

Tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties anno 2020

Enkele aandachtspunten vanuit verschillende disciplines

Sjors Ligthart, Pauline Jacobs, Tijs Kooijmans, Marc Groenhuijsen, Joke Harte & Gerben Meynen¹

Kenmerkend voor het huidige tijdsgewricht is dat incidenten in de sfeer van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, de politiek lijken te verplichten tot het nemen van onmiddellijke (wettelijke) maatregelen. De discussie hierover raakt direct aan zwaarwegende belangen, van gedetineerden, tbs-gestelden, slachtoffers en van de maatschappij in het algemeen. Maar naast een verscheidenheid aan individuele en maatschappelijke belangen, komt ook een breed spectrum aan wetenschapsdisciplines samen in de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties. Daarom wordt in deze bijdrage het belang geïllustreerd van een brede, multidisciplinaire discussie omtrent het huidige sanctierecht en van (voorgenomen) wijzigingen daarvan. Huidige ontwikkelingen omtrent de v.i. en de rol van risicotaxatie-instrumenten bij het nemen van sanctierechtelijke beslissingen, laten zien dat waardevolle inzichten uit de (neuro)psychologie, psychiatrie en victimologie, vooralsnog allesbehalve optimaal worden benut bij het voorstellen van aanpassingen in het strafrechtelijk sanctierecht.

1. Inleiding

De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, zoals tbs en de gevangenisstraf, is een veel besproken thema. Mede naar aanleiding van het kritische rapport over het detentieverloop van Michael P.² wordt zowel in de media,³ politiek⁴ als in de (strafrechts)wetenschap⁵ uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de wijze waarop strafrechtelijke sancties de samenleving beter kunnen beveiligen, terwijl ook de fundamentele rechten van veroordeelden worden gewaarborgd.⁶ Deze discussie over hoe het strafrecht zo goed mogelijk kan bijdragen aan een veiliger samenleving, past binnen de 'risicosamenleving 2.0' waarin we ons volgens het Ministerie van Justitie en Veiligheid bevinden, waarbij allerlei maatschappelijke vraagstukken worden geplaatst in de sleutel van veiligheid.⁷ Ook kenmerkend voor het huidige tijdsgewricht is dat incidenten, bijvoorbeeld in de sfeer van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, de politiek lijken te verplichten tot het nemen van onmiddellijke (wettelijke) maatregelen.⁸

Binnen deze kaders hebben de bewindslieden van het Ministerie van Justitie en Veiligheid de moeilijke taak

om adequaat beleid te voeren omtrent de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, bijvoorbeeld over thema's als het verlot van tbs-gestelden en het voorwaardelijk in vrijheid stellen van gedetineerden. Deze taak is niet eenvoudig nu verschillende disciplines elkaar op deze thema's kruisen, zoals de rechtswetenschap, (neuro)psychologie, psychiatrie, en, niet in de laatste plaats, de victimologie.⁹ De wijze waarop strafrechtelijke wetswijzigingen worden gevoed door en doorwerken in deze disciplines is niet altijd eenvoudig te overzien, vooral niet als die wijzigingen onder tijdsdruk tot stand komen. Daarom vragen we in deze bijdrage aandacht voor een multidisciplinaire benadering van de discussies omtrent de tenuitvoerlegging van sancties. We beogen hiermee geenszins een uitputtend overzicht te geven van mogelijke vragen die ontstaan in die discussies, noch om de hier opgeworpen vragen uitvoerig te beantwoorden. Wel strekt deze bijdrage tot stimulering van verdere integratie van de verschillende disciplines in de discussie over het strafrechtelijk sanctierecht. Teneinde een dergelijke discussie te faciliteren, naar aanleiding waarvan weloverwogen beslissingen kunnen worden genomen, pleiten we voor een kalme

De wijze waarop strafrechtelijke wetswijzigingen worden gevoed door en doorwerken in deze disciplines is niet altijd eenvoudig te overzien, vooral niet als die wijzigingen onder tijdsdruk tot stand komen

bezinging op het huidige stelsel en het eventueel wijzigen daarvan.

De opzet is als volgt. In par. 2 signaleren we een tweetal tendensen in de actuele discussie over de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties. Vervolgens, in par. 3, benaderen we deze tendensen vanuit een rechtswetenschappelijk, victimologisch, forensisch (neuro)psychologisch en psychiatrisch perspectief. In par. 4 volgen enkele afsluitende overwegingen.

2. Tenuitvoerlegging anno 2020: de voorwaardelijke invrijheidstelling en risicotaxatie

In deze paragraaf signaleren we een tweetal actuele ontwikkelingen omtrent de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties. Naar het ons voorkomt kenmerkt het huidige (voorgenomen) beleid op dit gebied zich thans met name door twee pijlers: inperking en verscherping voorwaardelijke invrijheidstelling en meer gebruik van instrumenten voor risicotaxatie.¹⁰ We lichten dit hieronder toe.

