoffers betekent niet zonder meer dat alsnog naar volledigheid wordt gestreefd.⁴⁴³ Er is een zaak waarin vervolgens conform het voorstel in de voorbereiding van de secretaris geen contactverbod wordt opgelegd met de slachtoffers.⁴⁴⁴ In een andere zaak adviseert het lokale OM geen bijzondere voorwaarde ten behoeve van de slachtoffers: "delicten hebben lang geleden plaats gevonden. Daarom zijn slachtoffers niet bevraagd of hebben niet gereageerd."⁴⁴⁵ Vanuit de advocatuur is opgemerkt dat het OM zou moeten uitleggen waarom een contactverbod wordt gesteld, omdat een betrokkene vroeg of laat toch terugkeert in zijn of haar oude omgeving.⁴⁴⁶ De CVv.i. motiveert contactverboden

⁴³⁹ Zaken 11, 15 en 24. In zaak 11 was het OML-advies om geen voorwaarden te stellen, omdat er geen wensen waren binnengekomen. De CVv.i. nam toch (in navolging van het advies van de reclassering en de voorwaarden van het PP) onder meer een contactverbod op ten behoeve van de vader van het overleden slachtoffer. De reclassering en de DJI hadden hiertoe geadviseerd. In zaak 15 was eveneens geen wens ingediend maar wel geadviseerd tot een contactverbod; in de voorbereiding staat dat in het kader van fasering blijkbaar ook al een contactverbod gold en dat dit 'dus' ook maar werd opgenomen. In zaak 24 was ook geadviseerd tot contactverboden en zijn deze – ondanks het ontbreken van een wens hiertoe – opgenomen als bijzondere voorwaarden.

⁴⁴⁰ Zaak 171.

⁴⁴¹ interview F.

⁴⁴² Een voorbeeld biedt ook nog zaak 34, waarin de reclassering in een eerder stadium een contact- en locatieverbod had geadviseerd ten behoeve van de ex-partner van de betrokkene wegens een vermeende bedreiging, maar na een gedeeltelijke herroeping bij een nieuw advies dat niet meer had geadviseerd. In de voorbereiding staat als opmerking van de secretaris: "wijzigingsbesluit opgemaakt: contact- en locatieverbod (niet geadviseerd, maar gezien de ernst laten staan)". De DJI heeft nadien de CVv.i. gemaild met de mededeling dat in het wijzigingsbesluit nog steeds deze verboden staan, terwijl dit niet was geadviseerd door de DJI of reclassering en bovendien het contact tussen hen was hersteld en de ex-partner de betrokkene zelfs regelmatig had opgezocht in de PI, met de vraag hoe deze voorwaarden, ondanks de gewijzigde situatie, tot stand waren gekomen. In het beleidsdocument staat op p. 18 dat in beginsel geen locatieverbod wordt opgelegd indien het slachtoffer niet hier om heeft verzocht. Beide verboden zijn er vervolgens weer afgehaald.

⁴⁴³ Zaak 110.

⁴⁴⁴ Zaak 51.

⁴⁴⁵ Zaak 58.

⁴⁴⁶ Interview O.

niet (uitdrukkelijk). Ook als in afwijking van een advies wel of geen contactverbod wordt gesteld, lijkt geen motivering in het v.i.-besluit te worden opgenomen.⁴⁴⁷ Soms wordt een verzoek gedaan om een contactverbod voor het einde van de proeftijd op te heffen.⁴⁴⁸ De volgende casus illustreert dat. Een van de mededaders is een jeugdvriend van betrokkene. Het verzoek om het contactverbod op te heffen wordt afgewezen met als argument dat er nog steeds aanleiding is om negatieve sociale contacten te voorkomen die het recidiverisico vergroten, aldus de brief van de behandelend AG. Uit de stukken komt naar voren dat er een drugslab is opgerold op het terrein van de jeugdvriend/mededader. Al eerder is er op gewezen dat de in het v.i.-besluit soms voorkomende zin dat de politie een bijdrage bij toezicht op naleving van de bijzondere voorwaarden levert nogal eens uitdrukkelijk wordt beperkt tot het contactverbod, althans daarmee in verband gebracht.⁴⁴⁹

5.3 Locatieverbod

In iets meer dan een derde van de gevallen waarin bijzondere voorwaarden worden gesteld maakt een locatieverbod daarvan deel uit. Hierbij zijn wensen van slachtoffers en nabestaanden van grote betekenis. Het verbod kan ook in combinatie met een locatiegebod worden gegeven.⁴⁵⁰ Er is geen vast beleid dat bij bepaalde delicten een locatieverbod volgt.⁴⁵¹ Een betrokkene mag zich bij een locatieverbod gedurende de proeftijd niet in een specifiek gebied bevinden (en na 1 juli 2021: vestigen). In de conceptformats staat bij wijze van invuloefening dat de betrokkene zich niet mag begeven “in provincie x / te plaatsnaam / binnen een straal van x meter van locatie/straatnaam te plaatsnaam”. Hieraan kan elektronische monitoring worden verbonden (zie hierna onder 5.16). In de praktijk wordt vaak opgenomen dat iemand zich niet in een bepaalde straat⁴⁵², wijk⁴⁵³, dorp⁴⁵⁴, stad⁴⁵⁵ of gemeente⁴⁵⁶ mag bevinden.⁴⁵⁷ Ook komt voor een reisroute⁴⁵⁸ of postcodegebied⁴⁵⁹ of dat een betrokkene zich niet binnen een straal van twee of vijf kilometer rond een bepaalde

⁴⁴⁷ Zie bijvoorbeeld zaak 34.

⁴⁴⁸ Zaak 64.

⁴⁴⁹ Zaak 102.

⁴⁵⁰ Vgl. het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1, p. 129: van 25 onderzochte zaken met locatieverboden (uit 2016-2020) bevatten 13 daarvan ook locatiegeboden.

⁴⁵¹ De CVv.i. hanteert volgens een secretaris geen ‘overvallersaanpak’ met locatieverboden zoals de reclassering bijvoorbeeld in het PP wel zou doen, zie interview F. In het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1, p. 164 wordt daarentegen wel opgemerkt dat de CVv.i. ‘in lijn met de werkwijze bij de reclassering vrijwel altijd een gebiedsverbod opneemt als sprake is van een overval’. Uit zaak 147 volgt uit de voorbereiding dat de secretaris zich afvraagt of de overvallersaanpak van toepassing is, omdat de EC al was afgeschaald in het PP en het onwenselijk werd geacht dat in v.i. weer aan te sluiten.

⁴⁵² Bijvoorbeeld zaken 74 en 88.

⁴⁵³ Zaak 93.

⁴⁵⁴ Zaak 99.

⁴⁵⁵ Zaak 54. Of steden, bijvoorbeeld zaak 166.

⁴⁵⁶ Zaak 69. Bijvoorbeeld ook zaak 169.

⁴⁵⁷ Zie verder bijvoorbeeld zaken 12, 25, 32 en 28.

⁴⁵⁸ Zaak 97.

⁴⁵⁹ Zaak 91.

wijk of straat mag begeven.⁴⁶⁰ In het v.i.-besluit zit ook soms een (deel van een) geografische kaart (concreet ingetekend of met een straal afgebeeld).⁴⁶¹ Zo'n kaart is niet standaard bijgevoegd.⁴⁶² In een zaak werd een locatieverbod gesteld met als aanduiding "binnen de bebouwde kom van Soest".⁴⁶³

Soms wordt een uitzondering op het locatieverbod voor een stad of gemeente gemaakt door een bepaalde locatie⁴⁶⁴ of snelwegen⁴⁶⁵ uit te sluiten van het verbod. Ook wordt soms toegevoegd dat de betrokkene is verboden om zonder toestemming Nederland uit te reizen.⁴⁶⁶ Dit heeft ermee te maken dat EM niet mogelijk is buiten de landgrenzen.⁴⁶⁷

In het hulpdocument met standaardformuleringen voor de wat specifiekere bijzondere voorwaarden staan verder nog als bijzondere locatieverboden voor zeden en terrorisme:

"Het is u verboden om zich op te houden in de onmiddellijke nabijheid van scholen, speelplaatsen, sportvelden waar minderjarigen op dat moment aan het sporten zijn, kinderboerderijen en overige plaatsen waar bij uitstek (groepen) kinderen plegen te komen.

U zult zich niet bevinden binnen een straal van 5 kilometer van de grenzen van Nederland en op de Nederlandse vliegvelden met internationale vluchten (Schiphol, Rotterdam-The Hague, Maastricht-Aachen, Eindhoven en Groningen-Eelde). De naleving van deze bijzondere voorwaarde wordt ondersteund door middel van elektronisch toezicht via een GPS-band."

De CVv.i. staat ook bij het locatieverbod welwillend tegenover slachtofferbelangen, maar wensen worden niet klakkeloos overgenomen.⁴⁶⁸ Een AG licht toe dat de CVv.i. de afweging nadrukkelijk opzoekt, ook omdat het recht op een privéleven (artikel 8 EVRM) kan worden ingeperkt ter bescherming van de rechten en belangen van derden, waaronder ook de rechten en belangen van slachtoffers vallen.⁴⁶⁹

⁴⁶⁰ Zaken 25, 33, 87 en 90.

⁴⁶¹ Zie bijvoorbeeld zaken 25, 33, 65, 80, 105 en 183. In zaak 105 is het grafisch aangeduide gebied ruimer dan alleen de genoemde stad.

⁴⁶² Als bijvoorbeeld een verbod voor bepaalde gemeenten wordt gesteld, zit daarbij geen kaart. Zie bijvoorbeeld zaken 12 en 13 (beide met EM). De OM Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (2020A008), die geldt voor de gedragsaanwijzing, vrijheidsbeperkende maatregel en gratie onder voorwaarden, houdt in dat bij een locatieverbod met EM het nodig is een straal van minimaal 5 km te hanteren en dat een kaart van het verboden gebied dient te worden overhandigd. Kennelijk hanteert de CVv.i. deze regel voor v.i. niet.

⁴⁶³ Zaak 171.

⁴⁶⁴ Zaak 6.

⁴⁶⁵ Zaak 33.

⁴⁶⁶ Bijvoorbeeld zaak 33.

⁴⁶⁷ Beleidsdocument p. 24. Aparte vermelding verdient zaak 37, waarin de reclassering ten behoeve van een locatiegebod had geadviseerd op te nemen dat de betrokkene niet zonder toestemming van de reclassering naar het buitenland mocht, omdat dit nodig was voor de handhaving van de EM; de CVv.i. nam deze zin niet op in het besluit.

⁴⁶⁸ Vgl. ook het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1, p. 164-165.

⁴⁶⁹ Interview C.

Deze afweging wordt volgens de AG in de strafoplegging nog wel eens gemist, bijvoorbeeld als slechts een straatverbod wordt opgelegd, terwijl het slachtoffer de veroordeelde dan om de hoek daarvan al kan tegenkomen. De AG geeft als voorbeeld van maatwerk het geval waarin nabestaanden en betrokkene dicht bij elkaar woonden en ook nog de zieke oude moeder van de betrokkene in dezelfde plaats woonde. De CVv.i. probeert dan zo precies mogelijk, 'dus tot op het niveau van een park waar nabestaanden met hun kleinkind wandelen', met alle betrokkenen rekening te houden. De betrokkene mocht uiteindelijk met een corridor nog wel naar zijn moeder.

Soms begint de CVv.i. met een verbod voor een groot gebied, zoals een hele stad, en wordt na verloop van tijd geprobeerd af te schalen naar een bepaalde wijk of alleen voor werk of een *life event* de stad in.⁴⁷⁰ Het komt ook voor dat het hele locatieverbod wordt opgeheven, maar in een zaak telden blijkens de voorbereiding de belangen van een slachtoffer sterk mee: "wij [gaan] dan nu het verbod niet opheffen omdat wij weten dat het slachtoffer nog heel erg bang is. Ik heb uitgelegd dat een verbod kan worden opgelegd om risico te beperken, maar ook om het veiligheidsgevoel van slachtoffers te waarborgen. Dat laatste is hier het geval."⁴⁷¹ Ook komt het voor dat een locatieverbod wordt uitgebreid, bijvoorbeeld als er later nog slachtofferwensen binnenkomen.⁴⁷²

Een voorbeeld van maatwerk in de dossiers is de volgende zaak.⁴⁷³ De nabestaanden woonden in een bepaalde stad, terwijl de betrokkene had aangegeven dat hij ook graag nog zijn familieleden en de graven van zijn ouders in die stad zou willen bezoeken. Tijdens het PP had de betrokkene zich gehouden aan het locatieverbod voor die stad. De reclassering zag, gelet op het verloop van het toezicht, geen zwaarwegende redenen om het locatieverbod door te trekken naar de v.i. en adviseerde geen locatieverbod. In het v.i.-besluit is (zonder nadere motivering) wel

⁴⁷⁰ Bijvoorbeeld in zaak 12 ging na verloop van tijd de EM er af en volgde later een vernauwing van het locatieverbod, in die zin dat de betrokkene met de trein door het verboden gebied mocht reizen, maar niet mocht uitstappen. In zaak 13 mailde een toezichthouder de vraag wat er aan het EM-besluit ten grondslag lag en hoe lang het naar verwachting nog zou duren. De CVv.i. reageerde hierop dat de toezichthouder een advies kon uitbrengen, waarop de EM eraf is gehaald.

⁴⁷¹ Zaak 12. Vgl. het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1, p. 164: meerdere geïnterviewde CVv.i. medewerkers zijn van mening dat het goed kan zijn om het door een slachtoffer gewenste locatieverbod te stellen, zelfs als er geen (hoog) recidiverisico uitgaat van de justitiabele en de kans op een confrontatie heel klein is, zodat het gebiedsverbod feitelijk alleen voor de gemoedsrust van het slachtoffer wordt opgelegd.

⁴⁷² Een bijzonder geval is zaak 39, waarin het locatieverbod is uitgebreid nadat de betrokkene uit het betreffende dorp was verhuisd, waar ook de nabestaanden woonden. Uit het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1, p. 134 volgt dat in 18 van de 25 onderzochte zaken met gebiedsverboden deze tussentijds zijn gewijzigd, waarbij is aangetekend dat hiermee niet alleen formele wijzigingen door de CVv.i. worden bedoeld, maar 'alle wijzigingen die in het gebiedsverbod kunnen plaatsvinden'. Niet duidelijk is wat met het laatste is bedoeld, mogelijk adreswijzigingen. De eerste wijziging vond na gemiddeld 275 dagen plaats, de tweede wijziging na gemiddeld 463 dagen en de derde na 638, p. 135. Het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1, p. 178 houdt in dat volgens de respondenten van de reclassering meestal na vier tot acht maanden voor het eerst wordt overwogen of het locatieverbod kan worden afgebouwd.

⁴⁷³ Zaak 6.

een locatieverbod voor die stad gesteld, waarbij het is toegestaan de graven van familieleden te bezoeken, ‘mits u hiervoor tijdig aan de reclassering toestemming vraagt en die toestemming krijgt’. Een motivering hiervoor geeft het v.i.-besluit niet; uit de voorbereiding kan worden afgeleid dat de secretaris, gezien de ernst van het delict en de wens van de slachtoffers tot een locatieverbod, dit ook noodzakelijk vond, waarbij een uitzondering kon worden gemaakt voor de graven. Uit het dossier volgt dat er nadien verschillende meldingen bij het IDV zijn binnengekomen van nabestaanden dat zij de betrokkene toch in die stad hebben gezien. Deze observaties werden als te weinig gezien voor een vordering tot herroeping van de v.i. of voor elektronische monitoring; wel werd de politie op de hoogte gesteld van deze meldingen. Een ander voorbeeld waarin de omstandigheden een zeer specifiek locatieverbod verlangden, is het geval waarin de betrokkene (en zijn familie) en de nabestaanden (opnieuw) dichtbij elkaar woonden. Uiteindelijk heeft de CVv.i. het verbod gesteld dat de betrokkene ‘zich niet mag ophouden rondom de gedenkplek van het slachtoffer’. Uit het dossier kon niet worden opgemaakt waar deze plek is en of de veroordeelde dat ook weet. Een respondent wist te vertellen dat de CVv.i. ervan op de hoogte was dat de betrokkene wist waar deze gedenksteen zich bevond. Volgens de respondent moest onder “ophouden” worden begrepen dat de betrokkene er niet mocht blijven staan; het was de bedoeling dat hij door zou lopen. Over deze voorwaarde is toentertijd nauw contact geweest met de reclassering, waarbij de CVv.i. heeft uitgelegd wat onder de voorwaarde werd verstaan.⁴⁷⁴

Dat de wensen van slachtoffers niet altijd en geheel worden gevolgd, blijkt ook bijvoorbeeld uit de volgende twee zaken. De eerste⁴⁷⁵ betrof een veroordeelde wegens verschillende (gewelddadige) woningovervallen. De betrokkene had tijdens het PP een locatieverbod (met EM) voor een straal van vijf kilometer rond een bepaalde stad en een bepaalde straat in een andere stad. Namens een aantal slachtoffers was een locatieverbod voor de hele, laatstbedoelde stad verzocht en ‘indien dit niet mogelijk was een locatieverbod voor hun wijk met een zo groot mogelijke straal daaromheen’. Aan de v.i. is hetzelfde locatieverbod verbonden als tijdens het PP. Uit het dossier volgt geen verdere afweging. De tweede zaak⁴⁷⁶ betrof een veroordeelde wegens onder meer mishandeling van zijn toenmalige vriendin en doodslag van haar zoon. Namens het slachtoffer – de toenmalige vriendin – was verzocht om een locatieverbod zoals dat al gold tijdens het PP. In het v.i.-besluit werd een locatieverbod opgenomen. Meteen na het besluit verzocht het slachtoffer via het IDV of er ook een locatieverbod kon worden gesteld voor zes andere (grote) gemeenten, waar nabestaanden woonden, ‘aangezien de dader de bedreiging heeft geuit om zijn zaak af te maken en hij op de hoogte is van de woonplaatsen van de nabestaanden’. De CVv.i. antwoordde daarop dat het locatieverbod niet wordt uitgebreid, behalve indien gewenst ten aanzien van haar (andere) zoon, omdat hij ook slachtoffer was van een mishandeling van de betrokkene. Het omgekeerde geval deed zich voor in een zaak waarin de betrokkene was veroordeeld wegens doodslag. De nabestaanden hadden verzocht om een verbod voor een stad en anders twee bepaalde wijken daarvan. Tijdens het PP had de

⁴⁷⁴ Interview G.

⁴⁷⁵ Zaak 25.

⁴⁷⁶ Zaak 28.

betrokkene zich gehouden aan het locatieverbod voor de hele stad. In het eerste v.i.-besluit werd, zoals ook geadviseerd, een locatieverbod gesteld voor de twee wijken. Uit de voorbereiding volgt dat de betrokkene ook zijn sociaal netwerk in die stad had en dat hij hierdoor meer contactmogelijkheden met hen kreeg. Nadat een nabestaande op de hoogte kwam van het v.i.-besluit, liet deze via het IDV gemotiveerd weten waarom het locatieverbod voor heel de stad zou moeten gelden (hetgeen kennelijk eerder niet goed was doorgekomen bij het IDV). In de voorbereiding schrijft de secretaris dat 'de betrokkene is veroordeeld wegens doodslag en zijn hele sociale netwerk in die stad heeft' en dat de secretaris daarom wel snapt dat een locatieverbod voor die stad is gewenst, de betrokkene niet woont en werkt in die stad, de toezichthouder op huisbezoek komt voor de meldplichtafspraken en dit anders ook bij de reclassering in Leiden kan. Kennelijk was de AG het hiermee eens, want het v.i.-besluit werd gewijzigd naar een locatieverbod voor heel de stad.⁴⁷⁷

Een respondent vertelt dat de lijn, nog 'meer dan bij een contactverbod', is dat een locatieverbod in beginsel niet wordt gesteld zonder dat daartoe een wens is geuit door een slachtoffer of nabestaanden, tenzij uitzonderlijke omstandigheden daartoe aanleiding geven.⁴⁷⁸ Tussen de dossiers bevinden zich wel gevallen waarin geen verzoek van een slachtoffer zit en niet te achterhalen is waarom desalniettemin een locatieverbod is gesteld. Deze v.i.-besluiten zijn niet nader gemotiveerd.⁴⁷⁹ In een van deze zaken staat in de voorbereiding dat 'voor de zekerheid' ook een locatieverbod is opgenomen ten behoeve van de betreffende familie die geen wensen had ingediend.⁴⁸⁰ Het betrof een veroordeelde die meerdere (gewelddadige) woningovervallen had gepleegd. Ook is andersom gezien: dat een locatieverbod werd geadviseerd, maar niet werd gesteld.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ Overigens bleef de meldplicht (met eerste meldgesprek bij de reclassering in Den Haag) ongewijzigd.

⁴⁷⁸ Interview F. Zie ook het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2013-1, p. 167-168.

⁴⁷⁹ Zaak 37 (geen verzoek en reden aangetroffen), 11 (verzoek slachtoffers niet vermeld, maar wel advies OML), zaak 25 (in rapportage reclassering alleen vermeld dat volgens de slachtoffercoördinator van het OM slachtoffers een locatieverbod wens(en)). Weging van het gewicht van de grond voor het verbod wordt op deze wijze bemoeilijkt.

⁴⁸⁰ Zaak 25.

⁴⁸¹ Zaak 29. Een motivering voor deze afwijking is niet terug te vinden.

Tot slot is ook ten aanzien van het locatieverbod een zaak aangetroffen waarin een verbod is gesteld ten behoeve van een persoon die niet het slachtoffer van het indexdelict is.⁴⁸² Het ging in dit geval om een betrokkene die is veroordeeld wegens doodslag. Tijdens de v.i. komen signalen binnen dat de betrokkene zijn ex-partner ernstig heeft bedreigd en mishandeld; iemand uit de kliniek waar de betrokkene verbleef heeft deze bedreigende appberichten ook gezien. De toezichthouder van de reclassering verzocht daarom om voorwaarden ten behoeve van de ex-partner, ook omwille van 'de voortgang van de betrokkene met zijn behandeling bij de kliniek'. De CVv.i. stelt vervolgens een locatieverbod voor een bepaalde stad met EM. Na een gedeeltelijke herroeping en een nieuw advies van de reclassering waarin het locatie- en contactverbod met de ex-partner niet is opgenomen, neemt de CVv.i. deze toch weer op (zonder motivering; uit de voorbereiding volgt vanwege 'de ernst van het feit'). DJI vraagt na het uitbrengen van het nieuwe v.i.-besluit vervolgens waarom deze verboden zijn opgenomen, omdat de betrokkene en de ex-partner al een tijd weer in contact zijn en zij hem ook regelmatig opzoekt in de PI. Beide verboden worden vervolgens geschrapt.

5.4 Locatiegebod

De CVv.i. stelt in ongeveer een vijfde van de onderzochte zaken een locatiegebod, inhoudende dat een veroordeelde zich op nader omschreven tijden op een vooraf goedgekeurd adres moet bevinden. Het locatiegebod wordt in beginsel altijd gecontroleerd met EM. Hiervoor is een voorafgaand 'deeladvies EM' nodig van de reclassering. De reclassering onderzoekt of het opgegeven adres geschikt is voor EM. In de oudere formats zijn de dagen en tijdstippen waarop de betrokkene op een bepaald adres moet zijn aan de reclassering overgelaten.⁴⁸³ In het huidige format is een en ander nader omkaderd.⁴⁸⁴ Het beleidsdocument bevat hierover het volgende:

"Aan de formulering van het locatiegebod zijn in de jurisprudentie bepaalde eisen gesteld. De Hoge Raad heeft bepaald dat de formulering "u dient u vooraf door de reclassering vastgestelde tijdstippen aanwezig te zijn op het genoemde adres" voor het locatiegebod te ruim is (zie ECLI:NL:HR:2020:1957). Het is echter niet wenselijk om specifieke tijden op te nemen in de v.i.-beslissing: dit leidt tot veel wijzigingsbeslissingen bij het veranderen van de tijden. Daarom wordt er een standaardformulering gehanteerd waarbinnen een tijdspanne wordt gegeven met uren die bij de start van het toezicht minimaal en maximaal op

⁴⁸² Zaak 34. Uit het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1, p. 164 volgt dat een locatieverbod volgens de CVv.i. ook kan worden gesteld ter bescherming van personen die niet bij het delict waren betrokken, zoals een ex-partner van een betrokkene. Daarvoor is dan vereist dat het recidiverisico anders in negatieve zin wordt beïnvloed.

⁴⁸³ In de oudere formats van 2017 en 2019 staat de formulering: "u dient op nog nader door de reclassering te omschrijven dagen en tijdstippen aanwezig te zijn op de navolgende locatie". Dit is waarschijnlijk naar aanleiding van het in het hier geciteerde beleidsdocument genoemde arrest van de Hoge Raad aangepast. Zie voor een oude formulering bijvoorbeeld zaak 175 en het eerste v.i.-besluit van zaak 34.

⁴⁸⁴ Zie ook interviews E en H.

het verblijfsadres verbleven moet worden. Op die wijze heeft de reclassering ruimte om de tijden aan te passen zonder het wijzigen van de voorwaarde en voldoet het aan de eisen die de Hoge Raad stelt.”

Het huidige format houdt het volgende in:

“U bent op vooraf vastgestelde tijdstippen aanwezig op uw verblijfadres. De reclassering stelt de precieze tijdstippen vast in overleg met u en afhankelijk van de dagbesteding.

Bij de start hoeft u op doordeweekse dagen met dagbesteding een aaneengesloten blok van minimaal 12 uur en maximaal 17 uur niet op het verblijfadres te zijn. In de weekenden heeft u een aaneengesloten blok van minimaal 4 uur en maximaal 17 uur per dag vrij te besteden.

U werkt mee aan elektronische monitoring op dit locatiegebod. Het huidige verblijfadres is

Een ander adres voor het locatiegebod is alleen mogelijk als de reclassering daarvoor toestemming geeft.”

Een voorbeeld van deze huidige invulling geeft een zaak⁴⁸⁵ waarin de betrokkene bij de start op doordeweekse dagen met dagbesteding een aangesloten blok van twaalf uur niet op het verblijfadres hoefde te zijn. Op andere dagen was dat twee uur. In het weekend kreeg de betrokkene een aangesloten blok van vier uur per dag vrij te besteden.⁴⁸⁶ Ook zijn er nog zaken aangetroffen – ook uit bijvoorbeeld 2021 – waarin de dagen en tijdstippen geheel zijn overgelaten aan de reclassering.⁴⁸⁷

In het oude format van 2017 staat uitdrukkelijk dat de betrokkene zich *gedurende de proeftijd* aan het gebod dient te houden. In de recentere formats is een en ander niet expliciet opgenomen. Er zijn geen voorbeelden aangetroffen van een beperking tot bijvoorbeeld het eerste jaar van de proeftijd. De v.i.-besluiten waarin sprake is van een locatiegebod met EM bevatten doorgaans de zin dat de reclassering periodiek rapporteert (zie ook onder 4.2.3 over deze zinsnede). Dat is bedoeld om te kunnen – wat wordt genoemd – afschalen. In het bijzonder wordt bezien of EM nog noodzakelijk is of kan worden beëindigd, terwijl het gebod zelf in stand blijft. Voorbeelden zijn het vervallen van EM na drie weken⁴⁸⁸, vijf maanden⁴⁸⁹, zes

⁴⁸⁵ Zaak 25.

⁴⁸⁶ Zie verder: 12 uren per dag, maar op dagen zonder opleiding, dagbesteding of behandeling twee uur niet en in het weekend ten hoogste vier (zaken 47, 56, 68, 75, 82 en 97) of soms acht (zaak 65) uur niet.

⁴⁸⁷ Bijvoorbeeld zaken 37 (2020) en 33 (2021). Zie verder zaken 67, 70, 87, 88, 92, 98, 100, 105 en 163. Soms krijgt de reclassering de vrije hand ‘afhankelijk van de dagbesteding en in overleg met de betrokkene’. Zelfs komt het voor dat niet alleen de tijdstippen, maar ook de plaats van verblijf aan de reclassering wordt overgelaten (zaak 91, dit betrof een spoedgeval). Vgl. het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2023-1, p. 129: van 25 onderzochte zaken met locatieverboden (uit 2016-2020) bevatten 13 daarvan ook locatiegeboden; alle 13 houden in dat de reclassering de dagen en tijdstippen bepaalt.

⁴⁸⁸ Zaak 75. Een bijzonder geval van niet aan de veroordeelde te wijten huisvestingsproblemen en de beschikbaarheid van een woning waar het aansluiten van EM niet mogelijk is.

⁴⁸⁹ Zaak 100.

maanden⁴⁹⁰, zeven maanden⁴⁹¹, bij verlenging van de proeftijd⁴⁹². Het locatiegebod zelf kan ook vervallen.⁴⁹³ De v.i.-besluiten zelf geven geen opheldering over het tijdstip van eerste of volgende rapportage(s) (zie ook onder 4.2.3).

Besluiten met locatiegeboden bevatten nogal eens de zinsnede dat de politie medewerking verleent aan de handhaving van het locatiegebod.

5.5 Meldplicht

Als bijzondere voorwaarde kan een meldplicht worden gesteld.⁴⁹⁴ De meldplicht houdt volgens het beleidsdocument in dat de veroordeelde zich op afspraak bij de reclassering moet melden. De frequentie van de meldplicht hangt af van de risico's en het verloop van het toezicht. De reclassering bepaalt hoe de meldplicht wordt ingevuld. De meldplicht dient ertoe om de andere bijzondere voorwaarden te kunnen controleren en om zicht te houden op de leefgebieden van de veroordeelde. Uitsluitend een meldplicht is in de besluiten niet aangetroffen.⁴⁹⁵ Er is een aantal zaken waarin de meldplicht de kern vormt van de gestelde bijzondere voorwaarden omdat daarnaast slechts een van de standaardvarianten van de algemene gedragsvoorwaarde (het tonen van een open, gemotiveerde en meewerkende houding ten aanzien van het toezicht en dergelijke, zie hierna onder 5.15.1) is gesteld.⁴⁹⁶ In dat soort zaken wordt wel gesproken van een 'vinger aan de pols-contact'.⁴⁹⁷

De meldplicht wordt altijd toegevoegd als er bijzondere voorwaarden worden gesteld.⁴⁹⁸ De enige uitzondering hierop kan volgens de interne Handleiding voor nieuwe medewerkers (p. 22) zijn dat er enkel een contact- en/of locatieverbod wordt gesteld, waarvoor een meldplicht niet nodig is. In het concept format staat de meldplicht omschreven als de voorwaarde 'dat u zich binnen ... werkdagen na invrijheidstelling zult melden bij' de betreffende reclasseringsinstelling en dat 'u zich u blijft zich melden bij de reclassering, zolang en zo vaak de reclassering dat nodig vindt'. Het aantal dagen waarbinnen de betrokkene zich voor het eerst moet melden, wordt handmatig ingevuld in het conceptbesluit door de secretaris. In de dossiers komen verschillende tijdstippen naar voren: op de dag of onmiddellijk

⁴⁹⁰ Zaak 91.

⁴⁹¹ Zaken 68 en 105.

⁴⁹² Zaak 70.

⁴⁹³ Zaak 82, een bijzonder geval van een depressieve veroordeelde die de hele dag thuis zat.

⁴⁹⁴ Art. 15a, lid 3, sub 4°, (oud) Sr en thans art. 6:2:11 lid 3 sub d Sr.

⁴⁹⁵ Al gaat het in zaak 79 een eind in die richting. Zie ook de zaken 84 en 85.

⁴⁹⁶ Bijvoorbeeld zaak 81, een Wets zaak met ook nog voortijdige opheffing van alle voorwaarden). Zie ook zaken 36, 165 en 167. Ook zaak 164: omdat betrokkene niet voldoet aan de meldplicht worden 270 dagen herroepen. De reclassering adviseert vervolgens niet tot verlenging van de proeftijd over te gaan omdat er geen contact met de betrokkene tot stand is gekomen en er wordt niet verlengd. Het is interessant dat kennelijk niet eerst verder wordt gepoogd om door betekening van het vonnis de herroeping van de v.i. onherroepelijk te laten worden. Betrokkene zou in het buitenland verblijven.

⁴⁹⁷ Zaak 190 illustreert dat niet nakoming van de kale meldplicht (met de drie standaard andere gedragsvoorwaarden) tot volledige herroeping kan leiden.

⁴⁹⁸ Interview E.

na invrijheidstelling, 1, 2, 3 of 5 dagen (of na afspraak of helemaal geen uiterlijke termijn).⁴⁹⁹ Een secretaris legt uit dat meestal het advies van de reclassering hierin wordt gevolgd. Vaak gaat het om vijf dagen, minder is de uitzondering. Als een betrokkene in verband met de uitvoering van een andere bijzondere voorwaarde dan de meldplicht op zeer korte termijn moet komen, zal het eerste meldgesprek daarop worden afgestemd. Het komt ook regelmatig voor dat er een toezicht loopt waarin reeds afspraken zijn gemaakt.⁵⁰⁰ Een andere secretaris merkt op dat het diens eigen beleid was om binnen vijf dagen te laten melden, en als het ‘spannend’ was binnen drie dagen of zelfs op een concrete dag en tijdstip.⁵⁰¹ In een zaak was geadviseerd tot vijf dagen, maar werd in het v.i.-besluit twee dagen opgenomen.⁵⁰² De melding kan blijkens het beleidsdocument ook telefonisch plaatsvinden.⁵⁰³ In een enkel geval zijn zelfs alle contacten naar aanleiding van de meldplicht telefonisch.⁵⁰⁴ Niet bekend is wanneer voor deze optie wordt gekozen.⁵⁰⁵ Geregeld wordt zowel een telefoonnummer als een adres in het v.i.-besluit opgenomen voor het eerste meldgesprek.⁵⁰⁶

De vraag is gesteld of duidelijk is waartoe een meldplicht de veroordeelde verplicht. Een geïnterviewde advocaat vertelt dat namens een veroordeelde (ook in kort geding) is bepleit dat onder een meldplicht enkel het melden in de zin van feitelijke aanwezigheid op de afgesproken plaats moet worden verstaan en niet meer. Naar aanleiding van deze casus zijn er bijzondere voorwaarden in het leven geroepen die zien op een meewerkende houding en het tonen van openheid van zaken.⁵⁰⁷ Opmerkelijk en een incident is de in de vorm van een bijzondere voorwaarde opgelegde plicht om zich op uitnodiging van de reclassering enkele weken voor de

⁴⁹⁹ Zie bijvoorbeeld zaak 104 (op de dag van invrijheidstelling), zaak 101 (onmiddellijk na invrijheidstelling), zaak 107 (na afspraak), zaak 25 (binnen 1 dag, een zaak van de Gevoelige Zaken-lijst), zaak 38 (binnen 2 dagen), zaak 178 (binnen 3 dagen) en zaak 22 (binnen 5 dagen). Uit de interne werkinstructie “V.i.zier” valt op te maken dat de reclassering in beginsel nog tijdens detentie het eerste gesprek met de veroordeelde voert en anders binnen vijf dagen na de start van de proeftijd. Dit gesprek is dan formeel de start van het toezicht.

⁵⁰⁰ Interview A.

⁵⁰¹ Interview M.

⁵⁰² Zaak 172.

⁵⁰³ Zie bijvoorbeeld zaken 12, 37, 89, 93, 96, 99, 105, 174 en 175.

⁵⁰⁴ Zaak 109. Dat kan het geval zijn in bijzondere gevallen, in dit geval aangeduid als cliënt met een verhoogd veiligheidsniveau, waarin persoonlijk contact gevaarlijk kan zijn voor de reclasseringsmedewerker door een bedreigende situatie waaronder ook de dreiging van liquidatie van de veroordeelde. Die omstandigheden hebben uiteraard betekenis voor het contact. In zaak 109 wees de rechtbank de vordering herroeping wegens niet nakomen van de meldplicht af, omdat volgens de rechtbank aan de begeleiding van de veroordeelde onvoldoende inhoud was gegeven. Dat niet nakomen van de meldplicht wel degelijk kan leiden tot herroeping van de v.i. blijkt uit zaak 59. De rechtbank spreekt daar van ‘verwijtbaar’ niet nakomen van de meldplicht.

⁵⁰⁵ Covid-19 biedt niet steeds een verklaring, omdat bijvoorbeeld zaak 175 uit 2017 stamt en zaken 12 en 174 uit 2019.

⁵⁰⁶ Bijvoorbeeld zaken 22, 25, 34 en 38.

⁵⁰⁷ De OM Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (2020A008), die geldt voor de gedragsaanwijzing, vrijheidsbeperkende maatregel en gratie onder voorwaarden, en de OM Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden bevatten het voorschrift dat het (meewerken aan) reclasseringstoezicht onder meer inhoudt dat de veroordeelde/verdachte openheid van zaken geeft over zaken die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van het toezicht. Daarbij kan het gaan om zaken zoals huisvesting, dagbesteding, relaties, werk en financiën.

einddatum van de detentie te melden bij de reclassering teneinde de reclassering in de gelegenheid te stellen een aanvullend reclasseringsrapport op te maken.⁵⁰⁸ Onder het nieuwe recht is verdedigbaar dat ondanks het feit dat de proeftijd nog niet is aangevangen herroeping mogelijk is op grond van art. 6:2:13a, tweede lid, Sv.

