



ADVIES

Conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en
voorwaardelijke invrijheidstelling

aan de Minister voor Rechtsbescherming naar aanleiding van het verzoek daartoe bij
brief d.d. 1 mei 2018

12 juni 2018

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	Pagina 3
1. Inleiding.....	Pagina 4
2. Geen voorwaardelijke invrijheidstelling meer van rechtswege.....	Pagina 5
2.1. Gedetineerden die <i>niet</i> in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling.....	Pagina 5
3. Voorwaardelijke invrijheidstelling maximaliseren tot 2 jaar.....	Pagina 6
3.1. Verschuiving strafmaat?.....	Pagina 6
3.2. Meer transparantie in de Rechtspraak.....	Pagina 7
4. Alternatief.....	Pagina 8
4.1. Voorstel nieuwe werkwijze.....	Pagina 8

SAMENVATTING

Aan het Fonds Slachtofferhulp (hierna: Fonds) is bij brief d.d. 1 mei 2018 het verzoek gedaan advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Het Fonds voldoet graag aan dit verzoek.

Dit conceptwetsvoorstel stelt vooral wijzigingen voor die de belangen van veroordeelden raken. Toch is er ook een aantal wijzigingen die de belangen van slachtoffers en/of nabestaanden raken. De belangrijkste hiervan is de wijziging van het stelsel van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Met betrekking tot die wijziging adviseert het Fonds het volgende:

1. Werk het scenario verder uit van gedetineerden die *niet* in aanmerking komen voor de voorwaardelijke invrijheidstelling vanwege misdragingen tijdens hun detentie; hoe kan er op hen toezicht worden gehouden bij terugkeer in de samenleving als er geen sprake is van voorwaardelijke invrijheidstelling?
2. Houd rekening met een verschuiving van de strafmaat bij maximalisering voorwaardelijke invrijheidstelling, gevolg: dader zit net zo lang in hechtenis als bij huidige wetgeving maar wordt korter begeleid;
3. Zorg voor meer transparantie binnen de rechtspraak, daar hebben slachtoffers en nabestaanden meer behoefte aan dan aan inperking voorwaardelijke invrijheidstelling;
4. Creëer een nieuwe werkwijze waarbij de rechter bij het uitspreken van zijn vonnis expliciet onderscheid maakt tussen het deel van de straf waarbij de dader in hechtenis zal zitten (vergelding) en het deel waarbij wordt toegewerkt naar terugkeer in de samenleving (bescherming van de samenleving/resocialisatie) waarbij de duur van dit laatste deel afhangt van het gedrag van de veroordeelde.

1. Inleiding

Dit conceptwetsvoorstel omvat verschillende wijzigingen van zowel de Penitentiaire Beginselenwet als het Wetboek van Strafrecht. Het Fonds spreekt zich in dit advies alleen uit over de voorgestelde wijzigingen die de belangen van slachtoffers en/of nabestaanden raken en laat het geven van advies over de overig voorgestelde wijzigingen graag aan andere partijen over.

De belangrijkste voorgestelde wijziging die de belangen van slachtoffers en nabestaanden raken is het veranderen van het stelsel van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De voorgestelde wijzigingen zijn als volgt:

- Veroordeelden zullen niet meer van rechtswege in vrijheid worden gesteld;
- De periode van de voorwaardelijke invrijheidstelling zal worden gehandhaafd op maximaal een derde van de straf, maar zal worden gemaximeerd op twee jaar.

Voorgesteld wordt dat bij het Openbaar Ministerie de verantwoordelijkheid komt te liggen om te beslissen of een veroordeelde wel of niet in aanmerking komt voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. Om tot deze beslissing te komen wordt gekeken naar drie verschillende onderdelen, namelijk:

- Het gedrag van de gedetineerde gedurende de hele detentie;
- De risico's behorende bij de invrijheidstelling;
- De belangen van slachtoffers/nabestaanden en die van de samenleving als geheel.

In de volgende paragrafen volgt een nadere uitwerking van de reactie van Fonds Slachtofferhulp op deze onderdelen van het conceptwetsvoorstel, met enkele aanbevelingen.

2. Geen voorwaardelijke invrijheidstelling meer van rechtswege

Met dit conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld om de voorwaardelijke invrijheidstelling niet meer van rechtswege te laten plaatsvinden, maar alleen als de gedetineerde dit naar aanleiding van zijn gedrag ‘verdient’. Een substantiële verandering ten opzichte van de huidige wetgeving, waarin de gedetineerde na het verstrijken van twee derde van zijn straf van rechtswege voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld.

