

# De nieuwe regeling voorwaardelijke invrijheidstelling

Jop Spijkerman<sup>1</sup>

VERVROEGDE INVRIJHEIDSTELLING IS SINDS 1 JULI JL. VERVANGEN DOOR VOORWAARDELIJKE INVRIJHEIDSTELLING. MET NAME VOOR GEVANGENISSTRAFFEN OPGELEGD VOOR DE DUUR VAN ZES TOT TWAALF MAANDEN EN VOOR GEDEELTELIJKE VOORWAARDELIJK OPGELEGDE GEVANGENISSTRAFFEN VALT DE REËLE TERMIJN DIE UITGEZETEN MOET WORDEN LANGER UIT. STRAFPLEITERS WEES ALERT!

## Ontstaansgeschiedenis

Op 1 juli 2008 is de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling van kracht geworden. De artikelen 15 tot en met 15d van het Wetboek van Strafrecht (verder Sr) zijn met deze nieuwe wet gewijzigd en aangevuld met de artikelen 15e tot en met 15l. Met de nieuwe regeling v.i. zijn tevens het 'Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling'<sup>2</sup> en de 'Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling'<sup>3</sup> in werking getreden.

Met de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 werd voorwaardelijke invrijheidstelling in Nederland geïntroduceerd.<sup>4</sup>

Veranderde inzichten bij de toezichthouder en reclassering op de naleving van de voorwaarden alsmede de geringe aandacht die het Openbaar Ministerie schonk aan de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling in het geval van een geconstateerde overtreding, leidden in 1987 tot een wetswijziging waarbij de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling werd gewijzigd in de regeling van vervroegde invrijheidstelling.

Deze wijziging was op zijn plaats gezien het feit dat de reclassering, uit het oogpunt van haar hulpverlenersfunctie, naliet overtredingen van voorwaarden te melden en het Openbaar Ministerie, bij een eventuele melding,

**Ruim twintig jaar na de afschaffing is de voorwaardelijke invrijheidstelling terug van weggeweest**

geen behoefte had de vrijheid van de overtreder weer te ontnemen. De voorwaardelijke invrijheidstelling was in de praktijk al verworden tot een vervroegde invrijheidstelling.

Vervroegde invrijheidstelling zou echter geen lang leven beschoren zou zijn. Reeds in 1992 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin werd gepleit voor de herziening van de vervroegde invrijheidstelling.<sup>5</sup> In het begin van het nieuwe millennium werden zelfs twee commissies<sup>6</sup> in het leven geroepen, die de mogelijkheden tot een (terug)verandering in een voorwaardelijke invrijheidstelling nader moesten belichten.<sup>7</sup>

Ruim twintig jaar na de afschaffing is de voorwaardelijke invrijheidstelling terug van weggeweest.

## De regeling voorwaardelijke invrijheidstelling

Artikel 15 lid 2 Sr bepaalt dat een veroordeelde tot tijdelijke gevangenisstraf van meer dan twee jaren, na tweederde van de opgelegde straf voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Veroordeelden die een straf tussen de één en twee

### Auteur

<sup>1</sup> Mr. J.S. Spijkerman is advocaat te Den Haag.

### Noten

<sup>2</sup> Besluit van 12 juni 2008, *Stb.* 2008, 218.

