

De repressieve samenleving

*Vanuit civiel-, bestuurs-
en strafrechtelijk perspectief*

Preadviezen van

Tom Barkhuysen

Johannes Bijlsma

Michiel van Emmerik

Stijn Franken

Petra van Kampen

Anne Keirse

Vanessa Mak



De repressieve samenleving

De repressieve samenleving

Vanuit civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk perspectief

Preadviezen van

Prof. mr. Tom Barkhuysen
Mr. dr. Johannes Bijlsma
Mr. dr. Michiel van Emmerik
Prof. mr. Stijn Franken
Prof. dr. mr. Petra van Kampen
Prof. mr. dr. Anne Keirse
Prof. dr. mr. Vanessa Mak



Wolters Kluwer

Verkorte citeerwijze: Barkhuysen e.a., *De repressieve samenleving 2022*/[paragraafnummer]
Volledige citeerwijze: T. Barkhuysen e.a., *De repressieve samenleving. Vanuit civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Het complete productaanbod vindt u in de online webshop: www.wolterskluwer.nl/shop.

Ontwerp omslag: Hans Roenhorst, www.h2rplus.nl

ISBN 978 90 13 16867 9

NUR 820-102

© 2022, Wolters Kluwer Nederland B.V., T. Barkhuysen e.a.

Onze klantenservice kunt u bereiken via: www.wolterskluwer.nl/klantenservice.

Auteur(s) en uitgever houden zich aanbevolen voor inhoudelijke opmerkingen en suggesties. Deze kunt u sturen naar: boeken-NL@wolterskluwer.com.

Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland B.V. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer Nederland B.V.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) Wolters Kluwer Nederland B.V. geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle aanbiedingen en overeenkomsten van Wolters Kluwer Nederland B.V. zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Wolters Kluwer Nederland B.V. U kunt deze raadplegen via: wolterskluwer.com/nl-nl/solutions/nederland/algemene-voorwaarden.

Indien Wolters Kluwer Nederland B.V. persoonsgegevens verkrijgt, is daarop het privacybeleid van Wolters Kluwer Nederland B.V. van toepassing. Dit is raadpleegbaar via wolterskluwer.com/nl-nl/privacy-cookies.

NAVIGATOR



De preadviseurs



Prof. mr. Tom Barkhuysen studeerde staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Maastricht en Europees- en internationaal recht aan de Universiteit Leiden. Aan die laatste universiteit promoveerde hij in 1998 op een proefschrift over de eisen die het Europese recht stelt aan nationale rechtsbescherming. Hij is op dit moment advocaat-partner bestuursrecht bij Stibbe. Daarnaast is hij hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en onder meer lid van de redactie van het Nederlands Juristenblad.



Mr. dr. Johannes Bijlsma is universitair hoofddocent strafrecht aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen en verbonden aan het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (beide Universiteit Utrecht). Zijn recente onderzoek is gericht op de toenemende inzet van het strafrecht als middel om gevaar voor recidive te beheersen.



Mr. dr. Michiel van Emmerik is hoofddocent staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden. Daarnaast is hij rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Midden-Nederland (afdeling bestuursrecht). Hij verzorgt onderwijs op alle niveaus (Ba, Ma, PAO). Zijn onderzoek richt zich op de doorwerking van Europese grondrechten in het Nederlandse bestuursrecht en op de rechtsbescherming in het bestaande bestuursrecht. Als wetgevingsjurist bij het ministerie van BZK leverde hij een belangrijke bijdrage aan de Vierde tranche van de Awb (met name het deel over de bestuurlijke boete). Hij is onder meer vaste annotator van de *AB*.



Prof. mr. Stijn Franken is advocaat in Amsterdam en als hoogleraar straf(proces)recht verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht.



Prof. dr. mr. Petra van Kampen is hoogleraar Strafrechtspraktijk aan de Universiteit Utrecht en (strafrecht-) advocaat te Amsterdam. Ze schrijft veelvuldig over onderwerpen die de strafrechtspraktijk raken.



Prof. mr. dr. Anne Keirse is raadsheer bij het Gerechtshof Amsterdam en hoogleraar burgerlijk recht bij het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law en het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht van de Universiteit Utrecht. Zij is lid van de European Group on Tort Law, het European Centre of Tort and Insurance Law en de International Academy of Commercial and Consumer Law. Bij haar academische en rechterlijke werkzaamheden richt zij zich, varend op een diepgaande kennis van het positieve recht, op de ontwikkeling van het nationale en Europese verbintenissenrecht. Het is haar ambitie om te ontdekken wat de koers van het privaatrecht is en te concretiseren hoe en waarom die koers kan worden bekrachtigd of beïnvloed.



Prof. dr. mr. Vanessa Mak is hoogleraar Civiel recht aan de Universiteit Leiden. Zij was vanaf 2008 verbonden aan Tilburg University, waar zij in 2014 benoemd werd tot hoogleraar Nederlands en Europees verbintenissenrecht. Van 2017-2020 was zij tevens vice-decaan onderzoek aan Tilburg Law School. Haar onderzoek richt zich op rechtsvorming in het Europees privaatrecht, in het bijzonder in het contractenrecht. In 2020 verscheen een monografie waarin zij deze thema's beschouwt vanuit rechtsppluralistisch perspectief (*Legal Pluralism in European Contract Law*, OUP 2020). In 2022 werd aan Vanessa Mak een NWO Vici-beurs toegekend voor onderzoek naar een herijking van het consumentbeeld in het licht van digitalisering, platformisering en duurzaamheid.

Inhoudsopgave

Voorwoord: de repressieve samenleving vanuit civielrechtelijk, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk perspectief	1
<i>Anne Keirse en Vanessa Mak</i> Op de schommel tussen autonomie en repressie: Een privaatrechtelijk perspectief op de repressieve samenleving	9
<i>Tom Barkhuysen en Michiel van Emmerik</i> De repressieve samenleving en het bestuursrecht: worstelend op zoek naar een betere balans tussen wetteloosheid en rechteloosheid	95
<i>Johannes Bijlsma, Stijn Franken en Petra van Kampen</i> Altijd een komma, nooit een punt? Reclassering, toezicht en resocialisatie	191

Altijd een komma, nooit een punt? Reclassering, toezicht en resocialisatie

Johannes Bijlsma, Stijn Franken en Petra van Kampen

1	Introductie	193
1.1	<i>De opmars van preventief strafrecht</i>	197
1.2	<i>Over oude wijn in nieuwe zakken</i>	199
1.3	<i>Plan van aanpak</i>	203
2	De geschiedenis van de reclassering	207
2.1	<i>In den beginne</i>	207
2.2	<i>De opmaat naar verandering</i>	210
2.3	<i>Van particulier initiatief naar overheidsinterventie</i>	211
2.4	<i>Integratie van de reclassering in de strafrechtspleging</i>	214
2.5	<i>Van vrijwilligerswerk naar professionalisering</i>	218
2.6	<i>Straffen of helpen?</i>	221
2.7	<i>Op weg naar het heden</i>	223
3	De bouw van een preventieweb in twee decennia	227
3.1	<i>Uitbreiding van bestaande sanctiemodaliteiten</i>	228
3.2	<i>Nieuwe sanctiemodaliteiten</i>	233
3.3	<i>Ontwikkelingen buiten het sanctierecht</i>	236
4	De hedendaagse reclassering	239
4.1	<i>De organisatie van de reclassering en haar takenpakket in wet- en regelgeving</i>	241
4.2	<i>Het officiële standpunt van de reclassering</i>	243
4.3	<i>De (beperkte) proef op de som</i>	246
5	Slotbeschouwing	255
5.1	<i>Hulp en steun als inspanningsverplichting</i>	256
5.2	<i>Rechtspolitiek en illusiepolitiek</i>	258
5.3	<i>Het belang van nadere normering van het speciaal-preventieve sanctierecht</i>	260
5.4	<i>Weg uit het doolhof</i>	264
5.5	<i>De eerste stap: de maatregel als allerlaatste toevlucht</i>	266
5.6	<i>De tweede stap: de ontwikkeling van beginselen voor het speciaal-preventieve strafrecht</i>	267
5.7	<i>De derde stap: de afbakening van gevaarcriteria en de opstelling van bewijsmaatstaven</i>	268
5.8	<i>Tot slot</i>	273

1 | Introductie

Op 20 maart 2020 werden drie mensen veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. Aan twee mannen werd die ultieme straf door het Amsterdamse gerechtshof opgelegd in de zogeheten *Staatsliedenbuurt*-zaak. In die hoofdstedelijke wijk kwamen op 29 december 2012 twee jongemannen door extreem vuurwapengeweld om het leven, wist een derde man ternauwernood aan datzelfde lot te ontsnappen en namen de daders op hun vlucht vervolgens hen achtervolgende motoragenten onder vuur.¹ De Rechtbank Midden-Nederland kwam tot dezelfde straf voor de man die op 18 maart 2019 met een terroristisch oogmerk dood en verderf zaaide in een Utrechtse tram.²

Op 1 september 2021 verbleven 52 personen die tot een levenslange gevangenisstraf zijn veroordeeld in een penitentiaire inrichting. Voor negen van hen geldt dat de veroordeling op die datum nog niet onherroepelijk was. Uit gegevens die het Forum Levenslang verzamelt en die het periodiek op zijn website publiceert, blijkt dat het aantal levenslanggestraften sinds het begin van deze eeuw meer dan vervijfvoudigd is.³ In 2000 onderging een tiental personen in een penitentiaire inrichting een levenslange gevangenisstraf. Alleen al in 2019 werden zeven mensen tot een levenslange gevangenisstraf veroordeeld.

Uit dit cijfermateriaal kan vanzelfsprekend niet de conclusie worden getrokken dat de rechter in de afgelopen decennia over de gehele linie meer en zwaarder heeft gestraft. Het beeld is veeleer diffuus. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek laten bijvoorbeeld zien dat het aantal personen dat op 30 september van een jaar was gedetineerd tussen 2005 en 2016 sterk is gedaald: van 15.200 personen op 30 september 2005 tot 8.810 personen op

1 Hof Amsterdam 20 maart 2020, ECLI:NL:HR:GHAMS:2020:910 en ECLI:NL:GHAMS:2020:915. Het cassatieberoep in beide zaken is door de Hoge Raad op 13 juli 2021 verworpen (ECLI:NL:HR:2021:1049 en ECLI:NL:HR:2021:1050).

2 Rb. Midden-Nederland 20 maart 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1046. Tegen het vonnis is geen hoger beroep ingesteld.

3 Zie de website forumlevenslang.nl, *FAQ* (laatstelijk geraadpleegd op 22 december 2021).

30 september 2016. Sinds 2016 is weer een (lichte) stijging waarneembaar. Op 30 september 2020 waren 9.140 personen gedetineerd.⁴

In de periode 2009-2019 is bovendien het aantal geregistreerde misdrijven met circa 35% afgenomen, van 1.254.480 misdrijven in 2009 tot 817.390 misdrijven in 2019.⁵ Het aantal personen dat van een of meer misdrijven werd verdacht, nam in datzelfde tijdvak eveneens af: van 294.140 personen in 2009 tot 165.100 mensen in 2019.⁶ Het aandeel van de vrijheidsbenemende straffen in het totaal van de door de strafrechter opgelegde straffen steeg in de periode 2009-2019 van 25% naar 36%, maar in absolute getallen daalde het aantal vrijheidsstraffen dat werd opgelegd met 6%.⁷ De gemiddelde duur van de onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraffen voor de in het Wetboek van Strafrecht opgenomen misdrijven nam af van 142 dagen in 2009 tot 114 dagen in 2019. Die daling deed zich weer niet voor bij de categorie van levensdelicten (en pogingen daartoe): de gemiddelde duur van een gevangenisstraf voor die feiten steeg van 865 dagen in 2009 tot 1.212 dagen in 2019.⁸

Gegevens als deze maken duidelijk dat de veronderstelling dat sprake is van een uniforme, punitieve tendens in de strafrechtspleging moeilijk met data kan worden onderbouwd. De cijfers leveren veeleer een aanwijzing op voor de hypothese dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds een krachtiger sanctietoepassing voor specifieke delicten of personen en anderzijds een mildere aanpak van andere categorieën van strafbare feiten of verdachten en daders.⁹ Of daarvan daadwerkelijk sprake is, kan evenmin louter op basis van cijfermateriaal op macroniveau worden vastgesteld. Daarvoor zouden ook andere ontwikkelingen in het straf(proces)recht – op het niveau van de wetgever, in de jurisprudentie, in de dagelijkse praktijk en in de doctrine – in de beoordeling moeten worden betrokken.

Zo'n brede blik op de strafrechtspleging in theorie en in praktijk kan in meer algemene zin in verband worden gebracht met en relevantie hebben voor de gedachtevorming over een repressieve samenleving vanuit strafrechtelijk perspectief. In deze context roept de notie van strafrechtelijke repressie associaties op met stevig optreden en zware sancties. De gedachte zou kunnen zijn dat

4 Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84425NED?q=gedetineerden> (laatstelijk geraadpleegd op 22 december 2021).

5 R.F. Meijer e.a. (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019*, via wodc.nl, p. 52. Omdat het jaar 2020 door de coronapandemie een bijzonder jaar was, hebben we de cijfers voor 2020 buiten beschouwing gelaten. Over het jaar 2021 waren ten tijde van de afronding van dit preadvies nog geen cijfers beschikbaar.

6 R.F. Meijer e.a. 2019, p. 52 en p. 54-55.

7 R.F. Meijer e.a. 2019, p. 68.

8 R.F. Meijer e.a. 2019, tabel 6.11.

9 Zie daarover bijvoorbeeld M. Boone, *Eigen boeven eerst* (oratie RUG), Den Haag: Eleven 2012, die schrijft over *bifurcation*: de tweedeling tussen milde, insluitende bestraffing voor de een en de toepassing van harde, uitsluitende sancties voor de ander. Zie ook: F. de Jong, 'Responsabilisering in het Nederlandse straf-, sanctie- en detentierecht', *AA* 2017, p. 640-652.

met een krachtige aanpak en harde bestraffing bijvoorbeeld tegemoet kan worden gekomen aan de soms luide roep om vergelding. Onderzoek naar wetgeving op het terrein van het straf(proces)recht in het afgelopen decennium of in de afgelopen decennia zou dan een bijdrage kunnen leveren aan het antwoord op de vraag of, en zo ja, op welke deelgebieden een aldus begrepen repressieve oriëntatie zich heeft vertaald in regelgeving. Daarnaast kunnen onder meer de koers van de Hoge Raad, de strafoplegging in feitelijke aanleg en veranderingen in de detentiepraktijk aan een nadere beschouwing worden onderworpen, teneinde een min of meer onderbouwde uitspraak te doen over de veronderstelling dat sprake is van meer repressie, in de zin van een hardere aanpak en van zwaardere sancties.

Meer of minder repressie kan worden gerelateerd aan de introductie van nieuwe strafbaarstellingen of aan een (iets) andere interpretatie van bestaande delictsomschrijvingen, maar bijvoorbeeld ook aan ontwikkelingen op het terrein van de voorlopige hechtenis. De mate van repressie kan in verband worden gebracht met de koers die wordt gevolgd bij leerstukken die belangrijk zijn voor de reikwijdte van strafrechtelijke aansprakelijkheid zoals daderschap en deelneming, opzet en schuld of poging en voorbereiding, maar bovendien met de onmiskerbare opmars van slachtoffers en nabestaanden in de strafrechtspleging. De uitbreiding van het arsenaal aan sanctiemodaliteiten heeft betekenis voor het meer of minder repressieve karakter van het strafrecht, maar dat geldt evenzeer voor de ontwikkeling van nieuwe opsporingsmethoden of de creatieve invulling die wordt gegeven aan bestaande bevoegdheden tot onderzoek. Veranderingen op het terrein van de tenuitvoerlegging van sancties, met name ook van de vrijheidsbenemende sancties, kunnen van wezenlijk belang zijn voor een beschouwing over het repressieve gehalte van de strafrechtelijke rechtshandhaving, terwijl tendensen in het bewijsrecht en in de beoordeling van strafuitsluitingsgronden daarvoor eveneens illustratief kunnen zijn. Al deze – en nog meer – onderwerpen kunnen, kortom, kleur geven aan het thema van strafrecht in een repressieve samenleving.

De insteek van dit preadvies is evenwel niet om te komen tot een overkoepelend perspectief op het strafrecht in een repressieve samenleving, dat is gebaseerd op een analyse en waardering van uiteenlopende ontwikkelingen in de strafrechtspleging. We stellen ons evenmin tot doel om – aan de hand van wijzigingen in wetgeving, rechtspraak en dagelijkse praktijk – de hypothese te toetsen dat sprake is van een verharding in de strafrechtspleging of van een zogeheten punitieve wending.¹⁰ Het is wat ons betreft namelijk maar de vraag of het mogelijk is in een preadvies een min of meer volledig overzicht te geven

10 Zie voor een nadere invulling van en perspectieven op het begrip 'punitieve wending' bijvoorbeeld J. Terpstra, 'Punitieve wending, residentialisering en intolerantie: over veranderingen in bestraffing, bescherming en hulpverlening bij jeugdigen in Nederland', in: P.H.P.H.M.C. van Kempen e.a. (red.), *Levend strafrecht* (liber amicorum Buruma), Deventer: Kluwer 2011, p. 575-594.

van daarvoor relevante aspecten en deze vervolgens in onderlinge samenhang te waarderen en te beoordelen in *a short theory of nearly everything*. Misschien wel, maar niet door ons. We zien dat als onbegonnen werk, waaraan bovendien het risico kleeft dat vooral bevestiging wordt gezocht van een zich in het hoofd genestelde theorie. Als die is dat onmiskenbaar sprake is van een repressiever straf(proces)recht, of juist niet, dan bestaat het gevaar dat in de onvermijdelijke selectie en waardering van het beschikbare materiaal vooral die onderwerpen en bronnen worden benut die de juistheid van de hypothese kunnen ondersteunen. Ook preadviseurs moeten waken voor *confirmation bias*.

Daarmee zijn in feite ook onze aarzelingen verwoord bij het concept van een repressieve samenleving. Daar gaat een zekere aantrekkingskracht vanuit en het roept ongetwijfeld in meer of mindere mate beelden op bij degenen die zich beroepsmatig met de strafrechtspleging bezighouden. Tegelijkertijd veronderstelt het een zekere mate van eenduidigheid of eenvormigheid, als ware sprake van een onontkoombare natuurkracht waaraan het strafrecht zich niet kan onttrekken. Zo zwart-wit kunnen maatschappelijke verhoudingen en ontwikkelingen evenwel niet worden geschilderd. Zeker in het strafrecht domineren de grijze tinten. Dat houdt in elk geval verband met de ambivalentie van het rechtsgebied,¹¹ waarin de voortdurende zoektocht centraal staat naar de juiste verhouding tussen instrumentele, op repressie gerichte doelstellingen enerzijds en op rechtsbescherming georiënteerde belangen anderzijds.¹² Het ligt niet voor de hand dat de uitkomst van die afweging steeds – dat wil zeggen: op alle niveaus, bij alle onderwerpen, in alle strafzaken en ten aanzien van alle verdachten en veroordeelden – dezelfde richting op wijst, van meer of juist minder repressie. Zo eenvoudig is het niet.

Bovendien: strafrecht kan moeilijk los worden gezien van repressie. Centraal staat de doelstelling om degenen die zich aan een strafbaar feit schuldig hebben gemaakt te confronteren met een strafrechtelijke reactie. Hoe ernstiger het delict, hoe zwaarder die reactie in de regel zal zijn. Dat een levenslange gevangenisstraf werd opgelegd aan bijvoorbeeld de Utrechtse tramschutter kan tegen die achtergrond nauwelijks verbazing wekken. Het is de ernst van de bewezen verklaarde feiten die in deze zaak de strafoplegging heeft gedicteerd. Om die straf te duiden als een voorbeeld van de doorwerking in het strafrecht van repressieve tendensen in de samenleving, doet – op zijn minst genomen – gekunsteld aan.

11 Die uitdrukking ontleen we aan G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht* (bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans), Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 9.

12 Zie daarvoor (natuurlijk) R. Foqué en A.C. 't Hart, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming*, Arnhem-Antwerpen: Gouda Quint-Kluwer 1990.

1.1 De opmars van preventief strafrecht

Dat wil niet zeggen dat de notie van een repressieve samenleving voor de strafrechtspleging betekenisloos is. Zij is verbonden met het discours van academische disciplines als de sociologie, de criminologie en de bestuurskunde. In die wetenschapsgebieden zijn aansprekende theorieën ontwikkeld, waarin tal van ontwikkelingen in de samenleving zijn samengebracht in een tamelijk eenduidig perspectief. Met grove penseelstreken is dat perspectief te schetsen als dat van een samenleving die in rap tempo ingrijpend en voortdurend verandert door onder meer globalisering en technologische vooruitgang en dat van onzekere burgers die worden geconfronteerd met de gevolgen daarvan in termen van onder meer klimaatverandering, milieuvervuiling, immigratie, pandemieën, criminaliteit en terroristische dreiging. Daardoor is een voedingsbodem ontstaan voor een breed gevoelde behoefte (potentiële) risico's voor te zijn, te bezweren of te controleren. Typeringen als risicosamenleving en controlecultuur hebben dat perspectief in een enkel woord tot uitdrukking gebracht.¹³

Aan de rijkheid van de beschouwingen die ten grondslag liggen aan het concept van, kort gezegd, de risicosamenleving – en aan de verschillen in benadering tussen de diverse auteurs – doet de bondige weergave daarvan in de vorige alinea natuurlijk geen recht. Voor ons betoog is vooral van belang dat het concept in Nederland is omarmd en dat het in de strafrechtswetenschap wordt gehanteerd als een kapstok voor de duiding van tal van ontwikkelingen in de strafrechtspleging. De risicosamenleving is bijvoorbeeld in verband gebracht met wijzigingen in het materiële strafrecht en in het strafprocesrecht die beogen ruimte te creëren voor een effectieve bestrijding van terrorisme,¹⁴ maar ook met uiteenlopende onderwerpen als het culpoze delict, de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen en vormverzuimen.¹⁵ Het concept van de risicosamenleving heeft daarenboven ook in het Nederlandse taalgebied tot

13 Zie onder meer U. Beck, *The risk society: toward a new modernity*, Londen: Sage 1992; J. Young, *The exclusive society. Social exclusion, crime, and differences in late modernity*, Londen: Sage 1999; D. Garland, *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Chicago: University of Chicago Press 2001 en B. Hudson, *Justice in the risk society. Challenging and re-affirming justice in late modernity*, Londen: Sage 2003.

14 Zie bijvoorbeeld M.J. Borgers, *De vlucht naar voren* (oratie VU), Den Haag: Boom 2007 en M.F.H. Hirsch Ballin, *Anticipative Criminal Investigation* (diss. UU), Den Haag: T.M.C. Asser Press 2012.

15 Zie over culpoze delicten C. Kelk, 'Culpa en de veiligheidssamenleving', in: J.W. Fokkens e.a. (red.), *Ad hunc modum. Opstellen over materieel strafrecht* (liber amicorum Machielse), Deventer: Kluwer 2013, p. 173-182; over de aansprakelijkheid van rechtspersonen D. Doorenbos, 'Schuldige rechtspersonen in de risicomaatschappij', in: P.H.P.H.M.C. van Kempen e.a. (red.), *Levend strafrecht* (liber amicorum Buruma), Deventer: Kluwer 2011, p. 143-153 en over vormverzuimen R. Kuiper, *Vormfouten* (diss. RUN), Deventer: Kluwer 2014, in het bijzonder p. 89-92.

welluidende titels van boeken en van wetenschappelijke bijdragen over straf(-proces)recht aanleiding gegeven.¹⁶

Het vertrekpunt van onze beschouwing is de veronderstelling dat de strafrechtspleging zich, in lijn met de notie van een risicosamenleving, meer en meer richt op preventie. Strafrechtelijke en strafvorderlijke instrumenten worden geacht een bijdrage te (kunnen) leveren aan het voorkomen dat bepaalde risico's zich, met name in de vorm van strafbare feiten, manifesteren. Het strafrecht en de strafvordering worden aldus in toenemende mate gekleurd door het streven naar risicominimalisatie. De betekenis die aan het begrip 'preventie' toekomt, verandert daardoor.

Preventie wordt nogal eens, als variant op de uitdrukking 'voorkomen is beter dan genezen', tegenover repressie geplaatst. In die dichotomie wordt aan preventie een voorkeurspositie toegekend. Natuurlijk is het beter dat strafbare feiten worden voorkomen dan dat achteraf via het strafrecht een repressieve reactie volgt. Het belang van goed hang- en sluitwerk ter voorkoming van inbraken kan bijvoorbeeld worden benadrukt. Of, met een bredere strekking: adequate voorzieningen op het terrein van de geestelijke gezondheidszorg of dat van de jeugdhulpverlening kunnen veel onheil voorkomen.

Preventieve ambities kunnen de strafrechtspleging sinds jaar en dag evenmin worden ontzegd. Aan de strafbaarstelling van gedragingen, aan de wettelijke strafbedreiging en aan de strafoplegging in concrete zaken wordt bijvoorbeeld een generaal-preventieve werking toegedicht. Die bevestigen de norm en zij zouden (andere) burgers ervan moeten weerhouden strafbare feiten te plegen. Een belangrijk doel voor strafoplegging wordt voorts gevonden in speciale preventie, gericht op de individuele dader. De theorievorming daarover staat vooral in het teken van het sanctiestelsel en de straftoemeting.¹⁷ Traditionele sanctiemodaliteiten als de voorwaardelijke veroordeling en de maatregel van terbeschikkingstelling staan nadrukkelijk in het teken van speciale preventie.

De repressieve reactie van het strafrecht op een delict kan aldus (mede) in de sleutel worden gezet van het streven te voorkomen dat de dader recidiveert. Onze hypothese is dat sinds grofweg de eeuwwisseling in elk geval op wetgevingsniveau aan speciale preventie een andere invulling wordt gegeven dan voorheen het geval was. We vermoeden dat speciale preventie in de Nederlandse strafrechtspleging lange tijd verbonden is geweest met noties van hulpverlening en resocialisatie. De delinquent moest, waar nodig, worden gesteund om na veroordeling en strafexecutie weer als volwaardig burger in de samen-

16 H. Boutellier, *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom 2002; Y. Buruma, *De dreigingsspiraal. Onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding*, Den Haag: Boom Lemma 2005 en A. Klip, 'Totaalstrafrecht', *DD* 2010/34.

17 J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 6.

leving te worden opgenomen. In het huidige tijdsgewricht is speciale preventie daarentegen, ten minste voor de wetgever, bovenal het aanknopingspunt voor een in aantal en intensiteit toenemend aantal modaliteiten om zo veel en zo lang mogelijk invloed uit te oefenen op het gedrag van de verdachte of de veroordeelde om het veronderstelde gevaar van strafbaar gedrag te reduceren en bij voorkeur te minimaliseren. Die invloed krijgt in het bijzonder vorm door het stellen van gedragsvoorwaarden aan een verdachte of een veroordeelde, door (langdurig en intensief) toezicht te houden op naleving daarvan en door aan schending van die voorwaarden vrijheidsbenemende consequenties te verbinden. Op die manier moet het getaxeerde gevaar worden ingedamd dat deze persoon in de toekomst strafbare feiten pleegt. Speciale preventie dus door toezicht en controle op de naleving van aan de verdachte of de veroordeelde opgelegde verboden of geboden met detentie als stok achter de deur, in plaats van speciale preventie door hulp en steun.

Onze veronderstelling is dat speciale preventie een kapstok is geworden voor een almaar groeiend web aan mogelijkheden voor intensieve overheidsbemoeienis met het leven en de persoonlijkheid van de verdachte of de dader. Door aan delinquenten voorwaarden in de vorm van geboden en verboden op te leggen, door op de naleving toezicht uit te oefenen en door op te treden tegen schending van die gedragsvoorwaarden, wordt beoogd de samenleving te beschermen tegen het risico van nieuwe strafbare feiten. Ook als de verdachte of de veroordeelde geen nieuw delict pleegt, kunnen aan een schending van gedragsvoorwaarden ingrijpende consequenties worden verbonden. De achterliggende gedachte van die benadering is dat het risico op recidive door niet-naleving van geboden of verboden wordt vergroot en dat daarop (dus) in het belang van de veiligheid moet worden gereageerd. Naar de mate waarin de voorwaarden die in dat verband worden gesteld stringenter zijn en naar de mate waarin de controle op de naleving daarvan ingrijpender is – en dus: hoe meer de focus is gericht op het belang van beveiliging van de samenleving tegen het gevaar dat wordt geacht uit te gaan van dit specifieke individu – krijgt speciale preventie een meer repressieve lading. In die zin kan het repressieve karakter van het strafrecht door preventieve maatregelen worden versterkt.

1.2 Over oude wijn in nieuwe zakken

De opmars van preventief strafrecht is geen nieuw fenomeen. In 1990 publiceerden Groenhuijsen en Van der Landen de resultaten van hun onderzoek naar de binnen de *Internationale Kriminalistische Vereinigung* gevoerde de-

batten, aan het einde van de 19^e eeuw en het begin van de 20^e eeuw.¹⁸ Die debatten, waaraan prominente wetenschappers en politici als Von Liszt, Van Hamel en Prins deelnamen, geven een beeld van de ‘harde kern’ van opvattingen van de zogeheten moderne richting in het strafrecht. Centraal uitgangspunt van de moderne richting is dat een effectieve bescherming van de samenleving tegen criminaliteit veronderstelt dat de strafrechtelijke reactie moet zijn afgestemd op de oorzaken van criminaliteit, die per persoon kunnen verschillen. De vraag of die oorzaken vooral moeten worden gevonden in medisch-biologische factoren dan wel in sociaal-politieke omstandigheden hield de gemoeederen binnen de moderne richting weliswaar bezig, maar dat neemt niet weg dat de moderne richting vooral oog had voor de speciaal-preventieve bestrijding van criminaliteit.¹⁹

In de statuten van de *Vereinigung* werd in dat verband onder meer aandacht gevraagd voor het belangrijke verschil tussen *Gelegenheitsverbrecher* en *Gewohnheitsverbrecher*. Om de risico’s die uitgingen van de tweede categorie in te dammen, werd intensief gediscussieerd over gevangenisstraffen van onbepaalde duur en, later, over preventieve maatregelen (*Sicherungsmassnahmen* of *Schutzmassnahmen*). Die maatregelen zouden, aldus de voorstanders daarvan, niet alleen moeten kunnen worden opgelegd aan degenen die een strafbaar feit hebben begaan, maar ook aan anderen die als een gevaar voor de maatschappij werden beschouwd.

