

Artikel

Tijd voor een coherente herziening van het wettelijk sanctiestelsel, of blijven we pleisters plakken?

prof. mr. S. (Sanne) Struijk*

4

1. Inleiding

Het is inmiddels alweer twee decennia geleden dat de roep om herziening van het wettelijk sanctiestelsel voorzichtig klonk. Aanleiding hiervoor waren zorgen om de inzichtelijkheid en consistentie van het sanctiestelsel.¹ Sinds de Tweede Wereldoorlog had zich een gestage uitdijning van het wettelijk sanctiestelsel voltrokken met de komst van nieuwe maatregelen van uiteenlopende aard – onttrekking aan het verkeer, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, de schadevergoedingsmaatregel en de strafrechtelijke opvang van verslaafden – terwijl ook de strafkant niet ongewijzigd was gebleven – de verruimde geldboetemogelijkheid, de opheffing van het cumulatieverbod bij hoofdstraffen, de invoering van de taakstraf als hoofdstraf en de wijziging van de bij de vrijheidsstraf bestaande mogelijkheid van een voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) in een vroegde invrijheidstelling. Bij het begin van dit millennium werd door het ministerie van Justitie in de beleidsnota *Sancties in perspectief* een aantal voorstellen gedaan ten behoeve van een heroriëntatie van het sanctiestelsel.² Twee van die voorstellen leidden tot de instelling van commissies om te adviseren over de mogelijkheden van respectievelijk een herinvoering van de v.i. (de com-

missie-Vegter) en een uitbouw van de voorwaardelijke veroordeling (de commissie-Otte).³ Ook los van deze concrete gevolgtrekking gaf de beleidsnota aanleiding tot nadere discussie en doordenking, onder meer omdat hierin de maatregelen buiten beschouwing werden gelaten. Zo niet bij de algemene vergadering van de Nederlandse Juristen-Vereniging (NJV) in 2002, met als thema Herziening van het sanctiestelsel. Preadviseur De Hullu spreekt bijvoorbeeld van een (mede) om die reden te weinig fundamenteel karakter van de beleidsnota,⁴ waaraan zijn collega-preadviseur Bleichrodt nog toevoegt dat de nota nauwelijks oplossingen biedt ‘voor de geconstateerde onoverzichtelijkheid van en de inconsistenties binnen ons sanctiestelsel’.⁵ Des te opmerkelijker is het dat de vraag of een fundamentele, integrale herziening van het sanctiestelsel nodig is, niet aan de NJV-vergadering werd voorgelegd. De aard, inhoud en uitkomst van de drie preadviezen⁶ en de beraadslaging van deze vergadering kan evenwel ‘niet

* Sanne Struijk is hoogleraar Sanctierecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1 B.F. Keulen, ‘Herziening van het sanctiestelsel’, *NJB* 2002/23, p. 1094-1101, p. 1094.

2 Ministerie van Justitie, *Sancties in perspectief*, Sdu 2000.

3 Balkema verzuchtte in 2007 dat achteraf ‘kan worden geoordeeld dat het misschien beter was geweest voor het gehele terrein van de voorwaardelijkheid met één adviescommissie te volstaan’ (J.P. Balkema, ‘Enkele opmerkingen over de voorwaardelijke modaliteit’, in: B.F. Keulen, G. Knigge en H.D. Wolswijk (red.), *Pet af, liber amicorum D.H. de Jong*, Nijmegen: Wolf Ip 2007, p. 5-15, p. 7).

4 J. de Hullu, ‘Enkele suggesties voor herziening van het strafrechtelijk sanctiestelsel’, in: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2002-1, Herziening van het sanctiestelsel*, Deventer: Kluwer 2002, p. 1-87, p. 7.

5 F.W. Bleichrodt, ‘Het strafrechtelijk sanctiestelsel in de revisie’, in: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2002-1, Herziening van het sanctiestelsel*, Deventer: Kluwer 2002, p. 89-165, p. 123 en 126.

6 Naast de genoemde preadviezen van De Hullu en Bleichrodt betrof dat het preadvies O.J.D.M.L. Jansen, ‘De dynamiek van het publiekrechtelijke sanctierecht – Enkele beschouwingen over het bestraffende deel daarvan’, in: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2002-1, Herziening van het sanctiestelsel*, Deventer: Kluwer 2002, p. 167-255.

anders worden aangemerkt dan als een pleidooi voor een forse herziening'.⁷

Twintig jaar later wordt in deze bijdrage de vraag belicht in hoeverre het inderdaad tot een herziening van het wettelijk sanctiestelsel is gekomen of dat er juist alle aanleiding bestaat het stelsel aan een nieuwe of meer grondige herziening te onderwerpen. Een zeer brede vraag die in dit bestek slechts verkennend en bepaald niet allesomvattend kan worden gezien.⁸ In aanvulling op andere bijdragen in dit themanummer spitst dit artikel zich toe op de kern van ons sanctiestelsel, het tweesporenstelsel van straf en maatregel. Allereerst wordt uiteengezet hoe het sanctiestelsel zich sinds 2002 verder heeft ontwikkeld aan de straf-kant (paragraaf 2) en aan de maatregel-kant (paragraaf 3). Hierbij ligt de nadruk op de wettelijke regeling van de oplegging en niet die van de tenuitvoerlegging. Vervolgens worden de ontwikkelingen op beide sporen in samenhang beschouwd, waarbij enkele knelpunten worden belicht (paragraaf 4), en wordt afgesloten met een hernieuwd herzieningspleidooi (paragraaf 5).

2. Ontwikkelingen aan de straf-kant

Het wettelijk stelsel van strafmodaliteiten is ogenschijnlijk onveranderd gebleven; niet enkel sinds 2002 maar reeds sinds het eerste nationale stelsel van 1886. Nog altijd bestaat het strafstelsel uit hoofdstraffen en bijkomende straffen, met als ruime rechterlijke straftoemingskaders een algemeen strafminimum en bijzondere strafmaxima, die door wettelijk bepaalde dader- en delictspecifieke omstandigheden nog kunnen worden gewijzigd in strafverhogende of strafverminderende zin, zij het binnen het absoluut geldend algemeen strafmaximum. Wie een nadere blik op het strafstelsel werpt, ziet echter dat er vele veranderingen hebben plaatsgevonden. Zo was in 2001 reeds de taakstraf toegevoegd aan het wettelijk spectrum van hoofdstraffen,⁹ maar nadien werd die straf in 2008 eerst in ruimere mate als een alternatief voor en aanvulling op de vrijheidsstraf of de geldboete gepresenteerd,¹⁰ om vervolgens in 2012 weer stevig te worden ingeperkt met de invoering van het taakstrafverbod voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive van misdrijven.¹¹ Over dat verbod is al veel gezegd, ook recent weer toen een wetsvoorstel aanhangig was om de rechterlijke straftoemingsvrijheid bij de taakstraftoepassing nog verder in te perken.¹²

