

Ontwikkelingen in het Nederlandse strafrecht in de afgelopen decennia (Deel I)

Mr. O. Anjewierden, Drs. A.M. van Kalmthout en Mr. J. Simmelink*.

In Nederland wordt dit jaar op velerlei wijzen het honderdjarig bestaan gevierd van het Nederlands Strafwetboek van 1886. De redactie van *Panopticon* vond het passend om bij deze gelegenheid de Belgische lezers de kans te geven om zich op de hoogte te stellen van de recente ontwikkelingen in het Nederlandse strafrecht en strafprocesrecht, en dit precies op een ogenblik waarop ten gevolge van de publikatie van het voorontwerp van een nieuw Strafwetboek van R. Legros de discussies over de strafrechtshervorming in België nieuwe wind in de zeilen hebben gekregen. De aangezochte Nederlandse auteurs zijn evenwel zo enthousiast op de uitnodiging van *Panopticon* ingegaan, dat hun bijdrage te uitvoerig werd om in éénmaal gepubliceerd te worden. Daarom wordt hun bijdrage over twee afleveringen afgedrukt. Hierna volgt het eerste deel.

Algemene inleiding

De ontwikkelingen in de Nederlandse strafrechtspleging van de afgelopen decennia staan in het teken van twee min of meer samenhangende verschijnselen. Deze zijn niet alleen relevant voor het strafrecht, maar hebben betrekking op het gehele rechtsbestel en in breder verband op het gehele maatschappelijke gebeuren. Het betreft enerzijds de opkomst en de crisis van de verzorgingsstaat en anderzijds de positie van het individu t.o.v. de overheid.

Na de Tweede Wereldoorlog wordt alle aandacht besteed aan de wederopbouw en industrialisatie van de samenleving. Financieel is dit haalbaar door een beginnende economische bloeiperiode. Eind jaren vijftig is de wederopbouw voltooid en is het industrialisatieproces in volle gang, die nog wordt versneld door de sterke economische groei. Deze groeiperiode brengt voor de burger een verhoging van de welvaart mee. Niet alleen individuele welvaart, zoals auto, T.V., radio e.d., maar ook collectieve welvaart. Daarbij moet worden gedacht aan de opbouw van de sociale verzorgingsstaat; een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen brengt mee dat de burger 'van wieg tot graf' voorwerp is van verzorging van overheidswege.

De economische groei en de opbouw van de verzorgingsstaat gaan gepaard met een enorme toename van het wetgevingsproces; economische wetgeving ter sturing en regulering van de economische ontwikkeling, milieuwetgeving, de voor de verzorgingsstaat karakteristieke sociale wetgeving en wetgeving ter regulering van de individuele welvaart, zoals b.v. de aan de toename van het autobezit verbonden verkeerswetgeving. Voor de naleving van al deze wetten wordt, zoals altijd, een beroep gedaan op het strafrecht. En dit appèl noodzaakt tot een

* Docenten aan de Katholieke Universiteit Brabant (Tilburg).

uitbreiding van het strafrechtelijke apparaat. Zolang de economische groei aanhoudt, levert dit geen problemen op. De financiële middelen voor een en ander lijken immers haast onbeperkt.

Maar dan luidt in 1973 de internationale oliecrisis een keerpunt in, uitmondend in een internationale economische crisis. De economische groei is omgeslagen in een 'krimp', de werkloosheid stijgt gigantisch, waardoor de overheidsuitgaven de pan uitrijzen. De financiële mogelijkheden van de overheid raken op en het besteedbare inkomen van de burger neemt voor het eerst sinds lange tijd weer af. De reactie op deze gebeurtenissen is een verhoogd wetgevingsproces met het doel de pijn van de economische teruggang te beperken of te verdelgen. Deregulering, privatisering en bezuiniging zijn in het overheidsdenken standaardtermen geworden. Tevens wordt een set van maatregelen getroffen ter verhoging van de efficiency van het overheidsapparaat. Door al deze maatregelen — de paradox is treffend — wordt een verhoogd beroep op het justitiële apparaat gedaan. Doordat budgettaire beperkingen geen uitbreiding van het justitiële potentieel toestaan — sterker nog, ook justitie kan de bezuinigingsdans niet ontspringen — treden op velerlei fronten capaciteitsproblemen op. Op dit moment kan dan ook worden geconstateerd dat het strafrechtelijke apparaat in zijn geheel is vastgelopen. De politie kan de haar opgedragen taken niet meer naar wens vervullen. OM en rechterlijke macht kampen met een ernstige overbelasting en het gevangeniswezen heeft structureel te weinig plaatsen voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming.¹

Parallel aan deze ontwikkeling kan een golfbeweging t.a.v. de karaktertrekken van de strafrechtspleging worden waargenomen. In de jaren '50 en begin '60, wordt het strafrecht voornamelijk gezien als een instrument in handen van de overheid. Naast andere handhavingsmechanismen, zoals het administratieve recht, is het strafrecht voor de overheid een middel om de maatschappij in een gewenste richting te sturen. Uitvloeisels van deze functionalistische opvatting zijn o.a. de grote hoeveelheid economische wetgeving, het functionele daderschap en de introductie van de strafbaarheid van de rechtspersoon.

Als reactie op de grove schendingen van de mensenrechten in de Tweede Wereldoorlog en geïnspireerd door de totstandkoming van het EVRM komt met de opkomst van de verzorgingsstaat een beweging op gang, waarin aan het strafrecht, naast een instrumenteel karakter, een sterke rechtsbeschermende functie wordt toegekend. De autoriteitscrisis, die zich aan het eind van de jaren zestig heeft gemanifesteerd, kan als een belangrijke stimulans voor de verhoogde aandacht voor het rechtsbeschermende aspect van het strafrecht worden beschouwd. De macht van de overheid — en vooral daar waar deze macht het sterkst naar voren komt, nl. het strafrecht — staat onder hevige kritiek. Deze spitst zich toe op enige belangrijke punten. Genoemd kan worden de hoge mate van rechtsongelijkheid in vervolging en strafoplegging. Het verwijt van klassejustitie is aan de orde van de dag. Daarnaast is het gebrek aan rechtsbescherming tegen overheidsoptreden een ernstige grief. De kritiek betreft ook het sanctiearsenaal van het WvSr. M.n. de gevangenisstraf en de Ter Beschikkingstelling van

1. Zie over dit thema o.a. VAN DOORN, J. en SCHUYT, C. (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, 1978; 'T HART A.C., 'Spanning en overspanning van de rechtshandhaving', in: *Strafrecht en beleid*, W.E.J. Tjeenk Willink/ACCO, 1983.

de Regering worden beschouwd als te zeer in het persoonlijke leven van het individu ingrijpende sancties. Het streven is dan gericht op een meer humane wijze van tenuitvoerlegging van deze sancties of op het zoeken van alternatieve wijzen van afdoening. De onbeperkte financiële middelen van de overheid t.t.v. de economische groei laten het toe ook op wetgevingsterrein de nodige aandacht aan deze rechtsbeschermende functie te besteden.

De nadruk op het rechtsbeschermende aspect van het strafrecht en een sterke oriëntatie op de in verschillende verdragen gegarandeerde mensenrechten wordt vooral gepraktiseerd door de Nieuwe Utrechtse School. Sprekend voor deze richting is de inaugurele rede van A.A.G. Peters uit 1973, 'Het rechtskarakter van het strafrecht'. In het strafprocesrecht komt het rechtsbeschermende aspect sterk naar voren bij o.a. de procesrechtelijke erkenning van de verdachte als partij, hetgeen tot uitdrukking komt in benadrukking van de waarborgen die het WvSv de verdachte beoogt te bieden. De jurisprudentie m.b.t. het onrechtmatig verkregen bewijs en de controle op het vervolgingsbeleid van het OM moet in dit licht worden gezien.

Het streven naar humanisering van de strafrechtspleging komt m.n. tot uiting in het zoeken naar alternatieve sancties en buitengerechtelijke, zelfs buitenjustitiële afdoeningsvormen (diversie). Het verst gaan de pleidooien om het strafrechtelijk systeem af te schaffen (abolitionisme). De meest pregnante bijvervaarders van deze richting zijn L. Hulsman en de Coornhertliga. Deze hervormingsbewegingen hebben in de praktijk grote invloed gehad en een aanzet gegeven tot belangrijke veranderingen binnen de strafrechtspleging. Gewezen kan worden op o.a. de verruimde mogelijkheden voor gratis rechtsbijstand, het omkleden met verschillende waarborgen van de procedure van de voorwaardelijke invrijheidstelling, het terugdringen van de korte vrijheidsstraf door het toepassingsgebied van vermogenssancties aanzienlijk uit te breiden, het ontwikkelen van zogeheten alternatieve sancties en, binnen het penitentiaire recht, op beklagregelingen van gedetineerden.²

De laatste jaren kan men waarnemen, dat de golf zich weer in de richting van het instrumentalisme beweegt. De capaciteitstekorten brengen mee, dat het justitiële apparaat zo effectief mogelijk dient te worden gebruikt. Deze drang plaatst de tijd en financiële middelen kostende aspecten van rechtsbescherming onder grote druk. Daarnaast brengt de stijging van de officiële criminaliteitscijfers m.b.t. de zwaardere vormen van criminaliteit — georganiseerde wapen- en verdovende middelen-handel, roofovervallen e.d. — mee, dat de vraag naar ingrijpender overheidsbevoegdheden ter beteugeling van deze criminaliteit toeneemt. Dit laatste speelt dan m.n. bij de verdovende middelenproblematiek, die a.h.w. de gehele strafrechtspleging is gaan beheersen. Bij de opsporing en vervolging van dit soort delicten is er sprake van een permanente uitbreiding van bevoegdheden, zoals under cover-agents, infiltratie en anonieme getuige-verklaringen. Een andere weg waarlangs bevoegdheidsuitbreiding is geschapen is de zelfstandige strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen, die gericht zijn op handel in verdovende middelen. Daarnaast zijn de gevolgen van de drugsproblematiek en het antwoord daarop van de justitiële autoriteiten verstrekend

2. Zie ook REMMELINK J., 'Actuele stromingen in het nederlandse strafrecht', in: *Strafrecht in perspectief*, Arnhem, 1980.

voor de gevangenen en huizen van bewaring. De langdurige vrijheidsstraffen, die ter zake van handel en import van verdovende middelen worden opgelegd, leggen een groot beslag op de aanwezige penitentiaire capaciteit. Verder is het percentage drugverslaafden in penitentiaire inrichtingen hoog, waardoor binnen de inrichtingen grote problemen zijn ontstaan inzake controle, teneinde de drugs uit de inrichtingen te weren. In samenhang met het gevoerde bezuinigingsbeleid veroorzaakt dit probleem binnen de inrichtingen grote spanningen.

Een toenemende instrumentalisering is merkbaar bij de voorstellen die worden gedaan voor stroomlijning van de strafrechtelijke procedure ter vermindering van de capaciteitstekorten. Al deze voorstellen beogen procedures te versoepelen, waaraan een opoffering van waarborgen voor de verdachte inherent is. Gewezen kan worden op o.a. de vereenvoudigde afdoening van verkeersovertredingen, de introductie van de alleensprekende rechter in hoger beroep en de versoepeling van vormvoorschriften, die bij het opmaken van vonnissen moeten worden nageleefd.

De hierboven, in zeer kort bestek omschreven verschijnselen, hebben op velerlei terreinen van de strafrechtspleging hun sporen nagelaten. In de hierna volgende hoofdstukken zal iedere keer weer naar deze verschijnselen worden teruggegrepen.

Het beschrijven van ontwikkelingen, die zich de afgelopen twee decennia binnen de Nederlandse strafrechtspleging hebben voltrokken, dwingt bij een beperkte plaatsruimte tot beperking en een zeker subjectieve selectie. Geprobeerd is een aantal van de belangrijkste ontwikkelingen te beschrijven.

Deze bijdrage bestaat uit twee delen. In een eerste deel worden een aantal thema's besproken die betrekking hebben op ontwikkelingen in het materiële strafrecht, de strafuitvoering en de justitiële hulpverlening. In een tweede deel worden een aantal ontwikkelingen in het strafprocesrecht aan de orde gebracht.

Deel I. Ontwikkelingen in het materiële strafrecht, de strafuitvoering en de justitiële hulpverlening

HOOFDSTUK 1. VERSCHUIVINGEN IN DE STRAFBAARSTELLINGEN VAN GEDRAG

1.1. Een van belangrijkste veranderingen die zich in de laatste decennia in de Nederlandse samenleving heeft voltrokken, is de ontwikkeling van een gesloten uniforme maatschappij naar een meer open pluriforme samenleving. De oude, christelijke, normen, die als onaantastbaar golden, verloren door hun monopoliepositie, omdat andere maatschappelijke stromingen invloed opeisten. Een belangrijk aspect van deze verandering is de toenemende individualisering van de samenleving. Deze bracht met zich mee dat steeds minder mensen zichzelf zagen als een onderdeel van een maatschappelijke groepering en zichzelf onderworpen voelden aan de normen van die groep. Men wilde, als een zelfstandig individu met eigen bevoegdheden, van deze bevoegdheden gebruik maken en zijn of haar leven inrichten naar eigen normen en welbevinden en daarvoor de verantwoordelijkheid dragen.

Deze ontwikkeling heeft de taak en positie van de overheid in sterke mate

beïnvloed. Niet langer werd aanvaard dat de overheid centraal en dirigistisch de samenleving een bepaalde norm of mening opdrong. Verlangd werd dat ook de overheid de diversiteit aan opvattingen respecteerde en hun een plaats toekende. Ook het rechtssysteem kon deze veelheid aan meningen niet langer negeren.

Vanzelfsprekend werd ook de strafrechter met deze veranderde opvattingen geconfronteerd. Een aantal gedragingen was immers door de wetgever door een absoluut verbod getroffen en als zodanig in een strafbepaling verwoord. Door de opgetreden differentiatie werd dit niet langer geaccepteerd en werd ruimte voor de eigen opvatting opgeëist. Velen gedroegen zich daar dan ook naar en kwamen aldus in aanraking met de strafwet. In dit spanningsveld tussen de oude en de nieuwe politieke, maatschappelijke en ethische opvattingen moest de rechter — aanvankelijk niet zonder problemen — zijn weg zoeken.

Ter terechtzitting beriepen steeds meer verdachten zich erop weliswaar een gedraging te hebben gesteld die naar de letter onder een strafbepaling viel, maar die, door de veranderde maatschappelijke opvattingen dienaangaande, niet meer als strafwaardig werd beschouwd door een groot deel van de Nederlandse bevolking. Daarom zou de strafbepaling ook niet meer door de rechter toegepast behoren te worden. Dit beroep op veranderde maatschappelijke opvattingen werd processueel vertaald als een beroep op een rechtvaardigingsgrond: het ontbreken van de materiële wederrechtelijkheid. Dit verweer bracht de rechter in een moeilijke positie. Enerzijds was daar de bestaande, verouderde, strafbepaling, anderzijds de onmogelijkheid het verweer te accepteren. Dit laatste zou immers met zich meebrengen dat de rechter de strafbepaling buiten werking zou stellen. Deze consequentie werd strijdig geacht met de scheiding der machten. Daarbij kwam dat dit beroep aanvankelijk vooral werd gedaan in processen met een sterk politieke inslag, zoals b.v. bij krakersprocessen. Het was deze politieke geladenheid waardoor de strafrechter werd afgeschrikt. Mede om deze reden heeft het beroep op het ontbreken van de materiële wederrechtelijkheid in de jurisprudentie van de Hoge Raad geen vaste plaats gekregen.