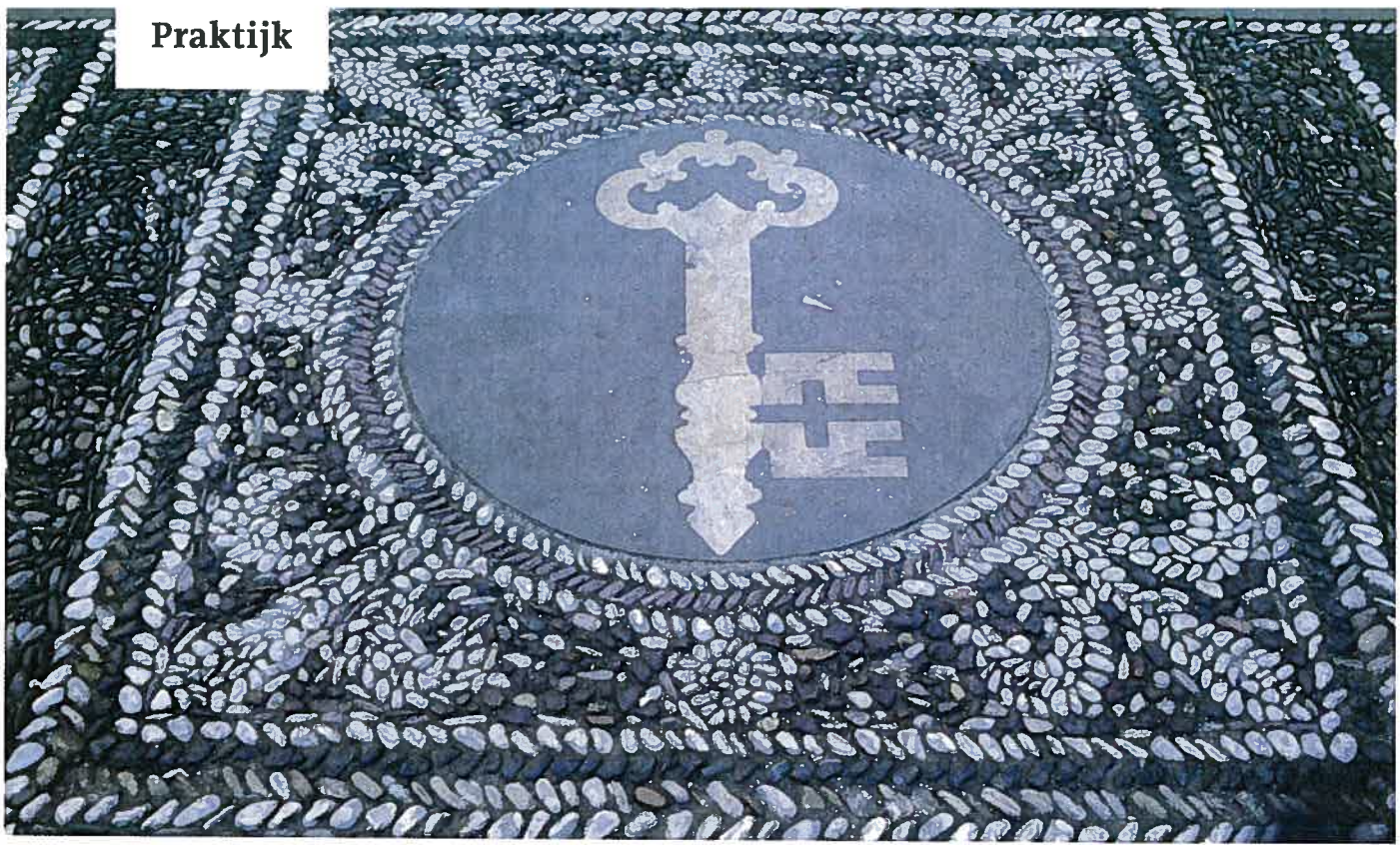
<sup>3</sup> 'Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling', *Stcr.* 2008, 118.

<sup>4</sup> Zie MvT bij de Wet v.i., *Kamerstukken II* 2005/06, 30 513, nr. 3, p. 4-5.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 1991/92, 22 536, nr. 2.

<sup>6</sup> De Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling (Commissie Vegter, ingesteld 13 maart 2001) en de Commissie Vrijheidsbeperking (Commissie Otte ingesteld 8 mei 2001).

<sup>7</sup> Zie hiervoor: F.W. Bleichrodt, 'De voorwaardelijke invrijheidstelling in ere hersteld', *DD* 2006, 78.



Kiezelmozaïek op de binnenplaats van Palazzo Medici. Philippa Lewis; Edifice/Corbis.

jaar tegen zich hebben horen uitspreken, worden voorwaardelijk in vrijheid gesteld als de vrijheidsbeneming ten minste één jaar heeft geduurd en van het thans nog openstaande gedeelte eenderde is ondergaan. Personen die zijn veroordeeld tot een straf van maximaal één jaar, komen niet in aanmerking voor een voorwaardelijke invrijheidstelling en dienen de gehele straf uit te zitten.

