

tijdschrift voor **CRIMINOLOGIE**

CRIMINOLOGIE IN NEDERLAND **EEN VLAAMSE SPIEGEL**

Redactie:

Edward Kleemans

Peter van der Laan

Paul Ponsaers



*Om dit tijdschrift te verkrijgen
wenden tot*

SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen
t.a.v. adresbestand TvC/NVK
Plantage Muidergracht, 4
1018 TV AMSTERDAM

VOORWAARDELIJKE INVRIJHEIDSTELLING NEDERLAND EN BELGIË DOOR EEN CRIMINOLOGISCHE BRIL

Johan Goethals en Eric Maes*

Sedert enkele jaren staat voorwaardelijke invrijheidstelling (verder: VI) in menig Europees land in de politieke en publieke belangstelling. Zeer recent werd binnen de schoot van de Raad van Europa specifiek over deze problematiek een aanbeveling aangenomen (Conseil de l'Europe, 2003). In diverse Europese landen werd het systeem van VI onlangs grondig aangepast, onder meer in België (1998), Zweden (1998) en Frankrijk (2000 en 2004). Actueel ligt ook in Nederland een voorstel op tafel ter herinvoering van VI. Gezien het feit dat intussen ook in België na de recente hervorming wederom nieuwe voorstellen ter bespreking voorliggen, is het voor Belgische criminologen een uitermate boeiende onderneming om over onze landsgrenzen heen en met name nu ook in Nederland te bekijken hoe er daar met het instituut VI wordt omgesprongen.

Historisch gezien werd voorwaardelijke invrijheidstelling in de Lage Landen ongeveer gelijktijdig ingevoerd, in Nederland in 1886, in België twee jaar later. Anders dan in Nederland valt voor België vooral de standvastigheid van de oorspronkelijke wettelijke VI-regeling op. In Nederland evolueerde VI na invoering van de rechterlijke controle in 1976 tot een quasi-automatische vervroegde invrijheidstelling, bovendien zonder mogelijkheid tot herroeping, hetgeen ook wettelijk vorm kreeg in 1986. Vordering tot uitstel of afstel van VI zijn in de huidige Nederlandse praktijk eerder uitzonderlijk, de wettelijke weigeringsgronden zijn immers ook erg restrictief en worden bovendien door de penitentiaire kamer van het Gerechtshof te Arnhem niet steeds over de volledige lijn nagevolgd (meer in detail: *Parl. St.*, Tweede Kamer, 1997-98, 25 808, nr. 1: 6-10; Nijboer e.a., 2001: 82). We beperken ons voor Nederland tot het voorstel van de Commissie herziening vervroegde invrijheidstelling (2002), de Commissie-Vegter¹.

In België was begin jaren tachtig wel een aantal ministeriële richtlijnen ingevoerd met een systeem van 'negatieve selectie' ('VI tenzij'), maar het Belgische systeem werd pas voor het eerst fundamenteel gewijzigd in 1998², niet zo lang na het uitbarsten van de zaak-Dutroux in de zomer van 1996. De Ministerraad besliste eind maart 2004 tot aanpassing van het vigerende systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling voor bepaalde gedetineerden

* Met dank aan Prof. Greet Smaers (Universiteit Maastricht) voor het nalezen van een eerdere, uitgebreidere versie van deze bijdrage en haar nuttige aanwijzingen met betrekking tot de discussie inzake VI in Nederland.

¹ Ook de Commissie-Otte deed een aantal – afwijkende – voorstellen inzake VI doch deze had vooral de opdracht te adviseren of de introductie mogelijk was van een nieuwe hoofdstraf van vrijheidsbeperking, ter vervanging van de bestaande taakstraf en de voorwaardelijke vrijheidsstraf met bijzondere voorwaarden. Zie Tulkens (2003: 216-218) voor een vergelijking tussen de voorstellen van de Commissie-Vegter en de Commissie-Otte inzake VI. Zie voor een vergelijking tussen de VI in België en de huidige regeling in Nederland Nijboer e.a. (2001), alsook Smaers (2003) die daarbij ook enig licht werpt op de voorstellen van de Commissie-Vegter en de Commissie-Otte.

en keurde een kadernota goed betreffende de oprichting van rechtbanken voor strafuitvoering (<http://www.presscenter.org> – rubriek ‘Persberichten’ – ‘Vorige Ministerraden’)

PISTES VOOR CRIMINOLOGISCH ONDERZOEK NAAR VI IN NEDERLAND EN BELGIË

Aanpassingen of vernieuwingen van het sanctie-arsenaal of de wijze van strafexecutie geven doorgaans aanleiding tot tal van kritieken en commentaren, vooral door juristen (Nederlandse commentaren op de voorstellen van de Commissie-Vegter en de Commissie-Otte in Kelk, 2002, 2004; Tulkens, 2003; Smaers, 2003). Ook voor criminologisch onderzoek bieden strafrechtshervormingen tal van interessante perspectieven. De overweging om in Nederland over te gaan tot herinvoering van een, overigens zeer bijzonder, stelsel van voorwaardelijke invrijheidstelling doet verschillende criminologisch relevante (onderzoeks)vragen rijzen. We zetten er enkele op een rijtje en verwijzen daarbij ook naar recent onderzoek terzake in België en Nederland. Wel moet worden aangestipt dat hierbij is uitgegaan van de VI-regeling zoals die door de Commissie-Vegter werd geconcipeerd en tot op heden nog niet wettelijk werd bekrachtigd.