Het niet aanvaarden van de rechtvaardigingsgrond betekende niet dat de rechter geheel aan de ontwikkelingen voorbijging. Waar mogelijk en wenselijk werd rekening gehouden met de gewijzigde opvattingen. Dit kon de rechter doen door bepaalde delictsbestanddelen zodanig te interpreteren dat de scherpe kanten van het verbod bijgeslepen of zelfs omzeild werden. Dat gebeurde o.a. in het kader van het verbergen van weggelopen minderjarigen, zoals strafbaar gesteld in artikel 280 Sr. Dit artikel werd zo door de rechter uitgelegd dat een in dat artikel genoemde handeling niet binnen deze strafbepaling viel indien zij werd verricht in het kader van zorgvuldige hulpverlening aan weggelopen minderjarigen.³

Eenzelfde weg werd bewandeld t.a.v. de pornografiebepalingen. De in deze bepalingen voorkomende term 'aanstotelijk voor de eerbaarheid' kreeg in de rechtspraak een zodanige betekenis dat, er van 'aanstotelijkheid' geen sprake meer kon zijn bij een gewilde, niet-onverhoedse confrontatie.⁴ Deze uitleg betekende een verregaande liberalisering t.o.v. het oorspronkelijke verbod.

T.a.v. twee andere strafrechtelijk beschermde normen is een andere weg ge-

3. HR, 11 mei 1976, *NJ*, 1979, 538.

4. HR, 28 november 1978, *NJ*, 1979, 93 (Deep Throat).

volgd, teneinde de absoluutheid van de strafbepaling te relativiseren. Het betreft de abortus provocatus en de euthanasie. Ook t.a.v. deze handelingen zijn de maatschappelijke opvattingen gewijzigd. De strafbepalingen zelf boden echter niet de mogelijkheid om via interpretatie aan deze veranderingen tegemoet te komen zoals bij de pornografie. Zoals hierna nog zal worden uiteengezet, waren binnen het Openbaar Ministerie de opvattingen met betrekking tot het opportunititeitsbeginsel gewijzigd: de vervolging was niet langer uitgangspunt van het beleid. Vervolgd werd alleen nog maar wanneer die beslissing gedragen werd door een zekere mate van maatschappelijke noodzakelijkheid. Deze zienswijze maakte het mogelijk om t.a.v. de abortus en de euthanasie een zeer terughoudend vervolgingsbeleid te gaan voeren, zodat slechts vervolgd werd in die gevallen waarin onzorgvuldig was opgetreden. Hierbij valt te denken aan een abortus bij een zeer ver gevorderde zwangerschap of een euthanasie op een patiënt die niet in staat was zijn wil kenbaar te maken.

Het moge duidelijk zijn, dat deze geweldige maatschappelijke verschuivingen en hun invloed op de strafrechtspleging uiteindelijk niet aan de wetgever voorbij konden en mochten gaan. Dat gebeurde dan ook niet. Zo werd t.a.v. de weggelopen minderjarigen de zorgvuldige hulpverlening als bijzondere strafuitsluitingsgrond aan de strafbepaling toegevoegd.⁵ T.a.v. de pornografiebepalingen is in 1986 een nieuwe wetgeving ingevoerd die geheel in overeenstemming is met de bovengenoemde rechterlijke interpretatie: de bescherming tegen ongewilde confrontatie is als uitgangspunt gekozen.⁶ Daarnaast trad in november 1984 de nieuwe abortuswetgeving in werking, waardoor de abortus, mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden, straffeloos kan geschieden.⁷

Het meest actueel en het meest omstreden zijn de ontwikkelingen m.b.t. de euthanasie. Nadat door de rechter⁸ en door diverse maatschappelijke organisaties⁹ een aantal voorwaarden waren geformuleerd waarbinnen euthanasie straffeloos zou kunnen geschieden en nadat deze door het OM als uitgangspunt van zijn vervolgingsbeleid waren aanvaard¹⁰, kon de wetgever niet langer stil blijven zitten. Zo stelde de Regering in 1982 een Staatscommissie Euthanasie in, die in oktober 1985 met een Advies kwam.¹¹ Daarnaast werd in 1984 door het Parlementslid Wessel-Tuinstra een initiatief-wetsontwerp ingediend.¹² Zowel het Advies als het initiatiefontwerp scheppen de mogelijkheid voor een niet-strafbare euthanasie, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo moet o.a. het verzoek tot euthanasie door de patiënt weloverwogen en in vrijwilligheid worden

5. Wet van 24 maart 1983, *Stb*, 152.

6. Wet van 3 juli 1985, *Stb*, 385.

7. Wet van 1 mei 1981, *Stb*, 257.

8. Zie o.a. Rb. Leeuwarden, 21 februari 1973, *NJ*, 1973, 183; Rb. Rotterdam, 1 december 1980, *NJ*, 1982, 43; Rb. Alkmaar, 10 mei 1983, *NJ*, 1983, 407; Hof Amsterdam, 17 november 1983, *NJ*, 1984, 43; Rb. Groningen, 1 maart 1984, *NJ*, 1984, 450, HR, 27 november 1984, *NJ*, 1985, 106.

9. De belangrijkste in dit kader is wel de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst (KNMG). Zie voor diens standpunt: *Medisch Contact*, 1984, p. 990-998.

10. *Jaarverslag OM* 1982, Kamerstuk 18100, nr. 3, p. 40.

11. *Rapport van de Staatscommissie Euthanasie*, 1985, 's Gravenhage, 3 delen. De Commissie is niet tot een eensluidend Advies kunnen komen. Het minderheidsstandpunt is in Deel 1, het Advies, opgenomen.

12. 12 april 1984, Kamerstuk 18331.

gedaan, moet de patiënt in een noodsituatie verkeren en moet de handeling tot euthanasie door een arts geschieden. Deze voorstellen zijn voor de liberaal-christelijke regeringscoalitie reden om met een eigen voorstel te komen, de zogenaamde *Proeve*.¹³ In dit voorstel blijft de euthanasie te allen tijde strafbaar. Wel is de arts, die zich in een noodsituatie bevond, niet strafbaar als aan een aantal voorwaarden is voldaan. De in de *Proeve* genoemde voorwaarden komen voor een groot deel overeen met die welke zijn opgenomen in de andere voorstellen, zij het dat ze restrictiever zijn geformuleerd c.q. zijn bedoeld. Inmiddels zijn zowel het initiatiefontwerp als de *Proeve* voor nader advies aan de Raad van State aangeboden, op welk Advies op dit moment nog wordt gewacht.¹⁴ Verder is van diverse kanten betoogd dat, nu door de rechter reeds een kader is geschapen waarbinnen euthanasie onder strikte voorwaarden mogelijk is, wetgeving op dit punt onnodig en mogelijk zelfs contra-productief is.¹⁵

1.2. Ook t.a.v. het bezit voor eigen gebruik van geringe hoeveelheden hennep-produkten heeft zich een zekere decriminalisering voltrokken, welke slechts mogelijk bleek door de positieve hantering van het opportuniteitsbeginsel. Al tijdens de behandeling in 1974 van de Wet tot Wijziging van de Opiumwet¹⁶ was duidelijk dat serieus gedacht werd aan het legaliseren van het bezit van geringe hoeveelheden voor eigen gebruik van hennepprodukten. Uiteindelijk is de strafbaarstelling toch gehandhaafd. Het argument daarvoor was dat internationale verdragsverplichtingen (het Enkelvoudig Verdrag) een zodanige decriminalisering in de weg stonden.¹⁷ Nu dit uitgangspunt niet in een wettelijke regeling vertaald kon worden, heeft dit wel geleid tot een lage opsporings- en vervolgings-prioriteit.¹⁸ Er wordt een gedoogbeleid gevoerd met name t.a.v. de huisdealer in jongerencentra en koffieshops, waar de hennepprodukten vrij verkrijgbaar zijn. Er wordt alleen daar justitieel ingegrepen als ook hard drugs verhandeld worden of waar problemen van openbare orde ontstaan. Geconcludeerd kan worden dat de facto het bezit – en daarmee een deel van de handel – van hennepprodukten is toegestaan.

HOOFDSTUK 2. DE HERVORMING VAN HET STRAFSANCTIESTELSEL

2.1. Inleiding

Het strafrechtelijk klimaat in Nederland wordt doorgaans, zeker in vergelijking met andere landen, als mild getypeerd. Daarbij wordt m.n. gewezen op het betrekkelijk gering aantal vrijheidsstraffen dat wordt opgelegd met een duur van zes maanden of meer. Op het totaal aantal opgelegde vrijheidsstraffen bedraagt het percentage jaarlijks gemiddeld ongeveer 15 %. Om een indicatie te geven: in 1983 bedroeg het aantal geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk opgelegde ge-

13. 20 januari 1986, Kamerstuk 19359.

14. Juni 1986.

15. ENSCHEDÉ, VAN VEEN en LANGEMEYER, in: *NRC*, 14 januari 1986.

16. Wet van 23 juni 1976, *Stb.*, 424.

17. Kamerstuk 13407, nr. 3, p. 15 en 19-20.

18. *Staatscourant*, 1980, 137.

vangenisstraffen 17742. Bijna 15000 daarvan (84 %) betroffen gevangenisstraffen van minder dan zes maanden. Ruim 8000 waren korter dan één maand.¹⁹

Ten dele is het milde karakter slechts schijn. Tegenover de betrekkelijk spaarzame toepassing van de (middel)lange gevangenisstraf worden verhoudingsgewijs zeer veel mensen tot een (korte) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf veroordeeld.²⁰ Dat aantal, alsmede de duur van de opgelegde straffen, vertoont al jaren een stijgende tendens.²¹ De oorzaak daarvan is o.m. dat er jaarlijks meer strafbare feiten ter kennis van justitie worden gebracht en worden vervolgd. Het de rechter ter beschikking staande sanctiearsenaal is echter ontoereikend om in veel gevallen de oplegging van een vrijheidsstraf te voorkomen. De toename van de duur van de opgelegde vrijheidsstraffen komt vooral voor rekening van het gewijzigde straftoemetingsbeleid t.o.v. de drugsdelicten.

De capaciteit om deze zaken afdoende en binnen redelijke termijn af te doen ontbreekt. Het gevangeniswezen is evenmin op deze sterke toename berekend en kampt, zoals in vrijwel alle West-europese landen, met een ernstig capaciteitstekort.²² In 1975 leidde dit zelfs tot een collectieve gratiëring en strafvermindering van twee weken.²³ Dit bracht echter slechts voor korte tijd verlichting. Wachtlijsten van enkele duizenden personen, wachtend op de executie van hun vrijheidsstraf, zijn al jaren een normaal verschijnsel.²⁴

Het zijn echter niet uitsluitend het capaciteitstekort en de hoge detentiekosten die overheid en wetgever hebben aangezet tot maatregelen van meer structurele aard. Ook de vrijheidsstraf zelf staat sedert het midden van de jaren zestig ter discussie. De laatste decennia is gebleken dat de met deze sanctie beoogde strafdoelen, als generale en speciale preventie, conflictoplossing, gedragsbeïnvloeding en resocialisatie, meer op wishful thinking dan op empirisch getoetste realiteit berusten. Daarmee is de eigen legitimiteit van de vrijheidsstraf onder kritiek komen te staan. Sterker dan ooit heeft zich derhalve de noodzaak opgedrongen te zoeken naar minder in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende en minder kostbare alternatieven, waarmee wellicht betere resultaten kunnen worden behaald.

De criminele politiek heeft op deze problematiek tot optreden slechts grillig en weinig consistent gereageerd: enerzijds wordt gestreefd naar een prioriteitenstelling in het vervolgingsbeleid, naar decriminalisering en het ontwikkelen of verder uitbouwen van niet-vrijheidsbenemende strafsancities; doch anderzijds is ook een tegenovergestelde beweging bespeurbaar: alle beleidsvoornemens ten spijt neemt het aantal nieuwe strafbaarstellingen permanent toe, en zijn de plannen om de capaciteit van het gevangeniswezen op korte termijn met meer dan 1000 cellen uit te breiden niet meer te stuiten. Vervolgen in plaats van seponeren

19. Zie: *Jaarverslag van het Openbaar Ministerie 1983 bij de Justitiebegroting 1985*, Kamerstuk 18600, bijlage VII, staat 6.4.

20. STEENHUIS, D.W., TIGGES, C.C.M. en ESSERS, J.J.A., 'Het strafklimaat in Nederland, Zonnig of bewolkt? *Justitiële Verkenningen*, 1981, nummer 2.

21. Zie: *Jaarverslag van het Openbaar Ministerie 1983, o.c.*, o.a. staat 1.1, 1.4a en 1.6.

22. Zie: *De prijs van het gevangeniswezen hier en elders*, Ministerie van Justitie, 's Gravenhage, 1984.

23. Stb., 400. Zie over dit gratiebesluit: VAN VEEN, Th.W., 'Voorwaardelijke gratie. Eenmaal of andermaal?' *DD*, 1976, (6), p. 34 e.v.

24. Zie voor de meest recente gegevens: *Structuurplan en penitentiaire capaciteit*, 's Gravenhage, april 1985.

lijkt nu het devies te zijn geworden van de criminaliteitsbestrijding in de komende jaren.²⁵

In de volgende paragrafen beperken wij ons tot de wijzigingen die de wetgever, in haar streven de vrijheidsbenemende sancties in quantiteit en duur te reduceren, zich heeft voorgenomen of inmiddels reeds heeft gerealiseerd. Daarbij ligt het accent vooral op de uitbreiding van het toepassingsgebied van de vermogenssancties (2.2), het ontwikkelen van een nieuwe hoofdstraf, de dienstverlening (2.3), verruiming van de regelingen inzake de voorwaardelijke veroordeling (2.4) en een meer beperkt gebruik van de vrijheidsbenemende maatregel van de Ter Beschikkingstelling van de Regering (2.5).

Een andere weg waarvoor in de jaren zeventig m.n. door de hervormingsbeweging is gepleit, die van de decriminalisering en departialisering, is door de wetgever nauwelijks bewandeld. Voorzover er al strafbare gedragingen uit de strafwet zijn of worden gelicht, zoals overspel (241 Sr)²⁶ homoseksualiteit (248 *bis* Sr)²⁷, bepaalde vormen van belediging (art. 117 en 137a-b Sr)²⁸ en bedelarij, landloperij en souteneurschap (432 Sr)²⁹, betreft het strafbare feiten die toch al nauwelijks werden vervolgd. Zij staan in geen enkele verhouding tot de vele nieuwe strafbaarstellingen waarmee het Wetboek van Strafrecht en bijzondere strafwetten de laatste twee decennia zijn uitgebreid, en die mede verantwoordelijk zijn voor de ernstige capaciteitstekorten bij politie en justitie.

2.2. Vermogenssancties

Bij besluit van de Minister van Justitie van 9 mei 1966 werd de Commissie Vermogensstraffen ingesteld. Met de humanisering en decriminalisering van het strafrecht als uitgangspunt, kreeg deze commissie als taakstelling het ontwikkelen van — m.n. op het vermogen van de delinquent betrekking hebbende — alternatieven voor de korte vrijheidsstraf. Deze commissie, naar haar voorzitter ook de Commissie van Binsbergen geheten, bracht in 1969 en 1970 twee interimrapporten uit. Het eindrapport verscheen in 1972.

Het eerste interimrapport, *Vermogensstraffen*³⁰, beperkte zich hoofdzakelijk tot de geldboete in strikte zin. Daarnaast bevat het de strafrechtstheoretische grondslagen waarop de commissie haar hervormingsvoorstellen fundeert. Verworpen wordt onder meer het idee dat de gerechtigheid zelve (het effenen van de rechtsinbreuk d.m.v. leedtoevoeging) uitgangspunt of doel van de straf kan zijn, een opvatting die niet zonder kritiek is gebleven.³¹ Als relevante doeleinden worden

25. Zoals verwoord in het recente beleidsplan van het kabinet voor de criminaliteitsbestrijding in de komende jaren: 'Samenleving en Criminaliteit', 's Gravenhage, 1985.

