

30 513 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie inzake dit voorstel van wet. Het verheugt mij dat de fracties die inbreng hebben geleverd het doel van het wetsvoorstel, namelijk het weer voorwaardelijk maken van de vervroegde invrijheidstelling, steunen. Graag ga ik hieronder in op de door de verschillende fracties gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, zijn een aantal vragen tezamen beantwoord.

Alvorens op de opmerkingen en vragen van de vaste commissie in te gaan, voel ik behoefte enkele inleidende opmerkingen te maken.

Met dit wetsvoorstel komt een einde aan de alom bekritiseerde situatie dat aan de vervroegde invrijheidstelling geen voorwaarden kunnen worden verbonden en dat de eenmaal toegekende vervroegde invrijheidstelling niet kan worden herroepen. Hiermee worden vergaande stappen gezet wat betreft de modernisering van de vervroegde invrijheidstelling. Stappen die de komende jaren veel inzet en inspanningen van alle betrokken instanties zullen vergen, opdat de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna ook: v.i.) daadwerkelijk een bijdrage zal leveren aan de vermindering van recidive en het vergroten van de maatschappelijke veiligheid.

In het onderhavige wetsvoorstel heeft de regering gekozen voor het uitgangspunt dat in beginsel alle gedetineerden die onder het toepassingsbereik van de regeling vallen, voor voorwaardelijk invrijheidstelling in aanmerking komen. De voorwaardelijke invrijheidstelling kan echter worden uitgesteld of achterwege blijven, indien zich specifieke redenen daarvoor voordoen. De regering is van oordeel dat op deze wijze de doelen van bestraffing en van voorwaardelijke invrijheidstelling het beste worden gediend. In de visiebrief modernisering sanctietoepassing zijn de doelen van strafrechtstoepassing in het algemeen en het opleggen van een (vrijheids)straf in het bijzonder uiteengezet (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 167). Als hoofddoelen van het opleggen van sancties worden herstel van de rechtsorde (waaronder vergelding) en verhoging van de veiligheid (waaronder resocialisatie) onderscheiden. Weliswaar wordt als gevolg van de toepassing van de v.i.-regeling een deel van de door de rechter opgelegde straf niet ten uitvoer gelegd, maar doordat daaraan voorwaarden verbonden zijn, staat dit in de sleutel van het verhogen van de veiligheid. De voorwaardelijke invrijheidstelling geeft de veroordeelde een kans en een kader om te laten zien dat hij op een maatschappelijk aanvaardbare wijze met zijn herwonnen vrijheid kan omgaan. Doet hij dit niet, dan volgt terugplaatsing in detentie en moet alsnog de opgelegde straf volledig worden uitgezeten. De regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling op deze wijze past goed binnen de maatregelen die in het kader van het programma Modernisering sanctietoepassing in de afgelopen jaren in gang zijn gezet en die gericht zijn op het vergroten van de effectiviteit van de strafrechtstoepassing. In het onderstaande zal hierop, bij de beantwoording van de verschillende vragen, nader worden ingegaan.

Voorwaardelijke invrijheidstelling

De leden van de fracties van de PvdA en de SGP vragen om een uiteenzetting over de plaats van de voorwaardelijke invrijheidstelling in het Nederlandse sanctiestelsel.

Het wetsvoorstel om de vervroegde invrijheidstelling om te vormen tot een voorwaardelijke invrijheidstelling is een maatregel van het programma Modernisering sanctietoepassing. Consequente en effectieve tenuitvoerlegging van sancties vormen daarbij de kern. Om dat te bereiken worden onder meer de sanctiemogelijkheden verbreed, waardoor de vorm van de sanctie of executiemodaliteit sterker toegesneden kan worden op het delict en de dader. Daarbij worden uiteraard ook de belangen van het slachtoffer en de samenleving meegewogen. De voorwaardelijke invrijheidstelling heeft tot doel langgestraften gecontroleerd te laten terugkeren in de samenleving, waardoor de kans op recidive wordt verkleind. De voorwaarden worden daarbij afgestemd op de specifieke omstandigheden van het delict en de dader. De regering stelt voor om het toepassingsbereik van de regeling voorwaardelijke invrijheidstelling te beperken tot vrijheidsstraffen met een duur van meer dan één jaar. Op vrijheidsstraffen van een jaar en minder is de v.i.-regeling niet van toepassing en wordt het aan de rechter overgelaten om bij de strafoplegging te bepalen of (een deel van) de straf voorwaardelijk niet ten uitvoer zal worden

gelegd op grond van de regeling van voorwaardelijke veroordeling. Op die wijze bezien, vormt de v.i.-regeling een aanvulling op de regeling van de voorwaardelijke veroordeling, waarbij de v.i.-regeling zich specifiek richt op de langere vrijheidsstraffen (met een duur van meer dan een jaar). Om overlap tussen de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling te voorkomen, is in het wetsvoorstel ook voorzien in het uitsluiten van voorwaardelijke invrijheidstelling in de gevallen dat de rechter een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf heeft opgelegd. Op deze wijze is het toepassingsbereik van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling derhalve helder afgebakend van dat van de regeling van voorwaardelijke veroordeling.

De v.i.-regeling vormt ook een aanvulling op het penitentiair programma. Het penitentiair programma onderscheidt zich van de voorwaardelijke invrijheidstelling doordat de doelgroep anders is. De groep die in aanmerking komt voor deelname aan een penitentiair programma is veel kleiner dan de v.i.-groep. Het penitentiair programma richt zich op gedetineerden die in staat en bereid zijn om extramuraal een intensief programma te volgen, gericht op het opbouwen van een leven na detentie. Het penitentiair programma biedt dus een mogelijkheid voor gemotiveerde gedetineerden om eerder uit detentie terug te keren in de maatschappij, maar daar staat wel tegenover dat een intensief inhoudelijk programma wordt gevolgd. Voorwaardelijke invrijheidstelling daarentegen geldt in beginsel voor iedereen die is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van meer dan één jaar. Bovendien zal niet voor iedere persoon die voorwaardelijk in vrijheid is gesteld, gelden dat hij een (als bijzondere voorwaarde opgelegd) intensief programma volgt; er zijn immers ook gevallen denkbaar, waarbij alleen de algemene voorwaarde geldt. Voorts betreft het penitentiair programma een andere fase van detentie dan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Deelname aan een penitentiair programma kan plaatsvinden bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van ten minste zes maanden wanneer ten minste de helft van de straf is ondergaan. Het moment waarop een penitentiair programma kan worden gevolgd is dus eerder dan het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling en de groep gedetineerden die in aanmerking komt voor een penitentiair programma is kleiner dan de v.i.-groep. Bovendien komen veroordeelden tot een vrijheidsstraf van zes tot twaalf maanden in aanmerking voor deelname aan een penitentiair programma, maar niet voor voorwaardelijke invrijheidstelling. In het onderstaande zal ik nog nader ingaan op de vraag waarom er in het wetsvoorstel niet voor is gekozen om het penitentiair programma onder te brengen in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Bij de vormgeving van de procedures inzake uitstel, achterwege blijven en herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling is zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande procedures. Op deze wijze wordt derhalve eveneens samenhang en consistentie van de nieuwe v.i.-regeling met het bestaande sanctiestelsel bereikt.

Wat betreft de zorgen die de leden van de PvdA-fractie uitspreken over mogelijkheden om de voorwaardelijke invrijheidstelling tot op het bot uit te kleden, bijvoorbeeld door slechts de algemene voorwaarde en geen bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden met het oog op bezuinigingen, merk ik op dat dit inderdaad dient te worden vermeden. Het doel van de invoering van voorwaardelijke invrijheidstelling is gecontroleerde terugkeer in de samenleving, zodat het recidiverisico wordt verkleind. De v.i.-regeling is uitdrukkelijk niet bedoeld als een bezuinigingsmaatregel. Uitgangspunt van de v.i.-regeling is dat aan de voorwaardelijke invrijheidstelling in ieder geval de algemene voorwaarde is verbonden dat betrokkene niet opnieuw een strafbaar feit begaat. Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld. Het kan daarbij gaan om voorwaarden die de bewegingsvrijheid van betrokkene beperken (zoals een contactverbod of locatieverbod) of om voorwaarden die gericht zijn op gedragsverandering (zoals therapie of gedragstraining). De beslissing over het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt genomen aan de hand van een advies van de reclassering. Dit advies is onder meer gebaseerd op het verloop van de detentie en op het instrument RISC (Recidive Inschattingsschalen). Bijzondere voorwaarden zijn in beginsel bij alle gedetineerden aan de orde en met name bij gedetineerden met een hoog recidiverisico en bij de groep gedetineerden die in detentie is gestart met een traject van detentiefasering, dat in het kader van de v.i.-regeling kan worden afgerond. Het is niet mijn verwachting dat slechts een klein deel van de gedetineerden in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden krijgt opgelegd. De inzet van de regering is erop gericht dat ook door middel van bijzondere voorwaarden invulling wordt gegeven aan de voorwaardelijkheid van de invrijheidstelling. Het opleggen van bijzondere voorwaarden staat daarbij in het teken van de doelgerichte sanctietoepassing die de regering met het programma Modernisering sanctietoepassing voor ogen staat. Het opleggen van bijzondere voorwaarden dient effectief bij te dragen aan de vermindering van recidive en aan de vergroting van de maatschappelijke veiligheid. Bij elke gedetineerde die op grond van de lengte van zijn straf voor v.i. in aanmerking komt, wordt beoordeeld of bijzondere voorwaarden worden verbonden aan v.i. Het opleggen van bijzondere voorwaarden dient echter geen automatisme te zijn, maar een nodig geachte, op de persoon van de gedetineerde toegesneden inkadering van zijn gedrag. In

geval van een laag recidiverisico kan van het opleggen van bijzondere voorwaarden worden afgezien.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD hebben vragen gesteld bij de keuze van de regering om het systeem van "v.i., tenzij" te handhaven. Deze leden zijn daarbij van mening dat voorwaardelijke invrijheidstelling zou moeten worden verdiend door middel van goed gedrag tijdens detentie. Het uitgangspunt zou volgens deze leden dan ook moeten zijn: geen v.i., tenzij.

Met de keuze voor het handhaven van het systeem van "v.i., tenzij" volgt de regering het rapport van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling (Commissie Vegter) en de door eerdere kabinetten ingezette beleidslijn. De keuze voor het systeem "v.i., tenzij" houdt verband met de plaats van de voorwaardelijke invrijheidstelling in ons sanctiestelsel en met de doeleinden die met de voorwaardelijke invrijheidstelling worden beoogd.

Toen de v.i. in 1886 in Nederland met de invoering van het Wetboek van Strafrecht werd geïntroduceerd, stond de wetgever als belangrijkste doel voor ogen een meer geleidelijke overgang van detentie naar vrijheid. Het belonen van goed gedrag tijdens detentie werd ook toen niet als een zelfstandig doel van de v.i. gezien. De Commissie Vegter merkt in dit verband het volgende op: "Gedrag in detentie kan relevant zijn als voorspeller van gedrag nadat v.i. is verleend; het sturen op gedrag tijdens detentie zelf is echter geen doel van de v.i.-regeling. De regeling hierop in te richten kan schijnnaanpassingen bij de gedetineerde oproepen, die geen relevantie hebben voor het gedrag na de detentie."¹

Goed gedrag tijdens detentie speelt in het huidige penitentiaire stelsel een belangrijke rol en deze rol zal alleen maar belangrijker worden als gevolg van de implementatie van de programma's Modernisering sanctietoepassing en Terugdringen recidive in het gevangeniswezen. Gewerkt wordt aan een detentieklimaat waarbij de veiligheid in samenleving, personeel en gedetineerden zijn gewaarborgd en gedetineerden kunnen worden gemotiveerd om mee te werken aan hun reïntegratie in de samenleving. Uitgangspunt is dat gedetineerden, zelf verantwoordelijk zijn voor hun gedrag. Voor de sanctietoepassing geldt daarbij, dat niet alleen in de opgelegde sanctie tot uitdrukking komt dat veroordeelden verantwoordelijk gehouden worden voor daden in het verleden. Ook in de wijze van sanctietoepassing moet sprake zijn van het aanspreken op de verantwoordelijkheid voor het huidige gedrag en het beïnvloeden van factoren die mede bepalend zijn voor toekomstig gedrag. Iedere gedetineerde is daarom zelf medeverantwoordelijk voor zijn detentietraject. Dit komt niet alleen tot uitdrukking in het appèl dat op gedetineerden gedaan wordt en in de toegekende bewegingsvrijheid om hieraan invulling te geven. Tevens geldt dat de gedetineerde bij ongewenst gedrag en overtreding van de bij aanvang van detentie gemaakte afspraken de consequenties draagt. Zo kan bijvoorbeeld minder verlof worden toegekend of kunnen mogelijkheden voor het ontvangen van bezoek worden beperkt. Ook plaatsing in een regime met minder vrijheden kan het gevolg van zijn gedrag zijn.

Het gedrag tijdens detentie is al en wordt derhalve nog meer bepalend voor het verloop en de fasering van de detentie. Zou nu ook de verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling afhankelijk worden gemaakt van goed gedrag van de gedetineerde, dan ontstaat de situatie dat gedetineerden die geen of in onvoldoende mate goed gedrag vertonen, worden uitgesloten van detentiefasering én niet in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Het gevolg daarvan is dat deze gedetineerden terugkeren in de maatschappij zonder dat zij goed zijn voorbereid op de omgang met de herwonnen vrijheid en zonder dat er nog mogelijkheden bestaan om op hen toezicht te houden. Evenmin is er sprake van een stok achter de deur (in de vorm van een nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf) die de betrokkene zou kunnen weerhouden van onwenselijk gedrag. De doeleinden die de regering voor ogen staan met de voorwaardelijke invrijheidstelling zouden op deze wijze dus niet worden bereikt.

Voorwaardelijke invrijheidstelling verdienen door middel van goed gedrag, acht de regering daarom niet een wenselijk uitgangspunt. Dat neemt niet weg dat in gevallen waarin een veroordeelde zich ernstig misdraagt tijdens detentie en in gevallen waarin wordt geconstateerd dat een veroordeelde een hoog recidiverisico heeft en tijdens detentie niet meewerkt aan interventies en programma's gericht op het terugdringen van dit risico, de mogelijkheid moet bestaan om hieraan consequenties te verbinden voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. In het wetsvoorstel is daarin voorzien - de voorwaardelijke invrijheidstelling kan in dergelijke gevallen worden uitgesteld of achterwege blijven - maar ik zie aanleiding om het wetsvoorstel aan te passen. In het licht van de gemaakte opmerkingen en in het belang van een goede tenuitvoerlegging zijn de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt om aan het gedrag van de gedetineerde consequenties te verbinden voor de verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling, bij nota van wijziging verruimd wat betreft de gronden voor uitstel en afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling. Door deze verruiming krijgt het gedrag van de veroordeelde tijdens detentie een grotere betekenis voor het al dan niet verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling. Hiermee kan tevens worden voorkomen

1. Rapport van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, blz. 26.

dat voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend aan veroordeelden die dit blijkens hun ernstige wangedrag niet verdienen.

Aan de straftoemeting door de rechter kunnen argumenten voor het vasthouden aan het uitgangspunt van "v.i., tenzij" worden ontleend. Bij het vaststellen van de hoogte van de op te leggen vrijheidsstraf kan de rechter er thans van uitgaan dat de veroordeelde in de regel na het ondergaan van tweederde gedeelte van de straf in vrijheid wordt gesteld. Zou nu gekozen worden voor een systeem waarbij alleen voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend indien de veroordeelde dat door middel van goed gedrag heeft verdiend, dan kan de rechter er slechts van uitgaan dat de gehele op te leggen straf zal worden uitgezeten. Immers, op het moment van veroordeling en straftoemeting kan de rechter niet voorzien of betrokkene voorwaardelijk in vrijheid zal worden gesteld. Het is niet ondenkbaar dat dit zijn weerslag zal hebben voor de hoogte van de straf. De rechter kan de op te leggen vrijheidsstraf naar beneden bijstellen teneinde een aanzienlijke verzwaring van de straf te voorkomen. Komt de betrokkene vervolgens in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling dan is het gevolg dat hij van de al door de rechter naar beneden bijgestelde straf slechts twee derde hoeft te ondergaan. Deze effecten op de straftoemeting acht ik zeer onwenselijk.