MEER RECIDIVEVERMINDERING DOOR VI DAN NA INVRIJHEIDSTELLING BIJ STRAFEINDE

Eén van de meest courante gronden die wordt aangevoerd tot legitimering van VI, automatisch dan wel discretionair (zie verderop voor het onderscheid), is het vermeende recidivebeperkend effect van begeleide, gecontroleerde overgang tussen volledige vrijheidsberoving en volledige, ongecontroleerde vrijheid. De verwachting dat VI leidt tot vermindering van recidive en een zeker onbehagen over huidige, in wezen ‘doel’loze quasi-automatische strafkorting via vervroegde invrijheidstelling lijken in Nederland de aanleiding te zijn geweest om herinvoering van VI opnieuw in overweging te nemen. Eén van de belangrijkste nieuwigheden in het voorstel van de Commissie-Vegter, naast de mogelijkheid tot oplegging van bijzondere VI-voorwaarden, is dat VI voortaan ook herroepbaar zal zijn wanneer tijdens de proeftijd de bijzondere voorwaarden niet worden nageleefd of nieuwe misdrijven zijn gepleegd.

De centrale vraag is dan ook of VI inderdaad bijdraagt tot de verwachte vermindering van recidive, in vergelijking met volledige strafuitboeting of vervroegde invrijheidstelling zonder verdere VI-voorwaarden of mogelijkheid tot herroeping. Onderzoek naar de effectiviteit van VI komt ons

² Wet 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en tot wijziging van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964, *Belgisch Staatsblad*, 2 april 1998; Wet 18 maart 1998 tot instelling van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling, *Belgisch Staatsblad*, 2 april 1998. Recente Belgische ontwikkelingen en nieuwe voorstellen staan beschreven in het verslag van de Commissie Strafvooersrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting’, Eindverslag, Deel I, Algemene inleiding – Strafvooersrechtbanken en externe rechtspositie van gedetineerden, 2003.

erg belangrijk voor, des te meer in een tijd waarin incidenten met vervroegd invrijheidgesteldten via de media soms sterk worden uitvergroot en aanleiding geven tot naar populisme neigende politieke gevolgtrekkingen.

Maar dergelijk onderzoek is methodologisch niet eenvoudig te realiseren, want de onderzoekspopulaties, diegenen die wel en zij die geen VI krijgen, zijn niet a-select samengesteld en de resultaten van recidive-onderzoek zijn soms moeilijk vergelijkbaar (zie uitgebreider en specifiek voor Nederland ook Wartna, 1999b). In België is het aantal onderzoeken naar recidive onder VI in vergelijking met de graad van recidive na volledige strafuitboeting op de vingers van één hand te tellen. Na 1983 zijn ons geen specifieke studies bekend en voor de periode voordien dient men zich te baseren op een aantal periodieke publicaties van de penitentiaire administratie, waarin op bivariaat niveau inderdaad werd vastgesteld dat de VI de beste kansen tot resocialisering bood. Vandesteene en d'Ursel (1983) vonden over een periode van 10 jaar 37 procent recidive bij VI tegenover 46 procent bij invrijheidstelling op strafeinde.

In vergelijking met de situatie in België van de laatste 20 jaar kent Nederland dan een toch wel veel sterkere traditie inzake recidive-onderzoek (zie Wartna, 1999a; 1999b).

Voor Nederland is onderzoek naar de effectiviteit van VI in vergelijking met invrijheidstelling na volledige strafuitboeting evenwel niet zinvol, aangezien momenteel elke tot tijdelijke vrijheidsstraf veroordeelde gedetineerde, met uitzondering van de kortgestraften (< 6 maanden), in beginsel hoe dan ook van vervroegde invrijheidstelling zal kunnen genieten. In dit verband moet overigens ook voor België worden aangestipt dat invrijheidstelling bij strafeinde actueel vrij uitzonderlijk is geworden, van 34,0 procent in 1980 tot 6,4 procent in 1990 (Maes, 2003a) en 4,8 procent in 1999. Anders dan in Nederland werd namelijk in België, onder druk van de overbevolking van de gevangnissen, naast de voorwaardelijke invrijheidsstelling ook voor veroordeelden tot (zeer) korte straffen een 'alternatief' systeem van voorwaardelijke invrijheidsstelling ingesteld, de *voorlopige* invrijheidstelling.

In elk geval blijkt wel ook uit buitenlands onderzoek dat vervroegde invrijheidstelling op het vlak van recidive effectiever werkt dan volledige strafuitboeting in penitentiaal milieu (zie vooral de overzichtsstudie van Hann e.a., 1991 en Bol, 1995: 65-66).

FACTOREN DIE DISCRIMINEREN TUSSEN VI-SUCCES EN MISLUKKING

Onderzoeksmatig wel erg zinvol, ook voor de toekomstige Nederlandse situatie, is daarentegen na te gaan welke factoren determineren of een VI – ook wanneer die quasi-automatisch verleend zou worden – al dan niet succesvol kan worden afgerond en welke eventueel opgelegde bijzondere voorwaarden tot geslaagde maatschappelijke integratie bijdragen. In de literatuur (uitgebreid overzicht in: Goethals e.a., 2000) worden tal van criteria in verband gebracht met mogelijke recidive onder VI, zowel 'klassieke' statische factoren (leeftijd, sekse, etnische afkomst, gerechtelijk verleden, penitentiaal gedrag, IQ) als dynamische (hulpverlenende en begeleidende interventies) en strafgebonden predictoren (detentieduur, type inrichting, detentieregime, VI-toezicht).