Werd het bestaande taakstrafverbod van artikel 22b Sr al als een uiting van symboolpolitiek gezien,¹³ datzelfde geldt in versterkte mate voor het wetsvoorstel tot uitbreiding daarvan. Daar waar de rechtspraak nog wel degelijk uit de voeten blijkt te kunnen met het bestaande taakstrafverbod, vanwege de in het derde artikellid gelegen – en dus nota bene door dezelfde wetgever gecreëerde – uitzonderingssituatie om in voorkomende gevallen toch een taakstraf op te kunnen leggen,¹⁴ voorzag die rechtspraak ingrijpende gevolgen van de voorgestelde verbodsuitbreiding zonder dat die door enige aangetoonde noodzaak zouden worden geëgitimeerd.¹⁵ Het heeft voor velen dan ook tot een zucht van verlichting geleid toen het wetsvoorstel eind 2022 door de Eerste Kamer (nipt) werd verworpen.¹⁶

2.1 Wettelijke strafmaxima

Terzake van een andere hoofdstraf, de gevangenisstraf, gaat de discussie over de rechterlijke straftoemingsvrijheid hoofdzakelijk juist in tegenovergestelde richting. Anders dan een tweetal pogingen in het afgelopen decennium om minimumstraffen in te voeren en zodoende de armslag van de rechter fundamenteel te verkleinen,¹⁷ is die armslag namelijk juist gestaag vergroot. Daarbij valt allereerst uiteraard te wijzen op de per 1 februari 2006 in werking getreden Wet herijking wettelijke strafmaxima.¹⁸ Van regeringswege werd met dit wetsvoorstel beoogd de strafmaxima voor de delictscategorieën geweldsdelicten, culpose delicten en vermogensdelicten opnieuw vast te stellen. Het betrof niet alleen omwille van de beperking tot enige strafbare feiten een gedeeltelijke en met terughoudendheid ingegeven herijking van ons stelsel van strafmaxima, ook anderszins benadrukte de regering dat geen grootscheepse, integrale herziening werd beoogd maar dat de aandacht werd gericht 'op die delen van het materiële strafrecht waar de strafmaxima – gelet op huidige maatschappelijke opvattingen of vanwege inconsistenties – bijzondere aandacht behoeven'.¹⁹ Deze terughoudende insteek sloot aan bij de bevindingen van een rond de

7 P.C. Vegter, 'Herziening van het sanctiestelsel, Verslag van de jaarvergadering van de Nederlandse Juristen-Vereeniging', *NJB* 2002/27, p. 1288-1293, p. 1288.

8 In mijn oratie aan de EUR in het najaar van 2023 zal ik een en ander nader en diepgaander bezien.

9 *Stb.* 1999, 365, i.w.tr. 1 februari 2001 (*Stb.* 2001, 44).

10 *Stb.* 2006, 330, i.w.tr. 1 februari 2008 (*Stb.* 2008, 4).

11 *Stb.* 2012, 1, i.w.tr. 3 januari 2012.

12 Onder meer L. Noyon, 'De geschiedenis van het "taakstrafverbod" van artikel 22b Sr: een klucht vol verwarring', *AA* april 2017, p. 307-315; J.C. van

der Pijll, 'Het taakstrafverbod in een weerbarstige rechtspraak', *NJB* 2017/421, p. 517-524; R.A. Hoving, 'Het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod. Een olifant in de porseleinkast van de straftoeming', *NJB* 2020/289, p. 308-313; J.D. Schmahel en L.W. Verbeek, 'Uitbreiding taakstrafverbod: een schoolvoorbeeld van onomkeerbare symboolpolitiek', *DD* 2021/43, p. 526-542 en J.H. Janssen, 'Het taakstrafverbod: onnodige wetgeving. Een oordeel van de werkvloer', *Sancties* 2021/42, p. 194-204.

13 Onder meer Van der Pijll 2017, p. 524.

14 F.S. Bakker, 'Het taakstrafverbod van artikel 22b Sr: is de rechter ongehoorzaam?', *DD* 2016/23, p. 289-305. Hoving merkt hieromtrent op dat het huidige taakstrafverbod 'eigenlijk grotendeels overbodig' is, en dat er juist daardoor nog mee valt te werken (Hoving 2020, p. 313).

15 Advies NVvR d.d. 16 december 2019; Advies van de reclasseringsorganisaties (3RO) d.d. 17 december 2019; Advies Raad voor de rechtspraak d.d. 4 december 2019 en Advies NOvA d.d. 3 december 2019.

16 *Handelingen I* 2022/23, 4/11.

17 Een in 2012 van regeringswege ingediend wetsvoorstel (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 151, nrs. 1-3) dat een jaar later weer werd ingetrokken (*Kamerstukken II* 2012/13, 33 151, nr. 10) en het slapend aanhangig zijnde wetsvoorstel van initiatiefnemer Markuszower (PVV) (*Kamerstukken II* 2017/18, 34 846, nrs. 1-3).

18 *Stb.* 2006, 11, i.w.tr. 1 februari 2006 (*Stb.* 2006, 23).

19 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 484, nr. 3, p. 4.

millenniumwisseling verschenen onderzoek, waaruit bleek dat de wettelijke strafmaxima voor zowel de strafrechter als het Openbaar Ministerie een belangrijk richtsnoer vormen bij de straftoemeting in concrete gevallen en dat ze geen inconsistenties of knellingen bevatten.²⁰

Artikel 10 Wetboek van Strafrecht

1. De gevangenisstraf is levenslang of tijdelijk.
2. De duur van de tijdelijke gevangenisstraf is ten minste een dag en ten hoogste achttien jaren.
3. Zij kan voor ten hoogste dertig achtereenvolgende jaren worden opgelegd in de gevallen waarin op het misdrijf levenslange en tijdelijke gevangenisstraf ter keuze van de rechter zijn gesteld, en in die waarin wegens strafverhoging ter zake van samenloop van misdrijven, terroristische misdrijven, herhaling van misdrijf of het bepaalde bij artikel 44, de tijd van achttien jaren wordt overschreden.
4. Zij kan in geen geval de tijd van dertig jaren te boven gaan.