Ten slotte kan worden opgemerkt, dat voor detentiefasering een vast v.i.-tijdstip van groot belang is. De detentiefasering, waaronder de deelname aan het penitentiair programma, wordt volgens een bepaalde duur opgebouwd. Een vaste einddatum van detentie is dan nodig om vroegtijdig een detentieplanning te kunnen opstellen. Als de toekenning van voorwaardelijke invrijheidstelling niet het uitgangspunt is, moet voor de detentieplanning vanzelfsprekend de formele expiratedatum (het moment waarop de door rechter opgelegde straf volledig is ondergaan) als vertrekpunt worden genomen en moet de planning zo terugwerkend worden vormgegeven. In de meeste situaties zal dit echter praktisch onmogelijk zijn: de beslissing om bij goed gedrag v.i. te verlenen, zou namelijk al moeten worden genomen ruimschoots voordat plaatsing in een penitentiair programma, gelet op het strafresistant, überhaupt mogelijk is.

Het voordeel van het door de regering voorgestane behoud van het systeem "v.i., tenzij" is, dat het bestaande stelsel van detentiefasering niet wordt doorkruist en kan worden behouden, waarbij de nieuwe v.i.-regeling een waardevolle aanvulling op dat stelsel biedt.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de op te leggen voorwaarden geheel per geval vrij kunnen worden ingevuld, of dat sprake is van een limitatieve lijst. Wat betreft de bijzondere voorwaarden die aan de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen worden verbonden, is geen sprake van een limitatieve lijst. Deze voorwaarden kunnen dus in beginsel voor iedere veroordeelde geheel vrij worden ingevuld. Daarbij geldt wel dat het moet gaan om voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen. De voorwaarden zullen worden afgestemd op het gepleegde strafbare feit, de persoonlijke omstandigheden van de dader en het verloop van zijn detentie. Daarnaast dient uiteraard de proportionaliteit in acht genomen te worden: het past niet om aan de betrokkene zulke ingrijpende beperkingen van zijn vrijheid op te leggen dat van invrijheidstelling nauwelijks sprake meer is. Zou niet met minder vergaande beperkingen kunnen worden volstaan, dan ligt het uit- of afstellen van de voorwaardelijke invrijheidstelling veeleer voor de hand.

Ook vragen deze leden hoe een alcoholverbod gecontroleerd kan worden en of een voorwaardelijk in vrijheid gestelde gedwongen kan worden mee te werken aan een blaastest, om na te gaan of betrokkene in de huiselijke sfeer alcohol heeft gebruikt.

Een verbod van het gebruik van alcohol kan als bijzondere voorwaarde aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden. In de bijzondere voorwaarde kan daarbij tevens worden opgenomen dat er controle op het gebruik van alcohol zal plaatsvinden. Zo is verzekerd dat de voorwaardelijk in vrijheid gestelde dient mee te werken aan bijvoorbeeld een blaastest. Niet meewerken kan dan worden uitgelegd als het overtreden van de voorwaarden op grond waarvan de voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden herroepen.

Er wordt naar gestreefd dat er samenwerkingsovereenkomsten worden opgesteld tussen reclassering, GGz en GGD Nederland voor het uitvoeren van middelencontroles door de GGz of de GGD.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of beroep openstaat tegen de vaststelling van de bijzondere voorwaarden. Hiertegen staat geen beroep open. Dat is ook niet nodig, omdat de bijzondere voorwaarden in overleg met de veroordeelde worden vastgesteld. Uitgangspunt is dat de veroordeelde zich bereid verklaart de voorwaarden na te leven. Hiermee is niet gezegd dat de instemming van de veroordeelde vereist is, voordat bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen worden verbonden. Dan zou de veroordeelde immers hem onwelgevallige voorwaarden kunnen weigeren. Indien een veroordeelde aangeeft niet bereid te zijn een bepaalde voorwaarde na te leven, dan staan er in beginsel twee wegen open:

- (1) De veroordeelde wordt toch onder die voorwaarde in vrijheid gesteld en er wordt strikt op toegezien dat de voorwaarde wordt nageleefd. Houdt de veroordeelde zich niet aan de voorwaarde, dan volgt in beginsel herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling.
- (2) Een vordering voor uitstel of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling wordt ingediend (artikel 15d, eerste lid, onderdeel e).

In antwoord op de vragen van deze leden over het langer laten doorlopen van proeftijden, merk ik het volgende op. De lengte van de proeftijd wordt, waar het de algemene voorwaarde betreft, bepaald door de periode waarover v.i. wordt verleend en daarmee dus ook door de lengte van de opgelegde vrijheidsstraf. Naarmate de opgelegde vrijheidsstraf langer is (hetgeen bij ernstige strafbare feiten het geval zal zijn), is ook de proeftijd langer. Personen die na het ondergaan van een lange gevangenisstraf voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld, zullen dus ook te maken krijgen met een lange proeftijd. Wat betreft de bijzondere voorwaarden wordt de proeftijd door de minister van Justitie vastgesteld. Op deze wijze kan de intensiteit van de bijzondere voorwaarden en de daaraan verbonden proeftijd worden afgestemd op de risico's die de in vrijheid te stellen persoon nog vormt voor de samenleving.

Wat betreft het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden door de reclassering, waar de leden van de CDA-fractie naar vragen, is het zo dat de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling van het toezicht niet anders is dan de regeling zoals die bij de voorwaardelijke veroordeling is voorzien. De algemene verantwoordelijkheid voor het toezicht ligt bij het openbaar ministerie. Leeft de veroordeelde een aan de invrijheidstelling verbonden voorwaarde niet na, dan is het de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie om een vordering voor herroeping bij de rechter in te dienen. De reclassering kan opdracht worden gegeven de veroordeelde begeleiding te bieden bij en toezicht te houden op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Constateert de reclassering dat een voorwaarde niet wordt nageleefd, dan dient zij dit te melden aan de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en aan het openbaar ministerie. De reclassering heeft een eigen verantwoordelijkheid en er is geen sprake van gedelegeerd toezicht. In verband met de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht van het openbaar ministerie, dient de reclassering uiteraard wel eventuele aanwijzingen van het openbaar ministerie in acht te nemen. Mocht er behoefte zijn aan nadere regels over de taakverdeling tussen openbaar ministerie en reclassering bij het toezicht, dan kunnen deze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld (artikel 15b, derde lid).

De rol van de reclassering bestaat zowel uit de begeleiding van de betrokkene bij de naleving van de bijzondere voorwaarden, als uit het toezicht daarop. Hoewel ik niet ontken dat er een zekere spanning kan bestaan tussen deze rollen, heeft de ontwikkeling van het reclasseringstoezicht in de laatste jaren laten zien, dat de rollen goed verenigbaar zijn. Van oudsher is de reclassering belast met het toezicht op naleving van bijzondere voorwaarden, met name in het kader van de voorwaardelijke veroordeling. Bij het toezicht op de voorwaardelijke invrijheidstelling is sprake van een zelfde situatie. Het houden van toezicht kent juist die twee kanten: confronteren van de delictpleger met de voorwaarden en tegelijkertijd het motiveren om zich daar aan te houden. De reclassering is in die zin ook niet te karakteriseren als hulpverlening. Hulpverlening en zorg wordt door derden geleverd, bijvoorbeeld de GGz-instellingen, en de reclassering doet dan de feitelijke toeleiding naar hulpverlenings- en zorginstellingen. De reclassering voert het toezicht uit en heeft tevens de rol dat zij de persoon motiveert om gebruik te maken van dat aanbod. Het is dus juist een kerntaak van de reclassering om deze mensen te begeleiden.

De leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen over de rol van de gemeenten bij de reïntegratie van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde. Deze leden vragen ook aan te geven of de gemeente en hulpverleners geacht wordt overtredingen van voorwaarden te melden.

De verdeling van verantwoordelijkheden is vergelijkbaar met de situatie van een voorwaardelijke veroordeling. In het geval dat niet slechts de algemene voorwaarde aan de voorwaardelijke invrijheidstelling is verbonden, is het toezicht op de veroordeelde in de regel belegd bij de reclassering. De reclassering meldt eventuele overtreding van bijzondere voorwaarden. De gemeente en andere hulpverleners hebben geen specifieke taak om overtredingen te melden.

Aangezien na invrijheidstelling geen sprake meer is van vrijheidsbeneming, kunnen betrokkenen dezelfde aanspraken doen gelden op gemeentelijke voorzieningen als elke andere burger. Om de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling ten dienste te stellen van het vergroten van de reïntegratiemogelijkheden en de vermindering van de kans op recidive, zullen gevangeniswezen, reclassering en gemeenten hun taken en rollen op elkaar afstemmen.

De aansluiting op nazorg is een randvoorwaarde voor v.i., die in belangrijke mate bijdraagt aan haar succes. Hier dienen dan ook goede afspraken over te worden gemaakt. Het is van belang dat

de reclassering ruim voor de startdatum v.i. contact heeft met de medewerkers maatschappelijke dienstverlening (MMD'ers) van de penitentiaire inrichting en vaststelt of aan de noodzakelijke basisvoorwaarden voor een maatschappelijk bestaan wordt voldaan. Indien dat niet het geval is, zal de MMD'er in samenwerking met de gemeente er alles aan moeten doen, om te zorgen dat alsnog aan die voorwaarden wordt voldaan. Het gaat hierbij met name om die randvoorwaarden die tot de taakgebieden van de MMD'ers horen: het begeleiden bij het verkrijgen van een identiteitsbewijs, inkomen, onderdak en zorg. De gemeenten hebben immers de verantwoordelijkheid voor het beschikbaar stellen van voorzieningen op de primaire leefgebieden inkomen en werk, huisvesting (waaronder maatschappelijke opvang) en zorg.

Ten aanzien van uitstel en achterwege blijven van de voorwaardelijke invrijheidstelling, vragen de leden van de fractie van het CDA aan te geven wat thans wordt aangemerkt als een "zeer ernstige misdrijving". Deze leden vragen de regering ook waarom in het wetsvoorstel sprake moet zijn van een "zeer ernstige misdrijving", en niet van een "ernstige misdrijving" of een "misdrijving".

De gronden voor uitstel en achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling in artikel 15d, eerste lid, onderdelen b en c, van het wetsvoorstel zijn overgenomen van het huidige artikel 15a, eerste lid, onderdelen b en c, van het Wetboek van Strafrecht. Ingevolge jurisprudentie van het gerechtshof te Arnhem dient onder 'zeer ernstige misdrijving', in de zin van het huidige artikel 15a, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafrecht te worden verstaan, het plegen van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Daarvan is ook sprake in het huidige artikel 15a, eerste lid, onder b, van het Wetboek van Strafrecht. Het verschil tussen onderdelen b en c is, dat voor een beroep op onderdeel b vereist is dat de betrokkene onherroepelijk is veroordeeld voor het strafbare feit. Voor het uit- of afstellen van vervroegde invrijheidstelling op grond van een zeer ernstige misdrijving (onderdeel c) is geen onherroepelijke veroordeling vereist.

Met deze jurisprudentie heeft het gerechtshof te Arnhem aan deze bepalingen een restrictieve uitleg gegeven. In de zienswijze van het hof moet aan een de grond onder c een accessoir karakter ten opzichte van de grond onder b worden toegekend. Deze restrictieve interpretatie berust mede op de wetsgeschiedenis van de regeling van vervroegde invrijheidstelling, waarin in de memorie van antwoord werd opgemerkt dat het bij de zeer ernstige misdrijvingen moest gaan om gedragingen die in rechte bewezen, ernstige strafbare feiten zouden opleveren (Kamerstukken II 1984/85, 18 764, nr. 5).

Hiervoor heb ik reeds aangegeven dat een verruiming van de gronden voor uitstel en achterwege blijven van de voorwaardelijke invrijheidstelling door de regering wenselijk wordt geacht en dat daartoe het wetsvoorstel wordt gewijzigd. Met deze wijziging van het wetsvoorstel komt ook een einde aan het dwingende karakter van de relatie tussen de beide gronden voor uit- en afstel, zoals dat in de jurisprudentie is neergelegd. In de door de regering voorgestane wijziging van het wetsvoorstel kan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden uitgesteld of achterwege blijven, indien is gebleken dat de veroordeelde zich na de aanvang van de tenuitvoerlegging van zijn straf ernstig heeft misdragen, welke misdrijving kan blijken uit het begaan van een misdrijf of uit gedrag dat tijdens de tenuitvoerlegging van de straf meermalen heeft geleid tot het opleggen van een disciplinaire straf.

De leden van de CDA-fractie vragen of nader kan worden aangeduid in welke gevallen geen voorwaardelijke invrijheidstelling zal worden verleend uit angst voor recidive.

Uitstel of geheel achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling kan aan de orde zijn, indien op basis van het RISc-instrument, het verloop van de detentie van betrokkene en eventuele rapportages van gedragsdeskundigen wordt geconstateerd dat een veroordeelde een hoog recidiverisico heeft en de veroordeelde tijdens detentie niet meewerkt aan interventies en programma's gericht op het terugdringen van dit risico. Mede gelet op deze houding van de veroordeelde kan in een dergelijk geval worden geconstateerd dat door middel van verbinden van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling het recidiverisico niet voldoende kan worden ingeperkt, hetgeen reden kan zijn voor uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Bij de beslissing om voorwaardelijke invrijheidstelling achterwege te laten, dient te worden meegewogen dat dit wel tot gevolg heeft dat de veroordeelde na het uitzitten van zijn straf in vrijheid wordt gesteld zonder dat er dan nog een justitiële titel is voor begeleiding of toezicht.

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA stellen enkele vragen bij mogelijkheid om de voorwaardelijke invrijheidstelling achterwege te laten in geval van overname van tenuitvoerlegging van een door een buitenlandse rechter opgelegde vrijheidsstraf.

Artikel 15d, eerste lid, onderdeel f, is opgenomen in het wetsvoorstel met het oog op het volgende. In de praktijk van de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen is gebleken, dat de overdracht aan Nederland van de tenuitvoerlegging van een aan een Nederlander in het buitenland opgelegde gevangenisstraf niet altijd gerealiseerd kan worden, omdat deze

overdracht vanwege het uiteenlopen van de hoogte van de straffen ertoe zou leiden dat de desbetreffende Nederlander bij terugkeer in Nederland onmiddellijk in vrijheid zou worden gesteld. In dergelijke gevallen stemt het land van veroordeling niet in met de overdracht van de tenuitvoerlegging omdat in Nederland dan geen verdere tenuitvoerlegging van de opgelegde straf plaatsvindt. Het doel van de overdracht van de tenuitvoerlegging is immers niet de invrijheidstelling van de veroordeelde, maar de voorzetting van de tenuitvoerlegging in het eigen land. Ten einde te voorkomen dat in Nederland geen deel van de straf meer ten uitvoer gelegd kan worden, voorziet dit wetsvoorstel erin om de voorwaardelijke invrijheidstelling in die gevallen uit te stellen of achterwege te laten. Deze voorziening kent de huidige regeling niet.

Deze grond voor uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling is bedoeld om in het voordeel van de betrokken gedetineerde te werken. Immers het vooruitzicht van uit- of afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling kan ertoe bijdragen dat het land van veroordeling bereid is de tenuitvoerlegging over te dragen aan Nederland. Dit heeft voor de betrokkene het voordeel dat hij zijn straf in eigen land kan uitzitten.

Deze leden vragen voorst of deze grond voor het uitstellen of achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidstelling in overleg met de betrokken gedetineerde wordt toegepast en alleen in die gevallen waarin dit voor het land waar de straf is opgelegd voorwaarde is voor de overbrenging naar de veroordeelde naar Nederland.

Aan een Nederlands verzoek tot overbrenging van een in het buitenland gedetineerde Nederlander gaat in de regel een verzoek van zijn of haar hand vooraf. De verantwoordelijkheid voor het indienen van een vordering voor uit- of afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling ligt bij het openbaar ministerie. Over het indienen van deze vordering zal geen overleg met de betrokken gedetineerde plaatsvinden.

De toepassing van de bevoegdheid van het openbaar ministerie om uitstel of afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling te vorderen, is aan de orde, indien het land van veroordeling instemt met de overdracht van de tenuitvoerlegging, mits de betrokkene niet onmiddellijk bij terugkeer in Nederland in vrijheid wordt gesteld. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, is het doel van de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen tussen landen immers niet de invrijheidstelling van de betrokkene, maar de voorzetting van de tenuitvoerlegging in het eigen land.