26. Afgeschaft bij Wet van 6 mei 1971, *Stb.*, 291.

27. Afgeschaft bij Wet van 8 april 1971, *Stb.*, 212.

28. Afgeschaft bij Wet van 25 maart 1978, *Stb.*, 155.

29. Kamerstuk 18202. Dit wetsontwerp bevat het voorstel de Rijkswerkinrichting als afzonderlijk instituut af te schaffen en in samenhang daarmee ook de trias vagabundica uit art. 432 Sr.

30. 's Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1969.

31. Zie o.a.: VAN VEEN, Th.W., 'De geldboete en het doel van de straf', *R.M. Themis*, 1972, p. 159 e.v.; JONKERS, W.H.A., 'Naar een herziening van de vermogenssancties', *NJB*, 1974, p. 377 e.v.; VAN OUIRIVE, L., 'Vermogen Vermogensstraffen te straffen', *DD*, 1972, p. 171 e.v.

wel de gedragsbeïnvloeding, c.q. de generale en speciale preventie, en de conflictoplossing beschouwd.

Wil de toepassing van de vrijheidsstraf ook werkelijk een ultimum remedium zijn, dan dient — aldus de commissie — de toegankelijkheid van andere typen sancties te worden vergroot. Om bovengenoemde doelstellingen te kunnen bereiken stelt de commissie o.m. voor: uitbreiding van de transactiebevoegdheid van het Openbaar Ministerie, indeling van de geldboetes in een beperkt aantal categorieën, verhoging van het algemeen boeteminimum van f 0,50 naar f 5, uitbreiding van toepassingsmogelijkheden van zogeheten rechterlijk pardon en verruiming van de faciliteiten bij het betalen van een geldboete. Tevens wordt voorgesteld in het Wetboek van Strafvordering een bepaling op te nemen die de rechter ertoe dwingt een door hem op te leggen vrijheidsstraf of een geldboete van meer dan f 200 te motiveren. Na grondige studie wordt de introductie van het Scandinavische dagboetestelsel verworpen.

Het tweede interimrapport, *Het Strafrecht en de benadeelde*, beoogt m.n. een concrete uitwerking te geven aan wat als één van de belangrijkste doelstellingen van het strafrecht wordt gezien: de conflictoplossing. Het rapport bevat een aantal voorstellen om de positie van het slachtoffer in tal van opzichten te versterken. Zij kunnen worden beschouwd als het startpunt voor een sedertdien op gang gekomen beweging tot verbetering van de positie van het slachtoffer binnen en buiten het strafproces. In paragraaf 4.2. komen wij daarop terug.

Het eindrapport van 1972 heeft m.n. betrekking op andere vermogenssancties dan de geldboete in strikte zin, zoals de ontneming van het wederrechtelijk behaald voordeel, de storting van een waarborgsom, de transactie, de inbeslagname, de verbeurdverklaring en het herstel in de oude toestand. Het bevat, evenals het eerste interimrapport, verdere beschouwingen over de motivering van strafvonnissen en besluit met een concepttekst van de door de commissie voorgestelde wetswijzigingen.

Genoemde rapporten vormden de basis van twee wetsontwerpen uit respectievelijk 1975 en 1978³², die inmiddels beide kracht van wet hebben gekregen. Zij hebben tot belangrijke veranderingen en vernieuwingen binnen het materiële en formele strafrecht geleid. Het is in dit bestek niet mogelijk daar gedetailleerd op in te gaan. Wij beperken ons tot het aangeven van de hoofdlijnen. Voor meer informatie wordt verwezen naar de literatuuropgave.

De strekking van de eerste wet 'de Wet Tenuitvoerlegging van Vermogenssancties' was de executie van de geldboete zodanig te verbeteren dat deze als alternatief voor de korte vrijheidsstraf beter zou kunnen functioneren. De door het parlement aangenomen wijzigingen betroffen dan ook vooral een verbeterde regeling van de termijnbetaling, vereenvoudiging van de verhaalmogelijkheden bij niet-betaling, verlaging van het relatieve maximum van de vervangende hechtenisstraf, verhoging van de aan niet tijdige betaling verbonden kosten, enz.³³ Veel effect hebben deze maatregelen niet gehad. In toenemende mate blijken geld-

32. Respectievelijk het wetsontwerp 'Tenuitvoerlegging van vermogenssancties', kamerstuk 13386 en wetsontwerp 'Vermogenssancties', kamerstuk 15012.

33. Voor een bespreking van deze wet zie: TAK, P.J.P., 'Het wetsontwerp herziening tenuitvoerlegging van vermogensstraffen', *NJB*, 1975, p. 1085 e.v.

boetes niet inbaar en de vervangende hechtenis niet te executeren. Reden voor de werkgroep executie geldboeten om aan te dringen op een uitbreiding van de beschikbare detentiecapaciteit ten behoeve van de executie van de vervangende hechtenis en het creëren van een wettelijke mogelijkheid beslag te leggen op giro- en banksaldi.³⁴

Ingrijpender van aard zijn de wijzigingen die de per 1 mei 1983 in werking getreden Wet Vermogenssancities met zich heeft gebracht. Om ons tot de belangrijkste te beperken:

- De wettelijke geldboeten worden in 6 categorieën ingedeeld, met vijf gulden als algemeen minimum en met maxima, variërend van f 500 voor de lichtste overtreding (categorie I), tot f 100.000 voor de ernstige misdrijven (categorie V). Strafbare feiten, begaan door een rechtspersoon, kunnen worden bestraft met een geldboete uit de naast hogere categorie.³⁵ Als maximum kan een rechtspersoon een geldboete van f 1.000.000 worden opgelegd (categorie VI) (art. 23 Sr nieuw). Het gewijzigde artikel 23 Sr maakt het tevens mogelijk ook die strafbare feiten, die niet met een geldboete zijn bedreigd, met een geldboete af te doen (art. 23 lid 5 Sr).

- Ter compensatie van het ook door de wetgever afgewezen dagboetestelsel is in het nieuwe artikel 24 Sr de verplichting voor de rechter opgenomen bij de vaststelling van de geldboete rekening te houden met de draagkracht van de verdachte, opdat deze niet onevenredig in zijn inkomen en vermogen wordt getroffen. Aangezien echter, naar het oordeel van de Minister³⁶ de gemiddelde draagkracht in beginsel ook de minimale draagkracht is, gaat de betekenis van deze bepaling niet verder dan dat de rechter onder omstandigheden de mogelijkheid biedt t.a.v. financieel draagkrachtiger verdachten een correctie naar boven toe te passen.

- Voor de rechter geldt, zij het in afgezwakter vorm dan door de Commissie Vermogensstraffen voorgesteld, voortaan zowel t.a.v. de door hem opgelegde *strafsoort* als *strafmaat* een versterkte motiveringsplicht. Deze geldt in het bijzonder wanneer hij bij het opleggen van een geldboete van de gemiddelde draagkracht is afgeweken (art. 359 lid 5 Sv), wanneer hij een vrijheidsbenemende straf of maatregel oplegt (art. 359 lid 6 Sv) of wanneer hij een zwaardere straf oplegt dan de Officier van Justitie heeft gevorderd (art. 359 lid 7 Sv).

- Aanzienlijk uitgebreid wordt het toepassingsgebied van de afdoening buiten geding door het OM. Naar de al bestaande mogelijkheid overtredingen en economische misdrijven te transigeren, wordt een minnelijke schikking nu ook mogelijk voor *alle* misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld. Aan deze buitengerechtelijke afdoening kunnen door het OM voorwaarden worden verbonden zoals het afstand doen van bepaalde voorwerpen, vergoeding van de schade aan het slachtoffer of betaling van het naar schatting

34. Zie: *De tenuitvoerlegging van geldboetes*, Rapport van de werkgroep executie geldboeten, ingesteld op 12 januari 1983 door de vergadering van Procureurs-Generaal, 's Gravenhage, juli 1983.

35. Een verdere uitwerking van deze indeling in geldboetecategorieën vond plaats in de wet 'Indeling geldboetecategorieën', kamerstuk 17524, die op 1-5 1984 en 1-7-1984 grotendeels inwerking is getreden. *Stb.*, 91, 92, 129, 319 en 320.

36. Mva bij wetsontwerp 15012, pag. 16.

uit het strafbare feit behaalde voordeel (art. 74 lid 2 Sr). Voor de meest voorkomende delicten zullen transactierichtlijnen door het Openbaar Ministerie worden opgesteld.³⁷

- Uitgebreid wordt ook de mogelijkheid om een schuldigverklaring uit te spreken zonder oplegging van straf. Deze mogelijkheid was tot 1 mei 1983 uitsluitend voorbehouden aan de kantonrechter en kinderrechter, maar sindsdien behoort zij ook tot de competentie van de overige rechters (art. 9a Sr). Bovendien kan de rechter nu ook iedere bijkomende straf opleggen zonder de voorheen verplichte combinatie met een hoofdstraf (art. 9 lid 3 Sr).

- Ruimere toepassingsmogelijkheden zijn gecreëerd voor de sancties verbeurdverklaring (art. 32 Sr) en ontneming van het wederrechtelijk behaald voordeel, waarvan de toepassing niet langer tot het economische strafrecht beperkt blijft (art. 36 Sr).

- Eveneens aan het economische strafrecht ontleend tenslotte is de verplichting tot storting van een waarborgsom, die nu ook onder de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling is opgenomen (art. 14 c lid 1 Sr). De hoogte van deze waarborgsom kan maximaal het verschil bedragen tussen de wettelijke bedreigde en de opgelegde geldboete.

Ondanks veel bijval heeft de wet Vermogenssancties op — zij het niet onbelangrijke — onderdelen ook stevige kritiek te verduren gekregen. Centraal staat in die kritiek de vrijwel onbegrensde bevoegdheid die aan het Openbaar Ministerie is gegeven om een strafzaak via een minnelijke schikking buiten de rechter om af te doen. Daarmee wordt de beschermingsfunctie van het strafrecht, waarop sedert het einde van de jaren zestig zo sterk het accent wordt gelegd (weer) ondergeschikt gemaakt aan de instrumentele functie. Volgens deze kritiek is de kwaliteit van de rechtsbedeling in het geding, omdat deze verruimde transactiemogelijkheid o.m.

- het plea-bargaining systeem introduceert;
- een wezenlijke inbreuk maakt op de theorie van de machtenscheiding;
- zich niet verdraagt met het *lex certa*-, het *nemo tenetur*- en het *presumptio innocentiae*-beginsel zoals in de grondwet en internationale verdragen verankerd;
- bepaalde bevolkingsgroepen privilegieert en
- het einde betekent van het openbare, accusatoire strafproces.³⁸
- Twijfel wordt tenslotte heel in het algemeen uitgesproken over de vraag of met deze wet het oorspronkelijk in 1966 beoogde doel: terugdringing van de korte vrijheidsstraf en humanisering, c.q. decriminalisering en depenalisering

37. Zie o.a. *Staatscourant* van 28 april 1983, nr. 82. Deze richtlijnen bevatten naast de transactiebedragen ook de strafvorderingsrichtlijnen, in geval er geen transactie tot stand komt.

38. Zie o.a.: VAN VEEN, Th. W., 'De geldboete op de helling', *NJB*, 1978, p. 915 e.v.; VAN VEEN, Th. W., 'Het nieuwe artikel 74 Sr., een aardverschuiving', *DD* (13), 1983, p. 539 e.v.; GROENHUYSEN, M.S. en VAN KALMTHOUT, A.M., 'De Wet Vermogenssancties en de kwaliteit van de rechtsbedeling', *DD*(13), 1983, p. 8 e.v.; idem, 'Transactie en voorwaardelijk sepot: Lood OM oud ijzer?', *DDD*(14), 1984, p. 474 e.v.; FOKKENS, J.W., 'Enkele kanttekeningen bij de wet Vermogenssancties', *Proces*, 1983, p. 208 e.v.; SCHAFFMEISTER, D., *Politieke en justitiële delicten, praedvies voor de NJV*, 1984, p. 247 e.v.; DE JONG, D.H., *Rechtsbescherming in een beslissende fase*, Arnhem, 1985, i.h.b. p. 23 e.v.

van het strafrecht zal worden bereikt. Een aantal wezenlijke voorstellen daartoe van de commissie Vermogensstraffen is immers door de wetgever niet of slechts in afgezwakte vorm overgenomen. Anderzijds wordt wel een aantal bepalingen geïntroduceerd, die eerder een verscherping dan een humanisering van de strafrechtelijke sanctionering betekenen. In dat opzicht symboliseert ook deze wet de veranderingen die er in het strafrechtelijk klimaat tussen 1966 en 1983 zijn opgetreden.

2.3 Dienstverlening (werkstraf)

In navolging van Engeland werd op 1 februari 1981 een experiment gestart met als doel te bezien of de korte en middellange vrijheidsstraffen tot en met zes maanden konden worden vervangen door de alternatieve sanctie 'dienstverlening'. Deze sanctie houdt in dat een delinquent gedurende een bepaald aantal uren onbetaald en in zijn vrije tijd werkzaamheden verricht ten behoeve van de gemeenschap. Daarbij wordt gedacht aan werkzaamheden als onderhoud, schoonmaak, reparatie, verpleging en verzorging, buurt-, jeugd- en clubhuiswerk in ziekenhuizen, musea, jeugd- en buurthuizen, bejaardencentra, sportclubs en andere non-profitinstellingen in de publieke of private sfeer.³⁹

Aan dit experiment is het nodige voorafgegaan. Aanzet tot de discussie over deze nieuwe sanctiemodaliteit gaven het in 1969 door de Wiarda Beckmanstichting gepubliceerde rapport *De vrijheidsstraffen* m.n. het opzienbarende initiatief van enkele Arnhemse advocaten in 1971 om in het kader van een voorwaardelijke veroordeling een drietal wegens mishandeling veroordeelde jeugdige delinquenten te laten werken in plaats van te laten zitten.⁴⁰ Dit initiatief, alsmede het gunstige onthaal van het preadvies over de voorwaardelijke veroordeling van Mulder en Schootstra aan de Nederlandse Juristen Vereniging in 1974⁴¹ en de eerste positieve ervaringen in Engeland met de Community Service Order, resulteerden in 1974 in de instelling door de Minister van Justitie van de Commissie Alternatieve Strafrechtelijke Sancties. Complementair aan de eerder ingestelde Commissie Vermogensstraffen kreeg zij de opdracht om — buiten het terrein van de vermogensstraffen — te zoeken naar mogelijkheden om de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen terug te dringen door meer differentiatie aan te brengen in het strafstelsel van het Wetboek van Strafrecht. Concreet werd de commissie gevraagd met welke strafrechtelijke sancties het algemene strafrecht zou kunnen worden aangevuld. In 1979 werden vragen van gelijke strekking voorgelegd aan de Commissie Herziening Strafrecht voor Jeugdigen.

39. Een algemeen overzicht van de dienstverleningssancties en haar toepassingen vindt men in: SINGER-DEKKER, H., *Dienstverlening*, Monografieën Strafrecht, deel 4, Arnhem 1985 en VAN KALMTHOUT, A.M., 'Dienstverlening (werkstraf)', hoofdstuk 24 van het *Vademecum Strafzaken*, Arnhem.