Het v.i.-besluit bevat vaak niet alleen de meldplicht met termijn en plaats van melding, maar ook het doel van de meldplicht: “Deze meldplicht heeft tot doel u te kunnen begeleiden bij en controleren op de naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarden en om u te kunnen begeleiden bij het regelen van praktische zaken.” Er zijn zaken waarin de meldplicht een ander doel dient. In zaak 76 is dat als volgt geformuleerd: “Deze meldplicht heeft in eerste instantie tot doel een reclasseringsrapportage op te laten stellen met daarin een advies omtrent de bijzondere voorwaarden tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling.”⁵⁰⁹

Meldplicht en meewerken aan een reclasseringsrapport als bijzondere voorwaarde in spoedzaken

De standaardprocedure van de oude v.i.-regeling is dat 105 dagen voor de v.i.-datum een melding binnenkomt bij de CVv.i. Er gaan dan ook verzoeken uit naar reclassering en de DJI voor adviezen.⁵¹⁰ Er zijn ook zaken waarin er minder dan 105 dagen zijn. Dit worden spoedzaken genoemd. Dit zijn bijvoorbeeld gevallen waarin een in het buitenland gedetineerde in het kader van de Wots of Wets wordt overgebracht naar Nederland terwijl de straf al bijna voor twee derde deel is ondergaan, de uitspraak pas laat onherroepelijk wordt of de v.i.-datum in het verleden ligt door het intrekken van een cassatieberoep. Uit interne stukken wordt afgeleid dat dit ongeveer 25% van de zaken betreft.⁵¹¹ Uit het onderhavige dossieronderzoek blijkt niet van een dergelijk hoog percentage. Een AG bevestigt dat er regelmatig spoedzaken zijn en onder de nieuwe regeling nog meer.⁵¹² Uit het interne beleidsstuk “V.i.zier” volgt dat er afspraken zijn gemaakt met ketenpartners hoe met spoedzaken wordt omgegaan:

“Adviesaanvragen in spoedzaken zullen net als de reguliere zaken uitgezet worden via Robein/JD-online. DJI heeft aangegeven in vrijwel alle spoedzaken v.i.-advies te kunnen uitbrengen. De reclassering heeft aangegeven bij een hele

⁵⁰⁸ Zaak 110. De reclassering adviseerde tot uitstel van de v.i. of alleen algemene voorwaarden nu de reclassering geen mogelijkheid zag het hoge recidiverisico door het stellen van bijzondere voorwaarden te beteugelen. Het ging om een verslaafde die al jaren onder meer delicten als mishandeling en afpersing pleegde om in zijn onderhoud te voorzien en over de delicten sprak als de gewoonste zaak van de wereld. Er werd een vordering tot uitstel bij de rechter gedaan, maar deze werd afgewezen. De medewerking aan onderzoek en rapportage werd door een voortijdige meldingsplicht min of meer geforceerd.

⁵⁰⁹ Iets soortgelijks in zaak 86. Hierin kwam er geen wijzigingsbesluit met alsnog bijzondere voorwaarden wegens gebrek aan informatie over een in Roemenië geboren man. Er was nog wel een brief gezonden naar het adres waar betrokkene mogelijk verbleef. De veroordeelde was geheel buiten beeld. De zaak werd uiteindelijk na afloop van de proeftijd in de administratie geboekt als ‘niet verlengen’.

⁵¹⁰ Onder de nieuwe regeling schijnt dat 190 dagen te zijn. Zie interview N.

⁵¹¹ V.i.zier versies 2.1, en 2.2, p. 10.

⁵¹² Interview E.

korte termijn (bijvoorbeeld van drie dagen) niet (altijd) op basis van diagnostiek advies uit te kunnen brengen.

De CVv.i. stelt onderstaande deadlines vast aan de hand van de tabel van het CJIB.

De spoedzaken zijn onderverdeeld in 3 categorieën, waarbij onderscheid is gemaakt in de periode die nog rest tot aan de v.i.-datum:

3 dagen of minder tot aan v.i.-datum:

CVv.i. kijkt in JD-online naar recente rapportages en belt met contactpersonen voor recente informatie.

Indien de termijn voor advisering voor de betrokken instanties te kort is om te kunnen adviseren, neemt de CVv.i. een beslissing die niet gebaseerd is op adviezen. Deze beslissing zal bestaan uit een algemeen meldingsgebod bij de reclassering als bijzondere voorwaarde, waarbij tevens de verplichting wordt opgenomen tot het verlenen van medewerking aan onderzoek door de reclassering. De reclassering kan dan na contact met de v.i. gestelde alsnog de CVv.i. adviseren om de bijzondere voorwaarden aan te passen.

3 dagen tot 30 dagen tot aan v.i.-datum:

Het is van belang dat de reclasseringsbalie deze zaak direct toebedeelt aan een reclasseringsmedewerker. De adviserende reclasseringsinstantie probeert binnen de beschikbare tijd een gesprek te hebben met de betrokkene. Lukt dat niet, dan probeert de betreffende reclasseringsinstantie een (beknopt) advies op te stellen aan de hand van eerdere informatie omtrent de v.i. gestelde, als die aanwezig is. Zo kan er advies worden uitgebracht op basis van een eerder afgenomen RISc of, als die er niet is, op basis van een Quick-Scan. Ook in dit geval geldt dat als het niet anders kan, de CVv.i. een algemeen meldingsgebod op zal nemen met de verplichting mee te werken aan onderzoek door de reclassering. Nadien zal op basis van het advies van de reclassering het v.i. besluit aangepast kunnen worden.

30 dagen tot 105 dagen tot aan v.i.-datum:

Bij spoedzaken van minder dan 105 dagen tot een maand, is het in beginsel mogelijk om een vordering uitstel/afstel v.i. in te dienen (dit dient uiterlijk 30 dagen vóór de v.i.-datum te zijn gebeurd). Op het moment dat er in deze zaken 38 dagen vóór de v.i.-datum resteren zonder dat in die zaken advies is ontvangen, zal de CVv.i. telefonisch contact zoeken met DIZ en de betreffende adviserende reclasseringsinstantie met de vraag of het dossier/de diagnostiek aanleiding geeft om uitstel/afstel in de spoedzaak te adviseren. Zodoende blijft er genoeg tijd over om de vordering op te maken en in te dienen. De adviserende instanties brengen vervolgens zo spoedig mogelijk alsnog advies uit.

Advies na de v.i.-datum

Soms zal een zaak zelfs zo laat pas gemeld kunnen worden, dat de v.i.-datum al verstreken is. Advies is ook in die gevallen gewenst. Ook na de v.i.-datum kunnen bijzondere voorwaarden door het OM gesteld worden. Het OM neemt in beginsel steeds als bijzondere voorwaarde een meldingsgebod bij de reclassering op en vraagt direct (via CJIB/JD-online) een advies aan bij DJI en de reclassering. In deze gevallen wordt een adviestertermijn van 6 weken aangehouden. Deze termijn geldt ook voor de gevallen waarin de v.i.-datum weliswaar verstreken is, maar waarbij de einddatum detentie nog in de toekomst ligt.”⁵¹³

Het komt dus voor dat wegens spoed en het ontbreken van adviezen v.i. wordt verleend met als bijzondere voorwaarden een meldplicht en het meewerken aan een reclasseringsrapport.⁵¹⁴ Uit de onderzochte zaken komt naar voren dat deze voorwaarden slechts incidenteel worden gesteld. Aan de medewerking wordt soms ‘actieve inspanning verrichten bij dat onderzoek’ toegevoegd.⁵¹⁵ Incidenteel is hieraan toegevoegd de bijzondere voorwaarden van een open, gemotiveerde en meewerkende houding, het geven van openheid van zaken ten aanzien van de financiën (inclusief schulden) en het sociale netwerk en activiteiten.⁵¹⁶

Met deze voorwaarde kan worden gezien of er later nog andere voorwaarden moeten worden gesteld.⁵¹⁷ Een AG merkt op dat er dan wel weinig contra-indicaties moeten zijn over het gedrag in de PI.⁵¹⁸

5.6 Drugs- of alcoholverbod en middelencontrole

De wet voorziet in de mogelijkheid de bijzondere voorwaarde te stellen inhoudende “een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek”⁵¹⁹ Deze voorwaarde wordt in de praktijk een drugs- en/of alcoholverbod met eventueel middelencontrole genoemd. Deze voorwaarde is in ongeveer een derde van de onderzochte dossiers aan de orde. Het verbod en de plicht worden veelal in combinatie opgelegd. In het beleidsdocument staat omschreven dat het middelenverbod doorgaans door middel van urinecontroles wordt gecontroleerd door de reclassering, maar dat andere controlemiddelen

⁵¹³ Zie hierover ook voor de nieuwe regeling E. Ernst & L. Plas, ‘Eerste ervaringen met v.i.-verlening onder de Wet straffen en beschermen’, *Sancties 2023/2*.

⁵¹⁴ Bijvoorbeeld zaak 19 (hoewel daar om niet kenbare redenen ook de voorwaarden zijn toegevoegd van de open, gemotiveerde en meewerkende houding en het tonen van openheid ten aanzien van financiën, sociale netwerk en activiteiten) en zaken 67, 95 en 173.

⁵¹⁵ Zaak 76.

⁵¹⁶ Zaak 19.

⁵¹⁷ De OM Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (2020A008), die geldt voor de gedragsaanwijzing, vrijheidsbeperkende maatregel en gratie onder voorwaarden, houdt in dat als uitsluitend de voorwaarde wordt gesteld dat moet worden meegewerkt aan reclasseringsadvies, de reclassering niet de instantie is die daarop toezicht houdt en dus geen reclasseringstoezicht moet worden opgelegd.

⁵¹⁸ Interview E.

⁵¹⁹ Art. 15a, lid 3, onder 5°, (oud) Sr en thans art. 6:2:11 lid 3 sub e Sr.

zoals een blaastest of bloedonderzoek ook mogelijk zijn. Verder staat in het beleidsdocument dat het soms niet haalbaar is om een algeheel verbod op te leggen, maar het wel wenselijk is om zicht te houden op het gebruik. In dat geval kan enkel een middelencontrole zonder middelenverbod worden opgelegd als 'andere gedragsvoorwaarde' zoals bedoeld in art. 15a, derde lid, onder 14, (oud) Sr (thans art. 6:2:11, derde lid onder n, Sv).⁵²⁰ Een dergelijke voorwaarde is in ongeveer een tiende van de onderzochte dossiers aangetroffen. In twee zaken⁵²¹ is als bijzondere voorwaarde gesteld een 'andere gedragsvoorwaarde' die inhoudt dat indien de reclassering daartoe aanleiding ziet, de betrokkene moet meewerken aan een middelencontrole en dat – indien de uitslagen daartoe aanleiding geven – de reclassering de betrokkene kan verbieden drugs en/of alcohol te gebruiken. In een andere zaak⁵²² is na het schrappen van een alcoholverbod met middelencontrole als 'andere gedragsvoorwaarde' gesteld: "Het is u toegestaan om met mate alcohol te gebruiken. U bent verplicht om uw medewerking te verlenen aan controles op dat gebruik. De reclassering bepaalt het controlemiddel."⁵²³

In de conceptformats van 2017 en 2019 wordt de middelencontrole geformuleerd als de verplichting mee te werken aan 'bloedonderzoek en/of urineonderzoek en/of een ander controlemiddel'. In het huidige conceptformat voor oude v.i.-zaken is daaraan toegevoegd dat de reclassering bepaalt met welke controlemiddelen en hoe vaak de betrokkene wordt gecontroleerd. Ook uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de middelencontrole meestal zo wordt geformuleerd dat het kan gaan om bloed- en/of urineonderzoek, dan wel 'een ander controlemiddel'.⁵²⁴ Soms wordt hierop enigszins gevarieerd: "ademonderzoek (blaastest) en/of urineonderzoek en/of een ander controlemiddel".⁵²⁵ Er is overigens ook een geval waarin uitsluitend het urineonderzoek wordt genoemd.⁵²⁶ Soms adviseert de reclassering alleen tot urine- en/of adem-, in ieder geval niet tot bloedonderzoek.⁵²⁷

Aan verschillende AG's en secretarissen is gevraagd wat wordt verstaan onder 'een ander controlemiddel', omdat de wet in zowel het inmiddels vervallen art. 15a, derde lid, onder 5, Sr als in het huidige art. 6:2:11, derde lid onder e, Sv alleen bloed- of urineonderzoek noemt. Geen van de geïnterviewden wist wat hier (precies) onder moet worden verstaan.⁵²⁸ De meesten antwoordden dat hier

⁵²⁰ Bijvoorbeeld zaken 6, 9, 96 en 110. In zaak 8 is opgenomen "Indien de reclassering dit noodzakelijk acht, dient u mee te werken aan bloedonderzoek en/of urineonderzoek en/of een ander controlemiddel om uw middelengebruik te kunnen beheersen." In zaak 12 ging in de loop van de v.i. deze voorwaarde er af; in de plaats daarvan kwam als voorwaarde: "het is u toegestaan om met mate alcohol te gebruiken. U bent verplicht om uw medewerking te verlenen aan controles op dat gebruik".

⁵²¹ Zaken 17 en 170.

⁵²² Zaak 12.

⁵²³ Zie ook zaken 54 en 107 waarin als andere gedragsvoorwaarde de plicht mee te werken aan middelencontrole is gesteld.

⁵²⁴ Zie bijvoorbeeld zaken, 8, 9, 12, 15 (in deze zaak had de reclassering niet geadviseerd bloedonderzoek op te nemen, dat heeft de CVv.i. wel gedaan), 28, 30, 31, 34, 38, 39, 161, 163, 166, 178 en 179.

⁵²⁵ Bijvoorbeeld zaken 6, 20 en 29. Zie verdere voor alle variaties: 45, 47, 48, 49, 50, 51, 57, 70, 71, 89, 98, 101, 102, 104, 108 en 109.

⁵²⁶ Zaak 60.

⁵²⁷ Bijvoorbeeld zaken 41 en 15.

⁵²⁸ Interviews A, J, I, K, F, G en M.

waarschijnlijk een blaastest mee wordt bedoeld.⁵²⁹ Iemand benoemde dat 'een ander controlemiddel' mogelijk te maken heeft met nieuwe soorten drugs die opkomen, waardoor er ook nieuwe controlemiddelen worden ontwikkeld. Deze persoon gaf aan dat de formulering waarschijnlijk op verzoek van de reclassering is aangepast.⁵³⁰ Iemand vanuit de reclassering vertelde dat in de praktijk meestal een urinetest wordt toegepast en dat een blaastest vooral door SVG wordt uitgevoerd.⁵³¹ Een bloedonderzoek zou uitzonderlijk zijn, omdat de reclassering dit niet zelf uit mag voeren en een (verdergaande) inbreuk op iemands persoonlijke levenssfeer inhoudt.⁵³² Tot slot wordt ook wel eens een alcoholband als controlemiddel aan een verbod verbonden, maar dit staat dan uitdrukkelijk in het v.i.-besluit vermeld. Er moet volgens een secretaris dan wel een link zijn te leggen met het delictgedrag, bijvoorbeeld dat iemand onder invloed van alcohol een geweldsdelict heeft gepleegd. Dit is een categorie waarin de reclassering periodiek moet rapporteren, aldus de secretaris.⁵³³ De reclassering bepaalt de frequentie van de middelencontroles.⁵³⁴ Als een v.i. gestelde vindt dat hij of zij teveel wordt gecontroleerd en dit meldt aan de CVv.i., wordt gekeken of de frequentie van de reclassering proportioneel is.⁵³⁵ Een enkele overtreding van het verbod leidt niet per definitie tot een vordering tot herroeping van de v.i.⁵³⁶ Het hangt ervan af in hoe verre de overtreding gevaar voor het verloop van het toezicht oplevert.⁵³⁷

Er wordt niet steeds een rechtstreeks verband tussen het indexdelict en middelengebruik vereist. Ter illustratie kan worden gewezen op een v.i. bij een gevangenisstraf voor een plofkraak in Duitsland (Wets-zaak).⁵³⁸ Tot een plicht om mee te werken aan controle adviseerde de reclassering niet. In de voorbereiding valt te lezen: "Wel voeg ik nog de mogelijkheid toe om betrokkene op middelengebruik te controleren. Dit vanwege de meerdere veroordelingen voor rijden onder invloed. Misschien doet de reclassering hier niets mee, maar ik vind het alleen al goed dat dit toch even in het besluit vernoemd wordt." De voorwaarde wordt vervolgens inderdaad gesteld en daarbij ontbreekt enige aanduiding van de middelen en wordt gestipuleerd dat de reclassering bepaalt welk controlemiddel wordt gebruikt. De hier bedoelde verbods- en medewerkingsvoorwaarde wordt, voor zover bekend, niet gesteld voor een deel van de proeftijd. Er zijn wel gevallen waarin na verloop van tijd het gebruiksverbod vervalt, terwijl de medewerkingsplicht aan onderzoek blijft bestaan.⁵³⁹

⁵²⁹ Interviews I, K, F en G.

⁵³⁰ Interview G.

⁵³¹ Interview M.

⁵³² Interview M.

⁵³³ Interview I.

⁵³⁴ Interview A. Zie ook bijvoorbeeld de zaken 45, 47, 48, 49, 50, 51, 65, 70, 89, 107 en 109.

⁵³⁵ Interview A.

⁵³⁶ Interview I.

⁵³⁷ Interview G.

⁵³⁸ Zaak 78.

⁵³⁹ Bijvoorbeeld zaak 102 na zes maanden.

5.7 Klinische opname

Als bijzondere voorwaarde noemt de wet: opname in een zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd. Het kan daarbij gaan om een FPK of een FPA.⁵⁴⁰ De klinische opname wordt toegepast in gevallen van complexe psychiatrische en/of persoonlijkheidsproblematiek. Veelal is er een multi-problematiek (comorbiditeit) waarbij verslaving ook een rol speelt. Het zijn vaak lastige en tijdrovende trajecten met soms opnieuw rapportages van een psychiater of psycholoog, (herhaalde) gedeeltelijke herroeping en (herhaalde) wijziging van het v.i besluit.⁵⁴¹ Te wijzen valt bijvoorbeeld op de combinatie van problematisch middelengebruik, epileptische aanvallen en automutilatie.⁵⁴² Het betreft niet zelden ook personen zonder ziektebesef en -inzicht al dan niet ten gevolge van een stoornis als schizofrenie of als gevolg van zwakbegaafdheid.⁵⁴³ Van de onderzochte zaken is in ongeveer tien procent daarvan een klinische behandeling als bijzondere voorwaarde opgenomen. De bijzondere variant van kortdurende klinische opname wordt afzonderlijk besproken onder 5.9.

Voor klinische opname is een indicatiestelling nodig van de werkeenheid Indiciestelling Forensische Zorg van het NIFP (verder: IFZ). Een indicatiestelling is het vaststellen van de zorgbehoefte en de eventuele beveiligingsnoodzaak van de justitiabele. De indicatiestelling vindt onafhankelijk van het zorgaanbod en de zorginkoop plaats. Voorafgaand aan de v.i.-beslissing kijkt de CVv.i. of er een plaats beschikbaar is. Dit gaat via DIZ en in samenspraak met de reclassering.⁵⁴⁴ Het contact met DIZ wordt door de CVv.i. als goed ervaren.⁵⁴⁵ Er is sprake van plaatsingsproblematiek door wachttijden.⁵⁴⁶ Een secretaris heeft ook het idee dat in de complexere gevallen het lastiger dan vroeger is een plaats te vinden.⁵⁴⁷ Als er geen plaats beschikbaar is, wordt uitstel van v.i. gevorderd.⁵⁴⁸ Soms wordt ook gezocht naar een tijdelijke overbruggingsplek, zoals een kliniek die niet meteen de aangewezen plek is voor de betreffende problematiek, maar waar wel alvast in klinische setting een begin kan worden gemaakt.⁵⁴⁹ De uitstelperiode wordt zo kort mogelijk gehouden. Daarbij valt te denken aan 120 dagen of zoveel korter als mogelijk is. Het komt soms voor dat de v.i. opnieuw moet worden uitgesteld omdat nog steeds geen plek vrij is gekomen.⁵⁵⁰

⁵⁴⁰ Voorbeelden zijn zaken 43, 63, 69, 99 en 104. Onder opname is hier overigens begrepen de verlenging van een opname, zoals bijvoorbeeld wanneer een tot gevangenisstraf veroordeelde die straf op grond van art. 43, lid 4, Pbw al uitzit in een zorginstelling, FPA of FPK en de opname in het kader van v.i. daarop naadloos aansluit, bijvoorbeeld zaak 93.

⁵⁴¹ Zie bijvoorbeeld ook zaak 199 (verslavingsproblematiek, meerdere gedeeltelijke herroepingen en uiteindelijke volledige herroeping).

⁵⁴² Zaak 69.

⁵⁴³ Zaak 181 is een voorbeeld van een klinische opname die geenszins een recidive beperkende interventie betekent (meerdere mislukte behandelingspogingen).

⁵⁴⁴ Beleidsdocument, p. 20. Zie ook interview F.

⁵⁴⁵ Interviews A en F.

⁵⁴⁶ Interviews F en J.

⁵⁴⁷ Interview J.

⁵⁴⁸ Interviews A en F. Vgl J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 114-115.

⁵⁴⁹ Interviews F en J. In zaak 43 is sprake van een niet uitvoerbaar advies van het NIFP: klinische plaatsing ter overbrugging van plaatsing in BW (en dus niet voor behandeling) kan niet.

⁵⁵⁰ Interview F.

Veroordeelden met een zorgbehoefte zoals klinische behandeling zijn geen specialisme binnen de CVv.i.; alle medewerkers behandelen zulke gevallen.⁵⁵¹

In de conceptformats is de bijzondere voorwaarde kort gezegd zo geformuleerd dat de betrokkene zich gedurende de proeftijd⁵⁵² op zal laten nemen in een specifieke instelling, althans een soortgelijke, waarbij de betrokkene zich dient te houden aan de aanwijzingen die in het kader van de behandeling door of namens de (geneesheer-) directeur worden gegeven.⁵⁵³ In de dossiers is een zaak uit 2019 gezien waarin de voorwaarde zo is geformuleerd dat de opname plaatsvindt zolang de proeftijd duurt of 'zoveel korter als de reclassering nodig vindt'.⁵⁵⁴ In het dossieronderzoek zijn geen gevallen aangetroffen waarin een termijn van opname is bepaald die korter is dan de (volledige) proeftijd.

Soms wordt een traject opgezet waarin wordt voorzien in een mogelijke overgang naar ambulante zorg.⁵⁵⁵ Daartoe wordt een algemeen mandaat gebruikt. Dat houdt in dat als de reclassering een overgang naar ambulante zorg, begeleid wonen of maatschappelijke opvang gewenst vindt de veroordeelde meewerkt aan indicatiestelling en plaatsing.

Een secretaris vertelt desgevraagd dat de clausule 'of zoveel korter als nodig wordt geacht' bij klinische behandeling bijna niet of niet meer wordt gehanteerd, omdat de CVv.i. zelf wil beslissen over de beëindiging van de behandeling.⁵⁵⁶ De specifieke instelling wordt niet altijd nader benoemd; in een zaak⁵⁵⁷ staat geformuleerd: "U dient zich op te laten nemen in een nog nader te omschrijven zorginstelling".⁵⁵⁸ In een andere zaak gaat het om een "nog nader te omschrijven FPA, althans een soortgelijke intramurale instelling".⁵⁵⁹ Dat de zinsnede 'gedurende de proeftijd' niet is opgenomen, kan een bewuste keuze zijn, omdat in hetzelfde besluit al was opgenomen dat de betrokkene zich aansluitend op de klinische behandeling onder ambulante behandeling moest stellen. Een opmerkelijk geval is een zaak waarin initieel (op advies van de reclassering) als bijzondere voorwaarden klinische behandeling, ambulante behandeling en begeleid wonen waren opgenomen, zonder nadere chronologie.⁵⁶⁰ Toen bleek dat de betrokkene al sinds de start van de v.i. niet meer in een kliniek verbleef, is het besluit op advies van de reclassering aangepast in die zin dat de klinische behandeling is geschrapt.

Bij het al dan niet stellen van een klinische opname als bijzondere voorwaarde wordt de (resterende) duur van de proeftijd van belang geacht; in een zaak waarin

⁵⁵¹ Interview K.

⁵⁵² In het conceptbesluit bijzondere voorwaarden van 2019 is de zinsnede 'gedurende de proeftijd' weggelaten, in het huidige format staat het wel weer.

⁵⁵³ In bijvoorbeeld de zaken 9, 13, 34, 99 en 178 is een soortgelijke formulering gehanteerd.

⁵⁵⁴ Zaak 12, van juni 2019.

⁵⁵⁵ Zaken 63 en 93.

⁵⁵⁶ Interview A.

⁵⁵⁷ Zaak 15.

⁵⁵⁸ Zie ook zaak 63.

⁵⁵⁹ Zie bijvoorbeeld ook zaak 38.

⁵⁶⁰ Zaak 22. Zie ook zaak 104, waarin zowel een klinische als ambulante behandeling (met kortdurende klinische opname) als voorwaarde is gesteld. In bijvoorbeeld zaak 38 is een klinische behandeling opgenomen, met ambulante behandeling "indien dit noodzakelijk wordt geacht" en begeleid wonen "indien dit na afronding van de klinische behandeling noodzakelijk is".

nog 120 dagen proeftijd resteerden werd deze duur door de betreffende kliniek te kort bevonden voor de uitvoering van een opgelegde klinische opname.⁵⁶¹

5.8 Ambulante behandeling

Aan een v.i. kan een ambulante behandeling als voorwaarde worden verbonden. Dit betekent dat de veroordeelde wordt behandeld door een deskundige of een zorginstelling zonder dat sprake is van opname in een zorginstelling. Ook bij ambulante behandelingen spelen wachttijden een rol.⁵⁶² De CVv.i. acht het niet noodzakelijk dat al bij de start van een v.i. de behandeling daadwerkelijk aanvangt.⁵⁶³ Als er bijvoorbeeld een wachttijd is van zes maanden vanaf het ingaan van de v.i., is dat niet automatisch een reden voor het vorderen van uitstel.⁵⁶⁴ Vaak wordt de aanmelding van een dergelijk ambulant traject al tijdens detentie in de loop van het v.i.-adviesstraject opgestart.⁵⁶⁵ De reclassering adviseert welke specifieke behandeling noodzakelijk wordt geacht en beslist ook welke deskundige of instelling wordt ingeschakeld. Een secretaris geeft als voorbeeld dat de CVv.i. zeker moet weten dat een type behandeling noodzakelijk is, maar bijvoorbeeld niet dat het systeemtherapie bij de Waag moet zijn.⁵⁶⁶ In de oudere formats van 2017 en 2019 is de volgende formulering te vinden:

“U dient zich onder behandeling te stellen van [een soort deskundige/zorginstelling](#), althans van een soortgelijke [deskundige of zorginstelling](#), op tijden en plaatsen als door of namens die [deskundige/zorginstelling](#) aan te geven, teneinde u te laten behandelen voor [specificatie van de stoornis](#).

U dient zich te houden aan de aanwijzingen die u in het kader van die behandeling door of namens de behandelaar worden gegeven.”

In het huidige conceptformat voor oude zaken ontbreekt de in te vullen specificatie van de stoornis. In de dossiers, waaruit volgt dat de voorwaarde van ambulante behandeling veelvuldig – globaal in iets minder dan de helft van het v.i. toezicht met bijzondere voorwaarden – wordt gesteld⁵⁶⁷, is een dergelijke specificatie van de stoornis ook niet vaak teruggezien.⁵⁶⁸

Het format nodigt niet uit een bepaalde termijn gedurende de proeftijd op te nemen. In het dossieronderzoek zijn geen gevallen aangetroffen waarin een termijn van behandeling is bepaald die korter is dan de (volledige) proeftijd.

⁵⁶¹ Zaak 184.

⁵⁶² Interview F.

⁵⁶³ Interviews A, I en F.

⁵⁶⁴ Interview A.

⁵⁶⁵ Interview F.

⁵⁶⁶ Interview F.

⁵⁶⁷ Zie bijvoorbeeld zaken 3, 5, 9, 13, 15, 22, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 38, 40, 161, 166, 172, 173, 175 en 178.

⁵⁶⁸ Wel bijvoorbeeld in zaak 5 (“voor uw persoonlijkheidsproblematiek”), zaak 26 (“gericht op traumaverwerking en terugvalpreventie”) en zaak 175 (“voor het geweldscomponent in zijn delictgedrag in combinatie met zijn denkpatronen, gedrag en vaardigheden”).

Er zijn v.i.-besluiten aangetroffen waarin de beslissing of de betrokkene ambulant moet worden behandeld in handen van de reclassering wordt gelegd. In een zaak van 2020⁵⁶⁹ staat in het v.i.-besluit: “U dient zich – indien en zodra de reclassering zulks noodzakelijk acht – onder behandeling te stellen van (...). In een zaak van 2019⁵⁷⁰ staat de formulering: “Indien dit door de reclassering noodzakelijk wordt geacht, laat u zich aansluitend aan de klinische behandeling behandelen door een forensische polikliniek of een soortgelijke zorgverlener, te bepalen door de reclassering”. Een enigszins andere variant is dat in het v.i.-besluit wordt opgenomen dat de betrokkene zich na het afronden van de eveneens als voorwaarde gestelde klinische behandeling ambulant moet laten behandelen⁵⁷¹, dan wel dat dit aan het inzicht van de reclassering wordt overgelaten.⁵⁷² Een secretaris vertelt desgevraagd dat in een dergelijk geval de reclassering in overleg met de zorginstelling beslist en dat hiermee inderdaad in feite een machtiging wordt afgegeven. Dit moet dan wel al duidelijk in het besluit zijn omschreven. Het alternatief is dat de CVv.i. later een wijzigingsbesluit moet opmaken.⁵⁷³

Er zijn ook zaken gezien waarbij volledig in het midden blijft wie over de noodzakelijkheid van de uitvoering van de ambulante behandeling beslist, zoals een zaak uit 2019⁵⁷⁴: “indien dit noodzakelijk wordt geacht (...).”⁵⁷⁵ Een secretaris vertelt desgevraagd dat de CVv.i. in het verleden nog wel de zinsnede opnam dat de ambulante behandeling de gehele proeftijd duurde of ‘zoveel korter als de reclassering nodig acht’, maar dat zij dit thans niet meer zo doen.⁵⁷⁶

In de voorwaarde wordt nogal eens opgenomen dat de tijd en plaats van de behandeling worden vastgesteld door de zorginstelling en/of dat de veroordeelde zich moet houden aan de huisregels en/of de aanwijzingen die hem worden gegeven moet opvolgen.⁵⁷⁷ Het kan zelfs gaan om aanwijzingen namens de behandelaar.⁵⁷⁸ De variatie (en/of) is hier groot. Dat kan natuurlijk samenhangen met verschillen tussen de instellingen, maar het is onwaarschijnlijk dat dit de enige verklarende factor is.

In een uitzonderlijk geval wordt de behandelvoorwaarde vergezeld van het volgende: “Deze behandeling start zo snel mogelijk nadat middels een motivatietraject wordt getracht de motivatie tot ambulante behandeling te vergroten.”⁵⁷⁹

De variatie in de ambulante behandeling is groot. Als instellingen waar de veroordeelde zich onder behandeling (of begeleiding) dient te stellen worden (ter illustratie) in de verschillende besluiten genoemd: (ambulant centrum) Fivoor⁵⁸⁰,

⁵⁶⁹ Zaak 3.

⁵⁷⁰ Zaak 12.

⁵⁷¹ Bijvoorbeeld zaken 13, 15 en 178.

⁵⁷² Bijvoorbeeld zaak 12.

⁵⁷³ Interview J.

⁵⁷⁴ Zaak 38.

⁵⁷⁵ Zie ook zaak 64.

⁵⁷⁶ Interview A. Zie bijvoorbeeld zaak 29, waarin de reclassering dit wel adviseerde maar de CVv.i. daar niet in mee ging.

⁵⁷⁷ Bijvoorbeeld zaak 71.

⁵⁷⁸ Bijvoorbeeld zaak 80.

⁵⁷⁹ Zaak 82.

⁵⁸⁰ Bijvoorbeeld zaken 45, 54 en 58.

FPK Inforsa⁵⁸¹, De Rooijse Wissel⁵⁸², De Waag⁵⁸³, Exodus⁵⁸⁴, Terwille⁵⁸⁵, forensische polikliniek VNN⁵⁸⁶, een nader te omschrijven zorginstelling⁵⁸⁷, GGZ Westdijk⁵⁸⁸, Jan Arends⁵⁸⁹, (onder behandeling stellen dan wel ventilerende gesprekken met) een psycholoog⁵⁹⁰, Mentrum⁵⁹¹, Tendertransfore⁵⁹², een door de reclassering te bepalen deskundige of zorginstelling⁵⁹³, Het Dok⁵⁹⁴, poli forensische psychiatrie van de GGZ⁵⁹⁵, een forensische polikliniek⁵⁹⁶ en FPP De Horst⁵⁹⁷. Hoewel de formele benaming van de zorginstelling nogal eens niet wordt vermeld, is wel duidelijk welke wordt bedoeld.

Uit een zaak komt naar voren dat ondanks behandel noodzaak desalniettemin geen behandelverplichting als bijzondere voorwaarde wordt geadviseerd, als die noodzaak niet voortvloeit uit dan wel in relatie staat tot het delict. De CVv.i. ging mee met het advies v.i. door geen bijzondere voorwaarden te stellen.⁵⁹⁸

5.9 Kortdurende klinische opname

Het komt voor (in de onderzochte dossiers in ongeveer een kwart van de zaken waarin een ambulante behandeling als voorwaarde is gesteld) dat onder het kopje 'Behandeling door deskundige of zorginstelling – ambulante behandeling (11. BEHV)', een (mogelijkheid tot) kortdurende klinische opname als voorwaarde wordt opgenomen.⁵⁹⁹ In de aan de onderzoekers toegestuurde conceptformats staat onder

⁵⁸¹ Bijvoorbeeld zaken 47 en 109.

⁵⁸² Bijvoorbeeld zaak 50.

⁵⁸³ Bijvoorbeeld zaken 54, 65, 75, 76, 80, 91, 92, 97, 107 en 109.

⁵⁸⁴ Bijvoorbeeld zaak 61, ter begeleiding.

⁵⁸⁵ Bijvoorbeeld zaak 62.

⁵⁸⁶ Bijvoorbeeld zaak 64.

⁵⁸⁷ Bijvoorbeeld zaak 71.

⁵⁸⁸ Bijvoorbeeld zaak 72.

⁵⁸⁹ Bijvoorbeeld zaak 77.

⁵⁹⁰ Bijvoorbeeld zaak 82. Het betrof een veroordeelde waarbij de invrijheidstelling plaatsvond vanuit de gevangenis voor beheersproblematische gedetineerden te Vught (BPG). De overgang naar de vrijheid vanuit het restrictieve regime is groot. Dat wordt niet anders na een beslissing tot uitstel van de v.i. voor een periode van zes maanden wegens het gedrag in detentie.

⁵⁹¹ Bijvoorbeeld zaak 87, een voorbeeld van engelengeduld met zes overtredingen en herhaalde wisseling van toezichthouder. Een vordering herroeping werd afgewezen omdat niet vaststond dat uitnodigingen aan de veroordeelde waren aangekomen en hij zich alsnog bereid verklaarde tot naleving van de voorwaarden.

⁵⁹² Bijvoorbeeld zaak 96.

⁵⁹³ Bijvoorbeeld zaak 99.

⁵⁹⁴ De veroordeelde diende bovendien mee te werken aan IQ onderzoek en onderzoek naar ADHD.

⁵⁹⁵ Bijvoorbeeld zaak 49.

⁵⁹⁶ Bijvoorbeeld zaak 104.

⁵⁹⁷ Bijvoorbeeld zaak 110.

⁵⁹⁸ Zaak 147. Vgl. in dit verband de OM Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (2020A008), die geldt voor de gedragsaanwijzing, vrijheidsbeperkende maatregel en gratie onder voorwaarden en inhoudt dat voor verdachten/ veroordeelden in de categorie 'straf met zorg' geldt dat voor voorwaarden die (deels) zijn gericht op bepaalde gedragsproblematiek er een verband moet bestaan tussen deze problematiek en het betreffende delict.

⁵⁹⁹ Zie bijvoorbeeld zaken 5, 9, 12, 15, 22, 30, 38, 41, 47, 69, 93, 102, 104, 110, 173 en 178. In zaak 104 werd in 2022 daaraan blijktens een voortgangsverslag nog daadwerkelijk toepassing gegeven. Aanleiding daarvoor was, zo valt in de voorbewerking te lezen: psychiatrische ontregeling in de vorm van een manische periode, niet aanspreekbaarheid op gedrag en een agressieve houding.

voornoemd kopje de formulering dat de betrokkene zich ten behoeve van crisis, detoxificatie, stabilisatie, observatie en/of diagnostiek kortdurend klinisch dient te laten opnemen voor de duur van maximaal 7 weken. Deze formulering, waarin de kortdurende klinische opname dus als ambulante behandeling wordt geduid, komt vaker voor.⁶⁰⁰ In een zaak werd bij wijzigingsbesluit een ambulante behandeling toegevoegd. In de nadere formulering werd echter (ook) een kortdurende klinische opname opgenomen.⁶⁰¹ Ook is de formulering gezien dat de betrokkene kortdurend klinisch moet worden opgenomen “indien dit noodzakelijk is”.⁶⁰² Ook komt het voor dat de reclassering als bevoegde instantie wordt aangewezen voor deze beslissing (“indien de reclassering dit noodzakelijk acht/daartoe aanleiding ziet”).⁶⁰³ Een enkele keer is dit in handen gelegd van de ‘daarvoor verantwoordelijke instantie’.⁶⁰⁴ Een andere variant houdt in dat, indien de reclassering dit noodzakelijk acht, de reclassering een indicatiestelling kan aanvragen voor een kortdurende klinische opname en dat als de voor indicatie verantwoordelijke instantie een kortdurende klinische opname indiceert, de betrokkene zich dient te laten opnemen.⁶⁰⁵ Een secretaris licht toe dat de formulering van de kortdurende klinische behandeling is aangepast naar aanleiding van een arrest van de Hoge Raad (12 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1027) hierover, in die zin dat de CVv.i. de bevoegde instantie is om te beslissen over de opname.⁶⁰⁶ Hierbij verdient opmerking dat de onderzochte zaken veelal van vóór dit arrest van de Hoge Raad en het aangepaste beleid van de CVv.i. dateren. De formulering en werkwijze van deze voorwaarde is aan verandering onderhevig geweest. Een beleidsmedewerker licht toe dat er binnen het OM een landelijke werkwijze is voor deze voorwaarde, maar dat die niet van toepassing is op v.i. omdat de voorwaarde veel flexibeler is dan bij een voorwaardelijke veroordeling. De nieuwe werkwijze zou worden dat de CVv.i. over een dergelijke opname beslist en dat de reclassering dus altijd om een beslissing moet vragen.⁶⁰⁷ In het beleidsdocument van mei 2023 zijn de gedachte achter en de randvoorwaarden van deze mogelijkheid als volgt beschreven:

“Indien er geen (directe) noodzaak is voor klinische plaatsing maar de mogelijkheid daartoe wel achter de hand dient te worden gehouden, kan

⁶⁰⁰ Zaak 102 (2018), zaak 5 (2020), zaak 47 (2022), zaak 93 (2020, 2021 en 2022) en zaak 110 (2021). In zaak 104 is zowel een klinische behandeling als een kortdurende klinische opname onder het kopje ambulante behandeling als voorwaarde gesteld (2019).