In België is deze vraagstelling naar recidivebepalende factoren nog vrij recent aan de orde geweest toen minister van Justitie Stefaan De Clerck in de nasleep van de affaire-Dutroux een onderzoek bestelde naar welke gedetineerden risico lopen op mislukking van hun VI. Wij onderzochten een cohorte van gedetineerden die in de jaren 1988-90 voorwaardelijk in vrijheid waren gesteld en detecteerden verschillende factoren die onafhankelijk van elkaar (multivariate analyse) recidive onder VI bepalen (Goethals e.a., 2000): de aard van het delict (vermogensdelicten), detentieverleden, plegen van de feiten onder invloed van alcohol, mededaderschap, gehuwd of ongehuwd zijn (in vergelijking met gescheiden zijn), niet hebben van kinderen, instellingsverleden als jongere, bepaalde sociale of financiële problemen na detentie.

Belangrijk is vooral de vaststelling dat kennelijk een aantal dynamische factoren mee het VI-succes bepalen, zie de problemen na detentie. Hiermee is ook voor beleidsinstanties en reclasseringsmedewerkers zichtbaar geworden op welke domeinen aan de VI-begeleiding op structureel / individueel niveau bij voorkeur geremedieerd dient te worden. Onzes inziens ligt hierin vooral met het oog op de toekomst ook voor Nederland een belangrijke uitdaging voor verder onderzoek.

EFFECTEN VAN DISCRETIONAIRE VI-VERLENING TEGENOVER AUTOMATISCHE VERVROEGDE INVRIJHEIDSTELLING MET VOORWAARDEN

Een voornaam discussiepunt bij de hervorming van VI vormt de wijze waarop VI moet worden verleend. In een studie naar de situatie in verschillende Europese landen onderscheidt Tournier (2003) drie grote modellen, het discretionaire met individuele beoordeling, het automatische model van invrijheidstelling op vaste datum ('modèle de libération d'office') en een gemengd stelsel.

Tournier hanteert een erg strikte definitie van 'automatische invrijheidstelling' en verwijst hiervoor naar het Zweedse model waar blijkbaar alle gedetineerden – behoudens levenslang gestraften – na het bereiken van een bepaalde tijdsdrempel automatisch, (quasi) zonder mogelijkheid tot VI-weigering in vrijheid worden gesteld. Enige individualisering in de besluitvorming is daar enkel in de formulering van VI-voorwaarden voorzien, zie ook paragraaf 22 e.v. van de Aanbeveling van de Raad van Europa. Bij discretionaire VI is er bijkomend sprake van individualisering op nog twee andere niveaus, de beslissing over al dan niet verlenen van VI en het tijdstip van vrijstelling.

Waar België behoort tot de landen met een gemengd stelsel, met VI voor langere straffen (> 3 jaar) en quasi-automatische invrijheidstelling voor de kortere straffen (voorlopige invrijheidstelling), lijkt Nederland zich toch ook eerder te zullen inschrijven in een discretionair model. Wel is het Nederlandse model veel minder radicaal dan het Belgische, waar een beslissing inzake VI pas wordt genomen na een uitvoerig tegensprekelijk debat.

Gezien er ook in Nederland hoe dan ook enige mogelijkheid bestaat tot weigering van VI is het (huidige) Nederlandse model niet precies het automatische model in de definitie van Tournier, waarin enkel via VI-voorwaarden individualisering mogelijk is en in het geheel niet via het tijdstip van VI.

Vooraf ook de door de Commissie-Vegter bepleite invoering van twee nieuwe weigeringsgronden (niet-aanvaarding van de VI-voorwaarden en recidivegevaar) maakt dat Nederland eerder lijkt op te schuiven in de richting van de Belgische regeling, waarin de inschatting van het recidiverisico een centraal beoordelingscriterium voor het al dan niet toekennen van VI uitmaakt.

Indien met de Commissie-Vegter wordt aangenomen dat haar voorstellen de praktijk en met name de mate van VI-verlening niet wezenlijk zal veranderen (Commissie ..., 2002: 66) zal een individuele appreciatie van 'VI-waardigheid' slechts marginaal plaatsvinden, bij het vaststellen of bijzondere VI-voorwaarden een eventueel recidiverisico voldoende kunnen counteren.

In België wordt elk dossier na een positieve aanbeveling van de gevangenisautoriteiten aan bijzondere VI-commissies ter beoordeling voorgelegd, maar bovendien mag de in de wet omschreven lijst van mogelijke tegenindicaties – anders dan sommigen bij aanvang vermoedden – volgens recente rechtspraak van het Hof van Cassatie (vergelijkbaar met de Nederlandse Hoge Raad) niet als limitatief worden beschouwd (zie hierover meer concreet ook: Pieters, 2001). Aangezien hierdoor ook andere dan de wettelijk opgesomde tegenindicaties mogen worden ingebracht, blijft VI in België veeleer een gunst, in tegenstelling tot Nederland, waar VI steeds zal worden verleend bij afwezigheid van de wettelijk omschreven weigeringsgronden.

Het discretionaire en het automatische VI-model hebben elk hun voor- en nadelen (Neys en Peters, 1988; Maes, 2001; Tournier, 2003). Op grond van internationaal onderzoek lijkt alvast wel aangetoond te worden dat ruimte voor de beoordeling van de opportuniteit van VI op het vlak van voorkoming van recidive gunstiger resultaten oplevert dan een systeem van automatische invrijheidstelling (*mandatory release*), ook in geval van overigens vergelijkbare casussen en soms slechts onder bepaalde condities (Broadhurst en Maller, 1990; Forum, 1989; Gottfredson e.a., 1982). Zo constateerden Gottfredson e.a. dat VI een gunstiger effect had bij veroordeelden wegens doodslag dan bij veroordeelden wegens een ander misdrijf.