Niettegenstaande deze in steek is duidelijk dat met de herijking wel degelijk het straftoemingskader voor de betreffende delictscategorieën is verruimd. Bovendien is met deze wet ook juist in volstrekt overkoepelende zin het straftoemingskader verruimd, aangezien het wettelijk absoluut maximum van de tijdelijke gevangenisstraf werd verhoogd van twintig naar dertig jaren (art. 10, vierde lid, Sr). Veelzeggend is dat deze wijziging niet voortvloeide uit het oorspronkelijke voorstel van wet maar uit een amendement.²¹ Aanleiding hiervoor was het zogeheten strafgat dat bestond tussen de toen geldende maximale tijdelijke gevangenisstraf van twintig jaar en de zwaarste straf uit ons sanctiestelsel, de levenslange gevangenisstraf. Het ging echter niet om het maximum van twintig jaar als zodanig, maar om de implicatie dat de daarbij geldende toenmalige regeling van vervroegde invrijheidstelling met zich bracht dat de vrijheidsbenemende periode van de maximale tijdelijke gevangenisstraf in plaats van twintig jaar in werkelijkheid neerkwam op slechts dertien jaar en een paar maanden. Een fors verschil inderdaad met de levenslange gevangenisstraf, waar geen vervroegde invrijheidstelling op van toepassing was. Om dit gat te dichten en rechters en officieren meer armslag te geven 'om recht te doen aan de ernst van bepaalde strafbare feiten zonder dat een levenslange gevangenisstraf behoeft te wor-

den opgelegd'²² is het absoluut strafmaximum opgehoogd naar dertig jaren.

Dat het maximum van de tijdelijke gevangenisstraf in relatie werd gezien tot de regeling van (vervroegde) invrijheidstelling is als zodanig niet opmerkelijk. Ook de wetgever van 1886 deed dat, bij het bepalen van het algemeen maximum van vijftien jaren.²³ Toentertijd was er echter nog sprake van een v.i.-regeling alsook van een werkelijke discussie over en onderbouwing van de gekozen duur van de maximale tijdelijke gevangenisstraf.²⁴ Bij de verhoging van het maximum in 2006 ontbrak dat laatste als gevolg van de procedure bij amendement, terwijl bovendien de gevoelde noodzaak tot verhoging in grote mate was ingegeven door de op dat moment bestaande vervroegde invrijheidstelling in plaats van de huidige v.i. Het getuigt niet bepaald van een hang naar systematiek dat de wetgever de discussie over een eventuele verhoging van het strafmaximum niet heeft aangehouden tot de te voorziene wetsontwikkeling tot omzetting van de vervroegde invrijheidstelling in de huidige v.i.²⁵ was afgerond, maar in plaats daarvan als het ware het instrument van strafmaximumverhoging tot dertig jaren heeft gebruikt om te bewerkstelligen dat in voorkomende gevallen de werkelijke vrijheidsbenemende duur zou neerkomen op twintig jaar. De opmerking van toenmalig minister Donner dat als de regeling van de vervroegde invrijheidstelling inderdaad werd gewijzigd, altijd nog kon worden bekeken 'of dit zo moet blijven of dat het moet worden gewijzigd',²⁶ bevestigt het beeld van een opportunistisch in plaats van een systemisch opererende wetgever. Het is bovendien nadien een loze 'toezegging' gebleken, nu het verhoogd absoluut strafmaximum van dertig jaren nimmer is herzien. Sterker nog, er werd recent in politieke kringen nagedacht over een verdere verhoging van dit maximum voor specifiek het misdrijf moord.²⁷ Daarvan is echter, mede op basis van onderzoeksbevindingen dat het niet zonder meer verantwoord zou zijn en dat het huidig strafmaximum van dertig jaren bovendien in de strafrechtspraktijk niet als een beperking wordt ervaren,²⁸ afgezien.²⁹ Daarentegen is in 2014 wel de duur van het algemeen maximum van de tijdelijke gevangenisstraf verhoogd van vijftien naar achttien jaren (art. 10, tweede en derde lid, Sr).³⁰ Ook bij die wijziging ontbrak helaas enige doorwrochte doordenking. Het betrof veeleer een

20 J. de Hullu, I.M. Koopmans en Th.A. de Roos, *Het wettelijk strafmaximum*, Deventer: Gouda Quint 1999.

21 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 484, nr. 45, dat overigens als vervanging gold van het eerder bij de behandeling van dit wetsvoorstel ingediende amendement onder nr. 32.

22 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 484, nr. 45, p. 5. Zie tevens *Kamerstukken II 2003/04*, 28 484, nr. 34, p. 6.

23 H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht, deel I*, Haarlem: Tjeenk Willink 1891, p. 196.

24 Zie hierover onder meer J.S. Nan, S. Struijk, P.A.M. Mevis en N. Holvast, *Verhoging strafmaximum moord: is veertig het nieuwe dertig?*, WODC, Den Haag: Boom Juridisch 2019, i.h.b. hoofdstuk 2.

25 Ik wijs erop 'dat het wetsvoorstel tot afschaffing van de automatische vervroegde invrijheidsstelling onderweg is naar de Tweede Kamer', zo merkte toenmalige minister Donner zelf op bij de beraadslaging over het wetsvoorstel herijking wettelijke strafmaxima (*Handelingen I 2005/06*, 12, p. 589).

26 *Handelingen I 2005/06*, 12, p. 595.

27 *Kamerstukken II 2015/6*, 29 279, 325, p. 5.

28 Nan e.a. 2019.

29 *Kamerstukken II 2019/20*, 29 279, nr. 539.

30 *Stb.* 2013, 84, i.w.tr. 1 april 2014 (*Stb.* 2013, 108).

instrumentele pleister die werd geplakt op een wond die eerder door de wetgever zelf was veroorzaakt. Bij de Wet terroristische misdrijven³¹ is het allereerst voor een aantal in Boek 2 BW opgenomen misdrijven mogelijk gemaakt dat een gevangenisstraf van twaalf jaren in geval van terroristisch oogmerk wordt verhoogd met ‘de helft’, met een maximum van achttien jaren als gevolg. Nog los van de afwijking – zo niet systeembreuk – die deze maatstaf van ‘de helft’ betekende in het licht van de traditioneel in ons sanctiestelsel geldende maatstaf van ‘een derde’, is van belang dat dit maximum van achttien jaren werd bewerkstelligd door het invoegen in artikel 10, derde lid, Sr van ‘terroristische misdrijven’ als strafmaximumverhogende omstandigheid, zonder daarbij het in het tweede artikellid opgenomen algemene maximum van de tijdelijke gevangenisstraf van vijftien jaren aan te passen.³² Deze inconsistentie en incoherentie werden nog pregnanter toen de wetgever vervolgens in 2009 in de toenmalige afzonderlijke misdrijven van artikel 248, tweede lid, Sr en artikel 273f, vijfde lid, Sr een maximum van achttien jaren mogelijk maakte, buiten de wettelijke strafmaximumverhogende omstandigheden van artikel 10, derde lid, Sr om.³³ De pleister die in 2014 werd geplakt middels het verhogen van het in artikel 10, tweede en derde lid, Sr opgenomen algemeen strafmaximum naar achttien jaren getuigt wederom van opportunisme en bracht bovendien een nieuwe inconsistentie met zich. De wetgever heeft oorspronkelijk het absoluut geldend strafmaximum van twintig jaren als ‘plus een derde’ bepaald ten opzichte van het algemeen strafmaximum van vijftien jaren. Die verhouding werd reeds doorkruist met de verhoging van het absoluut maximum naar dertig jaren – dat als zodanig een fundament had kunnen betekenen voor de later doorgevoerde verhogingsmaatstaf van ‘de helft’, ware het niet dat hiervan iedere notie of onderbouwing ontbreekt³⁴ – maar is nu met de verhouding tussen achttien en dertig jaren volledig scheef.