⁶⁰¹ Zaak 110.

⁶⁰² Bijvoorbeeld zaken 9 (2021/2022), 15 (2022), 38 (2017) en 178 (2019).

⁶⁰³ Bijvoorbeeld zaken 12 (2019/2020), 22 (2019) en 41 (2022).

⁶⁰⁴ Zaak 30 (2021).

⁶⁰⁵ Zaak 69 (2020).

⁶⁰⁶ Interview A. Zie ook interview J.

⁶⁰⁷ Interview B (december 2022). Na afronding van het feitelijke dossieronderzoek is de onderzoekers gebleken dat de formulering wederom is aangepast. De formulering luidt thans (augustus 2023): “Indien daartoe aanleiding is, zoals bij een terugval in middelengebruik, bij overmatig middelengebruik of in geval van ernstige zorgen over het psychiatrische toestandbeeld, kan de reclassering een indicatiestelling aanvragen voor een kortdurende klinische opname voor crisisbehandeling, detoxificatie, stabilisatie, observatie of diagnostiek. Indien de voor indicatie verantwoordelijke instantie een kortdurende klinische opname indiceert laat u zich, na goedkeuring van het OM, opnemen in een zorginstelling te bepalen door de justitiële instantie die verantwoordelijk is voor plaatsing. De kortdurende klinische opname duurt 7 weken of zoveel korter als de reclassering dat nodig vindt.”

aan de ambulante behandeling de mogelijkheid voor kortdurende klinische plaatsing worden verbonden. In de v.i. beslissing komt dan te staan dat de veroordeelde zich ten behoeve van crisis, detoxificatie, stabilisatie, observatie en/of diagnostiek voor de duur van maximaal 7 weken dient te laten opnemen. Op grond van de analoge toepassing van het arrest van de Hoge Raad van 12 juli 2022 (ECLI:NL:HR:2022:1027) moet de reclassering voorafgaand aan de klinisch opname om schriftelijke toestemming vragen bij de CVv.i. Dit is ook opgenomen in de formulering.”⁶⁰⁸

De kortdurende plaatsing wordt daarmee zowel voor als na het genoemde arrest van de Hoge Raad als onderdeel van de ambulante behandeling als bijzondere voorwaarde gezien.

Een opmerkelijk geval deed zich tot slot voor bij een betrokkene wiens v.i.-datum door een cassatieberoep in het verleden lag en bij wie derhalve spoed was geboden.⁶⁰⁹ In april van het betreffende jaar was met spoed een v.i.-besluit uitgebracht met enkel een meldplicht om de noodzaak van verdere voorwaarden te onderzoeken. De betrokkene zat echter nog langer gedetineerd in verband met de tenuitvoerlegging van een andere straf. Tegen het einde van deze detentie kwam de invulling van de v.i. in december opnieuw in beeld. De adviezen hielden kort gezegd in dat behandeling al eerder was geïndiceerd, maar dat de betrokkene weigerde mee te werken. De reclassering adviseerde (mede daarom) geen bijzondere voorwaarden te stellen.⁶¹⁰ Complicerend was dat de betrokkene formeel al in april met v.i. was gegaan en er ook geen grond was voor herroeping. De CVv.i. heeft bij monde van de secretaris toen gemaaild naar de reclassering dat het feit dat de betrokkene weerstand heeft wat het OM betreft op geen enkele manier reden kan zijn om van de geïndiceerde begeleiding en behandeling af te zien. Voorwaarden moesten worden opgenomen die noodzakelijk werden geacht om het (hoog ingeschatte) recidiverisico in te perken. De secretaris liet toen weten in het v.i.-besluit ‘naast een meldplicht/toezicht ook een ambulante behandeling op te nemen, waarbij betrokkene zo snel mogelijk na de einddatum van de detentie mee moet werken aan een kortdurende klinische opname ter observatie en/of voor verdieplingsdiagnostiek’. Mocht blijken dat de betrokkene nog steeds niet mee wilde werken, dan zou een vordering tot herroeping kunnen worden ingediend, aldus de secretaris. In het wijzigingsbesluit is vervolgens naast de meldplicht het volgende opgenomen, onder het kopje ‘ambulante behandeling’: “u wordt verplicht uw medewerking te verlenen aan een kortdurende klinische opname ten behoeve van observatie en/of diagnostiek voor de duur van maximaal zeven weken. Indien deze opname uitwijst dat behandeling geïndiceerd is, bent u verplicht uw medewerking te verlenen aan deze behandeling.” Dit besluit is gemotiveerd overeenkomstig de inhoud van de mail aan de reclassering. Hier is de kortdurende klinische opname dus feitelijk als zelfstandige bijzondere voorwaarde gesteld. Uit

⁶⁰⁸ Beleidsdocument p. 21.

⁶⁰⁹ Zaak 173.

⁶¹⁰ Het DJI-advies is onduidelijk: er valt in te lezen dat uitstel of afstel wordt geadviseerd, dat bijzondere voorwaarden worden geadviseerd en dat alleen algemene voorwaarden worden geadviseerd. De secretaris leidde uit het advies af dat uitstel of afstel werd geadviseerd. Dat was geen optie omdat de v.i.-datum in het verleden lag.

het verlengingsrapport van zo'n tien maanden later volgt dat de reclassering de betrokkene heeft verwezen naar Tactus. Tactus heeft toen onderzoek verricht of een kortdurende klinische opname gewenst was of dat kon worden volstaan met een ambulante behandeling. Dit laatste was de uitkomst. In een interview merkte een AG juist op dat geen diagnostiek-voorwaarde wordt gesteld als er geen bereidheid van de betrokkene is.⁶¹¹

5.10 Meewerken aan diagnostisch onderzoek

Als bijzondere voorwaarde wordt soms (volgens een AG 'met regelmaat'⁶¹²) gesteld dat een betrokkene moet meewerken aan diagnostisch onderzoek (en eventueel daaruit voortvloeiende ambulante behandeling). De voorwaarde staat dan meestal onder het kopje 'behandeling door deskundige of zorginstelling – ambulante behandeling (11.BEHV)'.⁶¹³ Een secretaris vertelt dat deze voorwaarde bijvoorbeeld kan worden gesteld als uit het dossier – met name uit oudere⁶¹⁴ rapportages – volgt dat sprake is van enige problematiek en/of stoornis, maar verder zicht daarop nog ontbreekt.⁶¹⁵ Afhankelijk van de uitkomst van het diagnostisch onderzoek, kan vervolgens een behandelvoorwaarde worden gesteld. Als er van tevoren geen bereidheid is van de betrokkene, wordt volgens een AG de voorwaarde van meewerken aan diagnostisch onderzoek niet gesteld.⁶¹⁶ Als een dergelijke voorwaarde wel wordt gesteld, zet de reclassering de aanvraag vervolgens uit bij een forensische zorginstelling zoals De Waag. Een AG vertelt dat bij het niet-meewerken aan de voorwaarde, een vordering tot herroeping wordt ingediend.⁶¹⁷ Een andere AG nuanceert dat dit afhangt van de omstandigheden van het geval.⁶¹⁸ Een advocaat merkt op dat deze voorwaarde vaak wordt gesteld als 'een gemiddeld tot hoog recidiverisico is ingeschat'. Deze advocaat adviseert cliënten dan al snel om mee te werken, omdat de voorwaardelijke invrijheidstelling anders op losse schroeven komt te staan.⁶¹⁹

In enkele zaken is de voorwaarde van het meewerken aan diagnostisch onderzoek gesteld als een soort 'voorwaardelijke modus' van ambulante behandeling.⁶²⁰ Of er ambulant wordt behandeld wordt afhankelijk gemaakt van verdiepingsdiagnostiek.

⁶¹¹ Interview E.

⁶¹² Interview E.

⁶¹³ Als de veroordeelde wordt opgenomen in een zorginstelling ten behoeve van diagnostiek, staat de voorwaarde onder 'opname in een zorginstelling', zie zaak 41.

⁶¹⁴ Een rapportage van één of twee jaar wordt als te verouderd beschouwd om als grond te dienen voor een behandelvoorwaarde, zie interview J.

⁶¹⁵ Interview J.

⁶¹⁶ Interview E.

⁶¹⁷ Interview G. De OM Aanwijzing v.i. 2021 (2020A010) houdt in dat indien de veroordeelde niet meewerkt aan een diagnose of het opmaken van rapportage en het recidiverisico ook anderszins niet kan worden vastgesteld, de maatschappij dan beter kan worden beschermd wanneer de straf (gedeeltelijk) ten uitvoer wordt gelegd. De huidige OM Aanwijzing (2021A001) houdt ook in dat deze omstandigheid grond kan zijn voor het uitstellen of achterwege laten van de v.i.

⁶¹⁸ Interview E.

⁶¹⁹ Interview O.

⁶²⁰ Bijvoorbeeld zaak 163 (meewerken diagnostiek en zo nodig ambulante behandeling GGZ NHN FPA) en zaak 170 (meewerken diagnostiek en zo nodig ambulante behandeling; maar er wordt ook nog weer afzonderlijk een behandeling bij De Waag geformuleerd). Zie ook zaken 89 en 100.

Het komt ook voor dat de veroordeelde daaraan pas moet meewerken als de reclassering dat nodig acht.⁶²¹ De nadere feitelijke invulling van de voorwaarde leunt hier op praktische gronden, zoals met name spoed, volledig op de reclassering.

Medewerking wordt niet alleen in de hierboven beschreven voorwaardelijke modus gevraagd, maar eveneens in andere vormen als opname in een zorginstelling ter diagnostiek⁶²² of medewerking verlenen aan diagnostiek en onder behandeling stellen van een forensische polikliniek⁶²³ of gedragsinterventie⁶²⁴. Incidenteel spreekt de rechter in het kader van een beslissing over uitstel en herroeping uit dat nadere rapportage wenselijk is.⁶²⁵

Tot slot komt het ook incidenteel voor dat een aanvraag wordt gedaan voor een NIFP rapportage.⁶²⁶ In een zaak was in het kader van een nieuwe strafzaak – ondanks een verzoek daartoe – niet beslist tot het laten uitvoeren van een dubbelonderzoek door het NIFP. Vervolgens heeft de CVv.i. dat in het kader van de v.i.-zaak alsnog gedaan.⁶²⁷ Dit wordt beschreven als een moeilijk proces dat wordt ingezet als sprake is van zware problematiek en een slecht lopend traject. De juridische basis volgt dan volgens een secretaris uit een herroepings- of uitstelzitting: “de rechter beslist er dan niet toe maar het is op de zitting wel besproken.”⁶²⁸

5.11 Het innemen van medicatie als onderdeel van een behandeling

Het innemen van medicatie als bijzondere voorwaarde kent verschillende varianten. De variant waarin het innemen van medicatie als zelfstandige voorwaarde wordt opgenomen, is in het dossieronderzoek niet aangetroffen en wordt door medewerkers van de CVv.i. ook niet als mogelijkheid beschouwd.⁶²⁹ Wel is de variant gezien waar in een behandelvoorwaarde (klinisch dan wel ambulantly)⁶³⁰ wordt opgenomen dat het innemen van medicatie onderdeel kan uitmaken van de behandeling. Op de vraag of en in welke gevallen het innemen van medicatie onderdeel kan uitmaken van een bijzondere voorwaarde, hebben medewerkers van de CV.i. verschillend geantwoord.

⁶²¹ Zaak 70.

⁶²² Zaak 41.

⁶²³ Zaak 90.

⁶²⁴ Zaak 100

⁶²⁵ Zaak 56. Het betrof een zogenaamde “cliënt met een verhoogd veiligheidsniveau” waarin rapportage door een NIFP psycholoog door de rechter dringend aan het openbaar ministerie werd geadviseerd.

⁶²⁶ Volgens een AG gebeurt dit bij uitzondering, interview E.

⁶²⁷ Zaak 28.

⁶²⁸ Interview A.

⁶²⁹ Interviews A en K. In zaak 104 stelde de reclassering dwangmedicatie in het kader van de klinische opname voor in aansluiting op dwangmedicatie in een PPC. In de voorbereiding wordt geconstateerd dat dit niet kan, maar dat het moet worden vormgegeven als onderdeel van de bijzondere voorwaarde van klinische opname. Er wordt vervolgens ook geconstateerd dat het niet meewerken aan de inname van medicatie kan betekenen dat herroeping volgt.

⁶³⁰ Zie bijvoorbeeld zaak 9 (klinisch) en zaak 5 (ambulant).

5.11.1 Het innemen van medicatie als onderdeel van een klinische behandeling

Vrijwel alle gevraagde medewerkers van de CVv.i. zijn van oordeel dat als bijzondere voorwaarde kan worden gesteld dat een betrokkene zich klinisch laat behandelen en dat het innemen van medicatie onderdeel kan uitmaken van deze behandeling.⁶³¹ Het medicatiegebruik moet dan wel zijn geadviseerd door de reclassering.⁶³² Tussen de interne beleidsstukken van de CVv.i. bevindt zich een notitie van september 2016.⁶³³ Uit deze notitie blijkt dat de CVv.i. er in de praktijk tegen aanliep dat als een rechterlijke machtiging werd aangevraagd om de betrokkene tijdens zijn klinische behandeling gedwongen medicatie te kunnen toedienen en dus diende om ‘naast de v.i.-proeftijd te kunnen lopen’, de wet juist voorschreef dat de proeftijd daarmee werd opgeschort. Ook werden rechterlijke machtigingen op grond van de (toen) Bopz tijdens lopende v.i.’s niet altijd geregistreerd in het systeem, waardoor de opschorting van de proeftijd niet werd doorgevoerd, aldus de notitie. De opsteller van de notitie zocht daarom naar mogelijkheden om de bijzondere voorwaarde van klinische behandeling zodanig te (her)formuleren dat het innemen van medicatie hier ook onder valt. Aansluiting is toen gezocht bij het commentaar op art. 14c Sr⁶³⁴, waarin kort gezegd stond en staat dat de regeling van de voorwaardelijke veroordeling niet voorziet in de bevoegdheid tot dwangmedicatie, maar dat impliciet wel sprake kan zijn van dwang door bij weigering van de veroordeelde medicatie in te nemen, de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf te vorderen wegens het niet naleven van de bijzondere voorwaarde. In zojuist bedoelde commentaar wordt opgemerkt dat het bij oplegging van een behandeling die het innemen van medicatie met zich kan brengen als bijzondere voorwaarde daarom van groot belang is dat de rechter de veroordeelde wijst op de gevolgen die het niet innemen van de medicatie kan hebben en dat de rechter die oordeelt over een vordering tenuitvoerlegging rekening moet houden met de redenen van de weigering: ‘deze toetsende rol van de rechter is een waarborg om te voorkomen dat een dwangsituatie, en daarmee een mogelijke schending van art. 8 EVRM of art. 11 Gw, ontstaat bij de weigering medicijnen in te nemen vanwege de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf als stok achter de deur’. In de notitie van de CVv.i. is gelet hierop het beleid verankerd dat, indien bij aanvang van de v.i.-proeftijd al blijkt dat de veroordeelde medicatie nodig heeft en/of het innemen daarvan mogelijk problematisch wordt, aan de voorwaarde van klinische behandeling wordt toegevoegd: “Gedurende deze opname dient u tevens, indien en zolang de behandelaar dat nodig acht, de voorgeschreven medicatie in te nemen.”⁶³⁵

⁶³¹ Interviews A, I, F, H, J, K, G en P. Vrijwel, omdat een enkeling wel uitsprak het een vergaande inbreuk op de lichamelijke integriteit te vinden en daarom meende dat terughoudendheid is geboden, maar tegelijkertijd de mogelijkheid niet geheel uitsloot, zie interview E.

⁶³² Interviews I en J.

⁶³³ Aparte interne notitie 22 september 2016: “Memo inzake de inhoud en formulering van de v.i.-voorwaarde ‘klinische behandeling’”.

⁶³⁴ Kennelijk wordt hier bedoeld op Schuyt/Meijer, T&C Strafrecht, Wolters Kluwer, Deventer 2022 (14^e druk) aantek. 14 bij art. 14c Sr. Dit standpunt is ook in alle voorgaande drukken te vinden.

⁶³⁵ De OM Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (2020A008), die geldt voor de gedragsaanwijzing, vrijheidsbeperkende maatregel en gratie onder voorwaarden, houdt in dat het innemen van medicijnen onderdeel kan zijn van behandeling (onder het kopje klinische opname, ambulante behandeling en begeleid wonen of maatschappelijke opvang), voor zover dat door de behandelaar noodzakelijk wordt geacht.

Deze formulering is niet terug te vinden in de conceptformats. Wel staat in het meest recente beleidsdocument van mei 2023 dat het bij klinische opname mogelijk is om ook het innemen van medicatie op te nemen als onderdeel van de bijzondere voorwaarde.⁶³⁶ Meerdere medewerkers merken op dat de bevoegdheid tot het beslissen dat een betrokkene medicatie moet innemen bij de behandelaar/geneesheerdirecteur ligt.⁶³⁷ Over de vraag of het niet-innemen van de medicatie vervolgens grond is voor een vordering tot herroeping van de v.i. wordt wisselend gedacht: een AG zou dat dit niet als grond voor een vordering tot herroeping aanmerken.⁶³⁸ Anderen zijn van oordeel dat het niet-innemen van medicatie wel een dergelijke grond kan opleveren.⁶³⁹ Daarbij is opgemerkt dat het van de gevaarstelling afhangt, in welke setting iemand verblijft en wat de instelling verlangt van de betrokkene: als de instelling zegt dat zij iemand alleen kan behandelen als hij of zij medicatie inneemt, omdat het verblijf anders te gevaarlijk is, zou een vordering tot herroeping kunnen worden ingediend.⁶⁴⁰

Het dossieronderzoek geeft verschillende voorbeelden waarin het innemen van medicijnen als mogelijk onderdeel van de klinische behandeling is opgenomen.⁶⁴¹ Het gaat om bijna de helft van de klinische opnamen. Uit de gekozen formulering blijkt niet wie over het innemen van medicatie beslist.

In een andere zaak⁶⁴² kreeg de betrokkene tijdens detentie dwangmedicatie (anti-psychotica) in een PPC. In de voorbereiding wordt, na overleg met een AG en regiasecretaris, geconstateerd dat dwangmedicatie bij v.i. niet kan, maar dat 'de dwang/drang in v.i. bestaat uit het wél opnemen als voorwaarde, met als gevolg dat bij niet gebruiken van medicatie een vordering herroeping wordt ingediend'. Vervolgens is als 'andere gedragsvoorwaarde het gedrag betreffende' opgenomen dat de betrokkene– in het kader van de behandeling in de FPK – de aan hem voorgeschreven medicatie dient te gebruiken. Aan de v.i. was zowel een klinische opname als een ambulante behandeling met kortdurende klinische opname verbonden. In het v.i.-besluit staat dat het besluit afwijkt van de adviezen en dat de reden hiervoor is dat het innemen van medicatie noodzakelijk wordt geacht om stabiel te kunnen functioneren, teneinde het recidiverisico te beperken. Dat van een afwijking wordt gesproken is opvallend omdat de reclassering juist ook had geadviseerd dat het innemen van medicatie onderdeel kon zijn van zowel de ambulante als de klinische behandeling.

⁶³⁶ In een voorgaande versie van het beleidsdocument van november 2022 is deze passage niet aangetroffen.

⁶³⁷ Interviews H en G.

⁶³⁸ Interview E.

⁶³⁹ Interviews A, K en P. De OM Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (2020A008), die geldt voor de gedragsaanwijzing, vrijheidsbeperkende maatregel en gratie onder voorwaarden, houdt in dat weigering tot inname van door de behandelaar noodzakelijk geachte medicijnen c.q. weigering tot het meewerken aan middelencontrole kan worden beschouwd als het niet voldoen aan de behandelvoorwaarde.

⁶⁴⁰ Interviews K en P.

⁶⁴¹ Zaken 9, 22, 41 en 188.

⁶⁴² Zaak 104.

5.11.2 Het innemen van medicatie als onderdeel van een ambulante behandeling

Over het innemen van medicatie als onderdeel van een ambulante behandeling, wordt bij de CVv.i minder eensgezind gedacht. De reclassering adviseert volgens secretarissen vaak tot het stellen een dergelijke bijzondere voorwaarde.⁶⁴³ Vier secretarissen menen dat de beleidsafpraak is dat de bijzondere voorwaarde van ambulante behandeling waaraan iets wordt toegevoegd in de trant van 'u dient zich te houden aan de aanwijzingen van de instelling, ook als dat inhoudt het innemen van medicijnen', niet kan.⁶⁴⁴ Bij ambulante behandeling wordt een dergelijke toevoeging als te ingrijpend en een te grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene beschouwd.⁶⁴⁵ Verschil wordt gezien met de klinische behandeling, omdat een betrokkene dan intern en in een gedwongen kader zit.⁶⁴⁶ Een AG acht daarentegen een verplichting tot het innemen van medicatie als onderdeel van een ambulante behandeling of begeleid wonen niet uitgesloten, maar het komt eigenlijk nooit voor. Deze AG acht terughoudendheid geboden, omdat er anders dan in een klinische setting, geen psychiater is om goede begeleiding en eventueel aanpassing van de medicatie te bieden.⁶⁴⁷ Ook een andere AG meent dat een verplichting tot het innemen van medicatie een vergaande inbreuk op de lichamelijke integriteit is, er ook in de GGZ terughoudend mee wordt omgegaan en het een psychiatrische aangelegenheid blijft en dat men daarom moet oppassen; deze AG kan het zich misschien alleen voorstellen bij een alcoholverslaafde die een bepaald middel krijgt voorgeschreven.⁶⁴⁸ Een andere AG kan het zich bij ambulante behandeling ook minder snel voorstellen, met wellicht een uitzondering voor antidepressiva. Deze AG is er niet principieel op tegen, maar vindt wel dat de beslissing aan een medicus is voorbehouden.⁶⁴⁹ Een vierde AG vertelt dat het innemen van medicatie als onderdeel van een ambulante behandeling mogelijk is; de keuze of het echt nodig is ligt dan bij de behandelend medicus. Er moet volgens deze AG dan wel aanleiding voor zijn, groot belang in worden gezien en de betrokkene moet zich bereid hebben verklaard.⁶⁵⁰

Volgens het meest recente beleidsdocument van mei 2023 kan het innemen van medicatie bij een ambulante behandeling in bepaalde gevallen wel onderdeel zijn van de voorwaarde. De reclassering moet dit volgens het document wel onderbouwen en het moet noodzakelijk zijn; 'het is maatwerk'.⁶⁵¹

⁶⁴³ Interviews H, I en J. Als in zoverre wordt afgeweken van een advies, wordt dit niet gemotiveerd, aldus interview H. Zie ter illustratie zaken 30 en 31; uit de voorbereidingen volgt evenmin een gemotiveerde afwijking.

⁶⁴⁴ Interviews F, H, I en J. Een secretaris verwijst daarbij naar de Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden gedragsaanwijzingen en maatregelen (2020A008), omdat hieruit zou volgen dat het (enkel) bij klinische behandeling kan.

⁶⁴⁵ Interviews I en J.

⁶⁴⁶ Interview H.

⁶⁴⁷ Interview K.

⁶⁴⁸ Interview S. Vermoedelijk wordt bedoeld op een middel als refusal.

⁶⁴⁹ Interview P.

⁶⁵⁰ Interview G.

⁶⁵¹ In een voorgaande versie van november 2022 stond dit nog niet.

In enkele van de onderzochte zaken is het innemen van medicatie als onderdeel van een ambulante behandeling verplicht gesteld.⁶⁵² In een zaak⁶⁵³ is aan de formulering van de bijzondere voorwaarde van de ambulante behandeling toegevoegd dat de betrokkene medewerking dient te verlenen aan het innemen van medicatie wanneer de deskundige of zorginstelling dit noodzakelijk vindt. De reclassering had geadviseerd op te nemen dat het innemen van medicijnen onderdeel kan zijn van de behandeling. In het reclasseringsrapport staat dat de betrokkene – die vroeger verslaafd was aan medicatie en meermalen suïcidepogingen heeft ondernomen door middel van medicatie en alcohol inname – “stellig [is] in zijn wens geen medicatie te gebruiken”. In de voorbereiding is geen onderbouwing of afweging van dit onderdeel van de voorwaarde terug te vinden. Een ander voorbeeld biedt een zaak uit 2019.⁶⁵⁴ In een laatste wijzigingsbesluit v.i. is, na een zodanig advies van de reclassering, opgenomen dat ‘het innemen van medicatie onderdeel kan zijn van de behandeling’. De achtergrond van deze casus is kort gezegd een betrokkene met ernstige en langdurige alcohol- en drugsverslaving, die initieel klinisch werd behandeld maar, toen dit niet haalbaar was gebleken, na een gedeeltelijke herroeping is afgeschaald naar begeleid wonen en ambulante behandeling. Het recidiverisico (diefstallen) werd door het middelengebruik ingeschat als hoog. De betrokkene gebruikte methadon voor pijnbestrijding en ‘andere medicatie’.

5.12 Begeleid wonen of maatschappelijke opvang

Een bijzondere voorwaarde kan het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang inhouden.⁶⁵⁵ In ongeveer een derde van de gevallen waarin bijzondere voorwaarden worden gesteld, behoort daartoe begeleid wonen of maatschappelijke opvang. In het beleidsdocument staat deze voorwaarde omschreven als verblijfszorg met als doel (niet behandeling maar) het aanleren van vaardigheden waarna de veroordeelde uiteindelijk kan uitstromen naar een (semi-)zelfstandige woning. De bijzondere voorwaarde wordt zo geformuleerd dat de betrokkene gedurende de proeftijd verblijft in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang, te weten ‘naam instelling’, althans in een soortgelijke instelling, en dat de betrokkene zich heeft te houden aan de huisregels en de aanwijzingen en het dagprogramma die/dat de instelling heeft opgesteld. De bijzondere voorwaarde zelf verkort de duur van het begeleid wonen/ de maatschappelijke opvang dus niet door, zoals de wet inhoudt, een termijn te bepalen, althans ook in de bestudeerde zaken niet tot een deel van de proeftijd. Door tussentijds de bijzondere voorwaarden te wijzigen kan er wel worden afgeschaald.⁶⁵⁶ Het verdient de voorkeur dat de intake en inschrijvingsprocedure al tijdens detentie plaatsvinden.⁶⁵⁷ Het is geen harde eis dat onmiddellijk een plaats beschikbaar is voor een betrokkene, maar dit kan voor het beperken van het recidiverisico wel noodzakelijk zijn; anders kan een vordering tot uitstel worden

⁶⁵² Bijvoorbeeld zaken 5, 35, 50 en 178.

⁶⁵³ Zaak 5 (2020).

⁶⁵⁴ Zaak 178.

⁶⁵⁵ Zie bijvoorbeeld zaken 2, 32 en 166.

⁶⁵⁶ Bijvoorbeeld zaak 79 na 10 maanden.

⁶⁵⁷ Interview J.

ingediend in afwachting van de plaatsing.⁶⁵⁸ Ook bij deze zorgvoorwaarde speelt plaatsingsproblematiek.⁶⁵⁹ Het komt ook voor dat een betrokkene al in een ander kader – bijvoorbeeld PP – begeleid woont en dat dit wordt voortgezet in het kader van v.i.⁶⁶⁰ Een secretaris is van oordeel dat het verstrekken van informatie over de voortgang van begeleid wonen door de reclassering goed verloopt.⁶⁶¹

De nadere vormgeving van deze voorwaarde loopt uiteen. In enkele zaken is de voorwaarde bijvoorbeeld als volgt gesteld: “U dient, indien dit na het afronden van bovengenoemde klinische behandeling noodzakelijk blijkt te zijn, te verblijven in een nog nader te omschrijven instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang.”⁶⁶² Een vergelijkbare variant is: “Indien geïndiceerd [*door wie blijft in het midden*] verblijft u tijdens de proeftijd in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang.”⁶⁶³ Concreter wordt het al als een instelling bij naam wordt genoemd: Exodus⁶⁶⁴, Spetse Hoeve⁶⁶⁵, Fivoor⁶⁶⁶, Traverse⁶⁶⁷, Levantogroep⁶⁶⁸, stichting ‘De ontmoeting’ te Epe⁶⁶⁹, MET ggz⁶⁷⁰ en RIBW Kreekpad van het Leger des Heils⁶⁷¹. Ook hier wordt de concretisering van de instelling door het noemen van een naam doorgaans gevolgd door de woorden: of een soortgelijke instelling. Die nadere invulling wordt dan al dan niet uitdrukkelijk aan de reclassering gelaten. Er volgen ter afsluiting verschillende clausules van binding aan aanwijzingen van de instelling, de huisregels en/of het (in samenwerking met de reclassering vastgestelde⁶⁷²) dagprogramma.

Als contra-indicatie voor het stellen van deze voorwaarde wordt soms waarde toegekend aan de volgende vaststellingen: psychisch in staat alleen te wonen, te intelligent⁶⁷³ en te goed voor begeleid wonen.⁶⁷⁴

Nog kan worden opgemerkt dat er in plaats van begeleid wonen soms de voorwaarde wordt gesteld van ambulante woonbegeleiding (door Humanitas Homerun) als algemene gedragsvoorwaarde.⁶⁷⁵ Een voorbeeld is verder het verlenen van medewerking aan het huisvesting- en begeleidingstraject van het Veiligheidshuis Tilburg.⁶⁷⁶ Bij het stellen van deze voorwaarde wordt soms gewicht

⁶⁵⁸ Interviews I, J en E. In bijvoorbeeld zaak 2 werd uitstel gevorderd omdat er nog geen plek beschikbaar was.

⁶⁵⁹ Interview I.

⁶⁶⁰ Zie bijvoorbeeld zaak 32.

⁶⁶¹ Interview I.

⁶⁶² Zaak 15. Zie in vergelijkbare zin zaken 38 en 99: “indien dit na afronding van de klinische behandeling noodzakelijk is”.

⁶⁶³ Zaken 5 en 104.

⁶⁶⁴ Bijvoorbeeld zaken 53, 54, 58, 65, 66, 75, 76 en 79.

⁶⁶⁵ Bijvoorbeeld zaak 62.

⁶⁶⁶ Bijvoorbeeld zaak 69.

⁶⁶⁷ Bijvoorbeeld zaak 73.

⁶⁶⁸ Bijvoorbeeld zaak 77.

⁶⁶⁹ Bijvoorbeeld zaak 96.

⁶⁷⁰ Bijvoorbeeld zaak 110.

⁶⁷¹ Bijvoorbeeld zaak 48.

⁶⁷² Zie zaken 73 en 96.

⁶⁷³ Beide zaak 49.

⁶⁷⁴ Zaak 74.

⁶⁷⁵ Zaak 110.

⁶⁷⁶ Zaak 90.

toegekend aan het antwoord op de vraag of iemand psychisch in staat alleen te wonen, er te intelligent voor is⁶⁷⁷ of 'te goed' is voor begeleid wonen.⁶⁷⁸

5.13 Gedragsinterventie

Aan een v.i. kan als bijzondere voorwaarde het volgen van een gedragsinterventie worden verbonden. Gedragsinterventie wordt in het beleidsdocument beschreven als een 'wetenschappelijk onderbouwde gedragstraining'. Te denken valt aan trainingen voor sociale of cognitieve vaardigheden (CoVa, CoVa+), middelengebruik (leefstijl), budgettering, preventie van huiselijk geweld, agressieregulatie en arbeidsvaardigheden.⁶⁷⁹ In ongeveer een zesde van de zaken wordt de bijzondere voorwaarde gesteld mee te werken aan een gedragsinterventie. Het betreft ongeveer even vaak een Cova⁶⁸⁰ als een leefstijltraining⁶⁸¹. Ook is in de dossiers het volgen van een cursus Nederlands gezien.⁶⁸² Voor het stellen van een gedragsinterventie als voorwaarde is niet noodzakelijk dat de behandeling gelijk kan worden opgestart.⁶⁸³ In de formulering van de bijzondere voorwaarde zoals weergegeven in het conceptformat staat opgenomen dat de betrokkene zich moet houden aan de aanwijzingen die tijdens de gedragsinterventie aan hem of haar worden gegeven door de instelling die de gedragsinterventie verzorgt. De interventie moet tijdens de proeftijd plaatsvinden. Over de duur van de interventie of het moment dat deze dient plaats te vinden wordt niets bepaald. Het komt wel eens voor dat de voorwaarde zo wordt gesteld dat de beslissing tot daadwerkelijke uitvoering aan de reclassering wordt gelaten: "indien de reclassering dat nodig acht."⁶⁸⁴ Voor deze vorm wordt volgens een secretaris bijvoorbeeld gekozen als er wel vermoedens zijn van bepaalde problematiek bij een betrokkene en de reclassering hiermee tijdens het toezicht de middelen heeft om daarmee aan de slag te gaan. De secretaris legt uit dat er wachttijden zijn, waardoor het handig is dat er niet eerst nog een wijzigingsbesluit moet worden opgemaakt, en het daarnaast duidelijkheid geeft aan de betrokkene dat hij of zij mogelijk een dergelijke training moet volgen.⁶⁸⁵

⁶⁷⁷ Zaak 49.

⁶⁷⁸ Zaak 74.

⁶⁷⁹ Beleidsdocument, p. 21. Zie ook interviews I en F. Vrijwel steeds is op het eerste gezicht duidelijk dat het om zogenaamde erkende trainingen gaat. Bij bijvoorbeeld het volgen van de training 'alcohol en geweld' blijkt dat niet zonder meer en dat geldt ook voor de praktische vaardigheidstraining 'werken aan werk'. Het is wel begrijpelijk dat bij de leefstijltraining in een enkel geval toegevoegd wordt "of een andere training die gericht is op verslaving en middelengebruik" (zaken 65 en 89). Ook bij de CoVa wordt ruimte gelaten: "of een andere training", te bepalen door de reclassering.

⁶⁸⁰ Bijvoorbeeld zaken 46, 59, 68, 78, 88, 100 en 109.

⁶⁸¹ Bijvoorbeeld zaken 51, 57, 58, 60, 65 en 89.

⁶⁸² Zaak 174. Uit het onderliggende reclasseringsadvies volgt dat de betrokkene al was aangemeld voor deze cursus en hier spoedig mee zou beginnen, om zijn kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Verder nog zaak 162, waarin als andere gedragsvoorwaarde is opgenomen dat de betrokkene zich maximaal moet inspannen voor het leren van de Nederlandse taal, indien de reclassering dit noodzakelijk acht.

⁶⁸³ Interview I.

⁶⁸⁴ Bijvoorbeeld zaak 20, uit de onderliggende stukken blijkt niet waarom voor deze vorm is gekozen, anders dan dat de reclassering dit als zodanig heeft geadviseerd. Zie ook interview F.

⁶⁸⁵ Interview I.

5.14 Vier in 2021 in de wet toegevoegde bijzondere voorwaarden

De wet voorziet sinds 1 juli 2021 in vier ‘nieuwe’ bijzondere voorwaarden: een verbod bepaald vrijwilligerswerk te verrichten, een beperking van het recht om Nederland te verlaten, de plicht tot het voldoen van schadevergoeding of het treffen van een betalingsregeling daartoe en een verhuisplicht. Deze voorwaarden zijn, nu dit onderzoek zich beperkt tot zaken die die volgens oud recht zijn afgedaan, begrijpelijkerwijs in de onderzochte dossiers (vrijwel) niet aangetroffen.⁶⁸⁶ Hier aandacht voor enkele op grond van de oude regeling gestelde bijzondere voorwaarden die meer of minder gelijkenis vertonen met deze nieuwe voorwaarden. Een v.i.-besluit bevatte als onderdeel van een locatieverbod met EM (voor bepaalde gebieden) de zin dat het de betrokkene verboden is zonder toestemming van Reclassering Nederland uit te reizen. Op de bijgevoegde kaart waren de buitenlandse landsgrenzen ook als verboden gebied aangeduid.⁶⁸⁷ Deze passage en dit verbod was door de reclassering niet geadviseerd. In het besluit noch de voorbereiding valt terug te lezen waarom dit onderdeel is toegevoegd. Uit het reclasseringsadvies volgt dat sprake was van een hoog risico op onttrekking, omdat de betrokkene eerder was gevlucht en drie jaar onvindbaar was en hij tot dan toe gedetineerd was, waardoor een inschatting op basis van actuele informatie lastig was. Ook was een locatiegebod opgenomen. Voor zover bekend is het ongebruikelijk dat bij veroordeelden die tijdens de proeftijd in Nederland verblijven de toepassing van EM ten behoeve van vakantie of zakenreis in het buitenland tijdelijk aan de buitenlandse overheid wordt overgedragen. Het verlaten van Nederland doorbreekt daarmee tijdelijk de mogelijkheid van EM. Dat kan verklaren waarom als onderdeel van een voorwaarde wordt gesteld dat de veroordeelde niet naar het buitenland mag zonder toestemming.⁶⁸⁸ Desalniettemin is er ook een v.i.-besluit van januari 2021 waarin bij een locatieverbod (zonder EM) voor een bepaald dorp ook is opgenomen: “U gaat niet naar het buitenland zonder toestemming van de reclassering.”⁶⁸⁹

De uitdrukkelijke voorwaarde dat iemand Nederland niet zonder toestemming mag verlaten, moet worden onderscheiden van ‘reguliere’ vakantieverzoeken lopende een v.i.-toezicht.⁶⁹⁰ In de loop der jaren leunt de CVv.i. voor het maken van een uitzondering steeds meer op de reclassering, terwijl van de kant van de reclassering wordt vernomen dat overleg met het OM nuttig is.⁶⁹¹ In de praktijk is er veelal afstemming, in die zin dat de toezichthouder de CVv.i. vraagt of er ernstige bezwaren zijn voor de verlofplannen.⁶⁹² Een AG benoemt dat in het kader van v.i.,

⁶⁸⁶ Ten aanzien van de voorwaarde die een verhuisplicht inhoudt wordt opgemerkt dat een woon- of verblijfplaats wel van betekenis is in de Besluiten. Zie met name de locatiegeboden (zelfs in het buitenland met strafoverdracht, ook van het toezicht op de naleving van de voorwaarden, zaak 71) en locatieverboden.