Het is niet nodig in dit preadvies de exacte invloed van de denkbeelden van de moderne richting op de ontwikkeling van het Nederlandse strafrecht te schetsen. Groenhuijsen en Van der Landen merkten in 1990 met recht op dat de vragen die door de *Vereinigung* werden gesteld een eeuw later goeddeels dezelfde zijn gebleven: wat zijn de oorzaken van crimineel gedrag en op welke wijze kan worden opgetreden tegen degenen die stelselmatig strafbare feiten plegen en tegen anderen van wie wordt vermoed dat zij een risico vormen?²⁰ In de debatten die daarover binnen de *Vereinigung* werden gevoerd, komen elementen terug die in het hedendaagse discours over preventief strafrecht zijn te herkennen.²¹ Zoals toen werd gesproken over de vraag hoe het risico op strafbaar of gevaarlijk gedrag kon worden vastgesteld en zoals destijds de vraag werd gesteld naar de rechtsstatelijke grenzen van de overheidsreactie op dergelijke risico’s, gebeurt dat ook nu.

18 M.S. Groenhuijsen en D. van der Landen, ‘De I.K.V. in het spanningsveld tussen klassieke rechtsbeginselen en moderne rechtsopvattingen’, in: M.S. Groenhuijsen en D. van der Landen (red.), *De moderne richting in het strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1990, p. 7-93. De beschouwing in de hoofdtekst over de moderne richting in het strafrecht is op het opstel van Groenhuijsen en Van der Landen gebaseerd.

19 Zie daarover ook hoofdstuk 2 van dit preadvies.

20 Groenhuijsen en Van der Landen 1990, p. 93.

21 Zie ook F. de Jong, *Symbolische en diabolische krachten in het strafrecht* (oratie UU), Den Haag: Boom 2016, p. 33, die in dit verband spreekt van een ‘neo- of ultra-Moderne Richting, eenzijdig gericht op het streven naar efficiëntie, veiligheid en onschadelijkmaking van delinquenten’.

De vragen die in actuele bijdragen worden gesteld over de invloed van de risicosamenleving op het straf(proces)recht en over de daaraan gekoppelde opkomst van *preventive justice*, zijn vergelijkbaar met die waarover in kringen van de moderne richting werd gedebatteerd. Ze zijn wel aangepast aan het heden, op basis van enerzijds de vaststelling dat de risico's voor de samenleving van specifieke vormen van criminaliteit door onder meer de razendsnelle ontwikkelingen van de technologie navenant groter zijn geworden dan in de tijd van Von Liszt *cum suis* en anderzijds de stand van de wetenschap. Ter illustratie stippen we twee onderwerpen aan die recent in het kader van het streven naar strafrechtelijke risicominimalisatie aan de orde zijn gesteld en trekken we een parallel met de discussie binnen de *Vereinigung*.

Het eerste onderwerp betreft de vraag hoe moet worden vastgesteld of sprake is van recidivegevaar en welke factoren daarin een rol spelen. Wanneer is sprake van een zodanig gevaar dat de inzet van een preventieve maatregel legitiem is? Binnen de moderne richting in het strafrecht liepen de ideeën daarover uiteen. We merken al op dat zich binnen deze richting zowel een medisch-biologische stroming als een sociaal-politieke stroming manifesteerde, waarin de oorzaken van criminaliteit (vooral) in endogene respectievelijk exogene factoren werden gezocht.²² De gedachte in de beginjaren van de *Vereinigung* dat wetenschappelijk onderzoek zou uitwijzen welke personen als onverbeterlijke criminelen konden worden geboekstaafd, bleek echter al te optimistisch te zijn.²³

Meer dan honderd jaar later worden namelijk soortgelijke vragen gesteld. Dat verbaast niet, als wordt onderkend dat preventief optreden, ter onderdrukking van de kans op herhaling, wordt gebaseerd op een inschatting van de toekomst. Inherent aan een voorspelling over de toekomst is dat die onjuist kan blijken te zijn. Bovendien ontbreekt het in de wet, zo is al vaker opgemerkt,²⁴ aan een duidelijk en afgebakend normenkader aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of voldoende recidivegevaar bestaat voor de oplegging van een op preventie gerichte sanctie als terbeschikkingstelling. De uiteenlopende bepalingen waarin de wetgever criteria voor (herhalings)gevaar heeft beschreven, zijn een 'ratjetoe' genoemd.²⁵

De opkomst van risicotaxatie-instrumenten, waarvan in de praktijk gebruik wordt gemaakt in combinatie met of ter ondersteuning van een gestructureerd klinisch oordeel, biedt vooralsnog geen uitzicht op een bevredigende beantwoording van die prangende vragen. Risicotaxatie-instrumenten zijn

22 Groenhuijsen en Van der Landen 1990, met name p. 19.

23 Groenhuijsen en Van der Landen 1990, met name p. 75.

24 J. Bijlsma e.a., 'Stoornis en gevaar. Een aanzet tot onderzoek naar een alternatief voor tbs', *DD* 2020/25.

25 S. Struijk en M.J.F. van der Wolf, 'Gevaarscriteria in het strafrechtelijk sanctierecht: een risicovol ratjetoe', *AA* 2018, p. 938-947.

ontwikkeld op basis van empirisch onderzoek naar kenmerken die onderscheidend zijn voor veroordeelden die recidiveren, ten opzichte van veroordeelden die niet in herhaling zijn gevallen. Op basis daarvan zou, zo is de gedachte, een empirisch onderbouwde inschatting moeten kunnen worden gemaakt voor de kans op recidive in een individuele strafzaak. De nauwkeurigheid van voorspellingen op basis van deze instrumenten is echter allerminst bevredigend.²⁶ Vooral de taxatie dat de kans op herhaling hoog is, blijkt relatief vaak onjuist te zijn (vals positieven).²⁷ Bovendien blijken sommige van deze instrumenten bevattelijk voor een ongelijke behandeling op basis van bijvoorbeeld ras of sociale klasse.²⁸

Opvallend is daarnaast dat de aanwezigheid van een psychische stoornis in risicotaxatie-instrumenten slechts een beperkte rol speelt als indicator voor herhalingsgevaar. Met het oog op de wettelijke regels omtrent de oplegging van de maatregel van terbeschikkingstelling met dwangverpleging, die als de zwaarste op preventie gerichte sanctie kan worden gekwalificeerd, is dat een opmerkelijke constatering: in artikel 37a Sr wordt als voorwaarde voor oplegging van deze maatregel immers genoemd dat bij de verdachte ten tijde van het begaan van het feit een psychische stoornis bestond. Tegelijkertijd sluit de beperkte rol van een stoornis bij de op basis van instrumenten van risicotaxatie gemaakte inschatting van recidivegevaar aan op de vaststelling dat uit empirisch onderzoek niet blijkt dat een verband bestaat tussen een psychische stoornis en een (verhoogd) recidiverisico.²⁹ In sommige instrumenten voor risicotaxatie wordt een stoornis als schizofrenie juist niet als een risicofactor aangemerkt, maar als een factor die de kans op herhaling verlaagt.³⁰

Het tweede onderwerp dat we hier aanstippen, ligt in het verlengde van het eerste. Het gaat om de vraag naar rechtsstatelijke grenzen van de inzet van strafrechtelijke en strafvorderlijke instrumenten die zijn gericht op de bescherming van de samenleving tegen (het risico van) toekomstig strafbaar en ander gevaarlijk gedrag. Tijdens de debatten van de *Vereinigung* bleken de vertegenwoordigers van de moderne richting in het strafrecht steeds weer aan te lopen tegen de grenzen die voortvloeien uit klassieke rechtsbeginselen, zoals het

26 Zie bijvoorbeeld J. Harte, 'Recidive inschatten met behulp van een empirisch model', *NJB* 2017/1799 en G. van Dijk, 'Algoritmische risicotaxatie van recidive', *NJB* 2020/1558, beide met nadere literatuurverwijzingen. Zie voorts de reactie van M. Maas e.a., 'Professional en risicotaxatie-instrument hand in hand. Hoe de reclasserings risico's inschat', *NJB* 2020/1814, met naschrift van Van Dijk.

27 S. 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', *British Medical Journal* 2012, doi: 10.1136/bmj.e4692.

28 Harte 2017, p. 2388-2389.

29 Bijlsma e.a. 2020, p. 358-360, met nadere literatuurverwijzingen. Ook de eisen die kunnen worden gesteld aan de vaststelling van een psychische stoornis, roepen overigens de nodige vragen op. Zie daarover E.E. Nauta, 'Zelfstandige vaststelling van een psychische stoornis door de strafrechter', *NJB* 2021/2608.

30 T. Kooijmans en G. Meynen, 'De hybride structuur van de rapportage pro Justitia: over toerekeningsvatbaarheid en risico', *DD* 2012, p. 477-489.

legaliteitsbeginsel, die beogen burgers te beschermen tegen ongebreidelde overheidsmacht.³¹ Met de invoering van strafrechtelijke maatregelen konden deze klassieke beginselen in ieder geval ten dele omzeild worden. Veel anders is het vandaag de dag niet, zoals we in de slotbeschouwing nader uiteen zullen zetten. De vraag naar de legitimatie en begrenzing van op preventie gerichte maatregelen van strafrechtelijke en strafvorderlijke aard klemt, als vanzelfsprekend, temeer indien de wetenschap geen duidelijke aanknopingspunten biedt voor een adequate onderbouwing van een voorspellende uitspraak over het risico dat deze verdachte of deze veroordeelde (opnieuw) een strafbaar feit zal begaan of anderszins gevaarlijk of maatschappelijk ongewenst gedrag zal vertonen.³² Omdat de wet evenmin een kader biedt voor de beoordeling en vaststelling van ‘gevaar’, maakt de praktijk mede gebruik van instrumenten voor risicotaxatie die niet steeds uitblinken door nauwkeurige voorspellingen. Vanuit rechtsstatelijk perspectief is die stand van zaken moeilijk anders dan als armoedig en in elk geval als zorgelijk te bestempelen. Op basis van die stand van zaken heeft een van ons vorig jaar gepleit voor de introductie van een ongevaarlijkheidspresumptie, in samenhang met de ontwikkeling van een ‘gevaarsdogmatiek’ die werk maakt van verschillende noties of schalen van gevaar. Zo’n ongevaarlijkheidspresumptie kan naar analogie van de onschuldpresumptie in rechtsstatelijk opzicht bescherming bieden tegen een onterechte of in de toepassing willekeurige inzet van preventieve sancties of preventieve maatregelen van strafvorderlijke aard.³³ We komen daar aan het slot van dit preadvies op terug.

1.3 Plan van aanpak

De lange inleiding van dit preadvies beoogt de veelzijdigheid en de complexiteit weer te geven van de vraagstukken die verband houden met de inzet van op speciale preventie gerichte middelen van strafvorderlijke en strafrechtelijke aard. Net zoals bij het algemene onderwerp van strafrecht in een repressieve samenleving achten wij ons niet in staat om binnen het bestek van dit

31 Groenhuijsen en Van der Landen 1990, bijvoorbeeld p. 87.

32 Terzijde merken we op dat onderzoek op het terrein van de levensloopcriminologie aanknopingspunten lijkt te bieden om in dit opzicht een stap voorwaarts te zetten. Zie daarover W. Huisman, ‘Levensloopcriminologie, criminele carrières en bijzondere dadergroepen’, *DD* 2019/6. Voor zover ons bekend, worden resultaten van dergelijk onderzoek (nog) niet gebruikt om in concrete gevallen preventieve maatregelen van strafrechtelijke of strafvorderlijke aard te onderbouwen.

33 J. Bijlsma, ‘Het is tijd voor een ongevaarlijkheidspresumptie’, *RMThemis* 2021, p. 81-92. Zie ook reeds A. Ashworth en L. Zedner, *Preventive justice*, Oxford: Oxford University Press 2014. Overigens kunnen parallellen worden gezien met de ontwikkeling van *predictive policing*, waarbij op basis van grootschalige data en algoritmes wordt getracht te voorspellen waar en door wie strafbare feiten zullen worden gepleegd. Zie bijvoorbeeld R.A. Hoving, ‘Verdacht door een algoritme. Kan predictive policing leiden tot een redelijke verdenking?’, *DD* 2019/41.

preadvies tot een alomvattende, samenhangende beschouwing te komen waarin een aanzet wordt gegeven voor de beantwoording van de vele vragen die kunnen worden gesteld over preventief strafrecht. We beperken ons daarom tot een nadere verkenning van de hypothese dat speciale preventie in een relatief kort tijdsbestek is veranderd van een streven dat vorm krijgt door vooral hulp en steun te bieden aan de delinquent naar een oogmerk dat wordt ingevuld door zo veel mogelijk toezicht te houden op de naleving van aan een verdachte of veroordeelde opgelegde geboden of verboden.

Met de notie van hulp en steun is in de Nederlandse verhoudingen onlosmakelijk de reclassering verbonden. Over het reclasseringswerk is wel opgemerkt dat het lange tijd bestond uit het verlenen van persoonlijke en individuele steun en begeleiding aan veroordeelden, maar dat het gaandeweg is veranderd in het verrichten van voorgeprogrammeerde inspanningen voor uitsluitend specifiek daarvoor aangewezen categorieën justitiabelen.³⁴ Of die niet als bijzonder positief te kwalificeren stelling kan worden onderschreven, komt aan de orde in het vervolg van dit preadvies.

In hoofdstuk 2 wordt op hoofdlijnen de geschiedenis van de reclassering beschreven. Die historische schets heeft vooral ten doel duidelijk te maken hoe invulling is gegeven aan het concept van speciale preventie in de twee eeuwen die achter ons liggen. In hoofdstuk 3 beogen we vervolgens een overzicht te geven van de wetgevende activiteiten sinds 2000 die, in het kader van het streven tot vermindering van recidive, tot doel hebben gehad om meer mogelijkheden te creëren voor het opleggen van geboden en verboden aan verdachten en veroordeelden en voor het houden van toezicht op de naleving daarvan. Voor deze ontwikkeling, die zowel in het strafspoor als in het maatregelspoor is waar te nemen, gebruiken we soms omwille van de eenvoud de dogmatisch minder zuivere termen ‘speciaal-preventief strafrecht’ of ‘risicostrafrecht’. We richten ons op (vrijheidsbeperkende) modaliteiten waaraan bijzondere voorwaarden en reclasseringstoezicht kunnen worden verbonden. Andere delen van het sanctierecht blijven grotendeels buiten beschouwing. De beschrijving van talrijke wetwijzigingen staat in het teken van de veronderstelling dat speciale preventie in de afgelopen decennia door de wetgever in belangrijke mate is gereduceerd tot, kort gezegd, repressief toezicht. Speciale preventie is nu vooral een kapstok voor steeds meer en steeds intensievere overheidsbemoeienis met het leven en de persoonlijkheid van de verdachte of de dader, vanuit de gedachte dat daarmee veiligheid kan worden verzekerd en dat daardoor het risico op recidive kan worden bezworen.

De wijze waarop de reclassering met die nieuwe realiteit omgaat, komt aan bod in hoofdstuk 4. Hoe geeft de reclassering thans invulling aan de haar door de wetgever opgedragen taken? Wijst de ontwikkeling die het reclasserings-

34 N. Jörg, C. Kelk en A.H. Klip, *Strafrecht met mate*, Deventer: Kluwer 2012, p. 41.

werk heeft doorgemaakt op een verschuiving van hulp en steun naar toezicht en controle? Heeft de reclassering (nog) ruimte voor hulpverlening aan verdachten en veroordeelden en voor op re-integratie gerichte activiteiten? Naar een antwoord op deze en andere vragen hebben we mede gezocht in gesprekken met medewerkers van de reclassering en in de mogelijkheid die ons is geboden om mee te kijken in de dagelijkse praktijk van het reclasseringswerk. Voor de open houding en de hartelijke ontvangst zijn wij veel dank verschuldigd aan degenen die een bijdrage hebben geleverd aan de ministage van een van ons. De blik in de keuken van de reclassering heeft niet alleen bijgedragen aan onze gedachtevorming, maar ook geleid tot bewondering voor de gewetensvolle wijze waarop reclasseringsmedewerkers zich onder niet altijd gemakkelijke omstandigheden inzetten voor verdachten en daders en voor de veiligheid van de samenleving.

In hoofdstuk 5 zullen onze bevindingen samenkomen. Daarin komen we aan de hand van de analyse in de daaraan voorafgaande delen van dit preadvies tot een waardering van de toenemende nadruk die in de strafrechtspleging wordt gelegd op toezicht en controle. In dat verband leggen we onszelf twee beperkingen op. In de eerste plaats treden we niet in het debat over strafrechtstheorieën, maar vertrekken we vanuit de veronderstelling dat zowel vergelding (in het strafspoor) als speciale preventie (in beide sporen) een plaats heeft in het Nederlandse strafrecht. Ten tweede beschouwen we de wetgevingsactiviteit van de afgelopen jaren als een gegeven. Hoewel we daarop de nodige kritiek uit zullen oefenen, ligt het niet in de lijn der verwachting dat op korte termijn een andere richting wordt ingeslagen. Onze aandacht zal daarom uitgaan naar de wijze waarop de praktijk – in het bijzonder: de reclassering en de rechtspraak – met deze nieuwe realiteit om kan gaan.

2.1 In den beginne

De geschiedenis van de reclassering in Nederland gaat bijna tweehonderd jaar terug. In 1823 werd het Nederlands Genootschap tot de Zedelijke Verbetering der Gevangenen opgericht, dat de eerste instelling was die zich bezighield met de reclassering van gevangenen tijdens en na hun detentie. De opkomst van de reclassering, de ontwikkelingen die zich in haar organisatie en haar werkzaamheden hebben voorgedaan, haar taken en haar verhouding tot de strafvorderlijke overheid zijn in tal van publicaties beschreven. Onder meer Van Bemmelen (1923), Fokkens (1981) en Janse de Jonge (1991) schreven een proefschrift over de reclassering, terwijl de geschiedenis van de reclasseringsinstellingen in de dissertatie van Heinrich (1995) minutieus en op fraaie wijze in kaart is gebracht.¹ In onze weergave van de geschiedenis van de reclassering baseren wij ons vooral op de boeken van Fokkens, Janse de Jonge en Heinrich over dit onderwerp en beperken we ons tot die aspecten die relevant zijn voor ons betoog.

Het Genootschap stelde zich tot doel om ‘gevangenen door den invloed van den godsdienst en door andere gepaste middelen, tot betere menschen te vormen en als zodaanig, aan de maatschappij terug te geven’ en om ‘den ontslagenen, welke gedurende hunne gevangenisstraf hebben blijk gegeven van zedelijke verbetering en van hun ernstige voornemen om een ordelijk levensgedrag in de maatschappij te leiden, behulpzaam te zijn ter verkrijging van een geschikte stand, waarin zij het levensonderhoud kunnen vinden.’² Die doelstelling was verbonden met het mensbeeld van de Verlichting, waarin de burger als een rationeel mens wordt aangemerkt die verantwoordelijk is voor zijn

1 J.M. van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering tot reclassering* (diss. RUG), Groningen: Martinus Nijhoff 1923; J.W. Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging* (diss. RUN), Arnhem: Gouda Quint 1981; J.A. Janse de Jonge, *Om de persoon van de dader* (diss. UU), Arnhem: Gouda Quint 1991 en J-P. Heinrich, *Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823* (diss. RUG), Arnhem: Gouda Quint 1995.

2 Heinrich 1995, p. 32.

daden en voor de beslissingen die hij in het leven neemt. Criminaliteit is het gevolg van de vrije keuze van de calculerende *homo economicus*.³ Zij die verkeerde keuzes maken en strafbare feiten plegen, kunnen met goede ondersteuning zedelijk worden verbeterd waardoor en waarna zij weer een volwaardige plaats in de samenleving kunnen innemen.

Het past eveneens in het tijdsbeeld dat de oprichting van het Genootschap een particulier initiatief was. De rol van de (centrale) overheid in het maatschappelijk leven was, zeker in de eerste helft van de 19^e eeuw, beperkt. Zij hield zich in beginsel verre van activiteiten die waren gericht op bevordering van het welzijn van burgers of op verheffing van degenen die op het verkeerde pad waren geraakt.⁴ Dat werd gezien als een verantwoordelijkheid van gemeenten en van goedgee burgers die zich bekommeren om het lot van de minder bevoorrechte medemens. De strafvorderlijke overheid liet zich leiden door de uitgangspunten van de klassieke richting in het strafrecht, met centrale plaatsen voor het beginsel van proportionele vergelding en voor het streven naar rechtsbescherming van de burger tegen de overheid.⁵

Op basis van het beginsel van proportionele vergelding moet de straf in een juiste verhouding tot de zwaarte van het delict staan. Straf is in deze visie vergelding van de schuld van de verantwoordelijk te houden verdachte. Niet meer en niet minder. De koppeling tussen de straf en de ernst van het delict zou andere burgers tot nadenken stemmen en hen van strafbare gedragingen moeten weerhouden. Aan de straf werd dus een afschrikwekkende, generaal-preventieve werking toegekend. Die abstracte, onpersoonlijke benadering betekende in de woorden van Fokkens dat weinig aandacht bestond voor de persoonlijke situatie van de dader of de maatschappelijke context en betekenis van het strafbare feit.⁶

Ook de notie dat de burger moet worden beschermd tegen de strafrechtelijke overheid, was een vrucht van het Verlichtingsdenken.⁷ Die bescherming werd gevonden in het concept van de *trias politica*, met een grote rol voor het legaliteitsbeginsel dat meebracht dat de rechter was gebonden aan precies geformuleerde delictomschrijvingen en aan nauwkeurig bepaalde strafbedreigingen. Een eenvoudig en eenvormig strafstelsel met een beperkt aantal hoofdstraffen (gevangenisstraf, hechtenis, geldboete) diende vervolgens het gelijkheidsbeginsel en de rechtszekerheid. Zo'n stelsel zou het immers mogelijk maken om de juiste maat tussen straf en delict vast te stellen en te bevorderen dat vergelijkbare delicten op dezelfde wijze werden bestraft.

3 Zie bijvoorbeeld Janse de Jonge 1991, p. 3.

4 Elementen van de maatschappijvisies en mensbeelden die in dit hoofdstuk aan de orde komen, van het begin van de 19^e eeuw tot en met het heden, zijn ook beschreven in paragraaf 3.1 en 3.2 van het preadvies van Keirse en Mak.

5 Zie voor een nadere beschouwing over die uitgangspunten Groenhuijsen en Van der Landen 1990, p. 8-14.

6 Fokkens 1981, p. 6.

7 Fokkens 1981, p. 6-7 en Groenhuijsen en Van der Landen 1990, met name p. 11-14.

Tegen deze achtergrond is te begrijpen dat de doelstelling van het Genootschap niet bij iedereen in goede aarde viel. De vrees bestond dat te veel nadruk op zedelijke verheffing van gedetineerden afbreuk zou doen aan de afschrikwekkende werking van de gevangenisstraf.⁸ Aandacht voor de persoon van de dader en voor de omstandigheden waaronder het delict is begaan, zou bovendien het beginsel van proportionele vergelding en het streven naar rechtsgelijkheid ondergraven. Reclassering was moeilijk te plaatsen in de onpersoonlijke, min of meer werktuigelijke werking van de strafrechtspleging die de protagonisten van de klassieke richting voor ogen stond.

Het Genootschap richtte zich zowel op gedetineerden als op degenen die uit de gevangenis waren ontslagen. Ten aanzien van de gevangenen zag het aanvankelijk voor zichzelf vooral een aanvullende taak wegelegd, omdat het de overheid niet voor de voeten wilde lopen. De nazorg aan ex-gedetineerden zou met name moeten bestaan in (beperkte) financiële steun en in arbeidsverschaffing. Arbeid werd gezien als een belangrijk middel om tot zedelijke verheffing te komen. Het bleek echter niet gemakkelijk te zijn om aan dat streven handen en voeten te geven. Het plan voor een arbeidskolonie strandde in de beginjaren, mede door geldgebrek. Ook ondersteuning door bestuursleden van de afdelingen van het Genootschap, via toezicht op degenen die uit de gevangenis werden ontslagen en door ‘vaderlijke begeleiding’ langs de weg van het patroonaat, bleek moeizaam van de grond te komen.⁹

Al snel kwam de nadruk te liggen op de activiteiten van het Genootschap in de gevangenis. In de liberale maatschappijvisie van destijds zag de overheid voor zichzelf geen taak wegelegd voor hulp en steun aan gedetineerden of voor pogingen hen voor te bereiden op een terugkeer in de samenleving. Een gevangenis moest afschrikken. De wantoestanden in de inrichtingen die daarvan het gevolg waren, maar ook het uitgangspunt dat nazorg aan ex-gedetineerden alleen dan zin heeft als reeds in de gevangenis een begin is gemaakt met zedelijke verbetering,¹⁰ leidden ertoe dat het accent van de activiteiten van het Genootschap kwam te liggen op het intramurale werk. Zorg na detentie moest in de visie van het Genootschap worden verdiend, door al tijdens detentie blijk te geven van de wil en de mogelijkheid tot verbetering. Vanuit die invalshoek zag het Genootschap het als zijn taak (godsdienst)onderwijs voor gedetineerden te verzorgen, bij te dragen aan arbeid in gevangenis en om tijdens bezoeken aan gedetineerden het gesprek met hen aan te gaan.¹¹

8 Heinrich 1995, p. 29-30 en p. 39.

9 Fokkens 1981, p. 4-5 en Heinrich 1995, p. 32-38.

10 Heinrich 1995, p. 39.

11 Zie voor meer informatie over de omslag van nazorg aan ex-gedetineerden naar het werk in de gevangenis Fokkens 1981, p. 3-5 en Heinrich 1995, p. 32-40.

2.2 De opmaat naar verandering

Vanaf het midden van de 19^e eeuw veranderde langzaam maar zeker het beeld. Met name de ‘sociale quaestie’ vereiste in de ogen van velen dat afstand werd genomen van het lange tijd dominante perspectief van de teruggetrokken overheid, die slechts de rol van nachtwaker vervulde. Prangende, sociale problemen moesten door een meer actieve overheid worden aangepakt. Op die manier konden bovendien maatschappelijke rust en stabiliteit worden gewaarborgd en kon de gevestigde orde worden beschermd tegen revolutionaire gedachten en bewegingen.¹² Ook op reclasseringsterrein deed die ontwikkeling zich voor. De overheid nam belangrijke onderdelen van het werk van het Genootschap in de gevangenissen over.¹³ Dat kwam op dat moment niet zozeer voort uit een andere visie op straffen, hoewel in toenemende mate de gedachte postvatte dat de wijze van tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf zou kunnen bijdragen aan speciale, op de persoon van de dader gerichte preventie en aldus aan vermindering van recidivegevaar. Veelal had de groeiende rol van de overheid een praktische achtergrond. Vanaf 1860 nam de overheid bijvoorbeeld de kosten voor onderwijs in gevangenissen geheel voor haar rekening,¹⁴ omdat die voor het Genootschap onbetaalbaar bleken te zijn. Kort daarop verdween de verantwoordelijkheid voor onderwijs aan gevangenen uit de statuten van het Genootschap.

Daarnaast heeft de geleidelijke introductie van het cellulaire stelsel in gevangenissen, ter vervanging van de gemeenschappelijke opsluiting van gedetineerden, voor het werk van de reclassering grote betekenis gehad. Het Genootschap betoonde zich een voorstander van de invoering van het cellulaire stelsel. Dat zou aansluiten bij het doel van zedelijke verbetering. Door eenzame opsluiting, zo was de gedachte, kan de gedetineerde tot inkeer komen en bovendien zou op die wijze de slechte invloed worden gereduceerd die gevangenen op elkaar hebben. Het Genootschap verzette zich in de periode 1850-1870 daarom tegen verschillende voorstellen om de periode van eenzame opsluiting te beperken tot een maximum van bijvoorbeeld zes maanden of drie jaren.¹⁵ De invoering van het cellulaire stelsel had wel tot gevolg dat de taak van het Genootschap om mede zorg te dragen voor arbeid in gevangenissen eveneens werd geschrapt. Arbeid in detentie werd door cellulaire opsluiting als extra belangrijk beschouwd en kreeg daarom het stempel van exclusieve overheidstaak.¹⁶ Vanaf 1877 concentreerde het Genootschap zich dan ook op

12 Fokkens 1981, p. 8 en Heinrich 1995, p. 60-64.

13 Zie daarover uitgebreider Fokkens 1981, p. 5-8 en Heinrich 1995, p. 34-46.

14 Vergelijk Heinrich 1995, p. 41-42, die erop heeft gewezen dat de centrale overheid in 1828 wel reeds de kosten voor verspreiding van een duizendtal godsdienstige en zedenkundige handboeken voor haar rekening nam.

15 Heinrich 1995, p. 52-55.

16 Fokkens 1981, p. 5 en Heinrich 1995, p. 45-46.

bezoek aan gedetineerden, op de hulpverlening aan ex-gedetineerden, die met name uit materiële hulp bestond, en op het debat over (de toekomst van) het gevangenisstelsel.

