



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

• Korte detenties nader bekeken

Minder korte detenties en meer
betekenisvolle alternatieven

Den Haag, 14 oktober 2021



Inhoud

Samenvatting	4
Afkortingenlijst	6
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Vraagstelling	8
1.3 Afbakening	8
1.3.1 Korte detenties	8
1.3.2 Modaliteiten	8
1.3.3 Waar verblijven kortgedetineerden?	9
1.4 Werkwijze	9
1.5 Opzet van het advies	10
2 Korte detenties in beeld	11
2.1 Korte detenties in Nederland	11
2.2 De modaliteiten van de korte detenties	11
2.3 Detenties en bezetting	13
2.4 Kenmerken van kortgedetineerden	13
2.5 Re-integratiemogelijkheden kortgedetineerden	14
3 Overwegingen om korte detenties terug te dringen	17
3.1 Visie RSJ op sanctietoepassing: sancties met maatschappelijke meerwaarde	17
3.2 Beperkte maatschappelijke meerwaarde	17
3.2.1 Beperkte mogelijkheden voor gedragsverandering en re-integratie	17
3.2.2 Detentieschade	18
3.2.3 Recidive na detentie is hoog	19
4 Doelen van korte detenties	20
4.1 Doelen van detentie	20
4.2 Doelen in het licht van de verschillende modaliteiten	21
4.2.1 Voorlopige hechtenis	21
4.2.2 Korte gevangenisstraf	22
4.2.3 Vervangende hechtenis	22
5 Mogelijkheden om korte detenties terug te dringen	23
5.1 Terugdringen voorlopige hechtenis	23
5.1.1 Wettelijke verankering van het subsidiariteitsbeginsel	23
5.1.2 Motiveringsplicht	23
5.1.3 Alternatieven voor de voorlopige hechtenis	24
5.2 Terugdringen korte gevangenisstraf	24
5.2.1 Taakstraf	24
5.2.2 Voorwaardelijke sancties	25
5.2.3 Elektronische detentie	25



5.2.4	Vrijheidsstraf die niet direct ten uitvoer wordt gelegd	26
5.3	Terugdringen vervangende hechtenis	27
5.3.1	Opleggen van op maat toegesneden sancties	27
5.3.2	Verbeteren van de uitvoering van sancties	28
5.3.3	Introductie van de vervangende taakstraf	30
6	Conclusie en aanbevelingen	31
6.1	Conclusie	31
6.2	Aanbevelingen	31
6.3	Slotbeschouwing	32
	Bijlage I Begrippenlijst	34
	Bijlage II Lijst van geraadpleegde stukken	38
	Bijlage III Lijst van geraadpleegde deskundigen	43



Samenvatting

Aanleiding

Een zeer groot deel van de detenties in Nederland duurt kort. Ongeveer driekwart (74%) van alle detenties duurt korter dan drie maanden. Het gaat hierbij niet alleen om de korte gevangenisstraf, maar ook om andere modaliteiten zoals voorlopige hechtenis en vervangende hechtenis. De RSJ is van mening dat het aantal korte detenties moet worden teruggedrongen en pleit voor een betekenisvolle, maatschappelijk relevante en effectieve reactie op maatschappelijk onaanvaardbaar gedrag. Die reactie zou moeten bijdragen aan herstel van het aangedane leed en verstoorde verhoudingen.

In elke samenleving is reageren op normoverschrijdend gedrag noodzakelijk. Daarbij is het onvermijdelijk dat in het geval van (ernstig) crimineel gedrag mensen soms worden gedetineerd. Maar dat legitimeert niet het grote aantal korte detenties in Nederland.

Conclusie

Korte detenties zijn weinig effectief en/of betekenisvol. De mogelijkheden voor gedragsverandering en re-integratie zijn zeer beperkt. Daar komt bij dat ook een korte detentie tot detentieschade kan leiden, door het (mogelijke) verlies van een baan, inkomen, huisvesting en het stigma van verblijf in een justitiële inrichting voor de justitiabele en diens omgeving. Bovendien is het recidiverisico na detentie hoog en zijn detenties duur in vergelijking met alternatieven.