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat de bepaling betreffende uitstel of afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling in verband met een buitenlands vonnis niet is opgenomen met het oog op gevallen waarin een buitenlandse rechter heeft bepaald dat geen voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verleend. Na overdracht volgens de bestaande verdragen is op de tenuitvoerlegging het recht van toepassing van het land van tenuitvoerlegging, waaronder de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. Een bevel van de buitenlandse rechter dat geen voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verleend, richt zich tot de eigen autoriteiten en is als zodanig na overdracht van de tenuitvoerlegging van geen betekenis meer.

De leden van de CDA-fractie willen graag een toelichting op de gevolgen van overtreding van aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarden.

Voor het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling is in beginsel niet meer vereist dan dat de veroordeelde een voorwaarde niet heeft nageleefd. Omdat herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling een vergaande maatregel is – zij leidt immers tot vrijheidsbeneming – is wel van belang dat deze in verhouding staat tot de geconstateerde niet-naleving van de voorwaarden. Om deze reden is in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel aangegeven dat op het niet-naleven van de voorwaarden, afhankelijk van de ernst daarvan, drie reacties kunnen volgen: een waarschuwing, wijziging van de bijzondere voorwaarden of herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De in de memorie van toelichting gebezigde formulering "ernst van de overtreding van de voorwaarden" is van feitelijke betekenis en vergt een inschatting van de reclassering, DJI en openbaar ministerie op welke wijze, gelet op de persoon van de veroordeelde en de omstandigheden van het geval, op het niet-naleven van de voorwaarden gereageerd dient te worden. Dit heeft derhalve niets te maken met het juridische begrip 'zeer ernstige misdrijving' in artikel 15d, eerste lid, onderdeel c. Daarbij gaat het steeds, zoals hiervoor al aangegeven, om ernstige strafbare feiten. Bij overtreding van aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarden hoeft van strafbare feiten helemaal geen sprake te zijn.

Het wijzigen van de bijzondere voorwaarden als reactie op het niet-naleven van de voorwaarden, waar deze leden naar vragen, heeft niet primair als doel om de betrokkene te bestraffen. Veeleer gaat het erom dat de betrokkene door het niet-naleven van een voorwaarde heeft laten zien dat hij nog niet geheel in staat is om met zijn herwonnen vrijheid om te gaan. Het wijzigen van de bijzondere voorwaarden en dan met name het stellen van aanvullende voorwaarden, dient ertoe te verzekeren dat betrokken zich wel aan de voorwaarden zal houden.

Deze leden vragen voorts nog wie beslist over aanpassing van de voorwaarden en of dit uiteindelijk ook ter toetsing aan de rechter kan worden voorgelegd.

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor het opstellen van de bijzondere voorwaarden en daarmee ook voor het wijzigen van deze voorwaarden. Dit is neergelegd in artikel 15a, vijfde en zevende lid, van het wetsvoorstel. De wijziging van de bijzondere voorwaarden kan aan de orde komen in een procedure met betrekking tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. In die procedure toetst de rechter immers of terecht de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt gevorderd. Voorzover de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling verband houdt met het niet-naleven van gewijzigde voorwaarden, kan de rechter deze wijziging bij zijn toetsing betrekken.

De leden van de fracties van de PvdA en de SGP vragen om nader toe te lichten waarom het penitentiair programma niet onder wordt gebracht in de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling en in dit verband nader in te gaan op de argumenten van de Raad van State en de Commissie Vrijheidsbeperking.

De regering is het eens met de Raad van State, de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling en de Commissie Vrijheidsbeperking, dat het penitentiair programma en de voorwaardelijke invrijheidstelling een zelfde doel nastreven: het bevorderen van de resocialisatie van de veroordeelde met het oog op het voorkomen van nieuwe criminaliteit. In de brief van 16 oktober 2002 waarbij het programma 'Modernisering sanctietoepassing' is aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 8) is daarom ook het voornemen geuit om de vervroegde invrijheidstelling te wijzigen in een invrijheidstelling onder voorwaarden en daarbij het penitentiair programma in de voorwaardelijke invrijheidstelling te incorporeren en de voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk te maken na ommekomst van de helft van de opgelegde straf (zoals nu ook bij het penitentiair programma het geval is). Het aannemen door de Tweede Kamer van een motie van de leden Eerdmans, Van Fessem en Griffith van 29 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 50), waarin de regering werd verzocht om bij de ontwikkeling van een nieuw beleid van voorwaardelijke invrijheidsstelling de ondergrens van het uitzitten van twee derde van de straf niet te verlaten, noopte tot herbezinning op het voornemen om het penitentiair programma in de voorwaardelijke invrijheidstelling te incorporeren. Het gevolg van een keuze voor het handhaven van het v.i.-tijdstip op twee derde én het incorporeren van het penitentiair programma in de voorwaardelijke invrijheidstelling zou immers zijn, dat de deelname aan een penitentiair programma pas op een veel later moment zou kunnen plaatsvinden dan thans het geval is. Het gevolg daarvan zou een aanzienlijke extra belasting van de detentiecapaciteit zijn en het zou voor de gedetineerde een aanzienlijke strafverzwaring kunnen betekenen. Deze gevolgen hebben de regering ertoe gebracht af te zien van het voornemen om het penitentiair programma in de voorwaardelijke invrijheidstelling te incorporeren. De regering wordt daarin overigens gesteund door de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, die in zijn rapport adviseert het penitentiair programma voorlopig niet in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling onder te brengen. De Commissie merkt in dit verband op: "Alles overwegende verdient het vooralsnog echter de voorkeur de huidige regeling te handhaven. Herpositionering van het penitentiair programma zou tot een verzwaring van het strafklimaat leiden, tenzij VI op een eerder moment mogelijk zou worden dan nadat tweederde deel van de vrijheidsstraf is ondergaan. Daarmee zou echter de afstand tussen oplegde straf en werkelijke straf weer aanmerkelijk worden vergroot, wat evenmin wenselijk is. De nu voorgestelde regeling sluit aan bij voorwaardelijke invrijheidstelling als recht enerzijds, en deelname aan een penitentiair programma als gunst anderzijds. Daarbij is de commissie van oordeel dat het penitentiair programma nog te kort bestaat om zichzelf al in de praktijk te kunnen hebben bewijzen, en dat het dus te vroeg is voor een ingrijpende herziening. De commissie bepleit dat bij een latere gelegenheid dit vraagstuk opnieuw en dan meer diepgaand in beschouwing wordt genomen."

Naast de hierboven genoemde redenen om van incorporatie van het penitentiair programma in de voorwaardelijke invrijheidstelling af te zien, is hiervoor nog een reden. In het onderhavige wetsvoorstel is het toepassingsbereik van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling ten opzichte van de huidige regeling van vervroegde invrijheidstelling aanzienlijk ingeperkt. De regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling is alleen van toepassing op vrijheidsstraffen met een lengte van meer dan een jaar. En verder wordt geen voorwaardelijke invrijheidstelling toegepast, indien de rechter een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf heeft opgelegd. Deze inperking heeft tot gevolg dat er grote aantallen opgelegde vrijheidsstraffen zijn waarbij voorwaardelijke invrijheidstelling niet aan de orde is. Zou nu het penitentiair programma onderdeel worden van de voorwaardelijke invrijheidstelling, dan is voor personen die zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf waarbij voorwaardelijke invrijheidstelling niet aan de orde is, deelname aan een penitentiair programma uitgesloten. Dat acht de regering zeer onwenselijk. Ook in gevallen waarin geen voorwaardelijke invrijheidstelling plaatsvindt, is het van belang te kunnen beschikken over een

instrument als het penitentiair programma om de resocialisatie van de veroordeelde te bevorderen met het oog op het voorkomen van nieuwe criminaliteit.

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten op welke wijze wordt voorkomen dat herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling een lege huls wordt en verwijzen daarbij naar de rol van het openbaar ministerie, dat in het verleden geringe prioriteit toekende aan herroeping.

De invoering van de huidige regeling van vervroegde invrijheidstelling in 1987 was het gevolg van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen; één daarvan was de geringe prioriteit die het openbaar ministerie toekende aan herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Inmiddels zijn er twintig jaren verstreken en zijn de maatschappelijke en politieke opvattingen sterk veranderd. Rechtshandhaving en veiligheid hebben van de regering de hoogste prioriteit gekregen, hetgeen tot uiting is gebracht in het Veiligheidsprogramma. Essentieel voor de geloofwaardigheid van de nieuwe v.i.-regeling is dat herroeping van de invrijheidstelling volgt, indien de voorwaarden niet worden nageleefd. Het is dan ook van groot belang dat het openbaar ministerie een actief vorderingenbeleid op dit punt zal gaan voeren. Door het openbaar ministerie zullen hiervoor in overleg met mijn ministerie kaders worden gesteld. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel erin, dat de minister van Justitie het openbaar ministerie kan verzoeken een vordering in te dienen (artikel 15i, eerste lid). Ook langs deze weg kan derhalve verzekerd worden, dat een actief herroepingenbeleid gevoerd wordt. Ten slotte kan nog genoemd worden, dat het wetsvoorstel erin voorziet dat de veroordeelde wordt aangehouden in afwachting van een beslissing van de rechtbank over herroeping van de v.i. (artikel 15h). Dit stelt het openbaar ministerie in staat om met betrekking tot het niet-naleven van de algemene voorwaarde of de bijzondere voorwaarden direct actie te ondernemen, hetgeen door de regering en het openbaar ministerie zeer wenselijk wordt geacht.

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

Herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft consequenties voor de werklust van het gevangeniswezen, de reclassering, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur. Deze organen en instanties hebben elk een eigen, nieuwe taak gekregen in de processen van verlening, begeleiding en herroeping van v.i. Ten opzichte van de huidige regeling is er geen sprake van een vermindering van de werklust. Wel is bij het opstellen van de nieuwe v.i.-regeling geprobeerd de verzwaring van de administratieve lasten voor de partners in de strafrechtsketen beperkt te houden.

In reactie op de suggestie van deze leden om de voorwaardelijke invrijheidstelling van recidivisten op een later tijdstip dan op tweederde gedeelte van de door de rechter opgelegde straf te laten ingaan, merk ik het volgende op.

In Nederland heeft de rechter verschillende mogelijkheden om bij de straftoemeting rekening te houden met het strafrechtelijke verleden van een verdachte. De rechter kan de bepalingen over herhaling van misdrijf in het Wetboek van Strafrecht toepassen (artikel 43a e.v.), als gevolg waarvan de maximaal op te leggen gevangenisstraf met een derde kan worden verhoogd. De rechter kan echter ook binnen de maximale strafbedreiging blijven en een straf opleggen die (veel) hoger is dan de straf die hij op zou leggen, indien geen sprake was van recidive. Het is moeilijk te voorspellen wat de gevolgen zouden zijn voor de straftoemeting van het bepalen van het v.i.-tijdstip van recidivisten op een later moment dan tweederde gedeelte van de opgelegde straf. Niet ondenkbaar is dat de rechter met dit latere tijdstip in de straftoemeting rekening houdt en een lagere straf oplegt. Een dergelijk effect acht de regering onwenselijk en door vast te houden aan v.i.-verlening op tweederde gedeelte van de opgelegde straf wordt dit voorkomen. Onder de nieuwe regeling kan de rechter derhalve van dezelfde verhouding tussen opgelegde en ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf uitgaan als thans het geval is.

Verder is het ook van belang dat de periode waarover v.i. wordt verleend, juist in het geval van recidivisme, ook lang genoeg is, om zo nodig invulling te geven aan activiteiten en begeleiding gericht op vermindering van het recidiverisico. Wordt het v.i.-tijdstip (ver) voorbij het tweederde gedeelte van de opgelegde straf geschoven, dan zal deze periode veelal te kort zijn.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de spanning tussen een uitgestelde voorwaardelijke invrijheidstelling en een noodzakelijke periode om het recidiverisico te beperken. Zij vragen in dit verband hoe de regering wil voorkomen dat elke penitentiare inrichting een eigen beleid zal hanteren inzake een uitgestelde voorwaardelijke invrijheidstelling en de deelname aan recidivebeperkende programma's.

De penitentiare inrichting is niet bevoegd om beslissingen te nemen ten aanzien van eventueel uitstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Conform artikel 15d van het wetsvoorstel v.i. kan

het openbaar ministerie eventueel uitstel van de v.i. vorderen en is de rechtbank die in eerste aanleg heeft geoordeeld, bevoegd om het besluit daartoe te nemen.

De betreffende functionaris bij DJI zal wel beslissen over de voorwaarden die aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden. Er is een aantal waarborgen om te voorkomen dat elke penitentiare inrichting daarin een eigen beleid zal gaan voeren. Zo zal de beslissing over de toe te passen bijzondere voorwaarden onder meer zijn gebaseerd op een advies van de reclassering. De grondslag voor deze advisering zijn de uitkomsten van het instrument RISC en de daarop gebaseerde indicatiestelling. Dit is een belangrijke waarborg om te bewerkstelligen dat in vergelijkbare gevallen ook vergelijkbaar zal worden geadviseerd.

De kwaliteit van de beslissingen van de beslisfunctionaris van het gevangeniswezen zal, ten slotte, worden bevorderd door middel van de aan deze functie te stellen competenties, door middel van periodieke interviews en door middel van landelijke monitoring van de v.i.-beslissingen.

Met betrekking tot activiteiten en begeleiding gericht op vermindering van het recidiverisico, die als bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden, vragen deze leden welke periode de regering acceptabel acht tussen de daadwerkelijke voorwaardelijke invrijheidstelling en de aanvang van de genoemde activiteiten en begeleiding.

De genoemde activiteiten, de begeleiding en het toezicht daarop starten op het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit is noodzakelijk, maar ook mogelijk, omdat de datum voor invrijheidstelling al bekend is. Bij de invoering zullen procedures gehanteerd worden waardoor een tijdige beslissing over de inhoud van de voorwaardelijke invrijheidstelling genomen kan worden en die directe aansluiting gerealiseerd zal worden.

Over de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling in verband met overtreding van de voorwaarden stellen de leden van de fractie van de PvdA verschillende vragen. In de eerste plaats willen zij weten hoe de controle geschiedt op het al dan niet begaan van een strafbaar feit. Ook vragen zij of een parkeerboete voldoende reden zou kunnen zijn voor herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Het plegen van een strafbaar feit door een persoon die voorwaardelijk in vrijheid is gesteld kan aan het licht komen doordat aangifte wordt gedaan bij de politie. De politie kan uiteraard ook bij de uitoefening van haar reguliere taken op de hoogte raken van een strafbaar feit. Ook is het mogelijk dat de reclassering, indien haar opdracht is gegeven toezicht te houden tijdens de proeftijd, constateert dat de veroordeelde strafbare feiten pleegt. Het is dan aan de reclassering om dit te melden aan het openbaar ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Een parkeerboete wordt in Nederland niet via het strafrecht afgehandeld, maar via de procedure voorzien in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder). Artikel 2, eerste lid, van die wet bepaalt met betrekking tot gedragingen die onder het toepassingsgebied van die wet vallen dat voorzieningen van strafrechtelijke of strafvorderlijk aard zijn uitgesloten. Herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling op grond van een parkeerboete is bij de huidige stand van de regelgeving dan ook niet aan de orde. Na inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening ontstaat de mogelijkheid om zogenaamde Mulder-feiten ook strafrechtelijk af te doen. Zou gekozen worden voor strafrechtelijke handhaving van parkeerboetes, dan is het in beginsel mogelijk om de voorwaardelijke invrijheidstelling te herroepen op grond van een parkeerboete. Gelet op de doeleinden van de voorwaardelijke invrijheidstelling ligt herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling in dergelijke gevallen echter niet voor de hand. Bij de implementatie van de v.i.-regeling zal aan dit punt aandacht worden besteed.