Hieronder zal het Fonds in het bijzonder één specifiek onderdeel met betrekking tot deze wijziging toelichten dat in haar ogen extra aandacht behoeft.

2.1. Gedetineerden die *niet* in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling

Zoals gezegd wordt voorgesteld de wet omtrent de voorwaardelijke invrijheidstelling te wijzigen zodat er sprake moet zijn van ‘goed gedrag’ wil de gedetineerde hiervoor in aanmerking komen. Het gaat er hierbij om dat uit het gedrag van de gedetineerde blijkt dat hij bereid is om toe te werken naar een geslaagde terugkeer in de samenleving. Bij de beoordeling of er sprake is van zulk ‘goed gedrag’ wordt gekeken naar het gedrag dat de gedetineerde vertoont gedurende de hele detentie.¹ Op zichzelf kan het Fonds zich hierin vinden. Zij vindt het wenselijk dat er naar de persoon van de dader wordt gekeken en dat de vrijheden op het individu worden afgestemd en dat hierbij tevens de belangen van slachtoffers/nabestaanden worden betrokken.

Wel hecht het Fonds eraan te benadrukken dat er ook gedetineerden zijn die met doorvoering van deze wetswijziging *niet* in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling, namelijk diegenen die zich op dusdanige wijze hebben misdragen tijdens hun detentie dat de Officier van Justitie het nodig acht dat zij hun gehele straf dienen uit te zitten. Voor deze, waarschijnlijk kleine, groep gedetineerden geldt dat zij niet voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld en dat er derhalve eveneens geen periode van begeleiding na afloop van hun detentie mogelijk is daar dit alleen maar kan ten tijde van het voorwaardelijke deel van de straf. Deze geschetste situatie vindt het Fonds verontrustend, niet in de minste plaats gezien het feit dat naar schatting 70% van alle criminaliteit herhalingscriminaliteit betreft.² De gedachte dat juist de zwaarste criminelen, namelijk degenen die zich tijdens hun detentie niet aan de regels houden en daardoor niet in aanmerking komen om voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld, met de voorgestelde wetswijziging na het uitzitten van hun straf zonder begeleiding weer in de samenleving terecht komen, acht het Fonds, op zijn zachtst gezegd, zeer onwenselijk.

In de Concept Memorie van Toelichting staat nergens beschreven wat er met deze groep gedetineerden gebeurt als zij, na het uitzitten van hun volledige straf, weer in de samenleving terecht komen en wat voor mogelijke gevolgen dit voor de samenleving heeft. Het Fonds adviseert dit scenario verder uit te werken.

¹ Concept Memorie van Toelichting onderhavig conceptwetsvoorstel p. 5

² Concept Memorie van Toelichting onderhavig conceptwetsvoorstel p. 18

3. Voorwaardelijke invrijheidstelling maximaliseren tot 2 jaar

In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld om de duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling te maximaliseren tot 2 jaar. Dit roept echter verschillende vragen op die het Fonds hieronder nader zal toelichten.

3.1. Verschuiving strafmaat?

De achterliggende gedachte van het voorstel om de duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling te maximaliseren tot twee jaar is onder meer gelegen in de verplichting van de overheid aan slachtoffers en de samenleving dat opgelegde straffen ook feitelijk worden uitgevoerd.³ Zo zegt de Minister:

“De strafexecutie waarbij een groter deel van een langdurige gevangenisstraf daadwerkelijk in de gevangenis wordt doorgebracht, draagt bij aan de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk stelsel.”⁴

Op zichzelf genomen vindt het Fonds dit een goede zaak. Ze vindt het buitengewoon belangrijk dat de overheid doet wat zij zegt. Hoe dichter het deel van de straf die de dader daadwerkelijk in de gevangenis doorbrengt ligt bij de door de rechter opgelegde straf, hoe meer duidelijkheid dit geeft aan slachtoffers en/of nabestaanden.