2.1. Inperking en verscherping voorwaardelijke invrijheidstelling

Dat veroordeelden minder snel en gemakkelijk in aanmerking moeten komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.), blijkt reeds uit het huidige regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst*.¹¹ Ter uitvoering van deze voorname is het wetsvoorstel Straffen en beschermen tot

stand gekomen,¹² dat op 25 juni 2019 is aangenomen door de Tweede Kamer, en thans ter beoordeling bij de Eerste Kamer aanhangig is. De twee belangrijkste pijlers van dit voorstel zijn dat 1) de periode van de v.i. wordt gemaximeerd op twee jaar en 2) het gedrag van de gedetineerde gedurende de gehele detentieperiode (nog) meer bepalend wordt voor het al dan niet toekennen van re-integratieverlof of v.i.¹³

Ten aanzien van de duur van de v.i.-periode vindt de regering het onwenselijk dat iemand die is veroordeeld voor een ernstig misdrijf een aanmerkelijk deel van zijn vrijheidsstraf, dat kan oplopen tot tien jaar, niet in de gevangenis ondergaat. Een (te) groot verschil tussen enerzijds de opgelegde gevangenisstraf en anderzijds de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van die straf in de gevangenis, tast de geloofwaardigheid en inzichtelijkheid van de tenuitvoerlegging van de straf aan en ondermijnt het rechtvaardigheidsgevoel.¹⁴ Terwijl het doorbrengen van lange periodes buiten de muren van de gevangenis afdoet aan de kern van de gevangenisstraf, welke kern bestaat uit fysieke vrijheidsbeneming, draagt strafexecutie waarbij een groter deel van de gevangenisstraf daadwerkelijk binnen de muren wordt uitgezeten juist bij aan de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk stelsel, zo is de redenering.¹⁵ De opgelegde straf en de tijd die daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht, dienen daarom meer met elkaar overeen te komen, aldus de indieners van het wetsvoorstel. Onder de huidige regeling komt de gedetineerde in principe na twee derde van de gevangenisstraf in aanmerking voor v.i. Het wetsvoorstel Straffen en beschermen beoogt de v.i.-periode te maximeren op twee jaar, waardoor veroordeelden tot een gevangenisstraf van meer dan zes jaren een groter deel van hun straf daadwerkelijk zullen uitzitten ten opzichte van de huidige situatie. De minister acht een v.i.-periode van twee jaar, waarbij de proeftijd in beginsel eveneens twee jaar bedraagt (artikel 15c lid 2 (oud) Sr (thans artikel 6:1:18 lid 2 Sv)), voldoende om gedetineerden die onder voorwaarden terugkeren in de samenleving te begeleiden en onder toezicht te laten oefenen met herkregeven vrijheden.¹⁶

Naast maximering van de v.i.-periode, worden beslissingen over de toekenning van interne en externe vrijheden in het wetsvoorstel (meer) afhankelijk gemaakt van

Auteurs

1. Mr. S.L.T.J. Ligthart is promovendus, Tilburg University, Department of Criminal Law.; Dr. mr. P. Jacobs is universitair docent Straff(proces)recht, Universiteit Utrecht, Willem Pompe instituut voor Strafrechtswetenschappen en verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging. Prof. dr. T. Kooijmans is hoogleraar straf(proces)recht, Tilburg University. Prof. mr. M.S. Groenhuijsen is hoogleraar straf(proces)recht en victimologie, Tilburg University. Prof. dr. J.M. Harte is hoogleraar evaluatie juridische gedragsinterventies, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit Rechtsgeleerdheid. Prof. dr. G. Meynen is hoogleraar forensische psychiatrie Universiteit Utrecht, Willem Pom-

pe instituut voor Strafrechtswetenschappen en UCALL, tevens bijzonder hoogleraar ethiek en psychiatrie, Vrije Universiteit Amsterdam, Geesteswetenschappen.

Noten

2. Inspectie Justitie en Veiligheid, *Het detentieverloop van Michael P.*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019.
3. J. Claessen, P. Jacobs & S. Meijer, 'De periode van voorwaardelijke invrijheidstelling werkt als stok achter de deur', *Trouw* 7 februari 2019; F. Jensma, 'Risiko's verkleinen, meer kan Dekker niet', *NRC Handelsblad* 5 april 2019; R. Meijer, 'In hoeverre is minister Sander Dekker verantwoordelijk voor de missers rond Michael P.?', *de Volks-*

krant 2 april 2019.

4. *Kamerstukken II* 2018/19, 33628, 44; *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, 3.
5. P. Schuyt, 'Voorwaardelijke invrijheidstelling: het beeld en de werkelijkheid', *Sancties* 2019/2; H. Jongeneel & J.A.A.C. Claessen, 'Naar een gevangenisstraf met behandeling', *NJB* 2018/944, afl. 19; M.J.F. van der Wolf & P.A.M. Mevis, 'Beschouwingen over weigeren en beveligen n.a.v. de zaak Michael P.', *DD* 2018/27.
6. Zie hierover ook RSJ, *Spanning in detentie*, Den Haag: RSJ 2019.
7. Ministerie van VenJ, *Recht en Veiligheid in de 21^e eeuw*, Den Haag: 2016, p. 14.
8. Jensma 2019; Schuyt 2019, p. 5-6.
9. Vgl. *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, 3,

p. 29.

10. Vgl. S. Bakker & M. Kommer, 'Vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking in het strafrecht', *Sancties* 2019/25, p. 107-108
11. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021, p. 5.
12. *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, 3, p. 1.
13. *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, 3, p. 2-3.
14. *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, 3, p. 30-31.
15. *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, 3, p. 31.
16. *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, 3, p. 31.



het gedrag van de veroordeelde in detentie.¹⁷ Zo mag voorlopige invrijheidstelling geen vanzelfsprekendheid meer zijn; de veroordeelde moet dit verdienen. Hiertoe moet de gedetineerde niet slechts wangedrag achterwege laten en de gevangenisregels naleven, maar hij moet zich ook inzetten tijdens activiteiten, meewerken aan

screening en bereid zijn deel te nemen aan interventies.¹⁸ Deze nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden voor hun detentietraject is sinds de invoering van het 'Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat' kenmerkend voor het huidige gevangenisbeleid omtrent het verdienen en verliezen van vrijheden tijdens deten-