In 1886 trad een nieuw Wetboek van Strafrecht in werking dat nog duidelijk was geënt op de ideeën van de klassieke richting in het strafrecht.¹⁷ In diezelfde periode kreeg evenwel, onder invloed van de eerder in dit preadvies kort beschreven moderne richting in het strafrecht, een nieuwe visie op criminaliteit en de oorzaken daarvan vaste voet aan de grond. Terwijl criminaliteit in het klassieke strafrecht werd gezien als het gevolg van de vrije keuze van calculerende burgers, zocht de moderne richting de oorzaken van strafbaar gedrag veeleer in medisch-biologische dan wel sociaal-politieke factoren, die per persoon kunnen verschillen. De moderne richting stelde de persoon van de dader en diens omstandigheden centraal. Bovendien veranderde de visie op straf: in plaats van proportionele vergelding kwam de nadruk te liggen op de vraag hoe de samenleving effectief kan worden beschermd tegen criminaliteit. Vanuit die optiek ligt het voor de hand de strafrechtelijke sanctie (mede) in te zetten als middel tot controle op toekomstig gedrag van de veroordeelde. Dat inzicht leidde tot de gedachte dat onderscheid moest worden gemaakt:¹⁸

“De straf zou zich moeten differentiëren en zich naar gelang de persoonlijkheid moeten richten op opvoeding, behandeling of onschadelijkmaking. Ofwel de individu is zwak en kan niet aan de verleiding weerstaan, ofwel hij is verhard in het kwade, ofwel hij weet niet wat hij doet. En met deze diagnose van de dader is de therapie gegeven. Een voorwaardelijke straf voor hem, die nog van zijn fouten kan leren, een onvoorwaardelijke voor de onverbetelijke recidivist en een beveiligingsmaatregel voor de gevaarlijke krankzinnige.”

Waar beperking van overheidsmacht in de klassieke richting nog als een centraal uitgangspunt gold, opende de moderne richting de deur naar vergaande overheidsinterventie in de strafrechtspleging.¹⁹

2.3 Van particulier initiatief naar overheidsinterventie

Aan het einde van de 19^e eeuw begaven zich meer particuliere organisaties op het terrein van de reclassering. Het Genootschap was niet meer de enige instelling die zich richtte op de verheffing van gedetineerden en ex-gedetineerden. De onderwijzer Govaers introduceerde in 1887 bijvoorbeeld het Leger des

17 Fokkens 1981, p. 6-8 en Groenhuijsen en Van der Landen 1990, p. 9.

18 Janse de Jonge 1991, p. 30, die in deze passage het destijds invloedrijke werk van Muller onder woorden brengt. Muller maakte 50 jaar deel uit van het hoofdbestuur van het Genootschap, tussen 1909 en 1959.

19 Heinrich 1995, p. 67.

Heils in Nederland. Die beweging richtte zich op degenen die het ‘diepst gezonken’ waren, waaronder (ex-)gedetineerden. Een ander voorbeeld was de vereniging Pro Juventute die in 1896 werd opgericht in Amsterdam door Van Hamel, een van de voortrekkers van de moderne richting. Daarna kwamen in andere steden eveneens verenigingen Pro Juventute van de grond. Hun doelgroep werd gevormd door jonge kinderen. Zo waren er meer bewegingen en instellingen die zich op het reclasseringswerk toelegden, veelal met een levensbeschouwelijke achtergrond.

Dat het reclasseringswerk goedgevoeld in de handen van het particulier initiatief bleef en niet, onder invloed van de denkbeelden van de moderne richting in het strafrecht, werd overgedragen aan de overheid, kan als de resultante van een typisch Nederlands proces worden geduid. Hoewel aan het einde van de 19^e eeuw breed werd onderkend dat met de reclassering van gedetineerden een algemeen belang wordt gediend, werd onder druk van confessionele partijen de verantwoordelijkheid voor verheffing en resocialisatie gelegd bij wat later wel het maatschappelijk middenveld is genoemd. Dat is de laag tussen overheid en samenleving, waarin elke levensbeschouwing een eigen zuil had.²⁰ In de woorden van Janse de Jonge:²¹

“In dit tijdvak veranderde de strafrechtspleging gaandeweg van een blinde vergeldingsreactie vanwege een misdaad tot een gedragskundig onderbouwde staatsinterventie naar aanleiding van een wetsovertreding, van mechanische afschrikking naar doordachte beïnvloeding van de dader en van anderen. Deze ontwikkeling is niet typisch Nederlands. Wel heeft ze hier een eigen vorm gekregen. En dit is vooral te danken aan die organisatie waarin de Nederlandse strafrechtspleging het meest van die uit omringende landen afwijkt: de reclassering.”

Dat wil niet zeggen dat de overheid niet probeerde haar invloed op het reclasseringswerk te vergroten, met name door voorwaarden te verbinden aan de financiering daarvan. Geen andere gebeurtenis is, aldus Heinrich, in de geschiedenis van de reclassering van groter invloed geweest op haar ontwikkeling dan het besluit van de overheid in 1905 om het particuliere reclasseringswerk te subsidiëren.²² Het leidde tot meer zeggenschap van de overheid over het reclasseringswerk.²³ In zijn proefschrift heeft Fokkens de toelichting op de Reclasseringsregeling 1910 geciteerd, waarin over de subsidieregeling werd opgemerkt:²⁴

20 Zie nader Heinrich 1995, p. 62-64 en p. 104-115.

21 Janse de Jonge 1991, p. 16.

22 Heinrich 1995, p. 76. Zie ook Fokkens 1981, p. 11-15.

23 Heinrich 1995, p. 16.

24 Fokkens 1981, p. 13.

“Men is daarbij uitgegaan van het beginsel, dat de reclasseering, waar enigszins mogelijk, het werk moet zijn en blijven van vrije organen der maatschappij. Het grote belang intusschen, hetwelk de staat heeft bij een krachtige ontwikkeling der reclasseering, de waarborg daarin gelegen tegen de voortdurende recidive, die het beste strafstelsel op den duur met verslapping bedreigt, maakt het wenschelijk, dat de arbeid in dezen door particuliere vereenigingen vericht, van overheidswege wordt gesteund. Met het oog op dit gewichtige belang, behoeft de Overheid zich zelfs niet van eigen rechtstreeksche bemoeiing te laten weerhouden, mits deze dan er op gericht zij het particuliere initiatief aan te vullen en tot meerdere ontwikkeling en krachtsinspanning te prikkelen.”

De eerste subsidies, van elk 1.500 gulden, gingen in 1905 naar drie landbouwkolonies, waarin delinquenten na beëindiging van hun detentie te werk konden worden gesteld.²⁵ In de Reclasseeringsregeling 1910 werd vervolgens voorzien in diverse vormen van overheidssubsidie, afhankelijk van de vraag of het ging om werkzaamheden die op initiatief van de reclasseringsinstellingen zelf werden verricht (gewone subsidie) of om werkzaamheden die op verzoek van de Minister van Justitie werden uitgevoerd (bijzondere subsidie). Subsidies werden verder onderverdeeld in verplegingssubsidies voor de opvang van ex-gedetineerden die na hun vrijlating werden geïnterneerd en ondersteuningssubsidies voor pogingen tot verheffing van ex-gedetineerden die in de vrije maatschappij waren geplaatst.²⁶

Om voor die subsidies in aanmerking te komen, moesten reclasseringsinstellingen zich bereid verklaren zich te onderwerpen aan de reclasseringsregeling. Op basis daarvan waren zij onder meer verplicht verantwoording af te leggen aan de minister over de besteding van het geld en om verslag uit te brengen over degenen die zij met overheidsgeld hielpen. Naast een vergoeding voor toezicht op ex-gedetineerden die in de maatschappij waren teruggekeerd, kende de Reclasseeringsregeling een bijzondere subsidie toe voor pogingen tot verheffing van verdachten die in een strafzaak naar een Rijkswerkinrichting dreigden te worden gestuurd. Fokkens heeft deze vorm van reclasseringstoezicht op een verdachte als een preventieve maatregel geïdentificeerd: als de verdachte zich niet hield aan de gestelde voorwaarden of de reclasseringspoging niet succesvol bleek te zijn, kon dat tot voortzetting van de vervolging leiden.²⁷

25 Zie Heinrich 1995, p. 77. Het ging om het Groote Woudhuis van het Genootschap, Groot Batelaar van het Leger des Heils en de christelijke landbouwkolonie Het Hoogeland. In 1908 werd deze subsidie verhoogd naar 2.500 gulden.

26 Tot deze laatstgenoemde categorie behoorde niet alleen het verschaffen van kleding of van werktuigen, maar bijvoorbeeld ook het houden van toezicht op ex-gedetineerden, aldus Heinrich 1995, p. 90. Onder de Reclasseeringsregeling 1915 werden wijzigingen in het stelsel van subsidies aangebracht, waarbij het patronaat als reclasseringsmiddel werd gestimuleerd. Nadien werd daarop (fors) bezuinigd. Zie daarover Heinrich 1995, p. 130-134.

27 Fokkens 1981, p. 14.

Ongeveer veertig instellingen werden onder de Reclasseringsregeling 1910 erkend.²⁸ Om spanningen tussen die instellingen en verbroekeling van het reclasseringswerk tegen te gaan, werd in 1913, op initiatief van het Genootschap, de Vereeniging van Reclasseringsinstellingen opgericht. Daarbij sloten zich aanvankelijk 24 instellingen aan.²⁹ Het Centraal Bureau van die nieuwe vereniging werd belast met de plaatsing van de personen die bij de diverse instellingen werden geholpen. De registratie daarvan werd door het ministerie aangegrepen om tot een centrale plaatsing te komen. Reclasseringsinstellingen werden daarenboven verplicht aan de directeur van het Centraal Bureau alle inlichtingen te verschaffen over het verloop van de pogingen tot reclassering.³⁰ Tot wasdom is de Vereeniging van Reclasseringsinstellingen nooit gekomen. De verzuilde instellingen hechtten te sterk aan hun autonomie om daadwerkelijk taken aan een centrale instantie over te dragen.³¹

2.4 Integratie van de reclassering in de strafrechtspleging

Niet zo heel lang na de introductie van het cellulaire stelsel kwam de discussie op gang over het zogeheten progressieve detentiestelsel en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het progressieve detentiestelsel richtte zich op een geleidelijke terugkeer van de gedetineerde in de samenleving, waardoor de kansen op een succesvolle resocialisatie zouden worden vergroot. Na een periode van eenzame opsluiting op basis van het cellulaire stelsel, zou een gedetineerde in gemeenschap met andere gevangenen kunnen worden geplaatst en ten slotte in aanmerking kunnen komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit stelsel zou, zo was de gedachte, de veroordeelde na vrijlating op het rechte pad houden, zeker door de dreiging van verdere tenuitvoerlegging in geval van een nieuwe misstap.³²

Het Genootschap was evenwel geen voorstander. Het hechtte lange tijd sterk aan het cellulaire stelsel. Dat zou beter passen bij de doelstelling van zedelijke verbetering van gedetineerden. Wanneer cellulaire opsluiting zou worden gevolgd door gemeenschappelijke detentie, zou ‘de gemeenschap bij de gedetineerde te niet doen, wat in eenzaamheid was opgebouwd’, terwijl de voorwaardelijke invrijheidstelling gevangenen ‘uitwendig braaf, maar inwendig huichelachtig’ zou maken.³³ Toen de voorwaardelijke invrijheidstelling toch in het nieuwe Wetboek van Strafrecht werd opgenomen, paste het Ge-

28 Fokkens 1981, p. 33 en Heinrich 1995, p. 97-98.

29 Heinrich 1995, p. 97-104.

30 Heinrich 1995, p. 101.

31 Heinrich 1995, p. 150.

32 Fokkens 1981, p. 7-8 en Heinrich 1995, p. 51-57.

33 Heinrich 1995, p. 55-56.

nootschap in 1888 zijn statuten aan. Ook degenen die voorwaardelijk in vrijheid waren gesteld, konden vanaf dat moment op nazorg van het Genootschap rekenen.

Een overbrugging van gevangenschap naar vrijheid kon eveneens worden gevonden in intramurale opvang van degenen die uit detentie werden ontslagen. Het Genootschap opende in 1903 de deuren van de landbouwkolonie het Grootte Woudhuis, alwaar gevangenen na hun ontslag uit detentie een verblijfplaats konden vinden en zij in hun reclassering werden ondersteund door de arbeid die zij daar moesten verrichten.³⁴ De betekenis die aan werkverschaffing werd toegekend, kwam eveneens tot uitdrukking in de hernieuwde aandacht voor het patronaat. De patroon moest de ex-gedeteneerde aan werk helpen en van begeleiding voorzien. Dat bleek evenwel in de praktijk een moeizaam proces te zijn.

In de discussie over de voorwaardelijke veroordeling speelde het idee van het patronaat een bijzondere rol. De introductie van de voorwaardelijke veroordeling had een tweeledig doel. De wetgever beoogde met de voorwaardelijke veroordeling zowel een alternatief te creëren voor de korte gevangenisstraf als te bewerkstelligen dat de veroordeelde door de dreiging van de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf zou worden gestimuleerd om niet opnieuw strafbare feiten te plegen. In de eerste wetsvoorstellen die strekten tot invoering van een voorwaardelijke veroordeling, uit 1900 en 1904, was geen plaats ingeruimd voor de reclassering. Dat veranderde in het wetsvoorstel dat in 1912 werd ingediend. In dat voorstel werd de rechter de bevoegdheid gegeven om te bevelen dat een vrijheidsstraf van maximaal zes maanden niet ten uitvoer zou worden gelegd indien de veroordeelde gedurende een proeftijd aan bepaalde voorwaarden zou voldoen. Met het algemene toezicht op naleving van de voorwaarden zou het Openbaar Ministerie worden belast. Bijzonder toezicht op naleving van de voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen, zou door de rechter kunnen worden opgedragen aan reclasseringsinstellingen. Dezelfde voorwaarden en dezelfde vormen van toezicht werden in het wetsvoorstel gekoppeld aan een uitbreiding van de mogelijkheden tot voorwaardelijke invrijheidstelling.

Het wetsvoorstel leidde tot veel discussie. Een belangrijk punt van kritiek was dat particuliere reclasseringsinstellingen zouden worden belast met het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden. Toezicht werd daarbij door de critici negatief geïdentificeerd. Het zou tot ongewenste verhoudingen en onduidelijke toestanden kunnen leiden en als ‘vervolgend, misschien spionerend’ moeten worden gekwalificeerd.³⁵ De vraag was evenwel wat onder toezicht van de reclassering moest worden verstaan. Was dat gelijk te stellen met politietoe-

34 Heinrich 1995, p. 73-74.

35 Zie over deze discussie uitgebreid Fokkens 1981, p. 12-19. Zie ook Heinrich 1995, p. 120-124.

zicht, of was toezicht vooral een uitwerking van de patronaatsgedachte waarin begeleiding door een patroon veronderstelt dat, teneinde tot verheffing van de veroordeelde te kunnen komen, een zekere mate van controle wordt uitgeoefend op de wijze waarop de veroordeelde de hem gegeven raad en daad van de patroon opvolgt? Toezicht in de laatstbedoelde zin was als het ware onderdeel van de hulpverlening aan de veroordeelde. Fokkens heeft in dit verband Kempe geciteerd, die opmerkte:³⁶

“Men realiseer zich dus goed dat de betekenis die gehecht werd aan de elementen dwang en controle, volstrekt niet negatief gericht was op temmen, breken en in bedwang houden, men was er vast van overtuigd dat deze dwangmiddelen de *conditiones sine qua non* waren om positief resultaat te bereiken.”

Als compromis in de ‘toezichtdiscussie’ kwam uiteindelijk in het wetgevingsproces uit de bus dat de rechter bij een voorwaardelijke veroordeling aan reclasseringsinstellingen kon opdragen ter zake van de naleving van bijzondere voorwaarden hulp en steun te verlenen aan de veroordeelde. Geen toezicht op naleving van de voorwaarden dus, maar hulpverlening bij het nakomen van de voorwaarden. In de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling bleef de oorspronkelijke tekst wel gehandhaafd: de rechter kon een reclasseringsinstelling belasten met het bijzondere toezicht op naleving van in dat kader gestelde voorwaarden.³⁷

De betrekkelijke waarde van het compromis bleek toen, kort na de introductie van de voorwaardelijke veroordeling in 1915, in een circulaire van 1918 aanvullend werd bepaald dat reclasseringsinstellingen aan de minister moesten rapporteren in hoeverre de bijzondere voorwaarden werden nageleefd. De patroon werd daardoor tevens toezichthouder.³⁸ De reclassering kreeg expliciet een justitiële taak en zij werd als ‘orgaan’ in de strafrechtspleging geïntegreerd.³⁹

Met de introductie van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de voorwaardelijke veroordeling werd het vanzelfsprekend van belang op goede wijze vast te kunnen stellen wie voor deze modaliteiten in aanmerking zouden kunnen komen. In de verplichtingen die reclasseringsinstellingen op basis van de Reclasseeringsregeling 1910 waren aangegaan, zijn reeds de contouren te ontwaren van een nieuwe taak van de reclassering: het uitbrengen van voorlich-

36 Fokkens 1981, p. 18. Zie voorts Fokkens 1981, p. 53-55.

37 Fokkens 1981, p. 18 en Heinrich 1995, p. 118-124. In die gevallen waarin de rechter had nagelaten een specifieke reclasseringsinstelling aan te wijzen, werd het Centraal Bureau van de Vereniging van Reclasseeringsinstellingen met de hulp en steun belast. Zie daarvoor Heinrich, p. 102.

38 Fokkens 1981, p. 19.

39 Fokkens 1981, p. 19 en p. 109.

tingsrapportages. Om in aanmerking te komen voor een verplegingssubsidie voor door de Minister van Justitie aangewezen personen moesten de instellingen namelijk de reclasseringsmogelijkheden onderzoeken en daarvan verslag uitbrengen.⁴⁰

Bij de voorwaardelijke invrijheidstelling werd de voorlichtingstaak neergelegd bij de reclasseringsraden, die op basis van de in 1915 opgestelde nieuwe reclasseringsregeling werden opgericht. Reclasseringsraden kregen tot taak op plaatselijk niveau de samenwerking tussen reclasseringsinstellingen te stimuleren en versnippering tegen te gaan. Deze raden werden daarnaast gemacht de verbinding tussen overheid en particuliere instellingen tot stand te brengen.⁴¹ In de praktijk bleken voorlichtingsrapportages voor de voorwaardelijke invrijheidstelling te worden opgemaakt door de particuliere instellingen, deels omdat die taak door de reclasseringsraden aan hen werd uitbesteed en deels op eigen initiatief.⁴² In het geval van de voorwaardelijke veroordeling was de voorlichtingstaak oorspronkelijk opgedragen aan speciaal aangestelde rijksambtenaren. Ook op dit terrein kozen de particuliere instellingen voor de vlucht naar voren. Omdat zij in het kader van de voorwaardelijke veroordeling hulp en steun moesten bieden aan de veroordeelde die bijzondere voorwaarden moest naleven, behoorden zij in hun visie een advies over die voorwaarden te kunnen geven. De instellingen brachten deze rapporten dus op eigen initiatief uit.

Na een korte periode van onwennigheid werd het voorlichtingsrapport door Openbaar Ministerie en rechter omarmd.⁴³ Het belang dat aan adequate voorlichting werd gehecht, kwam tot uitdrukking in de vaststelling dat de rechter in het overgrote deel van de zaken het advies van de reclassering opvolgde en voorts in de constatering dat het voorlichtingswerk al snel door vooral beroepskrachten werd verricht.⁴⁴

De integratie van de reclassering in de strafrechtspleging werd bezegeld met de invoering in 1926 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, dat in artikel 147 bepaalde dat het Openbaar Ministerie in het belang van het onderzoek in strafzaken de medewerking kon inroepen ‘van personen en lichamen, welke op het gebied der reclassering of der kinderbescherming of op dergelijk gebied werkzaam zijn’ en dat het aan deze de nodige opdrachten kon geven. In de Memorie van Toelichting is daarover onder meer opgemerkt:⁴⁵

40 Fokkens 1981, p. 14-15 en Heinrich 1995, p. 124-129.

41 Zie nader over de reclasseringsraden Heinrich 1995, p. 116-118 en p. 159.

42 Heinrich 1995, p. 120, p. 124-127 en p. 338.

43 Fokkens 1981, p. 19 en Heinrich 1995, p. 125-126.

44 Fokkens 1981, p. 27 en Heinrich 1995, p. 170-176.

45 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, nr. 3, p. 11.

“Het nieuw voorgestelde artikel strekt om de strafrechter en Openbaar Ministerie beter te outilleren voor de uitoefening van hun taak. Naarmate in het strafrecht de beginselen van individualisering en reclassering meer naar voren treden, doet zich uiteraard bij Openbaar Ministerie en rechter beide steeds sterker behoefte gevoelen aan medewerking van de zijde van personen en lichamen, welke op het gebied der reclassering of op soortgelijke gebieden werkzaam zijn. Men denke hier aan de voortdurend meer besepte noodzaak om aangaande de persoonlijkheid van verdachten inlichtingen te ontvangen van personen, die gewend zijn de reclasseringskansen van sociaal gevallen of hulpbehoevenden te beoordelen. Zulks met het oog op de te kiezen strafrechtelijke behandeling, straf of maatregel, voorwaardelijke veroordeling of wat dies meer zij. Men denke ook aan de wenschelijkheid om verdachten hangende de strafzaak aan eenig toezicht te onderwerpen en de resultaten van dat toezicht aan de beslissingen in de strafzaak dienstbaar te maken.”

In het nieuwe wetboek werd deze voorlichtingstaak uitsluitend in handen gelegd van de particuliere reclasseringsinstellingen. In 1926 kreeg bovendien het voorwaardelijk sepot met toezicht van de reclassering een wettelijke basis. Informeel werd die rechtsfiguur reeds toegepast, in zaken waarin de verdachte naar een Rijkswerkinrichting dreigde te worden gestuurd en in de praktijk van het jeugdstrafrecht. In de laatste categorie van zaken kon na voorlichting van Pro Juventute een voorwaardelijk sepot volgen, onder de voorwaarde dat de minderjarige zich onder toezicht stelde van een van de leden van Pro Juventute.⁴⁶ Na de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, kon de officier van justitie in alle zaken tot een voorwaardelijk sepot besluiten. Dat gebeurde op basis van een voorlichtingsrapport van de reclassering, die vervolgens werd belast met het toezicht op de naleving van de in dat verband gestelde voorwaarden.⁴⁷

2.5 Van vrijwilligerswerk naar professionalisering

De economische crisis in het *interbellum* beïnvloedde onvermijdelijk het reclasseringswerk. Naast bezuinigingen en discussies over (de kosten van) de verzuilde organisatie van het reclasseringswerk,⁴⁸ werd het steeds moeilijker invulling te geven aan de voor de reclassering van ex-gedetineerden zo belangrijk gevonden werkverschaffing. Er was door de toenemende werkloosheid minder ruimte om hen aan het werk te zetten. Daar kwam de vraag bovenop of verheffing door arbeid van degenen die strafbare feiten hadden gepleegd nog wel aanvaardbaar was, indien veel andere mensen door het ver-

46 Fokkens 1981, p. 24-25.

47 Fokkens 1981, p. 24-25 en Heinrich 1995, p. 129-130.

48 Daarover Heinrich 1995, p. 131-144.

lies van werk eveneens in moeilijke omstandigheden terecht waren gekomen.⁴⁹ Tegelijkertijd kwamen er barsten in het tot kort daarvoor onwrikbare geloof dat zij die strafbare feiten plegen door reclasseringsinstellingen daadwerkelijk konden worden verheven tot betere mensen. De massaliteit van bepaalde delicten, binnen bepaalde groepen, droeg bij aan die scepsis over de mogelijkheden tot 'individuele opvoeding'.⁵⁰

Autoritaire opvattingen over het strafrecht, waartoe de moderne richting openingen bood en die in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw aan populariteit wonnen, beoogden aan het gemeenschapsbelang prioriteit te geven. Een sterk strafrecht kon worden ingezet als middel tot 'volksopvoeding', althans tot opvoeding van bepaalde groepen in de samenleving die de naleving van (specifieke) normen niet hoog in het vaandel zouden hebben staan.⁵¹ Zowel het beginsel van proportionele vergelding dat in de klassieke richting uitgangspunt was als de betekenis die (aanvankelijk) in de moderne richting werd gegeven aan de hulpverlening aan en de resocialisatie van de individuele dader kwam daarmee onder druk te staan. De onvoorwaardelijke gevangenisstraf kwam ook voor 'reclassabele' delinquenten prominent terug in beeld en overwegingen van generale preventie en afschrikking kregen een nadrukkelijker plaats in het strafrechtelijk discours.

Na de bevrijding kwam een tegenreactie. Humanisering werd een kernbegrip. Dat had alles te maken met de gruwelijkheden tijdens de bezetting. Bovendien werd het voordien steeds als vanzelfsprekend gemaakte onderscheid tussen brave, gezagsgetrouwe burgers enerzijds en zij die al dan niet bij herhaling strafbare feiten begaan anderzijds door de oorlogsjaren op de proef gesteld.⁵² In het gevangeniswezen leidde de oriëntatie op humanisering onder meer tot invoering van de Penitentiaire Beginselenwet in 1953, waarin het cellulaire stelsel werd vervangen door een gedifferentieerd stelsel van detentie in algehele of beperkte gemeenschap. In die wet werd bovendien tot uitdrukking gebracht dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straf mede dienstbaar moet zijn aan de resocialisatie van de dader.⁵³ Die dader werd, geïnspireerd door de invloedrijke Utrechtse school van Pompe, Baan en Kempe, niet als een vijand, een sukkel of een *persona miserabilis* gezien maar als een van ons.

49 Fokkens 1981, p. 27.

50 Fokkens 1981, p. 27-28 en Janse de Jonge 1991, p. 43-49. Zowel Fokkens als Janse de Jonge vestigt in dit verband onder meer de aandacht op enkele publicaties van Muller, waarin de introductie van straffen 'met algemene werking' werd voorgesteld, die de samenleving zouden moeten beschermen tegen degenen die stelselmatig strafbare feiten plegen.

51 Fokkens 1981, p. 28 en Janse de Jonge 1991, p. 44-46.

52 Janse de Jonge 1991, p. 63-64.

53 Fokkens 1981, p. 29; Janse de Jonge, p. 64 en Heinrich 1995, p. 156.

De dader kon, als medemens, aanspraak maken op solidariteit en vertrouwen alsmede op respect voor zijn persoon en zijn persoonlijkheid.⁵⁴

Dit alles liet het werk van de reclassering niet onberoerd. Ook op het terrein van de reclassering speelden de ideeën van Pompe en Kempe een hoofdrol, mede door hun nauwe betrokkenheid bij het werk van de reclassering. Pompe was lange tijd voorzitter van de katholieke reclasseringsvereniging, Kempe was jarenlang bestuurslid van het Genootschap, schreef zelf voorlichtingsrapporten en verzorgde opleidingen voor reclasseringsmedewerkers.⁵⁵ Voor hen was duidelijk dat een humane strafrechtspleging niet zonder goede reclassering kon. Voorlichting over de persoon van de dader vervulde daarbij een cruciale rol. Die diende niet ter beveiliging van de maatschappij en was evenmin bedoeld om 'genade voor recht' te laten gelden. Doel van de voorlichting is de strafrechter te helpen, door de levensloop van de verdachte objectief in kaart te brengen en door diens mogelijkheden te schetsen.⁵⁶ Het werk van de reclassering was in die zin te beschouwen als forensisch-maatschappelijk werk, met een sterk individualistische gerichtheid. Het beoogde de verdachte of de dader een kader aan te reiken, waarbinnen hij zelf tot ontplooiing kon komen.⁵⁷

In de jaren na de bevrijding was het niet gemakkelijk aan die doelstellingen praktisch invulling te geven. Een toename van de criminaliteit, een achterstand in de afdoening van strafzaken, een tekort aan reclasseringsmedewerkers en de groeiende behoefte aan voorlichtingsrapporten waren daaraan debet.⁵⁸ Overheid en reclasseringsinstellingen zetten daarom in op schaalvergroting en op professionalisering. Reclasseringswerk werd in toenemende mate gezien als een ambacht, dat niet aan vrijwilligers kon worden overgelaten. De leidende gedachte was dat de kwaliteit van de reclassering werd gediend door beroepskrachten in te schakelen, die waren geschoold in maatschappelijk werk. De overheid stimuleerde dat door aanvankelijk 90% en later 100% van de personeelskosten van reclasseringsmedewerkers voor haar rekening te nemen, niet alleen voor de voorlichtingstaak maar ook voor de toezichthoudende taken bij de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Omdat (geschikte) vrijwilligers bovendien steeds moeilijker te vinden waren, werd de reclassering gestaag het werkterrein van professionele beroepskrachten.⁵⁹

In de Reclasseringsregeling 1947 kregen de reclasseringsraden een publiekrechtelijk karakter. Zij zouden nadrukkelijk verantwoordelijk moeten

54 Fokkens 1981, p. 28-29; Janse de Jonge 1991, onder meer p. 74-80 en Heinrich 1995, p. 156-159.

55 Heinrich 1995, p. 158-159. Over Kempe uitgebreid Janse de Jonge 1991, p. 89-125.

56 Zie met name Janse de Jonge 1991, p. 105-106.

57 Fokkens 1981, p. 28 en Heinrich 1995, p. 156-159.

58 Fokkens 1981, p. 28 en Heinrich 1995, p. 152.

59 Fokkens 1981, p. 29 en Heinrich 1995, p. 151, p. 162-164 en p. 170-179.

zijn voor het reclasseringswerk door toezicht te houden op het werk van de instellingen. Een aanvraag voor een reclasseringsrapport moest aan de raad worden gericht, die deze vervolgens doorstuurde naar een van de aangesloten instellingen. De raad beoordeelde de opgestelde rapporten inhoudelijk. Hij was tevens belast met de coördinatie van bezoeken aan gedetineerden en van de nazorg. Dat brede mandaat van de reclasseringsraden zette de verhoudingen met de particuliere instellingen en hun medewerkers in toenemende mate op scherp.⁶⁰

2.6 Straffen of helpen?

In de sturende hand van de overheid was de taak van de reclassering duidelijk. Die was dienstbaar aan de strafrechtspleging. Voorlichting diende de rechter en het Openbaar Ministerie. Nazorg stond van oudsher in het teken van speciale preventie, opgevat als hulp en steun aan veroordeelden die erop gericht zijn te voorkomen dat delinquenten in herhaling vallen. Die nauwe band met de strafrechtspleging kwam aan het einde van de jaren vijftig van de vorige eeuw onder druk te staan. Een gepolariseerde discussie volgde, die ruim twee decennia voortduurde. Met de wetenschap van nu kan worden vastgesteld dat deze episode een kortstondige uitzondering is geweest op het proces van een groeiende symbiose tussen reclassering en overheid.⁶¹

De professionalisering van de reclassering, waarbij de instellingen werden omgevormd van organisaties die dreven op vrijwilligers tot min of meer ambtelijke organen waarin beroepskrachten die een opleiding tot maatschappelijk werker hadden afgerond de boventoon voerden, bleek een krachtige stimulans te zijn voor de vraag of de loyaliteit van de reclasseringsmedewerker moest liggen bij de strafrechtspleging dan wel bij de persoon van de verdachte of dader. Er werd in toenemende mate een spanning gevoeld tussen het beroep van de reclasseringsmedewerker, opgevat als dat van een maatschappelijk werker, en diens functie die in het teken stond van en gericht was op de strafrechtspleging. De gedachte was dat de noodzakelijke vertrouwensrelatie tussen hulpverlener en hulpbehoevende niet tot stand kan komen indien sprake is van door het strafrecht uitgeoefende dwang op de verdachte of veroordeelde en van opgelegde verplichtingen tot toezicht en controle door de reclassering. Fokkens verwoordde de onvrede over de dominantie van het perspectief van de strafrechtspleging als volgt:⁶²

60 Heinrich 1995, p. 151, p. 159-162 en p. 181-187.

61 In die zin reeds Heinrich 1995, p. 20-21.

62 Fokkens 1981, p. 30.

“Het is opmerkelijk te zien hoe veelal de geslaagde hulpverlening werd afgeleid uit het feit dat recidive was uitgebleven. Daarmee was het doel van de reclasseringsbemoeiing gereduceerd tot een justitieel doel. De reclassering werd zo voor vele reclasserders en reclassanten een verlengstuk van de justitie.”