Voorts vragen deze leden in welke gevallen het geven van een waarschuwing een passende reactie op het overtreden van de voorwaarden zou zijn. Zij betwijfelen of de gevolgen van de overtreding hierbij een rol zouden moeten spelen: betrokkene kan immers bewust een groot risico hebben gelopen, zoals dronken gaan rijden. Het lijkt deze leden eerder, dat de genomen risico's in dat geval een leidraad moeten zijn in plaats van de concrete gevolgen. Verder plaatsen zij vraagtekens bij de opmerking in de memorie van toelichting dat in zijn algemeenheid een waarschuwing aan de orde is, indien het gaat om een geringe schending van de voorwaarden, maar het vertrouwen dat de veroordeelde zich aan de voorwaarden zal houden niet is geschaad. Deze formulering wekt bij deze leden de indruk dat de betrokkene "op zijn blauwe ogen" wordt geloofd, als hij belooft dat hij het nooit meer zal doen en veronderstelt een vertrouwensrelatie die er niet altijd is.

Graag zeg ik hierover het volgende. Een passende reactie op het niet-naleven van de voorwaarden verbonden aan voorwaardelijke invrijheidstelling vergt steeds een inschatting van de persoon van de veroordeelde, de ernst van de overtreding van de voorwaarden en de omstandigheden, waaronder de overtreding is begaan. Ik onderschrijf dat genomen risico's bepalend kunnen zijn voor een passende reactie op het niet-naleven van de voorwaarden. Dronken rijden is een ernstig feit en ook een strafbaar feit dat strafrechtelijk wordt gehandhaafd.

Herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling zou in een dergelijk geval dus kunnen worden overwogen.

Het is verder niet zo dat de veroordeelde zonder meer wordt geloofd als hij beterschap beloofd. Zeker in het geval van een ernstige overtreding van de voorwaarden, is een waarschuwing door de reclassering helemaal niet aan de orde. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarbij de betrokkene zich formeel niet aan de voorwaarden heeft gehouden (hij heeft bijvoorbeeld zonder goede reden een afspraak gemist in het kader van een bepaalde activiteit), maar er bestaat nog wel vertrouwen dat hij zich in het vervolg wel aan de voorwaarden zal houden. Dit vertrouwen kan dan ingegeven zijn door het feit dat betrokkene voor het overige wel de gemaakte afspraken is nagekomen.

Voor het beleid ten aanzien van de reactie op de naleving van de voorwaarden zullen kaders worden opgesteld. Wat betreft de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling zullen in een aanwijzing van het College van procureurs-generaal richtlijnen voor de uitvoeringspraktijk worden gegeven. Over de precieze inhoud van deze richtlijnen kan thans nog niet veel gezegd worden omdat zij nog in overleg tussen alle betrokken instanties dienen te worden opgesteld. De richtlijnen zullen helderheid moeten bieden in welke specifieke gevallen herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling aan de orde is.

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

Er zal een systeem worden opgezet dat overeenkomsten heeft met het waarschuwingssysteem bij de uitvoering van de werkstraffen. Een waarschuwing leidt in beginsel tot een melding dat de voorwaarden zijn overtreden van de reclassering aan het openbaar ministerie en DJI. Het is vervolgens aan DJI om te bekijken of op de overtreding kan worden gereageerd door middel van het aanpassen van de bijzondere voorwaarden en aan het openbaar ministerie om te beslissen of er een vordering wordt ingediend om de v.i. te herroepen of dat met de waarschuwing kan worden volstaan. Uiteraard dienen DJI en het openbaar ministerie daarbij hun reactie onderling af te stemmen.

Wat de vraag van deze leden over de doorlooptijden bij de rechterlijke macht betreft en hoe deze zich verhouden tot de noodzaak op korte termijn te beslissen over herroepen, kan het volgende worden opgemerkt.

Voor de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke invrijheidstelling is het van belang dat overtreding van de voorwaarden niet zonder gevolgen blijft. Herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling is aan de orde, indien sprake is van een ernstige schending van een aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarde. De herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling zal leiden tot een groter beroep op de rechter. Er is een financiële voorziening getroffen, zodat de zittende magistratuur hier capaciteit voor kan reserveren. In gevallen dat de beslissing van de rechter niet kan worden afgewacht, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling in afwachting van de beslissing van de rechtbank.

Met betrekking tot de vaststelling van bijzondere voorwaarden stellen de leden van de PvdA-fractie enkele vragen over de inschatting van het recidiverisico en het gebruik van het instrument RISC.

Het recidiverisico wordt ingeschat met behulp van het diagnose-instrument RISC, indien nodig aangevuld met verdiepingsdiagnose. Daarnaast worden ook de ervaringen van de penitentiaire inrichting met het gedrag van gedetineerde bekeken. Op grond van deze gegevens wordt een inschatting van het recidiverisico opgesteld en wordt geadviseerd over het soort bijzondere voorwaarde(n) en de intensiteit van het toezicht die het meest adequaat zijn om dit risico te beheersen. Indien uit het advies van de reclassering blijkt dat sprake is van een onaanvaardbaar recidiverisico, kan worden besloten om de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen of achterwege te laten. Dit is een beslissing van de rechter, op vordering van de officier van justitie.

Een vaste termijn vóór aanvang van de voorwaardelijke invrijheidstelling zullen voor iedere gedetineerde de gegevens worden verzameld. Dit betreft de gegevens uit het eventuele voorlichtingsrapport dat voor de zitting werd opgesteld en waarin een delictgeschiedenis en een risico-inschatting op recidive op grond van de RISC is opgenomen, gegevens over het verloop van de detentie en gegevens over door de gedetineerde gevolgde trainingen of cursussen. Voorts wordt in voorkomende gevallen het openbaar ministerie geraadpleegd. Op grond van die gegevens zal in de meeste gevallen aan de reclassering een advies worden gevraagd over de noodzaak en haalbaarheid van het stellen van bijzondere voorwaarden.

Deze leden vragen verder naar de wetenschappelijke validiteit van RISC en de nauwkeurigheid in de praktijk. Ook willen zij weten of ook gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde Quick Scan.

De Stichting Reclassering Nederland is verantwoordelijk geweest voor de ontwikkeling van RISc, waarbij is aangesloten op instrumenten uit Engeland en Canada. De instrumenten uit Canada zijn uitvoerig gevalideerd. De RISc zal de komende jaren op basis van onderzoeken en praktijkervaringen waar nodig doorontwikkeld worden. In 2006 voert het Wetenschappelijke Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van mijn ministerie onderzoeken uit naar de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid en begripsvaliditeit van de RISc. Met interbeoordelaarsbetrouwbaarheid wordt bedoeld of verschillende beoordelaars van één casus met behulp van het instrument tot vergelijkbare conclusies komen. Bij begripsvaliditeit gaat het er om, of het in het instrument gehanteerde begrip en de betekenis daarvan met elkaar overeenstemmen en voor de beoordelaar duidelijk is. De resultaten van de onderzoeken worden begin 2007 verwacht. Daarnaast is onderzoek in voorbereiding naar de predictieve validiteit van de RISc.

Bij de advisering met betrekking tot bijzondere voorwaarden wordt geen gebruik gemaakt van de Quick Scan.

Vervolgens stellen de leden van de fractie van de PvdA enkele vragen over de bevoegdheid te beslissen over het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Zij vragen daarbij in te gaan op de redenen waarom het niet voor de hand ligt om deze bevoegdheid bij het openbaar ministerie te leggen.

Het vaststellen van de noodzaak voor het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling en de invulling van de bijzondere voorwaarden zal bij de Dienst Justitiële Inrichtingen worden belegd, die namens de minister van Justitie zal beslissen.

In het systeem van het Nederlandse sanctiestelsel ziet de regering geen gronden om de beslissing over het stellen van bijzondere voorwaarden bij het openbaar ministerie te beleggen in plaats van bij de minister van Justitie. Op grond van artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering geschiedt de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen door de minister van Justitie. Nadat het openbaar ministerie aan de minister van Justitie een vonnis waarin een vrijheidsstraf wordt opgelegd, heeft aangeboden, houdt de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de tenuitvoerlegging in beginsel op. Wel kan het openbaar ministerie door middel van het plaatsen van de zogenaamde executie-indicator vragen, betrokken te worden bij bepaalde beslissingen die in het kader van de tenuitvoerlegging worden genomen. Deze beslissingen worden genomen door de minister van Justitie of, namens deze, door de selectiefunctionaris of door de directeur van een penitentiaire inrichting. Dat geldt dus ook voor alle beslissingen over detentiefasering, waarbij gedetineerden aan het einde van de detentie in de gelegenheid wordt gesteld om buiten de inrichting te verblijven, teneinde de overgang naar volledige vrijheid geleidelijk te laten verlopen. Een voorbeeld hiervan is de deelname aan het penitentiair programma. Bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling zijn ook instrumenten om de overgang naar de vrije maatschappij te begeleiden. Ik zie dan ook geen reden om de beslissing over het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling niet bij de minister van Justitie, maar bij het openbaar ministerie te leggen. Te meer, daar bij andere voorwaardelijke modaliteiten in het Wetboek van Strafrecht, zoals de voorwaardelijke veroordeling, de terbeschikkingstelling met voorwaarden en de voorwaardelijke beëindiging van terbeschikkingstelling, de beslissing over de te stellen voorwaarden niet aan het openbaar ministerie is opgedragen.

Verder houdt de keuze om de beslissing bij de minister van Justitie te leggen (en in de praktijk bij de DJI) verband met de door de regering gewenste positionering van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De voorwaardelijke invrijheidstelling dient ter afsluiting van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Het is daarbij de bedoeling dat de voorwaardelijke invrijheidstelling nauw aansluit op het verloop van de detentie van de veroordeelde. Op het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling is de veroordeelde geruime tijd ingesloten geweest door de DJI. Bij DJI is dan ook de kennis aanwezig met betrekking tot de veroordeelde en het verloop van zijn detentie. Op grond daarvan kan een goede inschatting worden gemaakt van de noodzaak om bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden. Verder kan bij het invullen van de bijzondere voorwaarden maatwerk worden geleverd, zodat de bijzondere voorwaarden aansluiten en verder bouwen op maatregelen en interventies die tijdens detentie hebben plaatsgevonden.

De functionaris van de DJI die belast zal worden met de beslissing over het al dan niet stellen van bijzondere voorwaarden, zal steeds geadviseerd worden door de directeur van de penitentiaire inrichting vanuit welke de veroordeelde in vrijheid zal worden gesteld. Tevens zal in de regel de reclassering om advies worden gevraagd.

Wat betreft een mogelijkheid van beroep tegen de vaststelling van de voorwaarden, waar deze leden naar vragen, verwijs ik naar het hiervoor gegeven antwoord op een zelfde vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fracties van de PvdA en de SGP vragen hoe de keuze voor het rechtersmodel wat betreft het uitstellen, achterwege laten en herroepen van voorwaardelijke invrijheidstelling zich verhoudt tot het wetsvoorstel OM-afdoening, dat inmiddels wet is geworden.

De Wet OM-afdoening geeft het openbaar ministerie de mogelijkheid om een strafbaar feit zelfstandig af te doen. Het openbaar ministerie kan daarbij geen vrijheidsstraf opleggen. Dat is op grond van artikel 113 van de Grondwet voorbehouden aan de rechter. Bij uitstel, afstel en herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling gaat het niet om het opleggen van een (nieuwe) vrijheidsstraf. Artikel 113 van de Grondwet verzet zich dan ook niet tegen een keuze voor het officiersmodel, zoals die was opgenomen in het wetsvoorstel dat aan de Raad van State is aangeboden. Niettemin heeft de regering, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, in het wetsvoorstel zoals dat thans voorligt, gekozen voor het rechtersmodel. Met deze keuze erkent de regering dat beslissingen omtrent uitstel, afstel en herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling feitelijk tot lange periodes van vrijheidsbeneming kunnen leiden en dat daarom een keuze voor het rechtersmodel passend is.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden voorwaarden qua zwaarte vergelijkbaar zijn met de voorwaarden die in andere lidstaten van de Europese Unie kunnen worden opgelegd en of de situatie in andere lidstaten in ogenschouw is genomen, opdat criminelen niet vanwege de relatief zachte voorwaarden sneller geneigd zullen zijn hun activiteiten in Nederland te ontplooiën.

Ook voor wat betreft de te stellen voorwaarden lopen de regelingen van voorwaardelijke invrijheidstelling in de lidstaten van de EU nogal uiteen. Blijkens bijlage III van het Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie dat op 30 april 2004 door de Europese Commissie is gepubliceerd² worden onder andere de volgende voorwaarden gesteld:

- het verbod om bepaalde beroepen uit te oefenen (Frankrijk, Portugal);
- de verplichting zich op bepaalde plaatsen op te houden (Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Portugal, Zweden);
- de verplichting zich regelmatig bij de autoriteiten aan te melden (Duitsland, Portugal);
- de verplichting een opleiding te volgen (Frankrijk, Zweden);
- de verplichting een medische behandeling te ondergaan (Griekenland, Zweden);
- de verplichting diensten aan de gemeenschap te verlenen (Griekenland);
- de verplichting een reclasseringsplan (België) of een programma voor sociale reïntegratie (Portugal) voor te leggen;
- de verplichting zich aan maatschappelijk toezicht te onderwerpen (België).

In het wetsvoorstel zijn de bijzondere voorwaarden die in Nederland aan de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen worden verbonden niet limitatief opgesomd. In beginsel kunnen vergaande voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden, zolang deze maar het gedrag van de veroordeelde betreffen en uiteraard de proportionaliteit in acht wordt genomen. De hiervoor genoemde voorwaarden kunnen in beginsel als bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden, met uitzondering van het verbod om bepaalde beroepen uit te oefenen. Daarvoor kent het Nederlandse strafrechtelijke stelsel een andere voorziening: op grond van de artikelen 9 en 28 van het Wetboek van Strafrecht kan de rechter bij een veroordeling de bijkomende straf van ontzetting van bepaalde rechten opleggen. Dit omvat mede het recht om bepaalde beroepen uit te oefenen.

Ik beschik niet over gegevens, waaruit blijkt dat criminelen sneller geneigd zijn in Nederland hun activiteiten te ontplooiën nu in Nederland aan de vervroegde invrijheidstelling in het geheel geen voorwaarden zijn verbonden. Mocht dit effect zich al voordoen dan zal het door het onderhavige wetsvoorstel teniet kunnen worden gedaan, gelet op de mogelijkheid van het opleggen van vergaande bijzondere voorwaarden.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de invloed van dit wetsvoorstel op de overdracht van de tenuitvoerlegging van in het buitenland uitgesproken strafvonnis, verwijs ik naar het hiervoor gegeven antwoord op vragen over dit onderwerp van de leden van de fracties van het CDA en de PvdA.

Hoe groot de invloed van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling zal zijn op de bereidheid van andere landen om Nederlanders hun straf in Nederland te laten uitzitten en welke gevolgen dat zal hebben voor de detentiecapaciteit kan thans niet worden aangegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering precies bedoelt met elektronisch toezicht op de naleving van voorwaarden.

2. COM(2004)334 def.

Bij voorwaardelijke invrijheidstelling kan elektronisch toezicht worden opgelegd ter controle van naleving van gestelde bijzondere voorwaarden. Elektronisch toezicht is een technisch middel om naleving van voorwaarden te controleren. Afhankelijk van de typen opgelegde voorwaarden wordt bepaald welke vorm van elektronisch toezicht zal worden toegepast. Zo wordt een stadionverbod door middel van elektronische stemherkenning gecontroleerd en een uitgaansverbod (waarbij betrokkene op gezette tijden thuis moet zijn) via een enkelband (zender) en een telefoon met vaste aansluiting (ontvanger). Een andere toepassing van elektronisch toezicht is het elektronisch volgsysteem (EVS). In de tweede helft van 2005 is een pilot uitgevoerd waarbij EVS werd toegepast in de jeugdsector en bij terbeschikkinggestelden. Op basis van de evaluatie van deze pilot is besloten om niet tot algemene invoering van EVS over te gaan, onder meer vanwege de technische beperkingen van EVS en de geringe toegevoegde waarde van EVS in het voorkomen van onttrekking aan verlof en het voorkomen van misdrijven. Gelet op de ervaringen met EVS ligt het thans niet voor de hand dat deze techniek zal worden gebruikt bij het toezicht op de naleving van aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarden.

Met betrekking tot de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid dat de minister van Justitie beslist dat in verband met een tekort aan plaatsen voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen in penitentiaire inrichtingen, het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling wordt vervroegd, vragen de leden van de VVD-fractie deze mogelijkheid te heroverwegen.