⁶⁸⁷ Zaak 33 (v.i.-besluit van februari 2021). In zaak 37 werd een dergelijke frase door de reclassering geadviseerd, maar niet overgenomen.

⁶⁸⁸ Zie bijvoorbeeld nog zaak 67 (wijzigingsbesluit van juni 2021 in het kader van locatiegebod en EM).
⁶⁸⁹ Zaak 182.

⁶⁹⁰ Bijvoorbeeld in zaak 13 waarin de CVv.i. in de eerste fase zelf (tweemaal negatief) besliste op een vakantieverzoek en later die beslissing aan de reclassering overliet.

⁶⁹¹ Interview M. Soms loopt de reclassering voor de troepen uit, omdat toestemming wordt verleend terwijl het OM later bezwaar blijkt te hebben (zaak 56).

⁶⁹² Interview F. Zie ook interview L.

anders dan bij bijvoorbeeld de voorwaardelijke veroordeling, in algemene zin ook meer overleg plaatsvindt tussen de reclassering en het OM.⁶⁹³

Een geval waarin veel minder gelijkenis bestaat met de nieuwe voorwaarden is het volgende. Het betreft een zaak waarin de kern van het toezicht was gelegen in een nog niet getroffen betalingsregeling voor een toegewezen ontnemingsvordering van ongeveer € 900.000. Het gaat dus niet om de nieuwe mogelijkheid van het treffen van een regeling voor schadevergoeding, maar om het regelen van de betaling van het ontnemingsbedrag. In het reclasseringsrapport staat beschreven dat de betrokkene samen met zijn broer is veroordeeld wegens een drugsdelict in het buitenland en dat de betrokkene hier vanuit loyaliteit jegens zijn broer en familie in zou zijn beland. De reclassering merkte op dat de leefgebieden stabiel zijn, met uitzondering van de financiën, omdat er nog geen betalingsregeling was getroffen voor het forse ontnemingsbedrag dat de betrokkene moest voldoen. Er liep wel al een onderhandeling voor een maandelijks betalingsbedrag met CJIB. De reclassering adviseerde daarom het reclasseringstoezicht voort te zetten, 'zolang er nog geen betalingsregeling is getroffen voor de ontnemingsvordering'. Dit punt zorgde er volgens de reclassering voor dat er nog geen sprake was van stabiliteit op alle leefgebieden en leidde tot stress bij de betrokkene. Het toezicht zou daarom dienen om de situatie te monitoren en de betrokkene te ondersteunen bij eventuele stress. Zodra een betalingsregeling zou zijn getroffen, adviseerde de reclassering het toezicht voortijdig af te sluiten. De geadviseerde bijzondere voorwaarden waren dan ook een meldplicht en een andere gedragsvoorwaarde in de vorm van het zich inspannen voor het treffen van een betalingsregeling voor de schulden.

De CVv.i. heeft de betrokkene vervolgens v.i. verleend met een proeftijd van 974 dagen met daarbij als bijzondere voorwaarden een meldplicht en drie andere gedragsvoorwaarden: (i) het tonen van openheid van zaken ten aanzien van de financiële situatie en het zich inspannen voor het treffen van een betalingsregeling, (ii) het tonen van openheid van zaken ten aanzien van het sociale netwerk en (iii) het tonen van een open, gemotiveerde en meewerkende houding met betrekking tot het toezicht en de bijzondere voorwaarden.

Het v.i.-besluit is niet gemotiveerd. In de voorbereiding is evenmin een motivering terug te vinden, anders dan dat de tweede andere gedragsvoorwaarde de secretaris een goede toevoeging leek, 'gezien de feiten'. Ook bevindt zich een update beschrijving in de voorbereiding waarin de secretaris vermeldt dat de toezichthouder belde met de vraag hoe lang nog toezicht moest worden gehouden, 'betrokkene is immers al één hele dag buiten' (het v.i.-besluit dateerde van één maand voorafgaand aan de daadwerkelijke invrijheidstelling). De toezichthouder had laten weten dat er een betalingsregeling was getroffen en dat toezicht dus eigenlijk niet meer nodig was. De secretaris merkt op: "Maar er zijn ook voorwaarden opgenomen als openheid financiële situatie (dus niet alleen ontneming), openheid sociaal netwerk (gezien crim. organisatie) en meldplicht. Dus ik heb aangegeven dat het toezicht sowieso nog maanden gaat lopen wat mij betreft." Over het verdere verloop is in het dossier niets terug te vinden.

In het beleidsdocument is verder opgenomen dat de CVv.i. terughoudend is met het stellen van een voorwaarde inzake het vergoeden van schade als er al een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, ook omdat het CJIB een betrokkene

⁶⁹³ Interview L.

kan gijzelen als het schadebedrag niet wordt betaald. Als een vordering tot schadevergoeding is toegewezen zonder bijhorende schadevergoedingsmaatregel, neemt de CVVv.i. wel een dergelijke bijzondere voorwaarde op, in combinatie met de andere gedragsvoorwaarde van het geven van openheid van zaken over de financiën, zodat de reclassering kan controleren of de betrokkene inderdaad de schadevergoeding voldoet.⁶⁹⁴ Voorbeelden van deze handelwijze bevinden zich niet in de bestudeerde dossiers.

5.15 Andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende

De restcategorie ‘andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende’ bestaat uit verschillende bijzondere voorwaarden. De volgende voorwaarden zijn naar voren gekomen: het tonen van een open en gemotiveerde houding met betrekking tot het toezicht, het geven van openheid van zaken op verschillende leefgebieden, het verrichten van inspanningen voor bepaalde doelen, de controle op digitale gegevensdragers en de ontzetting uit bedrijf of beroep.

5.15.1 Open, gemotiveerde houding, inspanningsverplichting en openheid van zaken in bepaalde leefgebieden

Het beleidsdocument houdt het volgende in:

“Standaard worden in een besluit met bijzondere voorwaarden de volgende drie voorwaarden het gedrag betreffende opgenomen:

14. “U werkt mee aan of spant zich actief in voor (een traject gericht op) het verkrijgen en het behouden van woonruimte en een structurele en zinvolle (betaalde) dagbesteding;
15. U toont een open, gemotiveerde en meewerkende houding met betrekking tot het toezicht en de bijzondere voorwaarden;
16. U toont openheid van zaken ten aanzien van uw financiële situatie.”

Deze drie voorwaarden staan ook in het conceptformat voor een v.i.-besluit met bijzondere voorwaarden, onder het kopje ‘Andere voorwaarde(n) het gedrag betreffende’ (zie bijlage 6).⁶⁹⁵ Enerzijds zijn ze blauw gekleurd, kennelijk om aan te geven dat ze optioneel zijn; anderzijds worden ze blijkens het onderzoek vrijwel steeds gesteld. Aan verschillende medewerkers is naar deze bijzondere voorwaarden gevraagd.

⁶⁹⁴ Beleidsdocument mei 2023, p. 22.

⁶⁹⁵ Zowel in de versies van 2017 en 2019 als in het huidige format.

Vrijwel iedere medewerker legt uit dat de voorwaarde van het tonen van een open, gemotiveerde en meewerkende houding met betrekking tot het toezicht en de bijzondere voorwaarden altijd in een v.i.-besluit met toezicht wordt opgenomen.⁶⁹⁶ Het dossieronderzoek bevestigt dat vrijwel telkens deze voorwaarden worden toegevoegd. Over de achtergrond van deze voorwaarde is meermalen gehoord dat de CVv.i. en reclassering er in de praktijk tegenaan liepen dat v.i. gestelden wel naar hun meldgesprekken gingen, maar vervolgens een inhoudelijk gesprek over hun dagelijks leven weigerden, en stelden te voldoen aan hun meldplicht en dus het toezicht. Deze problematiek speelde vooral bij een bepaalde bekende v.i.-gestelde (zie ook hiervoor onder 5.5).⁶⁹⁷ Een secretaris zegt toen deze voorwaarde te hebben bedacht, die vervolgens door iedereen is overgenomen, zelfs door rechters.

De voorwaarde van het meewerken of actief inspanssen voor woonruimte en/of dagbesteding wordt volgens een secretaris alleen toegevoegd als er bijvoorbeeld nog geen huisvesting is geregeld.⁶⁹⁸ Deze bijzondere voorwaarde wordt zeer frequent gesteld. De formulering houdt in dat de veroordeelde meewerkt en zich actief inspant voor een traject gericht op het verkrijgen en behouden van woonruimte en een structurele en zinvolle (betaalde) dagbesteding.⁶⁹⁹ Afhankelijk van de stand van de huisvesting ontbreekt de woonruimte soms.⁷⁰⁰ Soms is er nog een toevoeging: "Daarbij accepteert u de hulp van de afdeling Nazorg van de Gemeente Rotterdam".⁷⁰¹ De voorwaarde kan ook uitsluitend het vinden van geschikte – door de reclassering goedgekeurde – woonruimte betreffen.⁷⁰²

Er zijn ook andere varianten. Een recente (2022) variant is: "U volgt als dat nodig is opleidingen of cursussen om uw kansen op de arbeidsmarkt te verhogen."⁷⁰³ Vrij gedetailleerd is: "U spant zich in voor het verkrijgen van structurele en passende dagbesteding, een stabiel inkomen en u werkt mee aan het aflossen van schulden. Daarnaast werkt u mee aan aanvullende ondersteuning op het gebied van praktische zaken, indien dit noodzakelijk wordt geacht."⁷⁰⁴ Zie ook de al weer wat oudere (2016) formulering om zich in te spannen voor het vinden en behouden van (betaalde) dagbesteding van minimaal 26 uren per week, zolang de reclassering dit nodig acht.⁷⁰⁵ Verder is nog een inspanningsverplichting voor het behalen van een rijbewijs gezien.⁷⁰⁶ Bijzonder is de voorwaarde dat de veroordeelde toestemming dient te geven aan de reclassering om contact te onderhouden met

⁶⁹⁶ Interviews A, H, G en I. Alleen geïnterviewde E vertelt dat dergelijke voorwaarden er niet altijd in staan, maar wel vaak en dat er aanleiding voor moet zijn; de voorwaarde van het meewerken aan het toezicht, staat er volgens deze AG alleen in als er nog een andere 'andere gedragsvoorwaarde' in staat.

⁶⁹⁷ Interviews A, B, D, J en G.

⁶⁹⁸ Interview A. Zie bijvoorbeeld zaken 20, 21 en 26.

⁶⁹⁹ Bijvoorbeeld de zaken 44, t/m 49, 52 t/m 54, 56, 58, 59, 61 t/m 64, 67, 69, 71 t/m 73, 77, 82 t/m 85, 87 t/m 90, 92, 94, 97, 99 t/m 104, 107, 109, 110, 161 en 164.

⁷⁰⁰ Bijvoorbeeld de zaken 50, 51, 68, 70, 74 en 78.

⁷⁰¹ Zaak 60.

⁷⁰² Zaak 79; opgeheven na 10 maanden en zaak 97.

⁷⁰³ Zaak 63.

⁷⁰⁴ Zaak 65.

⁷⁰⁵ Zaak 98.

⁷⁰⁶ Zaak 1.

diens budgetbeheerder van een bepaalde stichting.⁷⁰⁷ Verder vallen nog op de voorwaarde ““u werkt mee aan (woon)begeleiding/ondersteuning door Zorggroep Kracht in Zorg, of een soortgelijke instelling, te bepalen door de reclassering. Hieronder vallen ook huisbezoeken en contact onderhouden met uw netwerk”⁷⁰⁸ en de voorwaarde “U stelt zich meewerkend en open op ten aanzien van informatie-uitwisseling met Jeugdzorg.”⁷⁰⁹

Als voorwaarde wordt in ongeveer een vijfde van de gevallen gesteld dat de veroordeelde moet meewerken aan het aflossen van schulden en het treffen van afbetalingsregelingen, ook als dat inhoudt meewerken aan schuldhulpverlening in het kader van de Wet schuldhulpverlening natuurlijke personen (WSNP).⁷¹⁰ Er zijn daarbinnen (kleine) variaties; de schuldhulpverlening en/of WSNP wordt niet altijd genoemd. Ook wordt wel als voorwaarde gesteld: meewerken aan het inventariseren van schulden en treffen van een afbetalingsregeling, ook als dat schuldhulpverlening inhoudt.⁷¹¹ In andere gevallen wordt juist alleen meewerken aan schuldsanering/schuldhulpverlening genoemd.⁷¹²

De voorwaarde van het tonen van openheid van zaken in bepaalde leefgebieden⁷¹³ wordt eveneens zeer frequent toegevoegd en ziet bijvoorbeeld op het tonen van openheid van zaken ten aanzien van de financiën⁷¹⁴, mogelijke nieuwe partnerrelaties⁷¹⁵ en sociaal netwerk⁷¹⁶. Vooral de voorwaarde ten aanzien van financiën is zeer frequent gezien in de dossiers. Dergelijke voorwaarden worden volgens een secretaris alleen gesteld als er problemen op die bepaalde leefgebieden spelen.⁷¹⁷ Wel vermoedt de secretaris dat deze voorwaarden niet in iedere zaak uit het standaardformat worden gehaald.⁷¹⁸ Een andere secretaris vertelt dat was gebleken dat er verschil in werkwijze zat ten aanzien van de voorwaarde van het tonen van openheid van zaken, in die zin dat sommige medewerkers deze voorwaarde er in lieten staan ook als er geen aanleiding toe was te vinden in het reclasseringsadvies, en dat de huidige afspraak (sinds ongeveer het najaar van 2022) is dat deze voorwaarde alleen wordt gesteld als er aanleiding voor is.⁷¹⁹ Een AG licht toe dat een verband met het indexdelict niet is vereist: aan een zedendelinquent kunnen ook financiële voorwaarden worden gesteld. De gedachte hierachter is dat financiële problemen kunnen leiden tot het indexdelict of soortgelijke delicten. Het gaat dan om de wortel of oorzaak van het delict waarmee een verband te leggen

⁷⁰⁷ Zaak 165.

⁷⁰⁸ Zaak 20.

⁷⁰⁹ Zaak 183.

⁷¹⁰ Bijvoorbeeld zaken 46, 48, 50, 57, 60, 61, 63, 68, 73, 75, 96, 106, 109 en 167.

⁷¹¹ Zaak 90.

⁷¹² Bijvoorbeeld zaken 88, 103, 106 en 109.

⁷¹³ Zie bijvoorbeeld zaken 1, 2, 5, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169 en 170.

⁷¹⁴ Zaak 1.

⁷¹⁵ Zaak 12.

⁷¹⁶ Zaak 23.

⁷¹⁷ Interview A.

⁷¹⁸ Interview A (van december 2022).

⁷¹⁹ Interview H (april 2023). Ook geïnterviewde J bevestigt dat het tonen van openheid van zaken op bepaalde leefgebieden als bijzondere voorwaarde alleen wordt toegevoegd als daar aanleiding toe is.

is.⁷²⁰ Een respondent van de reclassering vindt dat er wel een verband moet zijn met het delict; de voorwaarde van het tonen van openheid van zaken ten aanzien van financiën kan bijvoorbeeld bij een vermogensdelict worden gesteld.⁷²¹ Als variant op deze bijzondere voorwaarden wordt ook wel eens de voorwaarde gesteld dat een veroordeelde zich (maximaal) moet inspannen voor dagbesteding in de vorm van een opleiding en/of vrijwilligerswerk⁷²², voor hulpverlening door derden⁷²³, een stabiele financiële situatie⁷²⁴.

Uit het dossieronderzoek is niet steeds te achterhalen waarom een bepaalde voorwaarde is gesteld. Er zijn zaken gezien waar in de onderliggende rapportages niet direct een aanleiding voor de betreffende bijzondere voorwaarde is gevonden.⁷²⁵ Dergelijke voorwaarden worden ook vaak niet geadviseerd door de reclassering, terwijl ze wel worden gesteld.⁷²⁶ De voorwaarde wordt in de praktijk voor de duur van de proeftijd gesteld en slechts in een enkel geval blijkt de duur te worden beperkt door een wijziging van het besluit.⁷²⁷

Verschillende medewerkers geven aan dat zij deze voorwaarden als prettig en nuttig ervaren, omdat toezichthouders een v.i. gestelde op deze voorwaarden kunnen wijzen en zich daarop kunnen beroepen.⁷²⁸ Deze voorwaarde van het tonen van een open en gemotiveerde houding ten aanzien van het toezicht wordt volgens een AG in de praktijk als drukmiddel gebruikt.⁷²⁹ Wel moet per geval worden afgewogen wanneer overtreding hiervan wordt gesanctioneerd.⁷³⁰ In een zaak was niet-naleving van de voorwaarde van het tonen van een open, gemotiveerde en meewerkende houding voldoende grond voor herroeping van de v.i. Het betrof psychotisch/verward gedrag dat hoort bij overlast gevende psychiatrische patiënten.⁷³¹ In een andere zaak werd de v.i. herroepen omdat de voorwaarde om mee te werken aan begeleiding bij het verkrijgen van enige vorm van inkomen en dagbesteding niet werd nageleefd, terwijl overigens de meldplicht wel werd nageleefd.⁷³²

Een medewerker van de reclassering vertelt dat een onderzoek is gedaan binnen een bepaalde regio van de reclassering naar de opvattingen van toezichthouders over deze voorwaarden. Daaruit kwam naar voren dat deze voorwaarden goede handvatten bieden om binnen het toezicht in gesprek te gaan met een cliënt en daarmee bijdragen aan het onderling contact. Het niet naleven van voorwaarden

⁷²⁰ Interview E.

⁷²¹ Interview M.

⁷²² Bijvoorbeeld zaak 28.

⁷²³ Bijvoorbeeld zaken 7, 17 en 22. Een secretaris vertelt dat een dergelijke voorwaarde geregeld wordt gesteld, zie interview I.

⁷²⁴ Bijvoorbeeld zaken 9 en 17.

⁷²⁵ Bijvoorbeeld: zaak 8 (op de gebieden van woonruimte en dagbesteding geen kenbare problemen).

⁷²⁶ Bijvoorbeeld zaken 13, 14, 15, 18, 23, 25, 26, 27, 29, 33 en 38.

⁷²⁷ Zaak 79 biedt een voorbeeld van een zaak waarin de plicht tot openheid van zaken over de financiën geven na 10 maanden is opgeheven. In een enkel geval blijkt dat ondanks de plicht tot openheid over financiën er daarop maar moeilijk zicht ontstaat. Wat te beginnen met de veroordeelde die te kennen geeft dat zijn dure kleding door zijn vriendin is betaald (zaak 74)?

⁷²⁸ Interviews A, E, J en G.

⁷²⁹ Interview G.

⁷³⁰ Interview E.

⁷³¹ Zaak 90.

⁷³² Zaak 193.

inzake een open en gemotiveerde houding wordt door toezichthouders niet gezien als een (voldoende) grond voor herroeping, – maar als een andere ‘harde’ voorwaarde wordt overtreden, kan ook de overtreding van voorwaarden inzake openheid en gemotiveerde houding bijdragen aan een advies tot herroeping van de v.i. Ook op het niet geven van openheid van zaken over financiën alleen wordt geen herroepingsadvies gebaseerd.⁷³³

Een bijzonder geval betreft een zaak waarin de reclassering tot het opnemen van alleen de algemene voorwaarde had geadviseerd, maar de CVv.i. op grond van de inhoud van het rapport (betrokkene wilde een vergelijkbare handelsonderneming opzetten als hij voerde ten tijde van het delict en verkeerde in financieel zwaar weer) een meldplicht en de drie standaard andere gedragsvoorwaarden (kortweg: open houding, openheid van zaken in financiën en meewerken aan woonruimte en dagbesteding) als voorwaarden stelde. Op enig moment bleek het toezicht niet goed te verlopen: betrokkene werkte wel mee maar de schulden werden een steeds groter probleem en schuldhulpverlening kon met name door de weigerachtige houding van zijn levenspartner niet worden ingezet. Meewerken aan schuldhulpverlening was niet als aparte voorwaarde gesteld. Er is toen gekozen voor een waarschuwingsgesprek om de betrokkene (en het liefst zijn partner) erop te wijzen dat zonder verbetering een herroeping voor ongeveer 120 dagen kan worden gevorderd. De voorbereiding houdt verder in:

“Waarschuwingsgesprek gevoerd met BE. Partner van BE wilde in geen geval bij het gesprek aanwezig zijn. De mogelijke consequenties met BE besproken (5 jaar strafresistant) als hij niet meewerkt aan de schuldhulpsanering. BE had onjuiste informatie van advocaat ontvangen en dacht dat niet meewerken aan schuldhulpsanering (aangezien schulden een civiele vordering zijn) niet kan leiden tot het uitzitten van de rest van zijn straf. BE duidelijk gemaakt dat er twee opties zijn:

BE gaat samen met partner meedoen aan schuldhulpsanering

BE gaat ergens anders wonen zodat BE alleen mee kan doen aan de schuldhulpsanering. (...)”⁷³⁴

Een secretaris licht toe dat voorwaarden er ook zijn om inhoud aan het toezicht te geven en dat een v.i. gestelde wel informatie moet geven en moet antwoorden op vragen.⁷³⁵ Een AG legt uit dat juist omdat toezicht niet nader is omschreven, de voorwaarde van een open, gemotiveerde en meewerkende houding en de varianten van het tonen van openheid van zaken op bepaalde leefgebieden worden gebruikt; zo wordt duidelijk gemaakt waar iemand zich aan moet houden en wat de reclassering van iemand mag verwachten.⁷³⁶ Een andere AG benoemt dat wel moet worden nagedacht over deze voorwaarden, omdat de bepaaldheid

⁷³³ Interview M.

⁷³⁴ Vermelding in dat verband verdient zaak 167, waarin meewerken aan schuldhulpverlening wel als aparte voorwaarde was gesteld en deze vervolgens niet werd nageleefd. Dat leidt niet tot een vordering tot herroeping, maar tot een waarschuwing. Uit het advies om de proeftijd niet te verlengen blijkt dat de waarschuwing heeft gewerkt (maar hij regelt het zelf).

⁷³⁵ Interview J.

⁷³⁶ Interview G.

hiervan een ingewikkeld punt is.⁷³⁷ Een secretaris meent desgevraagd ook dat deze werkwijze onder de loep moet worden genomen, om – samen met de ketenpartners – te bezien of het ook anders kan.⁷³⁸ Ook vanuit de reclassering is opgemerkt dat dergelijke voorwaarden weliswaar helpen bij de uitvoering van het toezicht, maar dat ze tegelijkertijd problematisch zijn omdat daarmee in de hand wordt gewerkt dat wat niet wordt omschreven als voorwaarde, ook niet geldt. Daarnaast is een hele rits aan voorwaarden ook niet goed, omdat een cliënt een v.i.-besluit dan minder goed zal begrijpen. De medewerker van de reclassering vindt het daarom goed dat deze discussie wordt gevoerd, maar vindt ook dat er naar wetgeving hierover moet worden gekeken.⁷³⁹ Vanuit de advocatuur is naar voren gebracht dat dergelijke voorwaarden onzekerheid opleveren voor de v.i. gestelde, bijvoorbeeld omdat onduidelijk is wanneer iemand genoeg ‘openheid’ toont en wat onder ‘meewerkende houding’ wordt verstaan en wie bepaalt of eraan is voldaan. Deze advocaat ziet reden om voorwaarden restrictief uit te leggen, omdat deze mensen- en grondrechten inperken; de overheid moet daarom uitleggen waar iemand aan toe is. De advocaat werpt op dat de CVv.i. in de voorwaarde zou kunnen opnemen dat een betrokkene geen onbeperkte bewegingsvrijheid heeft en dat wordt verlangd dat de betrokkene ‘dan en dan’ en ‘op eigen gelegenheid’ zich ergens meldt. Ten behoeve van de leesbaarheid van een besluit valt te denken aan een algemene set van regels; een bijsluiting of een protocol. Wel is diens indruk dat er in de praktijk geen punt wordt gemaakt van de invulling van de voorwaarde van een open, gemotiveerde en meewerkende houding ten aanzien van het toezicht.⁷⁴⁰

5.15.2 Controle op digitale gegevensdragers

In de onderzochte dossiers is nauwelijks de bijzondere voorwaarde aangetroffen die de mogelijkheid opent voor controle op digitale gegevensdragers.⁷⁴¹ In het beleidsdocument staat over een dergelijke voorwaarde het volgende:

“Een andere bijzondere voorwaarde die hierboven wordt genoemd is het vermijden van kinderporno. Hierop kan toezicht worden gehouden door het controleren van gegevensdragers. De controle van gegevensdragers is een ingrijpende voorwaarde die op zichzelf genomen niet ziet op het gedrag van de veroordeelde. De afgelopen jaren zijn er meerdere uitspraken geweest van de HR waarin de voorwaarde die ziet op de controle van gegevensdragers kritisch wordt bekeken. Er is nog veel onduidelijk over of en zo ja, hoe deze voorwaarde kan worden opgelegd. Hier wordt nog beleid op gemaakt.”

In het ‘hulpdocument bijzondere voorwaarden in specifieke gevallen’ zijn onder de kopjes ‘zedes: kinderporno’, ‘terrorisme’ en ‘stalking’ dergelijke voorwaarden

⁷³⁷ Interview D.

⁷³⁸ Interview B.

⁷³⁹ Interview M.

⁷⁴⁰ Interview O.

⁷⁴¹ Zie hierna onder 6.5 een voorbeeld.

geformuleerd. Het voorbeeld dat ten aanzien van kinderporno is gegeven, luidt als volgt:

“Betrokkene vermijdt dat hij in aanraking komt met kinderpornografisch materiaal en vermijdt dat er kinderpornografisch materiaal op zijn digitale gegevensdragers komt. Betrokkene onthoudt zich op welke wijze dan ook van:

17. het seksueel getint communiceren met minderjarigen
18. het bezoeken van een digitale omgeving waarin kinderpornografisch materiaal kan worden verkregen
19. het bezoeken van een digitale omgeving waarin over seksuele handelingen met minderjarigen wordt gecommuniceerd

Betrokkene bespreekt tijdens de gesprekken met de reclassering hoe hij denkt dit gedrag te voorkomen. Betrokkene werkt mee aan controle van digitale gegevensdragers tijdens een huisbezoek. Betrokkene verschaft toegang tot alle aanwezige computers, smartphones en andere digitale gegevensdragers waarop afbeeldingen kunnen worden opgeslagen of waarmee het internet kan worden benaderd. Betrokkene verstrekt de wachtwoorden die nodig zijn voor deze controle. De controle op digitale gegevensdragers vindt maximaal drie keer per jaar plaats. De controle is gericht op de vraag of betrokkene kinderpornografisch materiaal vermijdt. De controle strekt er niet toe een beeld te krijgen van het persoonlijke leven van betrokkene. De reclassering kan voor technische ondersteuning een deskundige meenemen, ook als dit een opsporingsambtenaar is die deskundig is op digitaal gebied. Bij de controle kan gebruik worden gemaakt van een hulpmiddel dat een indicatie geeft of kinderpornografisch materiaal aanwezig is.”

Onder het kopje stalking staat de volgende formulering:

“Het is de reclassering toegestaan, in het kader van het toezicht, controle uit te laten oefenen op computers en andere apparatuur waarmee kan worden gecommuniceerd met anderen en/of waarmee het internet kan worden benaderd. U dient tijdens gesprekken met de reclassering open te zijn over hoe u denkt stalkingsgedrag te voorkomen.”

In het kader van terrorisme is in het document onderdeel van een verbod op *social media* dat de betrokkene medewerking dient te verlenen aan “controles van uw digitale gegevensdragers. Het kan zijn dat de reclassering het digitale onderzoek aan een externe deskundige uitbesteedt.”

Uit de interviews volgt ook dat een dergelijke voorwaarde van controle op digitale gegevensdragers zelden wordt gesteld.⁷⁴² Een secretaris vertelt dat deze voorwaarde de afgelopen tijd onderwerp van gesprek is geweest; er is besproken dat de voorwaarde minder algemeen moet worden geformuleerd en beter uitvoerbaar moet kunnen zijn.⁷⁴³ Een andere secretaris merkt op dat dat de jurisprudentie van

⁷⁴² Interviews J, H en E.

⁷⁴³ Interview H.

de Hoge Raad op dit vlak thans in de standaardformulering is verwerkt.⁷⁴⁴ Een AG vertelt dat er nog discussie over deze voorwaarde is en dat er nog geen algemeen standpunt is.⁷⁴⁵ Vanuit de reclassering is naar voren gebracht dat de uitvoering van een dergelijke voorwaarde problematisch is omdat de politie kampt met capaciteitsgebrek; aan de manier waarop de voorwaarde nu wordt geformuleerd kan geen uitvoering worden gegeven. Ook worden op directieniveau gesprekken gevoerd over de rechtmatigheid van deze voorwaarde.⁷⁴⁶

Een van de bijzondere zaken die in hoofdstuk 6 worden besproken bevat de volgende bijzondere voorwaarde:

“U bespreekt tijdens de gesprekken met de reclassering hoe u denkt zich te gaan houden aan het contactverbod en de voorwaarde dat u zich dient te onthouden van uitingen en/of publicaties in het publieke domein. Bij het redelijke vermoeden dat u deze voorwaarden overtreedt, dient u uw medewerking te verlenen aan controle van uw digitale gegevensdragers tijdens een huisbezoek, wanneer en zolang de CVv.i. dit noodzakelijk acht. U verschaft toegang tot alle aanwezige computers, smartphones en andere digitale gegevensdragers die in uw bezit zijn en waarmee het internet kan worden benaderd. U verstrekt de wachtwoorden die nodig zijn voor deze controle. De controle op digitale gegevensdragers vindt maximaal vier keer per jaar plaats. De controle dient er alleen toe om na te gaan of u de genoemde bijzondere voorwaarden overtreedt en niet om een beeld te krijgen van uw persoonlijke leven. De reclassering kan voor technische ondersteuning een deskundige meenemen, ook als dit een opsporingsambtenaar is die deskundig is op digitaal gebied.”

De controle op digitale gegevensdragers wordt vorm gegeven door een waaier van gedragsvoorschriften en controlemogelijkheden. Van een enkele bijzondere voorwaarde is geen sprake.

5.15.3 Ontzetting uit beroep of bedrijf

In de dossiers is niet de bijzondere voorwaarde aangetroffen die neerkomt op een beroepsverbod. Het beleidsdocument houdt op dit punt in dat een beroepsverbod alleen kan worden opgelegd als de v.i. ziet op een feit waarvoor de rechter als bijkomende straf een beroepsverbod op kan leggen, met verwijzing naar het arrest HR 22 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:87. In het hulpdocument staat onder het kopje ‘financiën’ de formulering: “U mag gedurende de proeftijd niet werkzaam zijn als zelfstandig ondernemer, ongeacht de sector waarin u werkzaam bent.”

Ook uit de interviews komt naar voren dat een beroepsverbod spaarzaam wordt opgelegd.⁷⁴⁷ Een secretaris herinnert zich een financieel adviseur die fraude had

⁷⁴⁴ Interview J.

⁷⁴⁵ Interview E.

⁷⁴⁶ Interview M.

⁷⁴⁷ Interviews I, F en E.

gepleegd in de uitvoering van zijn beroep en een tandarts die door een Franse rechter een beroepsverbod was opgelegd dat niet in Nederland gold. Deze secretaris ziet een beroepsverbod niet als leedtoevoeging, maar als recidivebeperkend en gericht op re-integratie en resocialisatie. Een dergelijk verbod moet volgens deze secretaris wel noodzakelijk zijn, en bijdragen aan recidivebeperking en bescherming van de maatschappij.⁷⁴⁸ Een AG herinnert zich een geval van ernstige fraude, waarover wel was gediscussieerd over een beroepsverbod, maar uiteindelijk was volstaan met specifieke voorwaarden zoals het tonen van openheid van zaken over financiën. De AG merkt op dat altijd moet worden afgevraagd of het de verantwoordelijkheid is van de CVv.i. en of een verbod recidivebeperkend kan worden, waarbij meespeelt dat de CVv.i. een dergelijk verbod gemakkelijker kan wijzigen dan een rechter bij de strafoplegging.⁷⁴⁹

5.15.4 (Sociale) mediaverbod

Aan een veroordeelde kan ook de bijzondere voorwaarde worden gesteld dat hij of zij zich niet op *social media* mag begeven. Een van de bijzondere zaken die in hoofdstuk 6 worden besproken bevat de volgende voorwaarde:

“U dient zich te onthouden van uitingen en/of publicaties in het publieke domein, waaronder op het internet en (sociale) media, en/of het verlenen van medewerking daaraan, dit houdt onder andere in dat het u wordt verboden om demonstraties te organiseren en in demonstraties te participeren; u wordt verboden om op sociale media berichten te plaatsen; u wordt verboden om contact te (laten) leggen en of hebben met de media, tenzij u goedkeuring heeft van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.)”

Deze vergaande bijzondere voorwaarde wordt hoogst uitzonderlijk toegepast. Een voorbeeld biedt een zaak⁷⁵⁰ waarin is opgenomen het verbod zelfstandig contact op te nemen met de media en het gebod zelf niet te publiceren en zich niet te laten interviewen, tenzij dit geschiedt met goedkeuring van de reclassering. Toegevoegd is dat daaronder begrepen is ‘uw’ persoonlijk verhaal in relatie tot delicten. In concreto betrof het partnerdoding. Voorts is bepaald dat alle aanvragen via de reclassering dienen te worden voorgelegd aan het OM. De nabestaanden drongen op een dergelijk verbod aan nadat de veroordeelde tijdens de detentie was te zien in een televisie-uitzending en daar naar hun indruk volledig emotioneel en zonder enige vorm van spijt aanwezig was. Dat had in de termen van het advies van het lokale OM een enorme impact op de nabestaanden.

In het hulpdocument met standaardformuleringen voor de wat specifiekere voorwaarden staan, onder het kopje ‘terrorisme’ en ‘stalking’, de volgende voorwaarden:

⁷⁴⁸ Interview F.

⁷⁴⁹ Interview E.

⁷⁵⁰ Zaak 66.

“U mag geen contact leggen of hebben met de media. U mag zich niet op social media begeven.

U dient, in het kader van het toezicht op de naleving van het contactverbod, het verbod u te begeven op social media en het verbod contact te leggen of te hebben met de media, medewerking te verlenen aan controles van uw digitale gegevensdragers. Het kan zijn dat de reclassering het digitale onderzoek aan een externe deskundige uitbesteedt.”

5.15.5 Overige andere gedragsvoorwaarden

Incidenteel zijn er uitzonderlijke voorwaarden waarvan inhoud en reikwijdte opvallen. Daartoe behoort het meewerken aan de ondertekening van een drie partijenovereenkomst. Tot die voorwaarde adviseerde de reclassering, maar de rapportage van de reclassering bevatte geen nadere toelichting.⁷⁵¹ Ook werd als voorwaarde aangetroffen het zich stellen onder beschermingsbewind, zolang de reclassering dat nodig acht.⁷⁵² Te wijzen is ook op de volgende voorwaarde: “U dient uw medewerking te verlenen aan begeleiding gericht op de omgang met uw dochter voor zover een door de rechter vastgestelde omgangsregeling dan wel de Raad voor de Kinderbescherming of een soortgelijke instantie aan de omgang met uw dochter niet in de weg staat.”⁷⁵³ In het hulpdocument met standaardformuleringen voor de wat specifiekere voorwaarden staan verder nog:

“U mag uw kinderen uitsluitend ontmoeten, spreken of anderszins met hen communiceren onder toezicht van een gezinsvoogd of een andere hulpverlener, nader te bepalen door de reclassering. Indien de reclassering dit noodzakelijk acht, dient u mee te werken aan begeleiding door een gezinsvoogd of andere hulpverlening gericht op uw gezin.”

en

“U mag andere leden uit uw familie uitsluitend ontmoeten, spreken of anderszins met hen communiceren onder toezicht van een hulpverlener, nader te bepalen door de reclassering, indien en zolang de reclassering dit noodzakelijk acht.”

Ook een zaak uit het dossieronderzoek heeft betrekking op het *family-life*: meewerken aan begeleiding door Humanitas in het kader van contactherstel met (ex-) partner en kinderen.⁷⁵⁴

In het aparte excelbestand staan verder nog voorwaarden die zien op het voeren van gesprekken met deskundigen, gespecialiseerd in bijvoorbeeld eerwraak of radicalisering:

⁷⁵¹ Zaak 93.

⁷⁵² Zaak 103.

⁷⁵³ Zaak 69.

⁷⁵⁴ Zaak 87.

“U dient mee te werken aan het voeren van gesprekken met een deskundige [...] nader te bepalen door de reclassering, ten behoeve van het opstellen van een rapportage. U dient zich hierbij open en meewerkend op te stellen.”