Naast het gedrag van de veroordeelde moeten bij beslissingen over interne en externe vrijheden ook de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen, alsmede eventuele risico's die uitgaan van de gedetineerde meegenomen worden

tie.¹⁹ In het in 2014 ingevoerde systeem van promoveren en degraderen in detentie, staat de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde centraal; alleen bij goed gedrag volgt 'promotie' naar een plusprogramma, waarbij een gedetineerde vaker en aan meer activiteiten (waaronder re-integratietrainingen) kan deelnemen.²⁰ De ambitie van het kabinet om recidive te voorkomen door gedetineerden al binnen de gevangensmuren te leren hun verantwoordelijkheid te nemen, blijkt ook uit de visie op gevangenisstraffen 'Recht doen, kansen bieden', die minister Dekker in juni 2018 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.²¹

Naast het gedrag van de veroordeelde moeten bij beslissingen over interne en externe vrijheden ook de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen, alsmede eventuele risico's die uitgaan van de gedetineerde meegenomen worden.²² Zo moeten slachtoffers in het kader van een eventuele v.i.-verlening de gelegenheid krijgen om zich uit te laten over de op te leggen bijzondere voorwaarden, voor zover deze zien op bescherming van het slachtoffer. De expliciete aandacht voor slachtoffers in dit kader past binnen een bredere tendens van versterking van de positie van slachtoffers bij de tenuitvoerlegging en beëindiging van strafrechtelijke sancties, die tevens waar te nemen is in het voorgenomen slachtofferspreekrecht tijdens tbs-verlengingszittingen.²³ Ook het laten meewegen van eventuele risico's van de veroordeelde in dit kader staat niet op zichzelf, maar valt binnen een bredere behoefte aan risico-inschatting in het strafrechtelijk sanctierecht. Op deze behoefte gaan we hieronder nader in.

2.2. Grotere rol voor risicotaxatie-instrumenten

Het inschatten van risico's op onwenselijk gedrag is in verschillende vormen onderdeel van ons strafrechtelijk sanctiestelsel.²⁴ Ook bij de *tenuitvoerlegging* van sancties, zoals de gevangenisstraf, tbs, de vrijheidsbeperkende maatregel en de maatregel tot gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbe-

perking, vormt het risico op onwenselijk gedrag een belangrijk criterium.²⁵ Naar aanleiding van het rapport over Michael P. acht de minister extra maatregelen wenselijk om, bij het verlenen van vrijheden aan ernstige gewelds- of zedendelinquenten, beter zicht te krijgen op bestaande risico's voor de samenleving. Daarom moet bij de risico-inschatting van gedetineerden die zijn veroordeeld voor ernstige gewelds- of zedenmisdriven en die wegens zorgbehoeften worden geplaatst in een penitentair psychiatrisch centrum of forensische zorgafdeling, voortaan verplicht gebruikgemaakt worden van een delictanalyse en een risicotaxatie-instrument.²⁶ Daarnaast dienen de ingeschatte risico's zwaarder mee te wegen bij beslissingen over het al dan niet toekennen van externe vrijheden aan veroordeelden.²⁷ Hetgeen aansluit bij het hierboven besproken 'verdienmodel' van de v.i. In dit verband merkt de minister op dat gedetineerden die niet meewerken aan behandeling, of die om welke reden dan ook een te groot risico vormen voor de samenleving, niet in aanmerking zullen komen voor v.i.²⁸

Risicotaxatie beperkt zich overigens niet tot verdachten en veroordeelden. Ook de risico's van slachtoffers op secundair en herhaald slachtofferschap dienen via de mate van kwetsbaarheid van het slachtoffer te worden ingeschat. Zo bepaalt artikel 10 van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten dat de *opsporingsambtenaar* ervoor zorgt dat tijdens, of zo spoedig mogelijk na het eerste contact met een slachtoffer, een individuele beoordeling plaatsvindt van het slachtoffer (zie ook artikel 51aa lid 3 sub b Sv). Die individuele beoordeling beoogt dat alle slachtoffers worden beoordeeld op hun risico voor herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie, intimidatie en vergelding.²⁹ Dergelijke risico's kunnen – naast de uitkomsten van risicotaxatie van de veroordeelde zelf – tevens de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke sanctie beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan de (bijzondere) voorwaarden die ter bescherming van het slachtoffer worden gesteld in het kader van de v.i. of de maatregel tot

17. Kamerstukken II 2018/19, 35122, 3, p. 8.

18. Kamerstukken II 2018/19, 35122, 3, p. 27.

19. *Stcr.* 2014, 4617, p. 11 e.v.; L. van Gent, *Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie (DJI) 2013.

20. Zie hierover uitgebreid T.M. de Groot, *Straffen en belonen in de gevangenis. Promoveren en degraderen in het licht van het resocialisatiebeginsel*, Weert: Celsus juridi-

sche uitgeverij 2019 en T. de Groot & P. Jacobs, 'Het systeem van promoveren en degraderen anno 2019: de rechtspraak van de beroepscommissie nader beschouwd', *Sancties* 2019/74, afl. 5, p. 333-344.

21. Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen', 2018.

22. Kamerstukken II 2018/19, 35122, 3, p. 10-12.

23. Kamerstukken II 2019/20, 35349, 2. Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3,

p. 3.