Het zou zowel voor Nederland, als het voorstel van de Commissie-Vegter aangenomen wordt, als voor België onderzoeksmatig gezien alleszins interessant kunnen zijn nader te bekijken in welke mate de graad van recidive ook hier werkelijk varieert met de wijze waarop vervroegde invrijheidstelling wordt verleend. Voor België kan dergelijk onderzoek zich richten naar een vergelijking van recidive onder de meer automatische voorlopige tegenover de zuiver discretionaire voorwaardelijke invrijheidstelling, al kan per definitie niet gecontroleerd worden voor verschillen in strafduur. Waar Nederland geen verschillende naast elkaar bestaande systemen van vervroegde invrijheidstelling kent, zou het hier wel wenselijk kunnen zijn na te gaan in welke mate het nieuwe, voorgestelde VI-model er in slaagt recidive sterker in te perken dan het tot nog toe gekende stelsel van vervroegde invrijheidstelling, dat geen algemene of bijzondere voorwaarden en herroepingsmogelijkheden kent.

Met andere woorden stelt zich hier de vraag of van de nieuwe VI inderdaad een recidivematigend effect zal uitgaan. Aangezien herroeping van VI actueel niet bestaat, kan als recidivecriterium dan enkel het plegen van nieuwe strafbare

feiten en eventueel aansluitende veroordeling worden gehanteerd. Verder onderzoek zal in ieder geval in beeld moeten brengen, hoe vaak recidive wordt vastgesteld na verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling, hoe snel en ernstig wordt gerecidiveerd, welke categorieën van gedetineerden meest kans lopen op recidive, maar ook op basis van welke gronden vorderingen tot VI-herroeping worden ingesteld en welk beleid terzake door de bevoegde rechtbanken wordt gevolgd.

GEHANTEERDE BESLUITVORMINGSCRITEERIA BIJ VI

Een discretionair VI-model zoals dit in België gestalte heeft gekregen, houdt uiteraard een ernstig risico in tot al te uiteenlopende uitkomsten van het besluitvormingsproces, zeker wanneer op gedecentraliseerd niveau beslissingen worden genomen en tegen deze beslissingen geen hoger beroep mogelijk is. Dat deze vrees in België intussen werkelijkheid is geworden, blijkt alvast uit de beschikbare gegevens over de VI-toekenningsgraad, het percentage positieve beslissingen op het totaal aantal beslissingen tot toekenning of weigering.

Vooreerst blijkt het toekenningspercentage op het niveau van de zes VI-commissies globaal genomen niet heel erg hoog te liggen, daarbij geen rekening houdend met de selectie in de voorafgaande fase van de adviesverlening door de personeelscolleges. Deze zijn georganiseerd per strafinrichting en beschikken, anders dan hun (adviserings)opdracht op het eerste gezicht doet vermoeden, in feite over een belangrijke beslissingsmacht. Zij kunnen namelijk de behandeling van het dossier door de bevoegde VI-commissie voor vrij lange tijd uitstellen. Pas na drie opeenvolgende negatieve adviezen kan de gedetineerde via de gevangenisdirecteur immers de VI-commissie doen vatten. Wanneer met deze voorafgaande selectiemogelijkheid zou worden rekening gehouden, zou een ander beeld over de toekenning van VI worden verkregen. Van het totaal aantal adviezen dat in 2001 door de Nederlands- en Franstalige personeelscolleges werd uitgebracht, eventueel meermaals voor eenzelfde gedetineerde, betrof immers slechts 21,3 procent resp. 17,5 procent een positief advies (Maes, 2003: 412).

De toekenningsgraad schommelt tussen 1999 en 2002 tussen 68 en 59 procent³ (Maes, 2003b; Overlegplatform VI, 2002) en bovendien duiken erg sterke verschillen op in het toekenningspercentage per VI-commissie. In het noorden van het land nemen zij 69 procent positieve beslissingen, in het zuiden 52 procent (Overlegplatform VI, 2002). Hoewel ook andere factoren deze discrepantie kunnen verklaren, lijken verschillen in de wijze waarop iedere commissie invulling geeft aan de VI-criteria hieraan niet vreemd te zijn. Uit een eerste, eerder kleinschalig kwalitatief onderzoek naar de werking van de VI-commissies, op basis van observaties van zittingen (Maes e.a., 2000) blijkt dat in de praktijk globaal genomen drie besluitvormingslogica's kunnen worden teruggevonden:

³ Voor cijfers over het percentage ministeriële goedkeuringen van VI-voorstellen kan worden verwezen naar de publicatie van Beyens en Tubex (2002: 162). Opgemerkt moet wel worden dat de respectievelijke toekenningspercentages (minister vs. VI-commissies) moeilijk vergelijkbaar zijn gezien ook de gewijzigde procedurele regels.

- VI als instrument van recidivebeheersing en inschatting van risico's daarvoor,
- als explicitering van een slachtoffergerichte justitie,
- als instrument tot penaliserende van 'slecht' detentiegedrag.