Een van de bijzondere zaken in hoofdstuk 6 geeft een concreet voorbeeld van een dergelijke voorwaarde (meewerken aan gesprekken over de islam). In die zaak (casus D) is ook een verbod om demonstraties te organiseren of daaraan deel te nemen en het zich onthouden van uitingen en/of publicaties in het publieke domein opgenomen.

5.16 Elektronisch toezicht

De wetgever heeft het elektronisch toezicht bij v.i. niet vormgegeven als zelfstandige bijzondere voorwaarde, maar als een vorm van toezicht die kan worden verbonden aan de bijzondere voorwaarden. Zo kan aan een locatiegebod- of -verbod elektronische monitoring (EM) worden verbonden.⁷⁵⁵ In het beleidsdocument staat dat het OM de afweging maakt of EM noodzakelijk en proportioneel is, omdat dit een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer oplevert.⁷⁵⁶ De EM heeft de vorm van een enkelband. De meldkamer van de reclassering registreert de overtredingen en de reclassering meldt deze bij de CVv.i. Verder staat in het beleidsdocument dat de veroordeelde met een enkelband niet naar het buitenland kan; daarvoor zou de enkelband moeten worden afgekoppeld. Een AG brengt de discussie over het weer aansluiten van EM als deze er tijdens het PP al is afgehaald onder de aandacht.⁷⁵⁷ Het uitgangspunt is dat een reeds afgekoppelde EM er tijdens de v.i. af blijft, maar hierop kan een uitzondering worden gemaakt.⁷⁵⁸ In het algemeen wordt ‘hervatting’ van het EM in het kader van v.i. niet wenselijk geacht.⁷⁵⁹ Daarbij is opgemerkt dat het v.i.-regime minder streng is dan het PP, omdat de CVv.i. bij een overtreding kan volstaan met een waarschuwing.⁷⁶⁰ Een advocaat ervaart dat er in een PP vaak minder zware voorwaarden worden gesteld dan in een opvolgende v.i., bijvoorbeeld bij EM.⁷⁶¹ In een zaak was EM toegepast tegelijkertijd met een klinische behandeling.⁷⁶² Desgevraagd licht een AG toe dat dit niet snel gebeurt, maar dat het wel mogelijk is dat EM doorloopt tijdens de klinische opname en dat dit bijvoorbeeld nuttig kan zijn als iemand al vrijheden geniet in de kliniek, maar er toch risico voor agressie of recidive is.⁷⁶³

⁷⁵⁵ Zie bijvoorbeeld zaken 12, 13, 25, 28, 32, 33, 34, 37 en 175. In ongeveer twee derde van de zaken waarin een locatieverbod als voorwaarde is gesteld, werd daaraan EM verbonden. Aan (vrijwel) alle locatiegeboden is EM gekoppeld.

⁷⁵⁶ Het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2013-1, p. 157-158 beschrijft dat de reclassering in het leeuwendeel van de zaken met een gebiedsverbod EM adviseert, omdat dit de handhaving ervan vergemakkelijkt.

⁷⁵⁷ Interview E. Vgl. het WODC onderzoek *Het gebiedsverbod in perspectief*, Cahier 2013-1, p. 166 en 271-218, waarin dit ook als knelpunt wordt geconstateerd.

⁷⁵⁸ Interviews E, P en I.

⁷⁵⁹ Zaak 66.

⁷⁶⁰ Interview E.

⁷⁶¹ Interview O.

⁷⁶² Zaak 13.

⁷⁶³ Interview G.

In ongeveer driekwart van de gevallen waarin een locatieverbod geldt, wordt het verbod elektronisch gemonitord. Bij EM staat doorgaans een clauseule in het besluit dat de reclassering over de noodzaak van EM periodiek zal rapporteren.⁷⁶⁴ Beëindiging van EM tijdens de proeftijd komt wel voor (in ongeveer een vijfde van de gevallen), bijvoorbeeld: na zes⁷⁶⁵, acht tot negen⁷⁶⁶ of na tien maanden⁷⁶⁷ en na ongeveer een jaar.⁷⁶⁸

5.17 Standaard bijzondere voorwaarden bij "Outlaw Motorcycle Gang"-veroordeelden

De algemene gedragsvoorwaarde van een open, gemotiveerde en meewerkende houding ten aanzien van het toezicht wordt standaard gesteld bij een v.i. met bijzondere voorwaarden; varianten daarop zijn afhankelijk van de omstandigheden. Een respondent vertelt dat er verder geen automatismen zijn, in die zin dat er geen standaardlijstje is waarin bepaalde voorwaarden aan een bepaald delict worden gekoppeld. Vaak wordt bij medeveroordeelden wel gedacht aan een onderling contactverbod en bij een delict als stalking ook. Bij verslavingsproblematiek gerelateerd aan het delict zal in principe een verbod, controle en/of behandelverplichting worden gesteld. Een wens van een slachtoffer om een verbod wordt in beginsel ook gevolgd.⁷⁶⁹ In terrorismezaken zullen ook vaak contactverboden worden gesteld.⁷⁷⁰ Er is één categorie waarbij wel min of meer specifieke vaste bijzondere voorwaarden gelden: de Outlaw Motorcycle Gang (OMG) zaken.⁷⁷¹ Dergelijke zaken komen op een aparte lijst en worden aan daartoe gespecialiseerde medewerkers toebedeeld. De gedachte hierachter is dat hierdoor kennis is gebundeld, de lijnen met het Landelijk Parket kort zijn en het in zulke zaken vaak gaat om medeveroordeelden en het daarom van belang is zicht te hebben op de samenhang; ook wordt het van belang geacht één lijn te trekken.⁷⁷² Het beleidsdocument houdt over dit soort zaken het volgende in:

"Tussen de v.i.-zaken zitten ook OMG (Outlaw Motorcycle Gang) zaken. Het is van belang een OMG-zaken op de OMG-lijst te zetten. In deze map vind je meer informatie over OMG's.

In zaken waarbij de veroordeelde lid is (geweest) van een OMG zijn de volgende voorwaarden in beginsel geïndiceerd:

20. Contactverboden met slachtoffers; denk er hierbij aan dat de adresgegevens van de slachtoffers niet bekend worden bij de veroordeelde

⁷⁶⁴ Bijvoorbeeld zaak 88.

⁷⁶⁵ Zaak 91.

⁷⁶⁶ Zaak 80.

⁷⁶⁷ Zaak 99.

⁷⁶⁸ Zaak 97.

⁷⁶⁹ Interview C.

⁷⁷⁰ Interview F.

⁷⁷¹ Interview I.

⁷⁷² Interview F.

21. Contactverboden met medeverdachten en/of andere clubleden van OMG's. Gezinsleden kunnen hierop een uitzondering zijn gelet op het grondrecht op 'family life' (bijvoorbeeld: vader/zoon)
 22. Locatieverboden ter bescherming van slachtoffers
 23. Overige locatieverboden; denk aan clubhuizen, horecagelegenheden en andere relevante plaatsen voor de OMG
 24. Verbod op het dragen van zichtbare OMG kenmerken
 25. Verbod op het deelnemen aan OMG activiteiten.
- Tijdens het toezicht kan de reclassering bij een verzoek om tijdelijk af te wijken van de voorwaarden in overleg te treden met de CVv.i., bijvoorbeeld bij een 'life event'.⁷⁷³

In het hulpdocument voor specifieke bijzondere voorwaarden staan formuleringen voor vier specifiekere voorwaarden:

"U zult gedurende de proeftijd op geen enkele wijze - direct of indirect - contact opnemen, zoeken of hebben met leden van de motorclub (*hier invullen om welke motorclub het gaat*) of een andere Outlaw Motorcycle Gang / 1% motorclub, zowel nationaal als internationaal.

U zult zich gedurende de proeftijd niet bevinden binnen een straal van 2 kilometer van het terrein van of clubhuizen van de motorclub (*hier invullen om welke motorclub het gaat*) of een andere Outlaw Motorcycle Gang / 1% motorclub. Tevens neemt u geen deel aan bijeenkomsten van deze motorclubs of aan andere bijeenkomsten waar voornamelijk leden van deze motorclubs samenkomen.

Het is u gedurende de proeftijd verboden deel te nemen aan enige aan de motorclub (*hier invullen om welke motorclub het gaat*) of een andere Outlaw Motorcycle Gang / 1% motorclub gerelateerde activiteit, nationaal of internationaal.

Het is u gedurende de proeftijd verboden uiterlijke kenmerken van de motorclub (*hier invullen om welke motorclub het gaat*) of een andere Outlaw Motorcycle Gang / 1 % motorclub zichtbaar te dragen, dan wel zichtbaar bij u te hebben. Voorbeelden hiervan zijn kleding, motoren en/of andere voorwerpen met colors of insignes van de motorclub (*hier invullen om welke motorclub het gaat*) of een andere Outlaw Motorcycle Gang / 1% motorclub."

Een respondent licht toe dat deze voorwaarden in beginsel min of meer standaard zijn voor deze categorie, maar enkel als het indexdelict ziet op OMG-gerelateerde gedragingen.⁷⁷⁴ Er zou ook vaak dezelfde problematiek spelen: dat praktisch alles op orde is, maar alleen het sociale netwerk een risicofactor oplevert. De reclassering ziet daardoor soms ook geen toegevoegde waarde in een toezicht, omdat het juist op het vlak van sociaal netwerk lastig is zicht te krijgen; dit betekent niet dat de

⁷⁷³ Een AG merkt over deze categorie zaken op dat bij OMG in ieder geval in het besluit wordt gezet dat de betrokkene 'niet terugkeert naar het natuurlijke habitat', interview C. In het interne document V.i.zier (versie 2.3, p. 23) staat ook een beschrijving van OMG'ers.

⁷⁷⁴ Zaak 51 betrof een poging doodslag in relatie tot lidmaatschap van de club No Surrender, waarin een verbod was gegeven tot deelname motorclubs alsmede een verbod tot het zichtbaar dragen/bij zich hebben van de uiterlijke kenmerken van die motorclub.

reclassering het toezicht niet aanneemt.⁷⁷⁵ Een respondent van de CVv.i. zegt zich geen geval te herinneren waarin OMG-voorwaarden tussentijds zijn opgeheven.⁷⁷⁶

De reclassering werkt niet met dezelfde classificering van OMG-zaken; de respondenten van de reclassering waren van deze categorie niet op de hoogte.⁷⁷⁷ Een van de respondenten verklaart dit verschil door het feit dat de CVv.i. qua informatievoorziening centraler is geregeld, terwijl Reclassering Nederland de zaken versplinterd door het land behandelt. De reclassering werkt bij de advisering bij bepaalde delictscategorieën wel met bepaalde 'denk aan'-pop-ups: een medewerker moet dan in ieder geval beargumenteren waarom een bepaalde voorwaarde niet wordt geadviseerd. Bij stalking moet bijvoorbeeld worden gedacht aan een locatieverbod al dan niet met EM. Dit systeem is een gevolg van een bekende stalkingszaak.⁷⁷⁸

5.18 Geen bijzondere voorwaarde, alleen algemene

Er zijn ook 50 dossiers met v.i. met alleen de algemene voorwaarde bekeken. Omdat het onderzoek zich richt op het stellen van bijzondere voorwaarden, zijn de bevindingen over dit type zaken beperkt relevant. Als algemene bevinding kan worden vermeld dat deze v.i.-besluiten op dezelfde wijze (niet) worden gemotiveerd. In de voorbereiding wordt ook vaak volstaan met een samenvatting van de adviezen en een zin dat daarbij wordt aangesloten. In de meeste zaken was sprake van een geleidelijke uitstroom via ZBBI, PP (eerst met EM) en tenslotte v.i. met algemene voorwaarde. Soms geven de onderliggende rapportages wel blijk van omstandigheden die als contra-indicatie tegen v.i. met alleen de algemene voorwaarde kunnen worden gezien. Dergelijke omstandigheden worden door de voorbereider niet als zodanig benoemd, noch wordt zichtbaar gemaakt waarom het gewicht ervan zodanig gering is dat toch met v.i. met algemene voorwaarde kan worden volstaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om: een keer niet op werk verschijnen tijdens het PP en eerder drugsgebruik⁷⁷⁹, geen eigen woonadres (Exodus) en drugsgebruik tijdens detentie⁷⁸⁰, recidive soortgelijk delict (hennepplantage; nu productie harddrugs)⁷⁸¹, stellige ontkenning delict⁷⁸², herziening vragen⁷⁸³, ernst delict niet inzien⁷⁸⁴, geen zelfinzicht⁷⁸⁵ en eerdere onttrekking aan detentie en

⁷⁷⁵ Interview F.

⁷⁷⁶ Interview F.

⁷⁷⁷ Ook een secretaris vertelt dat dergelijke voorwaarden lang niet altijd door de reclassering worden geadviseerd en dat dit vermoedelijk komt doordat niet altijd onder de aandacht van de reclassering is dat dergelijke voorwaarden mogelijk zijn, zie interview F.

⁷⁷⁸ Interview M.

⁷⁷⁹ Zaak 145.

⁷⁸⁰ Zaak 155.

⁷⁸¹ Zaak 152.

⁷⁸² Zaken 147 en 155. Vgl. ook zaak 152 (ontwijkend en vermijdend) en zaak 148 (vaag, oppervlakkig en niet concreet).

⁷⁸³ Zaak 153.

⁷⁸⁴ Zaak 145.

⁷⁸⁵ Zaken 137 en 141. Vgl. ook zaak 157: een veroordeelde die geen idee heeft waarom een veroordeling tot gevangenisstraf is uitgesproken.

afgebroken PP.⁷⁸⁶ ⁷⁸⁷ Verder komen zaken voor waarin wordt start met een v.i. met 'lichte' bijzondere voorwaarden en wordt afgeschaald naar v.i. met de algemene voorwaarde.⁷⁸⁸

In het bijzonder worden hierna twee categorieën v.i. met algemene voorwaarde uitgelicht: Wets/Wots zaken en combinatievonnissen tbs.

5.18.1 Wets/Wots

Bij de onderzochte dossiers zaten relatief veel zaken van veroordeelden die in het buitenland zijn berecht en van wie de tenuitvoerlegging van (een gedeelte van) de straf via een Wets- of Wots-procedure aan Nederland is overgedragen. Het aandeel wordt op ongeveer 25 tot 30 % van alle v.i.-zaken geschat.⁷⁸⁹ Deze zaken betreffen vooral drugsgerelateerde delicten zoals drugssmokkel.⁷⁹⁰ In deze zaken is weinig informatie voorhanden.⁷⁹¹ De informatie over detentie is beperkt tot het laatste deel van de tenuitvoerlegging in Nederland.⁷⁹² Het IDV raadpleegt bij Wets/Wots zaken geen slachtoffers (als die er zijn) voor wensen. Een secretaris vertelt over een enkele keer dat een veroordeelde net over de landsgrenzen wilde gaan wonen in de buurt van waar het delict was gepleegd en het slachtoffer woonde; toen is via het IRC informatie opgevraagd.⁷⁹³ Verschillende AG's zien dergelijke Wets/Wots zaken over het algemeen als gemakkelijk. Daaraan ligt ten grondslag dat het vaak gaat om veroordeelden wegens drugsdelicten met een relatief kort strafblad en weinig problematische leefgebieden. Dergelijke veroordeelden komen vaak voor v.i. met enkele algemene voorwaarden in aanmerking; soms komt er alleen nog een bijzondere voorwaarde ten behoeve van huisvesting of iets dergelijks bij.⁷⁹⁴ Ook lijken een hoge gevangenisstraf en een zwaar detentieregime in het buitenland soms gewicht in de schaal te leggen om te volstaan met v.i. met de algemene voorwaarde.⁷⁹⁵

⁷⁸⁶ Zaak 149.

⁷⁸⁷ Zie verder als beeldende opmerking uit een voorbereiding (zaak 121): "Overtredingen tijdens detentie zijn de laatste tijd niet meer aan de orde geweest. Toch lijkt het erop dat het bloed kruipt waar het niet gaan kan als ik kijk naar de aard van de overtredingen. Bijzondere voorwaarden kunnen hier n.m.m niet echt een bijdrage aan leveren. Eens dus met het voorstel om AV op te leggen." Andersom geeft zaak 180 een voorbeeld waarin een nadere motivering waarom is gekozen voor bijzondere voorwaarden (meldplicht en de drie standaard andere gedragsvoorwaarden) niet had misstaan; ontkennde *first offender* die het PP goed had doorlopen en bezig was zijn oude bedrijf weer op te zetten en kon wonen bij zijn ouders die hem financieel konden ondersteunen. De reclassering stelde wel een meldplicht en openheid van zaken in financiën voor, omdat hij nog geen dagbesteding had en schulden.

⁷⁸⁸ Een voorbeeld geven zaken 112, 133 en 135.

⁷⁸⁹ Interviews C en D.

⁷⁹⁰ Interviews B, E, H en K.

⁷⁹¹ Interviews B, K en M.

⁷⁹² Een uitzondering biedt zaak 151, waarin de veroordeelde in het bezit was van een bewijs dat hij zich in buitenlandse detentie goed had gedragen.

⁷⁹³ Interview H.

⁷⁹⁴ Interviews E, K en M.

⁷⁹⁵ In zaak 138 is volstaan met v.i. met de algemene voorwaarde. De detentie in Spanje heeft er flink ingehakt, aldus de voorbereiding van een secretaris. Zie ook zaak 144. Een AG (interview E) benoemt in een interview ook dat drugssmokkelaars vaak een zware tijd hebben in buitenlandse detentie. Een secretaris (interview H) vertelt daar bij de beoordeling van de v.i. niet per se meer begrip voor te hebben dan bij een andere gedetineerde.

Een voorbeeld van een Wets-zaak waarin wel bijzondere voorwaarden worden gesteld was een zaak betreffende een oude, alleenstaande man die in Engeland een straf van 8585 dagen kreeg opgelegd (in Nederland gereduceerd tot het strafmaximum van 16 jaren).⁷⁹⁶ In een andere Wets-zaak werd de v.i. eerst uitgesteld wegens de noodzaak aanvullende verdiepingsdiagnostiek uit te voeren; vervolgens kwam er een v.i. met bijzondere voorwaarden (onder meer locatiegebod met EM, meldplicht, ambulante behandeling).⁷⁹⁷

5.18.2 Combinatie met tbs

Een andere aparte categorie zijn de veroordeelden die daarnaast ook ter beschikking zijn gesteld (tbs). In deze zaken is er vast beleid.⁷⁹⁸ Dit beleid komt op het volgende neer. Als aan iemand naast een gevangenisstraf tbs met dwangverpleging is opgelegd, wordt in beginsel altijd v.i. met enkel algemene voorwaarden verleend. Gedurende de tenuitvoerlegging van de tbs wordt de proeftijd van de v.i. van rechtswege opgeschort, omdat tbs geldt als vrijheidsbeneming. Voor het verlenen van v.i. bij tbs met verpleging zijn geen rapportages van de reclassering en de DJI nodig: de veroordeelde gaat immers naar een tbs-kliniek. De gedachte hierachter is dat de tbs-maatregel al vele mogelijkheden biedt die een geleidelijke terugkeer in de samenleving bevorderen en bijzondere voorwaarden in het kader van de v.i. in de regel dus geen meerwaarde hebben op het gebied van recidivevermindering. Ook de slachtofferbelangen worden geacht in het kader van tbs te worden gewaarborgd. De OM Aanwijzing houdt voor het geval de verpleging voorwaardelijk wordt beëindigd in:

“5.3. Bijzondere voorwaarden bij veroordeelden met een combinatievonnis
De v.i.-regeling is ook van toepassing bij een v.i.-waardige vrijheidsstraf in combinatie met een tbs-maatregel. Bij een tbs met verpleging van overheidswege (vrijheidsbeneming) wordt de v.i.-proeftijd van rechtswege opgeschort. De v.i.-proeftijd herleeft op het moment dat de rechter de verpleging van overheidswege voorwaardelijk beëindigt (vrijheidsbeperking). Omdat de rechter in veel gevallen voorwaarden zal verbinden aan de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging, worden in het kader van v.i. in beginsel geen bijzondere voorwaarde(n) gesteld. Wel is altijd de bij wet gestelde algemene voorwaarde van toepassing.”

Ook als iemand is veroordeeld tot een gevangenisstraf en een tbs met voorwaarden, wordt in beginsel altijd v.i. verleend. De proeftijd van de v.i. start bij vrijlating uit de penitentiaire inrichting, en loopt derhalve gelijk met de tbs met voorwaarden. Bij tbs met voorwaarden wordt om dezelfde voornoemde redenen in het kader van de

⁷⁹⁶ Zaak 53. Ook zaak 57 is er één met bijzondere voorwaarden in een Wets-zaak en dat kan ook omdat er in Nederland nog een behoorlijke strafduur is.

⁷⁹⁷ Zaak 189.

⁷⁹⁸ Zie de OM Aanwijzingen v.i. (in 2021A001 onder 5.3), het beleidsdocument (onder 8.4) en het interne document V.i.zier (verschillende versies). Voor een voorwaardelijke ISD is er geen vastgelegd beleid, omdat dit zelden voorkomt in combinatie met v.i. Een AG is van oordeel dat theoretisch hetzelfde zou gelden als voor tbs met voorwaarden, interview P.

v.i. in beginsel ook afgezien van het stellen van bijzondere voorwaarden. Wel wordt nog bezien of het ter bescherming van slachtoffers nodig is nadere voorwaarden te stellen die nog niet zijn opgelegd door de rechter.⁷⁹⁹

5.19 Wat verder ter tafel kwam

5.19.1 Eerder in de keten zicht krijgen en acteren op complexe gevallen met vermoedelijke stoornissen en afstemming met de detentiefasering

Een onderwerp dat aparte aandacht verdient is de groep veroordeelden met complexe problematiek die veelal iedere vorm van medewerking of behandeling weigeren en/of het delict ontkennen.⁸⁰⁰ Deze groep wordt door de medewerkers van de CVv.i. als het lastigst ervaren.⁸⁰¹ Het betreft veelal gevallen waarin geen tbs is opgelegd maar de psychische problematiek wel een grote rol lijkt te spelen, terwijl de veroordeelde niet wil meewerken aan persoonlijkheidsonderzoeken. In de detentiefase heeft vaak geen behandeling plaatsgevonden. Een AG beschrijft dat in detentie alleen de ernstige gevallen voor stabilisatie naar PPC's gaan en dat er verder weinig aan therapie plaatsvindt.⁸⁰² Ook uit een recent rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid komt naar voren dat uit gesprekken met ex-gedetineerden en PI-werkers blijkt dat het geregeld voorkomt dat gedetineerden pas na detentie kunnen starten met een behandeltraject. Opgemerkt wordt daarbij dat met de wet S&B verblijfszorg in het kader van een PP is afgeschaft en dat daarin alleen nog ambulante zorg en begeleiding mogelijk is. Gedetineerden die klinische zorg of begeleid wonen behoeven, kunnen tijdens detentie nog wel op indicatie daarnaar verwezen worden, maar in de praktijk komt slechts een klein deel hiervoor in aanmerking: "Het is omslachtig om een dergelijke plaatsing te bewerkstelligen als gevolg van strikte onderbouwings-eisen. Veel medewerkers zien deze onderbouwings-eisen als een obstakel om een dergelijke plaatsing aan te vragen. Dat betekent dat passende hulp in die gevallen pas na detentie in gang wordt gezet."⁸⁰³

⁷⁹⁹ Zie ook interviews J, K en P. Een voorbeeld biedt zaak 158, waarin eerst v.i. met algemene voorwaarde was verleend maar nadien toch nog slachtofferwensen binnenkwamen die niet al bij de tbs met voorwaarden waren voorzien. Als gevolgd daarvan is toch een wijzigingsbesluit opgemaakt met het verzochte locatie- en contactverbod. Vgl. ook zaak 126 (reclassering en de DJI adviseerden wel bijzondere voorwaarden; de secretaris heeft toen uitgelegd aan de reclassering dat het bij tbs met voorwaarden beleid is dat niet te doen).

⁸⁰⁰ Vgl. J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 138-140.

⁸⁰¹ Interviews K, G en P.

⁸⁰² Interview K.

⁸⁰³ Zie het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Samen werken aan een nieuwe start*, van mei 2023, p. 32-33.

Een zaak uit het dossieronderzoek geeft een voorbeeld van een artikelplaatsing (art. 43 lid 4 Pbw) in een kliniek voorafgaande aan de v.i.-datum.⁸⁰⁴ Ook in twee andere zaken was sprake van artikelplaatsingen tijdens detentie.⁸⁰⁵ Een AG spreekt over het ‘repareren’ van het werk van de rechter; het vullen van een gat dat ook in detentie niet wordt gevuld.⁸⁰⁶ Vaak gaat het om veroordeelden die in detentie buiten beeld blijven, omdat zij daar goed gedrag laten zien. Volgens dezelfde AG blijft de CVv.i. bij dergelijke veroordeelden met stoornissen proberen te repareren met instrumenten die het eigenlijk niet heeft en terwijl niet alles op te lossen valt. Deze AG vermoedt dat veroordeelden onder de nieuwe regeling eerder zullen zeggen dat zij de v.i. periode van twee jaren liever gedetineerd blijven, dan dat zij worden gemotiveerd mee te werken aan enige behandeling.⁸⁰⁷ De consequentie is dat iemand dan onbehandeld terug de maatschappij in gaat.⁸⁰⁸ De inschatting is dat het bij maximaal 1 % van de v.i.-gevallen gaat om veroordeelden met een stoornis die niet mee willen werken. De groep veroordeelden waarop weliswaar de diagnose stoornis niet past, maar die daar wel kenmerken van hebben en bij wie de verwachting is dat er in v.i. nog wat kan worden gedaan, wordt groter ingeschat.⁸⁰⁹ Dan wordt vaak de bijzondere voorwaarde gesteld dat een betrokkene moet meewerken aan diagnostisch onderzoek en volgt daarna eventueel een passende behandeling.⁸¹⁰ Volgens een AG valt het mee hoeveel tijd en energie de CVv.i. in dergelijke gevallen moet steken en zit er weinig risico in een klinische opname.⁸¹¹ Een andere AG merkt op dat het niet aan de CVv.i. is om alles te repareren wat door een rechter bij de strafoplegging anders wordt beslist, maar dat het wel vaak om gevaarlijke mensen gaat.

Een voorbeeld van haperende communicatie tussen de CVv.i. en ketenpartners in de detentiefase is een zaak waarin de veroordeelde zich na een plaatsing in een ZBBI vijf jaar lang had onttrokken aan detentie. De veroordeelde was na verloop van tijd opgespoord en alsnog gedetineerd. De reclassering adviseerde vervolgens positief over v.i. In de voorbereiding is te lezen dat DJI al op het moment dat de betrokkene zich onttrok, contact had moeten opnemen met de CVv.i., zodat er toen (nog onverwijld) een vordering tot uitstel of afstel van de v.i. had kunnen worden ingediend. De CVv.i. achtte het te laat om die vordering alsnog in te dienen en passender om v.i. met bijzondere voorwaarden te verlenen, waarop een v.i. met

⁸⁰⁴ Zaak 63.

⁸⁰⁵ In zaak 178 was sprake van een artikelplaatsing tijdens detentie uit andere hoofde voorafgaand aan de v.i. In zaak 13 was ook sprake van een artikelplaatsing voorafgaand aan de v.i.; in het v.i.-besluit werd een aansluitende klinische opname als voorwaarde gesteld, maar nog voordat de v.i. in kon gaan werd de betrokkene teruggeplaatst. Er is toen drie maanden uitstel toegewezen, waarop nieuwe rapportages zijn opgemaakt en de betrokkene uiteindelijk een v.i. met ambulante behandeling en begeleid wonen kreeg.

⁸⁰⁶ Interview G.

⁸⁰⁷ Interview G.

⁸⁰⁸ Interview K.

⁸⁰⁹ Interview G.

⁸¹⁰ Een voorbeeld van een succesvolle v.i. (nadat de rechter had beslist tot diagnostisch onderzoek) is zaak 43.

⁸¹¹ Interview P.

meldplicht en de drie ‘andere gedragsvoorwaarden’ ten aanzien van een open houding volgde.⁸¹²

Al eerder kwam naar voren dat met name onder de nieuwe regeling van S&B⁸¹³ wordt getracht een meer doorlopend traject van detentie en v.i. te maken, zodat in sommige zaken al eerder in detentie kan worden aangestuurd op een bepaalde ontwikkeling.⁸¹⁴ Over de obstakels en knelpunten daarbij is recent een rapport van de Inspectie van Justitie en Veiligheid verschenen. Een van de bevindingen is dat samenwerking tussen ketenpartners nog achterblijft.⁸¹⁵

Specifiek voor v.i. plaatst een AG bij het voornemen van een beter lopend detentietraject de kanttekening dat het LOE alleen in hoger beroepszaken adviseert over een detentietraject.⁸¹⁶ De wens en het voornemen is, ook van de DJI⁸¹⁷, om het re-integratietraject een doorlopend traject te maken, waarbij de DJI tijdens detentie de re-integratie al vormgeeft, bijvoorbeeld door al diagnostisch onderzoek te laten uitvoeren en daarop eventueel een behandeling te laten volgen.⁸¹⁸ Onder de nieuwe regeling moet er binnen vier weken een detentie- en re-integratieplan worden opgemaakt.⁸¹⁹ De hoop is dat dan al meer op een bepaalde behandeling kan worden ingezet.⁸²⁰ Wel verdient volgens de AG opmerking dat ook de DJI door de nieuwe regeling zeer belast is. Daarbij wordt gewezen op de nieuwe taak om de ‘bijzondere geschiktheid’ (voor terugkeer in de samenleving) te beoordelen.⁸²¹

⁸¹² Zaak 177.

⁸¹³ Zie ook de Aanwijzing v.i. (2021A001) onder 5.1: “Er wordt gestreefd naar een logische samenhang tussen de v.i. en de eerder toegekende (externe) vrijheden. Er wordt immers niet pas tijdens de v.i. begonnen met het werken aan zowel gedragsverandering als re-integratie. Daaraan wordt voor een belangrijk deel reeds vorm gegeven in de detentiefase. Veroordeelden kunnen al vanuit detentie en in het kader van toegekend re-integratieverlof gericht en stapsgewijs werken aan hun terugkeer. Met de v.i. kan daarop worden voortgebouwd. Succesvol ingezette trajecten worden waar mogelijk voortgezet.”

⁸¹⁴ Een andere AG is gevraagd naar de stand van zaken van een in het onderzoeksrapport van de EUR naar de praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling genoemd ‘hangmappensysteem’ om in een vroeg stadium voor alle organisaties alle beschikbare informatie gebundeld te hebben. Deze AG zei niet bekend te zijn met een dergelijk systeem, zie J. uit Beijerse e.a., a.w., p. 139.

⁸¹⁵ Het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Samen werken aan een nieuwe start*, van mei 2023.

⁸¹⁶ Een andere AG benoemt dat het merendeel van de zaken wel hoger beroepszaken betreft. Gevraagd of de eerste aanleg-zaken ook bij het LOE zouden moeten worden ondergebracht, antwoordt de AG dat de *know how* van zulke zaken toch wel bij het lokale parket zit en het LOE al over het advies van het lokale OM beschikt, zie interview P.

⁸¹⁷ Interview N.

⁸¹⁸ Interview L. Zie ook interview I.

⁸¹⁹ Zie voor een nadere beschrijving van het Detentie en Re-integratieplan (D&R) en de beoogde samenwerking tussen de ketenpartners daarin het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Samen werken aan een nieuwe start*, van mei 2023, p. 20 e.v.

⁸²⁰ Interview P.

⁸²¹ Interview L. Zie ook het uitgebrachte rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid, *Samen werken aan een nieuwe start*, van mei 2023, waaruit volgt dat casemanagers (te) veel op hun bord hebben (p. 5-8 en 25-27).

5.19.2 Actuele problematiek ten aanzien van dreiging vanuit de omgeving van de veroordeelde

Actuele problematiek die hier slechts wordt gesignaleerd is ervaren dreiging vanuit de omgeving van de veroordeelde, die dusdanig kan zijn dat de reclassering niet rapporteert maar enkel adviseert geen toezicht op naleving van voorwaarden op te leggen omdat dit niet uitvoerbaar wordt geacht. Dergelijke veroordeelden worden door de reclassering “cliënten met een verhoogd veiligheidsniveau” genoemd.⁸²² Een secretaris vertelt dat de CVv.i. zelf (nog) geen problemen ervaart met dreiging vanuit (de omgeving van) de veroordeelde, maar dat het wel is voorgekomen dat de reclassering vanwege deze dreiging geen toezicht wil uitvoeren. Hierin zitten volgens de secretaris bij de reclassering regionale verschillen. Er wordt dan telkens gezocht naar een oplossing; de secretaris kan zich een geval herinneren waarin het toezicht toch is opgestart met een meldplicht in een politiebureau of PI.⁸²³ Ook andere medewerkers van de CVv.i. geven voorbeelden van gevallen waarin de reclassering in eerste instantie geen toezicht wil houden. Een AG schetst een geval waarin de reclassering geen toezicht wilde houden, maar na een daartoe strekkend advies van de AVI toch een telefonische meldplicht als voorwaarde stelde.⁸²⁴ De veroordeelde hield zich vervolgens aan de meldplicht, maar het kwam niet tot een begeleidingstraject. Daarbij volgden ook problemen met de dreiging: de veroordeelde bleek op een liquidatielijst te staan en er werden op enig moment gewapende mannen rond zijn woning aangehouden. De CVv.i. heeft de veroordeelde uiteindelijk naar familie in het buitenland laten gaan. Deze AG kan zich nog geen geval herinneren waarin de CVv.i. en de reclassering niet tot een oplossing zijn gekomen, maar merkt wel op dat dit gevaarlijke zaken betreffen, niet alleen voor de reclassering maar voor de hele maatschappij.⁸²⁵ Een andere AG vertelt dat de reclassering eens rapporteerde dat de veroordeelde bepaalde bijzondere voorwaarden en toezicht nodig had, maar dat de reclassering een en ander niet kon uitvoeren en daarom tot alleen de algemene voorwaarde adviseerde. De vraag is volgens deze AG of zo iemand dan wel met v.i. kan.⁸²⁶ Ook is gehoord dat de reclassering soms zegt alleen een advies uit te willen brengen over de vraag of een veroordeelde met algemene voorwaarde met v.i. kan of niet, omdat ze een toezicht met bijzondere voorwaarden per definitie niet willen uitvoeren. Dit wordt vanuit de CVv.i. niet geaccepteerd van de reclassering. Wel klinkt ook vanuit de CVv.i. dat er meer en beter informatie moet worden gedeeld over dreigingen en

⁸²² Een voorbeeld biedt zaak 56.

⁸²³ Interview I.

⁸²⁴ Een dergelijk geval is ook gezien in het dossieronderzoek (zaak 109). In zaak 25 werden wegens ingeschatte gevaren GRIP en B&B ingelicht en werkte de reclassering blijkens de voorbereiding anoniem.

⁸²⁵ Interview K.

⁸²⁶ Interview P.

dergelijke met ketenpartners.⁸²⁷ Dit wordt ook voor de v.i.-beslissing van belang geacht. Gesprekken hierover worden nog gevoerd.⁸²⁸

Uit het interview met de reclassering volgt dat de reclassering een “cliënten met een verhoogd veiligheidsniveau”-model hanteert voor de inschatting van de risico’s bij cliënten met een hoog veiligheidsrisico. Bij risico’s valt te denken aan iemand die op een dodenlijst staat of juist zelf liquidaties heeft gepleegd.⁸²⁹ In dat geval kan bijvoorbeeld op grond van de risico-inschatting worden geadviseerd alleen in duo’s van reclasseringswerkers te opereren, dat meer persoonlijke informatie wordt afgeschermd of dat er alleen op veilige locaties zoals de PI of een politiebureau wordt afgesproken met de cliënt. Als problematisch wordt ervaren dat soms cruciale dreigingsinformatie niet wordt gedeeld met de reclassering. De reclassering heeft dit jaar een brief gestuurd naar de minister en ketenpartners waarin staat dat de reclassering op de grens stuit dat medewerkers niet meer op naam kunnen werken en dat dit haaks staat op het werk van de reclassering, dat gebaat is bij persoonlijk contact. Het betreft een klein deel van het totaal aantal cliënten van de reclassering: ongeveer enkele tientallen op een totaal van 75.000. Er zijn plannen voor een landelijk team dat geheel anoniem werkt en bijvoorbeeld een advies kan uitbrengen om geen (noodzakelijk geacht) toezicht op te leggen omdat het niet veilig uitvoerbaar is. De vraag komt volgens een respondent van de reclassering op of alleen de reclassering toezicht moet houden. Er komt een proefballon van een toezichtteam met daarin medewerkers van de politie, de DJI en reclassering. Er is tot nu toe in ongeveer vijf tot tien zaken geweigerd toezicht uit te voeren. De pijn zit volgens de respondent in de informatie-uitwisseling en de afhankelijkheid van de politie en het OM daarin. Er is behoefte aan veiligheidsinformatie, maar de uitwisseling daarvan is ingewikkeld en bevindt zich op het domein van Bewaken & Beveiligen (B&B). De reclassering zegt niet alle informatie tot in detail te hoeven, maar vindt dat het OM een grotere rol kan spelen – het heeft immers ook de regie over B&B – bijvoorbeeld door zo nodig op een soort ‘rode knop’ te drukken en te adviseren geen toezicht uit te voeren en zo de reclassering in bescherming te nemen als dat nodig is.⁸³⁰

⁸²⁷ Aan een AG is gevraagd naar de stand van zaken van een in het onderzoeksrapport van de EUR naar de praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling genoemd ‘centraal portaal’ dat bij JustID zou worden belegd en waar iedere organisatie risico-informatie zou kunnen registreren en terugvinden. Deze AG zei niet bekend te zijn met een dergelijk systeem. Zie J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 106 en interview P.

⁸²⁸ Interview L.

⁸²⁹ In zaak 91 blijkt in de proeftijd dat volgens de ‘Integrale Persoonsgerichte Aanpak’ betrokkene op een dodenlijst staat. De politie kan niets betekenen omdat betrokken onvoldoende info verstrekt. Het gaat om een geruchtmakend geval waarin tevoren de vriendin van betrokkene in plaats van betrokkene is doodgeschoten.