Echter, door de voorwaardelijke straf te maximaliseren tot twee jaar en daarmee te suggereren dat veroordeelden langer in hechtenis zullen blijven, lijkt te worden voorbij gegaan aan het feit dat veel rechters rekening houden met de zogenoemde ‘bruto/netto- straf’. Hiermee wordt bedoeld dat rechters bij het opleggen van de straf een oordeel vellen over hoe lang zij vinden dat de dader daadwerkelijk in hechtenis moet zitten en daarop de straf afstemmen.⁵ Oordelen zij bijvoorbeeld dat iemand die zich schuldig heeft gemaakt aan doodslag hiervoor acht jaar in de gevangenis moet zitten, dan zullen zij 12 jaar gevangenisstraf opleggen. Met de voorgestelde nieuwe wet is de kans zeer groot dat rechters hun vonnissen hierop zullen aanpassen.

De gevolgen hiervan zijn tweeledig, namelijk dat (a) veroordeelden eerder zonder enige vorm van begeleiding weer in de samenleving terecht komen, namelijk na maximaal twee jaar en (b) dat slachtoffers en/of nabestaanden mogelijk worden geconfronteerd met een lagere strafmaat doordat rechters hoogstwaarschijnlijk lagere straffen zullen opleggen.

Waar de dader uit de hierboven geschetste casus conform de huidige wetgeving nog acht jaar in hechtenis zou zitten en de vier jaren daaropvolgend in de samenleving de benodigde begeleiding zou krijgen, zal hij op basis van deze nieuwe wetgeving en de daarbij behorende voorzienbare verschuiving van de strafmaat eveneens acht jaar in hechtenis zitten doch daarna maar gedurende twee jaar begeleiding krijgen. De periode die een ex-gedetineerde nog ‘in de gaten’ wordt gehouden en onder voorwaarden staat, zal hierdoor alleen maar korter worden. Het Fonds is van mening dat de reclassering, indien nodig, iemand ook langer dan twee jaar moet kunnen begeleiden. Ook vraagt zij zich af of deze maximalisering de kans op recidive niet ernstig zal vergroten. Het Fonds adviseert dan ook hier nader onderzoek naar te laten doen alvorens de wetswijziging door te voeren.

³ Concept Memorie van Toelichting onderhavig conceptwetsvoorstel p. 1

⁴ Concept Memorie van Toelichting onderhavig conceptwetsvoorstel p. 16

⁵ ‘Vanzelf vroeger vrij kan straks niet meer’, NRC 1 mei 2018, <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/05/01/vanzelf-vroeger-vrij-kan-straks-niet-meer-a1601504>

Daarnaast voorziet het Fonds als mogelijk gevolg van deze wetswijziging dat het vertrouwen in de rechtspraak en daarmee in de overheid zal afnemen. Met dit wetsvoorstel wordt namelijk beoogd dat veroordeelden langer in hechtenis zullen zitten, doch dat zal naar mening van het Fonds niet het gevolg zijn van doorvoering van deze wijziging. Zoals gezegd is te voorzien dat rechters op deze wetswijziging zullen anticiperen door lagere straffen op te leggen, hetgeen wederom tot teleurstelling zal leiden bij slachtoffers en nabestaanden.

3.2. Meer transparantie in de rechtspraak

Al jarenlang pleit het Fonds voor meer transparantie in de rechtspraak. Het huidige systeem zorgt voor een grote kloof tussen de verwachting die wordt gewekt bij slachtoffers en/of nabestaanden door de uitspraak van de rechter en de daadwerkelijke strafuitvoering in de praktijk. Dit probleem erkent de Minister ook. Zo zegt hij:

“Hoewel aangenomen mag worden dat de rechter bij het vaststellen van de hoogte van de straf hier rekening mee houdt, is moeilijk uit te leggen aan de maatschappij in het algemeen en aan slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder dat iemand die is veroordeeld voor een ernstig misdrijf een aanmerkelijk gedeelte van zijn vrijheidsstraf, dat kan oplopen tot tien jaar, niet in een gevangenis ondergaat.”⁶

De oplossing die de Minister aandraagt, namelijk het maximaliseren van de voorwaardelijke invrijheidstelling, is echter niet de oplossing die het Fonds voor ogen heeft. Het Fonds is van mening dat meer transparantie een wenselijkere oplossing is. Zoals eerder gezegd is het voor slachtoffers en nabestaanden van groot belang dat er duidelijkheid ontstaat over wat een vonnis precies inhoudt. Waar sommige rechters tijdens hun uitspraken hier al op zeer menselijke vorm aandacht aan besteden, is dit helaas nog veel vaker niet het geval. Indien de rechter na het uitspreken van zijn vonnis zou uitleggen wat de opgelegde straf precies inhoudt en hoe lang de dader daadwerkelijk in hechtenis zal zitten, zal dit een grote positieve invloed hebben op het proces van aanvaarding en acceptatie van de straf door slachtoffers en nabestaanden.