2.2 Wettelijke regeling van de voorwaardelijke veroordeling

Terug naar de voornoemde Wet herijking wettelijke strafmaxima. Een andere hiermee doorgevoerde en voor deze bijdrage van belang zijnde uitbreiding van het wettelijk sanctiearsenaal betreft de forse verruiming van de mogelijkheden voor de rechter om de gevangenisstraf zowel geheel als gedeeltelijk voorwaardelijk op te leg-

gen (art. 14a Sr).³⁵ De gedachte hierachter was dat de rechter hiermee de mogelijkheid verkreeg een straf ‘op te leggen die (nog) beter is toegesneden op de bijzonderheden van het geval’, terwijl ook ‘het evenwicht tussen een zware bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling en de daar tegenoverstaande gevangenisstraf’ kon worden hersteld.³⁶ Een rechtvaardiging die wellicht een voorbode was van de verdere verruiming en verzwaring van het voorwaardelijk kader die de komende jaren zouden volgen. Vanuit een sterk toegenomen crimineel-politiek beleid van een persoonsgerichte en op gedragsverandering en recidivevermindering gerichte aanpak heeft de wetgever in 2012 een volgende wijziging in de regeling van de voorwaardelijke veroordeling doorgevoerd.³⁷ Hierbij is onder meer de opsomming van wettelijk toegestane bijzondere voorwaarden fors uitgebreid met de verankering van in de praktijk reeds voorkomende voorwaarden (art. 14c, tweede lid, Sr). Deze uitbreiding van de verankering was niet alleen ingegeven door het belang van rechtszekerheid, maar ook door de wens tot versteviging van de voorzienbaarheid van de sanctie en de effectiviteit van het daaraan verbonden reclasseringstoezicht.³⁸ In het kader van laatstgenoemde wens is toen bovendien de mogelijkheid ingevoerd van verplicht reclasseringstoezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden in de fase voorafgaand aan het onherroepelijk worden van een veroordeling tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf (art. 14e Sr). Deze mogelijkheid van dadelijke uitvoerbaarheid, als afwijking van de hoofdregel van voormalig artikel 557 Sv en thans artikel 6:1:16 Sv, was twee jaar eerder geïntroduceerd in de regeling van de terbeschikkingstelling (tbs) met voorwaarden (art. 38, zesde lid, Sr).³⁹ In tegenstelling echter tot bij die tbs-regeling heeft de wetgever bij de regeling van de voorwaardelijke vrijheidsstraf hier wél een criterium aan verbonden. Dit verschil in systematiek wordt nog pregnanter wanneer ook een tweetal andere, nadien ingevoerde maatregelen tot dadelijke uitvoerbaarheid van vrijheidsbeperkende condities in ogenschouw wordt genomen. Dat zal in paragraaf 3 worden gedaan.⁴⁰

De introductie van dadelijke uitvoerbaarheid past intussen naadloos in een aanhoudende politieke wens tot vergroting van de slagvaardigheid van sancties, door middel van een versnelde afdoening van strafzaken en een betere tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie.⁴¹ Als onderdeel daarvan is in de afgelopen jaren niet

31 Stb. 2004, 290, i.w.tr. 10 augustus 2004 (Stb. 2004, 373).

32 Zie kritisch hieromtrent Nan e.a. 2019, i.h.b. paragraaf 2.3.2.2.2, alsook P.A.M. Mevis, ‘Enkele opmerkingen over aard, formulering en toepassing van bepaalde straf(maximum)verhogende omstandigheden, recidive en terroristisch misdrijf in het bijzonder’, in: M.S. Groenhuijsen en J.B.H.M. Simmelink (red.), *Glijdende Schalen. Liber amicorum J. de Hullu*, Nijmegen: Wolf Ip 2003, p. 433-451.

33 Stb. 2009, 245, i.w.tr. 1 juli 2009 (Stb. 2009, 263).

34 In het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel Herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken (*Kamerstukken I* 2019/20, 34 126, E) wordt eveneens geopteerd voor een verhoging met de helft. Dat zou systemisch in zoverre afwijkend zijn dat het enkel voor de meerdaadse samenloop zou gelden en niet voor de andere in art. 10, derde lid, Sr opgenomen maximumverhogende omstandigheden.

35 Ook voor deze aanzienlijke verruiming van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling vormde opmerkelijk genoeg een amendement de basis (*Kamerstukken II* 2003/04, 28 484, nr. 14).

36 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 484, nr. 14.

37 Stb. 2011, 545, i.w.tr. 1 april 2012 (Stb. 2011, 615).

38 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, 3, p. 1 en 6.

39 Stb. 2010, 270, i.w.tr. 1 september 2010 (Stb. 2010, 308).

40 Zie ook S. Struijk en M.J.F. van der Wolf, ‘Gevaarscriteria in het strafrechtelijk sanctierecht: een risicovol ratjetoe?’, AA november 2018, p. 938-947.

41 *Kamerstukken II* 2011/12, 29 279, nr. 126 (actieprogramma ‘Sneller doen, sneller straffen’) en *Kamerstukken II* 2011/12, 33 000VI, nr. 11. Zie in dit verband ook het onderzoek F.W. Bleichrodt, P.A.M. Mevis en B.W.A. Volker, *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*, Erasmus Universiteit Rotterdam, WODC 2011 en F.W.

alleen het wettelijk startmoment voor het aan vrijheidsbeperking gekoppeld toezicht in voorkomende gevallen vervroegd, maar is ook (het maximum van) de wettelijk toegestane totale duur van dat toezicht opgerekt. Zo is in 2006 de maximale duur van de proeftijd van de voorwaardelijke veroordeling bepaald op twee jaren, ingeval van enkele bijzondere voorwaarden op drie jaren en voor die gevallen waarin er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een ‘gewelddsmisdrijf’ zal begaan zelfs op tien jaren (art. 14b, tweede lid, Sr).⁴² Laatstgenoemde verstrekkende mogelijkheid is in 2012 ook ingevoerd voor de gevallen waarin er ernstig gevaar is voor herhaling van een misdrijf dat de gezondheid of het welzijn van één of meer dieren benadeelt (art. 14b, derde lid, Sr).⁴³ In datzelfde jaar is bovendien de maximale algemeen toepasbare duur van de wettelijke proeftijd van de voorwaardelijke veroordeling integraal bepaald op drie jaar.⁴⁴ Hier is welbewust door de wetgever toe overgegaan ter verruiming van de rechterlijke straftoemingsvrijheid.⁴⁵ Dat geldt ook voor de met dezelfde wet doorgevoerde verruiming van de maximale periode van verlenging van de proeftijd bij deze straf naar twee jaren (voormalig art. 14f Sr, thans art. 6:6:19 Sv).⁴⁶ Ook dat bleek een voorbode te zijn, te weten van een nadien nog nader ingezette tendens om de aan toezicht verbonden duur – overigens niet te verwarren met de werkelijke stok achter de deur in geval van niet-naleving – op te rekken, zo niet onbeperkt te maken. Voor de gevangenisstraf heeft dit betrekking op de v.i.