Deze discussie over de identiteit en de plaatsbepaling van de reclassering paste in een tijdgeest van een kritische benadering van maatschappelijke verhoudingen en instituties. Vanuit die invalshoek was het bovendien maar de vraag of de oorzaken van criminaliteit moesten worden gezocht in of bij de individuele burger die met het strafrecht in aanraking kwam. Die oorzaken zouden veeleer moeten worden gevonden in de interactie tussen die burger en de samenleving. Daarom zou het in deze visie heel goed zo kunnen zijn dat het beter is bepaalde structuren en processen in de samenleving te veranderen die ervoor zorgen dat ‘selectief sommige mensen uit de boot van het maatschappelijk bestel vallen’ dan te streven naar aanpassing van de veroordeelde aan de gevestigde maatschappelijke orde.⁶³

Op het terrein van de voorlichting kwamen deze ideeën tot uitdrukking in het standpunt dat dit rapport niet was bedoeld om de rechter en het Openbaar Ministerie adequaat voor te lichten over de persoon van de verdachte of de veroordeelde met het oog op de strafrechtelijke doelstelling van speciale preventie. Voorlichting moest in het belang van de verdachte of de veroordeelde zijn. Zij zou dienstbaar aan de hulpverlening moeten zijn en zij zou daarom geen informatie kunnen bevatten die de vertrouwensrelatie kan verstoren. Niet zozeer de persoon van de verdachte of de veroordeelde, maar diens sociale omgeving zou in het voorlichtingsrapport centraal moeten staan. Die opvatting bleef niet zonder kritiek, vanuit de strafrechtspraktijk en vanuit de wetenschap. Zij betekende immers dat afstand werd genomen van het uitgangspunt van onafhankelijke, objectieve voorlichtingsrapporten die op de persoon van de verdachte of de veroordeelde zijn toegesneden en die daarom het openbaar minister en de rechter kunnen helpen bij beslissingen over de afdoening van strafbare feiten.⁶⁴

In meer algemene zin werd autonomie van de reclasseringsinstellingen bepleit. Die kon door de voortschrijdende secularisering van de samenleving, anders dan in het verleden, niet meer worden gebaseerd op de lange tijd aanvaarde autonomie van de levensbeschouwelijke zuilen die het maatschappelijk middenveld vormden. Het streven naar autonomie en naar terugdringing van de overheidsbemoeienis met de reclassering werd in deze periode verdedigd met een beroep op de professionaliteit van de reclassering.⁶⁵ Aanvanke-

63 Heinrich 1995, p. 194. Zie in meer algemene zin over dit debat Heinrich 1995, p. 189-194 en p. 211-220.

64 Heinrich 1995, p. 214-217 en p. 296-298. Zie ook W. Nieboer, ‘Reclassering en strafrechtspleging’, in: Th.W. van Veen e.a., *Strafrechtspleging onder spanning*, Arnhem: Gouda Quint 1981, p. 97-110.

65 Heinrich 1995, met name p. 253-254.

lijk had die claim enig effect. De overheid leek afstand te nemen van haar sturende rol en een aantal stenen des aanstoots werd geschrapt, zoals de verplichting om elke overtreding van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke invrijheidstelling of voorwaardelijke veroordeling via de reclasseringsraad te melden aan het departement.⁶⁶ Maar al snel haalde de tijd de lossere band tussen reclassering en overheid weer in.

2.7 Op weg naar het heden

Nadat de reclassering zich lange tijd richtte op haar voorlichtingstaak en op het verlenen van hulp en steun aan en het houden van toezicht op veroordeelden ('nazorg'), kreeg de reclassering midden in de periode dat fel over haar identiteit werd gediscussieerd een nieuwe taak in de schoot geworpen: de zogeheten vroeghulp aan verdachten die in verzekering zijn gesteld.⁶⁷ De in 1974 geïntroduceerde verplichting om de reclassering na in verzekeringstelling van een verdachte in te schakelen, diende verschillende doelen. In het kader van vroeghulp kan de reclasseringsmedewerker zich buigen over acute hulpvragen van de verdachte die net van zijn vrijheid is beroofd. Op die wijze kan de reclassering volgens de wetgever bijdragen aan een vermindering van de psychische belasting die als onvermijdelijk gevolg van de vrijheidsbeneming werd gezien. Bovendien kan de reclassering door haar nieuwe taak reeds in een vroeg stadium een voorlichtingsrapport uitbrengen, waarmee de officier van justitie naar het oordeel van de wetgever rekening moet houden bij de beantwoording van de vraag of een vordering tot bewaring moest worden ingediend. Aldus zou de vroeghulp tevens een bijdrage kunnen leveren aan terugdringing van de toepassing van voorlopige hechtenis.

Op deze nieuwe taak bleek de reclassering aanvankelijk nauwelijks voorbereid, zoals ook de medewerking van de politie aan de vroeghulp maar moeizaam van de grond kwam. Van de ambitie om de inzet van het dwangmiddel van voorlopige hechtenis terug te dringen, kwam eveneens weinig terecht. In de korte periode tussen het bevel tot in verzekeringstelling en de vordering tot bewaring bleek het niet goed mogelijk zorgvuldige rapporten uit te brengen, waarin alternatieven konden worden aangereikt voor de voorlopige hechtenis. Niettemin was sprake van een uitbreiding van het takenpakket van de reclassering, die meebracht dat zij al in het prille begin van een strafproces moest worden ingeschakeld. De nieuwe taak raakte de identiteitsdiscussie op zichzelf niet, al is volgens Fokkens in de vroeghulp een aanknopingspunt te vin-

66 Fokkens 1981, p. 79 en Heinrich 1995, p. 221-223.

67 Zie daarover Fokkens 1981, p. 42-44 en Heinrich 1995, p. 266-269.

den voor het standpunt dat reclassering eerst en vooral maatschappelijk werk is:⁶⁸

“Veel duidelijker dan indien het contact gelegd wordt om een voorlichtingsrapport op te stellen of om uitvoering te geven aan een rechterlijke opdracht tot het onderhouden van contact, komt hier de reclassering als een hulpverlenende instelling naar voren. Zij doet hier eigener beweging een hulpaanbod op het moment dat de potentiële cliënt vermoedelijk zeer naar hulpverlening uitkijkt. Bovendien vervult zij daarmee minder een strafrechtelijke rol dan bij het opmaken van een reclasseringsrapport.”

Aan de identiteitsdiscussie kwam aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw een vrij abrupt einde. De reclassering koos, misschien wel *cont-recoeur*, eieren voor haar geld. Onder politieke, vooral financiële druk van de overheid besloot zij binnen de kaders van de strafrechtspleging werkzaam te blijven.⁶⁹ De opkomst van alternatieve sancties en de harde bezuinigingen die in deze periode werden aangekondigd op het algemene welzijnswerk vormden de achtergrond van die keuze. Een afwijzing van de aan de reclassering toegedichte rol bij experimenten met alternatieve sancties, zoals het verrichten van onbetaalde arbeid als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke gevangenisstraf, zou in feite het einde betekenen van de particuliere reclassering. Het Ministerie van Justitie zou in dat geval de bekostiging van de werkzaamheden van de reclassering stopzetten.⁷⁰ Na aanvankelijke terughoudendheid, die verband hield met de vrees dat de reclassering door haar betrokkenheid bij alternatieve sancties in de executiefase te veel een verlengstuk van justitie zou worden, was uiteindelijk een combinatie van begeleidende en toezichhoudende taken bij alternatieve sancties voor de reclassering aanvaardbaar. Al snel groeide daarna het enthousiasme binnen de reclassering over alternatieve sancties, die een tegenwicht konden bieden aan een harder strafklimaat en die bovendien een rol konden vervullen bij de oplossing van de capaciteitsproblemen waarmee de strafrechtspleging door een almaar stijgende criminaliteit te maken had. De discussie was niet meer: straffen of helpen? Dienstverlening aan justitie en hulp aan de verdachte of de veroordeelde burger werden, zoals voorheen, als nevensgeschikte doelen beschouwd. De visie van de reclassering werd, mede als gevolg van haar betrokkenheid bij vroeghulp en bij alternatieve sancties, veeleer dat zij een bijdrage kon leveren aan de beperking van de negatieve gevolgen van de inzet van het strafrechtelijk instrumentarium.⁷¹ Zij

68 Fokkens 1981, p. 44.

69 Zie overigens ook het gehamaste standpunt dat werd ingenomen door D.W. Steenhuis, ‘Reclassering en Openbaar Ministerie’, *Justitiële Verkenningen* 4/94, p. 21-27, volgens wie het Openbaar Ministerie en de rechter de ‘functionele bazen’ van de reclassering zijn.

70 Nader hierover Heinrich 1995, p. 247-249 en p. 269-274.

71 Heinrich 1995, p. 263-264 en p. 298-303.

zou in verband daarmee tegenspel aan de expansiedrang van de strafrechtelijke overheid moeten bieden door steeds weer aandacht voor die negatieve gevolgen te vragen.

Financiële motieven lagen ten grondslag aan de hernieuwde greep van de overheid op het reclasseringswerk. Wie betaalt, die bepaalt, zo heeft Heinrich die ontwikkeling samengevat.⁷² Fusies in de jaren zeventig van de vorige eeuw, de oprichting van de Algemene Reclasseringsvereniging in 1975 en de decentralisatie van de reclassering in de jaren tachtig van de vorige eeuw onder de paraplu van de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen hadden steeds een financiële achtergrond en resulteerden bovendien in (steeds meer) zeggenschap van de overheid over het beleid van de reclassering.⁷³ Fundamentele discussies daarover waren verleden tijd. Heinrich heeft opgemerkt dat de reclassering met enige vertraging ook zelf realistischer en zakelijker werd, daarmee aansluitend bij de *no-nonsensmentaliteit* van de laatste twee decennia van de vorige eeuw.⁷⁴

De neoliberale maatschappijvisie kwam terug in de visie van de wetgever op het strafrecht. Dat werd in toenemende mate beschouwd als een van de ‘neutrale’ handhavingsmechanismen waaruit de wetgever kon kiezen om criminaliteit te beteugelen.⁷⁵ Standaardisering werd aangemoedigd, bijvoorbeeld door richtlijnen en oriëntatiepunten voor de straftoemeting die het daglicht zagen. Niet de persoon van de dader, maar een instrumentalistische visie op het (straf)recht voerde de boventoon. Doelmatigheid en doelgerichtheid waren toverwoorden.⁷⁶ Die benadering had haar weerslag op de reclassering, met haar traditionele focus op de individuele verdachte of veroordeelde en daarmee op de doelstelling van speciale preventie. De vraag was of daar nu nog zo veel behoefte aan bestond. Toenmalig procureur-generaal Steenhuis stond in elk geval een benadering voor ogen waarin de reclassering haar oren liet hangen naar het Openbaar Ministerie. De reclassering diende zich in zijn visie ‘flexibel en wervend op te stellen’, want:⁷⁷

“Voor een goed gevulde orderportefeuille is het zaak terdege op de hoogte te zijn van de wensen van de afnemer van het ‘reclasseringsproduct’: de controle op de dienstverlening, te weten het O.M. [...] Dienstverlening bij de dienstverlening, dat is waar het om gaat.”

72 Heinrich 1995, p. 287.

73 Heinrich 1995, p. 236, p. 240-243, p. 276-295, p. 304-310 en p. 321-322.

74 Heinrich 1995, p. 312.

75 Heinrich 1995, 312-314. Zie ook reeds de oratie van G.E. Mulder, *Recht doen en rechtspraak*, Nijmegen 1973 en daarover P.T.C. van Kampen, ‘Recht doen en rechtspraak. De oratie van G.E. Mulder’, *Strafblad* 2012, p. 450-455.

76 Janse de Jonge 1991, p. 134-142.

77 Steenhuis 1994, p. 27.

Volgens Singer-Dekker betekende resocialisatie als product dat de justitiabele kennelijk te vergelijken was met een te repareren auto:⁷⁸

“Men kijkt wat eraan mankeert, maakt een overzicht van hetgeen eraan gedaan moet worden, schat hoeveel tijd daarmee gemoeid is en hoeveel de onderdelen kosten, maakt vervolgens een kosten-baten analyse en beslist daarop of hij nog een reparatie waard is. Zo ja, dan volgt aan het slot van de behandeling een test van alle onderdelen en daarmee is de klus geklaard.”

Helemaal ongevoelig leek de reclassering voor die benadering niet te zijn. Hulpverlening stond volgens criticasters niet meer primair in het teken van het welbevinden van de verdachte of de veroordeelde, maar zou ondergeschikt zijn geraakt aan het streven ‘de cliënt een leven zonder misdaad te laten leiden’.⁷⁹ In de Nota van Toelichting op de Reclasseringsregeling 1995 werd in elk geval gesteld dat straffen en helpen nevensgeschikte taken waren, waartussen voor alle bij de strafrechtspleging betrokken partijen aanvaardbare keuzes moesten worden gemaakt.⁸⁰

Met de vermelding van de Reclasseringsregeling 1995 zijn we aanbeland bij het heden, dat wij voor de opbouw van ons betoog – en misschien ook wel gemakshalve – 22 jaar geleden laten beginnen, bij de laatste eeuwwisseling.

78 H. Singer-Dekker, ‘Een breder perspectief?’ *Justitiële Verkenningen*, 4/94, p. 36-46 (p. 41).

79 Heinrich 1995, p. 320. Zie ook A.G.P. de Beer en G.J. Ploeg, ‘Een reclassering op vernieuwde leest’, *Justitiële Verkenningen* 4/94, p. 9-20.

80 Heinrich 1995, p. 316.

De reclassering blijft in dit hoofdstuk enigszins op de achtergrond. Haar huidige positie in de strafrechtspleging en de hedendaagse opvattingen omtrent haar taken kunnen volgens ons niet los worden gezien van een niet alleen in omvang indrukwekkend aantal wetswijzigingen. Het is daarom zaak eerst deze veranderingen in kaart te brengen, die het raamwerk vormen voor de actuele invulling die aan de opdracht tot reclassering wordt gegeven. Daartoe worden in dit hoofdstuk cumulatieve veranderingen in het sanctierecht samengevat. Die hebben tot gevolg gehad dat in elk geval de toezichthoudende taak van de reclassering zowel qua duur als qua modaliteiten sterk is uitgedijd. Deze wijzigingen hebben zich geconcentreerd in de periode 2000-2020 en bestaan in zowel de invoering van nieuwe sanctiemodaliteiten als de uitbreiding van bestaande mogelijkheden. Alle veranderingen zijn door de wetgever in de sleutel geplaatst van de beperking van het recidiverisico. Ze passen daarmee in een op preventie door toezicht gerichte aanpak. Met uitzondering van de maatregel tot plaatsing in een instelling voor stelselmatige daders (hierna: *isd-maatregel*), gaat het steeds om een uitbreiding van het arsenaal aan *vrijheidsbeperkende* modaliteiten.¹ We zullen voorts enkele ontwikkelingen aanstippen die strikt genomen buiten het terrein van het sanctierecht vallen. Omdat de reclassering er in het kader van voorlichting en toezicht bij betrokken is en omdat ook hier sprake is van wijzigingen die beogen een bijdrage te leveren aan de beteugeling van recidivegevaar door toezicht te houden op gedrag van de delinquent, komen ze toch ter sprake.

We volstaan in dit hoofdstuk met een beschrijving van vooral het wettelijk kader van de diverse wijzigingen en aanvullingen. Het ontbreekt aan ruimte om uitgebreid in te gaan op de soms uitvoerige wetsgeschiedenis die ten grondslag ligt aan de verschillende draden die hebben geleid tot een web aan voorzieningen die zijn gericht op speciale preventie door middel van toezicht

1 De (gewijzigde) verhouding tussen vrijheidsbenemende en -beperkende modaliteiten is in 2018 geanalyseerd in het preadvies van Bleichrodt voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland. Zie F.W. Bleichrodt, 'Vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming in het Nederlands strafrechtelijk sanctierecht', in: *Preadviezen 2018*, Den Haag: Boom, p. 153-188.

op de naleving van specifieke geboden en verboden die via voorwaarden zijn opgelegd aan verdachten en veroordeelden. Ook de rechtspraak en de literatuur hierover komen slechts zeer beperkt ter sprake, terwijl het terrein van het straf(proces)recht voor minderjarigen en jongvolwassenen buiten beschouwing blijft omdat op dat speelveld niet de reclassering maar de Raad voor de Kinderbescherming opereert. Tot slot blijft de taakstraf buiten beeld, omdat deze veelal niet (meer) op het gepleegde feit en de persoon van de verdachte wordt toegesneden en het punitieve element daarvan voorop staat.² Ondanks die beperkingen, biedt de hiernavolgende beschrijving naar ons oordeel voldoende grond voor een bespreking van de hedendaagse positie en taakopvatting van de reclassering (in hoofdstuk 4) en voor een slotbeschouwing waarin de gewijzigde invulling van het concept van speciale preventie van een waarderling wordt voorzien (in hoofdstuk 5).

3.1 Uitbreiding van bestaande sanctiemodaliteiten

Van oudsher zijn toezicht en voorlichting verbonden met de voorwaardelijke veroordeling. In rap tempo is de reikwijdte van het toezicht in dit verband verruimd. Op 1 april 2012 is het aantal bijzondere voorwaarden in artikel 14c lid 2 Sr uitgebreid van vijf naar veertien en is de regeling tot stand gekomen die voorziet in de dadelijke uitvoerbaarheid van de gestelde voorwaarden en het daarop te houden toezicht.³ De uitbreiding van het aantal bijzondere voorwaarden voorzag vooral in de met het oog op de rechtszekerheid en de effectiviteit van de voorwaardelijke veroordeling gevoelde noodzaak om enkele bijzondere voorwaarden met precisie in de wet op te nemen. Een duidelijke omschrijving in de wet voorkomt een minder scherpe omschrijving in de uitspraak van de rechter. Bovendien behoeft de rechter, als meer bijzondere voorwaarden in de tekst van de wet zijn uitgewerkt, in minder zaken in arren moede terug te vallen op de voorwaarde van (thans) artikel 14c lid 2 onder 14 Sr, volgens welke bepaling andere voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde kunnen worden gesteld.⁴ In de afgelopen jaren heeft de Hoge Raad in een aantal arresten nog eens duidelijk gemaakt dat onder voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen de voorwaarden moeten worden begrepen die strekken tot bevordering van goed levensgedrag of die een gedraging betreffen waartoe de veroordeelde uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht. Een dergelijke voorwaar-

2 F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 338.

3 Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling, *Stb.* 2011, 545.

4 *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3, p. 6.

de kan evenwel niet zo ver gaan dat van de veroordeelde in feite wordt verwacht mee te werken aan door de politie uit te oefenen veelomvattende en ingrijpende dwangmiddelen.⁵

De regeling van de dadelijke uitvoerbaarheid van bijzondere voorwaarden en het daarop te houden toezicht, opgenomen in artikel 14e Sr, houdt een afwijking in van de in artikel 6:1:16 lid 1 Sv neergelegde hoofdregel dat een rechterlijke beslissing niet ten uitvoer kan worden gelegd zolang geen sprake is van een onherroepelijk oordeel. Voor dadelijke uitvoerbaarheid van de bij een voorwaardelijke veroordeling gestelde voorwaarden en van het daarop te houden toezicht is vereist dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een strafbaar feit zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. In zijn rechtspraak heeft de Hoge Raad duidelijk gemaakt dat de strafrechter in de motivering van zijn bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid, bij een veroordeling voor een misdrijf dat is gericht tegen of gevaar heeft veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen, in het bijzonder tot uitdrukking dient te brengen dat en waarom er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte wederom zo een misdrijf zal begaan.⁶

Op basis van artikel 14c lid 3 Sr is aan een bijzondere voorwaarde die in het kader van een voorwaardelijke veroordeling is opgelegd sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (hierna: WHTSB) op 1 januari 2020 van rechtswege de voorwaarde verbonden dat de veroordeelde meewerkt aan reclasseringstoezicht.⁷ Onder dat reclasseringstoezicht vallen in elk geval medewerking aan huisbezoeken en het zich melden bij een reclasseringsinstelling zo vaak en zo lang als de reclasseringsinstelling dat nodig acht. Daarnaast kan de rechter die bij een voorwaardelijke veroordeling bijzondere voorwaarden oplegt op basis van lid 6 van artikel 14c Sr opdracht geven dat de reclassering toezicht houdt op de naleving van de voorwaarden en voorts dat de veroordeelde zich in dat verband door de reclassering laat begeleiden. Het ligt voor de hand ervan uit te gaan dat bij dit reclasseringstoezicht opnieuw als grens geldt dat de veroordeelde niet hoeft mee te werken aan vormen van toezicht die gelijk te stellen zijn met veelomvattende en ingrijpende dwangmiddelen. Onderzoek aan of in gegevensdragers, waarvoor in de praktijk veelal ter ondersteuning van de re-

5 Zie onder meer HR 7 juli 2020, *NJ* 2020/410, m.nt. Jörg; HR 6 april 2021, *NJ* 2021/288, m.nt. Ten Voorde en HR 28 september 2021, *NJ* 2022/9, m.nt. Ten Voorde.

6 Zie bijvoorbeeld HR 17 mei 2016, *NJ* 2016/259 en HR 1 december 2020, *NJ* 2021/5.

7 Wet van 22 februari 2017, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen), *Stb.* 2017, 82 in samenhang met de Wet van 19 juni 2018, houdende verbeteringen in enkele wetten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Verzameltwet Justitie en Veiligheid 2018), *Stb.* 2018, 228.

classering een gespecialiseerde opsporingsambtenaar werd ingeschakeld, ten-einde toezicht te houden op het internetgedrag van zedendelinquenten, overschrijdt bijvoorbeeld die grens.

Verstrekkend zijn de wijzigingen geweest die betrekking hebben op de aan een voorwaardelijke veroordeling gekoppelde proeftijd. Aan het begin van deze eeuw bedroeg die nog twee jaren in gevallen waarin de rechter de voorwaardelijke straf koppelde aan de algemene voorwaarde dat de veroordeelde niet opnieuw strafbare feiten pleegt of aan de bijzondere voorwaarden van storting van een waarborgsom of van een bedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven. In alle andere gevallen van een voorwaardelijke veroordeling was de proeftijd op maximaal drie jaren gesteld. Sinds 2006 bedraagt de ‘gewone’ proeftijd ten hoogste drie jaren en kan deze volgens artikel 14b lid 2 Sr ten hoogste tien jaren belopen als 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’.⁸ Volgens lid 3 van artikel 14b Sr, ingevoerd in 2012, kan de proeftijd eveneens maximaal tien jaren zijn, indien er ‘ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt’.⁹ Sinds de inwerkingtreding van de WHTSB kan de proeftijd door de rechter op de voet van artikel 6:6:19 lid 2 Sv worden verlengd tot ten hoogste de termijn die maximaal aan de proeftijd kan worden verbonden (dus tot drie of tien jaren). Voorheen kon de rechter op basis van artikel 14f lid 1 (oud) Sr de proeftijd eenmaal met maximaal twee jaren verlengen.

In 1987 werd de voorwaardelijke invrijheidstelling vervangen door vervroegde invrijheidstelling.¹⁰ Aan het begin van deze eeuw volgde vervroegde invrijheidstelling vrijwel automatisch nadat twee derde van het onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf was ondergaan. In geval van een onvoorwaardelijk strafdeel van ten hoogste een jaar kwam de veroordeelde voor vervroegde invrijheidstelling in aanmerking na tenuitvoerlegging van ten minste zes maanden en wanneer van het resterende gedeelte van de straf vervolgens minimaal een derde was ondergaan. De wettelijke regeling bevatte een aantal gronden voor uitstel of achterwege blijven van vervroegde invrij-

8 Wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima, *Stb.* 2006, 11. Deze wijzigingen in de bepalingen over de proeftijd zijn via een amendement tot stand gekomen (*Kamerstukken II* 2003/04, 28484, nr. 15).

9 Wet van 30 augustus 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het verhogen van de maximale proeftijd voor misdrijven die de gezondheid of het welzijn van dieren benadelen, en in verband met het verhogen van het strafmaximum voor onder meer het doden van andermans dieren, *Stb.* 2012, 392.

10 Wet van 26 november 1986 tot herziening van de regeling betreffende de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling, *Stb.* 1986, 594.

heidstelling, waarvan evenwel vrijwel nooit gebruik werd gemaakt.¹¹ Aan vervroegde invrijheidstelling werden evenmin voorwaarden verbonden, zelfs niet de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich gedurende de proeftijd niet schuldig maakt aan nieuwe strafbare feiten.

De vervroegde invrijheidstelling was geen lang leven beschoren. In 2008 was de terugkeer van de voorwaardelijke invrijheidstelling een feit.¹² Die kan onder meer worden uitgesteld of achterwege blijven als door het stellen van voorwaarden het recidiverisico onvoldoende kan worden ingeperkt of indien de veroordeelde niet bereid is de voorwaarden na te leven, zoals thans is vastgelegd in artikel 6:2:12 lid 1 onder d Sv. Aan de voorwaardelijke invrijheidstelling is de algemene voorwaarde gekoppeld dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit en kunnen daarnaast bijzondere voorwaarden worden verbonden. Over de te stellen bijzondere voorwaarden adviseert de reclassering, volgens artikel 6:2:11 lid 6 Sv. Bij schending van een voorwaarde kan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden herroepen. Ook bij de voorwaardelijke invrijheidstelling geldt van rechtswege de voorwaarde dat de veroordeelde medewerking verleent aan reclasseringstoezicht, waaronder volgens artikel 6:2:11 lid 2 onder 2 Sv huisbezoeken en een meldingsplicht kunnen worden geschaard.

Bij de omzetting van de vervroegde invrijheidstelling in de voorwaardelijke is het niet gebleven. In 2018 is het mogelijk gemaakt om de aan een voorwaarde gekoppelde proeftijd te verlengen.¹³ Die proeftijd is, aldus artikel 6:1:18 lid 2 Sv, gelijk aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend en bedraagt ten minste een jaar. Die proeftijd kan op vordering van het Openbaar Ministerie eenmaal door de rechter met twee jaren worden verlengd. Indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde aan wie op grond van artikel 38z Sr een gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel kan worden opgelegd opnieuw een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is, kan de

11 Zie F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde* (diss. RUN), Deventer: Gouda Quint 1996, p. 182-184.

12 Wet van 6 december 2007 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling, *Stb.* 2007, 500.

13 Wet van 25 november 2015 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (hierna: Wet langdurig toezicht), *Stb.* 2015, 460. De regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling is als gevolg van de inwerkingtreding van de WHTSB in 2020 overgeheveld van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering. Zie ook HR 15 juni 2021, *NJ* 2021/298, m.nt. Ten Voorde, over de vraag hoe de verlenging van de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de aan die verlengde proeftijd te verbinden bijzondere voorwaarden moeten worden beoordeeld in het licht van het legaliteitsbeginsel van artikel 7 EVRM.

proeftijd *telkens* met ten hoogste twee jaren worden verlengd.¹⁴ In deze gevallen kan de proeftijd dus in potentie levenslang duren.¹⁵

De medio 2021 in werking getreden Wet straffen en beschermen beperkt het deel van de straf waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend tot ten hoogste twee jaren.¹⁶ De beslissing over voorwaardelijke invrijheidstelling vergt, aldus de wetgever, een op de individuele veroordeelde toegesneden afweging. Lid 3 van artikel 6:2:10 Sv bepaalt daartoe dat daarbij ten minste de volgende aspecten worden betrokken:

- a) de mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving;
- b) de mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen;
- c) de belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen, waaronder de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden.