De regeling v.i. lijkt ten aanzien van het moment van ingang van de invrijheidstelling sterk op de regeling van de vervroegde invrijheidstelling. Het belangrijkste verschil uit zich in de lengte van de detentiermijn in het geval van gevangenisstraffen opgelegd voor de duur van zes tot twaalf maanden. Vóór 1 juli 2008 diende van deze straffen ten minste zes maanden te worden uitgezeten, waarna een derde deel van het restant in detentie diende te worden doorgebracht. In de regeling v.i. dient een straf van maximaal twaalf maanden in zijn geheel te worden uitgezeten. De reden voor deze aanscherping ligt volgens de memorie van toelichting in het feit dat de toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling op vrijheidsstraffen van deze duur slechts over zeer korte periodes v.i. wordt verleend.<sup>8</sup> Deze periodes zouden te kort zijn om invulling te geven aan de voorwaarden verbonden aan de v.i. Dit argument gaat in een aantal gevallen echter niet op. Bij een veroordeling tot één jaar en een maand blijven er namelijk slechts twintig dagen v.i. over. Bij een veroordeling tot elf maanden, zouden er, in het geval het startpunt van de v.i. bij zes maanden wordt gelegd, maar liefst 100 dagen aan v.i. overblijven.<sup>9</sup>

In de regeling v.i. is voorts geen plaats ingeruimd voor het opleggen van een deels voorwaardelijke gevangenisstraf. Artikel 15 lid 3 Sr bepaalt dat v.i. niet van toepassing is in geval een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd. Een samenloop van twee voorwaardelijke regimes, proeftijden en bijzondere voorwaarden is daarmee onmogelijk.<sup>10</sup>

Net als onder de regeling van de vervroegde invrij-

heidstelling, is in de nieuwe regeling v.i. de mogelijkheid opgenomen de v.i. uit te stellen of achterwege te laten. De regeling v.i. handhaaft in artikel 15d Sr grotendeels de gronden voor uitstel of achterwege blijven van de invrijheidstelling, zoals deze golden vóór 1 juli 2008. Zo kan v.i. worden uitgesteld of achterwege blijven als gebleken is van ernstige misdragingen tijdens de tenuitvoerlegging van de straf. Deze misdragingen kunnen blijken uit ernstige bezwaren of een veroordeling terzake een misdrijf dan wel uit gedrag dat meerdere malen tot het opleggen van disciplinaire straffen heeft geleid (art. 15d onder b Sr). Daarnaast zijn onttrekking aan de tenuitvoerlegging (of een poging daartoe) en een gebleken ziekelijke stoornis waarvoor de veroordeelde verpleegd moet worden, gronden om de v.i. uit te stellen dan wel achterwege te laten (art. 15d onder c en a Sr).

Aan de reeds bestaande gronden is één grond toegevoegd.<sup>11</sup> Volgens artikel 15d lid 1 onder d Sr kan de v.i. worden uitgesteld of achterwege blijven indien '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'. Volgens de memorie van toelichting is de formulering van deze grond ontleend aan artikel 37a (last tot tbs) en artikel 37b Sr (bevel tot verpleging van overheidswege).<sup>12</sup> Hierdoor wordt de indruk gewekt dat de grond van artikel 15 lid 1 onder d enkel kan worden ingeroepen als de veroordeelde lijdt aan een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis, die na de strafoplegging is ontstaan. In de wet zijn echter geen aanwijzingen voor deze restrictieve uitleg te vinden.

Bovendien kan v.i. op grond van artikel 15d lid 2 Sr worden uitgesteld of achterwege blijven, indien feiten of omstandigheden als hierboven genoemd (art. 15d onder b, c of d Sr) zich hebben voorgedaan tijdens de voorlopige hechtenis. Zo kunnen ernstige misdragingen bij een voorleiding of in het huis van bewaring in een later stadium

leiden tot uitstel of achterwege laten van de v.i. Ook het niet naleven van de voorwaarden die in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis door de rechter-commissaris of raadkamer gevangenhouding zijn opgelegd, kan in een later stadium leiden tot verlenging van de detentietermijn.

Als het Openbaar Ministerie van mening is dat de v.i. op een van de gronden genoemd in lid 1 van artikel 15d Sr moet worden uitgesteld of achterwege moet worden gelaten, dient het daartoe een vordering in bij de rechtbank die in eerste aanleg kennis heeft genomen van het strafbare feit ter zake waarvan de straf die ten uitvoer wordt gelegd, is opgelegd (lid 4). Deze vordering dient ten minste 30 dagen voor het tijdstip van de v.i. te zijn ontvangen op de griffie van de rechtbank (lid 6).

Op grond van artikel 15e lid 3 Sr heeft de veroordeelde recht op een toevoeging als hij zich bij de behandeling van de vordering van het Openbaar Ministerie laat bijstaan door een raadsman. Tegen de beslissing van de rechtbank staat geen rechtsmiddel open (art. 15f lid 5 Sr).