24. S. Struijk & M. van der Wolf, 'Gevaarcriteria in het strafrechtelijk sanctierecht: een risicovol ratjetoe?', *AA* 2018, p. 938-947

25. Zie bijv. art. 14e lid 1, art. 38e lid 3, art. 38v lid 4, art. 38ab lid 1, art. 38ac lid 1 Sr, artikel 6:1:18 lid 2 Sv en art. 6:2 Wvz. Ook bij het opleggen van tbs zou het gevaar voor de samenleving en de kans op recidive meer dan de aanwezigheid van een psychische stoornis de bepalende factor moeten

worden: Kamerstukken II 2018/19, 29452, 229, p. 4-5.

26. Kamerstukken II 2018/19, 33628, 44, p. 6.

27. Kamerstukken II 2018/19, 33628, 44, p. 6-8.

28. Kamerstukken II 2018/19, 33628, 44, p. 7.

29. *Stb.* 2016, 310, p. 10.

gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking, zoals een contact- of locatieverbod.³⁰

3. Enkele aandachtspunten vanuit verschillende disciplines

Ten aanzien van de wet Straffen en beschermen zijn vanuit de strafrechtswetenschap reeds verschillende aandachtspunten geformuleerd. Zo blijkt uit het rapport van Uit Beijerse en collega's dat respondenten van zowel de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling, de reclassering, de rechterlijke macht alsmede de geïnterviewde advocaten-generaal, ervoor waarschuwen dat het beperken van de v.i.-termijn tot twee jaar een risico van calculerend gedrag bij gedetineerden met zich brengt.³¹ Gedetineerden kunnen ervoor kiezen om hun kansen op v.i. bewust te verspelen, bijvoorbeeld door onwenselijk gedrag te vertonen tijdens detentie. Hierdoor moeten zij dan weliswaar ook de laatste twee jaar van hun gevangenisstraf uitzitten, maar kunnen ze daarna niet meer worden onderworpen aan (bijzondere) voorwaarden gedurende de proeftijd van de v.i., die krachtens artikel 15c lid 3 (oud) Sr (thans artikel 6:1:18 lid 3 Sv) in sommige gevallen telkens – dus levenslang – kan worden verlengd. Tevens is in de literatuur gewezen op het feit dat de v.i. onder de huidige regeling geenszins automatisch wordt toegekend,³² waardoor een overtuigende probleemstelling voor het (nog) meer laten meewegen van gedrag van gedetineerden in dit kader lijkt te ontbreken.

In het kader van de wens van de minister om de v.i. zodanig in te richten dat daarmee voldoende recht wordt gedaan aan het karakter van de gevangenisstraf, inclusief vergelding en herstel, vraagt Schuyt zich af of de v.i. daarvoor wel het juiste instrument is. Recht doen aan vergelding en herstel past volgens Schuyt meer bij de vraag welke straf moet worden *opgelegd* en hoe lang die straf moet duren; vragen die beantwoord worden door de strafopleggende rechter, niet door uitvoerende instanties.³³

Naast meer recht doen aan het karakter van de gevangenisstraf, beoogt de wet Straffen en beschermen ook bij te dragen aan recidivevermindering.³⁴ Het (verder) laten zakken van de recidivecijfers is vanzelfsprekend wenselijk. De vraag is evenwel hoe zulks op adequate wijze kan worden bereikt. Een van de voorstellen die de minister hiertoe doet, is om het verblijf in de gevangenis zo in te richten dat gedetineerden vanaf het begin van de detentie werken aan een veilige en verantwoorde toekomst buiten de gevangensmuren. In dit verband moet de rol van de reclassering binnen de muren van de gevangenis worden versterkt.³⁵ Deze gedachte spreekt aan. Hoe eerder wordt ingezet op gedragsverandering, hoe beter.

Een vergelijkbare gedachte geldt ook in de tbs: hoe langer men wacht met behandeling, hoe hoger de verwachte behandelduur.³⁶ De *Taskforce behandelduur tbs* riep in 2014 dan ook op tot terughoudendheid bij het opleggen van (lange) gevangenisstraffen naast de tbs-maatregel en wees op de mogelijkheid dat rechters bij gevangenisstraffen van zes jaar of meer in hun combinatievonnis kunnen adviseren om de tbs al na één derde van de gevangenisstraf te laten aanvangen, teneinde 'detentieschade' bij de behandeling zoveel mogelijk te beperken. Volgens de Taskforce vraagt de invloed van een ondergane gevangenisstraf op de daaropvolgende intramurale behandeling om discussie over welke duur van een gevangenisstraf zich (niet meer) verhoudt met het opleggen van de behandelmaatregel.³⁷

Die discussie – die in samenspraak met psychologen en psychiaters zou moeten worden gevoerd – komt in het wetsvoorstel Straffen en beschermen nauwelijks tot uitdrukking, terwijl de voorgestelde wijzigingen van de v.i.-regeling hiertoe voldoende aanleiding zouden moeten geven. Die wijzigingen brengen namelijk met zich dat het moment waarop de tbs met dwangverpleging conform artikel 42 lid 1 van de Penitentiaire maatregel (Pm) aanvangt – bij aanvang van de v.i. – wordt verlaet in geval van gevangenisstraffen van meer dan zes jaar. De maximale v.i.-termijn wordt bij die straffen immers begrensd op twee jaar. Waar een veroordeelde tot achttien jaar en tbs onder de huidige regeling uiterlijk na twaalf jaar detentie in een forensisch psychiatrisch centrum (FPC) wordt geplaatst, vangt de behandeling onder de voorgestelde nieuwe regeling in beginsel eerst aan na zestien jaar detentie.