Ook de terbeschikkingstelling met voorwaarden heeft wijzigingen ondergaan in het tijdvak dat in dit hoofdstuk centraal staat. Sinds 2005 is de rechter, conform artikel 38 lid 1 Sr, *verplicht* om voorwaarden betreffende het gedrag aan de terbeschikkingstelling met voorwaarden te verbinden.¹⁷ Vanaf 2010 geeft de rechter in de uitspraak, ingevolge artikel 38 lid 2 Sr in verbinding met artikel 62 Reglement verpleging ter beschikking gestelden, aan een reclasseringsinstelling opdracht de ter beschikking gestelde hulp en steun te bieden bij de naleving van voorwaarden.¹⁸ Aanvankelijk kon de terbeschikkingstelling met voorwaarden eenmaal worden verlengd, waardoor deze maatregel maximaal vier jaren kon bedragen. Sinds 2010 kan deze sanctie volgens artikel 38d lid 2 Sr telkens worden verlengd indien de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen die verlenging eist. Daarbij geldt

14 Die volzin is toegevoegd bij Wet van 18 december 2019 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten in verband met de invoering van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen), *Stb.* 2019, 504.

15 Bleichrodt 2018, p. 160.

16 Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: Wet straffen en beschermen), *Stb.* 2020, 224. Zie over de achtergronden van deze wet nader N. Tielemans en S.S. Arendse, 'De Wet straffen en beschermen: de voorwaardelijke invrijheidstelling als sluitstuk', *AA* 2021/0853.

17 Wet van 7 april 2005 tot wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en enige andere wetten onder meer naar aanleiding van evaluatieonderzoeken, *Stb.* 2005, 194.

18 Wet van 18 juli 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met het verbeteren en versterken van de vaststelling van de identiteit van verdachten, veroordeelden en getuigen (Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen), *Stb.* 2009, 317.

volgens artikel 38e lid 2 Sr een absoluut maximum van negen jaren.¹⁹ Bij diezelfde wetwijziging is de optie van de dadelijke uitvoerbaarheid van de terbeschikkingstelling met voorwaarden tot stand gekomen. Nadere voorwaarden aan het bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid zijn in dit verband niet geformuleerd.

De voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling met dwangverpleging was aanvankelijk voor de duur van een jaar. In 2008 werd die bepaling gewijzigd: nu kan de voorwaardelijke beëindiging volgens artikel 38g lid 1 Sr een jaar of twee jaren belopen.²⁰ Net als bij de terbeschikkingstelling met voorwaarden geldt bij deze modaliteit bovendien sinds 2005 de verplichting voor de rechter om voorwaarden betreffende het gedrag aan de beëindiging te verbinden en sinds 2010 dat de rechter een reclasseringsinstelling belast met hulp en steun bij naleving van de voorwaarden (artikel 38g Sr). Kon de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging aan het begin van de eeuw ten hoogste drie jaren bedragen, met de invoering van de Wet langdurig toezicht in 2017 is in artikel 38j Sr geregeld dat deze ‘telkens’ en dus in potentie onbeperkt kan worden verlengd met een jaar dan wel twee jaren.

3.2 Nieuwe sanctiemoaliteiten

In 2001 werd (als opvolger van de nooit in werking getreden bewaringsmaatregel voor beroeps- en gewoontemisdadigers) een nieuwe vrijheidsbenemende beveiligingsmaatregel in het Wetboek van Strafrecht opgenomen: de maatregel strafrechtelijke opvang verslaafden.²¹ Reeds in 2004 is deze maatregel vervangen door de isd-maatregel.²² De maatregel strafrechtelijke opvang verslaafden zou zich op een te beperkte doelgroep richten en daarmee een onvoldoende bijdrage leveren aan de beveiliging van de samenleving tegen veelplegers.²³ De huidige isd-maatregel kan volgens artikel 38m lid 1 Sr worden opgelegd indien, iets verkort weergegeven, de verdachte wordt veroordeeld

19 Wet van 1 juli 2010 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de maatregel van terbeschikkingstelling met voorwaarden, *Stb.* 2010, 270.

20 Wet van 22 november 2007 houdende verlenging van de totale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, *Stb.* 2007, 465.

21 Wet van 21 december 2000 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Penitentiare beginselenwet (strafrechtelijke opvang verslaafden), *Stb.* 2001, 28.

22 Wet van 9 juli 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiare beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders), *Stb.* 2004, 351. De totstandkomingsgeschiedenis van zowel de maatregel strafrechtelijke opvang verslaafden als de isd-maatregel is uitvoerig beschreven door S. Struijk, *De ISD in perspectief* (diss. EUR), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.

23 Struijk 2011, p. 215-217. De isd-maatregel kan echter volgens artikel 38m lid 3 Sr nog steeds zijn gericht op het leveren van een bijdrage aan de oplossing van verslavingsproblematiek.

wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en hij in de voorafgaande vijf jaren ten minste driemaal eerder wegens een misdrijf onherroepelijk is veroordeeld, terwijl er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een misdrijf zal begaan en de veiligheid van personen of goederen oplegging van de maatregel eist. De maatregel geldt, aldus artikel 38n lid 1 Sr, voor ten hoogste twee jaren. Op de voet van artikel 38p lid 1 Sr kan de rechter bepalen dat de maatregel niet ten uitvoer wordt gelegd, waarbij volgens lid 2 een proeftijd van ten hoogste drie jaren wordt vastgesteld. Naast de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich niet opnieuw aan een strafbaar feit schuldig maakt, stelt de rechter volgens artikel 38p lid 4 Sr ter bescherming van de veiligheid van personen of goederen voorwaarden betreffende het gedrag en kan aan een reclasseringsinstelling opdracht worden gegeven hulp en steun te verlenen bij de naleving van deze voorwaarden.

In 2012 is de vrijheidsbeperkende maatregel geïntroduceerd.²⁴ De reclassering speelt geen rol in het toezicht op de naleving van het gebod en de verboden die in het kader van deze maatregel kunnen worden opgelegd. Dat is het geval omdat artikel 38v Sr niet voorziet in elektronisch toezicht of in een meldplicht bij de reclassering. Ingevolge de *Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen* wordt alleen in die gevallen door de reclassering toezicht uitgeoefend op de naleving van gebieds- of contactverboden.²⁵ Wij bespreken de maatregel hier toch, omdat die neerkomt op een significante uitbreiding van de mogelijkheden tot speciale preventie door toezicht te houden op een verbod of gebod dat aan een veroordeelde is opgelegd.

Ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten kan de vrijheidsbeperkende maatregel namelijk door de strafrechter worden opgelegd, aanvankelijk voor ten hoogste twee jaren maar sinds 2015 voor een periode van maximaal vijf jaren. De vrijheidsbeperking kan neerkomen op een gebiedsverbod, op een contactverbod of op een meldplicht en sinds 2015 ook op een locatiegebod.²⁶ De voorwaarden worden kracht bijgezet doordat schending van een voorwaarde in artikel 38w Sr wordt bedreigd met vervangende hechtenis van ten minste drie dagen en ten hoogste zes maanden. Feitelijk is evenwel geen sprake van *vervangende* hechtenis, omdat de toepassing van

24 Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod), *Stb.* 2011, 546.

25 *Sicr.* 2020, 62551. Zie met name onderdeel 4.1 van de *Aanwijzing*.

26 Wet van 30 juni 2015 tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast, *Stb.* 2015, 255, voor zowel de maximale duur van de maatregel als de introductie van het locatiegebod. Zie hierover ook het bestuursrechtelijk preadvies van Barkhuysen en Van Emmerik, hoofdstuk 3.

hechtenis volgens artikel 38w lid 4 Sr de verplichting om de voorwaarden niet na te leven niet opheft.²⁷ Belangrijk is voorts dat de rechter bij zijn uitspraak kan bepalen dat deze maatregel dadelijk uitvoerbaar is. Dan moet volgens artikel 38v lid 4 Sv sprake zijn van een situatie waarin er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaald persoon of bepaalde personen.

De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel is in 2018 met de Wet langdurig toezicht ingevoerd. De nieuwe maatregel kan volgens artikel 38z lid 1 Sr worden opgelegd ter bescherming van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen, bij dezelfde uitspraak waarin de verdachte is veroordeeld tot terbeschikkingstelling (met dwangverpleging of met voorwaarden) of tot een gevangenisstraf voor, kort gezegd, een strafbaar feit met zwaar geweld of voor een zedendelict. Met behulp van op de persoon toegesneden voorwaarden wordt beoogd bij die specifieke groepen van veroordeelden recidive te voorkomen.²⁸ De maatregel kan alleen worden opgelegd, zo bepaalt artikel 38z lid 2 Sr, indien de officier van justitie bij de vordering tot oplegging van deze maatregel een recent advies van een reclasseringsinstelling overlegt.

Tot feitelijke executie van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel komt het pas indien het Openbaar Ministerie, kort voor het einde van de terbeschikkingstelling of van de gevangenisstraf, op basis van artikel 6:6:23a lid 1 en lid 2 Sv een vordering tot tenuitvoerlegging indient. Daarbij wordt volgens artikel 6:6:23a lid 3 Sv opnieuw een reclasseringsadvies overgelegd. De tenuitvoerlegging wordt gelast, aldus artikel 6:6:23b lid 1 Sv, als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een misdrijf zal begaan dat in aanmerking komt voor oplegging van deze maatregel of als tenuitvoerlegging noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. De rechter kan aan de last tot tenuitvoerlegging bijzondere voorwaarden verbinden, waaraan van rechtswege de voorwaarde is gekoppeld van medewerking aan reclasseringstoezicht en -begeleiding, waaronder medewerking aan huisbezoeken, aldus artikel 6:6:23b lid 4 in samenhang met artikel 6:3:14 Sv. De tenuitvoerlegging kan voor een periode van ten hoogste vijf jaar worden gelast. Schending van voorwaarden leidt tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis, zo volgt uit artikel 6:6:23b lid 6 Sv in verband met artikel 38w Sr, maar vervangend is die hechtenis wederom niet omdat de uit de opgelegde voorwaarden voortvloeiende verplichtingen erdoor niet worden opgeheven. Op de voet van artikel 6:6:23c lid 1 Sv kan de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende

27 Bleichrodt 2018, p. 169.

28 *Kamerstukken II* 2013/14, 33816, nr. 3, p. 2.

maatregel bij voortdurende van het herhalingsgevaar of gevaar voor belastend gedrag ‘telkens’ en dus mogelijk levenslang worden verlengd, steeds na overlegging van een recent reclasseringsadvies.

Ten slotte is nog van belang de invoering van de strafbeschikking in 2008.²⁹ Aan de strafbeschikking kunnen op basis van artikel 257a lid 2 Sv gedragsaanwijzingen worden verbonden met een maximale proeftijd van een jaar.³⁰ De strafbeschikking wordt vooral gebruikt voor de afdoening van relatief lichte zaken die voorheen door de rechter werden beoordeeld.³¹ Zij representeert zo gezien niet een uitbreiding van toezichtmogelijkheden. In het kader van dit preadvies is de strafbeschikking van belang omdat zij veelvuldig wordt ingezet in de in het volgende hoofdstuk te bespreken ZSM-praktijk (Zorgvuldig, Snel en op Maat’), waar de reclassering nauw bij betrokken is.

3.3 Ontwikkelingen buiten het sanctierecht

Niet alleen is in de laatste twee decennia een aantal nieuwe speciaal-preventieve maatregelen ingevoerd. Met de gelijktijdige inwerkingtreding van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (hierna: Wvggz) en de Wet forensische zorg (hierna: WFZ) is ook een maatregel uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt: de aloude plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis op grond van artikel 37 Sr is komen te vervallen.³² Daarvoor in de plaats is de bevoegdheid van de strafrechter gekomen om, al of niet op verzoek van de officier van justitie, in het kader van de ‘strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde’ een zorgmachtiging krachtens de Wvggz of een rechterlijke machtiging voor opname en verblijf in de zin van artikel 24 Wet zorg en dwang af te geven.

De maatregel van artikel 37 Sr was beperkt tot daders die wegens ontoerekenbaarheid van alle rechtsvervolgning waren ontslagen. Zij kon resulteren in de plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis. De ‘strafrechtelijke’ zorgmachtiging van maximaal zes maanden strekt zich uit tot vrijwel iedereen die met de strafrechter in aanraking komt, indien maar aan de voorwaarden voor het af-

29 Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten, *Stb.* 2006, 330.

30 De Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (*Stcr.* 2020, 62570) bepaalt sinds 2020 dat aan een voorwaardelijk sepot in beginsel slechts de algemene voorwaarde mag worden verbonden en geen bijzondere voorwaarden. Het voorwaardelijk sepot blijft daarom in dit preadvies verder buiten beschouwing. Voorheen werden regelmatig betrekkelijk verstrekkende bijzondere voorwaarden aan een sepot verbonden, vaak in combinatie met reclasseringstoezicht. Zie daarover J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom 2019.

31 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 2.

32 Wet van 24 januari 2018, houdende regels voor het kunnen verlenen van verplichte zorg aan een persoon met een psychische stoornis (Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg), *Stb.* 2018, 37 en Wet van 24 januari 2018 tot vaststelling van een Wet forensische zorg en daarmee verband houdende wijzigingen in diverse andere wetten (Wet forensische zorg), *Stb.* 2018, 38.

geven ervan is voldaan.³³ Het gaat niet alleen om verdachten die zijn ontslagen van rechtsvervolging op grond van ontoerekenbaarheid, maar onder meer ook om verdachten die zijn veroordeeld, verdachten die zijn vrijgesproken en om degenen wier (voorwaardelijke beëindiging van de) terbeschikkingstelling niet is verlengd. Een ‘connexe’ strafrechtelijke procedure is niet nodig.³⁴ Zolang de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in het geding is, kan de officier van justitie volgens artikel 2.3 lid 1 onder 5 WFZ een verzoek tot het afgeven van een zorgmachtiging bij de rechter doen: “Er dient, met andere woorden, een link met het strafrecht of de veiligheid van de samenleving te zijn.”³⁵ Verplichte geestelijke gezondheidszorg omvat, anders dan artikel 37 Sr, niet alleen de opname in een instelling, maar op grond van artikel 3.2 lid 2 Wvggz onder meer ook de toediening van medicatie, insluiting, vrijheidsbeperkingen en onderzoek van de woning op gedragsbeïnvloedende middelen en gevaarlijke voorwerpen.

Bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent die kunnen worden verbonden aan voorwaardelijke sanctiemodaliteiten vallen onder het regime van de Wet forensische zorg, evenals de schorsing van de voorlopige hechtenis onder dergelijke voorwaarden op grond van artikel 80 Sv. Artikel 2.4 lid 2 WFZ bepaalt nog eens expliciet dat het Openbaar Ministerie de reclassering opdracht kan geven in dit kader begeleiding te bieden bij en toezicht te houden op de naleving van deze voorwaarden.

Hoewel de Gratiewet op dit punt na de eeuwwisseling geen fundamentele veranderingen heeft ondergaan, is voor het overzicht van speciaal-preventieve modaliteiten van belang dat ook aan het verlenen van gratie volgens artikel 13 Gratiewet gedragsvoorwaarden kunnen worden verbonden en dat aan de reclassering op de voet van artikel 15 lid 1 Gratiewet opdracht kan worden gegeven toezicht te houden op de naleving van deze voorwaarden en hulp en steun te bieden aan de veroordeelde.

33 Van een strafrechtelijke maatregel is niet langer sprake, omdat de zorgmachtiging niet door het strafrecht wordt genommeerd, aldus Bleichrodt en Vegter 2021, p. 173.

34 *Kamerstukken II* 2015/16, 32399, nr. 25, p. 142 en p. 224.

35 *Kamerstukken II* 2015/16, 32399, nr. 25, p. 167.

De weergave van de geschiedenis van de reclassering is in hoofdstuk 2 afgesloten met een verwijzing naar de Reclasseringsregeling 1995. Die regeling kwam tot stand in een tijdvak waarin het strafrecht, in lijn met een neoliberale maatschappijvisie, vooral als een instrument werd gezien dat doelmatig en effectief moest worden ingezet. Daarbij past het de reclassering van delinquenten als product te zien. Soms wegen de baten van dat product op tegen de daaraan verbonden kosten, soms niet. In dat laatste geval is het niet erg doelmatig te investeren in de reclassering van een verdachte of veroordeelde. Die zakelijke benadering is ver verwijderd van de op Verlichtingsidealen geïnspireerde doelstelling tot verheffing van de medemens.

De typering door de strafwetgever van reclassering als product is nog steeds actueel. Zij is in de periode vanaf 2000 wel aangevuld met of voorzien van een specifieke lading, die samenhangt met de notie van een risicosamenleving. Reclassering is in de ogen van de strafwetgever heden ten dage een product dat wordt geacht bij te dragen aan een veilige samenleving, door met toezicht verbonden activiteiten die erop zijn gericht te voorkomen dat deze verdachte of deze veroordeelde opnieuw strafbare feiten pleegt of ander ongewenst gedrag vertoont. Nadat de reclassering aan het einde van de vorige eeuw nog nadrukkelijk aandacht vroeg voor de negatieve gevolgen van de inzet van het strafrechtelijk en strafvorderlijk instrumentarium en na jaren waarin een strikt instrumentalistische visie op het straf(proces)recht in de weg stond aan al te veel aandacht voor de persoon van de verdachte of de veroordeelde, lijkt het tij te zijn gekeerd.

Het belang dat aan speciale preventie wordt gehecht, beleeft een wederopstanding. De beschrijving in hoofdstuk 3 van de wetgevingsactiviteiten die in de afgelopen jaren zijn ontwikkeld met het oog op preventie, demonstreert een hernieuwd en toch wel opvallend geloof in de mogelijkheden om de kans op recidive te reduceren of zelfs te minimaliseren via een uitgebreid, fijnmazig systeem van gedragsvoorwaarden en controle op de naleving daarvan. In dat systeem speelt de reclassering een centrale rol. De invulling die tegenwoordig aan het doel van speciale preventie wordt gegeven, is evenwel een andere dan die van de *founding fathers* van de reclassering. Waar speciale preventie aan-

vankelijk een afgeleide was van het streven naar zedelijke verbetering en daaraan vorm werd gegeven door hulp en steun aan de verdachte of de veroordeelde te bieden, is speciale preventie nu ingebed in het veiligheidsdiscours van de wetgever.¹ Speciale preventie wordt niet (primair) bereikt door hulp en steun, maar vooral door de verdachte en de veroordeelde voor langere tijd geboden en verboden op te leggen en door op de naleving van de in dat verband gestelde voorwaarden toezicht te houden.

Die andere invulling van speciale preventie blijkt mede uit de vaststelling dat resocialisatie aan belang heeft ingeboet. Voor behandeling van een veroordeelde in het kader van de isd-maatregel is volgens de wetgever bijvoorbeeld alleen plaats, indien daarvoor 'een duidelijk aanknopingspunt' bestaat.² De Wet straffen en beschermen is voor een belangrijk deel opgehangen aan de stelling dat gedetineerden een eigen verantwoordelijkheid hebben en dat zij bepaalde vrijheden, zoals deelname aan het penitentiaire programma, verlof en voorwaardelijke invrijheidstelling, moeten 'verdienen'. Zij die het niet verdienen, moeten het zonder op resocialisatie gerichte activiteiten doen. Het is alsof een uitgangspunt voor hulpverlening dat aan het begin van de 19^e eeuw werd gehanteerd door het particuliere gezelschap van het Nederlands Genootschap tot de Zedelijke Verbetering der Gevangenen in de afgelopen jaren opnieuw als beginsel is uitgevonden door de strafvorderlijke overheid. Het is alsof de wetgever de legitimatie voor verstrekkende vormen van preventief toezicht in het stelsel van straf(proces)recht denkt te kunnen vinden in een mensbeeld dat in 1823 richtinggevend was.

In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar de wijze waarop de reclassering met die nieuwe realiteit omgaat. Allereerst wordt kort de huidige organisatie van de reclassering besproken en komt de ontwikkeling van het takenpakket van de reclassering aan de orde. Daarna komt het standpunt van de reclassering aan de orde over de diverse wetwijzigingen die in hoofdstuk 3 zijn besproken. Tot slot doen we verslag van de ervaring en de indrukken die zijn opgedaan tijdens een ministage van een van ons bij diverse onderdelen van de reclassering.

1 Zie daarover reeds Heinrich 1995, p. 320. Zie ook het uit 2002 daterende veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' van het eerste kabinet Balkenende: *Kamerstukken II 2002/03*, 28684, nr. 1.

2 Daarover nader S. Struijk, 'Tien jaar ISD-tenuitvoerlegging: werk in uitvoering', *Strafblad* 2014, p. 213-220. Zie ook artikel 44j lid 1 Penitentiaire maatregel: "Gedurende het verblijf wordt een programma aangeboden, indien aannemelijk is dat betrokkene in staat en bereid is aan een programma deel te nemen."

4.1 De organisatie van de reclassering en haar takenpakket in wet- en regelgeving

Sinds 2004 werken drie organisaties op het terrein van de reclassering (3RO): het Leger des Heils, de Stichting Verslavingszorg GGZ en Reclassering Nederland. Deze afzonderlijke organisaties hebben een eigen identiteit, omvang en structuur.

Het Leger des Heils richt zich vanouds op de meest kwetsbare mensen. Voor het reclasseringswerk betekent dat een nadruk op verdachten en veroordeelden die dakloos en vaak ook verslaafd zijn. In 2020 werden door het Leger des Heils 4.331 adviezen uitgebracht, werd op 3.720 verdachten of veroordeelden toezicht gehouden, werden in het kader van een gestelde voorwaarde voor 2.856 mensen trainingen verzorgd en werden 326 werkstraffen begeleid, terwijl het Leger betrokken was bij 2.411 plaatsingen in de forensische zorg. Het reclasseringswerk vond plaats vanuit veertien vestigingen en daarvoor waren 177 volledige arbeidsplaatsen beschikbaar.³

De Stichting Verslavingszorg GGZ is een samenwerkingsverband van tien regionale instellingen voor verslavingsreclassering, waaraan ongeveer 800 reclasseringsmedewerkers zijn verbonden. Zij richten zich met name op mensen met verslavingsproblemen en met psychiatrische problemen. Volgens de website van de Stichting zijn door haar medewerkers in 2020 onder meer 14.478 adviesrapporten uitgebracht, stonden 11.520 verdachten en veroordeelden in dat jaar onder toezicht van de Stichting Verslavingszorg GGZ en wordt 99% van de personen aan wie de isd-maatregel is opgelegd door haar medewerkers begeleid nadat de maatregel is beëindigd.⁴

Reclassering Nederland is de grootste organisatie, met vestigingen in vijf regio's en ongeveer 2.000 werknemers. In 2020 werden volgens haar website onder meer 24.191 adviezen uitgebracht, werd op 15.395 verdachten en veroordeelden toezicht gehouden, werd voor 287 mensen een gedragstraining verzorgd en was de organisatie betrokken bij 15.169 werkstraffen.⁵

In vogelvlucht laat de in hoofdstuk 2 geschetste ontwikkeling van het takenpakket van de reclassering in wet- en regelgeving zich als volgt schetsen. In 1915 werd de reclassering in het Wetboek van Strafrecht belast met het bijzondere toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden die in het kader van een voorwaardelijke invrijheidstelling waren vastgesteld en voorts met het

3 Zie voor deze cijfers het via internet te raadplegen *Jaardocument 2020* van het Leger des Heils, in het bijzonder p. 16. Bij de beoordeling van de cijfers over 2020, ook van de andere reclasseringsorganisaties, moet rekening worden gehouden met de coronapandemie en de gevolgen daarvan voor de strafrechtspleging.

4 De informatie in de hoofdttekst is ontleend aan de website svg.nl (laatstelijk geraadpleegd op 22 december 2021).

5 De informatie in de hoofdttekst is ontleend aan de website reclassering.nl (laatstelijk geraadpleegd op 22 december 2021).

verlenen van hulp en steun bij de naleving van bijzondere voorwaarden die door de rechter waren verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling. De reclasseringsregelingen uit 1910 en 1915 voorzagen door middel van een stelsel van subsidiemogelijkheden in een uitwerking van die toezichthoudende en hulpverlenende taken. De voorlichtingstaak kreeg pas daarna een wettelijke basis, toen aan het Openbaar Ministerie bij de inwerkingtreding van een nieuw Wetboek van Strafvordering in 1926 de bevoegdheid werd gegeven om de medewerking van de reclassering in te roepen. Het takenpakket van de reclasseringsinstellingen is uitgebreid in de jaren zeventig van de vorige eeuw, met de vroeghulp aan verdachten die in verzekering zijn gesteld. In 1981 benoemde Fokkens in zijn proefschrift dan ook vroeghulp, voorlichting en hulp- en steunverlening als de drie taken van de reclassering. Aan het verlenen van hulp en steun door de reclassering lag in de meeste gevallen een bijzondere voorwaarde in het kader van een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke invrijheidstelling ten grondslag.⁶ Na een experimenteerfase werd de reclassering kort daarop eveneens een rol toebedeeld bij wat inmiddels de taakstraf heet. In de Reclasseringsregeling 1995, die op 1 januari 1995 in werking trad, werden in artikel 8 lid 1 de volgende reclasseringswerkzaamheden aangeduid:⁷

- a) het verlenen van hulp en steun aan personen die worden verdacht van of die zijn veroordeeld wegens een strafbaar feit;
- b) het doen van onderzoek naar verdachten en veroordeelden ten behoeve van een beslissing over de vervolging, de berechting of de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en het geven van voorlichting daarover;
- c) de voorbereiding en de begeleiding van de uitvoering van de straf van onbetaalde arbeid en, voor zover daarvoor in aanmerking komend, van de uitvoering van andere rechterlijke beslissingen ten aanzien van verdachten en veroordeelden, alsmede het houden van toezicht daarop en het verschaffen van inlichtingen aan de bevoegde autoriteiten.

In 2017 zijn de formulering van die taken en de volgorde daarvan veranderd.⁸ Een reden daarvoor is in de toelichting op die wijziging niet gegeven. In de hui-

6 Fokkens 1981, p. 42-48.

7 Besluit van 15 december 1994, houdende nieuwe regels inzake de reclassering (Reclasseringsregeling 1995), *Stb.* 1994, 875. In het Besluit van 4 december 2003 tot wijziging van de Reclasseringsregeling 1995 in verband met een tijdelijke voorziening voor de overheveling van enkele taken van de Stichting Reclassering Nederland, *Stb.* 2003, 511 zijn de woorden 'de straf van onbetaalde arbeid' vervangen door 'de taakstraf'.

8 Besluit van 23 mei 2017 betreffende de wijziging van de Reclasseringsregeling 1995 in verband met de modernisering van de regeling en enkele redactionele en technische wijzigingen, *Stb.* 2017, 220.

dige tekst van artikel 8 Reclasseringsregeling 1995, zoals die sinds 26 juni 2019 luidt, wordt de reclassering met de volgende taken belast:⁹

- a) het doen van onderzoek naar en het geven van voorlichting en advies over verdachten en veroordeelden ten behoeve van een beslissing over vervolging, afdoening, berechting of tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen;
- b) het houden van toezicht op de naleving van aan verdachten of veroordeelden opgelegde voorwaarden of ontzetting van rechten en het hen ten behoeve daarvan begeleiden;
- c) de voorbereiding en de begeleiding van en het houden van toezicht op de uitvoering van de taakstraf en de voorbereiding en begeleiding van andere straffen of maatregelen waarmee reclasseringsinstellingen bij of krachten de wet zijn belast;
- d) het opstellen van een indicatiestelling als bedoeld in de Wet forensische zorg.

In 2017 verdween aldus vrijwel onopgemerkt de hulp- en steunverlenende taak uit de reclasseringsregeling. In plaats daarvan heeft het houden van toezicht op de naleving van aan verdachten of veroordeelden gestelde voorwaarden een centrale plaats gekregen in de taakomschrijving van de reclassering.

4.2 Het officiële standpunt van de reclassering

Op de website van het Leger des Heils wordt zijn reclasseringsopdracht geformuleerd met termen als ‘ondersteuning’ en ‘begeleiding’ van mensen die met het strafrecht in aanraking zijn gekomen, met als doel om herhaling van strafbare feiten te voorkomen:

“Met de juiste hulp en intensieve begeleiding proberen we een reclassant weer op het goede pad te brengen. Zodat hij of zij weer kan deelnemen aan de maatschappij.”

De Stichting Verslavingszorg GGZ gebruikt op haar website min of meer dezelfde woorden. Haar medewerkers dragen, zo is daar te lezen, bij aan een veiliger maatschappij door verslaafde en psychiatrische ex-delinquenten te begeleiden bij hun re-integratie in de maatschappij en door hen te helpen een nieuw leven op te bouwen. Reclasseren met zorg wordt dat genoemd.

De missie en de visie van Reclassering Nederland zijn op haar website anders beschreven:

9 De Reclasseringsregeling 1995 is voor het laatst gewijzigd in het Besluit van 6 juni 2019, houdende vaststelling van het Besluit forensische zorg en daarmee verband houdende wijzigingen van enige andere regelingen (Besluit forensische zorg), *Stb.* 2019, 230.