Naast de beperkte effectiviteit komen korte detenties slechts ten dele tegemoet aan de verschillende strafdoelen. De afschrikwekkende werking van een detentie is beperkt en er zijn slechts beperkte mogelijkheden om deel te nemen aan resocialisatie- en re-integratieactiviteiten tijdens, en in aansluiting op, een korte detentie. Ook draagt detentie niet bij tot herstel. Aan het strafdoel vergelding wordt – terecht – tegemoetgekomen, maar uitsluitend dit doel is naar het oordeel van de RSJ onvoldoende.

Aanbevelingen

De RSJ adviseert de minister zich in te spannen om het aantal korte detenties te verminderen en de toepassing van betekenisvolle(re) sancties te stimuleren. Om korte detenties te kunnen verminderen is maatwerk vereist. Elke modaliteit vraagt om een andere aanpak. De aanbevelingen zijn gericht op de volgende drie modaliteiten: voorlopige hechtenis, gevangenisstraf (inclusief zelfmelders) en vervangende hechtenis.

Voorlopige hechtenis

- a. Stimuleer schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden, waarbij elektronische controlemiddelen kunnen worden ingezet.



Alternatieven voor de korte gevangenisstraf

- b. Heroverweeg het taakstrafverbod (art. 22b Sr) zodat de rechter een taakstraf kan opleggen indien dit de meest passende straf is. In het verlengde hiervan is de RSJ geen voorstander van uitbreiding van het taakstrafverbod, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Uitbreiding taakstrafverbod en adviseert dit in te trekken.
- c. Het arsenaal van bijzondere voorwaarden biedt mogelijkheden om op de persoon toegesneden voorwaarden aan de voorwaardelijke straf te verbinden. Stimuleer daarom de voorwaardelijke sancties.
- d. Neem elektronische detentie op als hoofdstraf in artikel 9 Sr. Neem hierbij tevens in de wet op dat deze kan worden gecombineerd met bijzondere voorwaarden.
- e. Zelfmelders bij wie geruime tijd verstrijkt tussen vonnis en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf, moeten in aanmerking komen voor alternatieven voor korte detenties. Onderzoek daarom welke mogelijkheden er zijn.

Terugdringen van vervangende hechtenis

- f. Laat voorafgaand aan het opleggen van een sanctie vaker en beter onderzoeken welke sanctie passend en haalbaar is. Dit kan door vaker advies van de reclassering in te winnen en de reclassering te vragen nadrukkelijker alternatieven te overwegen en te adviseren. Door meer op de persoon toegesneden sancties, kunnen omzettingen naar vervangende hechtenis voorkomen worden.
- g. Verbeter de uitvoering van de taakstraf en het innen van boetes, zodat tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis kan worden voorkomen.
- h. Laat de reclassering bij de retourzending van een mislukte taakstraf een advies bijvoegen voor de rechter over een passende reactie.
- i. Neem naast de vervangende hechtenis ook de mogelijkheid van de vervangende taakstraf op in de wet, zodat een boete die is opgelegd door de rechter kan worden omgezet in vervangende taakstraf.



Afkortingenlijst

art.	(wets)artikel
BBA	Beperkt Beveiligde Afdeling
(Z)BBI	(Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichting
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
D&R-plan	Detentie en re-integratie plan
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EZV	Extra Zorgvoorziening
GW	Gevangeniswezen
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
ISD	Inrichting stelselmatige daders
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
NSCR	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PI	Penitentiaire Inrichting
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
RIC	Re-Integratie Centrum
RN	Reclassering Nederland
Rspog	Regeling selectie plaatsing en overplaatsing gedetineerden
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Rtvi	Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
tbs	terbeschikkingstelling
wet USB	Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZM	Zittende magistratuur
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Een zeer groot deel van de detenties in Nederland duurt kort. Het gaat hierbij niet alleen om de korte gevangenisstraf, maar ook om andere modaliteiten zoals voorlopige hechtenis en vervangende hechtenis. Meer dan de helft (52%) van alle detenties duurt korter dan een maand, ongeveer driekwart (74%) korter dan drie maanden en 85% korter dan zes maanden.¹