In de consultatieronde van het wetsvoorstel hebben het OM en TBS Nederland aandacht gevraagd voor deze doorwerking van de voorgenomen v.i.-regeling in de tenuitvoerlegging van tbs met dwangverpleging.³⁸ TBS Nederland wijst erop dat de voorgestelde wijzigingen in het algemeen zullen leiden tot een langere behandelduur. Hierdoor ontstaat enerzijds het risico dat een behandeling na die langere gevangenisstraf veel moeizamer is en langer duurt. Anderzijds is volgens TBS Nederland de kans groter dat de maatregel voortijdig door de rechter (voorwaardelijk) wordt beëindigd, omdat de totale duur van de maatregel in de praktijk een relevante factor blijkt bij het nemen van verlengingsbeslissingen. Een dergelijke uitwerking van de voorgestelde wijzigingen komt de veiligheid in de samenleving niet ten goede, aldus TBS Nederland.³⁹ Bovendien zal een langere gemiddelde behandelduur leiden tot aanzienlijke extra kosten: zo'n € 465 per dag.⁴⁰ Uit het wetsvoorstel blijkt niet dat dergelijke extra kosten in overweging zijn genomen.

Gedetineerden kunnen ervoor kiezen om hun kansen op v.i. bewust te verspelen omdat ze daarna niet meer worden onderworpen aan (bijzondere) voorwaarden gedurende de proeftijd van de v.i., die in sommige gevallen telkens – dus levenslang – kunnen worden verlengd

In zijn reactie op de adviezen van het OM en TBS Nederland merkt de minister op dat artikel 42 Pm een voldoende oplossing biedt voor die gevallen waarin het wenselijk is om een gedetineerde eerder te laten starten met zijn tbs-maatregel. Zo kan de rechter krachtens artikel 42 lid 2 Pm bepalen dat een specifieke gedetineerde vervroegd wordt overgeplaatst naar een FPC indien daarvoor dringende medische redenen aanwezig zijn. Dit lost het hierboven geschetste probleem evenwel niet op, nu een langere gevangenisstraf *in het algemeen* zal leiden tot een moeizame behandeling en een langere behandelduur voor *iedere* terbeschikkinggestelde met dwangverpleging. Bovendien geldt dat, zoals het OM reeds in zijn advies heeft opgemerkt, artikel 2 lid 5 van de Verlofregeling tbs geen verlof toelaat vóór de v.i.-datum. De tbs-gestelde met een gevangenisstraf van achttien jaar die vervroegd is overgeplaatst naar een FPC, moet aldaar alsnog wachten tot hij (fictief) zestien jaar van zijn gevangenisstraf heeft uitgezeten alvorens verlof mogelijk wordt. Dit kan betekenen dat iemand langer in een FPC moet verblijven dan op behandelinhoudelijke gronden wordt gerechtvaardigd, wederom met een langere 'behandelduur' tot gevolg.⁴¹ Dit acht de minister evenwel geen bezwaar, maar juist in lijn met de voorgestelde v.i.-regeling.⁴² Daarnaast wijst de minister nog op de mogelijkheid om tijdens detentie al met een (psychiatrische) behandeling te starten, bijvoorbeeld in een van de penitentiaire psychiatrische centra (PPC).⁴³ Ondanks het belang van deze centra voor de psychische zorg in gevangenen, blijkt uit onderzoek dat daadwerkelijke behandeling moeilijk te realiseren is: stabilisatie is vaak het hoogst haalbare.⁴⁴ Plaatsing en verblijfsduur in deze centra blijken eerder door de justitiële titel te worden bepaald dan door zorgbehoeften of de aard van de psychische stoornis.⁴⁵

Hoe politieke maatregelen precies uitwerken is natuurlijk niet altijd te voorspellen. Het is bijvoorbeeld niet onmogelijk dat rechters in het licht van de voorgestelde wijziging kortere straffen zullen gaan opleggen. Toch kan verwacht worden dat het effect van het wetsvoorstel Straffen en beschermen zal zijn dat gedetineerden *grosso modo* langer in detentie zullen verblijven en daardoor, in geval van een combinatievonnissen, ook langer in de tbs. Naast het nadeel dat langere detentie kan ople-

Wanneer gevangenisstraf dergelijke effecten op het brein en functioneren heeft komt dit op gespannen voet te staan met het resocialisatiebeginsel

veren voor de tbs-behandeling, zijn er vanuit neuropsychologische studies aanwijzingen dat het verblijf in de gevangenis op zichzelf een negatieve invloed heeft op het neurocognitief functioneren van gedetineerden.⁴⁶ Het betreft hier cognitieve vermogens die betrokken zijn bij zelfcontrole en die iemand dus in beginsel op het rechte pad kunnen houden. Verondersteld wordt dat deze achteruitgang verklaard wordt door het feit dat een gevangenis een 'verarmde' omgeving is, een omgeving met weinig prikkels.⁴⁷ De studies bepaalden de achteruitgang in het cognitief functioneren na respectievelijk vier en drie maanden. Hoewel onderzoeken over langere periodes nog niet zijn uitgevoerd, lijkt het aannemelijk dat een langere detentieduur (nog) meer impact kan hebben dan een korte duur. Eerder is al beargumenteerd, dat wanneer gevangenisstraf dergelijke effecten op het brein en functioneren heeft, dit op gespannen voet komt te staan met het resocialisatiebeginsel.⁴⁸ Dit is zeker het geval nu de verantwoordelijkheid voor resocialisatie meer bij de gedetineerde wordt gelegd. Een langduriger straf zou dus sterkere negatieve effecten op het cognitief functioneren kunnen hebben, en daarmee de resocialisatie verder kunnen bemoeilijken. De minister geeft er in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Straffen en beschermen evenwel geen blijk van zicht te hebben op deze problematiek. In reactie op Kamervragen die werden gesteld naar aanleiding van een in dit tijdschrift gepubliceerd artikel over de verarmde detentieomgeving en het resocialisatiebeginsel (*NJB* 2018/692), acht de minister nader onderzoek naar detentieschade vooralsnog niet noodzakelijk.⁴⁹

30. *Stb.* 2016, 310, p. 11 en 24.