⁸³⁰ Interview M. Ook in 2018 is door de reclassering naar voren gebracht dat de uitwisseling van informatie over veiligheidsrisico’s een knelpunt is, zie J. uit Beijerse e.a., *a.w.*, p. 104-105.

6 Vijf bijzondere zaken

6.1 Inleiding

De beslissing om bijzondere voorwaarden te stellen en de beslissing welke van die voorwaarden dan nodig zijn, kan meer of minder complex zijn. Zoals elders naar voren komt hebben de zaken waarin uitsluitend algemene voorwaarden gelden doorgaans een eenvoudig stramien. Veelal geldt in die gevallen: het recidiverisico is laag; wonen, werken en netwerk leveren geen problemen op; middelengebruik is op zijn minst niet problematisch; er zijn geen slachtoffers of althans er zijn geen wensen van die kant (bekend); het indexdelict heeft geen media-aandacht (meer); de detentie is nogal rimpelloos verlopen en er is sprake geweest van detentiefasering. Problemen met deze factoren zullen spoedig leiden tot het stellen van bijzondere voorwaarden. In verreweg de meeste gevallen worden dergelijke voorwaarden ook daadwerkelijk gesteld. Daartoe behoort een selecte groep van gevallen waarin het proces van de totstandkoming en zo nodig tussentijdse wijziging van bijzondere voorwaarden bepaald niet eenvoudig is. Op die bijzonder complexe zaken wordt hier ingegaan. Aan de CVv.i. is verzocht vijf complexe zaken te selecteren, zaken die naar huidig recht naar alle waarschijnlijkheid zouden zijn voorgelegd aan het Adviescollege voorwaardelijke invrijheidstelling (AVI). Beoogd wordt hiermee een wat breder beeld te geven van de complexiteit van de beslissing tot het stellen van bijzondere voorwaarden. De v.i.-dossiers van deze bijzondere zaken hebben gemeenschappelijk dat ze niet alleen omvangrijk en zeer bewerkelijk zijn, maar ook dat er (verschillende keren) sprake is van uitstel van v.i. en herroeping, althans vorderingen daartoe. De zaken illustreren deels pijnlijk dat ondanks de grote inspanningen van de kant van de CVv.i. en andere betrokkenen de mogelijkheden om met v.i. herhaling te voorkomen aan beperkingen onderhevig zijn. En na invrijheidstelling zonder poging tot de inzet van een zinvol ingevulde v.i. en na achterwege laten van herroeping of na herroeping zal het recidivegevaar naar verwachting niet verminderd zijn.

6.2 Casus A: twintig jaar gevangenisstraf voor moord

Betrokkene is in 2006 als jongvolwassene door de rechtbank veroordeeld voor moord tot een gevangenisstraf voor de duur van twintig jaar. De rechtbank spreekt van een gruweldaad met verschrikkelijk lijden van het slachtoffer. Betrokkene ontkent het feit, maar is evenals het OM niet in hoger beroep gegaan. De bewijsconstructie omvat sporenonderzoek, tegenstrijdige en ongeloofwaardige verklaringen van de betrokkene en een verklaring van een politie-informant waaruit naar voren komt dat verdachte beschikt over specifieke daderkennis. Betrokkene gaf geen inzicht in zijn daad en ook geen blijk van compassie met het slachtoffer of de nabestaanden. Bij de veroordeling heeft de rechtbank gelet op onder meer multidisciplinaire rapportage (PBC). Volgens het PBC is er sprake van een stoornis en voldoet betrokkene aan de 'criteria van het huidige psychopathieconcept', maar de rapportage bevat geen oordeel over de toerekening kort gezegd omdat betrokkene geen openheid van zaken heeft gegeven. Anders dan geëist is er door de rechtbank vervolgens geen tbs met verpleging opgelegd, omdat de rechtbank niet kan vaststellen dat verdachte in enigerlei mate onder invloed heeft gestaan van een stoornis.

Medio 2019 bericht de CVv.i. betrokkene per brief dat zijn v.i.-datum nadert en dat er onderzoek naar zijn persoon moet worden gedaan in verband met het stellen van bijzondere voorwaarden. Tot een dergelijk onderzoek is geadviseerd door de reclassering. De brief houdt tevens in dat indien hij niet meewerkt aan NIFP rapportage er een vordering tot uitstel of afstel van v.i. zal worden gedaan. Het voorbereidingsformulier van de CVv.i. kwalificeert de zaak als (nog steeds) uiterst gevoelig en maakt melding van een grote behoefte aan informatie bij de moeder van het slachtoffer en een ex-partner van betrokkene. Betrokkene ontkent inmiddels niet meer alle betrokkenheid bij het feit. Volledige openheid over zijn betrokkenheid is er niet; hij ontkent de fatale handeling. Er is onduidelijkheid over zijn werkelijke beleving van het feit.

Omdat betrokkene niet wenst mee te werken aan het door de CVv.i. nodig geachte onderzoek volgt een vordering tot uitstel van het verlenen van v.i. Die vordering wordt door de rechtbank afgewezen. De reden daarvoor is de advisering van de reclassering en de omstandigheid dat na een tussentijdse procedure bij de RSJ er niet opnieuw is verzocht om rapportage. Verder heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat plaatsing in een FPA daadwerkelijk mogelijk is.

Het v.i.-besluit van 21 februari 2020 bevat elf bijzondere voorwaarden waaronder meewerken aan een persoonlijkheidsonderzoek en een klinische opname in een FPA. In verband met (een) andere nog openstaande titel(s) voor detentie vindt de feitelijke invrijheidstelling uit detentie en opname in de FPA begin juni 2020 plaats. Medio oktober 2020 bericht de reclassering aan de CVv.i. dat de samenwerking stroef verloopt en betrokkene nog steeds niet meewerkt aan een persoonlijkheidsonderzoek. Er volgt binnen enkele weken een waarschuwingsgesprek bij de CVv.i. Betrokkene zegt (met mitsen en maren) zijn medewerking toe en er volgt onderzoek en rapportage. Betrokkene is het met de inhoud van de rapportage niet eens en wil niet dat de rapportage wordt gedeeld met de reclassering. Er wordt voor hem een plek om begeleid te wonen gevonden, maar aan de uitvoering ervan wenst hij niet mee te werken. Medio 2021 volgt dan een vordering tot herroeping van de v.i. en de rechtbank wijst die vordering toe voor de duur van 365 dagen. Na detentie en verstrijken van die periode blijkt (na een door de rechtbank niet behandelde vordering tot afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling) betrokkene tot medewerking bereid en volgt begin november een intake in een FPK. Daarna stagneert de uitvoering opnieuw en volgt er een vordering tot het achterwege laten van v.i. die door de rechtbank voor behandeling in februari 2023 wordt gepland. Of de rechtbank de vordering tot het ondergaan van de resterende detentie van enkele jaren heeft toegewezen vermeldt het (de onderzoekers ter hand gestelde) OM dossier (nog) niet.⁸³¹

⁸³¹ Inmiddels is bekend geworden dat de rechtbank heeft besloten tot herroeping en dient de veroordeelde daarmee zijn volledige straf uit te zitten.

6.3 Casus B: 10 jaar wegens geweld voor een ex-tbs'er

Het betreft hier de v.i. in verband met onder meer⁸³² een veroordeling tot tien jaar gevangenisstraf in hoger beroep begin 2014 ter zake van wederrechtelijke vrijheidsberoving, mishandeling, gekwalificeerde diefstal en bedreiging. Het arrest is summier. De strafbare feiten zijn nachtelijke aanvallen op hem bekende vrouwen in eigen huis of tuin. Bij de strafoplegging heeft het hof onder meer de justitiële documentatie in aanmerking genomen. Daaruit komt naar voren dat betrokkene in 1994 is veroordeeld voor gekwalificeerde doodslag tot drie jaar gevangenisstraf en een terbeschikkingstelling met verpleging die is verlengd en daardoor uiteindelijk zes jaar duurde. Bij de strafoplegging heeft het hof mede gelet op het feit dat betrokkene niet wenste mee te werken aan een persoonlijkheidsonderzoek. De detentie kent nogal wat incidenten met softdrugs, maar verloopt volgens de DJI verder goed.

Aan betrokkene is op 1 februari 2018 v.i. verleend onder meer onder de voorwaarde van een locatieverbod en -gebod (inclusief elektronische monitoring) en een voorwaarde strekkende tot ambulante behandeling. Bij zijn daadwerkelijke invrijheidstelling bijna tweeëneenhalve maand later, werden de voorwaarden aangevuld met een verbod op het gebruik van alcohol en drugs en de mogelijkheid van controle daarop. Nog geen maand later ging het mis. Onder invloed van drugs en drank knipte betrokkene zijn enkelband door. Het leidde tot zijn aanhouding, schorsing van de v.i. door de rechter-commissaris en vervolgens tot de beslissing van de rechtbank een gedeelte van 365 dagen van het in totaal 1267 dagen bedragende v.i.-deel te herroepen. Zo was betrokkene heel snel terug bij af. Tijdens zijn verdere detentie heeft er vervolgens een dubbelrapportage plaatsgevonden die begin januari 2019 beschikbaar was. De diagnose was een persoonlijkheidsstoornis met antisociale en narcistische trekken, een lichte stoornis in het gebruik van alcohol en een matige in het gebruik van cannabis. Het algemene recidiverisico werd ingeschat als hoog. De rapporteurs kwamen tot het oordeel dat een klinisch traject nodig was. In verband met de noodzaak daartoe werd een vordering tot uitstel van het verlenen van v.i. ingediend en de rechtbank besliste in juni 2019 de v.i. uit te stellen voor een periode van 120 dagen of zoveel korter als nodig voor de totstandkoming van een klinische behandeling in een FPA of FPK.

Dan volgt begin september 2019 opnieuw een besluit tot het verlenen van v.i. Betrokkene wordt in een FPK opgenomen en aansluitend in maart 2020 in de gelegenheid gesteld om forensisch beschermd te wonen, eerst op een kamer van de instelling en in september 2020 met een medepatiënt in een zelfstandige woning. Wat betreft procedures is het meer dan anderhalf jaar redelijk rustig. Meldingen van drugsgebruik zijn er wel en zowel in juni 2020 als in april 2021 wordt betrokkene in verband daarmee door de CVv.i. per brief gewaarschuwd. Medio juli 2021 wordt er echter opnieuw een vordering tot herroeping door de rechtbank behandeld omdat betrokkene de voorwaarden heeft overtreden door geen openheid te geven over zijn gevoelens en in verband daarmee gebruik van medicatie (hij was depressief) zonder dat te vertellen. De rechtbank stelt vast

⁸³² Er was bovendien sprake van straffen van twee respectievelijk drie maanden gevangenisstraf.

dat de voorwaarden zijn overtreden, maar weegt andere belangen zwaarder: de vereiste openheid is hersteld, betrokkene is nog doende een gedragsinterventie middelgebruik te volgen, hij verricht zijn werkzaamheden naar tevredenheid en heeft zicht op een eigen woning. De vordering wordt afgewezen. Hoewel er veel goed gaat, wijst de rechter-commissaris vlak voor de kerstdagen van 2021 een vordering tot schorsing van de v.i. toe omdat er sprake is van middelengebruik. Begin januari 2022 wordt de vordering herroeping door de rechtbank behandeld en materieel gezien wordt die vordering dan afgewezen omdat de toewijzing wordt beperkt tot 27 dagen (de schorsingsperiode) waarbij in aanmerking is genomen dat de reclassering meer ziet in een doorstart. Eind april 2022 volgt opnieuw een schorsing en wel in verband met het doorknippen van de enkelband. Begin mei 2022 is voor de rechtbank de maat vol en wordt gedeeltelijk herroepen (180 dagen). Hij blijft vervolgens in detentie tot de rechtbank in oktober 2022 beslist over een vordering tot uitstel van de v.i. Springend punt is dat er nog geen mogelijkheid tot (opnieuw) klinische opname is en de reclassering deelt ter zitting mee dat ze steken hebben laten vallen. Klinische opname had eerder moeten en kunnen worden aangevraagd. De raadsman wijst er op dat betrokkene in het gehele traject na invrijheidstelling geen strafbare feiten heeft gepleegd. Inmiddels blijkt wel op korte termijn een intake bij een FPK plaats te kunnen vinden. De rechtbank stelt de v.i. uit met een periode van 60 dagen om die klinische opname te realiseren en de opname vindt begin november 2022 plaats. Daar eindigt het dossier waar het onderzoek betrekking op heeft.

6.4 Casus C: recidive, recidive en nog eens recidive

De v.i. wordt verleend in verband met twee veroordelingen. Begin mei 2007 is de (toen) jong volwassene door de rechtbank veroordeeld tot zes jaar gevangenisstraf voor vier tasjesroven en een diefstal. In de periode waarin hij deze straf onderging nam hij tijdens een verlof in februari 2010 een vrouw mee naar een hotelkamer. Hij knevelt haar, besteelt haar en randt haar aan. Hij wordt in 2012 in hoger beroep veroordeeld tot zeven jaar gevangenisstraf voor wederrechtelijke vrijheidsberoving, feitelijke aanranding van de eerbaarheid, diefstal met geweld en poging tot diefstal door middel van een valse sleutel. De in eerste aanleg bevolen terbeschikkingstelling met verpleging neemt het hof niet over. Overigens was de betrokkene al in december 2004 wegens een drietal straatroven veroordeeld tot veertig maanden gevangenisstraf en daaraan voorafgaand ook al tot vrijheidsstraffen van tien, zes en vier maanden.

Het gedrag van de veroordeelde in detentie wordt als wisselend omschreven. In de detentieperiode rond 2010 wordt hij getypeerd als een vrolijke, correcte man, beleefd naar het personeel en goed in contact met medege-detineerden, terwijl zijn netwerk (vrijwel) uitsluitend personen uit een crimineel milieu betreft. Hem werden tijdens de detentie veel disciplinaire straffen opgelegd, bijna de helft in verband met gebruik van soft drugs. Van een (eenmalig) verlof keerde hij niet terug en na zijn aanhouding ongeveer drie weken later bleek hij opnieuw een strafbaar feit te hebben gepleegd. Hij is opgegroeid in een gemankeerd milieu (ook uit huis geplaatst), heeft inmiddels drie jonge kinderen, is zwakbegaafd (IQ 70), heeft geen werkervaring en zou slechts op een sociale werkplaats werkzaamheden kunnen

verrichten. Hij wordt beschouwd als behept met een persoonlijkheidsstoornis Niet Anders Omschreven (NAO) met antisociale en narcistische trekken. Van onderzoek daarnaar en van behandeling daarvoor moet hij niets hebben. In de laatste maanden van zijn detentie verbleef hij viereneenhalve maand in een FPA (op grond van art. 15 en/of art. 43 Pbw), maar hij is voortijdig ontslagen omdat hij de behandelrelatie tussen het team en de patiënten schaadde.

Eind juni 2015 wordt besloten hem wel v.i. te verlenen met als centrale voorwaarde klinische opname. Een intake bij een FPK heeft als resultaat dat hij niet geschikt wordt geacht voor opname in die inrichting. Voor zijn daadwerkelijk voorwaardelijke invrijheidstelling op 14 september 2015 vindt er dan nog een intake plaats bij een andere behandelinstelling. In verband daarmee volgt er begin september 2015 een gewijzigd v.i.-besluit op basis waarvan de onderbrenging in die instelling kan worden gerealiseerd. Na ontslag (op 14 september 2015) uit de gevangenis geeft betrokkene te kennen niet mee te werken aan de opname in de instelling, omdat hij niet "twee jaar gesloten wil zitten". De reclassering geeft hem vervolgens een week bedenktijd en na afloop daarvan vraagt hij verlenging van de bedenktijd, maar dat wordt hem niet meer verleend. De v.i. wordt geschorst en er wordt wegens overtreding van de bijzondere voorwaarden een vordering herroeping ingediend voor de duur van 180 dagen. Die vordering wijst de politierechter toe op 12 november 2015 voor de duur van 150 dagen. Ruim een week eerder op 3 november 2015 is door de meervoudige kamer een vordering onder meer in verband met gekwalificeerde diefstal en een verkeersdelict toegewezen voor de duur van 180 dagen.⁸³³

Nadat betrokkene de herroepen periodes heeft ondergaan in detentie met opnieuw disciplinaire straffen en overplaatsing in verband met onhandelbaarheid, rijst uiteraard de vraag of en onder welke voorwaarden v.i. kan worden verleend. Klinische opname ter behandeling is en blijft onbespreekbaar, maar de impasse wordt doorbroken omdat betrokkene openstaat voor een (ook geadviseerde) begeleidewoonvorm. Het wonen kan plaatsvinden met een hoog beveiligingsniveau en een locatiegebod met elektronische monitoring (enkelband), terwijl tevens ambulante behandeling een bijzondere voorwaarde vormt. Onder die voorwaarden wordt betrokkene medio december 2016 in vrijheid gesteld. Al snel stapelen de overtredingen van de voorwaarden zich op: ongeveer een week later in december het niet opladen van de enkelband, enkele dagen later in december idem en idem nog weer twee dagen later waarbij ook het locatiegebod wordt overtreden, betrokkene zich niet tijdig meldt, hij eigenhandig de enkelband heeft verwijderd en € 250,00 steelt van een medebewoner. De v.i. wordt vrijwel onmiddellijk weer geschorst en op 27 december 2016 wordt een vordering herroeping ingediend. Daarop wordt eind februari 2017 beslist. De vordering wordt toegewezen tot 63 dagen en die beperking in duur heeft gelet op de motivering van de beslissing van doen met de hem gestelde nogal strenge eisen bij het bezoek van familieleden rond de kerstdagen. De bezoeken zouden gelet op die eisen nauwelijks realiseerbaar zijn.. De beperking van de herroepingsperiode heeft tot gevolg dat betrokkene

⁸³³ Niet alleen de grond voor toewijzing van de vorderingen, maar ook de grondslag van de twee vorderingen verschilt. Detentie is ondergaan en v.i. is verleend ter zake van meer veroordelingen.

onmiddellijk in vrijheid wordt gesteld. De toezichthouder, de instelling voor begeleid wonen en de CVv.i. worden daardoor overvallen. Desondanks beslist de CVv.i. dezelfde dag nog dat de eerdere voorwaarden bij de (verdere) v.i. onverkort van toepassing zijn. Betrokkene meldt zich op dezelfde dag bij de instelling voor begeleid wonen waar hij eerder korte tijd verbleef. Hem wordt echter te kennen gegeven dat er op dat moment geen plaats voor hem beschikbaar is.

Het verdere verloop is desastreus. Heel zakelijk gezegd blijkt uit een arrest van het hof Den Haag dat betrokkene al binnen een week na invrijheidstelling ernstige strafbare feiten heeft gepleegd, waaronder verkrachting, wederrechtelijke vrijheidsberoving en poging tot afpersing. Hij wordt veroordeeld tot tien jaar gevangenisstraf, terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging en de v.i. waarin hij 'liep' is volledig herroepen wegens overtreding van de algemene voorwaarden⁸³⁴.

6.5 Casus D: het stellen van bijzondere voorwaarden betreffende strafbare feiten in een andere (nog niet onherroepelijke) zaak

Het gaat in deze zaak om een man die in hoger beroep is veroordeeld ter zake van zware mishandeling de dood ten gevolge hebbend (verder, zij het eufemistisch: de mishandelingszaak). Bewezen is dat het feit is gepleegd in een periode van enkele dagen in de tweede helft van augustus 2012. Het slachtoffer is zijn eigen kind van ongeveer vier maanden oud (*shaken baby* syndroom). Het hof heeft begin oktober 2017 een gevangenisstraf van 27 maanden opgelegd. Het beroep in cassatie is bijna een jaar later niet-ontvankelijk verklaard omdat er geen cassatiemiddelen waren ingediend. In deze zaak kwam de veroordeelde in aanmerking voor het verlenen van v.i. op 25 februari 2020.⁸³⁵ Op dat moment was er nog geen onherroepelijke veroordeling in de nu te bespreken tweede zaak.

De tweede zaak betreft een veroordeling eind mei 2018 wegens (enigszins te kort samengevat) enkele terroristische misdrijven gepleegd in de periode tussen 2012 en eind augustus 2014 (verder ook de terrorismezaak). Het hof legde in deze zaak een gevangenisstraf op van vijf jaren en drie maanden. Het in deze zaak ingediende beroep in cassatie werd door de Hoge Raad eind maart 2020 verworpen. Omdat eerder in de procedure de in 2014 bevolen voorlopige hechtenis was geschorst, kon pas na de beslissing van de Hoge Raad de tenuitvoerlegging van de opgelegde gevangenisstraf een aanvang nemen.

Betrokkene heeft zich op zijn negentiende levensjaar bekeerd tot de islam, hij is gehuwd met een eveneens tot de islam bekeerde vrouw. Persoonlijkheidsonderzoek bracht geen stoornis aan het licht; er waren hooguit bijzondere kenmerken. De

⁸³⁴ Er was overigens ook nog een vordering tot herroeping wegens overtreding van het locatiegebod en de meldplicht na de onmiddellijke invrijheidstelling eind februari 2017 ingediend. De rechtbank was van oordeel dat de bijzondere voorwaarden niet waren overtreden en de vordering is derhalve op 31 mei 2017 afgewezen.

⁸³⁵ Bij die datum moet voor ogen worden gehouden dat de straf in de hoofdzaak pas enige tijd na het onherroepelijk worden van het arrest is tenuitvoergelegd.

veroordeelde werkt goed mee met de reclassering en is bereid gestelde bijzondere voorwaarden na te leven.

Het v.i.-besluit van 17 februari 2020 tot het verlenen van v.i. op 25 februari 2020 in de mishandelingszaak bevat bijzondere voorwaarden die in hoofdzaak zien op de terrorismezaak: een contactverbod met personen uit die zaak; een verbod tot verblijf op of in de omgeving van enkele Nederlandse vliegvelden; een verbod om demonstraties te organiseren of daaraan deel te nemen; een gebod om mee te werken aan gesprekken over de islam. In de motivering van het v.i.-besluit wordt allereerst meegedeeld dat bij het stellen van de voorwaarden is afgeweken van de adviezen en verder met zoveel woorden gewezen op het nog niet onherroepelijke karakter van de terrorismezaak en wordt bovendien overwogen dat de gesprekken over de islam noodzakelijk zijn. Dergelijke voorwaarden worden bij besluit van 20 juni 2022 ook gesteld in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling in de terrorismezaak die aan de orde is op 10 juli 2022.

Tussentijds zijn bij besluit van 20 juni 2022 de voorwaarden in de mishandelingszaak overigens nog gewijzigd in die zin dat er voorwaarden zijn toegevoegd en voorwaarden zijn vervallen. De voorwaarden in deze mishandelingszaak vertonen grote gelijkenis met die in de terrorismezaak. Het gewijzigde v.i.-besluit in de mishandelingszaak houdt voor zover hier van belang onder meer een aangevuld contactverbod in: "u bent inmiddels veroordeeld in de strafzaak, de personen met wie u gedetineerd heeft gezeten zijn toegevoegd." Aan de controle van digitale gegevensdragers is toegevoegd dat "de controle van digitale gegevensdragers er niet toe strekt een beeld te krijgen van uw persoonlijke leven." Aan de voorwaarde dat dient te worden meegewerkt aan gesprekken met een deskundige op het gebied van de Islam wordt toegevoegd: "door de reclassering aan te wijzen" en "indien en zolang de reclassering dit noodzakelijk acht." Dan is er nog de volgende aanvulling: "U dient zich te onthouden van uitingen en/of publicaties in het publieke domein, waaronder op het internet en (sociale) media, en/of het verlenen van medewerking daaraan, dit houdt onder andere in dat het u wordt verboden om demonstraties te organiseren en in demonstraties te participeren; u wordt verboden om op sociale media berichten te plaatsen; u wordt verboden om contact te (laten) leggen en of hebben met de media, tenzij u goedkeuring heeft van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVv.i.)." Dan volgt ook nog: "U bespreekt tijdens de gesprekken met de reclassering hoe u denkt zich te gaan houden aan het contactverbod en de voorwaarde dat u zich dient te onthouden van uitingen en/of publicaties in het publieke domein. Bij het redelijke vermoeden dat u deze voorwaarden overtreedt, dient u uw medewerking te verlenen aan controle van uw digitale gegevensdragers tijdens een huisbezoek, wanneer en zolang de CVv.i. dit noodzakelijk acht. U verschaft toegang tot alle aanwezige computers, smartphones en andere digitale gegevensdragers die in uw bezit zijn en waarmee het internet kan worden benaderd. U verstrekt de wachtwoorden die nodig zijn voor deze controle. De controle op digitale gegevensdragers vindt maximaal vier keer per jaar plaats. De controle dient er alleen toe om na te gaan of u de genoemde bijzondere voorwaarden overtreedt en niet om een beeld te krijgen van uw persoonlijke leven. De reclassering kan voor technische ondersteuning een deskundige meenemen, ook als dit een opsporingsambtenaar is die deskundig is op digitaal gebied."

De zaak kenmerkt zich niet alleen door het stellen van veel en ingrijpende bijzondere voorwaarden, maar ook door de omstandigheid dat in een (mishandelings)zaak voorwaarden worden gesteld die zien op een (terroristisch) misdrijf waarvoor nog niet (onherroepelijk) is veroordeeld. Als er later v.i. wordt verleend in de terrorismezaak gelden in een tweetal zaken met uiteenlopende delicten soortgelijke bijzondere voorwaarden.

6.6 Casus E: Niet of nauwelijks handelbaar na oplegging van een gevangenisstraf van veertien jaar voor doodslag

Na terugwijzing door de Hoge Raad legde het hof in 2011 voor medio 2005 gepleegde misdrijven (doodslag, gekwalificeerde diefstal en lokaalvredebreuk) veertien jaar gevangenisstraf op. De straf ziet in hoofdzaak op de - in de woorden van het hof - brute en laffe doodslag op een 78 jarige man na hem op een stoel te hebben vastgebonden en zijn bankpas afhandig te hebben gemaakt. Betrokkene was een vrouw die dat feit samen met haar partner en mededader pleegde. Zij was ten tijde van het delict 43 jaar en pas toen ze volwassen was, is zij naar Nederland gekomen. Daar verrichtte ze onder meer schoonmaakwerk en belandde ook in de prostitutie. Ze leidde inmiddels een zwervend bestaan en was al verschillende malen in aanraking gekomen met justitie voor diefstal, vernieling, bedreiging en bezit van harddrugs.

Bij de voorbereiding van het v.i.-besluit is een aantal bevindingen bepalend. Zo is betrokkene tijdens de detentie vijf maanden opgenomen in een FPK, maar toen een gesprek over haar delict niet mogelijk bleek is ze teruggeplaatst in de PI. De FPK ziet contra-indicaties tegen klinische behandeling en acht plaatsing in een begeleide of beschermde woonvorm niet wenselijk gezien haar problematiek. Eind 2014 volgt een indicatiestelling door een psychiater: betrokkene is gebaat bij een ambulante zorg- en begeleidingstraject in de vorm van begeleid zelfstandig wonen (BZW) met intensieve begeleiding en ondersteuning en dagbesteding. Daarnaast wordt gezocht in (de omgeving van) gemeente "A", maar eenvoudig blijkt het niet.

Inmiddels is een vordering uitstel v.i. ingediend en de rechtbank beslist op 21 november 2014 tot uitstel voor de duur van vier maanden. Zo komt er tijd voor de voorbereiding van een noodzakelijk traject. Er was inmiddels overleg gepland op 27 november 2014 tussen de gemeente "A", de woningbouwvereniging, een nazorgcoördinator vanuit de gemeente "B" en de reclassering. Gemeente "B" kwam in beeld omdat ze wilde gaan wonen bij de moeder van een medege-deteneerde van haar (ex-)partner. De gemeente "B" blijkt dat niet toe te staan en in gemeente "A" staat ze ingeschreven voor een woning, maar ze komt voorlopig niet in aanmerking. Er zijn geen plannen voor dagbesteding en een ondersteunend sociaal netwerk ontbreekt. Ze heeft lichamelijke (psychosomatische) klachten die haar volledig in beslag nemen en ze gebruikt methadon. Een begin december 2014 telefonisch door de CVv.i. geraadpleegde gedragsdeskundige van de DJI deelt na diverse afwegingen mee dat de beste optie is dat de betrokkene zelfstandig gaat wonen met begeleiding binnen een kliniek of onder de vlag van een instelling. Volgens de reclassering is dit niet per se recidivebeperkend, maar wel het hoogst haalbare. In het zicht van de nieuwe v.i.-datum (7 maart 2015) vindt nader overleg plaats, maar zonder tastbaar

resultaat. Zonder huisvesting is het advies van de reclassering uitstel van v.i. en dat wordt begin februari 2015 dan ook gevorderd. Eind februari ziet de GGZ na een gesprek met betrokkene mogelijkheden voor begeleiding. Omdat het zelfstandig wonen prioriteit heeft, worden er verschillende mogelijkheden onderzocht, waaronder ook huisvesting in een dorp in de omgeving van "A". Bij de behandeling van de vordering tot uitstel van de v.i. deelt de reclassering mee dat in dat dorp per 15 april een woning beschikbaar is en de rechtbank stelt vervolgens de v.i. tot die datum uit. Betrokkene wordt in vrijheid gesteld op de genoemde datum, hoewel de woning nog niet beschikbaar is. Ter overbrugging wordt ze opgenomen in een FPK, maar hoewel ze geen behandeling behoeft te volgen en er nauwelijks druk op haar ligt, bezorgt ze overlast. Intussen (begin mei 2015) blijkt ook de huisvesting in het dorp niet door te gaan en wordt een niet direct beschikbare plaats bij een behandelinstelling geschikt gevonden en kan ze ter overbrugging naar een FPA. Het is de bedoeling dat ze er zelfstandig woont met beperkte begeleiding. Intussen gaat het medisch gezien (steeds) minder goed met betrokkene, overtreedt ze de volgens haar te strenge voorwaarden onder meer door herhaald cocainegebruik, veroorzaakt ze overlast voor medebewoners en wordt (opnieuw) geconcludeerd dat ze groepsongeschikt is en wil de behandelinstelling haar niet langer huisvesten. Nadat een vordering schorsing van de v.i. op 10 juli 2015 door de rechter-commissaris is afgewezen, wordt op 1 september 2015 de v.i. door de rechtbank herroepen voor een periode van 200 dagen. Tijdens de detentie wordt er opnieuw over betrokkene gerapporteerd met als uiteindelijk resultaat dat zij op 1 maart 2016 wordt geplaatst bij een RIBW onder de vlag van een instelling voor terbeschikkinggestelden. Op 19 april 2016 meldt de toezichthouder aan de CVv.i. dat ze niet te handhaven is in de RIBW. Ze wordt vervolgens aangehouden en op 22 april 2016 wordt de v.i. geschorst. Uitvoerige rapportage over betrokkene wordt noodzakelijk geacht en gedacht wordt aan het PBC op grond van art. 13 Sr. Het wordt wenselijk geacht de opname in het PBC ter rapportage aan de rechter voor te leggen. De rechtbank herroept op 26 juli 2016 de v.i. voor een periode van zes maanden en geeft het OM in overweging de veroordeelde in het kader van onderzoek te plaatsen in het PBC. Het PBC stelt als voorwaarde dat betrokkene daarmee instemt. Dat is het geval en na aanmelding van betrokkene door de CVv.i. bij het PBC volgt het bericht dat voor de opname de periode van 27 oktober tot 7 december 2016 is gereserveerd. Na nog een beslissing tot uitstel van v.i. voor de duur van 12 dagen verblijft betrokkene tot 7 februari 2017 in het kader van een schorsing van de v.i. in detentie tot op genoemde datum de vordering tot verder uitstel van de v.i. (naar ook door de CVv.i. wordt verwacht) door de rechtbank wordt afgewezen, waarbij de rechtbank wijst op het PBC rapport dat inhoudt dat er een beperkt risico op recidive is en dat er kan worden volstaan met ondersteuning door een FACT team en de reclassering op afstand. Er volgt op 15 februari 2017 een besluit tot wijziging van de bijzondere voorwaarden. De strekking daarvan is begeleiding op afstand met aan het FACT team en verslavingsinstelling overgelaten mogelijkheden tot urinecontrole, meldplicht, ambulante behandeling en begeleid wonen. Na kort verblijf bij een vriend, volgt een wijziging van de voorwaarden op 1 maart 2017: begeleid wonen in een stad in Limburg.

Dat laatste is van korte duur, omdat er een studio voor haar beschikbaar komt in een stad in het midden van het land waar ze vanaf 6 april 2017 zelfstandig woont (met allerlei vormen van 'afstandelijke' ondersteuning). Dat lijkt zich positief te ontwikkelen, maar in december 2017 is het tij gekeerd: de toezichthouder

heeft ernstige zorgen en betrokkene is sterk vermagerd. Op 1 maart 2018 dreigt huisuitzetting in verband met huurachterstand. Ook afspraken met de reclassering komt ze niet na en daarvoor volgen waarschuwingen. Een procedure om te komen tot een rechterlijke machtiging wordt overwogen, maar niet verenigbaar geacht met de v.i. Ze verblijft veel bij haar partner en er zijn signalen van huiselijk geweld. Ze staat op de wachtlijst voor een behandeling bij het FACT team. Ze heeft een bewindvoerder, maar is daarover niet tevreden. De voedselbank is gestopt, omdat ze haar afspraken niet nakomt. Begin 2019 wordt ze begeleid door een FACT team. Zij verstrekken haar methadon waardoor er veel meer zicht op haar is. Ze moet tweewekelijks een urinecontrole ondergaan en daaruit is driemaal gebruik van cocaïne gebleken. Daarnaast is het de bedoeling dat ze gesprekken voert met een psycholoog, een arts en psychiater. Deze afspraken verlopen moeizaam. De mishandeling door de partner houdt ook in 2020 aan, maar ze wil geen aangifte doen en ook geen afstand van hem nemen. Er is weinig in haar situatie veranderd. In mei 2020 adviseert de reclassering het toezicht niet te verlengen. Er is niet gebleken van gevaar voor recidive en er zijn in de proeftijd geen strafbare feiten gepleegd. Dit advies wordt gevolgd.

7 Beantwoording van de onderzoeksvragen

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de beantwoording van de in hoofdstuk 1 weergegeven vragen. De feitelijke bevindingen die zijn gepresenteerd in de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden allereerst getoetst aan het normatieve kader dat is gepresenteerd in hoofdstuk 3. Dat levert zowel een samenvatting van de belangrijkste onderzoeksresultaten op als een antwoord op de (derde) vraag of de gestelde bijzondere voorwaarden (a) voldoende duidelijk zijn; (b) toelaatbaar zijn op grond van de wettelijke bepalingen en de rechtspraak; (c) proportioneel en in het belang van de veilige terugkeer (functioneel) zijn. Het antwoord op de vraag wordt hier beperkt tot de gevallen waarin de bijzondere voorwaarde niet voldoet aan de onder (a) t/m (c) genoemde eisen of daarover kan worden gearzeld. Voor zover de feitelijke bevindingen hier niet ter sprake komen is de conclusie dat die voorwaarden aan de genoemde eisen voldoen.

Een hier nog maar eens genoemde, bewuste en in het licht van art. 122, eerste lid, RO noodzakelijke beperking is dat is dat dit onderzoek antwoord dient te geven op de vraag of het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Dit betekent dat de gestelde bijzondere voorwaarden in hoofdzaak zijn getoetst aan de wettelijke voorschriften en de uitleg van die voorschriften in de rechtspraak. Wel is onder ogen gezien of de voorwaarde in het belang van de veilige terugkeer kan zijn, maar niet of dat resultaat ook daadwerkelijk is gerealiseerd.

Het antwoord of de bijzondere voorwaarden aan de gestelde eisen voldoen levert vervolgens zicht op de (eerste) vraag of het kader van hoofdstuk 3 tevens het in de praktijk gehanteerde kader is. De conclusies worden afgesloten door de tweede vraag te beantwoorden: is de door de externe partners (met name de reclassering en de DJI; zie voor de rol van OML onder 7.7 'slachtoffers') verschaft informatie toereikend voor een zorgvuldige beslissing over het stellen van voorwaarden? Op welke wijze wordt daarbij invulling gegeven aan de belangen van het slachtoffer? Bij de beantwoording van deze vraag is geput uit de in hoofdstuk 4 (Het werkproces) gepresenteerde bevindingen.

Voor de beantwoording van de vragen (met name de tweede) geldt nog dat de beantwoording betrekking heeft op een dynamisch proces. Niet uitgesloten is dat in de praktijk gebruikte voorwaarden op enig moment in de wetgeving of in de rechtspraak van de Hoge Raad gekwalificeerd worden als te onbepaald of (anderszins) niet legitiem. Dergelijke voorwaarden voldoen daarmee achteraf bezien niet aan de gestelde eisen. Daarin zit een cruciale relativering omdat dit kan betekenen dat de CVv.i. ten tijde van het nemen van de beslissing heeft gehandeld volgens de toenmalige stand van het recht. Het komt in dergelijke gevallen er op aan of de CVv.i. de wijziging adequaat weet te verwerken in het normatieve kader door wijziging van de formats en beleidsdocumenten en anderszins.

7.2 Gestelde voorwaarden die niet voldoen aan de eisen (onderzoeksvraag 3)

Zijn er voorwaarden die tekortschieten wat betreft de in hoofdstuk 3 gestelde eisen van bepaaldheid, legitimiteit en noodzaak?