In elke samenleving is reageren op normoverschrijdend gedrag noodzakelijk. Daarbij is het onvermijdelijk dat in het geval van (ernstig) crimineel gedrag, mensen worden gedetineerd. Tegelijkertijd is het van belang dat we voortdurend streven naar een manier van sanctioneren die voor iedereen, zowel voor slachtoffers en daders, als de samenleving als geheel, meer betekenisvol is. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) adviseert daarom de minister zich in te spannen om het aantal korte detenties te verminderen en de toepassing van betekenisvolle(re) niet-vrijheidsbenemende sancties te stimuleren. In dit advies licht de RSJ toe waarom dit belangrijk is en doet voorstellen hoe dat te bereiken.

Bij korte detenties kan de vraag worden gesteld in hoeverre zij effectief en betekenisvol zijn. Naar het oordeel van de RSJ is dat onvoldoende het geval. De mogelijkheden tot gedragsverandering zijn beperkt en de recidive is hoog. Bovendien zijn detenties duur in vergelijking met alternatieven. De RSJ pleit al langer voor het terugdringen van de korte detenties in alle fasen van de sanctietoepassing en het bevorderen van alternatieven.²

In 2016 vroeg de RSJ in het advies *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing* aandacht voor sancties met perspectief. In 2017 wees de RSJ er op dat een omvangrijke groep (ex-)gedetineerden niet, of slechts ten dele, wordt bereikt met re-integratie-activiteiten.³ Dat juist de grote groep kortgedetineerden niet met re-integratie activiteiten wordt bereikt, wordt ook door de minister onderkend in zijn visie op gevangenisstraffen.⁴

De RSJ is niet de enige die zich zorgen maakt over het grote aantal korte detenties in Nederland. Ook vanuit (internationaal) wetenschappelijke hoek⁵ en de strafrechtspraktijk wordt deze kwestie regelmatig aangekaart.⁶ Zo pleit bijvoorbeeld

¹ DJI *GW in getal 2015-2019 2020*.

² RSJ *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing 2016*.

³ Dit geldt in ieder geval voor de kortgestraften die een straf van minder dan vier weken uitzitten. Zie: RSJ *Van detineren naar re-integreren 2017*.

⁴ Ministerie JenV *Recht doen, kansen bieden 2018*, p. 12. Overigens wordt ook in de visie op de reclassering de meerwaarde benoemd van de werkstraf en toezicht ten opzichte van een detentie. Zie: Ministerie JenV *Reclasseren, grenzen stellen, krachten benutten, 2020*, p. 5.

⁵ Op grond van de internationale penologische literatuur worden korte gevangenisstraffen als problematisch beschouwd. In: Boone e.a. 2021.

⁶ Maastricht University werkt bijv. samen met Stichting Restorative Justice Nederland aan het programma Changing Justice Gears dat ziet op het ontwikkelen van uitvoerigere



Reclassering Nederland (hierna: RN) voor slimmer en effectiever straffen, door het aantal korte detenties te verminderen.⁷

1.2 Vraagstelling

Het advies is opgebouwd aan de hand van de volgende vragen:

1. Wat is bekend over korte detenties en degenen die het betreft?
2. Waarom is het belangrijk dat korte detenties worden verminderd?
3. In hoeverre worden met korte detenties de beoogde strafdoelen behaald?
4. Welke mogelijkheden zijn er om korte detenties te verminderen en wat zijn betekenisvolle alternatieven?