31. J. uit Beijerse e.a., *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Den Haag: Boom Juridisch 2018. Zie ook de adviezen bij het wetsvoorstel van de Raad voor de rechtspraak, Nederlandse orde voor advocaten, 3 Reclasseringsorganisaties, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en het Openbaar Ministerie.

32. Beijerse e.a. 2018, p. 151; Schuyt 2019, p. 9-12.

33. Schuyt 2019, p. 10.

34. *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, 3, p. 3, 5-6.

35. *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, 3, p. 27.

36. Rapportage taskforce behandelduur tbs, 22 december 2014, p. 20; TBS Nederland, *Reactie TBS Nederland op uw voorstel wijzigen wetten i.v.m. wijzigen regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*, 14 juni 2018.

37. Rapportage Taskforce Behandelduur tbs, 22 december 2014, p. 20.

38. Openbaar Ministerie, *Advies over conceptwetsvoorstel wijziging regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling*, 12 juni 2018; TBS Nederland 2018.

39. TBS Nederland 2018.

40. www.tbsnederland.nl, gezocht op 'Wat kost een tbs-behandeling per dag?' (laatst geraadpleegd op 19 februari 2020).

41. Openbaar Ministerie 2018.

42. *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, 3, p. 33.

43. *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, 3, p. 32-33.

44. RSJ, *Forensische zorg tijdens detentie*, 27 september 2012, p. 53.

45. RSJ 2012, p. 53.

46. R. Umbach, A. Raine & N.R. Leonard, 'Cognitive Decline as a Result of Incarceration and the Effects of a CBT/MT Intervention: A Cluster-Randomized Controlled Trial', *Crim Justice Behav.* 2018, 45(1); J. Meijers e.a., 'Reduced self-control after three months of imprisonment; a pilot study', *Frontiers in psychology* 2018, 9(69).

47. S.L.T.J. Ligthart, L.E. van Oploo,

J. Meijers, G. Meynen & T. Kooijmans, 'De Nederlandse detentieomgeving en het

resocialisatiebeginsel. Implicaties van neuropsychologisch onderzoek', *NJB* 2018/692, afl. 14.

48. Ligthart, Van Oploo, Meijers, Meynen & Kooijmans 2018; S. Ligthart, L. van Oploo, J. Meijers, G. Meynen & T. Kooijmans, 'Prison and the brain: Neuropsychological research in light of the Convention on Human Rights', *New Journal of European Criminal Law* 2019, 10(3), p. 287-300. Ook in de VS leiden de genoemde neuropsychologische bevindingen tot juridische discussie: F. Coppola, 'The Brain in Solitude: An (Other) Eighth Amendment Challenge to Solitary Confinement', *Journal of Law and the Biosciences* 2019.

49. *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, 2161.

In het wetsvoorstel Straffen en beschermen geeft de minister aan dat een v.i.-periode van maximaal twee jaar voldoende is om te werken aan een succesvolle re-integratie.⁵⁰ In de consultatieronde van het wetsvoorstel is opgemerkt dat een wetenschappelijke onderbouwing voor deze stelling ontbreekt, waardoor de keuze om de maximale v.i.-periode vast te stellen op twee jaar willekeurig voorkomt.⁵¹ In reactie hierop stelt de minister dat de regering geen wetenschappelijk onderzoek bekend is waaruit blijkt dat personen die langdurig zijn gedetineerd (meer dan zes jaar) meer dan twee jaar onder toezicht zouden moeten staan teneinde succesvol te re-integreren in de maatschappij.⁵² De vraag zou evenwel juist moeten zijn of het onderhavige wetsvoorstel de minister, mede gelet op de mogelijke hierboven geschetste gevolgen van langere detentie, geen aanleiding zou moeten geven om dergelijk onderzoek te entameren.

Iets vergelijkbaars geldt onzes inziens ook ten aanzien van het gebruik van risicotaxatie-instrumenten in het sanctierecht: alvorens de rol van dergelijke instrumenten en het belang van de resultaten ervan in het sanctierecht te vergroten, is het wenselijk om de mogelijkheden en beperkingen van risico-inschatting in dit kader nader te laten onderzoeken. We lichten dit hieronder toe.

De toenemende rol van risico-inschatting in het sanctierecht, alsmede het voornemen van de minister om ingeschatte risico's zwaarder te laten wegen bij beslissingen over het al dan niet toekennen van externe vrijheden aan veroordeelden, geeft blijk van een groot vertrouwen in risicotaxatie-instrumenten. Uit onderzoek blijkt echter dat deze instrumenten de hoge verwachtingen niet kunnen waarmaken.⁵³ Uit een grootschalige meta-analyse van Fazel e.a. bleek dat bij meer dan de helft van de personen die door risicotaxatie-instrumenten voor geweld en antisociaal gedrag als 'laag risico' worden aangemerkt dit doorgaans een juiste inschatting is. Wanneer het risico als 'matig' of 'hoog' wordt aangemerkt, is deze inschatting echter relatief vaak onjuist.⁵⁴ Dit betekent dat, in het algemeen, meer nadruk op deze instrumenten in het sanctierecht ertoe leidt dat *meer* mensen *onnodig* langer binnen moeten blijven. Het gebruik van deze instrumenten zal dus op zichzelf – althans op de manier zoals ingezet – ook weer leiden tot een langere tijd in detentie.