Hoezeer ook in het kader van het programma Modernisering sanctietoepassing een vergroting van de sanctiecapaciteit is en zal worden gerealiseerd, kan niet worden verwacht dat zich in de toekomst geen (ernstige) capaciteitstekorten in het gevangeniswezen meer zullen voordoen. De in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om het v.i.-tijdstip te vervroegen, is noodzakelijk als voorziening voor capacitaire noodsituaties in het gevangeniswezen. Het beleid zal erop gericht zijn de toepassing van vervroeging van het v.i.-tijdstip te voorkomen, door zo veel mogelijk op andere wijze de druk op de detentiecapaciteit te verminderen.

Deze leden vragen verder wat de gevolgen zijn van de vervroeging van het v.i.-moment voor de lengte van de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend. Daarnaast vragen zij naar de kosten voor de reclassering van een v.i.-periode die langer is dan gepland.

Artikel 15l voorziet in niet meer en niet minder dan een vervroeging van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals dat in artikel 15, eerste en tweede lid, is bepaald. Afgezien van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling, is de gewone v.i.-regeling onverkort van toepassing. Het effect van het vervroegen van het v.i.-tijdstip is, dat de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend (en dus ook de proeftijd) wordt verlengd. Schendt de veroordeelde de voorwaarden tijdens de proeftijd dan kan de invrijheidstelling herroepen worden. Het is aan de rechter om te bepalen voor hoe lang de veroordeelde dan weer naar de gevangenis moet (artikel 15j, eerste lid), waarbij als maximum geldt dat deel van de straf dat nog niet is ondergaan, d.w.z. een derde gedeelte van de opgelegde straf plus de periode dat de veroordeelde eerder dan het wettelijk bepaalde v.i.-tijdstip van tweederde voorwaardelijk in vrijheid is gesteld.

Een voorbeeld kan dienen ter verduidelijking. Iemand die veroordeeld is tot vrijheidsstraf van zes jaren wordt in beginsel voorwaardelijk in vrijheid gesteld na een detentie van vier jaar. Indien toepassing is gegeven aan artikel 15l in verband met grote capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen en de veroordeelde komt in aanmerking voor vervroeging van het v.i.-tijdstip met een periode van bijvoorbeeld een maand, dan wordt hij voorwaardelijk in vrijheid gesteld na drie jaar en elf maanden. Houdt de veroordeelde zich vervolgens niet aan de voorwaarden, dan kan de rechter de voorwaardelijke invrijheidstelling herroepen en besluiten dat de veroordeelde de nog openstaande straf van twee jaar en een maand nog volledig moet ondergaan.

Het is niet noodzakelijkerwijs zo dat een verlenging van de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend extra kosten voor reclasseringsbegeleiding met zich brengt. In de eerste plaats omdat zeker niet in alle gevallen reclasseringsbegeleiding noodzakelijk is. In de tweede plaats omdat in de gevallen waarin eerder met reclasseringsbegeleiding wordt begonnen, omdat het v.i.-tijdstip is vervroegd, deze begeleiding ook eerder kan worden beëindigd. De proeftijd van bijzondere voorwaarden hoeft immers niet tot aan het einde van de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend te duren (artikel 15c, derde lid).

De leden van de VVD-fractie vragen in welke gevallen en hoe vaak het zal voorkomen dat het openbaar ministerie zonder een verzoek van de DJI besluit een vordering tot uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling in te dienen bij de rechtbank.

De bevoegdheid een vordering in te dienen voor uitstel of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling is een zelfstandige bevoegdheid van het openbaar ministerie. Voor het indienen van een vordering is dan ook een daartoe strekkend verzoek van de minister van

Justitie (i.c. de DJI) geen vereiste. De nieuwe v.i.-regeling voorziet echter in nieuwe gronden voor uitstel en achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling in verband met te stellen voorwaarden en met de overname van een buitenlands vonnis (artikel 15d, eerste lid, onderdelen e en f). Bij de vaststelling dat deze gronden zich voordoen, speelt het ministerie van Justitie een belangrijke rol. In dergelijke situaties ligt het dan ook voor de hand dat het openbaar ministerie wordt verzocht een vordering tot uitstel of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling in te dienen. Op voorhand valt niet aan te geven hoe vaak het openbaar ministerie zonder een dergelijk verzoek een vordering in zal dienen.

Ten aanzien van de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie dat een vordering tot uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling niet meer aan de orde is wanneer de voorwaardelijke invrijheidstelling een gunst wordt in plaats van een recht, verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor heb aangegeven - in antwoord op vragen van deze leden en van de leden van de fractie van het CDA - over de redenen waarom de regering ervoor heeft gekozen vast te houden aan het uitgangspunt dat alle gedetineerden die onder het toepassingsbereik van de regeling vallen, voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld, tenzij er specifieke redenen zijn om daarvan af te zien,

Wat betreft de vraag van deze leden naar de periode die nog moet worden uitgezeten, indien de voorwaardelijke invrijheidstelling is herroepen, wijs ik op de artikelen 15g, tweede lid, en 15j, eerste lid. Daarin is neergelegd dat het aan de rechter is om te bepalen welk deel van de opgelegde straf dat nog niet ten uitvoer is gelegd, alsnog moet worden ondergaan. Indien, bijvoorbeeld, de veroordeelde op de laatste dag van zijn proeftijd een strafbaar feit pleegt en dus de algemene voorwaarde schendt, kan de rechter bepalen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling geheel wordt herroepen. Dit betekent dat de veroordeelde alsnog het overgebleven eenderde gedeelte van de opgelegde vrijheidsstraf moet ondergaan.

Over de vorm van herintegratie die zowel tijdens als na detentie wordt gehanteerd teneinde de kans op recidive te verminderen, waar deze leden naar vragen, kan ik het volgende zeggen.

Voor alle langverblijvende gedetineerden (dit zijn gedetineerden met een strafrestant langer dan vier maanden na vonnis in eerste aanleg) wordt tijdens detentie een reïntegratieplan opgesteld. Een onderdeel van dit plan vormt, indien geïndiceerd, deelname aan gedragsinterventies gericht op beperking van aanwezige criminogene factoren. De daarbij te volgen methode is ontwikkeld door het beleidsprogramma Terugdringen Recidive. Daarnaast wordt tijdens detentie door de medewerkers maatschappelijke dienstverlening (MMD-ers) ten aanzien van alle gedetineerden een inventarisatie gemaakt van de noodzakelijke (materiële) randvoorwaarden> het gaat daarbij om het hebben of verkrijgen van een identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting en zorg. Voorafgaande aan de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt de betreffende gemeente hierover geïnformeerd.

De leden van de SP-fractie vragen nader toe te lichten welke categorieën gedetineerden in aanmerking zouden komen voor vervroeging van het v.i.-tjdstip in geval van capaciteitsnood en welke criteria daarbij een rol spelen.

De regering kan slechts in algemene zin aangeven hoe met de door artikel 15l gegeven bevoegdheid om zal worden gegaan. Afhankelijk van de ernst van het zich voordoende capaciteitsstekort in het gevangeniswezen zal worden bezien bij welke categorieën gedetineerden de v.i.-datum vervroegd kan worden, en voor welke periode dat noodzakelijk is. De criteria die gehanteerd zullen worden, zullen criteria zijn die vergelijkbaar zijn met de criteria die thans gelden voor toepassing van incidenteel versneld ontslag. Zo kunnen bepaalde groepen gedetineerden worden uitgesloten. Het gaat daarbij om gedetineerden waarvan het maatschappelijk onwenselijk is hen eerder in vrijheid te stellen, zoals bijvoorbeeld gewelds- en zedendelinquenten.

Deze leden vragen voorts welke organisaties betrokken zullen zijn bij de naleving van bijzondere voorwaarden en of deze organisaties voldoende middelen om deze bijzondere voorwaarden uit te voeren en/of te controleren.

De bijzondere voorwaarden die in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling zullen worden opgelegd, zullen vergelijkbaar zijn met de voorwaarden die in het kader van een voorwaardelijke veroordeling kunnen worden toegepast. De tenuitvoerlegging van en het toezicht op de naleving zullen in de meeste gevallen bij de reclassering liggen. De reclassering kan daarbij gebruik maken van beveiligingsbedrijven in het geval er sprake is van controle met elektronische middelen. In een beperkt aantal gevallen, zoals bijvoorbeeld een straatverbod, ligt het voor de hand dat de politie als toezichthouder optreedt.

Er is een financiële begroting gemaakt om de noodzakelijke extra kosten te bepalen die de organisaties nodig hebben om het toezicht uit te voeren. Daarmee hebben de

uitvoeringsorganisaties voldoende middelen om de bijzondere voorwaarden uit te voeren en te controleren.

Ook willen deze leden graag weten hoe de regering gereageerd heeft op het advies van de Raad van Hoofdcommissarissen dat de politie voor zichzelf geen rol ziet bij de uitvoering van een als bijzondere voorwaarde opgelegde meldplicht. Tevens vragen zij of er meer organisaties zijn die aangeven geen rol te willen spelen bij de tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van Hoofdcommissarissen over het wetsvoorstel is aangegeven dat het voorbeeld van de meldplicht bij de politie als bijzondere voorwaarde in de memorie van toelichting is genoemd, omdat deze meldplicht ook als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling mogelijk is (artikel 14c, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht). Daarnaast is bijvoorbeeld bij de bestrijding van voetbalvandalisme en voetbalgeweld ervaring opgedaan met een civielrechtelijke meldplicht bij de politie. Voorts zal in overleg met de politie bij de implementatie van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling bekeken worden hoe aan een meldplicht als bijzondere voorwaarde uitvoering kan worden gegeven.

Er zijn geen andere organisaties die hebben aangegeven geen rol te willen spelen bij de tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden.

Deze leden vragen voorts of er bij het opstellen van bijzondere voorwaarden rekening gehouden wordt met de belangen van de slachtoffers of nabestaanden van slachtoffers van het strafbare feit waarvoor de gedetineerde is veroordeeld en of zij geïnformeerd worden over het voorwaardelijk vrijlaten van de gedetineerde en de eventuele bijzondere voorwaarden die daarbij zijn opgelegd.

Bij het vaststellen van bijzondere voorwaarden is het zeker mogelijk dat deze aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden met het oog op de belangen van slachtoffers. Zo zal het mogelijk zijn om als bijzondere voorwaarde de verplichting op te leggen dat de veroordeelde geen contact opneemt met het slachtoffer, of de woonomgeving van het slachtoffer mijdt. Thans wordt gewerkt aan het verbeteren en uitbreiden van de informatievoorziening aan slachtoffers van zeden- en geweldsmisdrijven vanuit het openbaar ministerie over de invrijheidsstelling van daders, zoals mijn ambtsvoorganger in een brief van 31 januari 2006 heeft aangegeven (Kamerstukken II 2005/06, 27 213, nr. 10). Het ligt in de rede slachtoffers of nabestaanden te informeren over bijzondere voorwaarden die hen aangaan, bijvoorbeeld het voornoemde contactverbod. Dit gebeurt overigens alleen bij slachtoffers of nabestaanden die hebben aangegeven hierop prijs te stellen.

Ook willen deze leden weten hoe gedetineerden die niet in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling voorbereid worden op de terugkeer in de samenleving en hoe zij na terugkeer in de samenleving worden begeleid en hoe er op hen toezicht wordt gehouden.

Voor alle gedetineerden wordt, ongeacht hun strafduur, de terugkeer naar de samenleving voorbereid door de medewerkers maatschappelijke dienstverlening. Justitie spant zich in om de terugkeer zo goed mogelijk voor te bereiden en zorg te dragen voor een naadloze overdracht naar de gemeente van herkomst. Gedetineerden die vanwege de korte duur van de opgelegde vrijheidsstraf (i.e. minder dan een jaar) niet voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komen, kunnen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor deelname aan een penitentiaal programma. De activiteiten in een penitentiaal programma zijn gericht op de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij. Onder andere met behulp van elektronisch toezicht wordt toezicht gehouden op de deelnemer aan een penitentiaal programma.

Daarnaast kan het zo zijn dat geen voorwaardelijke invrijheidstelling wordt toegepast, omdat de rechter een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf heeft opgelegd. In dergelijke gevallen kan de rechter als bijzondere voorwaarde begeleiding en toezicht door de reclassering hebben opgelegd. Op het moment van invrijheidstelling gaat dan voor de betrokkene de proeftijd in en neemt de begeleiding door de reclassering een aanvang.

De leden van de fractie van de SP stellen voorts enkele vragen met betrekking tot het diagnose-instrument RISC. Zij vragen naar de evaluatie van dit instrument en of het instrument niet meer gericht is op het niveau van ontwikkeling van de gedetineerden in plaats van op de recidivekans.

De toepassing van de RISC is gericht op het vaststellen van het recidiverisico, de criminogene factoren en de beïnvloedbaarheid van de justitiabele. De RISC wordt afgenomen door gespecialiseerde, ervaren en gecertificeerde reclasseringswerkers. Naast de uitkomsten van het instrument wordt de klinische inschatting van de medewerker meegewogen in de beoordeling van de persoon. Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de PvdA-fractie al heb aangegeven, voert het WODC dit jaar onderzoeken uit naar de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid en begripsvaliditeit van de RISC. Daarbij wordt onder meer een inschatting gemaakt van de juistheid van de RISC-scores bij bepaalde doelgroepen. De resultaten van dit onderzoek worden begin 2007 verwacht.

Daarnaast is onderzoek in voorbereiding naar de predictieve validiteit van de RISC. De resultaten zullen zo nodig leiden tot aanpassing van het instrument. Uitgangspunt is dat de reclasseringswerker in staat wordt geacht in gesprek met de justitiabele de onderwerpen uit de betreffende RISC-onderdelen voldoende belicht te krijgen. Bij de toepassing van de RISC kan gebruikt gemaakt worden van tolken, indien de gedetineerde de Nederlandse taal niet of onvoldoende machtig is.

Wat betreft de advisering over en de uitvoering van bijzondere voorwaarden door de reclassering, waar deze leden naar vragen, is het zo dat het uitgangspunt is dat de reclassering steeds om advies zal worden gevraagd over de vaststelling en invulling van bijzondere voorwaarden. Het kan dus in beginsel niet voorkomen dat de reclassering met de uitvoering van taken in het kader van bijzondere voorwaarden wordt belast zonder dat zij daarover heeft kunnen adviseren. Er zijn echter ook bijzondere voorwaarden denkbaar waarbij de reclassering geen rol speelt (bijvoorbeeld een contactverbod of een straatverbod). Of het in dergelijke gevallen steeds noodzakelijk is om de reclassering om advies te vragen, wordt bekeken bij de implementatie van de nieuwe regeling.

Ook vragen deze leden of er in alle penitentiaire inrichtingen medewerkers maatschappelijke dienstverlening zijn aangesteld. Zij vragen of er gedetineerden zijn die geen screening krijgen op de noodzakelijkheid van toeleiding naar vervolgvoorzieningen.

Inmiddels zijn in alle penitentiaire inrichtingen medewerkers maatschappelijke dienstverlening aangesteld, in totaal ruim 180. Zij voeren de screening uit en informeren de betreffende gemeente. Bij gedetineerden met een zeer korte detentieduur (minder dan vier weken) is screening niet altijd haalbaar of zinvol, omdat de uitkomst niet tijdig aan de betreffende gemeente kan worden gecommuniceerd. Detentie is daarvoor een te korte onderbreking van het maatschappelijk bestaan.

De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel celcapaciteit nodig is om de effecten op te vangen van het schrappen van de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling bij een gevangenisstraf korter dan één jaar.

Het feit dat de nieuwe v.i.-regeling geldt voor vrijheidsstraffen met de duur van meer dan één jaar heeft geen significant effect op de celcapaciteit. De huidige regeling van vervroegde invrijheidstelling is automatisch en er worden geen voorwaarden aan verbonden. In de huidige praktijk houden rechters rekening met de vervroegde invrijheidstelling in de op te leggen straf. Als in de nieuwe regeling straffen tussen zes maanden en een jaar niet voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komen, zullen rechters ook hier bij de strafoplegging rekening mee houden. Het is dus niet de verwachting dat de v.i.-regeling tot strafverzwaring zal leiden. Indien rechters de veroordeelde met een dergelijke staflengte wel eerder onder voorwaarden in vrijheid willen stellen, bestaat de mogelijkheid om de vrijheidsstraf deels voorwaardelijk op te leggen.