1.3 Afbakening

Centraal in dit advies staat de vraag op welke manier korte detenties kunnen worden verminderd en betekenisvolle(re) sancties kunnen worden gestimuleerd. Het advies beperkt zich tot gedetineerden die vast zitten in de Penitentiaire Inrichtingen (hierna: PI's) en richt zich dus niet op jeugdigen.

1.3.1 Korte detenties

Er is geen vaste definitie over de duur van een korte detentief. Soms wordt gerefereerd aan detenties tot een maand en soms tot zes maanden. De RSJ gaat in dit advies uit van detenties tot drie maanden. Dit betreft bijna driekwart (74%) van de totale uitstroom uit PI's.⁸ Bij deze groep gedetineerden zijn de mogelijkheden tot resocialisatie beperkt en is de behoefte aan betekenisvolle(re) alternatieven groot.

1.3.2 Modaliteiten

Er zijn verschillende strafrechtelijke titels op basis waarvan mensen worden gedetineerd. Velen worden op verdenking van een strafbaar feit ingesloten in het kader van voorlopige hechtenis (44%), anderen worden veroordeeld tot een (korte) gevangenisstraf (29%) en nog weer anderen worden gedetineerd in het kader van vervangende hechtenis vanwege het niet volbrengen van een werkstraf, niet betalen van een geldboete⁹ of schadevergoeding¹⁰ (24%).¹¹ In dit advies wordt ingegaan op deze drie modaliteiten.¹²

sanctiemotiveringsregels en (herstelgerichte) alternatieven voor de kortdurende gevangenisstraf; Rescaled is een Europese netwerkorganisatie die pleit voor kleinschalige detentie voorzieningen. Zie: www.rescaled.org.

⁷ Zie onder andere: RN *Streng straffen is goed, maar slim straffen is beter*, 28 januari 2021; Bac *Een werkstraf is beter dan een korte gevangenisstraf*, 23 februari 2021; Claessen & Slump, *Nederlands Dagblad*, 7 juli 2020.

⁸ DJI *GW in getal 2015-2019* 2020.

⁹ Het gaat hierbij alleen om boetes die door de strafrechter zijn opgelegd. Boetes opgelegd in verband met verkeersboetes of boetes die door het OM zijn opgelegd bijv. d.m.v. een strafbeschikking kunnen alleen afgedwongen worden door middel van gijzeling.

¹⁰ Dit aandeel zal in de toekomst opdrogen. Per 1 januari 2020 is namelijk de wet gewijzigd. Bij de schadevergoedingsmaatregel kan bij niet-betaling gijzeling worden toegepast in plaats van vervangende hechtenis.

¹¹ De cijfers zijn op basis van de titel waarop gedetineerden zijn ingesloten in 2019. Zie: DJI *GW in getal 2015-2019* 2020.

¹² Een beperkt aantal modaliteiten wordt in dit advies buiten beschouwing gelaten, zoals gijzeling en lijfswang. Gijzelingen op basis van de Wet Mulder en gijzeling in verband met



1.3.3 Waar verblijven kortgedetineerden?

Het merendeel van kortgedetineerden verblijft in een huis van bewaring of een gevangenis met een normaal beveiligingsniveau. In een huis van bewaring verblijven gedetineerden die voorlopig gehecht zijn en in de gevangenis mensen die veroordeeld zijn.¹³

Een aantal gevangenissen kent een arrestantenafdeling. Hier verblijven gedetineerden maximaal acht weken.¹⁴ In dit regime worden gedetineerden geplaatst die een boete niet hebben betaald of zijn aangehouden vanwege het zich onttrekken aan justitiële voorwaarden of aan de uitvoering van een vrijheidsbenemende straf of maatregel.¹⁵ Ook kan het zijn dat zij zich hebben onttrokken aan de uitvoering van een werkstraf.¹⁶ Kortgedetineerden kunnen ook op een Extra Zorgvoorziening (hierna: EZV) verblijven of in het Penitentiair Psychiatrisch Centrum (hierna: PPC).¹⁷