Naast algemene beperkingen van risicotaxatie-instrumenten, wijzen Douglas e.a. op het beperkte aantal studies dat de generaliseerbaarheid van deze instrumenten heeft onderzocht voor vrouwen en etnische minderheden, alsmede op de risico's van discriminatie en stigma-

tisatie die het gebruik van risicotaxatie-instrumenten in het strafrecht met zich draagt⁵⁵ – iets waarvan men zich bewust moet zijn bij het gebruik van dergelijke instrumenten in het sanctierecht, alsmede bij het bepalen van het gewicht dat aan ingeschatte risico's kan en mag worden toegekend. In diens voornemen van meer en zwaarder gebruik van risicotaxatie-instrumenten in het sanctierecht, geeft de minister evenwel geen blijk zich bewust te zijn van voornoemde knelpunten. Gezien de mogelijk verstrekkende gevolgen van het (zwaarder) meewegen van ingeschatte risico's bij het nemen van sanctierechtelijke beslissingen, geven de voornemens van de minister onzes inziens aanleiding tot nader onderzoek naar hoe de uitkomsten van risicotaxatie-instrumenten verantwoord kunnen worden ingezet bij de tenuitvoerlegging van sancties. Dergelijk onderzoek zou zich dan ook kunnen richten op de mogelijkheden die nieuwe technologieën zoals artificiële intelligentie bieden in dit verband, alsmede op de juridisch-ethische vragen die met de inzet van zulke technologieën ontstaan.⁵⁶

Ook vanuit de victimologie zijn kanttekeningen te plaatsen bij het toenemend belang van risico-inschatting. Zoals we in par. 2 zagen, dient de opsporingsambtenaar thans tijdens, of zo snel mogelijk na het eerste contact met een slachtoffer, diens risico voor herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie en intimidatie in te schatten. Mede aan de hand van de ingeschatte risico's kan tegemoetgekomen worden aan de individuele behoeftes van slachtoffers, hetgeen voorts van invloed kan zijn op de tenuitvoerlegging van sancties van daders. Het (belang van het) inschatten van risico's op herhaald en secundair slachtofferschap door een opsporingsambtenaar, roept evenwel ook vragen op. Is een opsporingsambtenaar wel voldoende geëquipeerd om een dergelijke inschatting te maken binnen de beperkte duur van een aangifte?⁵⁷ En op welke informatie baseert deze opsporingsambtenaar zijn beslissing?

In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat de executiefase in veel opzichten pas als laatste aan de beurt is gekomen als onderdeel van de zogenoemde slachtofferemancipatie.⁵⁸ Zo was de Nederlandse regering lange tijd zelfs aarzelend om het slachtoffer in te lichten omtrent de invrijheidstelling van daders die hun tijd in de gevangenis erop hadden zitten. Ook al is dit sinds 2001 in beginsel verplicht,⁵⁹ onze overheid vond dit problematisch vanuit het oogpunt van resocialisatie van de dader. Pas onlangs is het zwaartepunt in deze belangenafweging verlegd.⁶⁰ Een dergelijke 'vertraging' in integratie van het slachtofferperspectief tekent zich ook af in de informatievoorziening van de selectiefunctionaris, die bepaalt in welk regime een gedetineerde wordt geplaatst. Deze persoon beschikt vooralsnog niet over informatie omtrent het slachtoffer, en kan dus geen rekening houden met diens specifieke gevoeligheden.

Ondanks het feit dat de integratie van het slachtofferperspectief in de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties wat lijkt te zijn vertraagd, is voor bepaalde onderdelen van het executietraject al wel meer ruimte geschapen om de behoeftes van de benadeelde mee te laten wegen bij het nemen van beslissingen. Over de voorwaardelijke invrijheidstelling is hierboven al veel gezegd.⁶¹ Thans wordt vooral nagedacht over een beperkt

In diens voornemen van meer en zwaarder gebruik van risicotaxatie-instrumenten in het sanctierecht, geeft de minister evenwel geen blijk zich bewust te zijn van voornoemde knelpunten

spreekrecht bij verlengingszittingen tbs. Na een aanvankelijke weigering van de regering om dit in te voeren, lijkt het nu toch te gaan gebeuren.⁶² Maar de manier waarop dit geschiedt lijkt nog niet erg doordacht. Zo mag het slachtoffer spreken indien de voorwaarden waaronder de beëindiging van de verpleging van overheidswege kan plaatsvinden inhoudelijk worden besproken. Bij veel zittingen is vooraf evenwel helemaal niet te voorzien of dit al dan niet zal gebeuren. Vervolgens mag de verklaring alleen betrekking hebben op de op te leggen voorwaarden die 'direct de belangen van het slachtoffer raken'.⁶³ Het mag dus niet gaan om de 'impact' van het oorspron-

Waarom dan toch zo'n halfwas spreekrecht waarvan ook nog eens in individuele gevallen van tevoren onduidelijk is in welke zaken dat zou kunnen worden uitgeoefend?