7.2.1 Bepaaldheid

Bepaaldheid van de persoon bij een contactverbod

Bij de bespreking van het contactverbod kwam een enkele keer naar voren dat er onduidelijkheid was over de personen met wie geen contact mocht worden opgenomen. Een formulering als ‘andere slachtoffers in de zaak of nabestaanden’ wijst niet één of meer ‘bepaalde’ personen aan en past dus niet binnen de wettelijke bewoordingen.⁸³⁶ Verder bleek dat de kenbaarheid van de inhoud van het verbod tekortschiet als de veroordeelde de persoon met wie geen contact mag worden gehouden niet kent. Ook daarvan is een voorbeeld genoemd.⁸³⁷ Een contactverbod met minderjarigen is als zodanig eveneens onvoldoende bepaald en wordt inmiddels terecht niet meer opgelegd op grond van art. 6:2:11, derde lid, onder a Sv. In plaats daarvan wordt de algemene gedragsvoorwaarde gebruikt. Zie daarover verder 7.3.1 hierna.

Bepaaldheid van de duur van het locatiegebod

Voor het locatiegebod houdt de wet in dat het een bepaalde periode moet betreffen. Alleen al om die reden kan het bepalen van de periode, zoals overwegend in oudere dossiers wel gebeurde, niet zonder meer aan de reclassering worden overgelaten. Weliswaar is dit onderkend door de CVv.i. en is de maximumduur van het gebod in het format van de voorwaarde opgenomen, maar desondanks is er in de dossiers – ook na een toonaangevend arrest van de Hoge Raad – nog wel een enkel geval aangetroffen waarin de vaststelling van de duur geheel aan de reclassering is gelaten.⁸³⁸

Nadere bepaling omvang van het verbod of gebod door de verplichting Nederland niet te verlaten

Het aan een contactverbod, locatieverbod of locatiegebod met elektronisch toezicht verbinden van een verbod om Nederland te verlaten berust op de volledig praktische reden dat deze vorm van toezicht door de reclassering niet kan worden uitgevoerd in het buitenland. Voor het verbod om Nederland te verlaten kende de wet voor de inwerkingtreding van de vier nieuwe voorwaarden bij de wet S&B geen grondslag. Of deze rechtmatigheidskwestie daarmee voor de toekomst volledig is opgelost, valt gelet op het verdragsrecht nog nader te bezien.

⁸³⁶ Zie onder 5.2.

⁸³⁷ Idem.

⁸³⁸ Zie onder 5.4.

Onbepaald controlemiddel

Nu de wet controle op middelengebruik beperkt tot onderzoek van bloed en urine, zijn in ieder geval soortgelijke of meer ingrijpende onderzoeken niet toegelaten. Er bleek eerder dat in veel voorwaarden is opgenomen 'of ander onderzoek'.⁸³⁹ Die formulering is te onbepaald, omdat daarmee soortgelijke of meer ingrijpende onderzoeken niet zijn uitgesloten.

Niet bepalen van de termijn gedurende de proeftijd

Het niet (nooit) stellen van een "bepaalde termijn" die korter duurt dan de proeftijd bij de opneming in een zorginstelling verdraagt zich slecht met de redactie van art. 6:2:11, derde lid onder f, Sv. Dit geldt gelet op de bewoordingen van art. art. 6:2:11, derde lid onder g en h, Sv eveneens voor ambulante behandeling en verblijf in een inrichting voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang. Door bij de voorwaarde de beëindiging van de opneming in handen van de reclassering te leggen ("voor zover de reclassering dit noodzakelijk acht") is de termijnbepaling binnen de proeftijd de facto aan de reclassering overgelaten.⁸⁴⁰ Dat verhoudt zich niet met het bepaaldheidsgebod, omdat de voorwaarde zelf de duur dient te begrenzen.

Grondslag van de kortdurende klinische opname

De CVv.i. rubriceert de voorwaarde van een kortdurende klinische behandeling in de besluiten onder de bijzondere voorwaarde van ambulante behandeling.⁸⁴¹ Daarmee kan niet zijn bedoeld dat de in art. 6:2:11, derde lid onder g, Sv voorziene voorwaarde van ambulante behandeling de grondslag biedt voor de kortdurende klinische opname. De formulering van die voorwaarde in de wet sluit dat uit. Zo is er alleen al om deze reden onduidelijkheid over de wettelijke grondslag van de kortdurende klinische opname. Nu kortdurende klinische opname een vorm van vrijheidsontneming is, verdraagt deze stand van zaken zich niet met art. 5 EVRM. Ook de kortdurende klinische opname kan slechts worden vormgegeven als opneming van een veroordeelde in een zorginstelling als bedoeld in art. 6:2:11, tweede lid onder f, Sv.

Aard, duur en omvang van een gedragsinterventie

Omdat het doorgaans om erkende trainingen gaat, staan de aard, de duur en de omvang van de gedragsinterventie als bijzondere voorwaarde daarmee in beginsel vast. Onduidelijkheid kan slechts ontstaan als de voorwaarde zelf een niet erkende interventie inhoudt of als de reclassering van de mogelijkheid om een soortgelijke interventie voor te schrijven te ruim gebruik maakt. Tijdens het onderzoek werden aanwijzingen voor dergelijke problemen niet aangetroffen. Ook het niet voorschrijven van een aanvangsmoment van de gedragsinterventie levert geen problemen op.

Het volgen van een cursus Nederlands wordt opgelegd als gedragsinterventie, terwijl bijvoorbeeld opleidingen en cursussen om de kansen op de arbeidsmarkt

⁸³⁹ Zie onder 5.6.

⁸⁴⁰ Zie voor de klinische opname onder 5.7; voor de ambulante behandeling onder 5.8, en voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang onder 5.12.

⁸⁴¹ Zie onder 5.9.

te vergroten worden gebaseerd op de algemene gedragsvoorwaarde. Een cursus Nederlands is niet te beschouwen als een gedragsinterventie en kan hooguit in de vorm van een algemene gedragsvoorwaarde.⁸⁴² Het woord 'hooguit' is gebruikt om tot uitdrukking te brengen dat een dergelijke voorwaarde al snel een bevoogdend karakter kan hebben.

Regeling betaling ontnemingsbedrag

Het zich inspannen voor het treffen van een betalingsregeling voor een ontnemingsmaatregel vindt geen grondslag in 6:2:11, derde lid, Sv, ook niet in de voorwaarden die bij de wet S&B zijn toegevoegd. Nu daar het treffen van een regeling voor schadevergoeding in termijnen is toegevoegd, pleit dat eerder voor het niet stellen van een voorwaarde die ziet op een betalingsregeling voor een ontnemingsmaatregel.⁸⁴³

7.2.2 Legitimiteit

Uitvoeringsbeslissingen van de reclassering

Het overlaten van uitvoeringsbeslissingen aan de reclassering komt in verschillende varianten voor. De varianten bij contactverbod, locatiegebod, locatieverbod, middelencontrole, ambulante behandeling en begeleid wonen of maatschappelijke opvang (en in verleden de al dan niet kortdurende klinische behandeling) verdienen kort aandacht.

Bij het eerst bij de wet S&B op de wet gestoelde, in het kader van een locatieverboden soortgelijk tevens gestelde verbod om Nederland te verlaten, is al dan niet door een nadere clausulering van de voorwaarde de beslissing om een uitzondering te maken aan de reclassering.⁸⁴⁴ Bij middelencontrole wordt in de voorwaarde zelf de uitvoering aan de reclassering gelaten: de controle kan plaatsvinden "indien de reclassering daartoe aanleiding ziet" en aan de reclassering wordt de keuze gelaten tussen de controlemiddelen. Het instellen van een verbod om middelen te gebruiken wordt soms ook aan de reclassering overgelaten.⁸⁴⁵ Iets soortgelijks geldt voor de ambulante behandeling door aan de voorwaarde toe te voegen "indien de reclassering dat noodzakelijk acht".⁸⁴⁶ Ook de noodzaak van het volgen van een cursus Nederlands wordt wel aan de reclassering overgelaten.⁸⁴⁷ De meest ruime variant van begeleid wonen of maatschappelijke opvang is vrijwel volledige vrijheid van de keuze van de instelling door de reclassering.⁸⁴⁸

Komt de naleving van de wettelijke voorschriften in het gedrang indien het daadwerkelijk realiseren (van bijvoorbeeld de ambulante behandeling) aan de reclassering wordt gelaten? Dan is er wel een grondslag voor die behandeling,

⁸⁴² Zie onder 5.13.

⁸⁴³ Zie onder 5.14.

⁸⁴⁴ Zie onder 5.3.

⁸⁴⁵ Zie onder 5.6.

⁸⁴⁶ Zie onder 5.8.

⁸⁴⁷ Zie onder 5.13.

⁸⁴⁸ Zie onder 5.12.

maar uitvoering ervan gebeurt slechts als dat nodig is ter beoordeling van de reclassering. Bij het geven van het normatief kader in hoofdstuk 3 is geen harde maatstaf gegeven voor de gevallen waarin een uitvoeringsbeslissing wel of niet aan de reclassering kan worden overgelaten. Vanuit een oogpunt van legitimiteit verdient het voorkeur dat er in ieder geval duidelijkheid is. Daar ligt primair een taak voor de volgens de wet beslissingsbevoegde autoriteit te weten het openbaar ministerie. Duidelijkheid kan worden gegeven door de mogelijkheid van uitvoeringsbeslissingen op te nemen in de voorwaarde. Zonder basis in de voorwaarde is nog meer terughoudendheid aangewezen. Of er nu een basis in een gestelde voorwaarde zit of niet steeds spelen het (ingrijpende) karakter van de uitvoeringsbeslissing evenals de opstelling van de veroordeelde een rol. Een harde grens is een uitvoeringsbeslissing die er toe leidt dat het naleven van de voorwaarden, zoals hieronder nog afzonderlijk aan de orde komt, een vrijheidsbenemend karakter krijgt.

Uitvoeringsbeslissingen van behandelaar of zorginstelling

De uitvoeringsbeslissingen die de voorwaarde toedeelt aan behandelaar of zorginstelling strekken ertoe behandeling mogelijk te maken (houden aan aanwijzingen van behandelaar en huisregels instelling). Dat is niet problematisch omdat het normale behandelkader van bijvoorbeeld de geneeskundige behandelovereenkomst van toepassing is. Hier is in de kern geen sprake van uitvoeringsbeslissingen die de CVv.i. overlaat aan behandelaar en instelling. De aanwijzingen en huisregels horen niet tot de competentie van het OM. Voor zover deze uitvoeringsbeslissingen worden gehandhaafd, geldt het volgende. De verschillen in de omschrijving van de verhouding tussen de instelling/behandelaar en de veroordeelde verdienen wel de aandacht van de CVv.i. om te voorkomen dat die verschillen arbitrair zijn.⁸⁴⁹

Uitvoeringsbeslissingen die naderen aan vrijheidsontneming

Bij een locatiegebod met EM, opneming in een zorginstelling, verblijf in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang kan door combinatie met andere voorwaarden en nadere invulling in de praktijk feitelijk een situatie ontstaan van vrijheidsontneming of kan een daarop sterk lijkende situatie ontstaan. Daarmee komt art. 5 EVRM in beeld en dan moet beroep op de rechter mogelijk zijn. Dat beroep op de rechter was er in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft door het beroep tegen uitstel, achterwege laten en herroeping van v.i. bij de gewone rechter. Naar huidig recht bestaat er een bezwaarmogelijkheid met beperkte toetsing en een voorlopige voorziening bij de burgerlijke rechter. De mogelijkheden zijn daarmee beperkter dan onder de oude regeling van v.i. Het vereiste van bepaaldheid van de voorwaarde neemt daarmee in betekenis toe. Het onderstreept dat beslissingen over de duur bij voorwaarden die al dan niet in combinatie met andere voorwaarden zo ingrijpend zijn dat ze vrijheidsontneming kunnen opleveren, niet kunnen worden overgelaten aan de reclassering.

⁸⁴⁹ Zie onder 5.7.

Kortdurende klinische opname op grond van een uitvoeringsbeslissing van de reclassering

Voor zover de kortdurende klinische opname wordt gestoeld op de bijzondere voorwaarde van opname in een zorginrichting geldt dat (ook) in dat geval de beslissing daartoe niet kan worden overgelaten aan de reclassering. Na een daartoe strekkende beslissing van de Hoge Raad is het beleid van de CVv.i. aangepast. De beslissing tot het stellen van een voorwaarde houdende een kortdurende klinische opname wordt genomen door de CVv.i. Niet is duidelijk dat die voorwaarde door de CVv.i. wordt gestoeld op art. 6:2:11, derde lid onder f, Sv.

Medicatie

Medewerking aan de inname/het gebruik van medicatie is geen zelfstandige bijzondere voorwaarde en wordt ook niet expliciet als zodanig gesteld.⁸⁵⁰ In het kader van de voorwaarden van opname in een zorginrichting en ambulante behandeling wordt de hier bedoelde medewerking aan inname van medicijnen wel aan de voorwaarde toegevoegd. De toepasselijkheid van de regels van de geneeskundige behandelingsovereenkomst brengt mee dat er een indicatie voor de opname moet zijn en dat de medicatie moet zijn voorgeschreven door daartoe bevoegde personen of instanties. Aanwijzingen dat dit uitgangspunt niet wordt gevolgd zijn in het onderzoek niet naar voren gekomen. Voor de behandeling is door de toepasselijkheid van de regels van de geneeskundige behandelingsovereenkomst vereist dat veroordeelde daarin toestemt. Daaraan wordt in zoverre voldaan dat altijd als uitgangspunt geldt dat de veroordeelde zich bereid verklaart de voorwaarden na te leven. In de praktijk zijn er gevallen aangetroffen waarin die bereidheid gebrekkig is of zelfs ontbreekt. Gebrekkig is de bereidheid als deze niet ondubbelzinnig is. Het meest sprekende voorbeeld van ontbrekende bereidheid wordt gevormd door het geval waarin een veroordeelde stellig is in zijn wens geen medicatie te gebruiken.⁸⁵¹ In het onderzoek kon niet worden vastgesteld of er bij het stellen van de voorwaarde telkens *informed consent* was.

Inbreuk op grondrechten of strijd met rechtsbeginselen

Incidenteel zijn op de algemene gedragsvoorwaarde gestoelde voorwaarden aangetroffen die hier worden belicht omdat de vraag naar strijdigheid met grondrechten of algemene rechtsbeginselen in beeld is. Dit geldt voor het recht van vereniging (art. 8 Grondwet), het demonstratierecht (art. 9 Grondwet), de godsdienstvrijheid (eveneens art. 9 Grondwet), het mediaverbod (geen zelfstandig grondrecht, maar met een vergelijkbare status nu het onderhavige verbod zowel de vrijheid van meningsuiting als de persvrijheid raakt) en het *nemo tenetur* beginsel. Niet problematisch is de standaardvoorwaarde bij de Outlaw motorcycle gangs die een verbod inhoudt om lid te zijn van een verboden motorclub. Het *nemo tenetur* beginsel is aan de orde gekomen bij controle op gegevensdragers. Een dergelijke controle is toegelaten, maar bij de nadere vormgeving is het van belang dat deze voorwaarde niet wordt gebruikt als dwangmiddel. In het onderzoek is eenmaal een dergelijke voorwaarde aangetroffen en niet naar voren is gekomen dat die voorwaarde in de praktijk als dwangmiddel fungeerde.

⁸⁵⁰ Zie onder 5.11.1 en 5.11.2.

⁸⁵¹ Zie onder 5.11.2.

Niet eenvoudig ligt het bij de voorwaarde die een demonstratieverbod inhoudt en kennelijk bedoeld is om het steunen of verheerlijken van terroristisch geweld te voorkomen. Zo'n verbod moet worden beperkt tot specifieke demonstraties waarbij dat (ongeoorloofde) doel van de demonstratie aan de orde is. Dat was in een zaak niet het geval nu in het algemeen werd verboden om demonstraties te organiseren en in demonstraties te participeren.⁸⁵² Het demonstratieverbod maakte deel uit van de volgende voorwaarde:

“U dient zich te onthouden van uitingen en/of publicaties in het publieke domein, waaronder op het internet en (sociale) media, en/of het verlenen van medewerking daaraan, dit houdt onder andere in dat het u wordt verboden om demonstraties te organiseren en in demonstraties te participeren; u wordt verboden om op sociale media berichten te plaatsen; u wordt verboden om contact te (laten) leggen en of hebben met de media, tenzij u goedkeuring heeft van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling.”

Is het verbod voor wat betreft de media ook te algemeen? Dat is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, zoals de aard van het delict en de persoon van de veroordeelde. Meer concreet is het verbod in een ander gesignaleerd geval: het verbod zelfstandig contact op te nemen met de media, zelf niet te publiceren, zich niet te laten interviewen, tenzij dit geschiedt met goedkeuring van de reclassering. Toegevoegd is dat daaronder begrepen is ‘uw’ persoonlijk verhaal in relatie tot de delicten.⁸⁵³ Het verdient aanbeveling de toevoeging zo in te richten dat het verbod juist het persoonlijke verhaal in relatie tot de delicten betreft.

Problematisch is de voorwaarde om mee te werken aan gesprekken over de islam omdat die raakt aan de godsdienstvrijheid.⁸⁵⁴ Het betreft gesprekken en op zichzelf behoeft de verplichting om met een ander te spreken over de islam niet te ver te gaan. Of hier het verbod tot het stellen van een voorwaarde die de vrijheid van de veroordeelde zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden beperkt wordt overtreden, is afhankelijk van het karakter van de gesprekken. De inhoud van de gesprekken is moeilijk te controleren zodat het voorkeur verdient dat dergelijke gesprekken volledig op vrijwillige basis plaatsvinden. Alleen het belijden van een radicale godsdienstige overtuiging in gesprekken, moet geen grond zijn van herroeping van v.i.

7.2.3 Noodzaak

Zekerheidshalve of alleen voor de gemoedsrust

Bij de bespreking van het contactverbod werd het fenomeen van het ‘zekerheidshalve contactverbod’ gesignaleerd.⁸⁵⁵ Reeds omdat niet vaststaat dat degene ten behoeve van wie het verbod wordt gesteld daar prijs op stelt, ontbreekt de noodzaak tot een dergelijk verbod. Ook kwam naar voren dat er contactverboden zijn “alleen

⁸⁵² Zie onder 5.15.5 en 6.5.

⁸⁵³ Zie onder 5.15.4.

⁸⁵⁴ Zie onder 6.5

⁸⁵⁵ Zie onder 5.2

voor de gemoedsrust.”⁸⁵⁶ Dat levert nog geen noodzaak tot het stellen van een voorwaarde op. De CVv.i. heeft een eigen verantwoordelijkheid bij het beoordelen van de noodzaak van het stellen van de voorwaarde.

Niet bepalen van de termijn gedurende de proeftijd

Het nooit stellen van een “bepaalde termijn” die korter is dan de proeftijd bij de opnemings in een zorginstelling, ambulante behandeling en verblijf in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang (zie hiervoor onder 7.2.1) wijst er op dat de proportionaliteit ten tijde van het stellen van de voorwaarde niet in acht wordt genomen.

Openheid, medewerking en inspanningen

Enkele op de algemene gedragsvoorwaarde gebaseerde voorwaarden die openheid, medewerking en inspanningen op diverse gebieden vereisen, worden min of meer standaard gesteld voor de gehele duur van de proeftijd.⁸⁵⁷ Dat gaat te ver, omdat de noodzaak voor openheid, medewerking en inspanning op het betreffende gebied (bijvoorbeeld financiën) in het concrete geval niet zonder meer aanwezig is of wordt vastgesteld in het adviesrapport van de reclassering. Bovendien overlappen de voorwaarden elkaar niet zelden gedeeltelijk. Nu deze voorwaarden in de kern beogen inhoud aan het toezicht te geven met de mogelijkheid voor de reclasseringsmedewerker daarop ook te wijzen (‘zij fungeren als drukmiddel, omdat duidelijkheid wordt gegeven’), ligt het voor de hand meer in het algemeen de inhoud van het toezicht te omschrijven en bijvoorbeeld als bijlage te voegen bij het v.i.-besluit. Een mogelijkheid is eveneens dat de wetgever het kader van toezicht nader verduidelijkt.⁸⁵⁸

7.3 Twijfels en bijzonderheden over het voldoen aan de vereisten

Er zijn ook gevallen waar niet zonder meer gezegd kan worden dat niet is voldaan aan de eisen van bepaaldheid, legitimiteit en noodzaak, maar er twijfel mogelijk is.

7.3.1 Bepaaldheid

De woorden van de wet

Bij het contactverbod geldt voor wat betreft de onderzochte dossiers dat het volgens de wet gaat om contact leggen of laten leggen. Ten behoeve van de duidelijkheid is het dienstig die wettelijke bewoordingen bij de formulering van de voorwaarde te gebruiken. Thans worden verschillende (van de wet afwijkende) formuleringen gehanteerd.⁸⁵⁹ Voor het locatieverbod geldt iets soortgelijks.⁸⁶⁰ Daar zijn in de

⁸⁵⁶ Zie onder 5.2

⁸⁵⁷ Zie onder 5.15.1. Voorbeeld bieden ook spoedzaken waarin een meldplicht voorop staat om informatie te krijgen, terwijl sporadisch dan ook al deze voorwaarden worden toegevoegd (zie onder 5.5).

⁸⁵⁸ Zie P.C. Vegter, ‘Normering van reclasseringstoezicht’, *Sancties* 2022/89.

⁸⁵⁹ Zie onder 5.2.

⁸⁶⁰ Zie onder 5.3.

gestelde voorwaarden de volgende bewoordingen gebruikt: begeven, ophouden en bevinden. Voor de onderzochte dossiers geldt dat de wettelijke term is: zich bevinden.

(Te) ruime terminologie

De onder 7.2.1 gesignaleerde ontoelaatbaarheid van een contactverbod met minderjarigen heeft ertoe geleid dat een soortgelijk verbod wordt gestoeld op de algemene gedragsvoorwaarde: zich niet bevinden in het gezelschap van minderjarigen. Wordt zo een beperking van een contactverbod uit de rechtspraak omzeild? Het “zich bevinden in gezelschap” is niet zonder meer van het gedrag van de veroordeelde afhankelijk. Dat hangt ook af van wat wordt begrepen onder “in gezelschap”.⁸⁶¹

Concrete bepaling van het verboden gebied

Bij het locatieverbod rijst de vraag of de verboden die uitgedrukt worden in een straal van kilometers niet te gemakkelijk discussie kunnen oproepen.⁸⁶² Weliswaar is vijf kilometer van een bepaalde plaats duidelijk, maar het vergt in de praktijk – voor de veroordeelde – nader onderzoek waar de grens nu precies ligt. In ieder geval verdient het aanbeveling dan standaard een kaart met verboden cirkel in het besluit op te nemen.

Opneming in een niet nader geduide zorginstelling

Het noemen van een bepaalde zorginstelling bij de opneming als bedoeld in art. 6:2:11, derde lid onder I, Sv verdient vanuit het perspectief van de bepaaldheid weliswaar de voorkeur, maar als het om praktische redenen incidenteel niet gebeurt, betekent dat niet dat de invulling van de voorwaarde te onbepaald is. Het ontbreken van een formele (precieze) aanduiding in het kader van het stellen van de voorwaarde van ambulante behandeling is ook in het licht van de veel gebruikte toevoeging ‘of een soortgelijke instelling of deskundige’ in het algemeen niet verwonderlijk of problematisch, maar in enkele incidentele gevallen is de grens van duidelijke informatie over de bedoelde instelling zonder verdere context in zicht.⁸⁶³ Die context is overigens als regel wel te vinden in de onderliggende rapportage waarin de ambulante behandeling is geadviseerd.

Alcoholverbod

Incidenteel is het alcoholverbod niet volledig. Er mag “met mate” (en onder controle) alcohol worden gedronken.⁸⁶⁴ Het is niet onbegrijpelijk dat het verbod wordt gemitigeerd, maar de grens is vaag. Waarom niet een maximum (bijvoorbeeld een of twee glazen bier) gedurende een tijdseenheid (op zaterdag en/of zondag)?

Nog enkele opmerkelijke voorwaarden

Specifieke bijzondere voorwaarden als ‘meewerken en een open houding hebben ten aanzien van informatie-uitwisseling met de jeugdzorg’ en een ‘zich inspannen

⁸⁶¹ Zie onder 5.1.

⁸⁶² Zie onder 5.2

⁸⁶³ Bijvoorbeeld zaken 71 en 99.

⁸⁶⁴ Zie onder 5.6.

tot het halen van het rijbewijs' zijn niet zonder meer ontoelaatbaar, indien de noodzaak daartoe aanwezig is. Hier ligt bevoogding op de loer. Dergelijke voorwaarden zijn bovendien zodanig vaag en ruim dat over de naleving (in het kader van de uitvoering) al gauw discussie kan ontstaan.⁸⁶⁵ Ditzelfde geldt voor de voornoemde meer standaard algemene gedragsvoorwaarden die zien op een open, gemotiveerde houding, openheid van zaken en inspanningsverplichtingen. Incidenteel zijn er andere uitzonderlijke voorwaarden waarvan inhoud en reikwijdte dezelfde vragen oproepen. Daartoe behoort het 'meewerken aan de ondertekening van een drie partijenovereenkomst'.⁸⁶⁶ Tot die voorwaarde adviseerde de reclassering, maar het besluit noch de rapportage van de reclassering bevat nadere toelichting wat een en ander inhoudt. Ook werd als voorwaarde aangetroffen 'zich stellen onder beschermingsbewind, zolang reclassering dat nodig acht'. Te wijzen is ook op de volgende voorwaarde: 'U dient uw medewerking te verlenen aan begeleiding gericht op de omgang met uw dochter voor zover een door de rechter vastgestelde omgangsregeling dan wel de Raad voor de Kinderbescherming of een soortgelijke instantie aan de omgang met uw dochter niet in de weg staat'. Tenslotte nog een voorwaarde die betrekking heeft op het family life: 'meewerken aan begeleiding door Humanitas in het kader van contactherstel met uw (ex-) partner en kinderen'.⁸⁶⁷ Voor al de in dit onderdeel vermelde voorwaarden geldt dus dat de inmenging in het privéleven in het concrete geval noodzakelijk moet zijn. Bovendien moet duidelijk zijn wat er precies van de veroordeelde wordt verwacht. Is aan beide eisen niet voldaan, dan is sprake van bevoogding.

7.3.2 Legitimiteit

Relatie met het delict

Het contactverbod wordt ruim ingezet. Zoals naar voren kwam, werd het verboden om contact te hebben met personen die geen slachtoffer zijn van het (index)delict en zelfs ten aanzien van personen die medeverdachte zijn van een ander feit dan het indexdelict. Die ruime toepassing is er eveneens van het locatieverbod. Als voorbeelden zijn in hoofdstuk 5.2 genoemd: de locatie van een oude zieke moeder, van de overige familie en van een ex-partner. Bij die ruime toepassing speelt onder meer een rol dat de belangen van degenen die slachtoffer zijn of zich (mogelijk) slachtoffer voelen sterk mee wegen bij de beoordeling door de CVv.i. In verband met deze ruime opvatting is er ook in de praktijk van de CVv.i. zelf soms twijfel bij de legitimiteit van de verboden.

In hoofdstuk 3 is het bevorderen van een oplossing van de gedragsproblematiek die ten grondslag ligt aan het algemene recidivegevaar aangemerkt als de bepalende factor voor de inhoud en reikwijdte van de bijzondere voorwaarde. Die ondergrens behoeft bij die hier aangeduide ruime inzet niet zonder meer te zijn overschreden. Dat is mede afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Uit de dossiers valt niet of nauwelijks af te leiden welke waarde aan die omstandigheden is toegekend.

⁸⁶⁵ Zie onder 5.15.1.

⁸⁶⁶ Zie onder 5.15.5.

⁸⁶⁷ Idem.

Ook verschillen de opvattingen binnen de CVv.i. over de grenzen hiervan (casus D van hoofdstuk 6 biedt een voorbeeld). Nadere motivering van het besluit ligt in de rede naarmate het verband tussen het indexdelict en het verbod minder voor de hand ligt. De vraag naar het verband tussen het indexdelict en de bijzondere voorwaarde is bij contactverbod en locatieverbod voor de hand liggend, maar kan ook bij andere voorwaarden spelen. Denk aan een middelenverbod waarin het indexdelict geen directe relatie met middelengebruik heeft, maar dat gebruik wel het toekomstige leven sterk kleurt en/of eerder wel nauw verband toonde met een delict. Voor een goede terugkeer in de samenleving zonder strafbare feiten vormt overmatig gebruik van middelen een contra-indicatie. In hoofdstuk 5.8 werd wel een ander voorbeeld genoemd waarbij de voorwaarde van ambulante behandeling niet werd gesteld omdat de noodzaak tot behandelen niet voortvloeit uit dan wel in relatie staat tot het delict.⁸⁶⁸

Wettelijke grondslag diagnostisch onderzoek

Het kan nodig zijn meewerken aan een diagnostisch onderzoek door gedragsdeskundigen of aan rapportage door de reclassering als voorwaarde te stellen om zo te bepalen of (andere) bijzondere voorwaarden moeten worden gesteld. Het komt ook voor dat afhankelijk van de uitkomst van de diagnostiek, de beslissingsbevoegdheid of ambulante behandeling moet volgen bij de reclassering wordt belegd. Mede gelet op het frequente gebruik van de voorwaarde verdient een zelfstandige wettelijke grondslag voor diagnostisch onderzoek de voorkeur. Dat is uiteraard aan de wetgever.⁸⁶⁹

7.3.3 Noodzaak

Voorwaarden voor OMG-veroordeelden

Bij de bijzondere voorwaarden bij OMG-veroordeelden valt binnen de CVv.i. de term standaardvoorwaarde en dat brengt de vraag van noodzaak mee.⁸⁷⁰ In de praktijk zijn die voorwaarden in beginsel geïndiceerd en worden zij zelfs gesteld zonder daartoe strekkend advies. Aannemelijk is geworden dat een individuele toetsing hier wel plaatsvindt, maar het is een categorie waarbij toetsing op noodzaak in het concrete geval aandacht blijft vragen.

Moeizame behandeltrajecten

Bij deze categorie manifesteert zich het dilemma van personen die behandelvoorwaarden weigeren en/of het delict ontkennen. Dergelijke gevallen kwamen in hoofdstuk 6 aan bod.⁸⁷¹ Dat ernaar wordt gestreefd in het kader van v.i. (alsnog) klinische opname te laten plaatsvinden, is met het oog op het voorkomen van recidive zonder meer legitiem en begrijpelijk. De trajecten tot opname in deze fase zijn vaak moeizaam en vergen veel tijd en energie. Het verdient de voorkeur dat dergelijke trajecten plaatsvinden, althans in ieder geval zo veel mogelijk

⁸⁶⁸ Zie onder 5.8.

⁸⁶⁹ Zie onder 5.10.

⁸⁷⁰ Zie onder 5.17.

⁸⁷¹ Zie ook onder 5.19.2.

voorbereid worden tijdens de detentie. Detentie zonder dat daar de mogelijkheid van noodzakelijke behandeling wordt getoetst en vervolgens beproefd schiet tekort, maar reparatie van zo'n gebrek in de fase van de v.i. is nogal eens moeizaam. En dat geldt nog meer indien achteraf bezien al in het kader van de berechting in enige vorm van behandeling had kunnen worden voorzien. Onvermijdelijk blijkt te zijn dat er ook na een achterwege gelaten of volledig herroepen v.i. recidivegevaarlijke personen terugkeren in de samenleving. Bovendien garandeert behandeling ook niet dat er niet wordt gerecidiveerd.

7.4 Houdt de CVv.i. zich aan het normatieve kader? (onderzoeksvraag 1)

Bij de vormgeving van de bijzondere voorwaarden blijkt het format van het v.i.-besluit een centrale normerende rol te spelen, terwijl er daarnaast beleidsdocumenten van toepassing zijn. Het format is tot stand gekomen na overleg met de reclassering en zowel de CVv.i. als de reclassering voelen zich aan de formuleringen in het format verbonden. Er zijn geen aanwijzingen dat buiten dit feitelijke kader zonder nadere reflectie op de juridische houdbaarheid andere voorwaarden worden gesteld. Het stellen van een nog niet in een format of beleidsdocument opgenomen voorwaarde behoeft niet te worden uitgesloten, omdat er in de loop van de tijd ontwikkelingen kunnen zijn die om nieuwe voorwaarden vragen. Zo moest de voorwaarde van onderzoek in digitale gegevensdragers eerst worden ontwikkeld en beproefd alvorens ze in het format kon worden opgenomen.

Secretarissen blijken zich (gelet op hetgeen hiervoor onder 7.2 en 7.3 is samengevat) niet steeds aan de letter van het format gebonden te achten; zij kiezen soms (voor de afwisseling) voor eigen bewoordingen. In het algemeen is er aanleiding om er voor te zorgen dat deze vrijheid wordt beperkt nu juridische bewoordingen een eigen betekenis hebben. Het komt de bepaaldheid niet ten goede, zoals hierboven ook tot uitdrukking komt in de beide onderdelen over 'bepaaldheid'. Het format en de daarbij behorende beleidsdocumenten zijn bij de medewerkers goed bekend. Van de mogelijkheid om nadere informatie te verkrijgen via de sharepoint-omgeving wordt niet altijd gebruik gemaakt.

Het in de praktijk gebruikte kader sluit nauw aan het bij het in hoofdstuk 3 op basis van de wet en rechtspraak gepresenteerde normatieve kader. Er is in de praktijk van de CVv.i. voorzien in actualisering en met het oog daarop worden ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak nauw gevolgd en is daar in de verschillende vormen van overleg aandacht voor. Aanpassing van het format of beleidsdocumenten heeft gelet op de voortvarendheid waarmee dit gebeurt voldoende prioriteit. Over de formulering van bijzondere voorwaarden heeft overleg met de reclassering plaatsgevonden en die werkwijze bevordert de uniforme toepassing. Kortom: de wijze waarop de CVv.i. door te voorzien in formats, documenten en vormen van overleg zorgdraagt voor de toegankelijkheid en actualisering van het kader voor de medewerkers is toereikend.

Daargelaten de kanttekeningen over bepaaldheid, legaliteit en noodzaak hierboven luidt het antwoord op de eerste onderzoeksvraag dat door de CVv.i. een normatief

kader wordt gehanteerd en dat dit kader wordt ingevuld aan de hand van de (actuele) geldende wetgeving en rechtspraak. Het format dat de concretisering is van dit normatieve kader, voorkomt echter niet dat er ook bijzondere voorwaarden worden gesteld die niet voldoen aan de eisen (7.2) of een bedenkelijk karakter hebben (7.3).

7.5 Motivering van de besluiten

Bij de motivering van besluiten wordt vrijwel steeds volstaan met verwijzing naar de onderliggende rapportages. Afwijking van rapportages wordt soms maar niet steeds gemarkeerd en niet of nauwelijks gemotiveerd. Bij afwijking van rapportage van de reclassering komt incidenteel een nadere inhoudelijke motivering wel voor, maar bij afwijking van de rapportage van de DJI is de reden voor afwijking als motivering niet aangetroffen. Een zelfstandige, inhoudelijke motivering van de besluiten wordt al met al door de CVv.i. niet of nauwelijks gegeven. De inhoudelijke motivering was onder het oude recht kortom gereserveerd voor uitzonderlijke gevallen.⁸⁷²

Af te wachten valt of de motiveringsplicht, nu motiveren inmiddels een verplichting uit de wet S&B is, meer inhoud zal krijgen. De verwachtingen kunnen niet al te hoog gespannen zijn. Ook de rechter motiveert in het kader van een voorwaardelijke veroordeling de gestelde bijzondere voorwaarden in de praktijk zelden. Het voegt weinig toe als wordt gemotiveerd dat een bepaalde voorwaarde is gesteld op basis van de rapportage en overigens passend en geboden wordt geacht.

7.6 Samenwerking ketenpartners (onderzoeksvraag 2)

Heel in het algemeen geldt dat de communicatie en informatievoorziening tussen de CVv.i. enerzijds en de beide andere hoofdrolspelers (de DJI en reclassering) wederzijds als goed wordt omschreven. De CVv.i. wordt ervaren als een toegankelijke partner. De rapportages worden door beide partners in het algemeen tijdig aangeleverd en de rapportages van de DJI en de reclassering zijn in het algemeen betekenisvol en bruikbaar. Bij overname van executie uit een vreemde staat is de informatie over de tenuitvoerlegging in het buitenland doorgaans nogal summier.⁸⁷³

Van de DJI wordt vooral verwacht dat het verloop van de detentie en bij voorkeur ook de ontwikkeling van de veroordeelde in kaart wordt gebracht door vermelding van gedrag in detentie, fasering, vrijheden, incidenten, disciplinaire straffen en promoveren en degraderen en daaraan wordt in de praktijk voor wat betreft de feitelijke gang van zaken heel in het algemeen wel voldaan. De duidelijkheid en de structuur van de rapportage wordt als knelpunt genoemd. De schrijfvaardigheid is een aandachtspunt van de DJI. Het knelpunt wordt in verband

⁸⁷² Zie onder 4.1.4.

⁸⁷³ Zie onder 5.18.1.

gebracht met de vaardigheden en de werkdruk van het met de rapportage belaste gevangenispersoneel (met name de casemanager).⁸⁷⁴ De DJI streeft naar een zelfstandig oordeel, maar in de praktijk volgt de DJI vaak de reclassering. Vanuit de CVv.i. wordt het als lastig ervaren dat het voor de secretarissen niet of nauwelijks mogelijk is rechtstreeks contact op te nemen met de anoniem rapporterende casemanagers van de DJI.⁸⁷⁵

Voor de v.i.-besluiten is de rapportage van de reclassering cruciaal en bij het toezicht speelt de reclassering eveneens een cruciale rol. Over de omvang, volledigheid en inhoud van de rapportages zijn vanuit de CVv.i. geen belangrijke tekortkomingen voor het eigen functioneren gesignaleerd. Over en weer blijken reclasseringsswerkers en secretarissen zowel bij advies als bij toezicht elkaar goed te kunnen vinden en vinden ze de onderlinge communicatie belangrijk. In verband met de keuze van het aflopen van het toezicht en een eventuele verlenging van de proeftijd wordt in de praktijk als regel gerapporteerd. Vanuit de CVv.i. werd in het kader van deze verlengingsrapportage wel gesignaleerd dat incidenten worden gemeld die tot dan toe niet bekend zijn bij de CVv.i. en zelfs betekenis kunnen hebben voor wijziging van voorwaarden of herroeping.⁸⁷⁶ Dit verdient nadere aandacht van de ketenpartners. Ook leeft bij de CVv.i. een aandachtspunt inzake de frequentie van voortgangsrapportages. In nogal wat gevallen wordt in de v.i.-besluiten opgenomen dat de reclassering over het verloop van het toezicht nader rapporteert. Het blijkt in de praktijk niet duidelijk wat hiermee precies wordt gevraagd van de reclassering. Nadere invulling en concretisering van de frequentie is, ook met het oog op de noodzakelijkheid van voortdurende bijzondere voorwaarden, aangewezen. Een ander aandachtspunt is het toezicht op veroordeelden die door de reclassering worden betiteld als “cliënten met een verhoogd veiligheidsniveau”. Ook daar moet worden gezocht naar een weg waarbij advies en toezicht optimaal zijn. Hier worden de eerste stappen gezet.