“Missie

Reclassering Nederland draagt bij aan de veiligheid van de samenleving door het voorkomen van criminaliteit en het terugdringen van recidive. Dat doen we door risico's zoveel mogelijk te beheersen en de dader of verdachte te stimuleren zijn of haar gedrag te veranderen.

Visie

Daders zijn verantwoordelijk voor het delict en hun eigen gedrag. Justitiële autoriteiten beslissen over de consequenties. Voor daders die door een handicap of hun psychische gesteldheid niet in staat zijn hun verantwoordelijkheid te nemen, vindt doorgaans toeleiding naar zorg plaats.

Gunstig beïnvloeden van gedrag van daders is vaak mogelijk. Reclassering Nederland ondersteunt mensen daarbij. Het aanwakkeren van motivatie, maken van verantwoorde keuzes en zelfreflectie maken deel uit van de aanpak. Daarbij houden we rekening met de risico's voor de samenleving en controleren we waar nodig.

Ook voor verdachten

Ook verdachten in strafzaken komen in aanraking met Reclassering Nederland. Vaak is het nog niet duidelijk of ze strafbare feiten hebben gepleegd. Uit justitiële gegevens, gedrag en de sociale omgeving zijn vaak echter risico's voor de veiligheid van personen of de samenleving te destilleren. In dat geval prevaleert het beperken van die risico's.”

De ambities van de risicosamenleving en het daarbij behorende jargon klinken door in de opdracht die Reclassering Nederland zichzelf in deze passages toedicht: bijdragen aan een veilige samenleving, terugdringing van recidive door risicobeheersing en door gedragsverandering, waarbij aan risicobeperking prioriteit wordt toegekend. Die positiebepaling is bovendien herkenbaar in de bijdrage van de reclassering aan de discussie over verschillende wetwijzigingen die in het vorige hoofdstuk zijn besproken. Die hebben, zoals opgemerkt, de reclassering tot een spil van de strafrechtspleging gemaakt. De reclassering moet de belofte van de wetgever in de praktijk brengen om de samenleving te beveiligen met een fijnmazig systeem van toezicht op en controle van verdachten en veroordeelden. Dat toezicht en die controle beperken zich niet meer tot een luttel aantal modaliteiten, in het bijzonder de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling, gedurende een periode van maximaal een aantal jaren. Toezicht en controle kunnen in de hedendaagse benadering plaatsvinden binnen het kader van een sterk gegroeid aantal wettelijke voorzieningen waarin voorwaarden aan verdachten en veroordeelden kunnen worden opgelegd. De duur daarvan is bij een aantal modaliteiten bovendien niet gemaximeerd en dus in potentie levenslang.

De reclassering heeft die centrale positie willen innemen. Zij heeft, voor zover in de parlementaire geschiedenis valt na te gaan, voorstellen tot uitbreiding van bestaande sanctiemodaliteiten en tot invoering van nieuwe sancties positief gewaardeerd. In enkele gevallen heeft de reclassering zelfs verderstrek-

kende voorstellen gedaan dan die van de wetgever. Voorafgaand aan de in 2012 in werking getreden wijziging van de wetgeving op het terrein van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling, pleitte de reclassering er bijvoorbeeld voor om de aan een voorwaardelijke veroordeling verbonden proeftijd tweemaal te kunnen verlengen. De regering wees dit voorstel op dat moment van de hand, omdat tweemaal verlengen afbreuk zou kunnen doen aan de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke veroordeling.¹⁰ Over de voorgestelde verhoging van de maximale duur van de terbeschikkingstelling met voorwaarden adviseerde de reclassering positief.¹¹ Datzelfde geldt voor de verruiming van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling, van een jaar naar twee jaren.¹² De reclassering was 'zeer ingenomen' met de schrapping van de maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling met dwangverpleging, die vorm kreeg in de Wet langdurig toezicht. Zij adviseerde bij die gelegenheid om de maximale duur van de terbeschikkingstelling met voorwaarden eveneens los te laten. Die aanbeveling werd niet overgenomen.¹³ De introductie van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel werd door de reclassering 'ten zeerste' toegejuicht.¹⁴ Alleen over de Wet straffen en beschermen, die tot gevolg heeft gehad dat de voorwaardelijke invrijheidstelling is gemaximeerd op ten hoogste twee jaren van de gevangenisstraf en die ook ingrijpende consequenties heeft voor de verschillende vormen van detentiefasering en voor het penitentiair programma, is de reclassering kritisch geweest. Zij wees er onder meer op dat het oude stelsel van de voorwaardelijke invrijheidstelling in het algemeen goed functioneerde en dat, voor zover aanpassingen nodig zouden zijn, daaraan 'inhoudelijke overwegingen' ten grondslag moeten liggen en dat daarvoor 'gedegen' onderzoek nodig is.¹⁵

In haar officiële standpunt, kenbaar via de website en in adviezen, blijkt de reclassering zich niet alleen te hebben geschikt in de uitbreiding van het preventieweb. Zij heeft haar steun daarvoor uitgesproken en zij heeft voorstellen voor regelgeving gedaan die in haar optiek een nog betere bijdrage aan de bestrijding van recidivegevaar kunnen leveren door uitbreiding van de mogelijkheden tot controle en toezicht. De vraag is of in de dagelijkse praktijk van het reclasseringswerk de verschuiving merkbaar is die het preventieweb van

10 *Kamerstukken II* 2009/10, 32319, nr. 3, p. 19.

11 Advies Reclassering Nederland 5 november 2007, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31823, nr. 3.

12 *Kamerstukken II* 2001/02, 28238, nr. 3, p. 2.

13 *Kamerstukken II* 2013/14, 33816, nr. 3, p. 6 en p. 8.

14 *Kamerstukken II* 2013/14, 33816, nr. 3, p. 11.

15 Advies Reclassering Nederland 12 juni 2018, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, nr. 3. In haar advies verwijst de reclassering naar J. uit Beijerse e.a., *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Den Haag: Boom 2018. In dat evaluatieonderzoek is geconcludeerd dat de oude wettelijke regeling voldoende ruimte bood voor 'maatwerk'. Zie ook Bleichrodt 2018, p. 176-177, waarin de aan de Wet straffen en beschermen ten grondslag liggende overwegingen worden betwist.

de wetgever beoogt te bewerkstelligen: van speciale preventie door hulp en steun naar speciale preventie door toezicht en controle.

4.3 De (beperkte) proef op de som

In augustus 2020 heeft een van ons een kijkje in de keuken gekregen van Reclassering Nederland en van de Stichting Verslavingszorg GGZ. Op herhaalde verzoeken om enkele dagen mee te kunnen lopen met een of meer reclasseringsmedewerker(s) van het Leger des Heils kwam geen reactie. Door de uitbraak van het coronavirus en de daartegen genomen maatregelen, was de ministage noodgedwongen in sommige opzichten beperkt. Bezoeken aan gedetineerden, in het kader van de voorlichtings- en adviestaak of in het kader van het reclasseringswerk in penitentiaire inrichtingen, konden bijvoorbeeld niet plaatsvinden. Zowel Reclassering Nederland als de Stichting Verslavingszorg GGZ heeft een programma gemaakt dat, met inachtneming van deze beperkingen, een zo representatief mogelijk beeld geeft van de verschillende onderdelen van haar werkzaamheden. Daarbij lag de nadruk op de taken die in artikel 8 Reclasseringsregeling 1995 onder b en c zijn opgenomen: toezicht op de naleving van aan verdachten of veroordeelden opgelegde voorwaarden en de begeleiding van verdachten en veroordeelden in dat verband respectievelijk de voorbereiding en begeleiding van straffen of maatregelen en het toezicht op de uitvoering van de taakstraf. Ervaringen met het opstellen van een indicatiestelling in het kader van de Wet forensische zorg, die acht maanden voor aanvang van de ministage in werking was getreden, zijn nauwelijks ter sprake gekomen. De advies- en voorlichtingstaak kwam als onderdeel van de toezichthoudende taken aan bod, maar mede door de genoemde coronabeperkingen niet als zelfstandig programmaonderdeel.

Het resultaat van de ministage is in elk geval geweest dat de preadviseur een ander beeld van de reclassering en haar medewerkers heeft gekregen. Dat was voor aanvang geen overwegend positief beeld, ongetwijfeld gekleurd door het perspectief van de strafrechtadvocaat die de ontwikkeling in voorlichtingsrapporten heeft meegemaakt waarin de focus steeds meer is komen te liggen op risicotaxatie en inperking van recidivegevaar en wiens ervaringen met de reclassering zich overigens voornamelijk beperkten tot de momenten dat iets mis is gegaan bij de naleving door verdachten of veroordeelden van aan hen opgelegde voorwaarden. Vanuit dat (verdedigings)perspectief is het niet opmerkelijk dat de reclassering vooral als een ambtelijk verlengstuk van de strafvorderlijke overheid wordt gezien.

Na de ministage is dat beeld omgeslagen, niet in de minste plaats door de mensen die bij de reclasseringsinstanties werken. Wat een leuke mensen! Ze zijn trots op hun werk en ze zijn aanstekelijk enthousiast. Zij combineren een

groot verantwoordelijkheidsgevoel met een gezonde dosis realiteitszin over de beperkte mate waarin verdachten en veroordeelden kunnen (en soms: willen) voldoen aan de hooggespannen verwachtingen over voorkoming of beperking van recidive die worden uitgesproken of opgeschreven door mensen die in studeerkamers het zicht op de harde realiteit missen of zijn kwijtgeraakt. In contacten met verdachten en veroordeelden weten reclasseringsmedewerkers een balans te vinden tussen de zachte en de harde hand, tussen hulp en toezicht. Onder regelmatig moeilijke omstandigheden dragen zij soms, met kleine stapjes, daadwerkelijk iets bij aan resocialisatie en re-integratie. Medewerkers van de reclassering zetten zich in voor een doelgroep die voor een aanzienlijk deel bestaat uit de echte onderkant van de samenleving. Zij bekommeren zich om degenen waar die samenleving, inclusief de andere professionals in de strafrechtspleging, zich geen raad mee weet. Zij zien de dagelijkse ellende van psychische stoornis, verstandelijke beperking en verslaving, die in zo'n schril contrast staan met het gemakzuchtige mensbeeld van de vrije, zelfredzame burger.

De ministage bij Reclassering Nederland vond plaats bij de Regio Oost. In Arnhem is gesproken op het regiokantoor, waarbij een overzicht is gegeven van de heel diverse reclasseringsactiviteiten en is ingegaan op actuele problemen en vraagstukken. In Zwolle vond een ontmoeting plaats met twee projectleiders van nieuwe initiatieven die de reclassering weer een vaste plek in de penitentiare inrichting moet geven, nadat zij daar jarenlang alleen als 'gast' kwam indien contact met een gedetineerde noodzakelijk was voor een voorlichtingsrapportage. In het project 'Zwolse gedetineerden', dat zich niet alleen op gedetineerden uit Zwolle maar ook op die uit vier omliggende gemeenten richt, wordt ernaar gestreefd binnen vijftien dagen na diens binnenkomst een eerste gesprek te hebben met een gedetineerde, om in overleg met alle relevante instanties te inventariseren wat nodig is voor re-integratie na detentie. Op basis van dat overleg kan dus al in een vroeg stadium van gevangenschap worden nagedacht over het leven na detentie. Dat geldt evenzeer voor het programma 'Afgestraften zeden en geweld', waarin de reclassering de aanzet geeft om afspraken te maken over re-integratie van degene die is veroordeeld voor een ernstig delict dat tot maatschappelijke ophef heeft geleid. Daarbij komen vragen aan bod als: waar kan hij na zijn detentie naartoe, welke voorzieningen moeten worden getroffen om het risico op herhaling in te dammen en wat is nodig om de veroordeelde na zijn vrijlating te beschermen tegen bijvoorbeeld bedreigingen of geweld in zijn nieuw woonomgeving als die via de media of anderszins bekend is geworden?

In Deventer is de ZSM-locatie bezocht. Op die locatie wordt een snelle afdoeningsbeslissing voorbereid voor strafzaken uit de provincies Gelderland

en Overijssel.¹⁶ Dagelijks gaat het dan om ongeveer 60-120 zaken. Die worden beoordeeld door twee secties: ‘vast’ en ‘niet vast/vrije voeter’. Bij de sectie ‘vast’ gaat het om mensen die na aanhouding in verzekering zijn of zullen worden gesteld. Het streven is om al voor een eventuele voorgeleiding aan de rechter-commissaris duidelijkheid te hebben over het verdere afdoeningstraject. Dat gebeurt mede op basis van een screeningsadvies van de reclassering. De vroeghulp aan de aangehouden of in verzekering gestelde verdachte wordt daarom uitgezet via de ZSM-locatie. Op beeldschermen worden niet alleen termijnen weergegeven, maar wordt bovendien met kleuren duidelijk gemaakt wat de stand van zaken is: geel betekent dat het advies is aangevraagd maar nog niet is afgerond, groen betekent dat het voorlichtingsrapport is ontvangen. Zo is voor eenieder duidelijk wat nog binnen welke termijn moet gebeuren. Bij de sectie ‘niet vast/vrije voeter’ wordt het advies niet gebaseerd op persoonlijk contact met de verdachte in de fase van de vroeghulp, maar op beschikbare informatie als justitiële documentatie, verslagen van eerder reclasseringscontact, inlichtingen van het Veiligheidshuis of het eerste, veelal sociale verhoor van de verdachte. De spilfunctie van de reclassering in de ZSM-werkwijze komt overigens zichtbaar tot uitdrukking in de plaats die zij inneemt in de zaal: de reclassering zit in het midden van de zaal, omgeven door de vertegenwoordigers van de andere instanties die bij ZSM zijn betrokken.

In Zutphen is gesproken met de coördinator elektronische monitoring, die uitlegde dat een verschil bestaat tussen elektronische monitoring als onderdeel van een detentietraject dat is gericht op re-integratie en elektronische monitoring als bijzondere voorwaarde bij bijvoorbeeld de schorsing van de voorlopige hechtenis of de gedragsbeperkende maatregel. Als onderdeel van een detentietraject was elektronische monitoring destijds verbonden met een traject dat naar steeds meer vrijheid leidde. Als bijzondere voorwaarde heeft elektronische monitoring een meer repressief karakter, omdat zij dan in de regel is gekoppeld aan een locatieverbod of -gebod. Toch heeft elektronische monitoring ook dan een reikwijdte die verdergaat dan alleen de strikte controle op naleving van de opgelegde voorwaarde. Zij is een stimulans voor de verdachte of veroordeelde om actief op zoek te gaan naar dagbesteding, omdat dagbesteding betekent dat meer tijd buitenshuis mag worden doorgebracht. Bovendien blijkt het enkelbandje soms tot een aanmerkelijk betere band met partner of kinderen te leiden: de verdachte of de veroordeelde die voorheen altijd op pad was, is door elektronische monitoring meer thuis.

16 Zie over de ZSM-werkwijze nader onder meer M. Simon Thomas e.a., *Snel, betekenisvol en zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Den Haag: WODC 2016 en R. Salet en J.B. Terpstra, ‘ZSM in de praktijk. Aandacht en snelheid tegenover zorgvuldig en betekenisvol’, *DD* 2017, p. 489-501.

In Wekerom is de werkstraflocatie 's Heeren Loo bezocht. Op die prachtig gelegen plek is een zorginstelling gevestigd, waar mensen met een hersenbeschadiging verblijven. Omdat voldoende geld voor renovatie en onderhoud van het terrein en de gebouwen ontbreekt, is de reclassering ingeschakeld. Zij aan wie een werkstraf is opgelegd, werken daar onder begeleiding van een reclasseringsmedewerker in groepen van zes tot zeven mannen aan renovatie en onderhoud. Contact tussen de veroordeelden en de patiënten van de zorginstelling vindt niet veel plaats. Als het er wel is, blijken nogal wat veroordeelden onder de indruk te zijn, veelal in het besef dat sommige mensen het (nog) minder in het leven hebben getroffen dan zichzelf.

De rondreis in de Regio Oost werd afgesloten met een bezoek aan een vestiging in Arnhem, alwaar is gesproken met een medewerker die trainingen verzorgt aan reclassanten. De meest gevolgde training is COVA: cognitieve vaardigheden. Het Leger des Heils biedt ook COVA+ aan, voor mensen met een verstandelijke beperking. COVA en COVA+, die zowel individueel als in groepsverband worden aangeboden, beogen de deelnemers te leren eerst na te denken en dan pas te doen en dragen daarmee bij aan impulsbeheersing. Andere trainingen zijn bijvoorbeeld bedoeld voor daders van huiselijk geweld (gedragstraining BORG), voor mensen met agressieproblemen (training I-Respect) of voor verdachten en veroordeelden met verslavingsproblemen (training Leefstijl 24/7).

Inzicht in de werkzaamheden van de Stichting Verslavingszorg GGZ is verkregen door te praten met medewerkers van een van de aangesloten instellingen, Inforsa in Amsterdam, en door hen te vergezellen tijdens contacten met verdachten en veroordeelden. De clientèle van de Stichting Verslavingszorg kampt zichtbaar met problemen die verder reiken dan alleen strafrechtelijke: verslaving, stoornis, beperkte verstandelijke vermogens en strafbare feiten gaan in de regel hand in hand. Tijdens een inleidend gesprek op het kantoor van Inforsa is duidelijk gemaakt hoezeer terugval daarom inherent is aan de levens van deze mensen. Geen recidive is meestal te veel gevraagd voor de doelgroep. Minder recidive is reeds een hele prestatie:

“Als we eraan kunnen bijdragen dat iemand in plaats van dertig winkeldiefstallen er nog maar vijf per maand pleegt, dan zien we dat als een groot succes.”

Vervolgens is met een medewerker van de Stichting een huisbezoek gebracht aan een man die in een ver verleden een ernstig delict pleegde onder invloed van zowel alcohol als drugs en wiens terbeschikkingstelling met dwangverpleging na 34 jaren voorwaardelijk is beëindigd. De man woonde sinds een maand in een eigen appartement. Het gesprek concentreerde zich op een beperkt aantal vragen: welke medicatie is gewenst, mag hij een biertje of twee

biertjes per dag drinken en hoe werkt een smartphone? Over de medicatie en het bier bleken de huisarts en de psychiater verschillende ideeën te hebben. Het voorbeeld is illustratief voor de observatie dat het de reclassering veel tijd en energie kost om informatie te verzamelen bij allerlei (zorg)instanties en om, bij uiteenlopende standpunten, alle betrokkenen vervolgens op een lijn te krijgen.

Toezichtgesprekken die plaatsvonden op twee verschillende kantoren van Inforsa leverden eenzelfde indruk op. Niet alleen Inforsa maakt bijvoorbeeld een toezichtplan, maar ook de woningstichting. Overleg is noodzakelijk, om te voorkomen dat die plannen elkaar doorkruisen. Bij de psychiater moet informatie worden opgevraagd over de noodzaak van een ambulante behandeling, nadat een klinische behandeling is afgerond. Met de gemeente moet overleg worden gevoerd over de werkplek van de onder toezicht gestelde. Met de GGD moet afstemming plaatsvinden over de verstrekking van methadon. Hoe meer instanties en personen betrokken zijn, zo werd na afloop enigszins bedrukt opgemerkt, hoe meer de reclassering in een toezichthoudende, justitiële rol wordt gedrukt. Maatschappelijke zorg wordt dan bij andere instanties en personen neergelegd en de reclassering is alleen het justitiële slot op de deur dat wordt ingeschakeld als de overige betrokkenen er niet uitkomen.

Gesprekken die worden gevoerd met verdachten en veroordeelden, maken duidelijk dat het zetten van kleine stapjes in de regel het maximaal haalbare is. Huisvesting is een van de grootste problemen. De klinische zorg in de reguliere geestelijke gezondheidszorg is teruggedrongen, mede op basis van een bestuurlijk akkoord dat streefde naar ‘vermaatschappelijking van de zorg’.¹⁷ Voor de afbouw van het aantal bedden in de klinische zorg is evenwel geen toereikend aanbod aan ambulante zorg in de plaats gekomen. Voor de doelgroep van verslaafde veelplegers met psychische stoornissen en verstandelijke beperkingen is weliswaar een flink aantal woningen gereserveerd in Amsterdam – waardoor, aldus een van de gesprekspartners, ‘mijn neefjes en nichtjes, gewone Amsterdammers’ geen woonruimte kunnen vinden – maar de verantwoordelijkheid voor een eigen woning kunnen de meesten niet aan. Een klinische setting is aangewezen, omdat deze groep een duidelijke structuur nodig heeft.

Opvanghuizen als Domus en Domus+, waarbij + staat voor mensen met een verstandelijke beperking, bieden enige uitkomst. Daaraan is het laatste bezoek van de ministage gebracht. Van de vijf geplande gesprekken met bewoners, ging er een door. De andere vier mensen waren op straat. Een van hen bleek vlakbij te staan. Nadat de reclasseringsmedewerker naar hem toe liep,

17 Zie daarover onder meer het rapport *Over de brug. Plan van aanpak voor de behandeling, begeleiding en ondersteuning bij ernstige psychische aandoeningen*, Bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15*, 25424, nr. 251.

beloofde de man er over vijf minuten te zijn. Na 45 minuten was hij er nog niet. “Ik kom morgen wel terug”, zei de reclasseringsmedewerker.

De ministage heeft tot enkele inzichten geleid, die puntsgewijs en slechts voorzien van een korte toelichting worden weergegeven. Het zijn er negen:

- a) Elke reclasseringsorganisatie heeft een eigen ‘kleur’, die wordt onderkend en die wordt gewaardeerd. Het Leger des Heils is door zijn confessionele achtergrond geneigd langer het goede in de mens te zien en daardoor meer gericht op hulp en steun dan op wat in het jargon risicomangement heet. Ook medewerkers van de Stichting Verslavingszorg GGZ zijn, meer dan die van Reclassering Nederland, bereid om verdachten en veroordeelden nog een kans te geven en in te zetten op hulpverlening. De veel bredere doelgroep van Reclassering Nederland vraagt om een zakelijke(re) benadering, waarin meer nadruk ligt op beheersing en vermindering van recidivegevaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor verdachten en veroordeelden die worden gerekend tot de categorie van beroepscriminelen of voor degenen die in verband met een terroristisch misdrijf zijn of worden gebracht.
- b) Steeds weer is benadrukt dat de harde kant en de zachte kant van het reclasseringswerk niet zonder elkaar kunnen. Pogingen tot gedragsbeïnvloeding via een vrijblijvend aanbod van hulp en steun, dragen niet bij aan vermindering van recidive. Toezicht op de naleving van voorwaarden is nodig, controle op gemaakte afspraken eveneens. Alleen maar risicomangement, door strikt toezicht op de naleving van via voorwaarden opgelegde geboden en verboden, werkt op zijn beurt hooguit voor een korte periode. Duurzaam is die benadering in elk geval niet. Laatstgenoemde observatie sluit aan op onderzoek waarin is vastgesteld dat toezicht zonder begeleiding in termen van recidivevermindering weinig of geen effect heeft en dat te intensief toezicht zelfs tot meer recidive kan leiden.¹⁸
- c) Reclasseringsmedewerkers bemerken dat zij door de buitenwacht worden gedirigeerd naar meer toezicht en controle en minder hulp en steun. Wetgeving en commotie naar aanleiding van incidenten spelen daarbij een hoofdrol. De beperking van de voorwaardelijke invrijheidstelling tot maximaal twee jaren blijkt in de praktijk van de reclassering een steen des aanstoets te zijn. Zij is als een schoolvoorbeeld van onbezonnen wetgeving aangemerkt.
- d) Intern kunnen reclasseringsmedewerkers rekenen op steun voor een benadering waarin voortdurend de balans wordt gezocht tussen de toezichthoudende elementen en de hulpverlenende aspecten van het werk. Collegiale

18 R. Poort en K. Eppink, *Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit van de reclassering*, Den Haag: Boom Juridisch 2009, p. 88-89 en p. 115. Zie ook B.S.J. Wartna e.a., *Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke sancties*, Den Haag: Boom-WODC 2013.

ondersteuning en toetsing spelen in die professionele afwegingen een belangrijke rol. De positieve, stimulerende houding van de (landelijke) leiding wordt in dit verband geroemd. Door zorgvuldig gebruik te maken van de hen toekomende professionele ruimte, kunnen reclasseringsmedewerkers maatwerk leveren. Voor verdachten en veroordeelden met problemen op tal van leefgebieden is het bijvoorbeeld eenvoudigweg niet mogelijk om steeds op tijd op een afspraak te verschijnen. Daarom heeft het geen zin om elke overtreding van een voorwaarde direct aan het Openbaar Ministerie te melden. Soms kan met een waarschuwing worden volstaan, soms komt de reclasseringsmedewerker gewoon de volgende dag terug.

- e) In de allereerste fase van het strafproces, en dus aan de ZSM-tafel, kan de reclassering soms het verschil maken, door aan te sturen op een andere dan een strafrechtelijke afdoening, met name in zogeheten maatwerkzaken. De reclassering probeert het Openbaar Ministerie er bijvoorbeeld van te overtuigen dat het beter is zorgverlening en schuldhulpverlening te organiseren voor hoogbejaarde verdachten die worden beschuldigd van een winkeldiefstal dan om hen te vervolgen. Jongeren die graffiti hebben gespoten, zouden – om een ander voorbeeld te noemen – niet automatisch in het strafrechtelijk systeem terecht moeten komen. Als die jongeren de door hen gemaakte rotzooi opruimen en schoonmaken, kan met een sepot worden volstaan.
- f) Voor mensen in detentie kan de reclassering het verschil maken, door tijdig in kaart te brengen wat moet worden geregeld voor een leven na detentie en door de betrokken instanties daarbij te betrekken. De Zwolse projecten verdienen navolging.
- g) Het werk van de reclassering wordt gecompliceerd doordat moet worden samengewerkt met een fiks aantal personen en instanties: penitentiaire inrichtingen, huisartsen, gemeenten, psychiaters, woningcorporaties, Openbaar Ministerie, politie, reguliere zorginstellingen, maatschappelijk werkers et cetera. Van een duidelijke taakafbakening en daaraan gekoppelde verantwoordelijkheid is lang niet altijd sprake. Soms zijn twee of drie instanties of personen met hetzelfde probleem bezig. Dat leidt niet alleen tot dubbel werk, maar ook tot onduidelijkheid als verschillende standpunten worden gehuldigd. Daarenboven blijkt het lastig te zijn van geheimhouders zoals artsen informatie te krijgen die relevant kan zijn voor het reclasseringstraject.
- h) Een beperkt aantal incidenten zorgt voor grote druk op de reclasseringsorganisaties en heeft geleid tot bemoeienis van de landelijke overheid met de inhoud van het reclasseringswerk. De zaak van Juliën C. en de zaak van

Michael P. zijn daarvan prominente voorbeelden.¹⁹ Incidenten moeten sindsdien binnen 24 uren worden gemeld bij het departement. Indien een persoon die onder toezicht van de reclassering staat ervan wordt verdacht een ernstig misdrijf te hebben gepleegd, is sprake van een incident. De onttrekking aan terbeschikkingstelling met dwangverpleging is eveneens een incident, net zoals een meldingsplicht bestaat indien iets misgaat in het toezicht op een verdachte of veroordeelde in een publicitair gevoelige zaak.

- i) Het werk van de reclassering wordt belemmerd door financieringssyste-
men en daarin gemaakte keuzes. De expertise van de reclassering kan bij-
voorbeeld niet worden ingezet als een burgemeester of een wijkagent
vraagt of de reclassering iets kan betekenen als zich problemen voordoen
met hangjongeren of een overlast gevende buurman. Een financierings-
grondslag voor dergelijke activiteiten ontbreekt namelijk, omdat (en: zo-
lang) geen sprake is van een strafrechtelijk kader. De aansluiting tussen
forensische zorg en reguliere zorg is een ander, groot probleem dat samen-
hangt met uiteenlopende financieringssystemen. Omdat instellingen van
maatschappelijke zorg minder financiering ontvangen dan beschikbaar is
voor forensische zorg, weigert de reguliere zorg frequent de zorg over te
nemen van mensen die als ‘complexe probleemgevallen’ of ‘kneuzen’ te
boek staan. Het is daarom lastig na beëindiging van het reclasseringstoe-
zicht een indicatiestelling te verkrijgen voor maatschappelijke ondersteu-
ning of voor langdurige zorg, terwijl er alle reden is die kwetsbare groep
buiten het justitiële kader eveneens te ondersteunen via bijvoorbeeld een
project voor begeleid wonen.

19 Zie over de zaak van Juliën C., die eveneens bekend is als de Hoogerheide-zaak, onder meer HR 17 novem-
ber 2009, *NJ* 2010/143, m.nt. Schalken. Zie over de zaak Michael P. het door de Inspectie Justitie en Veilig-
heid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd opgestelde rapport *Het detentieverloop van Michael P.*,
Den Haag 2019.

Speciale preventie is geen nieuwe doelstelling in het strafrecht. In Nederland is zij, met uitzondering van de periode van grofweg 1930-1945, steeds nadrukkelijk verbonden geweest met ideeën over hulpverlening aan verdachten en veroordeelden en met het belang dat aan resocialisatie wordt gehecht. De reclassering heeft daarin, sinds de oprichting van het Nederlands Genootschap tot de Zedelijke Verbetering der Gevangenen in 1823, een voortrekkersrol gespeeld. Hooggestemde verwachtingen over verbetering van delinquenten en over de mogelijkheden om hen door en na bestraffing op het rechte pad te houden, zijn in de loop der tijd naar beneden bijgesteld. Tot voor kort bleef als min of meer constante kerngedachte echter overeind staan dat steun aan degenen die met het strafrecht in aanraking is gekomen een bijdrage kan leveren aan indamming van recidivegevaar en aan re-integratie in de samenleving.