kelijk delict. Toch moet de belanghebbende 'de kans krijgen om zelf aan de rechter uit te leggen waarom hij of zij bescherming nodig heeft'.⁶⁴ De minister lijkt hier een beetje op twee gedachten te hinken. Enerzijds wordt gesteld dat de verlengingszitting vooral gaat over de tbs-gestelde, zijn behandeling, de aan- of afwezigheid van een stoornis en over recidivegevaar: allemaal kwesties waar het slachtoffer niets over mag zeggen.⁶⁵ Waarom dan

anderzijds toch zo'n halfwas spreekrecht waarvan ook nog eens in individuele gevallen van tevoren onduidelijk is in welke zaken dat zou kunnen worden uitgeoefend? Vanuit een victimologisch oogpunt komt dit vooralsnog niet erg overtuigend over.⁶⁶

4. Besluit

De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties is een *hot topic*. De discussie over dit thema raakt direct aan zwaarwegende belangen, van gedetineerden, tbs-gestelden, slachtoffers en van de maatschappij in het algemeen. Gezien de belangen die op het spel staan, is het begrijpelijk dat ernstige incidenten in de tenuitvoerlegging maatschappelijke onrust veroorzaken, en politici doen bewegen om (extra) maatregelen te nemen. Voorkomen is immers vaak beter dan genezen.

Naast een verscheidenheid aan individuele en maatschappelijke belangen, komt ook een breed spectrum aan wetenschapsdisciplines samen in de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties. Aan de hand van twee recente ontwikkelingen in het Nederlands sanctierecht hebben we in deze bijdrage het belang geïllustreerd van een brede, multidisciplinaire discussie omtrent het huidige sanctierecht en van (voorgenomen) wijzigingen daarvan. Huidige ontwikkelingen omtrent de v.i. en de rol van risicotaxatie-instrumenten bij het nemen van sanctierechtelijke beslissingen, laten volgens ons zien dat waardevolle inzichten uit de (neuro)psychologie, psychiatrie en victimologie, vooralsnog allesbehalve optimaal worden benut bij het voorstellen van aanpassingen in het strafrechtelijk sanctierecht. In hoeverre dit het gevolg is van incidentenpolitiek en gehaaste beslissingen, weten we niet. In ieder geval bieden dergelijke inzichten de mogelijkheid om het huidige stelsel en voorgestelde wijzigingen daarvan kritisch te bezien, om zo de tenuitvoerlegging van strafrechtelijk sancties te optimaliseren. Het zou zonde zijn om dergelijke kansen te laten liggen. •

50. Kamerstukken II 2018/19, 35122, 3, p. 31.

51. Zie bijv. het advies van de NOvA 11 juni 2018, p. 7.

52. Kamerstukken II 2018/19, 35122, 3, p. 31.

53. J.M. Harte, 'Recidive inschatten met behulp van een empirisch model. Kansen voor de strafrechtspraktijk?', *NJB* 2017/1799, afl. 33, p. 2389; T. Douglas e.a., 'Risk assessment tools in criminal justice and forensic psychiatry: The need for better data', *European Psychiatry* 2017, 42, p. 134-137; I. Jeandarme et al., 'Field validity of the HCR-20 in forensic medium security units in Flanders', *Psychology, Crime & Law* 2017, 23(4), p. 305-322.

54. Fazel e.a. 'Use of risk assessment instruments to predict violence and antisocial

behaviour in 73 samples involving 24 827 people: systematic review and meta-analysis', *BMJ* 2012; 345.

55. Douglas e.a. 2017.

56. J. Bijlsma, F. Bex & G. Meynen, 'Artificieel intelligentie en risicotaxatie: Drie kernvragen voor strafrechtjuristen', *NJB* 2019/2778, afl. 44.

57. Sommigen zijn hieromtrent optimistisch. Zie The European Parliamentary Research Service, *The Victims' Rights Directive 2012/29/EU. European Implementation Assessment*, Brussels, European Union 2017. Vele anderen zijn stellig in het oordeel dat dit onmogelijk is. Zie o.a. M. Groenhuijsen, 'Recent past and immediate future challenges of victimology in a volatile environment', in: Robert Peacock (ed.), *Victimology in Africa*, third edition, Preto-

ria: Van Schaik Publishers 2019, p. 363-387.

58. A.K. Bosma, M.S. Groenhuijsen & G.M. de Vries, 'De positie van het slachtoffer aan de voorkant van de executiefase', *DD* 2020/7.

59. EU Framework Decision on the Standing of Victims in Criminal Proceedings, 2001/220/JHA.

60. Hier speelt het Informatiepunt Detentie-verloop een centrale rol (zie ook art. 51ac lid 4, 5 en 6 Sv): mededelingen worden gedaan op verzoek (inclusief informatie omtrent beschermingsmaatregelen), tenzij een aanwijsbaar risico bestaat voor schade aan de verdachte/veroordeelde. Dit werkt niet steeds bevredigend. In zijn brief aan de Kamer van 30 juni 2017 schreef de minister dat de werkprocessen van het OM op dit

punt 'intensivering' behoeven.

61. Zie voor een slachtofferperspectief in dit verband A.K. Bosma, M.S. Groenhuijsen & G.M. de Vries, 'De positie van het slachtoffer bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging in rechtsvergelijkend perspectief', *DD* 2020/13 (te verschijnen).

62. Kamerstukken II 2019/20, 35349, 2 (artikel 509s lid 6 Sv).

63. Kamerstukken II 2019/20, 35349, 4, p. 31-32.

64. Kamerstukken II 2019/20, 35349, 4, p. 11.

65. Kamerstukken II 2019/20, 35349, 3, p. 20.

66. Zie hierover ook Bosma, Groenhuijsen & De Vries *DD* 2020/13.