2.3 Wettelijke regeling van de v.i.

Als gezegd is na enige tussenliggende jaren van een vervroegde invrijheidstelling uiteindelijk in 2008 de v.i. heringevoerd.⁴⁷ Hoewel die regeling minder dan voorheen op de reclasseringsgedachte en juist sterker dan voorheen op maatschappijbeveiliging en recidivevermindering was gestoeld, was het penologisch fundament in grote mate gelijk aan de oorspronkelijke v.i.-regeling, die zodoende in ere werd hersteld.⁴⁸ Dat kan bepaald niet worden gezegd van de nadien doorgevoerde wijzigingen in de v.i.-regeling. Allereerst is het ten gevolge van de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking sinds 1 januari 2018 in alle voorkomende v.i.-gevallen mogelijk om de proeftijd eenmalig te verlengen met maximaal twee jaar (art. 6:1:18, tweede lid, derde volzin, Sv).⁴⁹ Is dat als

zodanig nog conform te noemen met de regeling van de voorwaardelijke gevangenisstraf, bij dezelfde wetswijziging is voor een specifieke categorie delinquenten de sterk afwijkende mogelijkheid ingevoerd om de v.i.-proeftijd ‘telkens’ met maximaal twee jaar te verlengen (art. 6:1:18, tweede lid, vierde volzin, Sv). Hierbij geldt een gevaarscriterium gericht op vrees voor herhaling van een gewelddsmisdrijf dan wel ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen. Daarnaast is de categorie specifiek afgebakend tot zeden- en ernstige gewelddelinquenten die in aanmerking zouden komen voor de tevens met deze wet ingevoerde gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM; art. 38z Sr). Op deze maatregel wordt in paragraaf 3 nader ingegaan, maar deze wettelijke koppeling tussen de onbeperkte v.i.-verlengingsduur en de GVM-doelgroep maakt reeds duidelijk hoe instrumenteel de wetgever heeft willen ‘verzekeren’ dat de zeden- en ernstig-gewelddelinquenten na afloop van hun ondergane vrijheidsbeneming nog langdurig onder toezicht kunnen worden gesteld. De met de v.i. beoogde geleidelijke terugkeer in de samenleving heeft hiermee een andere betekenis gekregen.

Met een volgende wetswijziging, die van de Wet straffen en beschermen,⁵⁰ heeft de wetgever de v.i.-regeling zelfs van een diametraal andere invulling voorzien. Zonder hier op alle details in te kunnen gaan⁵¹ is ten eerste van belang dat het sinds 1886 gehanteerd uitgangspunt van ‘v.i.-verlening, tenzij’ is omgedraaid in een negatief gekleurd uitgangspunt van ‘geen v.i.-verlening, tenzij’ (art. 6:2:10, eerste lid, Sv). Voor deze systeembreuk heeft de wetgever geen overtuigende grondslag of onderbouwing kunnen aandragen, anders dan ter uitvoering van een heersende crimineel-politieke teneur aangaande de voor resocialisatie noodzakelijke eigen verantwoordelijkheid van de veroordeelde.⁵² De veroordeelde moet, anders gezegd, zijn v.i.-verlening voortaan gaan ‘verdienen’. Dit staat ideologisch haaks op de invulling die van oorsprong aan de v.i. is toegekend en die bovendien door de wetgever bij de herinvoering van de v.i. nog principieel is verdedigd en onderschreven. Waar enkele fracties destijds reeds pleitten voor een omdraaiing van het uitgangspunt, stelde de toenmalige regering dit onwenselijk te vinden gelet op de plaats van de v.i.-toepassing in het bredere sanctiestelsel alsook het doel van v.i. om de samenleving te beschermen door vermindering van de kans op recidive als gevolg van het onder voorwaarden en dus gecontroleerd de veroordeelde geleidelijk de overgang van detentie naar vrijheid te laten

Bleichrodt, ‘Vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming in het Nederlands strafrechtelijk sanctierecht’, in: *Preadviezen 2018 voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 153-188.

42 Stb. 2006, 11, i.w.tr. 1 februari 2006 (Stb. 2006, 23).

43 Stb. 2012, 392, i.w.tr. 1 oktober 2022 (Stb. 2012, 422).

44 Stb. 2011, 545, i.w.tr. 1 april 2012 (Stb. 2011, 615).

45 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 19.

46 Afgezien werd echter van het voorstel om meer dan éénmaal een verlenging toe te staan. Dat zou ‘de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke straf aantasten’. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 19.

47 Stb. 2007, 500, i.w.tr. 1 juli 2008 (Stb. 2008, 194).

48 F.W. Bleichrodt, ‘De voorwaardelijke invrijheidstelling in ere hersteld’, *DD 2006/10*, p. 1089-1106.

49 Stb. 2015, 460, (i.w.tr. bij Stb. 2016, 493).

50 Stb. 2020, 224, i.w.t. op 1 juli 2021 en op 1 december 2021 (Stb. 2021, 251 en 252).

51 Zie daarvoor onder meer P.C. Vegter, ‘Voorwaardelijk in vrijheid met vertrouwen in de toekomst’, *Sancties 2018/4*, p. 34-38; P.M. Schuyt, ‘Voorwaardelijke invrijheidstelling: het beeld en de werkelijkheid’, *Sancties 2019/2*, p. 5-13; S. Struijk, ‘Wetsvoorstel Straffen en beschermen: wordt het kind met het badwater weggegooid?’, *Sancties 2020/13*, p. 56-65 en idem, ‘Dui-zelingwekkende en zorgwekkende ontwikkelingen in de rechtspositie van gedetineerden’, *Strafbblad 2020/5*, p. 265-273.