40. Zie hierover: OOMEN, C.P.C.M., '„Werken” in plaats van „zitten”, een gewenste nieuwe ontwikkeling in de strafrechtspraak', *NJB*, 1972, p. 257 e.v.; WENNEKERS, N., QUINT, H. en VAN KALMTHOUT, A.M., 'Wie niet zitten wil, mag ook niet werken', *Ars Aequi*, XXII, 3(1973) p. 115 e.v.; VAN KALMTHOUT, A.M. en QUINT, H., 'Met het systeemperspectief blijven we altijd zitten', *Ars Aequi*, XXIII, 5(1974), p. 295 e.v.

41. MULDER, G.E. en SCHOOTSTRA, H., 'De voorwaardelijke veroordeling', in: *Handelingen NJV, Praeadvies 1974*, p. 1-90 en 'Beraadslagingen van 22 juni 1974', in: *Handelingen NJV*, deel II p. 50-72.

Begin 1979 bracht de commissie, naar haar latere voorzitter ook de Commissie van Andel geheten, haar interimrapport *Dienstverlening* uit.⁴² Ofschoon de Commissie intern sterk van mening verschildte, werd toch voorgesteld op bescheiden schaal een experiment op te zetten om te zien of een sanctie als de 'Community Service' in Nederland voldoende levensvatbaar zou zijn. In het voorstel met twee modellen, het zogeheten vrijwillige en het verplichte model, te experimenteren manifesteerden zich de totaal verschillende visies op uitgangspunt en doelstelling van de strafrechtspleging, die er binnen de commissie leefden. Centraal in deze, zich rond de beide hoogleraren Hulsman en Mulder concentrerende tegenstelling stond de vraag: wat dient onder het begrip alternatieve sanctie te worden verstaan? Geheel in de lijn van de uit Amerika overgewaaid 'Diversie'-beweging moesten daar, aldus Hulsman, onder worden begrepen afhandelingswijzen die in de plaats komen voor een strafsancie. 'Alternatief' dus in de zin van alternatief voor een sanctie. De dienstverlening is in deze visie alleen dan aanvaardbaar, wanneer op de effectuering ervan geen druk wordt uitgeoefend vanuit het strafrechtelijk apparaat. Niet-nakoming van een tussen delinquent en reclassering gemaakte dienstverleningsafpraak heeft geen verdere strafrechtelijke consequenties. Het verplichte model, het model Mulder, kent die strafrechtelijke stok achter de deur wel. Niet-nakoming van de dienstverlening leidt alsnog tot vervolging en/of bestraffing. In deze optiek betekent de term alternatieve sanctie: een andersoortige *strafsancie*. De commissie besloot tot een compromis door voor te stellen met beide modellen te gaan experimenteren. Tevens werden door de commissie een aantal randvoorwaarden opgesteld waaraan de experimenten moeten voldoen.

Met een aantal wijzigingen werden de aanbevelingen door de Minister van Justitie overgenomen. Een 'voorbereidingsgroep Experimenten Dienstverlening' werd geïnstalleerd en de datum, 1 februari 1981, gefixeerd waarop met de experimenten kon worden begonnen. Ten behoeve van de experimenten werd een circulaire uitgevaardigd waarin het kader waarbinnen en de randvoorwaarden waaronder kon worden geëxperimenteerd werden neergelegd.⁴³ In januari 1981 verscheen daarop een aanvullende nota van de voorbereidingsgroep.⁴⁴

Geïnspireerd door het interimrapport *Dienstverlening* adviseerde de Commissie Herziening Strafrecht voor Jeugdigen in juli 1981 in het interimrapport ook voor strafrechtelijk minderjarigen experimenten met alternatieve sancties op te zetten. Naast werkprojecten als dienstverlening denkt deze commissie daarbij 'ook aan zogeheten leerprojecten'.⁴⁵ Ook voor deze experimenten werd een voorbereidingsgroep in het leven geroepen, die in juli 1982 haar rapport uitbracht.⁴⁶ Dit rapport vormt de basis van de experimenten die in maart 1983 ook

42. 's Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979.

43. Circulaire van 10 november 1980, Ministerie van Justitie, Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht, nr. 852/280.

44. Voorbereidingsgroep Experimenten Dienstverlening, *Aandachtspunten voor de experimenten met dienstverlening*, Den Haag, 1981.

45. *Alternatieve sancties voor strafrechtelijk minderjarigen*, Interimadvies van de Commissie Herziening Strafrecht voor Jeugdigen, 's Gravenhage 1981.

46. Voorlopig raamwerk van uitgangspunten en richtlijnen voor experimenten met alternatieve sancties voor strafrechtelijk minderjarigen, juli 1982. In april 1985 is dit voorlopig raamwerk bij de uitbreiding van het experiment op onderdelen gewijzigd.

voor strafrechtelijk minderjarigen van start zijn gegaan, en waarover de eindrapportage inmiddels is verschenen.

Onder speciale onderzoeksbegeleiding van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft het experiment per 1 februari 1981 in acht arrondissementen een aanvang genomen. In augustus 1983 werd het experiment vervolgens tot alle arrondissementen uitgebreid.⁴⁷

De belangrijkste uitgangspunten en basisvoorwaarden voor de toepassing van de dienstverlening in de nog niet beëindigde experimentele periode zijn:

1. het aanbod tot dienstverlening moet formeel afkomstig zijn van de verdachte. Wordt geen aanbod door verdachte, diens raadsman of reclasseringsambtenaar gedaan dan is doorgaans dienstverlening uitgesloten;
2. dienstverlening is alleen mogelijk bij bekende verdachten;
3. dienstverlening kan alleen een alternatief zijn voor een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden. In augustus 1983 is dit onder druk van de praktijk teruggebracht tot 3 maanden;
4. het aantal uren dienstverlening bedraagt minimaal 30 en maximaal 150 uur;
5. de dienstverlening mag de godsdienstige en staatkundige vrijheid niet aantasten. Dienstverlening kan alleen worden opgelegd met instemming van de verdachte, c.q. veroordeelde;
6. het werk mag niet worden betaald en evenmin bedrijfsmatig worden verricht;
7. in beginsel worden geen delictscategorieën of dadercategorieën uitgesloten.

Het kader waarin volgens de richtlijnen, die echter geen kracht van wet hebben, de dienstverlening kan plaatsvinden zijn met name de verschillende voorwaardelijke sepotmodaliteiten, het uitstel vonniswijziging, voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis en sedert augustus 1983 ook de voorwaardelijke veroordeling en de gratie. De praktijk heeft echter een veelvoud van modaliteiten ontwikkeld, met alle consequenties van dien voor de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.⁴⁸

In de literatuur zijn de richtlijnen alsmede de grote diversiteit in de toepassing ervan binnen de arrondissementen voorwerp van veel kritiek geweest. Daarnaast manifesteerden zich in deze experimentele periode vele praktische en theoretische problemen, die ten dele aan de opzet van het experiment zelf kunnen worden toegeschreven.⁴⁹ Gemeten echter aan het aantal in de proefperiode tot nu toe opgelegde dienstverleningen alsmede aan de ervaringen van de meest direct betrokkenen kan stellig van een groot succes worden gesproken.

47. Zie circulaire van 11 augustus 1983 van de Minister van Justitie, Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht, nr. 695/283.

48. Zie voor de vele toepassingsmodaliteiten VAN KALMTHOUT, A.M., 'Het wettelijk kader van de dienstverlening', in: *Dienstverlening*, themanummer *justitiële verkenningen*, nr. 6, augustus 1984.

49. Deze knelpunten worden o.a. beschreven in: DE BEER, A.P.G. en VAN KALMTHOUT, A.M., 'Dienstverlening, ook veel zwaluwen maken nog geen zomer', I, *DD*(12), 1982, p. 458 e.v. en II, *DD*(12), 1982, p. 586 e.v. en SINGER-DEKKER, H., *Dienstverlening*, passim.

Niet onterecht stelde de Minister van Justitie in augustus 1983 dat deze vorm van afdoening moeilijk nog uit ons strafrechtelijk sanctiesysteem valt weg te denken. In totaal werden van februari '81 tot juli 1985 meer dan 7000 dienstverleningen opgelegd. Jaarlijks neemt het aantal nog toe. De eerste 7 maanden van 1985 werden er ongeveer 1500 dienstverleningen opgelegd. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat het streven van de overheid de toepassing van de dienstverlening uit te breiden tot 4000 gevallen per jaar ook gerealiseerd kan worden.⁵⁰ Ook de ervaringen met de dienstverlening voor minderjarigen lijken, anders dan de zogeheten leerprojecten, perspectieven te bieden.⁵¹

Op basis van in de proefperiode opgedane ervaringen verscheen medio 1984 het eindrapport van de voorbereidingscommissie.⁵² Geadviseerd wordt de dienstverlening een vaste plaats in het sanctiestelsel te geven en tot een wettelijke reglementering daarvan over te gaan. Uitgangspunt moet daarbij, aldus de commissie, zijn dat de dienstverlening wordt beschouwd als een straf in de zin van artikel 9 Sr en *uitsluitend* mag worden opgelegd met instemming van de verdachte, ter vervanging van een door de rechter voorgenomen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van ten hoogste zes maanden. Om de dienstverlening een reëel alternatief te laten zijn voor zes maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf moet het maximum worden verhoogd tot 240 uur. De eis dat betrokkene een bekentenis heeft afgelegd, wil hij voor dienstverlening in aanmerking komen, komt te vervallen. Wel moet het mogelijk blijven dat deze sanctie ook buiten geding door de OvJ wordt opgelegd. Voorgesteld wordt de dienstverlening op te nemen onder de voorwaarden die de Officier van Justitie krachtens artikel 74 lid 2 Sr bij een transactie kan stellen. Daarnaast blijkt ook de mogelijkheid van dienstverlening bij wege van gratie bestaan. De door de commissie voorgestelde modaliteiten behoren alle tot het zogenaamde verplichte model. Het vrijwillige model van Hulsman bleek in de praktijk geen levensvatbaarheid te hebben.

De voorstellen van de commissie ondervonden op twee punten kritiek. Vrijwel eensgezind zijn de schrijvers in de opvatting dat de transactie-modaliteit door de wetgever niet moet worden overgenomen. Sterker nog dan bij de transactie middels een vermogenssanctie doen zich bij de transactie middels dienstverlening de bezwaren gelden die tegen de uitbreiding van deze bevoegdheid bij de wet Vermogenssancties naar voren zijn gebracht. Verdeeld zijn de meningen over de mogelijkheid c.q. wenselijkheid de dienstverlening exclusief te hanteren als alternatief voor een gevangenisstraf. Garanties dat de dienstverlening werkelijk in plaats van een vrijheidsstraf komt zijn nauwelijks te geven. Voor (het bestuur van) de Coornhertliga een doorslaggevende reden opneming van de dienstverlening in het Wetboek van Strafrecht af te wijzen.⁵³ Anderen daarentegen wijzen op de bijzondere karakteristieken van de sanctie zelf, die haar onder omstandigheden ook tot een zinvol alternatief maken voor b.v. een forse geld-

50. Zie de nota: *Samenleving en Criminaliteit*, o.c. p. 93-94.

51. Zie de inmiddels verschenen rapporten van de Coördinatiecommissie wetenschappelijk onderzoek kinderbescherming inzake de experimenten voor jeugdigen.

52. *Dienstverlening, Van experiment naar wet*, Staatsuitgeverij, 's Gravenhage, 1984.

53. Zie DE JONGE, G., 'Dienstverlening: een strafrechtelijk schijnsucces', *NJB*, 1985, p. 305 e.v.

boete of een vervangende hechtenis.⁵⁴ Het risico van inversie en meer repressie vanuit het strafrechtelijk systeem wordt nihil geacht, aangezien de dienstverlening altijd als voorwaarde de toestemming van betrokkene vereist.

In het conceptwetsontwerp 'straf van de onbetaalde arbeid te algemene nutte zijn de voorstellen van de commissie vrijwel integraal overgenomen. Op een essentiële uitzondering na: alleen de rechter krijgt de bevoegdheid deze sanctie, die terecht als een straf wordt gezien, op te leggen. Toepassing in het kader van een voorwaardelijk sepot of transactie door het Openbaar Ministerie wordt daarmee uitgesloten.⁵⁵ In hoeverre deze restrictie ook voor minderjarigen zal gelden is nog onduidelijk, aangezien de alternatieve sancties voor minderjarigen in een aparte wet zullen worden geregeld. In het eindrapport van de commissie alternatieve sancties voor jeugdigen wordt het opleggen van alternatieve sancties door het Openbaar Ministerie langs de weg van het voorwaardelijk sepot of transactie wel bepleit.⁵⁶

2.4. De voorwaardelijke veroordeling

De derde weg waarlangs de wetgever de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen wil terugdringen is die van de voorwaardelijke veroordeling. In 1915 werd de voorwaardelijke opschorting van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf, enigszins verwarrend aangeduid met de term voorwaardelijke veroordeling, in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. In 1951 werd haar toepassingsgebied aanzienlijk uitgebreid. Sedertdien heeft de voorwaardelijke veroordeling zich van executiemodaliteit ontwikkeld tot een echte sanctiemodaliteit. Zij wordt betrekkelijk frequent toegepast. Ze werd in 1981 in 7 % van alle strafrechtelijke veroordelingen waar een voorwaardelijke veroordeling mogelijk was, de executie van de straf geheel opgeschort. Voor de partiële voorwaardelijke veroordelingen bedroeg dat percentage zelfs 31,6 %.⁵⁷ Beperkt tot de misdrijven van het Wetboek van Strafrecht waren deze percentages respectievelijk 8,4 en 15,9 %.⁵⁸ Voor het overgrote deel ging het daarbij om een voorwaardelijke opschorting van de executie van een gevangenisstraf.

De voorwaardelijke veroordeling kent echter enkele wettelijke beperkingen die een ruimere toepassing ernstig bemoeilijken. De belangrijkste is wel dat een gevangenisstraf alleen dan geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk kan worden opgelegd wanneer zij ten hoogste 1 jaar bedraagt. Dit in tegenstelling tot de geldboete, hechtenis en bijkomende straffen, waarvoor geen wettelijke limitering geldt.

Als belangrijk bezwaar wordt ook gevoeld dat de rechter bij overtreding van de algemene of bijzondere voorwaarden niet de mogelijkheid heeft slechts een

54. Zie o.a. MULDER, G.E. in het interimrapport *Dienstverlening*, p. 58 en 60; BOLL, M., 'Dienstverlening, een nieuwe wending in het strafrecht', *Justitiële Verkenningen*, augustus 1984, p. 28 e.v.; VAN KALMTHOUT, A.M., 'Het wettelijk kader voor de dienstverlening', *Justitiële Verkenningen*, augustus 1984, p. 84 e.v.

55. Wel blijft de mogelijkheid bestaan deze straf op te leggen als voorwaarde bij een voorwaardelijke gratieverlening.

56. *Alternatieve sancties voor jeugdigen*, Eindadvies van de werkgroep alternatieve sancties jeugdigen, 's Gravenhage 1985.

57. Zie *Criminele Statistiek 1981*, staat 20 en 22.

58. Zie *Criminele Statistiek 1981*, staat 14.

partiële tenuitvoerlegging te bevelen (art. 14h Sr). Als derde omstreden punt komt daarbij dat de rechter, die een eventueel nieuw strafbaar feit berecht, niet dezelfde is als die de last tot executie van de voorwaardelijk opgelegde straf geeft. Artikel 14h Sr bepaalt dat deze moet worden gegeven door dezelfde rechter die ook de voorwaardelijke veroordeling uitsprak.

Nadat in 1974 de Nederlandse Juristen Vereniging zich in overgrote meerderheid aansloot bij de voorstellen van de preadviseurs Mulder en Schootstra om de voorwaardelijke veroordeling o.a. op deze essentiële punten te wijzigen, verzocht de Minister van Justitie de in datzelfde jaar geïnstalleerde Commissie Alternatieve Strafrechtelijke Sancties om bij het ontwikkelen van alternatieven voor de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf ook de voorwaardelijke veroordeling te betrekken.