Deze leden stellen verder enkele vragen over de keuze om het v.i.-tijdstip op tweederde gedeelte van de straf te handhaven in relatie tot de periode die nodig is om invulling te geven aan begeleiding en toezicht tijdens de proeftijd. Kan een kwart van de opgelegde straf voor langgestrafte niet langer zijn dan een derde van de opgelegde straf voor kortgestrafte, zo vragen zij, en waarom zou de eerste periode dan niet en de laatste wel lang genoeg zijn.

De leden van de fractie van D66 hebben uiteraard gelijk als zij stellen dat een kwart van de opgelegde straf voor een langgestrafte langer kan zijn dan een derde van de opgelegde straf voor een kortgestrafte. Het is echter ook zo dat een kortgestrafte veel minder lang gedetineerd is dan een langgestrafte. Verwacht mag worden dat een langgestrafte een langere tijd nodig zal hebben om weer te leren omgaan met de verkregen vrijheid en doorgaans een nieuw maatschappelijk bestaan vanaf de grond zal moeten opbouwen. Gelet hierop kan een langere periode waarin de veroordeelde in vrijheid verkeert, maar nog wel aan voorwaarden gebonden is, wenselijk zijn. Daarnaast betekent een langere periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend ook, dat de veroordeelde meer te verliezen heeft bij het niet-naleven van de voorwaarden. Met andere woorden: de stok achter de deur is groter. Ten slotte heeft de regering voor het handhaven van het v.i.-tijdstip op twee derde gekozen, omdat hiermee het straftoemingsbeleid van de rechter niet wordt verstoord. Op dit laatste is hiervoor al ingegaan, in antwoord op vragen van de leden van de fracties van het CDA en de VVD.

Voorts vragen deze leden of een ruimer overzicht van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling in EU-landen kan worden geven.

Een ruimer overzicht van de v.i.-tijdstippen in andere EU-landen wordt hieronder gegeven. Ik teken daarbij wel aan dat onder de noemer "voorwaardelijke invrijheidstelling" heel verschillende regelingen in de EU-lidstaten schuilgaan, waarbij om tal van redenen van het in de regelgeving vastgelegde v.i.-moment in de praktijk nogal eens kan en zal worden afgeweken. Daarnaast geeft het in de regelgeving neergelegde tijdstip doorgaans aan wanneer op zijn vroegst een gedetineerde

in aanmerking kan komen voor verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling. De voorwaardelijke invrijheidstelling wordt pas werkelijk verleend als de gedetineerde aan bepaalde voorwaarden voldoet.

land	v.i. tijdstip (gedeelte van de opgelegde straf dat ten minste moet worden uitgezeten)
België	1/3 (first offender) 2/3 (in geval van recidivisme)
Cyprus	Na het ondergaan van een bepaald minimum deel van de straf (dat 1/4, 1/3 of 5/12 deel kan zijn) volgt overplaatsing naar een open inrichting.
Denemarken	1/2 (zeer uitzonderlijke gevallen) 2/3 (hoofregel)
Duitsland	1/2 (in geval van bepaalde straffen onder de twee jaar) 2/3 (hoofregel)
Estland	1/2 2/3 (in geval van opzet en ernstige feiten)
Finland	1/3 (first offender & feit begaan voor de 21 ^e verjaardag) 1/2 (first offenders; recidivisten die een feit hebben begaan voor de 21 ^e verjaardag) 2/3 (hoofregel)
Frankrijk	1/2 2/3 (in geval van recidivisme)
Griekenland	V.i.-tijdstip afhankelijk van strafvermindering die verdiend kan worden met arbeid.
Hongarije	Gedifferentieerd systeem met v.i.-tijdstippen op 1/2, 2/3, 3/4 en 4/5 afhankelijk van opgelegde straf.
Ierland	Minister van Justitie kan 'temporary release' verlenen. Tijdstip is afhankelijk van veel factoren, waaronder het vastgestelde minimum van de straftijd.
Italië	1/2 (strafrestant niet meer dan 5 jaar) 3/4 (in geval van recidivisme)
Letland	Gedifferentieerd systeem met v.i.-tijdstippen op 1/2, 2/3 en 3/4 afhankelijk van het gepleegde delict.
Litouwen	Gedifferentieerd systeem met v.i.-tijdstippen op 1/3, 1/2, 2/3 en 3/4 afhankelijk van het gepleegde delict en het detentieregime.
Luxemburg	2/3 (straffen > 9 maanden)
Malta	Geen v.i.
Oostenrijk	1/2 (in bijzondere omstandigheden; komt nauwelijks voor) 2/3 (hoofregel)
Polen	1/2 3/4 (in geval van recidivisme of georganiseerde criminaliteit)
Portugal	Gedifferentieerd systeem met v.i.-tijdstippen op 1/2, 2/3 en 5/6 afhankelijk van de opgelegde straf. De v.i.-periode mag nooit langer zijn dan 5 jaar.
Slovenië	1/3 (bijzondere persoonlijke omstandigheden; zeer uitzonderlijk) 1/2 (straf ≤ 15 jaar)

	3/4 (straf > 15 jaar, max. 30 jaar)
Slowakije	Gedifferentieerd systeem met v.i.-tijdstippen op 1/2, 2/3 en 3/4 afhankelijk van (de omstandigheden van) het gepleegde delict en de lengte van de opgelegde straf.
Spanje	3/4
Tsjechië	1/2 2/3 (ernstige feiten/recidivist)
Verenigd Koninkrijk	Engeland & Wales 1/2 (straf ≤ 1 jaar; onvoorwaardelijk) 1/2 (straf 1 jaar – 4 jaar; voorwaardelijk) 1/2 (straf ≥ 4 jaar; verzoek om parole) bepaald door rechter bij de veroordeling (in geval van een extended sentence)
	Schotland 1/2 (straf < 4 jaar; alleen de algemene voorwaarde, m.u.v. zedendelinquenten) 1/2 (straf ≥ 4 jaar; Parole Board beoordeelt geschiktheid) 2/3 (indien ongeschikt voor parole)
	Noord-Ierland 1/2 (onvoorwaardelijk) 1/2 (straf ≥ 5 jaar i.v.m. terrorisme; voorwaardelijk tot aan 2/3)
Zweden	2/3

Op de vraag van deze leden waarom de regering niet gekozen heeft voor een meer gedifferentieerd systeem, zoals dat in België en Frankrijk bestaat, is hiervoor ingegaan in antwoord op een zelfde vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Voor het antwoord op de vragen van deze leden over de keuze het openbaar ministerie niet te belasten met de beslissing over het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling en over de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van de voorwaarden, verwijs ik eveneens naar hetgeen hierover in het voorgaande al is opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA.

De leden van de fractie van D66 vragen welke plannen er bestaan voor het informeren en consulteren van slachtoffers bij het bepalen van de bijzondere voorwaarden bij invrijheidstelling.

Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie heb aangegeven, kunnen met het oog op de bescherming van de belangen van slachtoffers van strafbare feiten bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden. Te denken valt bijvoorbeeld aan contactverboden en straatverboden. Om de noodzaak van deze bijzondere voorwaarden vast te stellen, is het uiteraard nodig om daarover de slachtoffers te raadplegen. Het is verder denkbaar dat bij ernstige zedenmisdriven of misdrijven tegen het leven gericht slachtoffers of nabestaanden tijdig worden geïnformeerd over de voorwaardelijke invrijheidsstelling van daders, indien zij hebben aangegeven geïnformeerd te willen worden.

Deze leden zouden verder graag vernemen of de indruk juist is, dat in het onderhavige wetsvoorstel de proeftijd in principe langer kan duren dan de door de rechter opgelegde vrijheidsontneming.

In artikel 15c, tweede lid, is bepaald dat de proeftijd van de algemene voorwaarde gelijk is aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, maar ten minste een jaar bedraagt. Omdat de nieuwe v.i.-regeling van toepassing is op straffen met een lengte van meer dan een jaar, kan de proeftijd dus nooit langer duren dan de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf. Wel is het zo dat de proeftijd voort kan duren na het moment waarop een opgelegde straf volledig zou zijn ondergaan, als niet een deel van de straf als gevolg van de v.i.-regeling niet ten uitvoer was gelegd. Dat is het gevolg van het bepalen van een minimumduur van één jaar voor de proeftijd van de algemene voorwaarde. Een voorbeeld kan dienen ter illustratie. Iemand die is veroordeeld tot een gevangenisstraf van twee jaar, wordt voorwaardelijk in vrijheid gesteld als hij

zestien maanden daarvan heeft ondergaan. De veroordeelde hoeft dan dus acht maanden van zijn straf (voorwaardelijk) niet te ondergaan. Op de dag van invrijheidstelling gaat de proeftijd in. Deze proeftijd duurt een jaar en duurt dus langer dan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling is verleend.

De vraag van deze leden over de reactie van de politie op haar rol bij de uitvoering van een als bijzondere voorwaarde opgelegde meldplicht, is hiervoor beantwoord naar aanleiding van een zelfde vraag van de leden van de SP-fractie.

Wat betreft de mate waarin de reclassering wordt ingeschakeld om te controleren of de gedetineerde zich aan de voorwaarden houdt, waar deze leden naar vragen, is het zo dat deze inschakeling afhankelijk is van de bijzondere voorwaarden die aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden. In veel gevallen zal daarbij een rol voor de reclassering zijn weggelegd, maar het hoeft niet bij alle bijzondere voorwaarden het geval te zijn.

Ook vragen deze leden of een veroordeelde wiens voorwaardelijke invrijheidstelling herroepen is nog in aanmerking komt voor een voorwaardelijke invrijheidstelling op een later tijdstip.

In artikel 15g, tweede lid, is bepaald dat de rechter de voorwaardelijke invrijheidstelling geheel of gedeeltelijk kan herroepen. Als de rechter de voorwaardelijke invrijheidstelling gedeeltelijk herroept dan wordt de veroordeelde, nadat hij het alsnog ten uitvoer te leggen gedeelte van de vrijheidsstraf heeft ondergaan, opnieuw voorwaardelijk in vrijheid gesteld. Herroept de rechter de voorwaardelijke invrijheidstelling in zijn geheel, dan is uiteraard geen sprake meer van voorwaardelijke invrijheidstelling.

Op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over de maatregelen die kunnen worden getroffen in geval van ernstige tekorten aan detentieplaatsen, wordt hieronder in de paragraaf over voorwaardelijke invrijheidstelling en capaciteitsproblematiek ingegaan in samenhang met de vragen van de CDA-fractie hierover.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre in het verleden gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om de vervroegde invrijheidstelling uit te stellen of achterwege te laten in verband met ernstige misdraging tijdens detentie.

Artikel 15a van het huidige Wetboek van Strafrecht biedt de mogelijkheid om vervroegde invrijheidstelling uit te stellen of achterwege te laten op een aantal gronden, waaronder zeer ernstige misdragingen tijdens detentie. Wat onder zeer ernstige misdragingen wordt verstaan, heb ik hiervoor al aangegeven, bij de beantwoording van een vraag van de leden van de fractie van het CDA hierover. Met een beroep op deze grond zijn in het verleden en worden nog steeds door het openbaar ministerie vorderingen voor uitstel dan wel achterwege blijven van vervroegde invrijheidstelling ingediend. Het gaat daarbij niet om grote aantallen vorderingen. Ernstige misdragingen tijdens detentie worden primair via disciplinaire bestraffing op grond van het penitentiaire recht afgedaan. In het licht van de door de regering voorgestane verruiming van de gronden voor uit- en afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling in verband met het gedrag van de gedetineerde, zal het aantal vorderingen onder de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling toenemen. Daarbij zal een nieuw evenwicht gevonden moeten worden tussen enkel disciplinaire bestraffing van ongewenst gedrag tijdens detentie en het tevens vorderen van uitstel of achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidstelling. Bij de implementatie van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling zal hieraan aandacht worden besteed.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vervolgens enige vragen over de verhouding van de voorwaardelijke invrijheidstelling tot de voorwaardelijke veroordeling.

Tussen de voorwaardelijke invrijheidstelling en de deels voorwaardelijke veroordeling bestaan belangrijke overeenkomsten. In beide gevallen wordt namelijk een deel van de straf niet ten uitvoer gelegd als de veroordeelde zich houdt aan de gestelde voorwaarden. De leden van de fractie van de ChristenUnie merken terecht op dat het voor de betrokkene op hetzelfde neerkomt of hij tot een vrijheidsstraf wordt veroordeeld van drie jaar waarvan één jaar voorwaardelijk, of wordt veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van drie jaar, waarbij hij na twee jaar voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Met het oog hierop is dan ook in het onderhavige wetsvoorstel het toepassingsbereik van de nieuwe v.i.-regeling afgebakend van dat van de voorwaardelijke veroordeling. Indien de rechter ervoor kiest een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf op te leggen, dan is op het onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen deel van de straf de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling niet van toepassing (artikel 15, derde lid). Op deze wijze worden dubbele voorwaardelijke delen van de straf en overlappende proeftijden, bijzondere voorwaarden en herroepingsprocedures voorkomen. Zoals in de memorie van toelichting al is aangegeven, is een overlap tussen de toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling en voorwaardelijke veroordeling echter niet te voorkomen in die gevallen, waarin een persoon

verschillende vrijheidsstraffen heeft te ondergaan en het hierbij gaat om combinaties van onvoorwaardelijke en voorwaardelijke vrijheidsstraffen. In dergelijke gevallen is het inderdaad mogelijk, in antwoord op de vraag van deze leden hierover, dat de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden bijzondere voorwaarden mede inhouden de bijzondere voorwaarden die krachtens artikel 14c aan de voorwaardelijke veroordeling zijn verbonden.

In een brief van 22 mei 2006, ten slotte, heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven op welke wijze de toepassing van (deels) voorwaardelijke veroordelingen zal worden gestimuleerd (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 164).

Deze leden vragen verder of er reden kan zijn en er mogelijkheden zijn om ook ten aanzien van gedetineerden die de volledige straf hebben uitgezeten, tot vormen van een proeftijd te komen.

Het Nederlandse strafrecht kent niet de mogelijkheid om aan een vrijheidsstraf een proeftijd te verbinden die ingaat op het moment dat de vrijheidsstraf volledig is ondergaan. Het invoeren van een dergelijke algemene proeftijd zou een fundamentele wijziging betekenen van de wijze waarop in Nederland gestraft wordt en zou aanzienlijke gevolgen hebben voor de straftoemeting. Wel kent het Nederlandse strafrecht de deels voorwaardelijke gevangenisstraf, waaraan de rechter op grond van artikel 14b van het Wetboek van Strafrecht een proeftijd van ten hoogste tien jaren kan verbinden, indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.

Door middel van het onderhavige wetsvoorstel wordt verder in de mogelijkheid van lange proeftijden voorzien, gekoppeld aan de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Met de proeftijd verbonden aan de voorwaardelijke veroordeling en de proeftijd verbonden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling meent de regering dat het Nederlandse strafrecht ruime mogelijkheden biedt om veroordeelden gedurende langere tijd aan voorwaarden te binden.

Deze leden spreken hun zorgen uit of er voldoende capaciteit is voor begeleiding en resocialisatie van gedetineerden voor en na hun invrijheidstelling. Zij vragen hoe reëel het risico is van een gedeeltelijke mislukking van dit wetsvoorstel, waardoor veel mensen op proeftijd alsnog de celstraf moeten uitzitten en waardoor de detentiec capaciteit wordt overbelast en een beroep op artikel 15I gedaan zal moeten worden.

Ten aanzien van de benodigde capaciteit van alle bij de uitvoering betrokken organisaties is een financiële onderbouwing opgesteld. Daarin worden de noodzakelijke extra middelen berekend. Daarmee is er voldoende capaciteit om de uitvoering te kunnen realiseren. Het besluit over de voorwaardelijke invrijheidstelling en de te stellen voorwaarden wordt voor een belangrijk deel gebaseerd op het penitentiair dossier, het instrument RISc en, zo nodig, het advies van gedragsdeskundigen. Hiermee wordt geborgd dat de beslissing over v.i. en de te stellen voorwaarden voldoende onderbouwd is en daarmee wordt ook het risico op niet-naleving van de voorwaarden verkleind. Ook het toezicht op de naleving van de voorwaarden is erop gericht dat de v.i.-periode met succes wordt afgerond. Als er ondanks deze waarborgen toch sprake is van overtreding, zal daarop adequaat worden gereageerd. Dit laatste is van groot belang, omdat een adequate reactie op overtreding van de voorwaarden eraan kan bijdragen, dat de v.i.-periode zijn functie als 'stok achter de deur' vervult en overtreding van de voorwaarden in andere gevallen wordt voorkomen.