52 Zoals onder meer tot uitdrukking komt in de kabinetsvisie *Recht doen, kansen bieden; naar effectievere gevangenisstraffen*, opgenomen als bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 29 279, 439, p. 1-2.

ondergaan.⁵³ Voor zover de wetwijziging die recent dus echter wel tot stand is gekomen, werd gegrond op de argumentatie dat in de rechtspraak sprake zou zijn van een onwenselijk automatisme bij de v.i.-verlening, werd dit gelogenstraft door de uitkomsten van evaluatieonderzoek.⁵⁴

Een tweede wijziging hier van belang te bespreken, behelst de maximering tot twee jaren van de periode waarvoor v.i. kan worden verleend aan langgestraften, hetgeen in oplopende mate consequenties heeft voor veroordeelden tot tijdelijke gevangenisstraffen van meer dan zes jaren. Dit staat uiteraard haaks op het voornoemde v.i.-doel van een geleidelijke overgang van (langdurige) detentie naar vrijheid, zeker daar waar gebruik is gemaakt van redeneringen dat met deze maximering ‘wordt voorkomen dat een groep veroordeelden jarenlang buiten de inrichting kan verblijven’.⁵⁵ Voor deze op vergelding gestoelde invulling van de vrijheidsbenemende duur van de straf is bovendien geen wetenschappelijke evidentie over nut en effectiviteit aangedragen, terwijl de argumentatie dat er vele toezichtsmogelijkheden bestaan, een oneigenlijk gebruik van het sanctiestelsel impliceert. Zeker waar het gaat om de strafmodaliteit, die immers inherent gekoppeld is aan de ernst van het begane strafbare feit, is de proportionaliteit als waarborg tegen mateloosheid van overheidsingrijpen van belang. De wetgever leek zich dat ten tijde van de wetgevingsoperatie om de voorwaardelijke veroordeling en de v.i. te verstevigen nog te realiseren,⁵⁶ maar latere ontwikkelingen laten zien dat de balans bij de maatregelmodaliteit volledig uit het lood is geslagen.

3. Ontwikkelingen aan de maatregel-kant

De start van het millennium werd gekenmerkt door de komst van een nieuwe vrijheidsbenemende maatregel, de Strafrechtelijke opvang van verslaafden (SOV).⁵⁷ Deze beveiligingsmaatregel voor mannelijke, harddrugsverslaafde recidivisten, gegrond op de bestrijding van maatschappelijke, verslavingsgerelateerde overlast, was bepaald niet onomstreden.⁵⁸ Geredeneerd vanuit de systematiek van het sanctiestelsel heeft de wetgever met deze SOV-maatregel, net als bij de modaliteit van de gemaximeerde tbs, voorzien in de mogelijkheid ‘om – voor

bepaalde groepen verdachten – op gedragsverandering gerichte vrijheidsbenemingen – die binnen die beperkte duur graden van vrijheid kennen – op te leggen die qua duur worden beperkt’.⁵⁹ Anders echter dan bij die gemaximeerde tbs-modaliteit (art. 38e Sr) kende de SOV in relatie tot het indexdelict niet de (evenredigheids)beperking van niet-gewelddelicten. Datzelfde geldt ook voor de opvolger van de SOV, de huidige ISD-maatregel (art. 38m Sr), die reeds na drie bestaansjaren van de SOV werd geïntroduceerd, zonder de evaluatie van die maatregel af te wachten.⁶⁰ De gevoelde noodzaak van maatschappijbeveiliging en recidivevermindering was voor de wetgever afdoende. Bijna twintig jaar na dato is de fundamentele vraag naar de legitimatie van de ISD-maatregel onverminderd van belang, nu die legitimatie in ieder geval niet uit fors dalende recidivecijfers kan worden geput⁶¹ en recent kwalitatief onderzoek bovendien laat zien dat het zorg- en behandel doel van deze tweejarige vrijheidsbenemende maatregel door een gebrekkig kader nog onvoldoende wordt benut.⁶² Hoewel de ISD-maatregel ook in voorwaardelijke modaliteit kan worden opgelegd (art. 38p Sr), is de toepassing ervan eerst en vooral in vrijheidsbenemende zin. Toch zijn in recente jaren juist ook de vrijheidsbeperkende mogelijkheden bij de maatregel-modaliteit verstevigd en zijn zelfs nieuwe zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregelen gecreëerd. Op laatstgenoemd vlak geldt allereerst de invoering van de vrijheidsbeperkende maatregel, waarmee een tot enig strafbaar feit veroordeelde kan worden verordend zich te onderwerpen aan een gebiedsgebod, een gebiedsverbod, een contactverbod en/of een meldplicht (art. 38v, eerste lid, Sr).⁶³ In alle opzichten is door de wetgever ingezet op een zo ruim en doelmatig mogelijke toepassing van deze beveiligingsmaatregel. Zo is de periode waarvoor de maatregel kan worden opgelegd nadien verruimd van twee naar vijf jaren (art. 38v, derde lid, Sr)⁶⁴ en geldt de mogelijkheid van dadelijke uitvoerbaarheid ingeval er ernstig rekening moet worden gehouden met recidive dan wel belastend gedrag jegens een bepaalde persoon (art. 38v, derde lid, Sr).

Een soortgelijk gevaarscriterium ligt ten grondslag aan de nieuwste beveiligingsmaatregel uit het wettelijk sanctiestelsel: de in 2018 in werking getreden gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM).⁶⁵ Dat ziet echter niet op de oplegging van deze maatregel (art. 38z Sr), maar op de welbewust in procedure en toepassing daarvan gescheiden tenuitvoerleg-

53 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 513, 3, p. 6 en *Kamerstukken II 2006/07*, 30 513, 6, p. 4-5. In dat verband zij ook fijntjes opgemerkt dat de regering het destijds evenmin goed passend achtte bij het karakter van de v.i. ‘dat deze afhankelijk zou worden gemaakt van het tot stand komen en nakomen van een betalingsregeling met het slachtoffer van een strafbaar feit’ (*Kamerstukken II 2005/06*, 30 513, nr. 3, p. 6), terwijl dit recent met de Wet straffen en beschermen nu juist is ingevoerd.

54 J. uit Beijerse e.a., *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

55 *Kamerstukken I 2019/20*, 35 122, nr. E, p. 10.

56 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 319, nr. 3, p. 2.

57 *Stb.* 2001, 28, i.w.tr. 1 april 2001 (*Stb.* 2001, 158).

58 Onder meer Bleichrodt 2002.

59 Balkema 2007, p. 10.

60 *Stb.* 2004, 351, i.w.tr. 1 oktober 2004 (*Stb.* 2004, 471).

61 K. Drieschner, J. Hill en G. Weijters, *Recidive na tbs, ISD en overige forensische zorg*, WODC-Cahier 2018-22, Den Haag: WODC. Nader bezien in C.L. van der Vis, S. Struijk en M.J.F. van der Wolf, ‘Recidivecijfers na forensische zorg: een juridische “proof of the pudding”’, AA april 2020, p. 321-330.