Artikel 15a Sr handelt over de voorwaarden waaronder een persoon in vrijheid kan worden gesteld. Iedere v.i. vindt plaats onder de algemene voorwaarde dat een veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. De keuze voor de term 'strafbaar feit' is een bewuste. Niet alleen misdrijven, maar ook overtredingen vallen binnen de reikwijdte van deze terminologie. Een herroeping van de v.i. op grond van een overtreding, dient echter wel proportioneel te zijn.<sup>13</sup>

Naast de algemene voorwaarde biedt artikel 15a Sr de mogelijkheid bijzondere voorwaarden op te leggen. De beslissing omtrent de te stellen bijzondere voorwaarde(n) wordt genomen door het Openbaar Ministerie (lid 5). Alvoers over de bijzondere voorwaarden te beslissen, kan het Openbaar Ministerie advies inwinnen bij de directeur van de penitentiaire inrichting en/of de reclassering.

Bijzondere voorwaarden zien op het gedrag van de veroordeelde. Er wordt onderscheid gemaakt tussen programmatische voorwaarden (deelname aan scholing of vaardigheidstraining) en beperkende voorwaarden (meldingsplicht of contactverbod). De bijzondere voorwaarden dienen zo veel mogelijk aan te sluiten bij het voorafgaande detentietraject en kunnen achterwege blijven als het recidiverisico als gering wordt ingeschat. Er bestaat een Overzicht Bijzondere Voorwaarden, waarin alle op te leggen bijzondere voorwaarden zijn omschreven.<sup>14</sup> Het Openbaar Ministerie kan daarnaast, op grond van artikel 15a lid 7 Sr, te allen tijde de voorwaarden waaronder een persoon

## Het Openbaar Ministerie kan te allen tijde de voorwaarden waaronder een persoon in vrijheid is gesteld, wijzigen

in vrijheid is gesteld, wijzigen.

De proeftijd (art. 15c Sr) waarbinnen een voorwaardelijk in vrijheid gestelde zich aan de voorwaarden dient te houden, gaat in op de dag van de v.i. De duur van de proeftijd is bij de algemene voorwaarde gelijk aan de duur van de v.i., met een minimum van één jaar. In het geval van bijzondere voorwaarden bedraagt de proeftijd ten hoogste de periode waarover de v.i. wordt verleend.

De formele verantwoordelijkheid toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden ligt bij het Openbaar Ministerie. Het toezicht geschiedt feitelijk door de politie en reclassering.<sup>15</sup> Het Openbaar Ministerie kan de reclassering, op grond van artikel 15b lid 2 Sr, opdracht geven een veroordeelde te begeleiden en, indien de voorwaarden niet worden nageleefd, eisen dat de reclasseringsinstelling daarvan onverwijld melding doet aan het Openbaar Ministerie.

Bij een overtreding van de voorwaarden, of nalaten de voorwaarden na te leven, kan het Openbaar Ministerie op verzoek van de Minister van Justitie of op eigen initiatief, ingevolge artikel 15i Sr, onverwijld een vordering instellen bij de rechtbank. De vordering dient te strekken tot gehele of gedeeltelijke herroeping van de v.i. en bevat de gronden waarop zij berust. De vordering tot herroeping wordt in het geval er sprake is van een nieuw strafbaar feit, tegelijkertijd met de behandeling van dat nieuwe feit behandeld bij de rechtbank die bevoegd is tot kennisneming van dit feit. Een vordering tot herroeping in verband met een schending van een bijzondere voorwaarde, moet zelfstandig worden geïnitieerd.<sup>16</sup> In het geval een vordering tot herroeping niet gelijktijdig met de behandeling van een nieuw strafbaar feit plaatsvindt, heeft de veroordeelde recht op een toegevoegde raadsman (art. 15i lid 7 Sr).

Tegen de beslissing van de rechtbank over de vordering tot herroeping staat, ingevolge artikel 15j lid 4 Sr, geen rechtsmiddel open.

## Tegen de beslissing van de rechtbank over de vordering tot herroeping staat geen rechtsmiddel open

### Noten

8. MvT, p. 7.

9. J.A.W. Lensing, 'Het Wetsvoorstel voorwaardelijke invrijheidstelling: enkele punten', *Sancties* 2006, p. 276-285

(afl. 5).

10. MvT, p. 16-17.

11. Het gaat hier eigenlijk om twee gronden. De grond van art. 15d lid 1 sub e Sr (overname tenuitvoerlegging buitenlands

vonnis) wordt in deze bijdrage onbesproken gelaten.

12. MvT, p. 14.

13. MvT, p. 9.

14. Zie hiervoor: 'Aanwijzing voorwaar-

delijke invrijheidstelling', *Stcr.* 2008, 118, p. 9.