In 1983 bracht de commissie haar eindrapport uit. Naar het oordeel van de commissie bestaat er geen behoefte de toepassingsmogelijkheden van de voorwaardelijke veroordeling uit te breiden. Eerder lijkt een restrictiever gebruik van deze modaliteit te worden geadviseerd. De commissie stelt althans voor het opleggen van bepaalde bijzondere voorwaarden, m.n. het zich ter verpleging in een inrichting laten opnemen en de zogeheten gedragsvoorwaarden aan strengere eisen te onderwerpen.⁵⁹ Ook hier is de eertijds met zo hoog gespannen verwachtingen bejubelde behandelingsideologie op zijn retour.

In aansluiting op de voorstellen van Mulder en Schootstra adviseert de commissie tot het afschaffen van de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich niet op een andere wijze dan door het begaan van een strafbaar feit mag misdragen. Eveneens wordt aanbevolen de behandeling van de vordering tot executie van de voorwaardelijk opgelegde straf in handen te leggen van de rechter die ook het nieuwe strafbare feit berecht. Anders echter dan in 1974 door de preadviseurs voorgesteld, wijst de commissie de mogelijkheid van een partiële tenuitvoerlegging in meerderheid van de hand. Het dient aan de rechter te worden overgelaten of, en zo ja in hoeverre, hij in de straf voor het nieuwe feit 'rekening houdt' met de voorwaardelijke veroordeling. De wijze waarop de commissie zich dit in de praktijk voorstelt laat echter vele vragen open.

Het in 1984 aan het parlement aangeboden wetsontwerp betreffende de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidsstelling bouwt maar ten dele voort op de door de commissie gedane voorstellen. Ook dit wetsontwerp staat sterk in het teken van de capaciteitsproblematiek bij justitie en gevangeniswezen en de economische recessie. Onder de doelstellingen van het ontwerp neemt de Memorie van Toelichting dan ook

1. ontlasting van de druk op de capaciteit van het gevangeniswezen;
2. verlichting van de werkbelasting van de bijzondere VI-kamer bij het Gerechtshof te Arnhem en
3. een vermindering van de werklast van de reclassering.⁶⁰

Een nieuwe visie op de doelstellingen en mogelijkheden van het sanctie-

59. Zie voor meer details: VAN VEEN, Th.W., 'De voorwaardelijke veroordeling op de helling', *D(14)*, 1984, p. 207 e.v.

60. Wetsontwerp 18764, Memorie van Toelichting, p. 12.

recht ligt aan de wetsvoorstellen niet ten grondslag. Voor wat de voorwaardelijke veroordeling betreft komen de voorgestelde wijzigingen op het volgende neer:

Het toepassingsgebied van de VV wordt uitgebreid. De rechter zal nu ook vrijheidsstraffen tussen één en drie jaar *gedeeltelijk* voorwaardelijk kunnen opleggen. Het voorwaardelijk gedeelte zal dan ten hoogste 1/3 van de totale straf mogen bedragen. Bij herroeping van een voorwaardelijke straf zal een partiële tenuitvoerlegging mogelijk worden. Wordt tijdens de proeftijd een nieuw strafbaar feit begaan, dan zal de berechting van het nieuw feit en de eventuele herroepingsprocedure voor het oude feit door dezelfde rechter worden berecht. Dit zal de rechter zijn voor wie het nieuwe strafbare feit wordt aangebracht. Anders dan thans het geval is zal tegen herroeping hoger beroep kunnen worden ingesteld. In de reeds bestaande bijzondere voorwaarden zullen geen wijzigingen worden gebracht.

Afgezien van de voorgestelde mogelijkheid van een partiële tenuitvoerlegging, die algemeen instemming geniet, zijn de overige voorstellen niet zonder fundamentele kritiek gebleven.⁶¹ Belangrijke kritiekpunten zijn onder meer: de afstemming van de voorwaardelijke veroordeling op de eveneens te wijzigen voorwaardelijke invrijheidstelling (zie onder 3.2), de handhaving van de gedragsvoorwaarden, die in de praktijk niet of nauwelijks (kunnen) worden gecontroleerd, de technisch-juridische uitwerking, die op tal van punten inconsistent en onduidelijk is en, zoals Knigge overtuigend heeft aangetoond op wezenlijke onderdelen, vloekt met het systeem van de wet. Het mag derhalve betwijfeld worden of het wetsontwerp in deze vorm de parlementaire behandeling zal overleven.

2.5. De ter beschikking stelling van de regering

Het wetboek van 1886 draagt de sporen van zowel de klassieke als de moderne richting. In het strafsanctiestelsel komt dit o.m. tot uitdrukking in het naast elkaar bestaan van twee soorten strafsancties: de straffen en de maatregelen. In theorie bestaat er tussen beide een wezenlijk onderscheid. Anders dan bij de straffen ligt bij de maatregelen het accent niet op de generale, maar op de speciale preventie en wordt de omvang van de sanctie in beginsel niet gebaseerd op de evenredigheid met de ernst van het delict en de mate van schuld, maar op de noodzakelijkheid van de beveiliging van de samenleving. Dit betekent onder meer dat een maatregel doorgaans ook kan worden opgelegd, wanneer de strafrechtelijke aansprakelijkheid geheel ontbreekt. Het impliceert en legitimeert ook dat een maatregel een zeer ingrijpende sanctie kan zijn, m.n. wanneer zij met vrijheidsbeneming gepaard gaat.

De oudste maatregel in het Wetboek van Strafrecht is die van de plaatsing in een krankzinnigengesticht (art. 37, lid 2, Sr), welke reeds bij de totstandkoming van het wetboek in 1886 werd opgenomen. Daarna volgden voor het meerderjarigenstrafrecht nog: de terbeschikking stelling van de regering (art. 37-37a Sr), de nooit ingevoerde bewaring van beroeps- en gewoontemisdadigen (art. 43 *bis* en 43 *ter* Sr), en de onttrekking aan het verkeer (art. 36b Sr). Bij de invoering van de

61. Zie m.n.: KNIGGE, G., 'De voorwaardelijke veroordeling opnieuw geregeld (wetsontwerp 18764)', *DD*(15), 1985, p. 626 e.v.

Wet Vermogenssancties werd als nieuwe maatregel de aan de Wet Economische Delicten ontleende ontneming van de wederrechtelijk behaalde voordeel in het Wetboek van Strafrecht opgenomen (36e Sr). Daarmee is de lijst maatregelen niet uitgeput. Maatregelen vindt men ook in het jeugdstrafrecht zoals de onder-toezichtstelling en de plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, en in enkele bijzondere wetten als de Wet Economische Delicten en de Spoorwegwet.

De laatste twee decennia is deze zogeheten tweesporigheid onder druk komen te staan.⁶² Gekritiseerd werd deze dichotomie o.m. omdat een scherpe grens tussen beide sanctiesoorten in werkelijkheid niet te trekken is. Een maatregel is in de praktijk niet zelden een ingrijpender en meer leedtoevoegende sanctie dan een straf. De rechtspositionele consequenties zijn echter zeer verschillend. Over het algemeen zijn de straffen met meer waarborgen en rechten voor betrokkene omgeven dan de maatregelen.

Mede om deze redenen stelde de Commissie Vermogensstraffen in haar interimrapport van 1969 voor het onderscheid tussen straffen en maatregelen op te heffen.⁶³ De wetgever heeft dit voorstel echter niet overgenomen. Bij de invoering van de Wet Vermogenssancties in 1983 werd het aantal maatregelen zelfs uitgebreid. Bovendien werden de maatregelen in de systematiek van het wetboek scherper van de andere strafsancities onderscheiden, doordat een nieuwe titel IIA in boek I werd gecreëerd, waarin alle maatregelen te zijner tijd dienen te worden opgenomen.

De keuze van de wetgever voor de handhaving van deze tweesporigheid betekent overigens niet dat de kritiek zonder gevolgen is gebleven. Reeds in 1970 en 1972 werden twee wetsontwerpen ingediend, die o.m. tot doel hebben de rechtspositie van degenen, die aan een vrijheidsbenemende maatregel worden onderworpen, aanzienlijk te verbeteren en het opleggen van deze maatregelen en aan striktere voorwaarden te binden.

Het eerste ontwerp, de Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (kamerstuk 11270), bevat een aantal bepalingen, die ook van toepassing zijn op personen die op grond van artikel 37, lid 2, Sr in een psychiatrisch ziekenhuis verblijven. Het betreft hier personen, die wegens volledige ontoerekeningsvatbaarheid door de strafrechter van alle rechtsvervolging worden ontslagen, maar t.a.v. wie een acute opname in een inrichting noodzakelijk wordt geacht. De bepalingen in het wetsontwerp BOPZ, die op deze categorie betrekking hebben, betreffen m.n. de rechten, die aan de onvrijwillig in een psychiatrisch ziekenhuis opgenomen patiënten toekomen, de ontslag- en verlofregeling en de criteria op grond waarvan tot verlenging van een gedwongen verblijf kan worden besloten. Ook de procedure volgens welke tot verlenging kan worden besloten wordt aangepast. In de zaak Winterterp oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, dat de huidige regeling en praktijk m.n. op dit laat-

62. Zie over het — omstreden — onderscheid straf en maatregel o.a. NIEBOER, W., *Straf en maatregel*, Arnhem, 1973; JONKERS, W.H.A., *Het Penitentiair Recht*, hoofdstuk IV; MULDER, A., 'Een nieuwe indeling van de strafbare feiten.', *Tijdschrift voor Strafrecht*, 1963, p. 293 e.v.; HULSMAN, L.C.H., 'De strafrechtelijke sanctie en zijn maat', *Wijssgerig Perspectief*, 1968, p. 227 e.v.

63. *Interimrapport 1969*, p. 15 e.v. In het eindrapport lijkt de commissie hier weer van te zijn teruggekomen.

ste punt, fundamentele manco's vertonen.⁶⁴ Daarin wordt door dit wetsontwerp nu voorzien. Ook op de overige punten betekent het ontwerp — dat de tweede kamer inmiddels is gepasseerd — een aanzienlijke verbetering t.o.v. de huidige wettelijke regeling, die nog is gebaseerd op de uit 1884 daterende Krankzinnigenwet.

Ingrijpend zijn de veranderingen, die met het wetsontwerp TBR van 1972 worden beoogd (kamerstuk 11932). Het behelst o.m. het voorstel de nooit ingevoerde maatregel van de bewaring van beroeps- en gewoontemisdadigers uit het wetboek te schrappen en de huidige regeling inzake de maatregel van de Ter Beschikking Stelling van de Regering grondig te wijzigen.

Naar huidig recht kan de strafrechter t.a.v. een verdachte van een misdrijf of van enkele in de wet genoemde overtredingen, aan wie het feit wegens de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke storing van zijn geestesvermogens niet of slechts ten dele kan worden toegerekend, bevelen 'dat hij ter beschikking van de regering zal worden gesteld, teneinde van harentwege te worden gepleegd, doch alleen indien het belang van de openbare orde dat bepaaldelijk vordert' (art. 37 lid 2, Sr). De TBR kan ook voorwaardelijk worden opgelegd (art. 37d Sr). Vanaf het begin van de jaren zestig is deze ingrijpende maatregel, die werd ingevoerd bij de zogeheten Psychopatenwetten van 1928, voortdurend onderwerp van ernstige kritiek geweest.⁶⁵ Belangrijke punten van kritiek waren o.m. het in beginsel in tijd onbepaalde karakter van deze sanctie en de onduidelijkheid over de vraag wat nu primair het karakter van de TBR bepaalt: beveiliging of behandeling? In de jaren zestig won de behandelingsideologie sterk aan invloed. Dit had echter tot gevolg dat de rechterlijke macht zich t.o.v. de TBR-maatregel sceptischer en gereserveerder begon op te stellen en niet zelden de voorkeur gaf aan zeer lange vrijheidsstraffen zonder TBR.⁶⁶ Deze onduidelijkheid over de grondslag van de TBR manifesteerde zich ook in de — in de praktijk als tegenstrijdig ervaren — verplichting van de rechter t.a.v. partieel ontoerekeningsvatbaren de TBR-maatregel altijd te combineren met een straf (art. 37a Sr). In de executiefase veroorzaakt deze tweesporigheid grote problemen.

Het ruime toepassingsgebied van de TBR — alle misdrijven en enkele overtredingen — alsmede de omstandigheid, dat deze ingrijpende sanctie door een alleensprekende rechter, waaronder ook de kantonrechter en de politierechter, kon worden opgelegd, riepen eveneens vele negatieve reacties op in de literatuur. Sterk werd ook gepleit voor een gejuridiseerde, meer op tegenspraak gerichte verlengingsprocedure, met een beroepsmogelijkheid voor de TBR-gestelde. Ook op vele andere punten vertoonde de rechtspositie van TBR-gestelden ernstige tekortkomingen. Aangedrongen werd op een regeling zoveel mogelijk analoog aan die voor de 'gewone' gedetineerden. Krachtige argumenten werden ook aangevoerd om het instituut van de voorwaardelijke TBR af te schaffen. De

64. Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 24 oktober 1979, *NJ*, 1980, 114, m.n. ALKEMA, E.A. Naar aanleiding van deze uitspraak van het Europese Hof werd door de Minister van Justitie een richtlijn uitgevaardigd om de praktijk in overeenstemming te doen zijn met de door het Hof gestelde eisen. Richtlijn van 16-4-1980, VR 672/033, *Stcrt.*, 18 juni, nr. 115 p. 2.

65. Zie voor een historisch overzicht van de TBR: HAFFMANS, Ch., *Ter Beschikking gesteld*, serie procescahiers, deel 2, Arnhem, 1985.

66. Zie o.a. HR, 10 september 1957, *NJ*, 1958, 5 m.n. POMPE, W.; Rb. Utrecht, 11 maart 1969, *NJ*, 1969, 337; Rb. Zutphen, 23 oktober 1964, *NJ*, 1966, 19.

eis, dat de oplegging van de TBR bepaaldelijk door de openbare orde wordt gevorderd, lijkt zich immers moeilijk te verdragen met een voorwaardelijke niet ten uit voerlegging daarvan.⁶⁷

Het in 1972 bij het parlement ingediende wetsontwerp 11932 gaat op deze aspecten grondig in. Het is gebaseerd op een door de Minister en Staatssecretaris van Justitie in 1970 uitgebrachte nota over de Ter Beschikking stelling van de Regering.⁶⁸ Bouwstenen vormden met name de preadviezen van Overbeek en Enschedé, uitgebracht voor de Nederlandse Juristen Vereniging⁶⁹, en het eindrapport van de in 1960 ingestelde 'commissie Psychopatenzorg', dat in 1967 verscheen.⁷⁰ Het in 1972 ingediende ontwerp, alsmede de daarin later aangebrachte wijzigingen betekenen een fundamentele wijziging van de bestaande TBR-regeling. Als belangrijkste veranderingen moeten worden vermeld:

- voor het opleggen van een TBR zal een causale relatie tussen een geestesstoornis en het gepleegde feit niet meer relevant zijn. De ter beschikking stelling zal ook kunnen worden opgelegd aan personen, bij wie de psychische stoornis eerst na het begaan van het strafbare feit is ingetreden;

- de verplichte combinatie straf/maatregel bij partieel ontoerekeningsvatbaren wordt afgeschaft. De rechter kan in alle gevallen volstaan met het opleggen van een TBR-maatregel. Verruimd wordt ook de mogelijkheid de gevangenisstraf te executeren in een verpleeginrichting.