Duidelijkheid is voor slachtoffers en nabestaanden essentieel. Wanneer nabestaanden horen dat de rechter de dader van hun gedode kind 12 jaar gevangenisstraf oplegt, gaan zij er vanuit dat dader de komende 12 jaar ook daadwerkelijk achter de tralies verblijft. Wanneer zij na 7 jaar vernemen dat de dader alweer op proefverlof in de weekenden thuis zit, aangezien hij wordt voorbereid op de voorwaardelijke invrijheidstelling die na 8 jaar zal in gaan, leidt dit vanzelfsprekend tot onbegrip en kan dit zelfs zorgen voor secundaire victimisatie. Indien de rechter bij de veroordeling echter had uitgelegd dat hij de dader tot 12 jaar gevangenisstraf veroordeeld waarvan hij 7 jaar in hechtenis zal verblijven, vervolgens het jaar erop wordt voorbereid op terugkeer in de samenleving en uiteindelijk na 8 jaar onder voorwaarden weer terugkeert in de samenleving, is dit voor veel nabestaanden beter te begrijpen. Dit zou de acceptatie mogelijk ten goede komen.

Het Fonds adviseert dan ook vooral de focus te leggen op het creëren van meer transparantie in de Rechtspraak en niet zo zeer op het veranderen van het stelsel van de voorlopige invrijheidstelling.

⁶ Concept Memorie van Toelichting onderhavig conceptwetsvoorstel p. 16

4. Alternatief

Het Fonds hecht eraan te benadrukken dat zij de Minister zeer erkentelijk is dat hij de belangen van slachtoffers en nabestaanden bij het maken van deze conceptwettekst in ogenschouw heeft genomen. Waar de Minister echter van mening is dat de samenleving en in het bijzonder slachtoffers en nabestaanden behoefte hebben aan het langer achter de tralies zien verdwijnen van 'hun' dader, is het Fonds van mening dat slachtoffers en nabestaanden vooral geholpen zijn met heldere en eerlijke communicatie.

Met respect voor het huidige strafprocesrecht heeft het Fonds nagedacht over een alternatieve werkwijze binnen de Rechtspraak. Hieronder zal zij haar gedachten nader toelichten.

4.1. Voorstel nieuwe werkwijze

Naar mening van het Fonds dient het opleggen van een straf drie verschillende doelen, te weten:

- **Erkenning van het leed dat het slachtoffer/de nabestaanden is aangedaan:** dit wordt tot uitdrukking gebracht in het opleggen van een onvoorwaardelijke straf (vergelding) + het eventueel toekennen van een schadevergoeding;
- **Bescherming van het individuele slachtoffer/de nabestaanden:** dit wordt deels tot uitdrukking gebracht door de dader voor langere tijd in hechtenis te zetten alsmede door de dader bij terugkeer in de samenleving zo nodig een gebieds- en/of contactverbod op te leggen (nu ook na afloop van de v.i. mogelijk sinds invoering van de Wet Langdurig Toezicht);
- **Bescherming van de samenleving/re-integratie en resocialisatie van de dader:** dit wordt deels tot uitdrukking gebracht door de dader voor langere tijd in hechtenis te zetten alsmede door het traject van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Zoals hierboven omschreven hangt elk doel samen met een bepaald onderdeel van de straf. Zo zal de dader een deel van zijn straf in hechtenis moeten uitzitten met het oog op vergelding en zal hij tevens een deel onder toezicht staan van de reclassering maar wel al in de samenleving kunnen integreren met het oog op resocialisatie en het voorkomen van recidive.

Het Fonds kan zich voorstellen dat een systeem ontstaat waarbij de rechter bij het uitspreken van het vonnis aandacht besteedt aan de drie onderdelen zoals hierboven genoemd en daarbij ook expliciet benoemt hoe de straf is opgebouwd, zodat dit voor een ieder duidelijk is. Zo zal hij uitspreken dat de dader een bepaald aantal jaren in hechtenis zal moeten zitten in het kader van vergelding. Dit aantal jaren zal de dader ook daadwerkelijk in hechtenis verblijven, er is geen 'korting' op te krijgen. Daarnaast legt de rechter de dader een voorwaardelijke straf op en zal hij daarbij een minimum en maximum uitspreken. Het Fonds is van mening dat er geen sprake is van inbreuk op het recht van verdachte op rechtszekerheid, gezien het feit dat er een maximum is verbonden aan de periode van de voorwaardelijke straf en verdachte daardoor weet waar hij aan toe is. Als richtlijn voor de duur van de op te leggen voorwaardelijke straf kan de rechter de helft van de gevangenisstraf aanhouden (zoals ook in het huidige stelsel het geval is) maar hij is vrij om dit naar eigen inschatting op te leggen.