Verder kwantitatief en grootschaliger onderzoek zal in elk geval meer concreet moeten uitwijzen welke gedetineerden meer kans hebben op een positief VI-resultaat en welk gewicht in het kader van de besluitvorming aan diverse besluitvormingsfactoren wordt toegekend⁴. Onder meer de uiteenlopende toekenningspercentages hebben er wel al toe bijgedragen dat tegen beslissingen van de – nog te installeren – strafuitvoeringsrechtbanken in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid hoger beroep zal kunnen worden ingesteld⁵. Ten slotte werd voor België ook vastgesteld dat het doorheen de jaren negentig voor gedetineerden steeds moeilijker is geworden om VI te verkrijgen: de kloof tussen datum van VI-toelaatbaarheid en datum van effectieve vrijlating verdubbelde van gemiddeld 4,4 maanden in 1992 tot 8 maanden in 1999 (Rihoux, 2000). Verder onderzoek zal meer specifiek moeten uitwijzen welke factoren hierin hebben meegespeeld en ten aanzien van welke gedetineerden dit fenomeen zich in sterkere of mindere mate heeft voorgedaan.

De vraag naar VI-besluitvormingscriteria en naar een eventuele verstrenging van het VI-beleid, in de zin van opschuivende vrijlatingsdata, zal in Nederland wellicht minder aan de orde zal zijn, althans wanneer een eventuele herinvoering van VI in Nederland niet zou leiden tot meer uitstel of afstel van VI, zoals door de Commissie-Vegter klaarblijkelijk wordt aangenomen (Commissie ..., 2002: 66). Toch lijkt het ons zinvol om na een gebeurlijke wetswijziging conform het voorstel van de Commissie-Vegter verder na te gaan in welke mate vooral het nieuwe VI-criterium 'recidivegevaar' in de praktijk enige ruimte biedt voor weigering van VI. In elk geval zal toch ten gronde bekeken moeten worden hoe vaak en op basis van welke gronden om weigering van VI zal worden verzocht, en welk type gedetineerden dergelijke weigering in hoofdzaak treft.

Zoals uit bovenstaande ook reeds mag blijken, richt het (internationaal) wetenschappelijk onderzoek naar penitentiaire besluitvormingsprocessen met betrekking tot de voorwaardelijke invrijheidstelling zich in hoofdzaak naar de accuratesse van de besluitvorming enerzijds en de besluitvorming op zich (VI-criteria) anderzijds. Voor wat dit laatste aspect betreft is bovendien vooral het eindproduct bestudeerd, de variabelen die beoordelaars gebruiken om VI al dan niet toe kennen. Minder aandacht is tot nog toe uitgegaan naar de besluitvormingsprocessen op zich zelf, met name naar de cognitieve processen die achter dergelijke beslissingen schuilgaan.

Voor België kan alvast worden opgemerkt dat op dit vlak momenteel onderzoek lopende is naar de besluitvormingsprocessen met betrekking tot de adviesverlening inzake VI door de personeelscolleges. In dit project wordt

⁴ Zie voor de VI-commissies Antwerpen en Gent wel reeds het onderzoek van Melis (2001). Naar de VI-besluitvorming loopt momenteel ook een onderzoek aan de Vrije Universiteit Brussel.

⁵ Zie de beslissing van de Belgische Ministerraad d.d. 31 maart 2004 waarbij een kadernota wordt goedgekeurd betreffende de oprichting van rechtbanken voor strafuitvoering (<http://www.presscenter.org-rubriek/Persberichten> – 'Vorige Ministerraden').

beoogd inzicht te krijgen in zowel de gewenste als de daadwerkelijk gevolgde beslissingsprocedure in de advisering. Daarvoor wordt een vergelijking gemaakt van een (op te stellen) ideaal model of competentiemodel met het performantiemodel, te construeren via onderzoek van de feitelijke praktijk (Goethals e.a., *s.d.*). Op het vlak van VI ligt hierin naar de toekomst toe wellicht ook voor Nederland een interessante onderzoekspiste verscholen, gezien de diverse uit te brengen adviezen en de sturingsmogelijkheden door beslisfunctionaris(sen) – oplegging van bijzondere voorwaarden, verzoek tot vordering van afstel of uitstel.

IMPACT VAN DE (HERINVOERING VAN) VI OP DE PENITENTIAIRE CAPACITEIT

Gezien via VI op de oorspronkelijk door de rechter uitgesproken straf inkorting wordt gedaan, althans voor wat de in detentie uit te zitten tijd betreft, heeft VI natuurlijk een belangrijke impact op de capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen. Het is evident dat de mate waarin geschoven wordt met de tijdsdrempels voor VI mee bepalend is voor de evolutie van de omvang van de gevangenisbevolking (zie ook: Grapendaal e.a., 1997; Van der Heide en Kruissink, 2003).

Van der Heide en Kruissink (: 151) berekenden dat als gevolg van de VI-regeling in 2001 3.800 detentiejaren door de rechter (in eerste aanleg) werden opgelegd die op grond van de bestaande regeling niet ten uitvoer zullen worden gelegd, een kwart van het totale aantal door de rechter opgelegde detentiejaren.

Het berekenen van de mogelijke effecten van eventuele wetswijzigingen op de omvang van de gevangenisbevolking heeft in België in feite pas zeer recent ingang gevonden, in het bijzonder voor wat de problematiek van de voorlopige hechtenis betreft (Deltenre en Maes, 2002a, 2002b, 2004). Wel werd op het vlak van het invrijheidstellingsbeleid een aantal jaar geleden een kleinschalige simulatie-oefening uitgevoerd op basis van beschikbare veroordelingsstatistieken (Deltenre en Maes, 2000). Uit deze studie blijkt dat de penitentiaire populatie veroordeelden bij een volledige en zo optimaal mogelijke uitvoering van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, dus zonder mogelijke inkorting, zou oplopen tot 13.000 gedetineerden – dat zijn dan nog alleen definitief veroordeelden, terwijl voorlopig gehechten en andere bijzondere categorieën gedetineerden in deze berekening niet meegeteld zijn. Dat is in het geheel niet realiseerbaar binnen de beschikbare en nu reeds overbezette gevangenscapaciteit, eind 2002 officieel 7.870 (FOD Justitie, 2003).