- De toepassingsmogelijkheden worden sterk ingeperkt. De ter beschikking stelling zal nog uitsluitend mogelijk zijn bij misdrijven, waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van 4 jaar of meer is gesteld. Daarnaast noemt de wet nog enkele andere delicten, waaronder nog slechts één overtreding, namelijk souteneurschap, waarbij eveneens een ter beschikking stelling mogelijk is;

- de voorwaarde dat het belang van de openbare orde de TBR-oplegging bepaaldelijk vordert, wordt beperkt tot de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen;

- de ter beschikking stelling impliceert niet automatisch een gedwongen opname in een inrichting. Daarvoor is een afzonderlijk bevel van de rechter nodig. Blijft dit bevel achterwege dan kunnen aan de ter beschikking gestelde aanwijzingen worden gegeven met betrekking tot diens gedrag. Een van die aanwijzingen kan zijn dat betrokkene zich onder behandeling laat stellen of zich een aangewezen inrichting laat opnemen. Deze ambulante ter beschikking stelling komt in de plaats van het omstreden instituut van de voorwaardelijke ter beschikking stelling;

- de duur van de ter beschikking stelling wordt voor niet-gewelddelicten gelimiteerd tot 4 jaar;

- de rechtspositie van de ter beschikking gestelde wordt op tal van onderdelen verbeterd. De toevoeging van een raadsman wordt verplicht bij de verleningsprocedure en bij de procedure die moet leiden tot omzetting van de ambulante ter beschikking stelling in een klinische. Er komt een beroepsmogelijkheid

67. Zie o.a. ENSCHEDÉ, Ch.J., *praedvies NJV*, 1964, p. 63 e.v.

68. Kamerstuk 10694.

69. *Handelingen van de NJV 1964*, delen I en II, Zwolle, 1964.

70. Dit rapport is als bijlage II gevoegd bij kamerstuk 10694, nr. 2.

bij de bijzondere kamer van het Hof te Arnhem tegen de overplaatsing van een gevangenis naar een inrichting voor de verpleging van ter beschikking gestelden. Van groot gewicht is ook de eis, dat aan een aantal beslissingen, zoals het opleggen van deze maatregel, de omzetting in een klinische ter beschikking stelling, en de plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis, een onderzoek door twee deskundigen van verschillende disciplines, waaronder een psychiater, ten grondslag moet liggen.

Op ter beschikking gestelden is de regeling van beklag en beroep van de Beginselenwet Gevangeniswezen niet van toepassing. In deze leemte zal worden voorzien door een afzonderlijke Algemene Maatregel van Bestuur, waarin de formele rechtspositie zal worden geregeld. Tevens is een aparte commissie onder voorzitterschap van de voormalige staatssecretaris van justitie, Mevr. Haars, ingesteld, die inmiddels een eerste advies heeft uitgebracht over een verdergaande wettelijke regeling van zowel de formele als de materiële rechtspositie.⁷¹

Het reeds in 1972 ingediende ontwerp is enkele malen onder druk van het parlement gewijzigd. In de literatuur hebben de diverse voorstellen naast bijval ook veel kritiek ondervonden.⁷² Bij de Eerste Kamer is thans het derde nader gewijzigd ontwerp in de eindfase van de parlementaire behandeling. Slechts ten dele is hierin aan de in de literatuur geuite kritiek tegemoet gekomen.⁷³ Verwacht mag worden dat deze laatste versie op korte termijn samen met de op het rapport van de Commissie Haars gebaseerde AMvB, die de rechtspositie van de ter beschikking gestelden zal regelen, in het Staatsblad zal verschijnen.⁷⁴

HOOFDSTUK 3. ENKELE HERVORMINGEN IN HET DETENTIERECHT

3.1. Rechtspositie van gedetineerden

De hervorming van het strafrecht, die sedert het eind van de jaren zestig op gang kwam beperkte zich in haar doelstellingen niet uitsluitend tot de humanisering en reducering van het strafrechtelijk overheidsoptreden, maar stond tevens in het teken van de noodzaak tot normering en regulering daarvan. Zo formuleerde de Coornhertliga, een van de meest uitgesproken exponenten van de hervormingsbeweging in de 70er jaren, als doeleinden van het Nederlandse stelsel van Strafrecht en Strafrechtspleging: conflictoplossing, preventie van strafbaar gedrag en 'normering van gezagsuitoefening'.⁷⁵ Centraal bij deze laatste benade-

71. Interimrapport van de Commissie Rechtspositie ter beschikking gestelden, 's Gravenhage, 1985.

72. Zie o.a.: OOMEN, C.P.C.M., *De ter beschikkingstelling op de keper beschouwd*, Leiden, 1974; NAGEL, W.H., 'De plaats van de TBR in het geheel van de strafrechtspleging', *DD*, 1970-1971, p. 82 e.v.; NIEBOER, W., 'Notities over de nota TBR', *DD*, 1970-1971, p. 133 e.v.; HAFFMANS, Ch., 'Het Wetsontwerp TBR: enige problemen', *NJB*, 1981, p. 907 e.v.

73. Zie de reacties op het derde gewijzigde ontwerp van o.a.: VAN VEEN, Th.W., 'Het TBR-ontwerp 1982', *DD*(13), 1983, p. 368 e.v.; HAFFMANS, Ch., 'Het wetsontwerp TBR in herziening', *DD*(13), 1983, p. 644 e.v.; KELK C., 'Recht en psychiatrische behandeling in de strafrechtspleging, een nog te weinig uitgewogen verhouding', in: *Strafrecht in balans*, Arnhem, 1983, p. 95 e.v.

74. Voor een bespreking daarvan zie de diverse bijdragen in *Rechtshulp*, 1985/6-7, p. 39 e.v., 1985/11, p. 5 e.v. en 1986/1, p. 13 e.v.

75. HAZEWINDEL-SURINGA/REMMELINK, 9e druk, p. 773.

ring staat de (rechts)bescherming van de burger tegen de staat. M.n. onder invloed van de (nieuwe) Utrechtse school onder leiding van Peters en later Kelk heeft deze accentuering van de rechtsbeschermde, in plaats van de instrumentele, functie van het strafrecht, in theorie en praktijk een belangrijke bijdrage geleverd aan de hervorming van het straf(proces)recht.⁷⁶ In heel bijzondere mate geldt dat voor dat onderdeel van de strafrechtspleging waar tot voor kort de rechtsbeschermende werking van het strafrecht vrijwel geheel ontbrak: de detentiefase. Geurts had daarop reeds in 1962 indringend op gewezen.⁷⁷ Een formele rechtspositieregeling ontbrak nagenoeg geheel. Voorzover van een materiële rechtspositie kon worden gesproken, was deze primair gebaseerd op gunsten, niet op afdwingbare rechten. De toekenning lag in handen van de gevangenisautoriteiten. Deze beschikten over ruime discretionaire bevoegdheden, zowel waar het ging om toekenning van rechten als het opleggen van (disciplinaire) straffen. Controle daarop was vrijwel uitgesloten, doordat een beklag en beroepsrecht voor gedetineerden ontbrak.

Vrijheidsbeneming leidde niet alleen tot afhankelijkheid en willekeur maar ook tot ontneming of beperking van een aantal essentiële rechten, die op zich met de detentie zelf in geen enkele relatie staan (kiesrecht, vrijheid van godsdienst, briefgeheim, inhouding bepaalde sociale uitkeringen). Thans, ruim 20 jaar later, is de rechtspositie van gedetineerden aanzienlijk verbeterd: er is een met rechtswaarborgen omklede, contradictoire beklag- en beroepsprocedure tot stand gekomen en de disciplinaire bestraffing is aanzienlijk gemitigeerd. Van een vrijwel verwaarloosd onderdeel van de strafrechtspleging, heeft het detentierecht zich ontwikkeld tot een strafrechtelijk specialisme, waarvan de invloed op andere gebieden van het recht niet mag worden onderschat. Twee belangrijke momenten in deze ontwikkeling zijn de — hieronder kort te bespreken — wijziging en aanvulling van de Beginselenwet gevangeniswezen in 1977 en de m.n. door het proefschrift van Kelk geïnspireerde theorievorming omtrent het detentierecht.

De in 1977 in werking getreden wet betreffende 'versterking rechtspositie gedetineerden' is in hoofdzaak gebaseerd op de voorstellen die reeds in 1962 door Geurts en in 1967 door de commissie 'rechtspositie gedetineerden' waren geformuleerd.⁷⁸ De belangrijkste wijziging betreft de aanvulling van de Beginselenwet Gevangeniswezen met een veel omvattende beklags- en beroepsregeling voor gedetineerden (art. 51 e.v. Beg. W). Krachtens deze regeling kan een gedetineerde bij de beklagcommissie van de Commissie van Toezicht van de inrichting waar hij is gedetineerd, beklag instellen tegen iedere hem opgelegde disciplinaire straf alsmede tegen iedere hem door of vanwege de directeur opgelegde

76. Zie o.a. PETERS, A.A.G., *Het rechtskarakter van het strafrecht*, Deventer, 1972; KELK, C., *Rapport rechtspositie gedetineerden*, Utrecht, 1976; De door de Utrechtse School uitgegeven Kempe-bundel: *Recht-Macht-Manipulatie*, Utrecht, 1976; KELK, C., *Recht voor gedetineerden*, Alphen aan de Rijn, 1978 en *Kort begrip van het detentierecht*, Nijmegen, 1983.

77. GEURTS, A.C., *De rechtspositie van de gevangene*, Assen, 1962.

78. Deze commissie werd door de Minister van Justitie ingesteld op 5 november 1964. In 1967 bracht de commissie haar eindrapport, tevens bevattende een voorontwerp van wet, uit. Een kort overzicht van de totstandkoming van deze wetswijziging en haar verdere geschiedenis geeft A.C. GEURTS in zijn afscheidsrede: *De rechtspositie van de gevangene of hoe het was, is en zou kunnen zijn*, Deventer, 1981.

maatregel, waarbij wordt afgeweken van de rechten die hij aan de in de inrichting geldende voorschriften kan ontleen. Expliciet wordt daarbij genoemd schending van zijn recht op correspondentie en bezoek. De beklagcommissie wordt gevormd door drie leden afkomstig uit de Commissie van Toezicht. Dit is een, verplicht aan iedere inrichting verbonden, college van onafhankelijke burgers, dat o.m. tot taak heeft toezicht te houden op 'de bejegening van de gedetineerden in het gesticht en de naleving van de te hunnen aanzien vastgestelde voorschriften' (art. 10, lid 1 sub 1, Gevangenismaatregel). De beklagcommissie kan de door of vanwege de directeur genomen beslissing geheel of gedeeltelijk herzien indien:

1. die beslissing in strijd is met een in het gesticht geldend voorschrift dan wel.

2. indien die beslissing bij afweging van alle in aanmerking komende belangen en omstandigheden onredelijk of onbillijk moet worden geacht.⁷⁹ In voorkomende gevallen kunnen aan de gedetineerde een geldelijke tegemoetkoming of andere vormen van compensatie worden toegekend. Zowel de klagergedetineerde als de directeur van de inrichting kunnen tegen de beslissing van de beklagcommissie in beroep gaan bij de Beroepscommissie van de Centrale Raad van Advies voor het gevangeniswezen, de Psychopatenzorg en de Reclassering te 's Gravenhage.

Afgezien van het feit dat de behandeling van de klacht niet in het openbaar plaatsvindt, is de klachtprocedure in alle opzichten met rechtswaarborgen omgeven. Het is een contradictoire procedure, met hoor en wederhoor, met de mogelijkheid tot het voeren van verweer en het doen horen van getuigen. Klagergedetineerde heeft het recht zich — kosteloos — door een raadsman te laten bijstaan, de beslissing moet betrokkene schriftelijk en gemotiveerd worden meege-deeld. Tegen de beslissing staat hoger beroep open.⁸⁰

Naast deze geavanceerde uitwerking van het beklagrecht voor gedetineerden — een ontwikkeling, die door Kelk uniek in de wereld is genoemd⁸¹ — behelsde de wet van 1977 ook een aantal wijzigingen van de binnen de inrichting toe te passen disciplinaire straffen. Afgeschaft werden o.a.: opsluiting in een strafcel, sluiting van de boeien, verstrekking van uitsluitend water en brood, onthouden van bezoek, van (recht op) correspondentie, van lectuur, kantineartikelen e.d. In de plaats daarvan kwamen als nieuwe disciplinaire straffen: afzondering in de cel voor maximaal twee weken, geldboete en berisping. Mede i.v.m. deze ingrijpende herziening van de Beginselenwet werd bij K.B. van 22 april 1977 ook de gevangenismaatregel op essentiële onderdelen aanzienlijk verbeterd. Genoemd kunnen hierbij o.m. worden: de verruiming van de contacten met relaties buiten de inrichting (briefwisseling, bezoek, telefoongesprekken, verbetering van de informatieverschaffing, ook aan niet nederlandstalige gedetineerden, afschaffing van de algemene verplichting rijkskleding te dragen en verruiming van de verlofregeling).

79. Artikel 57, Beginselenwet Gevangeniswezen.

80. Zie voor nadere informatie over het beklag en het beroepsrecht: KELK, C., *Recht voor gedetineerden, o.c.*; KELK, C., *Kort begrip van het detentierecht, o.c.*, BALKEMA, J.P., *Klachtrecht voor gevangenen*, Alphen aan de Rijn, 1979; JONKERS, W.H.A., *Het penitentiair recht*, Arnhem; VAN RATINGEN, P., *Recht en gevangenschap*, Deventer, 1983.

81. KELK, C., *Recht voor geïnstitutionaliseerden*, Arnhem, 1983, p. 8.

De in 1977 in het leven geroepen beklag- en beroepsregeling heeft inmiddels geleid tot een omvangrijke jurisprudentie, die in de bewoordingen van Kelk kan worden getypeerd als 'rechtsverfijning, nadere uitwerking van normen en regels en invulling van leemten in de regelgeving, zowel voor wat betreft de in de detentiesituatie geldende materiële normen als de procedurele normen'.⁸²

Naast deze jurisprudentiële ontwikkeling heeft m.n. de door Kelk op gang gezette en geïnspireerde theorievorming een belangrijke bijdrage geleverd aan de uitbouw van het detentierecht tot een eigen specialisme binnen het strafrecht.⁸³ De belangrijkste bron daarbij is zijn proefschrift *Recht voor gedetineerden*, dat in 1978 verscheen. Uitgaande van het gegeven dat de detentiesituatie grotendeels wordt bepaald door machts- en niet door rechtsverhoudingen bepleit hij daarin een verregaande juridische normering van de detentiesituatie. Hij ontwerpt daartoe een uitgewerkt concept van een detentierecht, gedragen door een drietal beginselen, waarin de beschermde functie van het strafrecht gestalte krijgt:

1. het legaliteitsbeginsel;
2. het beginsel van de minimale restricties en
3. het resocialisatiebeginsel.

In belangrijke mate zijn deze beginselen inmiddels geaccepteerd, zoals moge blijken uit de wijzigingen van de Beginselenwet en de gevangenismaatregel, de sedert 1977 ingezette jurisprudentiële ontwikkeling en de in 1982 verschenen nota *Taak en Toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen*.⁸⁴ Daarmee zijn zij echter nog niet geconcretiseerd. Dat proces, dat sedert 1977 op gang is gekomen, ondervindt thans ernstige stagnatie en zelfs een aanmerkelijke terugslag. Debet daaraan zijn de voorgenomen, c.q. inmiddels reeds gerealiseerde bezuinigingsmaatregelen, het toenemende capaciteitstekort en de zich op tal van punten manifesterende verharding en verstrakking van het penitentiaire regime. In de penitentiaire praktijk overheerst nog immer de repressieve, niet de beschermende functie van het strafrecht.