62 T. Martinelli e.a., *Onbenut potentieel. Kwalitatief onderzoek naar werkzame factoren in de opzet en uitvoering van de maatregel plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD)*, Den Haag: WODC 2023.

63 *Stb.* 2011, 546, i.w.tr. 1 april 2012 (*Stb.* 2011, 615).

64 *Stb.* 2015, 255, i.w.tr. 1 juli 2015 (*Stb.* 2015, 256).

65 *Stb.* 2015, 460 en *Stb.* 2016, 493.

ging ervan (art. 6:6:23a juncto 6:6:23b, eerste lid, Sv). Waar de oplegging namelijk aan niets meer dan een maatschappijbeschermingscriterium is gebonden, idem als bij de ISD-maatregel, is voor de rechterlijke beslissing tot tenuitvoerlegging van deze maatregel – ten tijde van het bijna ten einde komen van de tenuitvoerlegging van de tevens bij veroordeling tot een gewelds- of zedenmisdrijf opgelegde tijdelijke gevangenisstraf en/of tbs-maatregel – een gevaarsinschatting door de rechter vereist van het recidiverisico of de preventie van ernstig belastend gedrag. Dat geldt ook voor de rechterlijke mogelijkheid de termijn van de GVM – te bepalen bij tenuitvoerlegging – te verlengen (art. 6:6:23c, eerste lid, Sv), maar uitdrukkelijk weer niet voor de mogelijkheid van dadelijke uitvoerbaarheid. Daaraan heeft de wetgever, net als bij de tbs met voorwaarden, geen (gevaars) criterium verbonden. De aangedragen argumentatie dat dit niet nodig is omdat de noodzakelijkheid reeds wordt getoetst bij de last tot tenuitvoerlegging, op welk moment de veroordeling voor het indexdelict al onherroepelijk is, overtuigt bepaald meer dan het toen eveneens aangevoerde argument dat de maatregel niet ziet op vrijheidsontneming maar op vrijheidsbeperking en dus minder nadelen of onomkeerbare gevolgen met zich brengt.⁶⁶ Nog los van het feit dat de GVM-vrijheidsbeperking gepaard kan gaan met de vrijheidsontnemende vervangende hechtenis bij niet-naleving (art. 6:6:23b, zesde lid, Sv), getuigt dit niet van systemisch besef aangezien de dadelijke uitvoerbaarheidsoptie bij de vrijheidsbeperkende modaliteiten van de voorwaardelijke veroordeling en de vrijheidsbeperkende maatregel wel degelijk aan een gevaarscriterium is verbonden.

De GVM is in alle opzichten een verstrekkende preventieve toezichtsmaatregel. Door de sterk preventieve, op risico-inschatting gestoelde insteek en de mogelijkheid van toezicht voor onbepaalde duur na afloop van het eerdere vrijheidsbenemende en/of vrijheidsbeperkende kader van tbs en/of gevangenisstraf, is op wetgevend niveau een ‘vergaande ont koppeling van de ernst van het feit en de duur van de maatregel’ doorgevoerd.⁶⁷ Die ont koppeling doet zich eveneens voor bij de maatregel-modaliteit van de tbs. Met dezelfde wet als waarmee de GVM is ingevoerd, is namelijk in de wettelijke tbs-regeling de duur van de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging oneindig gemaakt (art. 38j Sr). Sterker dan bij de GVM het geval is, wordt dit bepaald en gelegitimeerd door het gevaar dat nog altijd uitgaat van de veroordeelde en de gerelateerde noodzaak tot voortzetting van de (ambulante) behandeling van de onderliggende stoornis. Daarentegen kan de noodzaak van een additionele (van mogelijk oneindige duur zijnde) toezichtsmaatregel na afloop van de eveneens in vrijheidsbenemende alsook in vrijheidsbeperkende zin van onbepaalde duur zijnde tbs-maatregel ernstig worden

betwist.⁶⁸ Temeer nu de wetgever die mogelijkheid van aaneengesloten, op zichzelf al oneindige toezichtsmodaliteiten ook heeft verzekerd aan de straf-kant. Zoals in paragraaf 2 geduid kan immers voor specifiek de GVM-doelgroep de duur van de v.i.-periode onbeperkt worden verlengd. Hoewel hiermee als zodanig niet de duur van de door de rechter opgelegde vrijheidsbenemende tijdelijke gevangenisstraf wordt aangetast – de consequentie van niet-naleving van de aan de v.i. verbonden voorwaarden kan immers niet de duur van het strafrestant overstijgen – is het evident dat de band met de oorspronkelijke veroordeling sterk wordt opgerekt. Van die notie heeft de wetgever helaas geen blijk gegeven, noch van de vraag wat dit betekent voor het dogmatisch onderscheid tussen straf en maatregel.

4. Niet langer een kenbare tweesporigheid maar een onoverzichtelijke meersporigheid

Het voorgaande heeft op hoofdlijnen laten zien dat er in de laatste twee decennia op zowel het afzonderlijk als het gezamenlijk spectrum van het straf- en maatregel-spoor bepaald geen sprake is geweest van een herziening, maar van een gestage uitbreiding van het wettelijk kader met soms tegenstrijdige doeleinden of implicaties. In plaats van na te denken over de (legitimiteit van de) bouwstenen van het stelsel is men aan die bouwstenen gaan rommelen. Ingegeven door het op dat moment in de maatschappij heersende of voor een bepaalde dadercategorie noodzakelijk geachte doel, kunnen de materiële sanctiemodaliteiten van vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking welhaast als eigenstandige sporen worden benut, met tegenwoordig vele onderling verbonden zijsporen waarbij ze gecombineerd of elkaar opvolgend kunnen worden ingezet. De in de kern aan ons sanctiestelsel ten grondslag liggende tweesporigheid van straf en maatregel lijkt daarbij door de wetgever in toenemende mate te worden vergeten, tenzij er juist uitdrukkelijk een appel wordt gedaan op de niet noodzakelijke delictsevenredigheid voor wat betreft het maatregel-spoor. Dit getuigt dan niet van een oprecht systemisch ingegeven argument, maar van een opportunistisch, louter instrumenteel handelen. Nog problematischer zijn de voorbeelden uit het verleden waarbij de wetgever heeft gezwalkt om een beoogde nieuwe sanctie het ‘etiket’ straf of maatregel te geven, zoals geschiedde met de SOV-maatregel (beoogd als bijkomende straf) en in de relatie tussen de oudere bewaringsmaatregel voor gevaarlijke beroeps- en gewoontemisdadigers en de maatregelkenmerken vertonende