In de interviews zijn geen hier nog vermeldenswaardige kanttekeningen gemaakt over de rol van de politie en evenmin over de rol van AICE (CJIB).

7.7 Slachtoffers (en nabestaanden) (onderzoeksvraag 2)

In het kader van het onderzoek is niet met slachtoffers of nabestaanden gesproken. De informatie over wensen van slachtoffers en nabestaanden haalt de CVv.i. in beginsel via andere instanties op, zoals met name via het lokale OM en het Informatiepunt Detentieverloop (IDV; voor oude zaken). De reactie van het OML laat soms lang op zich wachten. Niet steeds is het OML kennelijk duidelijk dat het verzoek betrekking heeft op slachtofferinformatie en dat dus geen algeheel oordeel wordt verwacht over het al dan niet verlenen van v.i. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de criteria die het IDV gebruikt om te bepalen of er inlichtingen

⁸⁷⁴ Vgl. M.M. Schrauwen & T. Molleman, ‘Penitentiair personeel anno nu: Sleutelen, begeleiden, observeren en beoordelen, kan dat allemaal tegelijk?’, *Sancties* 2023/63.

⁸⁷⁵ Zie onder 4.3.2.

⁸⁷⁶ Zie onder 4.2.3.

bij slachtoffers worden ingewonnen voor medewerkers van de CVv.i. niet helder zijn. Of er indertijd wel duidelijke criteria door het IDV werden toegepast is geen onderwerp van onderzoek geweest. In Wets- en Wotszaken is doorgaans geen slachtofferinformatie voorhanden.⁸⁷⁷

Uit de interviews blijkt dat de secretarissen rechtstreeks contact met slachtoffers en nabestaanden niet afhouden en zo nodig zelf ook initiatief tonen om informatie in te winnen. Dat blijkt soms al nodig omdat er geen informatie van de andere instanties beschikbaar komt. Dan kan gelden dat er wel een poging is gedaan om bij slachtoffers of nabestaanden te informeren naar hun wensen, maar dat ze niet bereikbaar zijn of er voor kiezen de beantwoording van het verzoek naar wensen zonder enige reactie te laten rusten.

De belangen van degenen die slachtoffer zijn of zich (mogelijk) slachtoffer voelen, spelen sterk mee bij het stellen van bijzondere voorwaarden door de CVv.i. Dit is vooral het geval bij het contactverbod en het locatieverbod. Illustratief is het incidenteel voorkomende 'zekerheidshalve' verbod dat zonder kenbare wens van een slachtoffer of nabestaande wordt gegeven. Ook verboden die vooral gesteld worden in verband met de gemoedsrust van slachtoffers wijzen in deze richting.

De contact- en locatieverboden worden ruim toegepast en op basis van nader ingekomen wensen van slachtoffers welwillend aangepast. Bij het wijzigen van de voorwaarden op verzoek van de veroordeelde of op initiatief van de CVv.i. ligt het enigszins anders. Daarbij worden de wensen van slachtoffers en nabestaanden niet systematisch geïnventariseerd. Als reden is het tijdsverloop sinds het delict genoemd. Het beeld rijst dat tussentijdse aanpassingen van het locatieverbod minder frequent zijn dan die van het locatiegebod. Dat is mogelijk te verklaren uit terughoudendheid bij het afschalen van een verbod tegen de wens van slachtoffers en nabestaanden.

De responsiviteit bij wensen van slachtoffers is te illustreren aan de hand van het gegeven voorbeeld van de impact van media-optreden (tijdens detentie) van een veroordeelde. Een bijdrage van een veroordeelde aan een televisie-uitzending had een zodanige impact dat de nadere wens tot een verbod voor het contact met de media is ingewilligd. Van betekenis werd kennelijk geacht dat elke onverhoedse confrontatie met een veroordeelde voor een nabestaande als ingrijpend ervaren kan worden. Een lastige afweging betreft de objectiveerbaarheid van de indrukken die de nabestaande in een zaak als de onderhavige van de (initiële) uitzending opdoet. In de besproken zaak zijn geen aanwijzingen gevonden dat de CVv.i. de betreffende uitzending nog eens onder ogen heeft gezien, terwijl kan worden aangenomen dat de directeur van de penitentiaire inrichting bij zijn beslissing de pers toestemming te verlenen voor opnames en gesprekken de belangen als bedoeld in art. 40, eerste lid, Pbw in aanmerking heeft genomen.

⁸⁷⁷ Zie onder 4.3.4. Bedacht dient daarbij ook te worden dat het merendeel van die zaken verdovende middelen betreft en dat in nationale drugszaken evenmin slachtofferinformatie beschikbaar is.

8 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat conclusies die zijn aangeduid met (a) en daarbij behorende aanbevelingen aangeduid met (b). De conclusies en aanbevelingen beperken zich tot hetgeen binnen het bereik van het OM ligt.

1 (a) Bij het stellen van bijzondere voorwaarden richt de CVv.i. zich op de wettelijke voorschriften door het in hoofdzaak volgen van het wettelijk kader en de toepasselijke rechtspraak daaromtrent.

1 (b) Door de navolgende aanbevelingen te volgen kan die naleving verder worden verbeterd.

2 (a) Bij de formulering van bijzondere voorwaarden volgt de CVv.i. niets steeds de bewoordingen van de wetgever (7.3 en 7.4).

2 (b) Het verdient aanbeveling om bij het stellen van bijzondere voorwaarden (ook) de wettelijke terminologie te volgen.

3 (a) Incidenteel zijn misslagen aangetroffen in de inhoud van de bijzondere voorwaarden en de v.i.-besluiten. Zie bijvoorbeeld 7.2.1 (onbepaaldheid persoon bij contactverbod en van duur bij locatiegebod, cursus Nederlands als gedragsinterventie).

3 (b) Handhaaf de onlangs (experimenteel) gestarte steekproefsgewijze nacontrole op de v.i.-besluiten.

4 (a) Het niet bepalen van een termijn gedurende de proeftijd gebeurt bij het stellen van de voorwaarden als bedoeld in art. 6:2:11, derde lid onder f, g en h, Sv zo algemeen dat daarmee die bepaling ("een bepaalde termijn") niet volledig wordt nageleefd.

4 (b) Aanbevolen wordt de duur van de verplichting die voortvloeit uit de voorwaarden als bedoeld in art. 6:2:11, derde lid onder f, g en h, Sv waar mogelijk te bepalen.

5 (a) Het achterwege van laten van een termijn bij het stellen van de voorwaarden als bedoeld in art. 6:2:11, derde lid onder f en h, Sv betekent bovendien dat gelet op de huidige structurele praktijk om de beëindiging van opneming en het verblijf binnen de proeftijd aan de reclassering te laten deze instantie *de facto* de duur van vrijheidsbeneming bepaalt.

5 (b) Beperk de mogelijkheid van de reclassering om te beslissen over beëindiging van opneming en verblijf als hier bedoeld tot de gevallen waarin in de voorwaarde de termijn van opneming of verblijf is genoemd.

6 (a) De CVv.i. rubriceert kortdurende klinische opname in nogal wat gevallen ten onrechte op de in art. 6:2:11, derde lid onder g, Sv voorziene voorwaarde van ambulante behandeling (7.2.1). Voor zover deze vorm van opname wordt gesteld op art. 6:2:11, derde lid onder f, Sv kan de uitvoeringsbeslissing niet worden overgelaten aan de reclassering (7.2.2).

6 (b) Rubriceer de kortdurende klinische opname onder art. 6:2:11, derde lid onder f, Sv, en neem, zoals zeer recent ook binnen de CVv.i. is afgesproken, in de voorwaarde op dat het OM de beslissing neemt. Bij het nemen van de beslissing tot (daadwerkelijke) opname moet de bereidheid daartoe aanwezig zijn.

7 (a) Middelencontrole '(of) met een ander middel' kan geen onderdeel van een bijzondere voorwaarde vormen omdat het te onbepaald is (7.2.2).

7 (b) Draag er zorg voor dat andere middelen dan onderzoek van bloed en urine bij middelenonderzoek alleen kunnen worden ingezet, indien het andere middel concreet is aangeduid in de bijzondere voorwaarde en duidelijk minder ingrijpend is dan de wettelijk toegelaten middelen.

8 (a) Er ontbreekt een helder kader voor toedeling van uitvoeringsbeslissingen aan de reclassering (7.2.2).

8 (b) Nu door de wet alleen beslissingsbevoegdheid aan het OM is toebedeeld, ligt het op de weg van die instantie een kader te geven voor enerzijds gevallen waarbij de grondslag van een uitvoeringsbeslissing moet zijn gelegen in een gestelde bijzondere voorwaarde en anderzijds gevallen waarbij die grondslag besloten kan worden geacht te liggen in het aan de reclassering opgedragen toezicht. Bij het geven van dat kader moet acht geslagen worden op het al dan niet ingrijpende karakter van de uitvoeringsbeslissing in het bijzonder wanneer die beslissing tot gevolg heeft dat naleven van bijzondere voorwaarden nadert aan vrijheidsbeneming.

9 (a) Er ontbreekt een helder kader voor toedeling van uitvoeringsbeslissingen aan de zorginstelling en de behandelaar (7.2.2).

9 (b) Omdat het OM geen zeggenschap heeft over de wijze van behandeling door de zorginstelling en de behandelaar verdient het aanbeveling een voorwaarde voor zover deze inhoudt dat de veroordeelde zich moet houden aan de aanwijzingen van de behandelaar en de huisregels van de instelling achterwege te laten.

10 (a) De toedeling van uitvoeringsbeslissingen aan zorginstellingen en behandelaars in een bijzondere voorwaarde is niet altijd consistent (7.2.2).

10 (b) Indien in bijzondere voorwaarden (anders dan onder 10b is aanbevolen) uitvoeringsbeslissingen aan zorginstellingen en behandelaars worden toebedeeld moet de consistentie in de formulering worden verbeterd.

11 (a) Het toevoegen van inname en/of gebruik van medicatie aan de voorwaarde van opname of ambulante behandeling geschiedt in de praktijk incidenteel ten onrechte indien duidelijk is dat de veroordeelde niet bereid is tot inname en/of gebruik.

11 (b) Hoewel aandrang tot inname of gebruik van medicatie nuttig en noodzakelijk kan zijn, moet hoe dan ook worden voorkomen dat niet vaststaat dat er bereidheid bestaat tot inname en/of gebruik van medicatie. Onderzoek de wijze van registratie van de bereidheid nader.

12 (a) Wanneer door het stellen van een bijzondere voorwaarde inbreuk wordt gemaakt op het recht van vereniging, het recht van godsdienstvrijheid, het demonstratierecht en het *nemo tenetur* beginsel beperkt de formulering van de voorwaarde die inbreuk niet altijd glashelder tot het noodzakelijke. In 7.2.2 zijn twee voorbeelden gegeven: een te algemeen demonstratieverbod en het ontbreken van de indamming van het gevaar van inbreuk op de godsdienstvrijheid.

12 (b) Wees scherp op de vraag naar de noodzaak bij de formulering van voorwaarden die een inbreuk op klassieke grondrechten inhouden. Geef indien brede toepassing dreigt een nader kader ten behoeve van de uitvoering.

13 (a) Bijzondere voorwaarden zoals contact- en locatieverboden die zijn gesteld zonder noodzaak daartoe, maar slechts zekerheidshalve of vanwege de gemoedsrust ontberen een deugdelijke grondslag (7.2.3).

13 (b) Mijd het stellen van dergelijke voorwaarden zonder noodzaak.

14 (a) Op de algemene gedragsvoorwaarde gebaseerde voorwaarden die openheid, medewerking en inspanningen op diverse gebieden vereisen, worden min of meer standaard gesteld voor de gehele duur van de proeftijd, terwijl de noodzaak daartoe niet blijkt (7.2.3).

14 (b) Ontwikkel een bijlage bij het v.i.-besluit waarin wordt verduidelijkt wat toezicht kan inhouden (een toezichtkader). Daarin moet onder meer naar voren komen dat openheid, medewerking en inspanningen op diverse gebieden indien daartoe aanleiding is (bij herhaling) onderdeel kunnen vormen van het uitgeoefende toezicht. Het toezichtkader kan ook grondslag bieden aan uitvoeringsbeslissingen van de reclassering.

15 (a) Over de vraag welk verband vereist is tussen de bijzondere voorwaarde en het indexdelict bestaan binnen de CVv.i. uiteenlopende opvattingen.

15 (b) Merk het bevorderen van een oplossing van de gedragsproblematiek die ten grondslag ligt aan het algemene recidivegevaar aan als de bepalende factor voor de inhoud en reikwijdte van de bijzondere voorwaarde. Vermijd bevoogding door toepassing van het noodzaakvereiste in het concrete geval. Verzamel gevallen waaruit blijkt dat er verschillen in opvatting mogelijk zijn die hun grond vinden in de context van het geval. Bezie of er een mogelijkheid is om daaruit handvatten voor een aanpak in een concreet geval te destilleren (de methode van gevalsvergelijking).

16 (a) Een zelfstandige, inhoudelijke motivering van de v.i.-besluiten wordt door de CVv.i. niet of nauwelijks gegeven.

16 (b) Nu na invoering van de wet S&B er zelfs een wettelijke motiveringsplicht is, verdient het aanbeveling te bezien op welke punten het onderhavige onderzoek leert dat inhoudelijke motivering mogelijk is. Denk aan gevallen waarin is afgeweken van het reclasseringsadvies, de inbreuk op grondrechten zeer ingrijpend is, de relatie met het delict vragen op kan roepen, sprake is van een combinatie van veel voorwaarden of waarin de 'bepaalde termijn' als bedoeld in art. 6:2:11, derde lid onder f, g en h, Sv gelijk is aan de proeftijd.

17 (a) De CVv.i. beoordeelt de initiële rapportages van de reclassering in het kader van het verlenen van v.i. en de rapportages in het kader van de verlenging van de proeftijd als tijdig en goed bruikbaar. Over de frequentie van de voortgangsrapportages over het verloop van het toezicht bestaat nog geen overeenstemming met de reclassering.

17 (b) Draag zorg voor duidelijke afspraken met de reclassering over de noodzaak en frequentie van voortgangsrapportages.

18 (a) Vanuit de CVv.i. zijn er aanmerkingen op de structuur en inhoud van de rapportages van de DJI.

18 (b) Koppel bijvoorbeeld per kwartaal de aanmerkingen in concrete gevallen schriftelijk terug aan de DJI, tenzij dit reeds vast onderwerp is van de proceskring en ook helder wordt genotuleerd.

19 (a) De belangen van degenen die slachtoffer zijn of zich (mogelijk) slachtoffer voelen, spelen sterk mee bij het stellen van bijzondere voorwaarden door de CVv.i. De informatie van het lokale OM laat in nogal wat gevallen te lang op zich wachten en wordt soms niet verstrekt.

19 (b) Analyseer de procedure van input van slachtofferinformatie van het lokale OM. Maak zo duidelijk mogelijk welke informatie noodzakelijk is. Bevorder dat

cruciale slachtofferinformatie onmiddellijk na het onherroepelijk worden van de rechterlijke beslissing afzonderlijk wordt vastgelegd, zodat de informatieverstrekking kort voorafgaande aan het v.i.-besluit zo veel mogelijk een aanvullend karakter heeft.

20 (a) Bij het wijzigen (afschalen) van bijzondere voorwaarden worden de slachtoffers of nabestaanden niet systematisch geconsulteerd.

20 (b) Breng (duidelijk) in kaart in welke gevallen het in ieder geval noodzakelijk is slachtoffers of nabestaanden te consulteren bij het wijzigen van bijzondere voorwaarden.

Bijlage A: Samenstelling van de begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit:

- prof.dr.mr. P.M. (Pauline) Schuyt, hoogleraar Sanctierecht en Straftoemeting bij het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden en Directeur Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen (voorzitter);
- prof.dr.mr. J. (Johannes) Bijlsma, universitair hoofddocent, departement rechtsgeleerdheid, van de Universiteit Utrecht en bijzonder hoogleraar strafrechtsfilosofie, Rijksuniversiteit Groningen);
- mr. H.H.J. (Herman) Knol, senior advocaat-generaal en hoofd van de Cassatiedesk van het openbaar ministerie.

Bijlage B: Lijst geïnterviewden

Openbaar ministerie, CVv.i.

- Mariëtte Brunsveld, advocaat-generaal ressortsparket Arnhem, afdelingshoofd CVv.i.
- Daan de Jong, advocaat-generaal ressortsparket Arnhem, CVv.i.
- Elisabeth Julsing, advocaat-generaal ressortsparket Arnhem, CVv.i.
- Roel Segerink, advocaat-generaal ressortsparket Arnhem, CVv.i.
- Vincent Smink, advocaat-generaal ressortsparket Arnhem, CVv.i.
- Sharon van de Zandschulp, beleidsmedewerker, CVv.i.
- Nelleke Heijink, commissie- en regiesecretaris, CVv.i.
- Eline Ernst, secretaris, CVv.i.
- Amy Maduro, secretaris, CVv.i.
- Peter Nederveen, secretaris, CVv.i.
- Bas de Ruijter, secretaris, CVv.i. en algemene executie

Reclassering

- Johan Bac, algemeen directeur van Reclassering Nederland
- Mark Pieffers, reclasseringswerker en adviseur bij Reclassering Nederland
- Janneke van Wely, beleidsadviseur en productmanager adviezen bij Reclassering Nederland
- Kees Blanken, beleidsmedewerker bij Reclassering Nederland (in dienst van Leger des Heils)

De DJI

- Carolina van der Veen, strategisch management adviseur
- Carin Beumer, *quality controller* en projectleider v.i.

Advocatuur

- Willem Jebbink, strafrechtadvocaat met ervaring in v.i.

Bijlage C: Literatuurlijst

Boeken en tijdschriften

- **J. uit Beijerse, S. Struijk, F.W. Bleichrodt, S.R. Bakker, B.A. Silverda en P.A.M. Mevis**, *De praktijk van voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Den Haag: Boom juridisch 2018
- **J. Bijlsma**, *Het voorwaardelijk sepot*, normering, praktijk, evaluatie, Den Haag: Boomjuridisch 2019
- **J. Bijlsma en S.L.T.J. Ligthart**, 'Medische interventies ter preventie van recidive', *Themis* 2022-2
- **F.W. Bleichrodt**, *Onder voorwaarde*, diss., Deventer: Gouda Quint 1996
- **F.W. Bleichrodt**, *Beperking van bewegingsvrijheid en beïnvloeding van gedrag in het Nederlands straf- strafprocesrecht*, preadvies voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht, Nijmegen: WLP 2011
- **F.W. Bleichrodt**, 'De voorwaardelijke invrijheidstelling in ere hersteld', *DD* 2006, p. 1089-1106
- **F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter**, *Sanctierecht*, Deventer: Kluwer 2021
- **E. Ernst & L. Plas**, 'Eerste ervaringen met v.i.-verlening onder de Wet straffen en beschermen', *Sancties* 2023/2
- **G.J. Fleers**, *Voorwaardelijk in vrijheid: de voorwaardelijke invrijheidstelling in Nederland*, diss., Groningen: RUG 1976
- **S. Meijer & P.M. Schuyt** in *Tekst & Commentaar Strafrecht*, art. 14c Sr aantek. 9 (bijgewerkt tot en met 01-02-2023)
- **R. Robroek**, *Executie na de Wet tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen*, Den Haag: Boomjuridisch Openbaar Ministerie 2018
- **P.M. Schuyt**, 'Voorwaardelijke invrijheidstelling: het beeld en de werkelijkheid', *Sancties* 2019/2
- **S. Struijk**, 'Wetsvoorstel Straffen en beschermen: wordt het kind met het badwater weggegooid?', *Sancties* 2020/13
- **P.C. Vegter**, 'Wie beslist over de VI?', in: A.E. Hartevelt e.a. (red.), *Systeem in ontwikkeling*. Liber amicorum G. Knigge, Nijmegen: WLP 2005, p. 515-526
- **P.C. Vegter**, 'Voorwaardelijke sancties' in: *Gehoord de procureur-generaal*. Fokkens bundel, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 307-318
- **P.C. Vegter**, 'Normering van reclasseringstoezicht?', *Sancties* 2022/89
- **M.J.M. Verpalen** in *Tekst & Commentaar Strafvordering*, art. 6:2:12 aantek. 2 (bijgewerkt tot en met 01-07-2023)
- **M.J.M. Verpalen** in *Tekst & Commentaar Strafvordering*, art. 6:6:8 Sv aantek. 3 (bijgewerkt tot en met 01-07-2023)

OM Aanwijzingen

- OM Aanwijzing v.i. 2019 (2019A002)
- OM Aanwijzing v.i. 2020 (2020A010)
- OM Aanwijzing v.i. 2021 (2021A001)
- OM Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging (2020A007)
- OM Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (2020A008)
- OM Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden (2020A0009)

Rapporten

- Rapport van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, *Voorwaarden voor een veilige terugkeer*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2002
- S. Flight, O. Nauta en J. Terpstra, *Voorwaardelijk vrij, Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag: WODC 2011
- M.H. Nagtegaal, *Toepassingen van de Wet langdurig toezicht in 2017-2020. Een eerste verkenning*, WODC Cahier 2021-25
- S. Verweij en G. Weijters, *Recidive tijdens en na reclasseringstoezicht*, WODC Cahier 2020-20
- Inspectie Justitie en Veiligheid, *Op maat adviseren. Een onderzoek naar de kwaliteit van de adviestaak van de reclassering*, 2022
- E.A.E. Fechner en M.H. Nagtegaal, *Het gebiedsverbod in perspectief. Wettelijke (on)mogelijkheden, cijfers en ervaringen*, WODC Cahier 2023-1
- Inspectie Justitie en Veiligheid, *Samen werken aan een nieuwe start*, 2023
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Beschikt en gewogen*, Den Haag: Xerox/OBT 2017
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Wordt vervolgd: geschikt en gewogen*, Den Haag: Xerox/OBT 2017
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Beproefd verzet*, Den Haag: Xerox/OBT 2017
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Wordt vervolgd: beproefd verzet*, Den Haag: Xerox/OBT 2019
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Buiten de rechter OM*, Den Haag: Xerox/OBT 2022

Interne OM stukken

- Handleiding nieuwe medewerkers versie 1.1
- Richtlijn Gevoelige Zaken
- V.i.zier. Beleids- en procesafspraken v.i. (versies 2.0, 2.1, 2.2 en 2.3)
- Werk- en beleidsafspraken Centrale voorziening v.i., versie 11 mei 2023

Kamerstukken, -brieven en handelingen

- Voorontwerp Wet Herziening regeling vervroegde invrijheidstelling, Ministerie van Justitie Den Haag 1994
- *Kamerstukken II*, 2005/6, 30513, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2006/07, 30513, nr. 6
- *Kamerstukken I*, 2006/07, 30513, nr. C
- *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32319, nr. 7
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 6
- *Handelingen II* 2015/16, 34086, nr. 34
- *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, nr. 7
- Tweede Voortgangsbrief Visie 'Recht doen, kansen bieden', 29 juni 2020

Wetgeving

- Wet van 12 juni 1915 houdende vaststelling van nadere strafrechtelijke voorzieningen betreffende veroordelingen, waarbij de straf, tenzij de rechter later anders beveelt, niet wordt ondergaan, de betaling van geldboeten en de voorwaardelijke invrijheidstelling, *Stb.* 247
- Wet van 10 december 1975 tot intrekking van de artikelen 13-13d van het Wetboek van Strafrecht en aanvulling van de wettelijke voorschriften betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling, *Stb.* 1975, 684
- Wet van 26 november 1986, houdende herziening van de regeling betreffende de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling, *Stb.* 593
- Wet van 6 december 2007 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling, *Stb.* 700
- Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 10 februari 2014 houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met de invoering van promoveren en degraderen van gedetineerden, *Stcrt.* 2014, 4617
- Wet van 25 november 2015 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking), *Stb.* 2015, 460
- Besluit van 2 december 2016 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 25 november 2015 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking), *Stb.* 2016, 493
- Wet van 22 februari 2017, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen), *Stb.* 2017, 82
- Wet van 18 december 2019 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten in verband met de invoering van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen), *Stb.* 2019, 504
- Besluit van 12 juni 2008, houdende regels inzake de beslissing over de voorwaarden en het uit te oefenen toezicht bij voorwaardelijke invrijheidstelling (Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling), *Stb.* 2008, 218
- Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen), *Stb.* 224

- Regeling van de Minister van rechtsbescherming van 14 september 2020, nr. 3001925, houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met een wijziging inzake het systeem van promoveren en degraderen, *Stcrt.* 2020, 49131

Rechtspraak

EHRM

- EHRM 18 mei 2017, nr. 40927/05 (Bože/Letland)

Hoge Raad

- HR 24 januari 2023, ECLI:NL:HR:2023:70, *NJ* 2023/90, m.nt. Vellinga
- HR 13 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1196
- HR 12 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1027
- HR 7 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:825
- HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807, *NJ* 2022/250, m.nt. Ten Voorde
- HR 15 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:338
- HR 12 oktober 2021, ECLI:NL:HR:2021:1502
- HR 28 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1403, *NJ* 2022/9, m.nt. Ten Voorde
- HR 15 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:850, *NJ* 2021/298 m.nt. Ten Voorde
- HR 6 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:498
- HR 8 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1957, *NJ* 2021/209, m.nt. Kooijmans
- HR 7 juli 2020, ECLI:NL:HR:2020:1215, *NJ* 2020/410 m.nt. Jörg
- HR 23 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1093
- HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:652
- HR 19 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:387
- HR 22 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:87, *NJ* 2019/123 m.nt. Vellinga
- HR 9 oktober 2018, ECLI:NL:HR:2018:1882, *NJ* 2019/252, m.nt. Kooijmans
- HR 19 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:946
- HR 24 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:667, *NJ* 2018/311 m.nt. Kooijmans.
- HR 19 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2392
- HR 15 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2593
- HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1400
- HR 23 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:302
- HR 26 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:105
- HR 1 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3429
- HR 6 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2981
- HR 12 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5449
- HR 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1308
- HR 25 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF0836, *NJ* 2009/320, m.nt. Keijzer
- HR 6 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7918, *NJ* 2008/33 m.nt. Reijntjes
- HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ0262
- HR 14 juni 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT4118
- HR 8 oktober 1991, *NJ* 1992/249, m.nt. Corstens
- HR 13 november 1979, *NJ* 1980/107
- HR 26 november 1968, ECLI:NL:HR:1968:AB6079, *NJ* 1970/ 123 m.nt. Enschedé
- HR 20 oktober 1964, *NJ* 1965/119
- HR 25 juni 1963, ECLI:NL:HR:1963:46, *NJ* 1964/ 311, m.nt. Pompe
- HR 11 december 1962, *NJ* 1963/316, m.nt. Röling

Feitenrechtspraak

- Hof Arnhem-Leeuwarden, ECLI:NL:GHARL:2023:5247
- Hof Arnhem-Leeuwarden, 15 december 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:10739
- Rechtbank Noord-Holland 15 december 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:11187
- Rechtbank Zeeland-West-Brabant 10 november 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:6664
- Rechtbank Limburg 15 september 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:7086
- Rechtbank Amsterdam 26 augustus 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:5050
- Rechtbank Midden-Nederland 2 augustus 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3131
- Rechtbank Amsterdam 6 februari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:634
- Rechtbank Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:5564

Klachtenrecht

- Jaarverslag 2021 van de Klachtencommissie van de Reclassering, Beslissing 15 van 2 december 2021

Bijlage D: Formulier dossieronderzoek

| | |
|---|--|
| Jaar dat de v.i. in zou moeten gaan: | |
| Aard van het delict en opgelegde straf: | |
| Strafrestant en proeftijd: | |
| Aard van de voorwaarde(n): | |
| Wie stelde(n) de voorwaarden voor: | |
| Zijn de adviezen gevolgd? | |
| Zo nee, heeft er terugkoppeling plaatsgevonden? | |
| Zijn er aanwijzingen gegeven over de invulling van het toezicht? | |
| Zijn er opmerkingen over de inhoud van de voorwaarde? (kenbaarheid, legitimiteit) | |
| Blijkt ergens uit dat noodzaak/proportionaliteit is getoetst? | |
| Is de beslissing gemotiveerd? | |
| Zijn de belangen van slachtoffers meegewogen? | |
| Heeft veroordeelde zich al dan niet bereid verklaard en is dit meegewogen? | |
| Is vastgesteld of de betrokken instanties bereid/in staat zijn mee te werken? | |
| Is een melding binnengekomen dat de voorwaarde is overtreden? | |
| Zijn er andere bijzonderheden? | |

Bijlage E: Standaardformat v.i.-besluit met bijzondere voorwaarden⁸⁷⁸

Besluit voorwaardelijke invrijheidstelling

Algemene en bijzondere voorwaarden

| | |
|----------------------------|--------|
| Zaaknummer v.i. | 99-000 |
| Bijbehorende parketnummers | |
| SKN | |

Aan:

| | |
|------------------------------|--|
| Naam | |
| Voornamen | |
| Geboren | Geboortedatum, -plaats en -land (indien niet in Nederland) |
| Thans verblijvende te | |

Op basis van de huidige berekening zal uw voorwaardelijke invrijheidstelling ingaan op (datum).*

Daarbij geldt een proeftijd van ... dagen, waarbij u zich heeft te houden aan de voorwaarden die hierna verder zullen worden beschreven.

Wanneer u één van deze voorwaarden niet nakomt, kan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden herroepen voor een periode van ... dagen.

| |
|---------------------------------|
| ALGEMENE VOORWAARDE |
| U pleegt geen strafbare feiten. |

⁸⁷⁸ Dit betreft het aan de onderzoekers beschikbaar gestelde meest recente conceptformat ('huidig') dat werd gebruikt ten tijde van de onderzoeksperiode. De oudere formats voor deze onderzoeksperiode betreffen die van 2017 en 2019.

| | |
|---|--|
| BIJZONDERE VOORWAARDE(N) | |
| Contactverbod (5. CONTV) | |
| <p>U heeft of zoekt op geen enkele wijze - direct of indirect - contact met:</p> <ul style="list-style-type: none"> - (personalia [volledige officiële voornamen, achternaam (bij vrouwen: meisjesnaam), geboortedatum] of gegevens instelling.) | |
| Locatieverbod (6. LOCV) | |
| <p>U bevindt zich niet in provincie x / te plaatsnaam / binnen een straal van x meter van locatie/straatnaam te plaatsnaam.</p> <p>U werkt mee aan elektronische monitoring op het locatieverbod. U gaat niet naar het buitenland zonder toestemming van de reclassering, omdat het voor de elektronische monitoring nodig is dat u in Nederland blijft.</p> | |
| Locatiegebod (7. LOCG) | |
| <p>U bent op vooraf vastgestelde tijdstippen aanwezig op uw verblijfadres. De reclassering stelt de precieze tijdstippen vast in overleg met u en afhankelijk van de dagbesteding.</p> <p>Bij de start hoeft u op doordeweekse dagen met dagbesteding een aaneengesloten blok van minimaal 12 uur en maximaal 17 uur niet op het verblijfadres te zijn. In de weekenden heeft u een aaneengesloten blok van minimaal 4 uur en maximaal 17 uur per dag vrij te besteden.</p> <p>U werkt mee aan elektronische monitoring op dit locatiegebod. Het huidige verblijfadres is</p> <p>Een ander adres voor het locatiegebod is alleen mogelijk als de reclassering daarvoor toestemming geeft.</p> | |
| Meldplicht (8. MELDP) | |

U meldt zich binnen ... werkdagen na invrijheidstelling bij [reclasseringsinstelling](#), [adres](#), [telefoonnummer](#).

U blijft zich melden bij de reclassering, zolang en zo vaak de reclassering dat nodig vindt.

Deze meldplicht heeft tot doel u te kunnen begeleiden bij en controleren op de naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarden.

Drugs- en alcoholverbod en onderzoeksplicht (9. ALCV)

U gebruikt geen verdovende middelen genoemd op lijst 1 en 2 in de Opiumwet (harddrugs en softdrugs). Daarnaast gebruikt u geen alcohol.

U werkt mee aan bloedonderzoek en/of urineonderzoek en/of een ander controlemiddel om dit verbod te controleren. De reclassering bepaalt met welke controlemiddelen en hoe vaak u wordt gecontroleerd.

Opname in een zorginstelling – klinische behandeling (10. OPZ)

U laat zich gedurende de proeftijd op nemen in [naam instelling](#) of een soortgelijke zorginstelling.

U houdt zich aan de huisregels en de aanwijzingen die de zorginstelling geeft voor de behandeling.

Als de reclassering een overgang naar ambulante zorg, begeleid wonen of maatschappelijke opvang gewenst vindt, werkt u mee aan de indicatiestelling en plaatsing.

Behandeling door deskundige of zorginstelling – ambulante behandeling (11. BEHV)

U laat zich gedurende de proeftijd behandelen door [een soort deskundige/zorginstelling](#), of een soortgelijke zorgverlener, op tijden en plaatsen als door of namens die [zorgverlener wordt aangegeven](#).

U houdt zich aan de huisregels en de aanwijzingen die u in het kader van die behandeling door of namens de behandelaar worden gegeven.

Ten behoeve van crisis, detoxificatie, stabilisatie, observatie en/of diagnostiek kortdurend klinisch dient u zich te laten opnemen voor de duur van maximaal 7 weken.

Begeleid wonen of maatschappelijke opvang (12. WOONB)

U verblijft gedurende de proeftijd in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang, te weten [naam instelling](#), althans in een soortgelijke instelling.

U houdt zich aan de huisregels en de aanwijzingen en het dagprogramma die de instelling heeft opgesteld.

Gedragsinterventie (13. GEDRI)

U neemt deel aan een [leefstijltraining/training sociale vaardigheden/budgetteringscursus/preventiecursus huiselijk geweld/arbeidsvaardigheidstraining/cognitieve vaardigheidstraining/x](#).

U houdt zich aan de aanwijzingen die tijdens deze gedragsinterventie aan u worden gegeven door de instelling die de gedragsinterventie verzorgt.

Andere voorwaarde(n) het gedrag betreffende (15. AGV)

[U werkt mee aan of spant zich actief in voor \(een traject gericht op\) het verkrijgen en het behouden van woonruimte en een structurele en zinvolle \(betaalde\) dagbesteding;](#)

[U toont een open, gemotiveerde en meewerkende houding met betrekking tot het toezicht en de bijzondere voorwaarden;](#)

[U toont openheid van zaken ten aanzien van uw financiële situatie.](#)

De reclassering zal periodiek adviseren over de noodzakelijkheid bovenstaande bijzondere voorwaarden te continueren.

Aan de bijzondere voorwaarden zijn van rechtswege de volgende voorwaarden verbonden:

- ten behoeve van het vaststellen van uw identiteit dient u medewerking te verlenen aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of het aanbieden ter inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht; en
- u dient medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht, bedoeld in artikel 6:2:11 tweede lid van het Wetboek van Strafvordering, de medewerking aan huisbezoeken daaronder begrepen.

Het Openbaar Ministerie geeft [reclasseringsinstelling](#) opdracht om toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden, waarbij de politie een bijdrage levert aan de handhaving van de bijzondere voorwaarden (met name [...](#)).

Dit besluit wordt genomen op grond van artikel 6:2:11 vijfde lid van het Wetboek van Strafvordering (OUD).

Ten behoeve van dit besluit zijn adviezen opgemaakt door:

de reclassering op ...,

de penitentiaire inrichting op ...,

het Openbaar Ministerie op

[Dit besluit wijkt af van de verkregen adviezen. De reden hiervoor is \(...\).](#)

Plaats: Arnhem

Datum:

Ondertekening:

mr. E.J. Julsing

mr. M.M. Brunsveld

mr. D.J. de Jong

mr. V.G. Smink

mr. R.J.A. Segerink

mr. L. Plas
(advocaat-generaal)

Openbaar Ministerie
Centrale Voorziening v.i.
Postbus 30200
6803 AE Arnhem

ALGEMENE INFORMATIE:

- **U dient mee te werken aan (de voorbereiding van) de uitvoering van het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden.**

- **U wordt zo mogelijk door de toezichthoudende instantie opgeroepen voor een eerste gesprek. Anders dient u zich in elk geval zelf bij de toezichthouder te melden zoals dit in de bijzondere voorwaarden is opgenomen.**

- **Mocht na betekening van dit v.i. besluit de toezichthoudende reclasseringsinstantie wijzigen, dan ontvangt u daarover tijdig bericht van de reclassering.**

- **Tegen deze beslissing is geen beroep mogelijk.**

- **Op basis van artikel 6:1:18 tweede lid van het Wetboek van Strafvordering kan de proeftijd verlengd worden.**

- * **De proeftijd loopt niet gedurende de tijd dat u rechtens uw vrijheid is ontnomen.**

Procureur-generaal bij de Hoge Raad
der Nederlanden

Korte Voorhout 8
Postbus 20303
2500 EH Den Haag

info@hogeraad.nl
www.hogeraad.nl