3.2. De voorwaardelijke invrijheidstelling

Het wetsontwerp 18764, dat wij reeds bespraken bij de voorwaardelijke veroordeling bevat ook een aantal ingrijpende wijzigingen van de huidige regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling, waarmee evenzeer beoogd wordt de druk op de capaciteit van het gevangeniswezen te verminderen.

De voorwaardelijke veroordeling dateert reeds van 1886. Na reeds in 1915 aanzienlijk te zijn uitgebreid onderging de VI-regeling in 1975 en 1978⁸⁵ belangrijke verbeteringen. Zo wordt sedert 1975 tot de straftijd ook de eventueel in verzekering en voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd meegerekend (art. 15 Sr) en heeft de gedetineerde een appèlmogelijkheid bij het Gerechtshof in Arnhem wanneer geen VI wordt verleend, of een reeds verleende VI wordt geschorst of

82. KELK, C., *Recht voor geïnstitutionaliseerden*, Arnhem, 1983, p. 8.

83. Het belang, dat aan deze ontwikkeling wordt toegekend, moge o.a. blijken uit de verschijning van een apart tijdschrift *Penitentiaire Informatie*, de aparte jurisprudentierubriek in *Delikt en Delinkwent* en het toenemend aantal publikaties op het terrein van het detentierecht.

84. Nota *Taak en Toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen*, 's Gravenhage, 1982.

85. Wet van 10 december 1975, *Stb.*, 684 en Wet van 10 oktober 1978, *Stb.*, 528.

herroepen. Sedertdien heeft de penitenciaire kamer van het Hof te Arnhem een beleid ontwikkeld dat erop is gericht zoveel waar mogelijk is VI te verlenen. Het beleid van de penitenciaire kamer, ook waar het de herroeping c.q. schorsing van de VI betreft heeft geleid tot een interessante en omvangrijke jurisprudentie die van grote invloed is geweest op het departementale beleid.⁸⁶

Naar huidig recht immers wordt de beslissing tot VI-verlening, evenals de overige beslissingen met betrekking tot de VI, zoals schorsing of herroeping, genomen door de Minister van Justitie (art. 16 Sr). Een gedetineerde kan echter niet eerder in vrijheid worden gesteld dan nadat hij twee derden van zijn straf-tijd, maar tenminste negen maanden heeft uitgezeten (art. 15 Sr). Bij de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt een proeftijd opgelegd die een jaar langer duurt dan het nog niet uitgezeten gedeelte van de straf. Naast de algemene voorwaarde, dat de veroordeelde geen strafbaar feit zal begaan, noch zich op andere wijze zal misdragen (art. 15a Sr), kunnen door de Minister aan de voorwaardelijke invrijheidstelling ook bijzondere voorwaarden worden verbonden. Overtreding van de algemene of bijzondere voorwaarde kan leiden tot herroeping van de VI.

Sedert 1975 bedraagt het aantal VI-verleningen meer dan 95 %. Daarmee is de VI-verlening vrijwel een automatisme geworden. Bijzondere voorwaarden worden betrekkelijk zelden opgelegd, aangezien de controle welhaast onuitvoerbaar is en herroeping op grond van overtreding van deze voorwaarden in veel gevallen disproportioneel zou zijn.

Gezien deze ontwikkelingen werd door de Minister van Justitie in 1980 een adviescommissie onder voorzitterschap van Prof. Van Veen geïnstalleerd die de opdracht kreeg 'na te gaan of voorwaardelijke invrijheidstelling moet voortbestaan en zo ja, wat de doelstelling ervan zal moeten zijn, alsmede de verschijningsvorm'. Onder de titel *VI-tenzij* bracht de commissie begin 1982 haar eindrapport uit.⁸⁷

Naar het oordeel van de commissie zijn er m.n. twee argumenten aan te voeren vóór handhaving van het verlenen van VI: hospitaliseringseffecten op de gedetineerden kunnen er mogelijk door worden gereduceerd en er is een parallel met de verjaring. Immers: 'de VI geeft o.a. vorm aan de rechtsovertuiging, dat een lange vrijheidsstraf in de meeste gevallen minder lang zou zijn uitgevallen, als het vonnis langere tijd na het plegen van het feit zou zijn uitgesproken'.⁸⁸

De gedachte van een automatische VI-verlening wijst de commissie, eerder om praktische dan om principiële redenen, af. Het belangrijkste argument is wel dat gevreesd wordt dat een dergelijke automatische VI-verlening in de (hogere) strafoplegging van de rechter zal worden verdisconteerd, en per saldo tot een verslechtering i.p.v. een verbetering zal leiden. Bovendien acht de commissie het wenselijk dat de mogelijkheid open blijft dat onder omstandigheden van een VI-verlening wordt afgezien. De commissie stelt derhalve voor: in beginsel altijd VI, tenzij... De gronden waarop de minister — die naar het oordeel van de commissie de competente instantie blijft om VI te verlenen — dit oordeel baseert,

86. Voor een overzicht van de belangrijkste uitspraken van de penitenciaire kamer zie men 'De kroniek van het Strafrecht', die jaarlijks in het *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* verschijnt.

87. 's Gravenhage, Ministerie van Justitie, 1982.

88. *Rapport VI-tenzij*, deel I, p. 11.

dienen in de wet te worden opgenomen. Is de minister echter van mening dat geen VI moet worden verleend, dan lukt deze een beslissing uit van de rechter die in eerste aanleg deze zaak heeft berecht. Tegen deze beslissing zou beroep moeten openstaan op de penitenciaire kamer van het Hof Arnhem. Voorgesteld wordt een identieke procedure voor de herroeping van de VI, terwijl de schorsingsmogelijkheid zou moeten worden afgeschaft. Afgeschaft moeten eveneens worden de bijzondere voorwaarden die thans nog aan de VI-verlening kunnen worden verbonden. Alleen als de VI-gestelde in de proeftijd een misdrijf begaat waarop voorlopige hechtenis mogelijk is of de enige overblijvende bijzondere voorwaarde overtreedt, nl. zich niet op een bepaalde plaats te vestigen of vertonen, is herroeping mogelijk.

In afwijking van het thans geldende systeem presenteert de commissie voor een glijdende schaal voor de berekening van de VI-datum teneinde de thans bestaande anomalie weg te nemen dat het voor de bepaling van de VI-datum niet uitmaakt of men tot 9 of 131/2 maand gevangenisstraf is veroordeeld.

De voorstellen van de commissie ondervonden in de literatuur fundamentele kritiek.⁸⁹ Ook in wetsontwerp 18764 wordt op essentiële punten van het rapport afgeweken en een geheel andere koers ingeslagen.

Wordt dit wetsontwerp door het parlement aanvaard, dan zal de VI, die dan echter de afkorting van de *vervroegde* invrijheidstelling zal vormen, in een aantal opzichten fundamenteel van karakter veranderen. De belangrijkste veranderingen die worden voorgesteld zijn:

- de vervroegde invrijheidstelling zal, behoudens de hieronder te bespreken uitzondering, automatisch plaatsvinden bij alle onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraffen of onvoorwaardelijk opgelegde gedeelten van tenminste zes maanden; bij straffen van zes tot en met twaalf maanden wordt de VI-datum bepaald op zes maanden + 1/3 van het strafrestant. Bedraagt de opgelegde vrijheidsstraf meer dan 12 maanden, dan wordt VI na 2/3 van de straftijd verleend;
- alleen in uitzonderingsgevallen kan de vervroegde invrijheidstelling achterwege blijven of worden uitgesteld. De beslissing hierover zal niet (meer) door de Minister van Justitie worden genomen doch door het hof te Arnhem, op vordering van het Openbaar Ministerie. Als uitzonderingsgevallen noemt het ontwerp:

1. de omstandigheid dat de veroordeelde geplaatst is in een TBR-inrichting en zijn verpleging voortzetting behoeft;
2. dat de veroordeelde onherroepelijk is veroordeeld voor een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, begaan na begin van de detentie;
3. wanneer gebleken is dat de veroordeelde zich anderszins na begin van de detentie zeer ernstig heeft misdragen (art. 15a voorstel).

Als belangrijkste voordelen van deze regeling noemt de Memorie van Toelichting de lastenverlichting voor het justitiële apparaat. Veel administratieve rompslomp kan vervallen, nu er geen administratieve beslissingen meer hoeven te worden genomen omtrent de invrijheidstelling, een opschorting of een herroeping. De gehele departementale bemoeienis komt te vervallen alsmede de thans

89. DIJKSTRA, A., 'Het rapport VI-tenzij', *DD*(12), 1982, p. 748 e.v.; BALKEMA, J.P., 'VI-tenzij, de afbrokkeling van een instituut', *NJB*, 1983, p. 178 e.v.

nog voor de voorbereiding van een VI-beslissing vereiste reclasseringsrapportage. Voor de veroordeelden zelf biedt het ontwerp een grotere rechtszekerheid alsmede voor de kortgestraften een eerdere invrijheidstelling. M.n. van de kant van Knigge is dit wetsontwerp scherp bekritiseerd.⁹⁰ Als belangrijke bezwaren tegen het regeringsvoorstel noemt hij: de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging, wanneer buiten de rechter om vonnissen ten dele automatisch niet meer worden geëxecuteerd, de inconsistente samenhang met de voorwaardelijke veroordeling, het ontbreken van een deugdelijke rechtsgrond voor een automatische VI-regeling, het ontbreken van een proeftijd en daaraan gekoppelde voorwaarden. Evenals bij de voorwaardelijke veroordeling mag worden betwijfeld of dit voorstel ongeschonden de parlementaire behandeling zal overleven.

HOOFDSTUK 4. ONTWIKKELINGEN BINNEN DE JUSTITIËLE HULP- VERLENING

4.1. Veranderingen binnen de reclassering

Sedert lange tijd is één van de meest markante kenmerken van de strafrechtspleging in Nederland, de belangrijke rol die daarbinnen aan de reclassering is toegekend. Daaronder kan, in de definitie van Snel, worden verstaan het 'samenhangend geheel van activiteiten en sociale relaties die aan het tenuitvoerleggen van deze doeleinden — hulp en steun aan delinquenten en voorlichting van justitiële instanties — daadwerkelijk 'inhoud' gegeven.⁹¹

Sedert 1945 hebben zich binnen de reclassering belangrijke veranderingen voltrokken. Ten dele hebben deze betrekking op de organisatie en structuur van de reclassering, ten dele ook op de aard, omvang en (methodische) invulling van het reclasseringswerk zelf.⁹² De meest ingrijpende veranderingen vonden plaats vanaf het eind van de jaren zestig. De veranderende maatschappelijke omstandigheden en de zich wijzigende inzichten inzake de zin en de legitimiteit van de strafrechtspleging leidden ertoe dat de uitgangspunten en doelstellingen van de nauw met justitie verbonden reclassering eveneens onder fundamentele kritiek kwamen te staan. Centraal stond daarbij de vraag of de historische band met justitie niet zou moeten worden verbroken en het reclasseringswerk niet beter kon worden ondergebracht bij het maatschappelijk c.q. welzijnswerk. Ofschoon de bestaande reclasseringsinstellingen deze vraag uiteindelijk negatief hebben beantwoord, heeft deze discussie zijn uitwerking op de praktijk van het reclasseringswerk niet gemist. Een van de meest sprekende voorbeelden is de afschaffing van de verplichte gedragsrapportage. In feite kwam deze neer op een controle op de naleving van door de justitiële autoriteiten bij tal van voorwaardelijke sanctie- of executiemodaliteiten gestelde gedragsvoorwaarden. Binnen de reclassering werd deze 'justitiefunctie' steeds meer als onverenigbaar beschouwd

90. Voor een eerste bespreking van dit wetsontwerp zie: KNIGGE, G., 'De vervroegde invrijheidstelling; enige opmerkingen met betrekking tot wetsontwerp 18764', *DD*(15), 1985, p. 385 e.v.

91. SHEL, G., *Intermediair van 18 mei 1973*, zoals geciteerd bij HAZEWINKEL-SURINGA/REM-MELINK, 9e druk, p. 687.

92. Voor een historisch overzicht van de reclassering vanaf haar oorsprong tot heden zie: FOKKENS, J.W., *Reclassering en de Strafrechtspleging*, Arnhem, 1981.

met de maatschappelijk-werk-functie en de hulp- en steunverlening.⁹³ Bij circulaire van 16 april 1973 werd deze (verplichte) gedragsrapportage door de staatssecretaris van Justitie afgeschaft.

De sterkere beklemtoning van de welzijnsgedachte manifesteerde zich ook in de uitbreiding van het werkterrein van de reclassering. Van oudsher omvat dit de voorlichting aan de rechterlijke macht en andere justitiële autoriteiten en de hulp- en steunverlening aan (ex)veroordeelden. In 1973 werd daaraan bij de wetswijziging van de regeling inzake de voorlopige hechtenis een belangrijke taak toegevoegd: de zogeheten vroeghulp aan in verzekering gestelden. In de artikelen 59, lid 5, en 62, lid 4, Sv kreeg deze haar wettelijke basis. Krachtens artikel 59, lid 5, Sv dient de politie van iedere in verzekeringstelling 'onverwijld' mededeling te doen aan de Secretaris van de Reclasseringsraad. Wordt door de reclassering vervolgens een rapport over de in verzekering gestelde uitgebracht dan is ex art. 62, lid 4, de Officier van Justitie verplicht hiervan kennis te nemen.

Deze regeling, waarmee beoogd werd de toepassing van de preventieve hechtenis te verminderen, heeft de reclassering gedwongen tot andere werkvormen: 'onderhandelen, zoeken naar alternatieven voor preventieve hechtenis en vervolging, en daarbij het betrekken van 'derden', benadeelde partijen, groepen uit buurt of wijk, andere hulpverleningsorganisaties, openbaar bestuur, enz. Naast begeleider en voorlichter voor personen, die ter zitting moeten komen en mogelijk veroordeeld worden, wordt de reclasseringswerker ook onderhandelaar over het al dan niet vervolgen en onderneemt actie naar de samenleving om andere vormen van conflict- of probleemoplossing te verwerkelijken'.⁹⁴ Terugdringen en voorkomen van strafrechtelijk ingrijpen en anders afdoen (conflictregering, schaderegeling, dienstverlening) zijn de kernbegrippen geworden waarmee de reclassering haar hulp- en steunfunctie in de jaren tachtig gestalte wil geven.⁹⁵ In hoeverre traditionele en nieuwe justitietaken, zoals voorlichting, reclasseringscontact en organisatie en controle op de dienstverleningssanctie daaraan nevenschikt dan wel ondergeschikt (mededienstbaar) moeten zijn, is een vraagstuk waarover binnen de reclassering (nog immer) zeer verdeeld wordt gedacht.⁹⁶ Recent manifesteerde deze tegenstelling zich in alle hevigheid bij de interne goedkeuringsprocedure binnen de Algemene Reclasseringsvereniging van het concept van de nieuwe reclasseringsregeling, waarin van een gelijkwaardigheid van beide functies wordt uitgegaan.⁹⁷ Deze nieuwe reclasseringsregeling, welke de uit 1970 daterende oude reclasseringsregeling zal moeten gaan vervangen, vormt het sluitstuk van een veelbewogen periode van herstructurering, fusering en reorganisatie binnen de reclasseringswereld. Deze periode be-

93. Zie over deze problematiek o.a.: FOKKENS, J.W., o.c. Hoofdstuk 4 en 5; SHEL, G., *Helpen (z)onder dwang*, Assen, 1972; FOKKENS, J.W., 'Doelstellingen van reclassering', *DD*, 1975, p. 75 e.v.; *Proces*, 1972, p. 30 e.v.