1.4 Werkwijze

Ten behoeve van dit advies heeft materiaalverzameling plaatsgevonden waarbij verschillende bronnen zijn geraadpleegd:

- Er is literatuur bestudeerd, zoals wetenschappelijke artikelen, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en wetteksten (zie bijlage II);
- Er zijn gesprekken gevoerd met personen die vanuit hun professie te maken hebben met korte detenties en/of daar een visie op hebben. Deze mensen zijn werkzaam bij het Openbaar Ministerie (hierna: OM), de rechtelijke macht, Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI), het Centraal Justitieel Incasso Bureau (hierna: CJIB), RN, Bureau Nazorg van gemeenten, een Zorg- en Veiligheidshuis, Restorative Justice Nederland en de Universiteit Maastricht (zie bijlage III).

Tijdens de gesprekken waren de volgende vragen leidend:

- Wat is volgens u de functie van korte detenties?
- Acht u het wenselijk het aantal korte detenties terug te dringen?
- Ziet u hiertoe mogelijkheden? Waarom wel/niet?
- Zo ja, bij welke personen en/of delicten acht u een alternatief mogelijk?

De informatie uit de literatuur en gesprekken vormen de basis voor het voorliggende advies.¹⁸

strafbeschikking zijn in 2019 vrijwel opgedroogd. Dit heeft te maken met gewijzigd beleid bij schrijnende gevallen om gijzelingen voor strafbeschikkingen en voor verkeersovertredingen zoveel mogelijk te voorkomen. Zie: *DJI GW in getal 2015-2019* 2020.

¹³ Het gaat hierbij om mensen die in eerste aanleg veroordeeld zijn.

¹⁴ Op een arrestantenafdeling verblijven dus in principe uitsluitend kortgedetineerden. Wanneer zij langer verblijven, worden ze na acht weken doorgeplaatst naar een gevangenis.

¹⁵ Artikel 1 Regeling selectie plaatsing en overplaatsing gedetineerden (hierna: Rspog).

¹⁶ Alhoewel het niet uitvoeren van de werkstraf niet vermeld staat in artikel 1 Rspog, verblijven deze mensen in regel wel op de arrestanten afdeling. Dit komt doordat het CJIB hen als arrestant aanmerkt.

¹⁷ Deze afdelingen zijn zowel een huis van bewaring als een gevangenis.

¹⁸ De respondenten zijn niet inhoudelijk betrokken geweest bij het opstellen van dit advies.

1.5 Opzet van het advies

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) wordt een beeld gegeven van de feitelijke situatie van korte detenties. Hierin komen de aantallen, modaliteiten, kenmerken en re-integratiemogelijkheden aan bod. In hoofdstuk 3 staan de overwegingen om korte detenties terug te dringen centraal. In hoofdstuk 4 volgt een bespreking van de strafdoelen in het licht van de verschillende modaliteiten. In hoofdstuk 5 wordt per modaliteit ingegaan op mogelijke alternatieven. Het advies sluit in hoofdstuk 6 af met een conclusie en aanbevelingen.



2 Korte detenties in beeld

2.1 Korte detenties in Nederland

Jaarlijks verlaten ongeveer 30.000 mensen de Nederlandse PI's. Ruim de helft (52%) van de mensen die uitstroomt, verblijft er minder dan vier weken, 74% minder dan drie maanden en 85% korter dan zes maanden.¹⁹

In vergelijking met andere Europese landen is het aandeel korte detenties in Nederland groot.²⁰ Het grote aandeel korte detenties hangt enerzijds samen met het feit dat dit detentie in het kader van voorlopige hechtenis omvat en anderzijds met een gemiddeld kortere duur van de opgelegde gevangenisstraffen.²¹