15. MvT, p. 12.

16. Zie hiervoor: 'Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling', *Stcr.* 2008, 118.

Naast de herroeping van de v.i. bestaan nog andere reacties op een overtreding van de voorwaarden.<sup>17</sup> Bij een overtreding met geringe gevolgen, kan de reclassering een waarschuwing geven. Daarnaast kunnen de voorwaarden gewijzigd worden als blijkt dat een veroordeelde niet in staat is de voorwaarden na te leven. Een herroeping van de v.i. dient de gevolgen van de herroeping (insluiting in een penitentiaire inrichting), als ultimum remedium te gelden.

### Knelpunten

De regeling v.i. houdt een aanzienlijke verzwaring van de detentietermijn in voor personen veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf tussen de zes en twaalf maanden (voorheen leidde een straf van twaalf maanden tot acht maanden zitten). In de thans bij het Openbaar Ministerie en rechterlijke macht geldende richtlijnen ter bepaling van strafmaat is met deze situatie (nog) geen rekening gehouden. Advocaten, officieren van justitie en met name gerechtelijke colleges dienen in de toepassing van de richtlijnen rekening te houden met de nieuwe regeling v.i. Ook de memorie van toelichting wijst hierop.<sup>18</sup> Uit een recente uitspraak van de Rechtbank Haarlem valt in ieder geval hoop te putten. De rechtbank houdt in de strafmaat uitdrukkelijk rekening met de nieuwe regeling v.i. De rechtbank legt, met expliciete verwijzing naar de v.i., een aanzienlijk lagere, maar netto berekend gelijke, straf op

veroordeelde wordt ook onderworpen aan een veel langere proeftijd. Op grond van artikel 15c Sr bedraagt de proeftijd bij een vrijheidsstraf van 24 maanden één jaar (voor de algemene voorwaarden) en acht maanden (bij eventuele opgelegde bijzondere voorwaarden). In het geval van een opgelegde straf van 24 maanden waarvan zes voorwaardelijk bedraagt de proeftijd in de meeste gevallen twee jaar (standaard proeftijd). Ook dit is een onwenselijke situatie, waarmee hopelijk, naar analogie van de problematiek van de hogere strafoplegging, rekening wordt gehouden bij de strafoplegging.

Artikel 15d lid 1 onder d Sr schept de mogelijkheid om op grond van een vage formulering de v.i. uit te stellen of zelfs achterwege te laten. Als er geen geschikte voorwaarden kunnen worden gesteld, kan een veroordeelde langer worden vastgehouden. De inhoud van deze te stellen voorwaarden wordt in de wet en de toelichting op de wet echter niet nader gedefinieerd.

Uit navraag bij het Openbaar Ministerie blijkt dat het eerder genoemde Overzicht Bijzondere Voorwaarden (nog) niet bestaat. Ook inhoudelijk is nog niets duidelijk over dit Overzicht. Bevat het Overzicht een limitatieve lijst van bijzondere voorwaarden? Wat gebeurt er als voor een veroordeelde geen passende, op de lijst voorkomende, voorwaarde kan worden gesteld?

Zolang een antwoord op bovenstaande vragen uitblijft, zal de toepassing van dit artikellid leiden tot een

## Uit navraag bij het Openbaar Ministerie blijkt dat het Overzicht Bijzondere Voorwaarden niet bestaat

als in haar richtlijnen staat vermeld.<sup>19</sup> Ook het Openbaar Ministerie heeft in een notitie aangegeven dat de regeling v.i. niet bedoeld is te komen tot hogere strafoplegging. In beginsel zal dan ook gerekwierd worden tot een straf die neerkomt op eenzelfde netto straf als vóór het invoeren van de wet.

Bij oplegging van een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf, wordt de v.i. niet toegepast. Dit kan in afzonderlijke gevallen leiden tot ongewenste situaties. Zo zal een verdachte – veroordeeld tot twee jaar waarvan zes maanden voorwaardelijk – onder de nieuwe regeling v.i. achttien maanden (24 minus 6) moeten zitten. Onder de regeling van de vervroegde invrijheidstelling zou een verdachte na tweederde van de straf, in casu zestien maanden, vrijkomen. Hier ontstaat dus de situatie dat de detentietermijn bij een veroordeling tot een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf langer is dan bij een geheel onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf. Advocaten zullen altijd alert moeten zijn bij een eis van de officier en, meer nog, bij een eigenhandig voorgestelde strafmaat.<sup>20</sup>

De verhouding tussen de v.i. en de voorwaardelijke veroordeling is ook van belang bij de lengte van de proeftijd. In het bovenstaande voorbeeld (24 maanden, waarvan zes voorwaardelijk of enkel 24 maanden) is de oplegging van een voorwaardelijke gevangenisstraf niet alleen nadelig voor de detentieduur, de deels voorwaardelijk

gebrek aan rechtszekerheid en zal het de kans op rechtsongelijkheid bij het uitstellen of achterwege laten van de v.i. doen vergroten.