94. *Voorkomen en terugdringen, een discussienota over positie en taak van de reclassering in de tachtiger jaren*, Algemene Reclasseringsvereniging, Den Bosch, februari 1981, p. 3.

95. Zie de gelijknamige nota's: *Voorkomen en Terugdringen en Anders Afdoen I en II*, die de ARV tussen 1981-1985 heeft uitgebracht.

96. De discussie hierover vindt met name plaats in de tijdschriften *Proces* en *KRI*.

97. Dit verschil in visie leidde er zelfs toe, dat op 20 juni 1985 het bestuur van de AVR is afgetreden na een door de algemene ledenvergadering aangenomen motie waarin de gelijkwaardigheid van beide functies, zoals door het Bestuur en Ministerie overeengekomen, werd afgewezen. Zie *Volkskrant* van 25 juni, p. 3, en het ARV persbericht van 21 juni 1985.

gon in 1976 toen met uitzondering van het Leger des Heils de overige, al dan niet op confessionele leest geschoeide Reclasseringsinstellingen besloten zich te fuseren tot de Algemene Reclasseringsvereniging (ARV). Daarmee kwam ten dele een einde aan de versplintering en verzuiling van het reclasseringswerk. Met het Leger des Heils en de FZA, de overkoepelende organisatie van de Consultatieburo's voor Alcohol en Drugs, die – zij het niet uitsluitend – ook een reclasseringstaak hebben, vormt deze de Vereniging van Reclasseringsinstellingen (VvRI). Naast deze particuliere reclasseringsinstellingen, die voor 100 % worden gesubsidieerd, heeft de overheid ook zelf reclasseringsambtenaren in dienst. Deze werken in de penitentiaire inrichtingen en op de bureaus van de reclasseringsraden. Deze raden coördineren per arrondissement het reclasseringswerk van de verschillende instellingen. Het aantal uitvoerende werkers bedraagt ± 1100 .

Met de nieuwe reclasseringsregeling, die volgens plan per 1 januari 1986 in werking had moeten treden, is deze structuur ingrijpend gewijzigd.⁹⁸ Centraal in de nieuwe opzet staat in ieder arrondissement een stichting, die als eerste verantwoordelijk is voor het reclasseringswerk. In het bestuur van deze stichting hebben naast personen, direct betrokken bij het justitie en politiewerk, ook bestuurders uit andere geledingen van de samenleving zitting.

De stichtingen, 19 in getal, treden in plaats van de bestaande ARV met haar verschillende bureaus en de reclasseringsraden met haar rijksambtenaren, terwijl ook het penitentiaire reclasseringswerk, dat voorheen door rijksambtenaren werd verricht, onder de stichtingen komt te vallen. Derhalve worden de reclasseringsraden en de functie van Rijksreclasseringsambtenaar opgeheven. Voor zover door andere (rechts)personen reclasseringswerkzaamheden worden uitgeoefend (Leger des Heils, CAD, HVO Amsterdam) gebeurt dit op basis van een contract met het arrondissementale stichting, die als eerste verantwoordelijk blijft. Een van de uitgangspunten van deze reorganisatie, de decentralisatie, wordt in zoverre ingeperkt, dat er toch weer een landelijk coördinatiepunt komt in de vorm van een landelijke Federatie van arrondissementale reclasseringsstichtingen. Deze federatie vervult naast een coördinatie- en ondersteuningsfunctie ook de functie van gesprekspartner namens de stichtingen t.o.v. de Centrale Overheid.

Nieuw in de reclasseringsregeling is ook dat daar voor het eerst wordt voorzien in een klachtenregeling inzake concrete gedragingen in individuele gevallen van een reclasseringsinstelling, medewerker of vrijwilliger. Eveneens een nieuwigheid is de instelling van een inspectiereclassering, die, tezamen met de strigente subsidievoorwaarden, het betrekkelijke van de beoogde privatisering van de reclassering overigens onderstreept. Kernbegrippen bij deze decentraliserings- en privatiserings-operatie waren 'optimalisering van het reclasseringswerk en vergroting van de slagvaardigheid van de organisatie'.⁹⁹ Gaandeweg heeft deze ingrijpende herstructurering en reorganisatie meer het karakter van een bezuinigingsoperatie gekregen. Het valt derhalve vooralsnog te bezien of de

98. Zie voor de tekst van deze reclasseringsregeling 1986 het Staatsblad, 1986, 1.

99. Reclassering 1986, p. 1, nota van de Directie TBR en Reclassering van maart 1983.

daarmee gepaard gaande negatieve gevolgen zullen opwegen tegen de zeker ook onmiskenbare voordelen.¹⁰⁰

4.2. De positie van het slachtoffer in het strafproces

In 1971 werd in Nijmegen een congres gehouden over het thema: 'Slachtoffers van Delicten'.¹⁰¹ Aan het slot daarvan sprak de vergadering zich vrijwel unaniem uit voor de door de toenmalige hoogleraar en latere Minister van Justitie Van Agt geformuleerde stellingen, dat:

- de strafrechtspleging meer rekening zou moeten houden 'met de belangen en wensen van de gelaedeerde bij de opsporing, de beslissing om al dan niet — in het laatste geval eventueel onder voorwaarden — te vervolgen, de straftoemeting en de executie van de opgelegde straf';
- 'het strafproces in dien voege moet worden hervormd, dat het slachtoffer daarin beter dan thans zijn materiële en emotionele belangen kan behartigen';
- er wettelijke regelen worden gecreëerd 'tot tegemoetkoming in de materiële schade welke door delicten worden aangericht'.¹⁰²

In het voetspoor van deze aanbeveling sprak de Commissie Vermogensstraffen zich nog geen jaar later in haar 2e interimrapport 'Het Strafrecht en de benadeelde'¹⁰³ eveneens uit voor een grondige herwaardering van de positie van het slachtoffer. De commissie nam daarbij als uitgangspunt dat 'de strafrechtspleging ervoor verantwoordelijk is dat de benadeelde aan zijn trekken komt zonder dat de gedragsbeïnvloeding in de knel raakt'.¹⁰⁴ Het belangrijkste voorstel van de commissie op dit punt betreft de instelling van een 'waarborgfonds strafbaar gedrag', waartegen de benadeelde zijn civielrechtelijke aanspraken, ongeacht de aard van het delict, tegenover de delinquent rechtstreeks geldend zal kunnen maken. Tevens werd naar Zwitsers voorbeeld voorgesteld de rechter de bevoegdheid te geven te bepalen dat de opbrengst van een geldboete tot ten hoogste het bedrag van de schade aan de benadeelde zal worden uitgekeerd.¹⁰⁵ Dit interimrapport, alsmede het Nijmeegse congres, markeren het begin van een — nog niet afgelopen — periode, waarin in een continue reeks van publikaties wordt aangedrongen de positie van het slachtoffer van delicten te verbeteren.¹⁰⁶ Desondanks kan worden geconstateerd dat thans, bijna 15 jaar later, bovengenoemde aanbevelingen weinig aan actualiteit hebben ingeboet. Sedert 1971 is er feitelijk weinig veranderd. Nog steeds is de rol van het slachtoffer in het strafpro-

100. Voor meer details betreffende de (uitwerking van deze) reorganisatie buiten de in noot 170 en 171 genoemde literatuur: *Reclassering op een nieuwe leest*, nota van juli 1984 van de Directie TBR en Reclassering, inhoudende de ontwerp reorganisatie-overeenkomst Staat der Nederlanden-ARV en een ontwerp reorganisatieplan, alsmede de talrijke commentaren en besprekingen in *Proces en Kri*.

101. *Slachtoffers van delicten*, Congresbundel, Baarn, 1971.

102. *Slachtoffers van delicten*, o.c.

103. Opgenomen als bijlage bij het in 1972 verschenen eindrapport, 's Gravenhage, 1972.

104. O.c., p. 18.

105. O.c., Hoofdstuk III, p. 29.

106. Men zie o.a. de twee themanummers van *Justitiële Verkenningen*, van juni 1982, nr. 6: *Het slachtoffer in het strafproces* en van juni 1983, nr. 6: *Slachtofferhulp nader bezien*; het proefschrift van FISELIER, J.P.S., *Slachtoffers van delicten*, Utrecht, 1978; de congresbundel *Politie- en slachtofferhulp*, Tilburg, 1983.

ces die van aangever en getuige. Onbeduidend is zijn rol en positie als benadeelde. Voor zover daarin enige verbetering is gekomen, is dit vrijwel uitsluitend toe te schrijven aan de bijna geheel op particuliere, vrijwillige basis georganiseerde, al dan niet categoriaal opgezette, slachtofferhulpprojecten, die o.m. onder invloed van de vrouwenbeweging in diverse steden op gang zijn gekomen.¹⁰⁷ Al is ook van overheidswege de zorg voor het slachtoffer de afgelopen decennia bij voortdurend beleiden, tot ingrijpende beleidsbeslissingen heeft dit optreden (nog) niet geleid. Aan het aantal staatscommissies kan dit niet gelegen hebben. In meerdere of mindere mate hebben de Commissie Partiële Herziening Strafvordering, de Commissie Vermogenssancties, de Commissie alternatieve Sancties voor resp. strafrechtelijk meerderjarigen en minderjarigen zich met de problematiek van het slachtoffer bezighouden.

Afgezien van de nog te bespreken, in praktijk weinig relevante, wijziging van de artikelen 12 Sv en 74 Sr, de instelling in 1975 van een — in vergelijking met de oorspronkelijke opzet sterk uitgekleeft — schadefonds (voor geweldsmisdrijven)¹⁰⁸ en een aantal nobele intenties en enkele richtlijnen van het Openbaar Ministerie, hebben de werkzaamheden van deze commissies bij de wetgever nauwelijks enige weerklank gevonden. De geschiedenis van de recente wet 'Vermogenssancties' bevestigt dit beeld: aan de positie van het slachtoffer wordt betrekkelijk veel aandacht besteed, maar het resultaat is, aldus de Minister in het parlement: 'dat wij tot de slotsom zijn gekomen dat aan een fundamentele versterking van de positie aan de beledigde partij voor Nederland niet moet worden gedacht'.¹⁰⁹ Het valt derhalve niet te verwachten dat het in 1980 gepubliceerde Benelux-ontwerpverdrag inzake de rechtspositie van het slachtoffer in het strafproces bij de wetgever wel op voldoende adhesie zal mogen rekenen. Ook in de literatuur is betrekkelijk kritisch gereageerd op dit ontwerp, dat een ingrijpende inbreuk betekent op twee hoofdbeginselen van het Nederlands strafproces, te weten het vervolgingsmonopolie van het OM en de accessoiriteit van de civiele vordering in het strafproces.¹¹⁰

Vooralsnog zullen de maatregelen om de positie van het slachtoffer te verbeteren beperkt blijven tot het reeds bestaande wettelijke kader. Dit valt althans op te maken uit de beleidsvoornemens, neergelegd in de justitiebegroting van 1985, waarin voor het eerst een aparte paragraaf wordt gewijd aan de slachtoffers van delicten.¹¹¹ In de nota 'samenleving en criminaliteit' worden zij nog eens herhaald.¹¹² Kort gezegd komen deze beleidsvoornemens neer op een financiële bijdrage aan een op te richten (landelijk) bureau ter ondersteuning van lokale

107. Zie voor een overzicht van de hulpverlening aan slachtoffers van delicten de gelijknamige brochure van het PMCD (Programmeringscollege onderzoek Maatschappelijke Dienstverlening), 's Gravenhage, 1984.

108. Wet van 26 juni 1975, *Stb.*, 382.

109. Zie COUWENBERG, P., en VAN KALMTHOUT, A.M., *Het slachtoffer en de (on)mogelijkheden van het strafproces*, Congresbundel Tilburg 1983, pag. 92.

110. Zie over dit onderwerp: SCHALKEN, T.M., 'De rechtspositie van de benadeelde partij in het systeem van de nederlandse strafvordering', *DD*(10), 1980, p. 266 e.v.; 'T HART, A.C., en DE VRIES-LEEMANS, M.J.H.J., 'Voeging van de civiele partij in strafzaken: enige materieelrechtelijke aspecten', *DD*(11), 1981, p. 628 e.v.

111. *Justitiebegroting 1985*, Kamerstuk 18600, Hoofdstuk I Algemeen, paragraaf B, p. 4 e.v.

112. *Samenleving en Criminaliteit, Een beleidsplan voor de komende jaren*, 's Gravenhage, 1985, p. 81.

slachtofferhulpprojecten en op een aantal instructies aan de politie en het Openbaar Ministerie, gericht op een slachtoffervriendelijker opsporings- en vervolgingsbeleid. Daarbij wordt m.n. gedacht aan:

1. concrete steun en een adequate bejegening van het slachtoffer door politie en justitie vanaf de eerste melding van het delict tot na een eventueel vonnis;

2. informatieverschaffing over het verloop van de opsporing en vervolging en aan het creëren van de mogelijkheid het slachtoffer daarbij (meer) te betrekken;

3. betere voorlichting over en betere toegankelijkheid van medische, psycho-sociale, juridische e.d. voorzieningen voor de opvang van de (im)materiële schade.

Genoemde voornemens zijn m.n. gebaseerd op de voorstellen van de werkgroep aangifte seksuele geweldsmisdrijven en de werkgroep justitieel beleid en slachtoffer, waarvan de rapporten verschenen in resp. 1981 en 1984. Ofschoon zij als zeer gematigd en vanzelfsprekend kunnen worden getypeerd, is het overigens nog maar de vraag of en in hoeverre deze instructies in de praktijk ook zullen worden geaccepteerd en geïmplementeerd. De ervaringen met reeds bestaande richtlijnen op dit punt en de reacties vanuit sommige arrondissementen zijn wat dat betreft niet hoopgevend. Dat is niet verwonderlijk. Een via richtlijnen en circulaires af te dwingen bijzondere aandacht voor het slachtoffer valt moeilijk in te passen in een strafrechtspleging, die gekenmerkt wordt door een toenemende overbelasting en sombere vooruitzichten op een grotere financiële armslag. De toenemende tendens bij justitie om steeds meer strafzaken — derhalve — buiten het strafproces om te laten afdoen (transactie, voorwaardelijk sepot, dienstverlening) gaat zelfs niet gepaard met een op zijn minst evenredige versterking van de positie van het slachtoffer. Dat lijkt zich ook moeilijk te verdragen met de steeds meer beklemtoonde noodzaak zoveel mogelijk strafzaken snel, goedkoop en efficiënt af te doen.¹¹³ Om deze redenen lijkt het ook twijfelachtig of een schadevergoedingsstraf naar het model van de Engelse Compensation Order, naar de mogelijkheden waarvan de staatscommissie Terwee thans een onderzoek instelt, voldoende levensvatbaarheid zal hebben, zeker zo lang het departementale standpunt luidt dat voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van delicten budgettair neutraal moeten zijn. Bovendien lijkt de toegenomen aandacht voor het slachtoffer bij justitie eerder voort te komen uit de verwachting dat dit positieve effecten zal hebben op de criminaliteitsbestrijding, dan uit de wens de positie van het slachtoffer daadwerkelijk te verbeteren.¹¹⁴

113. Zie voor een bespreking van de recente voornemens inzake de slachtofferproblematiek: HULSMAN, L.C.H., 'Slachtoffers van delicten', *DD(14)*, 1984, p. 927 e.v. en GROENHUYSEN, M.S., en VAN KALMTHOUT, A.M., 'Commentaar op het Rapport van de werkgroep justitieel beleid en slachtoffers', *DD(14)*, 1984, p. 836 e.v.

114. Zie *Justitiebegroting 1985*, Kamerstuk 18600, Hoofdstuk VI, nr. 2, p. 8 e.v.