De leden van de fractie van de SGP vragen of er sprake is van verzwaring ten opzichte van de huidige wetgeving nu in het wetsvoorstel de nieuwe v.i.-regeling niet van toepassing is op straffen met een lengte tussen de zes maanden en een jaar.

Omdat de nieuwe v.i.-regeling niet van toepassing is op veroordelingen tot een vrijheidsstraf van voornoemde duur, die zijn uitgesproken vóór de inwerkingtreding van onderhavige wetsvoorstel, is er geen sprake van strafverzwaring. Daarnaast is het zo dat de rechter die iemand tot een vrijheidsstraf veroordeelt met een lengte tussen de zes maanden en een jaar, weet dat de nieuwe v.i.-regeling niet van toepassing is. De rechter kan bij de straftoemeting daarmee rekening houden. Acht de rechter een voorwaardelijk deel wenselijk, dan kan hij een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf opleggen op grond van artikel 14a van het Wetboek van Strafrecht.

Deze leden vragen verder waarom is afgeweken van het voorstel van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, die adviseerde om als algemene voorwaarde het niet plegen van misdrijven op te nemen.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om in de formulering van de algemene voorwaarde de term 'stafbaar feit' te gebruiken en niet te spreken van 'misdrijven' of 'misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten'. De redenen om op dit punt af te wijken van het voorstel van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling zijn de volgende.

In de eerste plaats is het ook bij de voorwaardelijke veroordeling zo, dat als algemene voorwaarde is bepaald, dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit (artikel 14c, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht). Gelet op de gelijksoortige functies van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling (het binden van de veroordeelde aan voorwaarden, met als stok achter de deur het alsnog moeten ondergaan van het niet ten uitvoer gelegde deel) is er geen reden om bij de voorwaardelijke invrijheidstelling de algemene voorwaarde anders in te vullen dan bij de voorwaardelijke veroordeling.

In de tweede plaats past zulks niet in de gekozen systematiek van de algemene voorwaarde en de bijzondere voorwaarden. De voorwaardelijke invrijheidstelling kan ook in het geval van het niet-naleven van een bijzondere voorwaarde worden herroepen. Het niet-naleven van een bijzondere voorwaarde hoeft geen strafbaar feit op te leveren. In een dergelijk systeem past het niet, indien de voorwaardelijke invrijheidstelling *wel* zou kunnen worden herroepen, indien de veroordeelde een bijzondere voorwaarde schendt en *geen* strafbaar feit pleegt, maar de voorwaardelijke invrijheidstelling *niet* zou kunnen worden herroepen, indien de veroordeelde opnieuw een strafbaar feit pleegt, maar dit feit geen misdrijf is maar een overtreding. De vrees van de Commissie Herziening vervoegde invrijheidstelling dat de uitbreiding van de algemene voorwaarde tot "geen strafbare feiten plegen" zou kunnen leiden tot herroepingsvorderingen waar dat niet proportioneel is in relatie tot de ernst van het gepleegde feit, wordt in het onderhavige voorstel ondervangen doordat er geen verplichting is voor het openbaar ministerie om een herroepingsvordering in te dienen bij de rechter in geval van schending van de voorwaarden. Afhankelijk van de ernst van de schending van de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarden, moet bekeken worden welke reactie daarop passend is.

Op de vraag van deze leden, wie met de beslissing omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden zal worden belast, is hiervoor reeds ingegaan in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA.

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

De minister van Justitie (i.c. de Dienst Justitiële Inrichtingen) is verantwoordelijk voor besluitvorming over de bijzondere voorwaarden. Voor het vaststellen van de bijzondere voorwaarden is het beschikbaar hebben van een recente RISc noodzakelijk. Het afnemen van de RISc is een taak en verantwoordelijkheid van de reclassering. Daarnaast moet ook een inschatting worden gemaakt van de uitvoerbaarheid van de bijzondere voorwaarden en de intensiteit van het benodigde toezicht. Ook dat is een taak van de reclassering. Het ligt dus in de rede dat de reclassering in de regel om advies zal worden gevraagd. Zoals ik hiervoor aangaf in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de SP, zal bij de implementatie van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling worden bekeken of altijd advies aan de reclassering moet worden gevraagd ten aanzien van de beslissing over bijzondere voorwaarden.

De vragen van deze leden over de verhouding van de keuze in dit wetsvoorstel voor het rechtersmodel tot de wet OM-afdoening en over de onderbrenging van het penitentiair programma in de voorwaardelijke invrijheidstelling zijn hiervoor reeds beantwoord.

Verhouding tot de voorwaardelijke veroordeling

De leden van de fractie van de PvdA stellen enkele vragen over de wijze waarop zal worden omgegaan met gevallen, waarin sprake is van een samenloop van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Zij willen weten wat de regering bedoelt als zij stelt dat met overlap tussen voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling adequaat zal worden omgegaan en welke actoren een rol spelen.

Het gaat hierbij om gevallen waarin iemand is veroordeeld tot een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf (waarbij de rechter bijzondere voorwaarden kan hebben gesteld) en (in een andere strafzaak) tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Uitgangspunt is dat deze straffen aaneensluitend ten uitvoer worden gelegd. Dit betekent dat op het moment dat deze veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, zowel de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling als de proeftijd van de voorwaardelijke veroordeling van kracht wordt. Met "adequaat omgaan met deze overlap" tussen de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke veroordeling bedoelt de regering onder meer dat bij het eventueel vaststellen door de minister van Justitie van bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling rekening gehouden wordt met de voorwaarden die al door de rechter aan de voorwaardelijke veroordeling verbonden zijn. Daarnaast

zal het openbaar ministerie heldere afwegingen moeten maken over de wijze waarop met het niet-naleven van de voorwaarden zal worden omgegaan. Daarbij zal het openbaar ministerie kunnen kiezen voor het vorderen van de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf, het vorderen van herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling herroepen of eventueel zelfs beide.

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

Deze situatie kan zich alleen voordoen als de rechter het voorwaardelijk deel van een opgelegde vrijheidsstraf heeft bepaald op minder dan een derde. Dan zal een onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf tot een minder lange detentie leiden dan een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf van gelijk duur. Een door de rechter op te leggen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van bijvoorbeeld twee jaar leidt tot een minder lange vrijheidsbeneming dan een vrijheidsstraf van twee jaar waarvan zes maanden voorwaardelijk zijn opgelegd. Dit kan inzichtelijk worden gemaakt met volgend schema.

<i>Door de rechter opgelegde vrijheidsstraf</i>	<i>Duur detentie</i>
2 jaar onvoorwaardelijk	1 jaar en 4 maanden (v.i. op 2/3)
2 jaar waarvan 1 jaar voorwaardelijk	1 jaar (geen v.i.)
2 jaar waarvan 6 maanden voorwaardelijk	1 jaar en 6 maanden (geen v.i.)

Een en ander is het gevolg van het gegeven dat het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling wettelijk is vastgelegd op twee derde, terwijl in de regeling van de voorwaardelijke veroordeling aan de rechter een grote mate van vrijheid is gelaten om het voorwaardelijke deel vast te stellen. Met de voorwaardelijke veroordeling heeft de rechter de mogelijkheid om van de regeling voorwaardelijke invrijheidstelling af te wijken. Als de rechter voor een deels voorwaardelijke gevangenisstraf kiest, is het ook aan hem om de proeftijd en de voorwaarden vast te stellen. Bij de implementatie van de nieuwe v.i.-regeling zal dit punt breed binnen de rechterlijke macht onder de aandacht worden gebracht.

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

Een dergelijke overlap kan niet worden voorkomen. Wat wel zal moeten worden voorkomen is dat de overlap tot onwenselijke situaties leidt, zoals dubbele, mogelijk uiteenlopende of zelfs tegenstrijdige bijzondere voorwaarden. Bij de beslissing over het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling zal derhalve rekening gehouden moeten worden met de voorwaarden die al door de rechter aan de voorwaardelijke veroordeling zijn verbonden.

Voorwaardelijke invrijheidstelling en vreemdelingen

De leden van de PvdA-fractie constateren dat, indien een ongewenst vreemdeling na zijn uitzetting in Nederland wordt aangetroffen, dit gevolgen kan hebben voor de eerder verleende voorwaardelijke invrijheidstelling. Zij vragen of dit betekent dat de voorwaardelijke invrijheidstelling van de persoon in kwestie per direct wordt herroepen.

Het is aan het openbaar ministerie om te bepalen hoe in een dergelijke situatie zal worden opgetreden. Uitgangspunt is dat herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling plaatsvindt en de vreemdeling alsnog het nog niet ten uitvoer gelegde strafdeel moet ondergaan. Het openbaar ministerie kan daartoe de aanhouding van de vreemdeling bevelen en de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling bij de rechter-commissaris vorderen (artikel 15h), in afwachting van een beslissing van de rechtbank over de herroeping. Het is echter ook mogelijk dat de voorwaardelijke invrijheidstelling niet wordt geschorst, maar de vreemdeling in vreemdelingenbewaring wordt genomen. Gedurende de periode dat de vreemdeling in vreemdelingenbewaring verblijft kan de procedure met betrekking tot de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling worden afgerond.

Voorwaardelijke invrijheidstelling en capaciteitsproblematiek

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, ChristenUnie en de SGP hebben enkele vragen gesteld over de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om het v.i.-tijdstip te vervroegen in verband met een tekort aan plaatsen voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen in penitentiaire inrichtingen (artikel 15l). Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel aangepast.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een toelichting van de noodzaak in de afgelopen jaren om vanwege de zeer hoge druk op de detentiecapaciteit veroordeelden op grote schaal eerder in vrijheid te stellen dan op het wettelijke bepaalde tijdstip van vervroegde invrijheidstelling. Zij vragen voorts naar de te verwachten druk op de detentiecapaciteit. Hoewel zij in omstandigheden noodmaatregelen niet willen uitsluiten, vragen zij de regering vooreerst alternatieven te ontwikkelen in de zin van capaciteit en vernieuwende sancties. In dat kader vragen de leden van de CDA-fractie hoe voorkómen wordt dat het IVO, dat wil zeggen voorwaardelijke invrijheidstelling op een eerder moment dan tweederde van de straf met toepassing van artikel 15l, eerste lid, als wettelijke gelegitimeerd alternatief gaat gelden voor een (tijdelijke) uitbreiding van detentieplaatsen. De leden van de CDA-fractie hebben grote bezwaren tegen het ontbreken van een maximale termijn in voornoemd artikel alsmede tegen het ontbreken van een bepaling inzake het vooraf informeren van de Tweede Kamer van het voornemen tot toepassing van dit artikel. Zij stellen dat theoretisch een IVO zonder voorwaarden mogelijk is.

Jaarlijks wordt de behoefte aan sanctiecapaciteit in meerjarenperspectief geprognosticeerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Deze capaciteitsprognoses vormen een belangrijke input voor de beleidsontwikkeling ten aanzien van de sanctiecapaciteit. Naar hun aard zijn die prognoses echter niet exact en kan het praktijkbeeld daarvan afwijken. Zo werd het gevangeniswezen enkele jaren geleden geconfronteerd met een stijgend aanbod aan te detineren personen, dat de beschikbare sanctiecapaciteit substantieel oversteeg. Er waren reeds structurele maatregelen in gang gezet om vraag en aanbod voor de langere termijn meer met elkaar in evenwicht te brengen, zoals capaciteitsuitbreidingen en de landelijke invoering van meerpersoonscelgebruik. Deze maatregelen boden echter geen oplossing voor de korte termijn. Dit maakte het onvermijdelijk om naar noodoplossingen te zoeken, zoals bij voorbeeld het instrument van incidenteel versneld ontslag (IVO).

Dankzij de capaciteitsuitbreidingen en de landelijke invoering van meerpersoonscelgebruik hoefde het instrument van IVO sinds het najaar van 2004 tot op heden niet meer te worden ingezet. De ontwikkelingen op het gebied van de benodigde sanctiecapaciteit worden vanzelfsprekend nauwlettend gevolgd, onder andere aan de hand van viermaandelijks rapportages van het openbaar ministerie. Deze geven zicht op de ontwikkelingen in alle schakels van de strafrechtsketen. Bij de realisatie van extra sanctiecapaciteit, bij de herbestemming en bij de ontwikkeling van nieuwe sanctie- en tenuitvoerleggingsmodaliteiten, zoals thuisdetentie, wordt hiervan rekenschap gegeven. Voor de toekomst kan echter niet worden uitgesloten dat nieuwe tekorten in het gevangeniswezen zich zullen aandienen. Alleen door het aanhouden van een zeer omvangrijke buffer aan celcapaciteit om onvoorziene pieken in het aanbod op te vangen, zou dit kunnen worden voorkómen. Dit zou echter een zeer kostbare en ondoelmatige oplossing zijn. Weliswaar is een zekere leegstand aanvaardbaar en ook wenselijk, maar een plotselinge en aanzienlijke toename van het aanbod kan daarmee niet worden ondervangen.

Ook onder de nieuwe regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling moet het derhalve mogelijk zijn om, in geval van nood, maatregelen te kunnen treffen om capaciteitstekorten tegen te gaan. IVO in zijn oorspronkelijke vorm kan daarbij niet meer worden toegepast. Deze is immers onvoorwaardelijk, terwijl de invrijheidstelling juist weer voorwaardelijk wordt. Dat impliceert dat wanneer onder de nieuwe v.i.-regeling eerdere invrijheidstelling dan op tweederde van de straf voor bepaalde categorieën van gedetineerden onontkoombaar is, deze ook voorwaardelijk van karakter moet zijn. Het v.i.-moment wordt dus vervroegd. De vormgeving van de voorwaardelijke invrijheidstelling zelf verandert niet. Er is dus geen sprake van dat eerdere voorwaardelijke invrijheidstelling door toepassing van artikel 15l voorwaarden-vrij zal zijn. Artikel 15l, eerste lid, spreekt ook van voorwaardelijke invrijheidstelling op een eerder tijdstip. Evenals voorwaardelijke invrijheidstelling op het reguliere moment van tweederde van de straf is invrijheidstelling altijd verbonden aan de algemene voorwaarde dat geen nieuwe strafbare feiten worden gepleegd, en kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld, toegesneden op de persoon van de gedetineerde en zijn omstandigheden. Daarbij zal, evenals dat bij IVO's het geval was, aan de hand van nader te formuleren contra-indicaties worden bepaald welke (categorieën) gedetineerden voor eerdere voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking kunnen komen.

Ook in de toekomst zal dit noodinstrument alleen worden ingezet indien en voorzover dat absoluut noodzakelijk is. Het uitgangspunt is dat de toepassing zo kort mogelijk en zo beperkt mogelijk plaatsvindt, en dat waar structurele tekorten zich aandienen, zo snel mogelijk ook structurele oplossingen worden toegepast. Waar mogelijk worden eerst alternatieven voor

intramurale vrijheidsbeneming toegepast, zoals door tijdelijke herbestemming van capaciteit ten laste van sectoren waar een overschot is, of door intensivering van extramurale tenuitvoerleggingsvormen. Teneinde over de toepassing van dit instrument als noodmaatregel volledige duidelijkheid te betrachten is in voornoemde nota van wijziging de toepassing van artikel 15I nader geclausuleerd. Indien de minister van Justitie besluit tot het vervroegen van het v.i.-tijdstip voor bepaalde gedetineerden, kan het v.i.-tijdstip met niet meer dan drie maanden worden vervroegd. Daarnaast is de toepassing van deze bepaling gebonden aan een periode van niet meer dan zes maanden. In deze periode zal gezocht blijven worden naar meer structurele manieren om het capaciteitstekort op te lossen. Doet het capaciteitstekort zich na zes maanden echter nog steeds voor, dan kan de minister van Justitie de periode waarin het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden vervroegd, verlengen met zes maanden. Ten slotte is in de nota van wijziging voorzien in informatievoorziening aan de beide Kamers der Staten-Generaal over de toepassing van artikel 15I.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich als alternatief voor het IVO zoals voorgesteld in deze wet voorstellen dat de niet meer te ondergaan vrijheidsstraf wordt vervangen door een geldboete, een taakstraf of elektronische detentie. Op die wijze blijft het strafelement gehandhaafd maar wijzigt slechts de aard van de straf. Deze leden vragen de regering hierop te reageren.