Ook in Nederland kwam de impact van nieuw VI-beleid op de omvang van de gevangenisbevolking in het verleden reeds aan bod (Tulkens en Verhagen, 1986). In navolging van een kennelijk ook op andere domeinen reeds gevestigde praktijk in Nederland werd meer recent ook bij de uitwerking van het voorstel van de Commissie-Vegter (Commissie ..., 2002: 65-70) de proef op de som genomen. De commissie achtte het niet nodig na te gaan welke bijkomende capaciteitsbehoefte de mogelijkheid tot weigering van VI, met name het voorgestelde 'recidivegevaar' als nieuwe weigeringsgrond, zou opleveren

(details: 66). Daarentegen werd wel op grond van diverse scenario's een simulatie uitgevoerd over de impact van de mogelijkheid tot VI-herroeping op de behoefte aan celcapaciteit en budgettaire consequenties. Uitgaande van een middenscenario – detentierecidive van 15 procent binnen de proeftijd (strafrestant) en gedeeltelijke (halve) VI-herroeping – was de uitkomst een capaciteitsbehoefte van 227 cellen en een financiële impuls van 18,2 miljoen euro. De problematiek van gecumuleerde uitvoering van 'VI-loze' korte vrijheidsberovende straffen zou trouwens ook nog een zekere onderschatting van de werkelijke capaciteitsbehoefte inhouden (: 67, 99).

In Nederland wordt door de Commissie-Vegter bepleit om het strafrestant als proeftijd te hanteren. In België is in beginsel ook het strafrestant als proeftijd genomen maar worden in bepaalde gevallen toch wel zeer lange proeftermijnen opgelegd, altijd van minimaal twee jaar, soms zelfs vijf of tien jaar. Een belangrijk verschilpunt tussen de Belgische regeling en het Nederlandse voorstel is dat in Nederland ook de mogelijkheid is voorzien van gedeeltelijke herroeping, terwijl in België steeds het volledige strafrestant opnieuw in uitvoering zal worden gebracht.

In welke mate de eventuele invoering van de nieuwe Nederlandse VI-regeling inderdaad de geprojecteerde bijkomende capaciteitsbehoefte zal opleveren, valt nog te bezien en verdient uiteraard verdere opvolging. Toch kunnen bij de inschatting van de Commissie-Vegter nu al enkele kanttekeningen worden geplaatst. Of de uitgebreidere mogelijkheid tot weigering van VI geen bijkomende capaciteitsbehoefte zal genereren, zoals door de commissie wordt aangenomen, zal vanzelfsprekend worden bepaald door de navolgende VI-praktijk. Het valt onzes inziens nog af te wachten of het volgens de commissie wenselijke VI-beleid ook als zodanig haar vertaling zal krijgen in de praktijk. Hiertegen spreekt alleszins de Belgische ervaring waar ondanks het basisbeginsel 'VI tenzij' relatief toch nog vaak VI wordt geweigerd, zij het zeer verscheiden naargelang VI-commissie. Verder moet ook worden opgemerkt dat de druk op de penitentiaire capaciteit vooral zal worden bepaald door de wijze waarop zal worden omgesprongen met VI van veroordeelden tot relatief lange vrijheidsberovende gevangenisstraffen, die nog vrij lange strafrestanten hebben. Zij maken, zoals de commissie ook al aangeeft, ook net die groep van gedetineerden uit waar de vraag naar VI-weigering in het bijzonder aan de orde zal zijn.

De door de commissie aangevoerde argumentatie om af te zien van een simulatie van de mogelijke effecten van VI-weigering op de penitentiaire capaciteitsbehoefte is ook enigszins bevreemdend. Wel wordt de invoering van het bijkomende 'recidive'-criterium bepleit, maar er wordt meteen van uitgegaan dat dit op zich niet veel invloed op de feitelijke VI-praktijk zal (mogen) doen gelden.

Ten slotte stelt zich los van het recidivevraagstuk ook de vraag in welke mate gedetineerden voldoende te 'motiveren' zullen zijn voor VI en voor naleving van eventuele bijzondere VI-voorwaarden, die doorgaans meer inspanningen zullen vereisen dan wanneer men de straf verder in penitentiair milieu uitzit. Gezien de relatief korte straffen in Nederland lijkt dit zeker het geval als VI pas mogelijk is na het uitzitten van twee derde van de straf, wanneer het strafeinde in vele gevallen wellicht erg dichtbij zal zijn gekomen.

De tijdsdrempel is bijna vanzelfsprekend steeds één van de essentiële toelaatbaarheidsvoorwaarden voor VI. In Nederland wordt VI voor veroordeelden tot tijdelijke vrijheidsstraf, met een ten uitvoer te leggen gedeelte van meer dan één jaar, 'slechts' toegestaan na twee derde van de straf – een tijdsdrempel die ook wordt aangehouden in het voorstel van de Commissie-Vegter. Voor straffen tot één jaar geldt nog een andersoortige berekening van de tijdsdrempel. België heeft op dit vlak, samen met Kroatië, de meest liberale regeling binnen de landen van de Raad van Europa (Tubex, 2001) met voor bepaalde categorieën vrijheidsberovende straffen reeds mogelijkheid tot VI na een derde én – anders dan in Nederland – met ook de mogelijkheid tot VI voor levenslang gestraften.