Hoe lang het voorwaardelijke deel uiteindelijk exact duurt en hoeveel voorwaarden eraan zijn verbonden, is afhankelijk van het gedrag van de dader tijdens deze voorwaardelijke straf. Indien de veroordeelde goed gedrag vertoont en snel integreert in de samenleving, zal zijn voorwaardelijke straf op het minimum van wat de rechter heeft uitgesproken uitkomen. Heeft hij echter om wat voor reden dan ook langer begeleiding nodig, dan kan het voorwaardelijke deel oplopen tot het maximale dat door de rechter is uitgesproken. Hiermee komt het Fonds tegemoet aan de gedachte van de Minister om het voorwaardelijke deel te moeten ‘verdienen’, doch ziet dat ‘verdienen’ bij deze voorgestelde werkwijze enkel en alleen op de *duur* en de *zwaarte* van de voorwaardelijke straf en niet op de vraag *of* de gedetineerde wel voorwaardelijk in vrijheid mag worden gesteld.

Het voorwaardelijke deel staat bij deze nieuwe werkwijze los van de jaren die de dader in detentie heeft gezeten in het kader van vergelding. Zoals gezegd kan de veroordeelde op deze jaren geen ‘korting’ krijgen, dit aantal staat vast. Wanneer de ex-gedetineerde in zijn voorwaardelijke deel wederom een strafbaar feit pleegt of één van de andere voorwaarden schendt, kan de consequentie hiervan zijn dat hij het voorwaardelijke deel ook in de gevangenis moet doorbrengen, hetgeen volgens het huidige stelsel eveneens het geval is. Indien dit aan de orde is ziet die hechtenis echter niet meer op vergelding, maar op bescherming van de samenleving. Op deze manier worden de onderdelen ‘vergelding’ en ‘bescherming van de samenleving/resocialisatie’ van elkaar losgekoppeld. Dit staat uiteraard los van de straf die voor dit nieuwe strafbare feit kan worden opgelegd.

Voorbeeld

Om terug te komen op de eerder geschetste casus van de tot doodslag veroordeelde die in het huidige systeem 12 jaar ‘gevangenisstraf’ opgelegd heeft gekregen, zal de rechter bij het uitspreken van het vonnis volgens de nieuwe werkwijze benoemen dat de dader (a) 8 jaar in hechtenis zal moeten zitten om recht te doen aan het leed dat hij veroorzaakt heeft (de vergelding), (b) hij na deze acht jaar zal worden voorbereid op terugkeer in de samenleving waarbij wordt ingeschat dat hiervoor 3 tot 5 jaar nodig zal zijn en (c) eventueel een woon- en/of contactverbod opleggen die, op grond van de Wet Langdurig Toezicht, kan voortduren zolang als nodig is, ook na de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Het is door middel van deze werkwijze voor een ieder duidelijk wat de straf precies betekent, namelijk dat de dader in totaal 8 jaar in hechtenis zal zitten en dat hij vervolgens onder begeleiding weer geleidelijk terug komt in de samenleving. Afhankelijk van zijn gedrag zal dan vervolgens na 3 jaar worden bepaald of de dader weer zelfstandig in de samenleving kan functioneren of dat er nog een aanvullende periode nodig is. Deze aanvullende periode kan in dit voorbeeld nog maximaal 2 jaar duren, aangezien de rechter in casu heeft bepaald dat de periode van begeleiding (de voorwaardelijke invrijheidstelling) tussen de 3 en 5 jaar kan duren.

Een dergelijke werkwijze zorgt voor transparantie en duidelijkheid, hetgeen teleurstelling en deceptie bij slachtoffers en nabestaanden voorkomt en daarmee het vertrouwen in de Rechtspraak vergroot. Tevens zorgt een dergelijke werkwijze ervoor dat de tijd die een ex-gedetineerde nodig heeft om weer naar behoren te kunnen functioneren in de samenleving, niet wordt beperkt maar afhankelijk is van het gedrag van de betreffende dader. Dit verkleint de kans op recidive en komt daarmee bescherming van de samenleving ten goede.