66 Kamerstukken II 2013/14, 33 816, 3, p. 42.

67 Bleichrodt 2018, p. 158.

68 Onder meer gedaan in M.J.F. van der Wolf en S. Struijk, '(Levens)lang toezicht als zelfstandige maatregel: wordt nu echt de Rubicon overgestoken?', *Sancties* 2014/50, p. 368-378.

bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting.⁶⁹

Nu bovendien niet alleen in de parlementaire geschiedenis, maar ook in het wettelijk sanctiestelsel zelf een heldere opsomming en doordenking van de aan sanctietoepassing verbonden doelen ontbreekt, net als strikte straftoemingscriteria of motiveringsvoorschriften,⁷⁰ wordt de strafrechter alle vrijheid geboden om op zoek te gaan naar de in een concrete strafzaak voor het begane feit en de individuele veroordeelde passende sanctietoemeting. Maar waar enerzijds wel van strafrechters mag worden verwacht dat zij afdoende kennis hebben van en geïndividualiseerde toepassing kunnen geven aan het omvangrijke wettelijke sanctiestelsel, kan anderzijds worden betwijfeld of van die rechters mag worden verlangd dat zij dat ook op dogmatisch zuivere gronden doen. Het dominante overkoepelende spoor van op maatschappijbeveiliging gerichte speciale preventie maakt bijvoorbeeld dat niet alleen de maatregeltoepassing maar ook de straftoepassing onomwonden in die sleutel wordt gezet. Illustratief hiervoor is een recente ontwikkeling die (nog) niet tot wijziging van het wettelijk sanctiestelsel heeft geleid en om die reden dus niet in voorgaande paragrafen was besproken, betreffende de levenslange gevangenisstraf. De meer pregnante nadruk die onder invloed van het EHRM is komen te liggen op de mogelijke tijdelijkheid van deze straf, heeft sommige gerechten uit oogpunt van maximale maatschappijbeveiliging doen besluiten in plaats van oplegging van deze levenslange straf te kiezen voor oplegging van de maximale tijdelijke gevangenisstraf in combinatie met tbs.⁷¹

Door de meersporigheid van sanctiemogelijkheden en -doeleinden is het onderscheid tussen straf en maatregel – voor zover dat al scherp zichtbaar was in de uitvoering, in plaats van enkel op papier in de dogmatiek – nog meer vervaagd dan reeds het geval was ten tijde van de NJV-preadvies van 2002. Waar toen een ruime meerderheid van de NJV-leden voor behoud van het tweesporenstelsel stemde,⁷² is het twintig jaar later nog maar de vraag hoe de stemming nu zou uitpakken. Er is in ieder geval terecht aandacht voor het stelsel gevraagd in wederom een NJV-preadvies, met de stelling dat het beginsel ‘straf naar de mate van schuld’ bruikbaar zou kunnen zijn om straf en maatregel scherper te onderscheiden en speciaal-preventief ingrijpen beter te kunnen normeren.⁷³ Voor die normering in de context van

het tweesporenstelsel had eerder ook Ten Voorde indringend aandacht gevraagd, omwille van de sterk toegenomen groei van toezichtsmogelijkheden in het sanctiestelsel.⁷⁴

5. Besluit

De hiervoor genoemde oproep van Ten Voorde tot nadere doordenking van normering van grondslag en doel van sanctionering wordt hier van harte onderschreven. En dan is in deze bijdrage de wijze en zwaarte van de tenuitvoerlegging nog niet eens meegenomen. Kan en mag de strafduur nog wel los worden gezien van de mate van ingrijpendheid van het tenuitvoerleggingsregime of de mate waarin de tenuitvoerlegging al dan niet een inhoudsvolle, op resocialisatie gerichte invulling kent? Hoe kan en moet de verhouding tussen vrijheidsbenaming (van een bepaalde minimumduur ter vergelding van de individuele delictschuld) en aansluitende vrijheidsbeperking (ter verzekering van bepaalde speciaal-preventieve doelen) worden bezien? Waar onze wetgever omwille van de verzekering van een bepaalde minimumduur van effectieve vrijheidsbenaming ervoor heeft gekozen het absoluut strafmaximum op te hogen van twintig naar dertig jaren alsook om de maximumduur van de periode waarvoor v.i. wordt verleend in te perken tot twee jaren met als uitgangspunt bovendien dat dit in het geheel niet wordt toegepast, is er in andere landen bijvoorbeeld gekozen voor de systematiek van een beveiligingsperiode die door de strafrechter bij bepaalde zware misdrijven wordt bepaald.

Tot welke keuzes of concrete normering men ook komt, het is in ieder geval zaak het sanctiestelsel naar de tekenafel terug te brengen en alles weer eens zorgvuldig te overzien en te doordenken. Uitbreiding van het sanctiestelsel zoals in de afgelopen decennia is gebeurd, kan immers legitiem zijn maar dan moet daar wel een noodzaak toe bestaan die deze ook werkelijk legitimeert. Maatschappijbeveiliging is slechts tot op zekere hoogte een (zowel objectief als vanuit ieders perspectief bezien) te realiseren doel, dus de rechtvaardiging die daarvan uitgaat kent ook haar grenzen. Met de toegenomen opportunistische en op neoliberale gronden opererende politiek⁷⁵ bestaat het risico dat nog vaker wordt overgegaan tot pleisters plakken, met verzwakking in plaats van bestendiging van het sanctiestelsel tot gevolg.

69 Door Simons destijds afkeurend getypeerd als ‘etikettenschwindel’ (D. Simons, ‘De strafrechtelijke ontwerpen’, W 11 937).

70 Zie P.H.P.H.M.C. van Kempen, ‘Legaliteit van straftoemeting: consistente individualisering via proportionaliteit, schuld en gelijkheid. Naar een wettelijk straftoemingskader’, *DD* 2023/1, p. 1-17, alsook de bijdragen van Buruma en Verrest en Trotman in deze aflevering van *Boom Strafblad*.

71 Onder meer Hof Arnhem-Leeuwarden 13 november 2017, ECLI:NL:2017:GHARN:9826 en Rb. Gelderland 14 februari 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:666.

72 Vegter 2002, p. 1289.

73 J. Bijlsma, S. Franken en P. van Kampen, ‘Altijd een komma, nooit een punt? Reclassering, toezicht en resocialisatie’, in: T. Barkhuysen e.a., *De repressieve samenleving (Handelingen NJV)*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 191-274.

74 J. ten Voorde, ‘Enkele reflecties op toezicht in het Nederlands strafrechtelijk sanctiestelsel’, *JV* 2019, afl. 3, p. 11-23.

75 F. de Jong, ‘Responsabilisering in het Nederlandse straf-, sanctie- en detentierecht’, *AA* juli/augustus 2017, p. 640-652.