De in dit wetsvoorstel voorziene regeling voorziet in niet meer en niet minder dan een mogelijkheid om het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling te vervroegen. Indien het v.i.-tijdstip conform artikel 15I met enige tijd is vervroegd, betekent dit, dat de veroordeelde eerder (voorwaardelijk) in vrijheid wordt gesteld en dat de veroordeelde dan dus minder van de opgelegde vrijheidsstraf heeft moeten uitzitten. Daar staat tegenover dat de veroordeelde ook een groter strafrestant boven het hoofd hangt dat ten uitvoer gelegd zal kunnen worden, indien hij zich na invrijheidstelling niet aan de voorwaarden houdt. Dat is dus een wezenlijk andere situatie dan thans bij het IVO het geval is, waarbij in feite een deel van de straf wordt kwijtgescholden.

De mogelijkheden zullen verder worden verkend om door middel van onder meer de toepassing van elektronisch toezicht zo veel mogelijk te voorkomen dat op grond van artikel 15I de voorwaardelijke invrijheidstelling zal worden vervroegd. In de brief van 25 augustus 2005, waarin de invoering van elektronisch gecontroleerd huisarrest als hoofdstraf is aangekondigd, heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven de toepassing te overwegen van huisarrest aan het einde van detentie (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 167). Indien deze mogelijkheid wordt gecreëerd, kan dit een instrument zijn om met tekorten aan detentiecapaciteit om te gaan, zonder dat het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling moet worden vervroegd.

Het omzetten van een deel van de vrijheidsstraf aan het einde van detentie in een geldboete of een taakstraf komt mij als een in juridisch en praktisch opzicht gecompliceerde en ook onwenselijke mogelijkheid voor. De aard van de straf wordt immers gewijzigd, terwijl de rechter in zijn vonnis de opgelegde vrijheidsstraf passend en geboden achtte.

De leden van de CDA-fractie vinden het opmerkelijk dat de beslissing om de voorwaardelijke invrijheidstelling op te schorten of later te laten starten door de rechter dient te worden genomen, terwijl de beslissing om de voorwaardelijke invrijheidstelling te vervroegen in geval van capaciteitsgebrek door de minister op beleidsmatige gronden zonder tussenkomst van de rechter kan worden genomen. Zij vragen dan ook of het niet zuiverder is om de rechter te oververvoering van de v.i. te laten beslissen.

Op grond van artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering ligt de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen bij het openbaar ministerie dan wel de minister van Justitie. Het is de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie om vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten uitvoer te leggen. Artikel 553 geeft de minister niet alleen de verantwoordelijkheid en bevoegdheid om vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten uitvoer te leggen, maar ook de plicht. Het staat de minister van Justitie dus niet vrij om vanwege bepaalde redenen een deel van de opgelegde straf niet ten uitvoer te leggen, tenzij daarvoor een wettelijke regeling is, zoals de voorwaardelijke veroordeling en de vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling. Echter, de minister van Justitie is in het verleden geconfronteerd en kan in de toekomst geconfronteerd worden met de situatie dat er feitelijk geen plaatsen beschikbaar zijn in het gevangeniswezen voor mensen waarvan de insluiting wel noodzakelijk is. Om met een situatie van capaciteitstekort om te kunnen gaan is het noodzakelijk noodmaatregelen te kunnen treffen. Juist omdat het bij de vervroeging van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling (en thans nog bij IVO) gaat om een noodmaatregel, maakt de regering ervoor om de toepassing van deze maatregel in de regelgeving te veel vast te leggen. De specifieke omstandigheden van de capacitaire noodsituatie zijn bepalend voor de maatregelen die moeten worden genomen om deze situatie het hoofd te bieden. De regering acht het niet passend om de rechter te laten beslissen over de vervroeging van het v.i.-tijdstip in verband met capaciteitstekorten. Het vraagstuk van de beschikbaarheid van voldoende capaciteit voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen is er

immers een waar de minister van Justitie verantwoordelijk voor is en is ook een vraagstuk voor de politiek. De keuze om de beslissing over uitstel en afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling bij de rechter te leggen heeft ermee te maken dat een dergelijke beslissing (langdurige) voorzetting van de vrijheidsbeneming tot gevolg kan hebben. Daarnaast gaat het om een beslissing in een individueel geval. Bij de vervroeging van het v.i.-tijdstip in geval van capaciteitsnood gaat het om een generieke noodmaatregel (zij het met een beperking tot bepaalde groepen gedetineerden en na een toets aan contra-indicaties) die voor de desbetreffende gedetineerden juist betekent dat zij iets eerder in vrijheid worden gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen - onder verwijzing naar de opvatting van de Raad van State dat de toepassing van het voorgestelde artikel 15I betekent dat de minister van Justitie de beslissing van de rechter ondermijnt - wat erop tegen is om de voorwaardelijke invrijheidstelling die vanwege een vroeger tijdstip ingaat in de wet dan wel in een algemene maatregel van bestuur te regelen waarbij het parlement door middel van de voorhangprocedure wordt betrokken.

De keuze om in de wet- en regelgeving de toepassing van artikel 15I zo beperkt mogelijk te regelen is juist ingegeven door de wens om het vonnis van de rechter niet te ondermijnen. Een verdere wettelijke regeling van de bevoegdheid om het v.i.-tijdstip te vervroegen zou al snel de indruk kunnen wekken dat het hier gaat om een gewone bevoegdheid van de minister van Justitie die met het oog op verschillende capaciteitsdoelinden ingezet zou kunnen worden. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is dat niet het geval. Het gaat bij deze bevoegdheid om een bevoegdheid waarvan alleen in gevallen van uiterste nood gebruik kan worden gemaakt. Gevallen derhalve waarin de minister van Justitie feitelijk niet in staat is om alle personen in te sluiten waarvan de insluiting door de rechter is bevolen. De specifieke omstandigheden van de capacitaire noodsituatie zijn bepalend voor de maatregelen die moeten worden genomen om deze situatie het hoofd te bieden. Van tevoren is over de maximale reikwijdte van de te treffen maatregelen moeilijk iets te zeggen. Denkbaar is dat het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling van een 'first offender' in een situatie van capaciteitstekort meer zal kunnen worden vervroegd dan in het geval van een persoon met een strafblad met daarop ernstige strafbare feiten. Maakt de minister van Justitie gebruik van de mogelijkheid het v.i.-tijdstip te vervroegen, dan moet hij daarbij over de mogelijkheid beschikken een samenstel van criteria te hanteren voor vervroeging van het v.i.-tijdstip. Gedetailleerde regels in de voorgestelde bepaling of in een algemene maatregel van bestuur over de toepassing van dit noodinstrument zouden de mogelijkheden voor de minister van Justitie om dit samenstel van criteria op te stellen al snel bemoeilijken. Daarnaast is het zo dat, indien een noodsituatie zich voordoet, snel maatregelen dienen te worden getroffen. Het moeten wijzigen van de regelgeving teneinde die maatregelen te kunnen treffen, staat aan die gewenste snelheid in de weg.

Bij voorkeur had de regering ook artikel 15I niet in het wetsvoorstel opgenomen. De huidige IVO is immers ook niet wettelijke geregeld. Echter, omdat de huidige IVO onvoorwaardelijk is en dit wetsvoorstel de invrijheidstelling nu juist aan voorwaarden bindt, is er een noodzaak gerezen een wettelijke voorziening te treffen zodat in gevallen van ernstige capaciteitstekorten bepaalde gedetineerden eerder in vrijheid kunnen worden gesteld, maar niet zonder dat aan deze invrijheidstelling voorwaarden zijn verbonden. Deze voorziening heeft in het wetsvoorstel de vorm gekregen van een beslissing om het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling te vervroegen ten opzichte van het wettelijk bepaalde tijdstip. Op deze wijze wordt - gegeven de noodsituatie - het meest recht gedaan aan het vonnis van de rechter. Zoals ik hiervoor al aangaf, rust immers op de minister van Justitie de plicht om beslissingen van de rechter betreffende vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten uitvoer te leggen. De minister van Justitie kan in beginsel alleen een deel van de opgelegde straf niet ten uitvoer te leggen, indien daarvoor een wettelijke regeling is, zoals de regeling van voorwaardelijke veroordeling en *in casu* de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling.

Voor het antwoord op de vragen van deze leden naar de rol van de gemeenten bij de uitvoering van dit wetsvoorstel, verwijs ik naar de hiervoor gegeven antwoorden op vragen van de CDA-fractie over de rol van de gemeenten bij de reïntegratie van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde.

Financiële gevolgen en gevolgen voor de capaciteit en uitvoering

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, GroenLinks, D66 en ChristenUnie stellen enkele vragen over hoe de financiële middelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (15,3 miljoen euro) zich verhouden tot de berekeningen over benodigde gelden van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling. De leden van de fractie van GroenLinks zijn daarbij bezorgd dat een en ander ten koste gaat van de begeleiding van ex-gedetineerden

De becijferingen van de commissie Herziening vervoegde invrijheidstelling waren gebaseerd op de veronderstelling dat voorwaardelijke invrijheidstelling zou worden verleend bij onvoorwaardelijke gevangenisstraffen vanaf zes maanden. Jaarlijks zou dan sprake zijn van ca. 5200 v.i.-gestelden. De ondergrens om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling is in het onderhavige wetsvoorstel bepaald op een jaar. Thans wordt ervan uitgegaan dat uiteindelijk jaarlijks ca. 3000 gedetineerden in aanmerking zullen komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Het verschil in de kostenbecijfering van de Commissie Herziening vervoegde invrijheidstelling en de huidige is voor een belangrijk deel te herleiden tot het veel geringere aantal v.i.-gestelden.

Daar komt bij dat in de kostenbecijferingen van de Commissie Herziening vervoegde invrijheidstelling een bedrag van €18 miljoen was opgenomen in verband met de extra benodigde celcapaciteit bij herroeping van de v.i. Deze kosten zijn, zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, niet meegenomen in de onderhavige financiële raming, maar verwerkt bij de zogenaamde beleidsrijke capaciteitsprognoses in het kader van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ).

De structurele kosten die zijn gemoeid met het wetsvoorstel v.i. kunnen als volgt indicatief worden gespecificeerd:

- risicotaxatie, advisering, besluitvorming (bijzondere) voorwaarden: € 4 miljoen;
- reclasseringsbegeleiding, -toezicht, reïntegratieprogramma's en toeleiding zorgvoorzieningen: € 8-12 miljoen;
- herroeping v.i. (kosten OM/ZM): € 0,8 miljoen.

Van het totale bedrag van 15,3 miljoen is derhalve het grootste deel bestemd voor effectuering van bijzondere voorwaarden en begeleiding van voorwaardelijk in vrijheid gestelden. Er hoeft dan ook niet gevreesd te worden, dat het lager uitvallen van de kostenraming ten koste zal gaan van de begeleiding van ex-gedetineerden.

De leden van de CDA-fractie vragen wie financieel verantwoordelijk is voor het toezicht op, resp. de begeleiding bij, de voorwaardelijke invrijheidstelling en hoe de financiering tussen justitie, zorginstellingen en gemeenten is verdeeld.

De begeleiding van en het toezicht op v.i.-gestelden die voortvloeien uit de opgelegde bijzondere voorwaarden vindt plaats door de reclassering. In de financiering hiervan is door de minister van Justitie voorzien. Voor wat betreft de financiering van zorginstellingen verwijs ik naar de uitvoering van de motie van der Beeten inzake de samenhang tussen curatieve en penitentiaire voorzieningen. De Commissie Houtman heeft deze motie verwerkt in een plan waarin de financiering van zorg in justitieel kader wordt geregeld (Kamerstukken II 2004/05, 29 452, nr. 36). Op dit moment wordt dit plan uitgewerkt. De hoofdlijn is dat justitie middelen uit de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) ter beschikking krijgt, waarmee zorg in justitieel kader kan worden ingekocht. De rol van gemeenten heeft betrekking op de aansluiting op maatschappelijke vervolgvorzieningen (op het gebied van bij voorbeeld huisvesting en inkomen) na beëindiging van de justitiële titel. De financiering van de gemeentelijke nazorgvoorzieningen is primair een verantwoordelijkheid van de gemeenten.

De leden van de SGP-fractie vragen of er voldoende capaciteit bij alle partijen in de strafrechtsketen is, teneinde te voorkomen dat de 'stok achter de deur', die de mogelijkheid van herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling vormt, een loze dreiging wordt.

De capacitaire effecten van de voorgestelde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling zijn betrokken bij de zogenaamde beleidsrijke capaciteitsprognoses in het kader van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Om de toename van de werklust binnen de strafrechtsketen op te vangen is er in de justitiebegroting een structurele voorziening getroffen. Verwacht mag worden dat hiermee op een verantwoorde en doelmatige wijze invulling kan worden gegeven aan de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Deze leden vragen verder of het justitiële kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling een justitiële titel biedt voor de financiering van de reïntegratieprogramma's van onder meer de stichtingen Exodus en Ontmoeting.

Het is mogelijk dat deelname aan een reïntegratieprogramma van bijvoorbeeld de stichtingen Exodus en Ontmoeting als bijzondere voorwaarde aan de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verbonden. In een dergelijk geval zijn voor deelname de gelden beschikbaar die voor de uitvoering van dit wetsvoorstel zijn gereserveerd.

Dit wetsvoorstel biedt echter geen grondslag voor subsidieverlening aan de genoemde organisaties. Voor de subsidiëring van vrijwilligersorganisaties op het terrein van justitie zal nog een wettelijke grondslag worden gecreëerd.

Artikelsgewijs

Artikel 15a

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele vragen over de advisering door de reclassering en het openbaar ministerie over aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden bijzondere voorwaarden. Zij vragen wat het voor gevolgen heeft voor de advisering als het openbaar ministerie geen executie-indicator heeft geplaatst.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven, zal de reclassering vrijwel altijd om advies worden gevraagd over bijzondere voorwaarden. Wat betreft de executie-indicator is het zo dat, als deze door het openbaar ministerie geplaatst is, er altijd overleg met het OM noodzakelijk is over de invulling van de voorwaarden. Ook als er geen executie-indicator is geplaatst, kan er reden zijn om het openbaar ministerie om advies te vragen over de bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld omdat er specifieke risico's verbonden zijn aan de voorwaardelijke invrijheidstelling van de veroordeelde.

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

De term "elektronisch toezicht" is in de Penitentiaire beginselenwet techniek-onafhankelijk gedefinieerd. Nieuwe wijzen van elektronische controle kunnen dus onder de noemer van elektronisch toezicht bij het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden van de voorwaardelijke invrijheidstelling toepassing vinden.

Artikel 15d

De leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen over het verzoek dat de minister van Justitie kan doen aan het openbaar ministerie om een vordering in te stellen om de voorwaardelijk invrijheidstelling uit te stellen of achterwege te laten (artikel 15d, derde lid). Zij vragen wat de staat is van dit verzoek en of de minister vanuit zijn politieke verantwoordelijkheid ook rechtstreeks een aanwijzing aan het OM geven om te vorderen dat de voorwaardelijk invrijheidstelling van een gedetineerde wordt uit- of afgesteld. Daarnaast willen zij weten of er geen mogelijkheid denkbaar is dat de minister van Justitie rechtstreeks het uit- of afstel van de voorwaardelijk invrijheidstelling vordert.

Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor het indienen van vorderingen tot uit- en afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling. Het gaat om een zelfstandige bevoegdheid van het openbaar ministerie en het openbaar ministerie maakt hierover dus een eigen afweging. Op grond van artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie kan de minister van Justitie algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. Dergelijke aanwijzingen kunnen derhalve ook betrekking hebben op de bevoegdheid van het openbaar ministerie om in een concreet geval uit- of afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling te vorderen. In ons strafrechtelijk stelsel is het het openbaar ministerie dat vorderingen bij de rechter indient. Het indienen van vorderingen is in dit verband geen taak voor de minister van Justitie.

Artikel VI

De leden van de D66-fractie vragen hoe is gereageerd door betrokken instanties op het overgangsrecht, zoals dat in het definitieve wetsvoorstel is opgenomen.

Er hebben mij vanuit de betrokken instanties geen signalen bereikt over de invulling van het overgangsrecht in het wetsvoorstel.

De Minister van Justitie,