### Overgangsrecht

Het overgangsrecht is neergelegd in artikel VI van de nieuwe wet. De regeling v.i. heeft geen gevolgen voor veroordelingen die voor 1 juli 2008 zijn uitgesproken. Uitzonderd zijn veroordelingen uitgesproken vóór de inwerkingtreding van de wet, maar voortdurend vijf jaar na de inwerkingtreding. Gedurende een periode van vijf jaar zullen er dus twee stelsels van vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling van kracht zijn.

Veroordelingen uitgesproken vóór 1 juli 2008 waarvan de tenuitvoerlegging op 1 juli 2013 nog gaande is vallen onder de werking van de v.i. De memorie van toelichting acht het overgangsrecht niet in strijd met artikel 1 Sr en artikel 7 EVRM.<sup>21</sup> Aan de door de rechter opgelegde straf verandert de nieuwe regeling v.i., volgens de toelichting op artikel VI, niets. Het tijdstip waarop de veroordeelde vrij komt verandert met de nieuwe regeling niet. Volgens de memorie van toelichting verandert enkel het karakter van de invrijheidstelling. Dit is evident. Voorheen was de invrijheidstelling definitief, onder de nieuwe regeling is de invrijheidstelling een voorwaardelijke.

Het feit dat de invrijheidstelling kan worden her-

roepen zodat een veroordeelde opnieuw wordt ingesloten, leidt er volgens de memorie van toelichting niet toe dat de door de rechter opgelegde gevangenisstraf door de nieuwe regeling v.i. wordt verzwaard.

De Raad van State is in zijn advies over het wetsvoorstel v.i. duidelijk over deze kwestie:

*'De Raad wijst erop dat de voorgestelde regeling ertoe leidt dat aan de vrijheidsstraf een verplichtend, controlerend, mogelijk verlengend en in algemene zin verzwarend element wordt toegevoegd. Indien de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt herroepen, kan de veroordeelde langdurig van zijn vrijheid worden beroofd, terwijl hij dat risico bij de geldende vervroegde invrijheidstelling niet loopt. De Raad adviseert de toepassing van de wet op personen die zijn veroordeeld vóór de inwerkingtreding van de wet uit te sluiten.'*<sup>22</sup>

Naar aanleiding van vragen vanuit de Eerste Kamer heeft de Minister van Justitie in een brief aan deze Kamer uiteengezet waarom hij van mening is dat het voorgestelde overgangsrecht niet in strijd is met artikel 1 Sr en artikel 7 EVRM.<sup>23</sup> Wat ook van deze uitleg zij, de minister laat na aan te geven waarom voor een overgangsperiode van vijf jaar is gekozen. Het (enkele) argument dat maar een klein deel (10%) van de vóór 1 juli 2008 veroordeelde personen op 1 juli 2013 nog vast zit, snijdt geen hout. Als het slechts om 10% gaat, dan kan deze groep net zo goed nog onder het oude regime van vervroegde invrijheidstelling blijven vallen.

Nee, de keuze voor de vijfjaarstermijn kan bezwaarlijk anders worden gezien als een poging de gevreesde criminelen van nu langer achter de tralies te houden. Zo zal als voorbeeld Volkert van der G., in mei 2014 vrij zijn gekomen. Met de nieuwe regeling v.i. en bijbehorend overgangsrecht, kan deze vrijlating onder strikte voorwaarden plaatsvinden, worden uitgesteld of zelfs worden afgesteld. ●

#### Noten

17. MvT, p. 15.

18. MvT, p. 20.

19. Rb. Haarlem 8 juli 2008, *NJFS* 2008, 175.

20. Zie hiervoor ook: H. Anker, 'Enige aspecten van de nieuwe v.i.-wet nader beschouwd',

*Nieuwsbrief Strafrecht* 12 juli 2008, p. 890-891 (afl. 8).

21. MvT, p. 27.

22. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 513, nr. 4, p. 6.

23. *Kamerstukken I* 2007/08, 30 513, E.