In circa twintig jaren heeft de wetgever de wortel goeddeels vervangen door de stok. De invulling die heden ten dage in regelgeving en ook door luidruchtige segmenten in de samenleving aan speciale preventie wordt gegeven, is een fundamenteel andere dan voorheen. De doelstelling is grotendeels versmald tot toezicht en controle op de naleving van aan verdachten en veroordeelden opgelegde geboden en verboden. Activiteiten die zijn gericht op re-integratie na detentie worden bijvoorbeeld slechts gereserveerd voor degenen die het in wetgevingsogen verdienen.¹ Een grote groep gedetineerden, die van de vreemdelingen, is daarvan op voorhand reeds uitgesloten. Ook voor verdachten en veroordeelden die door verslaving, psychische stoornis of verstandelijke beperkingen niet kunnen voldoen aan de standaard van de zelfredzame

1 In de memorie van toelichting bij de Wet straffen en beschermen (*Kamerstukken II* 2018/19, 35122, nr. 3, p. 6) wordt over de 'persoonsgerichte aanpak' die aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt bijvoorbeeld opgemerkt: "De gedetineerde heeft daarbij zelf de sleutel in handen voor een geslaagde terugkeer in de vrije maatschappij. Met zijn gedrag en inspanningen tijdens de detentieperiode moet de gedetineerde kunnen laten zien dat hij bereid is te investeren in zichzelf. In dat geval komt hij in aanmerking voor deelname aan het plusprogramma, waarin ruimere mogelijkheden gericht op resocialisatie worden geboden dan in het basisprogramma, en vervolgens voor externe vrijheden in de vorm van re-integratieverlof, extramurale arbeid, deelname aan een penitentiair programma en/of voorwaardelijke invrijheidstelling." Met de isd werd ook expliciet speciale preventie door middel van onschadelijkmaking beoogd. Inspanningen tot resocialisatie zouden beperkt blijven tot degenen bij wie van dergelijke inspanningen een duidelijk effect werd verwacht (Struijk 2011, p. 529-531).

gedetineerde geldt dat hen daardoor vooral toezicht en controle in plaats van hulp en steun wacht. De persoon van de verdachte of de veroordeelde is daarmee in belangrijke mate gereduceerd tot een risicofactor die door geboden en verboden in toom moet worden gehouden. Het concept van de risicosamenleving heeft zich aldus in een repressiever straf(proces)recht vertaald.

In de voorafgaande hoofdstukken is geprobeerd deze ontwikkeling van een preventief web van toezicht en controle in de strafvordering en het strafrecht te beschrijven en in een breder perspectief te plaatsen. Nog steeds wordt gewezen aan het web. Nieuwe ontwikkelingen op dit terrein dienen zich alweer aan. Vanuit de politiek worden bijvoorbeeld de mogelijkheden van preventieve detentie verkend voor gevaarlijke delinquenten die niet aan een stoornis lijden en aan wie daarom niet de maatregel van terbeschikkingstelling kan worden opgelegd.² In de media is door een vooraanstaande vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie in dit verband gepleit voor een onderzoek naar het nut van een zogeheten terroristen-TBS: een vorm van preventieve detentie voor de terrorist die na de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf nog steeds gevaarlijk is.³ Een web kan steeds wijder en fijner worden gesponnen.

5.1 Hulp en steun als inspanningsverplichting

Hoewel het bieden van hulp en steun naast het uitoefenen van toezicht en controle niet uit de reclasseringspraktijk is verdwenen en ook in parlementaire documenten het belang ervan bij tijd en wijle wordt benoemd,⁴ worden hulp en steun in de kern door de wetgever gezien als een *gunst* die de veroordeelde al of niet verleend kan worden en die vooral ook moet worden verdiend. Eerder werd al vermeld dat het bieden van hulp en steun als reclasseringstaak stilzwijgend uit de Reclasseringsregeling 1996 is geschrapt. Artikel 3:2 lid 1 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen bepaalt bovendien dat de reclassering de *verplichtingen* vastlegt waaraan een veroordeelde in het kader van het toezicht op de naleving van voorwaarden heeft te voldoen.⁵

Die ontwikkeling is naar ons oordeel verontrustend. Het speciaal-preventieve strafrecht dat de wetgever heeft ontwikkeld, lijkt er weinig oog voor te hebben dat belangrijke factoren die bij kunnen dragen aan de hypothese dat de

2 Zie het rapport *Zicht op stoornis én gevaar. Aanvulling of herziening van het preventieve sanctiestelsel*, Den Haag; ministerie van Binnenlandse Zaken 2020. Het wetsvoorstel Aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing (*Kamerstukken II* 2020/21, 35892, nr. 2) voorziet in de invoering van een nieuwe strafrechtelijke, vrijheidsbepurende maatregel in de vorm van een verbod dieren te houden of een gebiedsverbod gedurende ten hoogste tien jaren 'ter bescherming van de goede zeden of ter voorkoming van strafbare feiten die de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadelen'.

3 J. Simmelink, 'Het is tijd om na te denken over een terroristen-TBS', *NRC Handelsblad* 2 maart 2020.

4 Vgl. *Kamerstukken II* 2013/14, 33816, nr. 3, p. 3 en *Kamerstukken II* 2018/19, 35122, nr. 3, p. 6.

5 *Stb.* 2019, 505.

betrokkene opnieuw een strafbaar feit zal begaan buiten de invloedssfeer van de verdachte of de veroordeelde liggen. Een factor als leeftijd kan niet worden veranderd en een justitieel verleden kan niet ongedaan worden gemaakt. Ten aanzien van dynamische risicofactoren, die op zichzelf wél kunnen worden beïnvloed, geldt daarnaast dat zij om uiteenlopende redenen niet steeds direct kunnen worden veranderd. Van een alcoholverslaving is men niet van de een op de andere dag verlost. Woning, werk en een relatie zijn niet op afroep beschikbaar. Het risico op recidive kan bovendien worden beïnvloed door overheidsbeleid op het terrein van bijvoorbeeld de volkshuisvesting, de geestelijke gezondheidszorg en de bescherming van en de hulpverlening aan kinderen en andere kwetsbare groepen.

Dit alles heeft tot gevolg dat het getaxeerde herhalingsgevaar aan de verdachte of de veroordeelde niet als een kaal verwijt voor de voeten mag worden geworpen, met ingrijpende gevolgen. Van de veroordeelde mag inderdaad worden verwacht dat hij zich waar mogelijk en binnen redelijke grenzen inspant om recidivegevaar te verminderen. Blijft die inspanning achterwege, dan kan de betrokkene daarop worden aangesproken en kan dat consequenties hebben. De keerzijde van deze inspanningsverplichting voor de veroordeelde is wat ons betreft echter een inspanningsverplichting aan de zijde van de overheid. Degene die met een strafrechtelijke sanctie gericht op vermindering van recidivegevaar wordt geconfronteerd, behoort niet alleen de negatieve consequenties te dragen van het recidiverisico dat gedacht wordt van hem uit te gaan. Op de overheid rust de verplichting om de betrokkene de middelen te bieden om het vermoede recidivegevaar te verminderen om zo de tenuitvoerlegging van de sanctie te kunnen beëindigen, óók en vooral indien de capaciteiten van de veroordeelde tekortschieten. Komt de overheid haar inspanningsverplichting niet na, dan ondergraaft dat uiteindelijk de rechtmatigheid van maatregelen die beogen het herhalingsgevaar te beteugelen. Hulp en steun zijn dus geen gunsten die de verdachte kunnen worden geboden of juist onthouden al naar gelang hij de verantwoordelijkheid voor re-integratie zelf kan dragen, maar een recht waar de veroordeelde aanspraak op kan maken – zoals de samenleving op haar beurt mag verwachten dat de veroordeelde zich inspant om niet opnieuw in de fout te gaan.

De eenzijdige nadruk in het politieke discours en in de wetgeving op toezicht en controle onttrekt de inspanningsverplichting die op de overheid rust aan het zicht. Uitsluitend uitoefenen van repressief toezicht miskent de verantwoordelijkheid die de strafvorderlijke overheid heeft voor hulp en steun aan verdachten en veroordeelden. Uit de praktijk van het reclasseringswerk, waarin hulp en steun gepaard gaan met controle en toezicht, spreekt wel het ethos dat hoort bij speciaal-preventief ingrijpen. Reclasseringsmedewerkers weten toezicht en controle te verbinden met hulp en steun. Daardoor is toezicht, in de eerder geciteerde woorden van Kempe, niet slechts negatief gericht op tem-

men, breken en in bedwang houden, maar op een positief resultaat waarin onder meer structuur kan worden geboden aan verdachten en veroordeelden die zich moeilijk zelfstandig staande kunnen houden.

5.2 Rechtspolitiek en illusiepolitiek

De kwalificatie ‘verontrustend’ van de op dit terrein relevante wetgeving van de laatste decennia kan als een rechtspolitiek standpunt worden gedeut. Het pleidooi voor een inspanningsverplichting voor de overheid tot het bieden van hulp en steun aan verdachten en veroordeelden kan eveneens worden begrepen als de bijdrage aan een rechtspolitiek debat. Hetzelfde geldt voor de beantwoording van de vraag of het preventieve web van toezicht en controle dat de wetgever heeft gecreëerd, kan of moet worden aangevuld en opgevuld met nieuwe daden.

Verstandige (strafrecht)juristen zijn gewend te verwijzen naar de onvermijdelijkheid van rechtspolitieke keuzes om duidelijk te maken dat een afweging van de uiteenlopende belangen die met de strafrechtspleging zijn verbonden niet tot een uitkomst leidt die in de sterren staat geschreven. In een debat over de verhouding tussen de instrumentele en de rechtsbeschermende belangen van het straf(proces)recht kan daarom niemand, zo is de gedachte, er aanspraak op maken de (absolute) waarheid in pacht te hebben.

Daar valt geen speld tussen te krijgen. Een verwijzing naar de onvermijdelijkheid van rechtspolitieke keuzes kan echter ook als vluchtheuvel dienen voor de strafrechtjurist die geen positie wil kiezen en die meent te kunnen volstaan met het in kaart brengen van relevante argumenten. Als ogenschijnlijke buitenstaander waarschuwt zo’n jurist misschien nog wel voor te veel nadruk op het ene belang of juist op het andere belang. In algemene woorden kan erop gewezen worden dat het raadzaam is zorgvuldigheid te betrachten om tot de juiste balans te komen. Ook dat is heel verstandig. Waar dat evenwicht zo’n beetje is te vinden, wordt evenwel in het midden gelaten. Een meer precieze positiebepaling blijft achterwege, om maar geen vuile handen te maken. Rechtspolitiek is uiteindelijk een zaak van anderen.

Voor die vluchtheuvel kiezen we niet. De kwaliteit van het rechtspolitieke debat wordt volgens ons bevorderd door duidelijke standpunten van strafrechtjuristen, zeker als het gaat om een zo vergaande ontwikkeling als die van de speciaal-preventieve wending van de afgelopen decennia. Nuances zijn vanzelfsprekend belangrijk. Die worden echter niet gevonden door slechts een beroep te doen op abstracte grootheden als ‘balans’ of ‘evenwicht’. Voor de jurist die de studeerkamer verlaat, liggen de nuances in de strafrechtspleging voor het oprapen. In de dagelijkse praktijk blijkt namelijk de rijke schakering van verdachten en veroordeelden, van mogelijkheden en onmogelijkheden,

van kansen en bedreigingen. Wie goed kijkt, vindt daarin concrete aanknopingspunten voor een evenwichtige benadering.

De stroom van wetgeving die in hoofdstuk 3 is besproken, gaat in de kern uit van een mensbeeld dat de delinquent eerst en vooral als een risicofactor beschouwt. Als zodanig wordt hij bejegend. Het van hem uitgaande gevaar op herhaling moet in deze visie worden bezworen door een stelsel van strafrechtelijke en strafvorderlijke voorzieningen voor toezicht en controle. Die richten zich op de naleving van geboden en verboden die door middel van bijzondere voorwaarden zijn opgelegd. Schending daarvan leidt tot vrijheidsbeneming, ook als geen strafbaar feit is begaan. De belofte is dat de samenleving veiliger wordt door sturing te geven aan het gedrag van de verdachte of de veroordeelde, door te controleren of hij zich aan die gedragsaanwijzingen houdt en door aan schending van die aanwijzingen vrijheidsbenemende consequenties te verbinden. Dat mensbeeld spreekt ons niet aan. Geen mens behoort te worden gereduceerd tot het eendimensionale beeld van een vijand, een risico of een gevaar. Ook niet als hij is veroordeeld voor of wordt verdacht van de meest ernstige delicten. Ook niet als hij stelselmatig delicten begaat die stevast voor overlast en ergernis zorgen. Voor de betekenis die deze leidende gedachte heeft voor de strafrechtspleging, putten we, weinig verrassend, onder meer inspiratie uit het werk van illustere Utrechtse wetenschappers als Pompe, Kempe, Peters en Kelk. Zij hebben, elk op eigen wijze, het belang benadrukt van een samenleving die de delinquent niet aan de hand van stereotypen buitensluit en van een strafrechtspleging die door rechtsbescherming en door aandacht voor de persoon van de dader laat zien hem te erkennen als een gelijkwaardige.⁶

Gelijkwaardig betekent niet: gelijk. Veel mensen die met de strafrechtspleging in aanraking komen, hebben problemen. Zij zijn bijvoorbeeld verslaafd. Ze hebben een psychische stoornis. Ze zijn verstandelijk beperkt. Zij hebben in de afgelopen decennia de gevolgen ondervonden van het beleid in sectoren van maatschappelijke zorg en geestelijke gezondheidszorg, dat in feite is neergekomen op uitkleding van de zorg voor degenen die deze het hardste nodig hebben. Ze belichamen dat het beeld van de zelfredzame burger veelal een illusie is. Maar dat alles betekent niet dat zij daarom louter als gevaar voor de samenleving en voor de ander kunnen worden bestempeld. Zij behoren niet te worden afgeschreven. Ze zijn immers gelijkwaardig. Zij kunnen er daarom

6 Janse de Jonge 1991, onder meer p. 182. Zie nader bijvoorbeeld C.H. Brants, *Over levende gedachten: de menselijkheid van een functioneel strafrecht* (oratie UU), Den Haag: Boom Juridisch 1998; C.H. Brants, 'Een Utrechter sui generis', in: A.A. Franken e.a. (red.), *Constante Waarden* (Liber amicorum Kelk), Den Haag: Boom Juridisch 2008, p. 3-17; C. Kelk, *De kunst van een humaan strafrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2018. Zie omtrent het gedachtegoed van de Utrechtse School ook F. de Jong en C. Kelk, 'Overarching Thoughts: Criminal Law Scholarship in Utrecht', in: F. de Jong (eds.), *Overarching Views of Crime and Deviancy. Rethinking the Legacy of the Utrecht School*, Den Haag: Eleven 2015, p. 21-88.

aanspraak op maken dat hen het vooruitzicht van re-integratie en resocialisatie wordt geboden. In een gesprek dat we in de voorbereiding van dit preadvies hadden met Johan Bac, algemeen directeur van Reclassering Nederland, gebruikte hij in dit verband een beeld dat we met zijn toestemming in de titel hebben verwerkt: de reclassering beschouwt de delinquent altijd als een komma, nooit als een punt.

Ook de verwachtingen van de wetgever over de mogelijkheden die toezicht en controle bieden bij de bestrijding van recidivegevaar, zoals die spreken uit de in hoofdstuk 3 geanalyseerde wetswijzigingen, delen we niet. De overheid die suggereert haar burgers veiligheid te kunnen bieden door uitsluitend repressief toezicht te houden op degenen die als gevaarlijk zijn gekwalificeerd, bedrijft illusiepolitiek en zal uiteindelijk als een ‘Rupsje Nooitgenoeg’ in ‘mateloosheid’ vervallen.⁷ Het is namelijk een illusie te denken dat gevaren of risico’s kunnen worden bezworen door (louter) strafvorderlijke en strafrechtelijke voorzieningen die het mogelijk maken toezicht te houden op de naleving van voorwaarden die aan een verdachte of aan een veroordeelde, of zelfs aan een afwijkende ander, zijn gesteld. Veiligheid wordt niet afgedwongen door ‘politiek gedreven luchtspiegelingen’.⁸

Zij die illusiepolitiek bedrijven, zullen in elk incident met betrokkenheid van iemand die eerder is verdacht van of veroordeeld voor een ernstig strafbaar feit een argument kunnen vinden om de wetgevende touwtjes nog strakker aan te trekken. Meer modaliteiten bieden echter slechts schijnoplossingen, net zoals een nieuwe uitbreiding van de reikwijdte van reeds bestaande modaliteiten. Zoals hiervoor al is opgemerkt, leert wetenschappelijk onderzoek in elk geval dat enkel toezicht niet leidt tot vermindering van recidive en dat te intensief toezicht zelfs meer recidive tot gevolg heeft.⁹ Ook reclasseringswerkers die zich dagelijks bezighouden met speciale preventie zijn er ten diepste van doordrongen dat alleen maar toezicht en controle niet werkt. Het moet dus anders dan de richting die de wetgever de afgelopen decennia heeft gekozen.

5.3 Het belang van nadere normering van het speciaal-preventieve sanctierecht

Mensbeelden en maatschappijvisies kunnen uiteenlopen. Het is, denken we, goed om die verschillen te benoemen. Standpunten die in het (rechts)politieke debat worden ingenomen, kunnen daardoor immers beter worden begrepen. In

7 Struijk 2014 respectievelijk Bleichrodt 2018, p. 187.

8 P.M. Schuyt, ‘Voorwaardelijke invrijheidstelling: het beeld en de werkelijkheid’, *Sancties* 2019, p. 5-13.

9 Poort en Eppink 2009, p. 88-89 en p. 115.

het juridische domein zullen die standpunten nader moeten worden uitgewerkt. Dat vergt een helder normatief kader en dat vraagt om zuiverheid in de argumentatie. Het belang daarvan zal door juristen breed worden onderschreven, ongeacht mensbeeld of maatschappijvisie.

Voor een nadere waardering van de in dit preadvies beschreven ontwikkelingen knopen we aan bij het tweesporenstelsel van het Nederlandse sanctiestelsel. Dat maakt een onderscheid tussen straf en maatregel, om aard en bereik van verschillende sancties af te bakenen. De theoretische onderbouwing van het verschil tussen straffen en maatregelen behoeven we hier niet *in extenso* te beschrijven. Het komt er, kort gezegd, op neer dat het schuldstrafrecht ervan uitgaat dat het verwijt dat de dader kan worden gemaakt de grondslag vormt van een hem op te leggen straf. Door de opzettelijke leedtoevoeging die straf is, wordt de schuld vergolden. In theorie vindt de straf eveneens een begrenzing in het verwijt dat dader kan worden gemaakt. De oplegging van een beveiligingsmaatregel komt in dit stelsel in beeld indien speciale preventie niet afdoende kan worden bereikt binnen de kaders van de straf. Gevangenisstraf is een straf, terbeschikkingstelling met dwangverpleging een maatregel. De straf is een concept van de klassieke richting, de maatregel is een product van de moderne richting in het strafrecht. De straf is ingebed in een stelsel van klassieke uitgangspunten die nadere grenzen stellen aan de oplegging ervan.

Het onderscheid tussen straf en maatregel is in wetgeving en rechtspraak dogmatisch nimmer zuiver doorgevoerd.¹⁰ Het is in belangrijke mate gerelativeerd door de zogeheten Zwarte Ruit-jurisprudentie van de Hoge Raad, waarin apodictisch is gesteld dat ‘straf naar de mate van schuld’ geen beginsel is dat steun vindt in het recht.¹¹ Waarom dat zo is, heeft de Hoge Raad nooit uitgelegd. Die rechtspraak heeft tot gevolg gehad dat de scheidslijnen tussen straf en maatregel zijn vervaagd. Daardoor bestaat het gevaar dat de wetgever om opportunistische redenen voor het spoor van de maatregel kiest. Als rechtspolitieke keuzes niet passen in de uitgangspunten van het schuldstrafrecht, kan eenvoudigweg worden gekozen voor het traject van de maatregel. Lastige rechtsbeginselen of normatieve grenzen spelen daar in feite geen rol. Van der Landen omschreef dit bezwaar in 1992 reeds als volgt:¹²

“Vormen van leedtoevoeging die niet met het strafbegrip zijn te verenigen, maar die niettemin noodzakelijk worden geacht, worden stevast tot maatregel bestempeld.”

10 Zie daarover uitgebreid D. van der Landen, *Straf en maatregel* (diss. UvT), Arnhem: Gouda Quint 1992, in het bijzonder p. 1-46 en p. 459-460.

11 HR 10 september 1957, *NJ* 1958/5, m.nt. Pompe. Zie onder meer ook HR 24 juli 1967, *NJ* 1969/63, m.nt. Enschedé en HR 12 november 1985, *NJ* 1986/327, m.nt. Van Veen.

12 Van der Landen 1992, p. 468.

In hun preadviezen voor de Nederlandse Juristen-Vereniging signaleerden De Hullu en Bleichrodt in 2002 eveneens dat het maatregelenspoor oneigenlijk wordt ingezet om ‘vergaande constructies’ mogelijk te maken, die binnen de grenzen van het strafspoor niet kunnen worden gerechtvaardigd.¹³ Bleichrodt wees daarbij op de langdurige vrijheidsbeneming voor relatief lichte feiten bij de toen recent ingevoerde maatregel strafrechtelijke opvang verslaafden. In de twee decennia die ons scheiden van de preadviezen uit 2002 is die maatregel omgebouwd tot de isd-maatregel, die niet alleen verslaafde veelplegers tot doelgroep heeft maar die zich in brede zin richt op stelselmatige daders. Daarna zijn ook de vrijheidsbeperkende maatregel en de vrijheidsbeperkende of gedragsbeïnvloedende maatregel ingevoerd. De keuze voor het spoor van de maatregel is bij die nieuwe sancties niet toevallig. Over de vrijheidsbeperkende maatregel heeft de wetgever bijvoorbeeld opgemerkt dat de dreiging van tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke deel van een straf juist in het geval van een veroordeling voor relatief lichte delicten veelal onvoldoende zal zijn om ervoor te zorgen dat de voorwaarden worden nageleefd.¹⁴

“Met de thans voorgestelde zelfstandig op te leggen maatregel kan de rechter ook in deze gevallen een passende sanctie opleggen, zonder dat hij daarbij gebonden is aan het kader van de voorwaardelijke strafoplegging.”

Het spoor van de maatregel is gekozen, omdat dan niet de voor de straf geldende, normatieve grenzen het bereik van strafrechtelijk ingrijpen beperken. Dat is geen zuivere, maar een opportunistische argumentatie.

Ook in andere opzichten heeft de door ons beschreven wending in de afgelopen decennia, van speciale preventie in de vorm van hulp en steun naar speciale preventie in de vorm van toezicht en controle, tot een verdere vlakking van het onderscheid tussen straf en maatregel geleid. De voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling hebben steeds, overeenkomstig de uitgangspunten van het schuldstrafrecht, hun grondslag gevonden in het verwijt dat de veroordeelde wordt gemaakt.¹⁵ Beide modaliteiten waren ook in tijd betrekkelijk nauw verbonden met het gepleegde feit. Nog niet zo lang geleden bedroeg de maximale proeftijd voor de voorwaardelijke veroordeling drie jaren. Tegenwoordig is dat maximum tien jaren. De verbinding tussen het delict en de straf is daardoor verwaterd.

13 J. de Hullu, ‘Enkele suggesties voor herziening van het strafrechtelijk sanctierecht’, in: *Herziening van het sanctiestelsel. Handelingen NJV 2002-1*, Deventer: Kluwer 2002, in het bijzonder p. 34-35 en F.W. Bleichrodt, ‘Het strafrechtelijk sanctiestelsel in de revisie’, in: *Herziening van het sanctiestelsel. Handelingen NJV 2002-1*, Deventer: Kluwer 2002, in het bijzonder p. 133.

14 *Kamerstukken II* 2010/11, 32551, nr. 3, p. 2.

15 Bleichrodt 1996, p. 39.

De wijziging van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling is nog ingrijpender. De proeftijd bij deze modaliteit was in beginsel gelijk aan het nog resterende strafdeel. Tegenwoordig kunnen die proeftijd en het daarvan verbonden toezicht in sommige gevallen ‘telkens’ worden verlengd. De introductie van dat levenslange toezicht is het gevolg van een amendement dat werd ingediend bij de parlementaire behandeling van het Wetsvoorstel langdurig toezicht. Het zou een oplossing moeten bieden voor de situatie dat in de veroordelende uitspraak geen gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel was opgelegd, terwijl deze op grond van nieuwe omstandigheden desalniettemin als noodzakelijk zou moeten worden aangemerkt.¹⁶ De regering onderschreef de redenering die aan het amendement ten grondslag lag. Zij merkte daarover op dat de onbeperkte verlenging van de proeftijd moest worden gezien als een ‘aanvullende maatregel ten opzichte van de zelfstandige toezichthoudende maatregel’.¹⁷ Vooral deze laatste redenering laat zien dat de wetgever de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft laten afdrijven van hun grondslag (en begrenzing) in het verwijt.¹⁸ De verlenging van de proeftijd van de aan de gevangenisstraf gekoppelde voorwaardelijke invrijheidstelling is met zo veel woorden als een maatregel bestempeld. Het onderscheid tussen straf en maatregel is daarmee door de wetgever ten grave gedragen. Niet op inhoudelijke gronden, maar omdat het wel praktisch is.

Met de invoering van de WFZ is overigens het onderscheid tussen strafrecht en civielrecht eveneens verwaterd. Het in de kern civielrechtelijke kader van de Wvvgz kan immers in algemene zin worden ingezet ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, terwijl opname in een psychiatrisch ziekenhuis voorheen op de voet van artikel 37 (oud) Sr alleen mogelijk was in het uitzonderlijke geval van ontoerekenbaarheid.

In 2002 concludeerde Bleichrodt dat het wenselijk is om tot aanvullende normering van het speciaal-preventieve strafrecht te komen.¹⁹ Die aanbeveling kwam niet als een verrassing nadat hij aan het begin van zijn preadvies al had beschreven dat de:²⁰

“soms ingrijpende veranderingen in ons sanctierecht [...] veelal [zijn] doorgevoerd zonder een bezinning op de grondslagen van het stelsel als zodanig en zonder een fundamentele be-

16 *Kamerstukken II* 2013/14, 33816, nr. 10.

17 *Kamerstukken I* 2015/16, 33816, D, p. 20-21.

18 Vgl. Bleichrodt 2018, p. 161.

19 Bleichrodt 2002, p. 134. Zie ook Bijlsma 2021 en F. de Jong, ‘Het mensbeeld in het risicofraafrrecht’, *DD* 2021, p. 683-693.

20 Bleichrodt 2002, p. 91.

schouwing over de onderlinge verhouding van de verschillende sancties. Daardoor is het stelsel uit zijn voegen gegroeid.”

De Hullu sprak aan het slot van zijn preadvies in 2002 uit dat ‘meer consistentie, doelmatigheid en rechtvaardigheid’ in het ook toen al gedifferentieerde sanctierecht haalbaar zijn.²¹ Die positieve slotsom werd gedeeld door Bleichrodt die, ondanks de door hem gedane aanbevelingen, zijn preadvies afsloot met de observatie dat met de fundering van het sanctiestelsel weinig mis was.²²

Twee decennia later moet worden vastgesteld dat de échte verkrumming van het sanctierecht in 2002 nog moest beginnen. Waar De Hullu het sanctierecht wilde ordenen volgens een monistisch principe en Bleichrodt juist een nadrukkelijker oriëntatie op het tweesporenstelsel voorstond, is het cumulatieve effect van alle wetswijzingen in de afgelopen twee decennia dat ordening van het sanctierecht verder weg is dan ooit. Het enige overkoepelende uitgangspunt is dat meer en langduriger toezicht moet kunnen worden gehouden,²³ hoe dit zich ook moge verhouden tot de fundamente van het sanctierecht. Meer recente beschouwingen over (onderdelen van) het sanctierecht missen daarom de positieve toonzetting waarmee De Hullu en Bleichrodt nog eindigden.²⁴ Hiervoor zijn kwalificaties als ‘schijnveiligheid’, de overheid als ‘Rupsje Nooitgenoeg’, ‘mateloosheid’ en ‘politiek gedreven luchtspiegelingen’ gememoreerd. Die lijst kan moeiteloos worden aangevuld met andere beoordelingen: ‘ingrijpende stelselwijzigingen zonder zorgvuldige en principiële doordenking in het parlement’,²⁵ een ‘risicovol ratjetoe’,²⁶ en een ‘strafrechtelijk bouwwerk’ dat ‘stilaan bezig is door z’n dogmatische fundamente te zakken’.²⁷

5.4 Weg uit het doolhof

De beide uitgangen uit het doolhof van het hedendaagse sanctierecht zijn bekend. De ene weg leidt naar een monistisch strafrechtelijk sanctiestelsel. In zo’n stelsel kent het strafrecht alleen straffen als sancties. Die straffen worden begrensd door klassieke rechtsbeginselen. Maatregelen die moeten worden getroffen ter beveiliging van de maatschappij, vallen dan buiten het bestek van

21 De Hullu 2002, p. 87.

22 Bleichrodt 2002, p. 165.

23 Zie ook J.W. Fokkens, ‘De ontwikkeling van de vrijheidsbenemende sancties de laatste vijftientig jaar’, *Sancties* 2016, p. 28-29 en Bleichrodt 2018, p. 187.

24 Een uitzondering is wellicht J.P. Balkema, ‘Het strafrechtelijk sanctiestelsel. Een terugblik op vijftientig jaar’, *Sancties* 2016, p. 4-12. Balkema concludeert dat het fundament van het sanctiestelsel niet is aangetast.