Wat nu in elk geval wel al zeker is, is dat in Nederland, indien het voorstel van de Commissie-Vegter wordt aangenomen, met deze gewijzigde context rekening zal moeten worden gehouden bij de hier reeds sedert langere tijd systematisch doorgevoerde prognoses van de sanctiecapaciteit, in het bijzonder in het kader van de 'beleidsrijke' prognoses waarin beleidsneutrale prognoses worden gecombineerd met prognoses van de effecten van nieuw beleid (Moolenaar e.a., 2002: 53-55).

ENKELE CONCLUSIES

Invoering van VI in Nederland zal tal van interessante perspectieven voor toekomstig criminologisch onderzoek openen. Wij wezen al op de wenselijkheid van onderzoek naar de besluitvorming inzake VI (toekenningsgraad, gehanteerde criteria, besluitvormingsprocessen), naar de effecten van VI (recidivegraad, discriminerende factoren tussen succes en mislukking) en naar de mogelijke impact op de penitentiaire capaciteit. Hierbij is voornamelijk uitgegaan van een historisch perspectief, welke pistes voor onderzoek de VI-'nieuwe stijl' de Nederlandse criminologiebeoefenaar zal kunnen bieden in vergelijking tot de actuele situatie rond de strafuitvoering in Nederland.

Bij wijze van afsluiter moet hier ook het belang van het comparatief onderzoek worden beklemtoond, niet enkel voor de zuiver juridische rechtsvergelijking, waarbij wordt nagegaan hoe en liefst ook waarom bepaalde rechtsfiguren in beide landen en daarbuiten zodanig zijn geregeld. Deze bedenking snijdt evenzeer hout voor wat de penologische aspecten ervan betreft. Hoewel niet kan worden ontkend dat de VI-regelingen in België en Nederland elk een bijzonder karakter hebben en dat er eigen accenten worden gelegd in de wijze waarop er aan de VI concreet wordt vorm gegeven, laten de gesuggereerde onderzoekspistes o.i. genoegzaam inzien dat het onderwerp veel ruimte biedt voor 'grensoverschrijdend' en vergelijkend criminologisch empirisch onderzoek.

LITERATUUR

- Beyens, K. & H. Tubex (2002) 'Gedetineerden geteld' in S. Snacken (red.) *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel: VUBPress: 139-177.
- Bol, M.W. (1995) *Gedragsbeïnvloeding door strafrechtelijk ingrijpen. Een literatuurstudie*, Den Haag / Arnhem: WODC / Gouda Quint.
- Broadhurst, R. & R. Maller (1990) 'The recidivism of prisoners released for the first time: reconsidering the effectiveness question', *Australian and New-Zealand Journal of Criminology*, 23: 88-104.
- Commissie herziening vervoegde invrijheidstelling (2002) *Voorwaarden voor een veilige terugkeer*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Commissie 'Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting' (2003) *Eindverslag, Deel I, Algemene inleiding - Strafuitvoeringsrechtbanken en externe rechtspositie van gedetineerden*.
- Conseil de l'Europe, Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) (2003) *Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la libération conditionnelle*, Strasbourg.
- Deltenre, S. & E. Maes (2000) *Note en réponse à la question du cabinet du Ministre de la Justice relative au calcul de l'inflation pénitentiaire*, interne nota ten behoeve van de minister van Justitie, Brussel: Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie.
- Deltenre, S. & E. Maes (2002a) 'Overbevolkte gevangenissen op de beklagdenbank. Kan een begrenzing van de duur van de voorlopige hechtenis effectief bijdragen tot een 'ontvolking' van onze gevangenissen?', *Winket, Tijdschrift van de Federatie van Vlaamse Gevangenisdirecteuren*, 7 (1): 6-31.
- Deltenre, S. & E. Maes (2002b) 'Effectmeting van enkele mogelijke wetswijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis', *Panopticon*, 23: 196-211.
- Deltenre, S. & E. Maes (2004) 'Chronique de criminologie. Simulation de l'impact de quelques changements législatifs en matière de détention avant jugement', *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 84: 3-117.
- Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie (2003) *Justitie in cijfers 2003*, Brussel.
- Forum, *Research on Corrections* (1989) 'What Does Type of Offence Tell Us about Recidivism?', nr. 2.
- Goethals, J., E. Maes & S. Bogaerts (2000) 'Statische en dynamische predictoren van V.I.: een literatuuranalyse', in: J. Goethals & M. Bouverne-De Bie (red.), *Voorwaardelijke invrijheidstelling: wetgeving, predictie en begeleiding*, Gent: Academia Press: 83-123.
- Goethals, J., S. Bogaerts & E. Maes (2000) 'Statische en dynamische predictoren van V.I.: een empirisch onderzoek', in J. Goethals & M. Bouverne-De Bie (eds.), *Voorwaardelijke invrijheidstelling: wetgeving, predictie en begeleiding*, Gent: Academia Press: 125-164.
- Goethals, J., H. Vertommen & G. Vervaeke (s.d.) *Competentie- en performantiemodellen bij beslissingsprocessen van personeelscolleges inzake advies van voorwaardelijke invrijheidstelling* (beschrijving onderzoeksproject), Leuven.
- Gottfredson, M., S. Mitchell-Herzfeld & T. Flanagan (1982) 'Another look at the effectiveness of parole supervision', *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 19: 277-298.
- Grapendaal, M., P.P. Groen & W. van der Heide (1997) *Duur en volume. Ontwikkeling van de voorwaardelijke vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995. Feiten en verklaringen*, Den Haag: WODC.
- Hann, R.G., W.G. Harman & K. Pease (1991) 'Does parole reduce the risk of reconviction?', *The Howard Journal of Criminal Justice*, 30: 66-75.
- Heide, W. van der & M. Kruissink (2003) 'Tenuitvoerlegging van sancties', in: W. van der Heide & A.Th.J. Eggen, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag / Meppel: WODC / Boom juridische uitgevers: 147-176.
- Kelk, C. (2002) 'Terug naar de invrijheidstelling onder voorwaarden', *Sancties*: 293-300.
- Kelk, C. (2004) 'De voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling onder de loep', *Delikt en Delinkwent*: 33-59.

- Maes, E., V. Dupire, F. Toro & Ch. Vanneste (promotor) (2000) *De V.I.-commissies in actie. Onderzoek naar de werking van de in het kader van de nieuwe V.I.-wetgeving (wetten van 5 en 18 maart 1998) opgerichte commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling / Les commissions de libération conditionnelle en action. Recherche sur le fonctionnement des commissions de libération conditionnelle, créés dans le cadre de la nouvelle réglementation sur la libération conditionnelle (lois des 5 et 18 mars 1998)*, Brussel / Bruxelles: Ministerie van Justitie / Ministère de la Justice, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie / Institut National de Criminalistique et de Criminologie (NICC / INCC).
- Maes, E. (2001) 'Naar een nieuwe wettelijke regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling in België? Enkele beschouwingen over de voorwaardelijke invrijheidstelling en de mogelijke oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken', *Panopticon*, 22: 541-570, err. 2002, 187.
- Maes, E. (2003a) 'Développements récents dans le processus décisionnel relatif à la libération conditionnelle en Belgique. De quelques aspects quantitatifs et qualitatifs', *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 83: 206-231.
- Maes, E. (2003b) 'Een blik op drie jaar besluitvormingspraktijk van de (Nederlandstalige) commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (1999-2001)', *Panopticon*, 24: 400-415.
- Melis, B. (2001) *Besluitvorming van de V.I.-commissies*, Leuven: Katholieke Universiteit Leuven (licentiaatsverhandeling criminologische wetenschappen).
- Moolenaar, D.E.G., F.P. van Tulder, G.L.A.M. Huijbregts & W. van der Heide (2002) *Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006*, Den Haag: WODC.
- Neys, A. & T. Peters (1988) 'De voorwaardelijke invrijheidstelling gekneld tussen individualisering en rechtspositieregeling', *Panopticon*, 9: 378-387.
- Nijboer, J.F., M.H.M. van Asten & C.E.M. Marsé (2001) *Vervroegde Invrijheidstelling Onder Voorwaarden, VIOV*, Leiden: Universiteit Leiden, Seminarium voor Bewijsrecht.
- Overlegplatform voorwaardelijke invrijheidstelling (2002) *Jaarverslag 2002* (<http://www.just.fgov.be> – rubriek Organisatie – Administratieve rechtscolleges)
- Pieters, F. (2001) 'De voorwaardelijke invrijheidstelling: een tip van de sluier opgelicht', in: L. Dupont & F. Hutsebaut (eds.), *Herstelrecht tussen toekomst en verleden, Liber amicorum Tony Peters*, Leuven: Universitaire Pers Leuven: 425-439.
- Rihoux, A. (o.l.v. Prof. F. Brion) (2000) *Développement et valorisation des instruments d'aide en politique criminelle*, Louvain-la-Neuve: Université Catholique de Louvain, Unité de Criminologie.
- Smaers, G.E. (2003) 'Zin en onzin van het instituut VI', in: P.L. Bal, E. Prakken & G.E. Smaers (red.), *Veiligheid of vergelding? Een bezinning over aard en functie van het strafrecht in de postmoderne risicomaatschappij*, Deventer: Kluwer: 125-140.
- Tournier, P.V. (2003) *La libération conditionnelle en Europe. Modèle discrétionnaire vs. modèle de libération d'office*, paper gepresenteerd op de *Conférence sur 'Les pratiques efficaces en matière de mise en liberté sous condition et de réinsertion sociale'*, Montréal (Canada).
- Tubex, H. (2001) 'De voorwaardelijke invrijheidstelling in Europa', *Fatik, Tijdschrift voor Strafrecht en gevangeniswezen*, 19 (91): 27-34.
- Tulkens, J.J.J. & J.J.L.M. Verhagen (1986) *Verschuivingen in de benodigde capaciteit van het gevangeniswezen. Een peiling van meningen bij leden van de rechterlijke macht*, (s.l. + s.d.).
- Tulkens, J.J.J. (2003) 'Vrijheidsbeperking: straf of voorwaarde? Het rapport van de commissie Otte', *Sancties*: 208-220.
- Vandesteene, A. & M.C. d'Ursel (1983) 'Verslag van het statistisch onderzoek naar de recidive van in vrijheidgestelde gedetineerden. Periode 1970-1980', *Bulletin van het Bestuur Strafinrichtingen*: 173-186.
- Wartna, B.S.J. (1999a) *Recidive-onderzoek in Nederland. Een overzicht van Nederlands onderzoek naar hernieuwd crimineel gedrag*, serie Onderzoeksnotities, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC.
- Wartna, B. (1999b) 'Recidive-onderzoek in Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie*, 41 (1): 40-56.