25 Fokkens 2016, p. 28.

26 Struijk en Van der Wolf 2018, p. 946.

27 De Jong 2021, p. 687.

het strafrecht. Zij kunnen bijvoorbeeld civielrechtelijk worden genormeerd, zoals bij de gedwongen opname in een psychiatrische inrichting, of zij kunnen worden gegoten in de vorm van een bestuursrechtelijk 'maatregelenrecht'.²⁸ Hoewel deze route vanuit een louter strafrechtelijk perspectief op dogmatisch sterke gronden berust, verkennen wij haar in dit preadvies niet verder. Zoals eerder opgemerkt, beschouwen wij in dit preadvies het bestaande wettelijke stelsel, inclusief het onderscheid tussen straf en maatregel, als een gegeven. Onze aandacht gaat daarom uit naar de wijze waarop met name de reclassering en de rechtspraak nader vorm kunnen geven aan dit stelsel. Om met Borgers te spreken: "Het uiteindelijke effect van wetwijzigingen hangt immers mede af van de wijze waarop de beroepspraktijk, in het bijzonder de rechterlijke macht, daarmee omspringt."²⁹ Een voorbeeld is de observatie dat de rechterlijke macht ten aanzien van de isd-maatregel is afgeweken van de door de wetgever gepropageerde nadruk op onschadelijkmaking van veelplegers door middel van 'kale' opsluiting. In de rechtspraktijk zijn nadrukkelijk de individuele belangen van de betrokkene afgewogen tegen dat veiligheidsargument en is aan resocialisatie een centrale plaats gegeven.³⁰

Omdat wij het wettelijke kader als uitgangspunt hanteren, volgen we de andere route: een heroriëntatie op het wettelijke onderscheid tussen straf en maatregel. Daarbij beperken we ons tot de maatregelen gericht op de vermindering van recidivegevaar. Het vertrekpunt is de vaststelling dat de wetgever veelal om pragmatische redenen voor het etiket van een strafrechtelijke maatregel heeft gekozen. Die keuze maakt het mogelijk om beperkingen te omzeilen die klassieke rechtsbeginselen met zich brengen. De meer algemene en principiële vraag naar de grenzen van het recht van de overheid om via het strafrecht speciaal-preventief in te grijpen, blijft daardoor, ook in de rechtspraak, onderbelicht. Door de eigen aard van het speciaal-preventieve strafrecht te onderstrepen, kunnen daarop toegesneden rechtsbeginselen en dogmatische concepten worden ontwikkeld die grenzen stellen aan de pragmatische keuzes die de wetgever pleegt te maken. Als het maatregelenrecht niet langer een eenvoudige wijkplaats biedt voor de invoering van op toezicht en controle gerichte voorzieningen, dan wordt de keuze daarvoor minder aantrekkelijk. Een 'eigen' normatief kader voor speciaal-preventief strafrecht biedt bovendien aanknopingspunten voor die situaties waarin de wetgever weliswaar het spoor van de straf heeft gevolgd, maar daarbij om pragmatische redenen is afgeweken van de voor dat spoor geldende (klassieke) uitgangspunten. Een

28 De Hullu (2002, p. 42) pleit er bijvoorbeeld voor om de terbeschikkingstelling te 'laten opgaan in de zorgzame vrijheidsstraf enerzijds en goed functionerende voorzieningen in de GGZ anderzijds'. Zie voor de bestuursrechtelijke weg T. Kooijmans, *Op maat geregeld? Een onderzoek naar de grondslag en de normering van de strafrechtelijke maatregel* (diss. EUR), Deventer: Kluwer 2002.

29 Borgers 2007, p. 107. Hij voegt daaraan toe: "In mijn ogen ligt het kritieke moment niet zozeer op het niveau van de wetgeving, maar in de wijze waarop de rechter met die wetgeving omspringt."

30 Struijk 2011, p. 530-531.

voorbeeld daarvan is de mogelijkheid om de proeftijd bij een voorwaardelijke invrijheidstelling onbeperkt te verlengen.

Hierna geven we in een aantal stappen suggesties voor een rechtsontwikkeling die het speciaal-preventieve strafrecht van een normatief kader voorziet. Daarbij merken we op dat we ons in dit preadvies moeten beperken tot het aanstippen van enkele hoofdlijnen. Onze suggesties zijn gericht op het stimuleren van nader debat en gedachte-ontwikkeling over dit onderwerp.

5.5 De eerste stap: de maatregel als allerlaatste toevlucht

Strafrechtelijke beveiligingsmaatregelen dienen, zoals hiervoor is opgemerkt, niet ter vergelding van begaan onrecht, maar ter preventie van nieuwe strafbare feiten. De legitimatie voor speciaal-preventieve maatregelen is om in elk geval twee redenen minder sterk dan die voor straffen. Ten eerste is het maatregelenrecht op dit moment zwak genormeerd.³¹ Het wordt, anders dan bij straffen het geval is, (nog) niet, althans zeer beperkt begrensd door rechtsbeginselen en dogmatische concepten.³² Daardoor is bij een strafrechtelijke maatregel het gevaar van een disproportionele of willekeurige reactie veel groter. Ten tweede is ook de feitelijke grondslag van de oplegging van maatregelen vaak zwak. De oplegging van een straf veronderstelt dat buiten redelijke twijfel kan worden vastgesteld dat aan de dader een verwijt kan worden gemaakt ter zake van een door hem begaan strafbaar feit. Eenzelfde mate van zekerheid ontbreekt bij de vaststelling dat sprake is van herhalingsgevaar, terwijl dat risico juist de belangrijkste voorwaarde is voor oplegging van een beveiligingsmaatregel. Ook hierdoor ontstaat gevaar voor onterechte of disproportionele reacties.

Aan beide aspecten zullen we hierna nog aandacht besteden. Op deze plaats is van belang dat de relatief zwakke legitimatie van beveiligingsmaatregelen volgens ons mee moet brengen dat de doelstelling van speciale preventie primair vorm behoort te krijgen binnen strafmodaliteiten zoals de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. De koppeling van deze modaliteiten aan de straf – die een grondslag vindt in het verwijt dat de veroordeelde wordt gemaakt en die wordt begrensd door het schuldbegin-sel – maakt dat het gevaar van willekeurig en overmatig ingrijpen in het leven van de veroordeelde veel kleiner is dan wanneer speciale preventie via de band van een beveiligingsmaatregel moet plaatsvinden. Is bestraffing *ultimum remedium*, dan is een beveiligingsmaatregel werkelijk het *allerlaatste* middel

31 Zie ook Kooijmans 2002, p. 360.

32 Kooijmans werkt in zijn dissertatie (Kooijmans 2002, p. 317-358) nationaalrechtelijke en mensenrechtelijke normen uit waaraan het – in zijn analyse op het bestuursrecht geënte – maatregelenrecht zou moeten voldoen.

waarnaar mag worden gegrepen. Dit principe, dat haaks staat op de wetgevingsactiviteit van de afgelopen jaren, zou leidend moeten zijn bij de oplegging van beveiligingsmaatregelen en tot uitdrukking moeten komen in een verzwaarde subsidiariteitseis en daaraan gekoppelde motiveringsplicht indien de rechter oplegging van een maatregel geboden acht. Daarbij moet worden gewaakt voor schijnconstructies. Hiervoor wezen wij er bijvoorbeeld al op dat de – in sommige gevallen zelfs onbeperkte – verlengingsmogelijkheden van de aan de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling gekoppelde proeftijden maken dat deze modaliteiten steeds meer een maatregelkarakter krijgen. Een probleem kan ook ontstaan indien de maximering van de voorwaardelijke invrijheidstelling tot twee jaar ertoe leidt dat minder werk kan worden gemaakt van de resocialisatie van bepaalde categorieën veroordeelden en de rechter zich daarom vaker genoodzaakt ziet de proeftijd te verlengen of een beveiligingsmaatregel op te leggen en ten uitvoer te leggen.³³

5.6 De tweede stap: de ontwikkeling van beginselen voor het speciaal-preventieve strafrecht

Het Melk-en-water-arrest is vermaard. Daarin werd het schuldbeginself stevig verankerd in het Nederlandse strafrecht.³⁴ De strafkamer van de Hoge Raad gaf daarmee nader vorm aan het Wetboek van Strafrecht dat niet heel lang daarvoor in werking was getreden. Tot een vergelijkbaar richtinggevend arrest over beveiligingsmaatregelen is het nog niet gekomen. Het spoor van het speciaal-preventieve strafrecht, dat sinds de laatste eeuwwisseling sterk in belang is toegenomen, wacht op normerende beginselen.³⁵

Parallel aan het materieelrechtelijke schuldbeginself kan een eerste beginsel in dit verband het materieelrechtelijk gevaarlijkheidsbeginself zijn: geen preventieve maatregelen zonder vastgesteld recidivegevaar. Daarop voortbordurend kan een ongevaarlijkheidspresumptie in het preventieve strafrecht een rol vervullen die vergelijkbaar is met de onschuldpresumptie in het reguliere

33 De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel wordt in de wetsgeschiedenis van de Wet straffen en beschermen in dit verband expliciet genoemd: *Kamerstukken I 2019/20*, 35122, C, p. 15; *Kamerstukken I 2019/20*, 35 122, E, p. 6. In een verkennend onderzoek (T. Jaarsveld en J. Bosker, 'Beslissen over de verre toekomst. Reclasseringsadviezen aangaande de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel', *Proces* 2021, p. 375-386) naar de wijze waarop de reclassering adviseert over oplegging van deze maatregel wordt geconcludeerd (p. 386): "Voor de reclasseringswerker die ten tijde van de rechtszitting een afweging maakt of de gvm geadviseerd wordt, lijkt het op voorhand vrijwel onmogelijk om te overzien of langdurig toezicht na detentie noodzakelijk is en of dit vanuit de v.i.-modaliteit geboden kan worden, of dat de gvm geadviseerd dient te worden. Ook twijfelen respondenten of dit juridisch steekhoudend is."

34 HR 16 januari 1916, ECLI:NL:HR:1916:BG9431, *NJ* 1916, p. 681. Zie daarover onder meer J. de Hullu, 'Zonder schuld geen strafbaarheid. Het onvergetelijke Melk en water-arrest uit 1916', *AA* 2021, p. 972-973.

35 Zie ook Ashworth en Zedner 2014, p. 250-267.

strafrecht. Alleen indien daarvoor voldoende bewijs bestaat, mag een persoon als gevaarlijk worden behandeld.³⁶ Daarnaast kan, zoals hiervoor reeds is bepleit, worden gedacht aan een inspanningsverplichting die op de overheid rust om een tot een beveiligingsmaatregel veroordeelde delinquent de middelen aan te reiken om te resocialiseren. Juist voor de rechtmatigheid van een beveiligingsmaatregel is het naar ons oordeel cruciaal dat de overheid aan deze inspanningsverplichting voldoet.³⁷ Die kan worden vertaald in een algemeen resocialisatiebeginsel, waarin aan hulp en steun een even belangrijke rol toekomt als aan toezicht en controle. Gezien de relatief zwakke legitimatie van beveiligingsmaatregelen is daarenboven, zoals in het voorafgaande betoogd, een strenge subsidiariteits- en proportionaliteitstoets aangewezen.

Omdat wij pleiten voor een scherpere afbakening van de twee sporen ten opzichte van elkaar, verdient ook de Zwarte Ruit-jurisprudentie heroverweging. Deze jurisprudentie zet de deur open naar op speciale preventie gerichte straffen die de mate van schuld overstijgen. Gezien het sterk geprotoncerde ‘beveiligingsspoor’ dat de laatste decennia is ontstaan, bestaat daartoe geen noodzaak. Een oriëntatie op het beginsel ‘straf naar de mate van schuld’ bakent de straf scherper af van de maatregel. Daardoor wordt tegelijkertijd de uitzonderlijkheid van uitsluitend speciaal-preventief ingrijpen beklemtoond en wordt duidelijk dat een ander normenkader in werking treedt. Het beginsel ‘straf naar de mate van schuld’ kan bovendien in stelling worden gebracht tegen wettelijke constructies die daarmee op gespannen voet staan, zoals de onbeperkte verlenging van proeftijden van voorwaardelijke strafmodaliteiten.

5.7 De derde stap: de afbakening van gevaarcriteria en de opstelling van bewijsmaatstaven

Het materieelrechtelijke schuldbeginsel heeft zich vertaald in een genuanceerde dogmatiek waarin verschillende gradaties van schuld – zoals culpa, opzet en voorbedachte raad – worden onderscheiden. Een zwaardere schuldgraad vertaalt zich in een hoger strafmaximum. Een ‘gevaardogmatiek’ waarin verschillende graden van gevaar worden onderscheiden, bestaat echter niet. Dat

36 Zie voor een uitwerking van dit beginsel Bijlsma 2021.

37 In het geval van levenslanggestraften en veroordeelden tot een vrijheidsbenemende beveiligingsmaatregel bestaat op grond van de rechtspraak van het EHRM over artikel 5 EVRM de verplichting tot het aanbieden van rehabilitatiemogelijkheden om gedetineerden zicht op invrijheidstelling te bieden. Zie onder meer EHRM 26 april 2016, 10511/10 (*Murray t. Nederland*), paragraaf 104 en EHRM 25 februari 2016, 53157/11 (*Klinkenbuss t. Duitsland*), paragraaf 53. In EHRM 9 juli 2013, 66060/09, 130/10, 3896/10 (*Vinter e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*), merkt het EHRM op (par. 144): ‘[t]here is [...] now clear support in European and international law for the principle that all prisoners, including those serving life sentences, be offered the possibility of rehabilitation and the prospect of release if that rehabilitation is achieved’. In S. Meijer, ‘Rehabilitation as a positive obligation’, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2017, p. 145-162 is daaruit een algemene positieve verplichting tot rehabilitatie afgeleid.

is een tekortkoming, zodra wordt onderkend dat aan de in hoofdstuk 3 besproken wetswijzigingen de veronderstelling ten grondslag ligt dat sprake is van een zodanig recidivegevaar dat de inzet van een op toezicht en controle gerichte modaliteit gerechtvaardigd is en vervolgens wordt vastgesteld dat de diverse speciaal-preventieve modaliteiten in aard en zwaarte sterk uiteenlopen. Wat is de toetssteen voor de oplegging van maatregelen die aan een burger langdurig de vrijheid kunnen ontnemen of die vrijheid vergaand kunnen beperken? Wat is de toetssteen voor de inzet van bevoegdheden van de strafvorderlijke overheid, met inbegrip van een reclasseringsinstelling, die erop neerkomen dat zij zich indringend en langdurig kan bemoeien met het leven van een burger?

Gevaarcriteria zijn er, zo leert een nadere inspectie van de relevante bepalingen, in soorten en maten. Van een eenduidige formulering is geen sprake. Dat de wetgever heeft geprobeerd enige structuur aan te brengen in de opeenshapeling van criteria – door bijvoorbeeld als regel te hanteren: hoe ingrijpender en langduriger de maatregel is, hoe groter of zwaarwegender het gevaar moet zijn – blijkt niet. Het beeld is veeleer dat van een chaotische willekeur in de wijze waarop het gevaar en het niveau daarvan onder woorden zijn gebracht. Het volgende rijtje, waarbij uitsluitend de wettelijke gevaarcriteria in kaart worden gebracht, onderbouwt die stelling:

- * De proeftijd bedraagt in geval van een voorwaardelijke veroordeling tien jaren ‘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’ (artikel 14b lid 2 Sr) en ‘indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt’ (artikel 14b lid 3 Sr).
- * De bijzondere voorwaarden die door de rechter aan een voorwaardelijke veroordeling kunnen worden verbonden en het daarop uit te oefenen toezicht, kunnen dadelijk uitvoerbaar worden verklaard ‘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’ (artikel 14e Sr).
- * Bij de maatregel van terbeschikkingstelling is het criterium steeds ‘de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen’ (artikel 37a lid 1 Sr; artikel 37b lid 1 Sr; artikel 38b lid 1 Sr; artikel 38d lid 2 Sr; artikel 38e lid 3 Sr; artikel 38g lid 2 Sr; artikel 6:6:10 lid 1 en lid 2 Sv en artikel 6:6:10a lid 1 Sv).
- * Bij de mogelijkheid om de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege telkens met een

- jaar of met twee jaren te verlengen, ontbreekt elk gevaarcriterium (artikel 38j Sr).
- * De isd-maatregel kan worden opgelegd indien er ‘ernstig rekening mede moet worden gehouden dat de verdachte wederom een misdrijf zal begaan’ en ‘de veiligheid van personen of goederen’ dit eist (artikel 38m lid 1 Sr en artikel 38p lid 4 Sr), terwijl de maatregel ‘strekt tot beveiliging van de maatschappij’ (artikel 38m lid 2 Sr).
 - * De vrijheidsbeperkende maatregel kan worden opgelegd ‘ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten’ (artikel 38v lid 1 Sr).
 - * De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel kan worden opgelegd ‘ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen’ (artikel 38z lid 1 Sr).
 - * De rechter kan de tenuitvoerlegging van de gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel gelasten indien er ‘ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de rechter een maatregel strekkend tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking kan opleggen’ of ‘dit noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen’ (artikel 6:6:23b lid 1 Sv). Dezelfde criteria gelden bij de mogelijkheid deze maatregel telkens te verlengen (artikel 6:6:23c lid 1 Sv).
 - * Bij de tenuitvoerlegging van sancties wordt onder meer rekening gehouden met ‘de veiligheid van de samenleving’ (artikel 6:1:3 Sv).
 - * De aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden proeftijd kan telkens met twee jaren worden verlengd indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde aan wie, kort gezegd, een gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd ‘wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is’ (artikel 6:1:18 lid 2 Sv).
 - * Bij de beoordeling of een veroordeelde voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komt, wordt onder meer de mogelijkheden betrokken ‘om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico’s te beperken en beheersen’ (artikel 6:2:10 lid 3 Sv).

Struijk en Van der Wolf hebben de uiteenlopende gevaarcriteria mede aan de hand van wetsgeschiedenis en jurisprudentie geanalyseerd. Zij concluderen:³⁸

“Het (...) spectrum van gevaarsinschattingen in het sanctierecht overziend, is de voorzichtige conclusie gerechtvaardigd dat de wetgever geen eenduidig en coherent stelsel van materiële gevaarscriteria heeft ontworpen. Integendeel, er lijkt veeleer sprake te zijn van een ratjetoe aan criteria, zonder dat die helder zijn afgebakend of nadrukkelijk zijn gerelateerd aan de mate waarin een sanctie(modaliteit) ingrijpt in het leven van de veroordeelde. De veelal open geformuleerde gevaarscriteria bieden de rechters bovendien weinig handvatten bij het maken van de individuele gevaarsinschatting, alsook de onderbouwing daarvan.”

De jurisprudentie van de Hoge Raad biedt weinig aanknopingspunten voor een nadere invulling van de wettelijke criteria. De vaststelling bijvoorbeeld dat het recidiverisico van een verdachte zodanig is dat de maatregel van terbeschikkingstelling kan worden opgelegd, is volgens de Hoge Raad ‘zozeer verweven met waarderingen van feitelijke aard, dat zij in cassatie slechts in beperkte mate kan worden getoetst’.³⁹

Het verbaast dan ook niet dat rechters in feitelijke aanleg moeilijk uit de voeten kunnen met de gevaarcriteria. Uit interviews met rechters die moeten oordelen over de verlenging van de terbeschikkingstelling, blijkt dat zij heel verschillende maatstaven voor de vaststelling van het voor verlenging vereiste recidivegevaar hanteren.⁴⁰ Voorts laat een kwantitatief jurisprudentieonderzoek naar de motivering van beslissingen over terbeschikkingstelling en de verlenging van die maatregel zien dat rechters slechts in (afgerond) 13% van de 246 onderzochte zaken een gemotiveerd oordeel over het recidiverisico geven en slechts in (afgerond) 30% het oordeel motiveren dat aan het gevaarcriterium is voldaan.⁴¹

Dat is geen wenselijke situatie. Zoals de door de wetgever geformuleerde subjectieve bestanddelen als culpa en opzet betekenis hebben gekregen in richtinggevende arresten van de Hoge Raad, zo behoeven de wettelijke criteria van (recidive)gevaar eveneens dringend een nadere invulling en afbakening in de jurisprudentie.

Het probleem is niet beperkt tot de vaststelling dat de gevaarcriteria materieel niet zijn afgebakend. Daarnaast wringt het dat niet helder is met welke mate van zekerheid moet vaststaan dat aan een gevaarcriterium is voldaan. De onschuldpresumptie schrijft voor dat schuld aan een strafbaar feit buiten redelijke twijfel wordt vastgesteld. Deze strenge bewijsmaatstaf wordt voorgeschreven omdat ontorechte veroordelingen zo veel mogelijk moeten worden

39 HR 20 januari 2009, ECLI:NL:HR:BG1645, r.o. 2.3 en HR 24 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU6012, r.o. 2.4.

40 R.W. van Spaendonck, *Meer dan een kwestie van tijd. De verlenging van de tbs-maatregel* (diss. UU), Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 185-186.

41 G.M. de Vries, ‘Motiveren rechters gevaar? Een kwantitatief jurisprudentieonderzoek naar de motivering van waarom aan het gevaarscriterium is voldaan bij het opleggen en verlengen van tbs’, *Sancties* 2021, p. 290-308.

voorkomen.⁴² Het is echter onbekend met welke mate van zekerheid moet vaststaan dat iemand recidivegevaarlijk is. De onzekerheidsmarge waarmee genoeg mag worden genomen bij de vaststelling van gevaar is echter een belangrijke kwestie.

Recidive is moeilijk te voorspellen. Dat wordt niet anders door de vaststelling dat die voorspelling wordt verbeterd als gebruik wordt gemaakt van actuariële instrumenten van risicotaxatie.⁴³ Die instrumenten geven weliswaar meer inzicht in voor de inschatting van het recidivegevaar relevante factoren, maar ze zijn niet op de individuele verdachte of veroordeelde toegesneden. Van iedere tien personen die door risicotaxatie-instrumenten in de recidivegevaarlijke categorie worden geplaatst, zullen er ongeveer zes niet recidiveren.⁴⁴ De ruimte voor vals positieve taxaties is dus groot – en lijkt veel groter te zijn dan de ruimte die wordt aanvaard voor een onjuiste beantwoording van de vraag of het ten laste gelegde feit kan worden bewezen. Mogelijk is de gedachte dat voor recidivegevaar niet de strenge maatstaf van ‘buiten redelijke twijfel’ geldt en dat met iets meer onzekerheid genoeg mag worden genomen dan bij de beantwoording van de eerste vraag van artikel 350 Sv. Die visie veronderstelt dat de negatieve gevolgen van een onterechte vrijspraak als beperkter worden gewaardeerd dan de gevolgen van een te lage inschatting van recidivegevaar.⁴⁵ Tegelijkertijd, als risicotaxatie-instrumenten ‘blind’ gevolgd zouden worden, is de conclusie onvermijdelijk dat de meerderheid van degenen die aan beveiligingsmaatregelen worden onderworpen in werkelijkheid niet recidivegevaarlijk is. Gezien de ingrijpende gevolgen die beveiligingsmaatregelen met zich brengen, is dat naar ons oordeel een (veel) te hoge onzekerheidsmarge.⁴⁶

De onzekerheden waarmee risico-inschattingen zijn omgeven, nemen toe naar mate verder in de toekomst moet worden gekeken. Uit een recent onderzoek naar advisering van de reclassering over de oplegging van de gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel, blijkt dat de lange termijn waarover recidivegevaar moet worden ingeschat hen voor problemen stelt:⁴⁷

42 Zie onder meer J.H.B. Bemelmans, *Totdat het tegendeel is bewezen. De onschuldpresumptie in rechtshistorisch, theoretisch, internationaalrechtelijk en Nederlands strafprocesrechtelijk perspectief* (diss. RUN), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 89-95.

43 Zie bijvoorbeeld Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Gewogen risico. Deel 2: Behandeling opleggen aan zedendelinquenten*, Den Haag 2017, in het bijzonder p. 12-14 en p. 79-82 en C. van den Berg e.a., *Validatiestudie risico- en beschermende factoren van de RISC. Een evaluatieonderzoek naar de leefgebieden van het risicotaxatie en adviesinstrument van de 3RO*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2021, in het bijzonder p. 16-19.

44 Fazel e.a. 2012. Zie ook Harte 2017.

45 Bijlsma 2021, p. 88.

46 Zie ook Kooijmans 2002, p. 331: “Gegeven de ingrijpendheid van maatregelen mogen [...] hoe dan ook zware eisen worden gesteld aan de motivering door het bestuursorgaan van de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de vaststelling dat zich een ongewenste situatie voordoet, alsmede aan de betrouwbaarheid van de redengevende bewijsmiddelen [...]”.

47 Jaarsveld en Bosker 2021.

“Naast het inschatten hoe het recidiverisico over langere termijn eruit zal zien, moet voor het opleggen van een gvm ook worden ingeschat of toezicht langer dan twee jaar nodig is, waarmee volgens een respondent bijna het onmogelijke wordt gevraagd van reclasseringswerkers. De reclasseringswerkers benoemen specifiek de periode van één tot twee jaar waarover zij een inschatting denken te kunnen maken. Het is voor hen lastig om verder in de toekomst te kijken: ‘Het blijft koffiedik kijken, glazenbollenwerk, hypothetisch.’ Een adviseur omschrijft dat het recidiverisico nooit met zekerheid in te schatten is, maar dat er bij het adviseren van de gvm wel heel erg vooruit moet worden gekeken, zonder te weten hoe bijvoorbeeld een tbs-behandeling gaat verlopen. ‘Het enige wat je echt met zekerheid kunt zeggen, is dat iemand kennelijk in staat is tot het plegen van een ernstig feit.’”

5.8 Tot slot

Hoewel hulp en steun nog steeds vorm krijgen in de praktijk van het reclasseringswerk en daarvoor ook van fundamenteel belang zijn, gaat het in de kern om een gunst die een veroordeelde – mede afhankelijk van zijn gedrag – al of niet kan worden verleend. In het huidige sanctierecht draait het eenzijdig om de verplichtingen die de veroordeelde in het kader van repressief toezicht heeft na te leven. Wij hebben ervoor gepleit om het bieden van hulp en steun aan veroordeelden – ook als zij de verantwoordelijkheid voor het vermijden van strafbare feiten (nog) niet zelf kunnen dragen – te beschouwen als een inspanningsverplichting die op de strafvorderlijke overheid rust. De rechtmatigheid van speciaal-preventieve sancties hangt in deze visie (mede) af van de vraag of de overheid aan deze inspanningsverplichting voldoet.

In het voorafgaande hebben we voorgesteld straf en beveiligingsmaatregel scherper van elkaar te onderscheiden en betoogd dat slechts in uitzonderingsgevallen naar het middel van de maatregel mag worden gegrepen. Speciale preventie dient primair in het strafspoor gestalte te krijgen, teneinde onterecht of disproportioneel ingrijpen beter te vermijden. Ook hebben wij voorstellen gedaan tot nadere normering van het spoor van de maatregel en aangevoerd dat deze nadere normering mede een taak van de rechter is. Die opdracht voor de rechter is wat ons betreft een gevolg van de keuze van de wetgever om steeds minder wettelijke beperkingen te stellen aan de duur en de ingrijpendheid van de modaliteiten waarmee toezicht en controle worden uitgeoefend. Daarmee is het de rechter die in concrete beslissingen over oplegging en verlenging de grenzen moet bepalen.⁴⁸

De rechterlijke macht is daarmee in een weinig benijdenswaardige positie gedrongen. Door hoge verwachtingen te wekken over de effectiviteit van strafrechtelijk repressief toezicht, terwijl die verwachtingen sterk contrasteren

48 Zie ook Bleichrodt 2018, p. 160.

met wat degenen die in de reclasseringspraktijk werkzaam zijn voor mogelijk houden, zal iedere juridische beperking kunnen worden uitgelegd als een beslissing die in strijd is met het algemeen belang. De (politieke) verontwaardiging waarmee recidive door ter beschikking gestelden doorgaans gepaard gaat, zal zich ook doen gelden indien sprake is van ernstige recidive van een delinquent die nog aan toezicht onderworpen *had kunnen zijn*. Die verontwaardiging zal zich dan richten op de rechter die heeft ‘nagelaten’ toezicht op te leggen of te verlengen.

De wetgever past in onze ogen op dit moment in elk geval terughoudendheid. Het sanctierecht is intussen zodanig uitgedijd dat moeilijk voorstelbaar is dat de praktijk gebaat is bij wéér een nieuwe modaliteit waarmee toezicht kan worden uitgeoefend. Waar het gaat om toezicht in een strafrechtelijk kader is in het wetgevingsproces bovendien weinig aandacht voor de uitvoeringspraktijk. Is het reëel om van de reclassering te verwachten om steeds grotere groepen delinquenten steeds langduriger te begeleiden? Meer principieel is de vraag of het wenselijk is om zo veel (informele) macht te concentreren bij een uitvoeringsinstantie, zeker nu een meer op repressie gerichte houding van de reclassering wordt verwacht.

Juist het besef dat op het terrein van speciale preventie geen wonderen kunnen worden verricht, noopt tot terughoudendheid met de inzet van op speciale preventie gerichte sanctiemodaliteiten. Achter strafrechtelijk toezicht moet tijdig een punt kunnen worden gezet. Dat geldt temeer in die gevallen waarin een strafrechtelijke sanctie uitsluitend wordt gebaseerd op de veronderstelling dat sprake is van recidivegevaar en speciale preventie het doel van de sanctie is.

Het is aan de reclassering te danken dat de verwevenheid van toezicht en controle met hulp en steun, die kan bogen op een sterke traditie, behouden is gebleven in de hedendaagse risicosamenleving. Het is aan de strafrechtjuristen om deze traditie in de rechtsontwikkeling te integreren en daarvoor een stevige basis te creëren.