2.2 De modaliteiten van de korte detenties

Er is sprake van een groot palet aan (strafrechtelijke) titels waaronder mensen ingesloten worden. In onderstaande tabel I is te lezen dat 44% van alle gedetineerden is ingestroomd in het kader van voorlopige hechtenis, 29% in verband met een opgelegde gevangenisstraf of ISD-maatregel²² en 24% vanwege een vervangende sanctie of dwangmaatregel. Zoals tabel II laat zien, bestaat deze laatste groep vrijwel geheel uit vervangende hechtenis vanwege een niet-uitgevoerde taakstraf (15%), een niet betaalde boete (6,8%) of een schadevergoeding (2,1%).²³

¹⁹ DJI *GW in getal 2015-2019*, 2020. Overigens is dit aantal wat betreft unieke personen een stuk lager.

²⁰ Uit cijfers van de Raad van Europa (Annual Penal Statistics (hierna: SPACE-statistieken)) blijkt dat het aandeel korte detenties (tot zes maanden) relatief hoog is in vergelijking met andere Europese landen. Raad van Europa *Prison Populations SPACE I-2019*, p. 55 (Tabel 11). In Duitsland en Zwitserland kunnen korte gevangenisstraffen worden omgezet in alternatieve straffen. Tevens is het in Zwitserland mogelijk dat de laatste (maximaal zes) maanden van een langere gevangenisstraf worden vervangen door een taakstraf. In: Rodermond, *Sancties 2020/4*.

²¹ In 2020 is het aandeel van voorlopig gehechten ten opzichte van de totale detentiepopulatie 43,4%. In: Raad van Europa *Prison Populations SPACE I – 2019*, p.49 (Tabel 8).

²² ISD staat voor Inrichting Stelselmatige Daders. De ISD-maatregel is een maatregel op basis waarvan stelselmatige daders in een inrichting geplaatst kunnen worden die specifiek voor hen bestemd is. Het gaat hierbij om daders die door het plegen van reeksen delicten veel criminaliteit en onveiligheid veroorzaken. De ISD-maatregel is voor een periode van maximaal twee jaar, waarvan in ieder geval een gedeelte intramuraal in een PI zal plaatsvinden.

²³ Per 1 januari 2020 is de wet gewijzigd. Bij de schadevergoedingsmaatregel kan ingevolge bij niet-betaling gijzeling worden toegepast (art. 36f lid 5 Sr) in plaats van vervangende hechtenis (art. 36f lid 8 (oud) Sr). Dit aandeel zal daarom in de toekomst gaan afnemen.



Tabel I *Insluittitel instroom 2019*²⁴

Insluittitel	Aantal	Percentage
Vrijheidsstraf /ISD-maatregel (arrestant)	6.509	21%
Vrijheidsstraf (zelfmelder)	2.514	8%
Vervangende sanctie /dwangmaatregel (arrestant) (voor specificatie zie Tabel II)	7.547	24%
Voorlopig gehecht	13.965	44%
Overig (arrestant)	921	3%
Totaal	31456	100%

Tabel II *Specificatie vervangende hechtenis /dwangmaatregel o.b.v. instroom 2019*²⁵

Instroomtitel	Specificatie			Percentage t.o.v. totaal 2019 (31.456)	
Vervangende hechtenis taakstraf			4.656		15%
Detentie vanwege financiële sanctie			2.891		9%
	Vervangende hechtenis geldboete	2.141		6,8%	
	Gijzeling wet Mulder ²⁶	14		0,0%	
	Vervangende hechtenis wet Terwee ²⁷	647		2,1%	
	Lijfswang ontnemingsmaatregel	79		0,3%	
	Gijzeling strafbeschikking	10		0,0%	
Totaal			7.547		24%

Specifiek met betrekking tot de boetes die worden opgelegd door de rechter, weten we dat de helft van de vervangende hechtenissen zeer kort duurt, namelijk een of twee dagen, driekwart duurt tot zes dagen en maar een klein deel (6%) duurt veertien dagen of langer. In enkele gevallen duurt de vervangende hechtenis twee maanden of langer.²⁸ Gedetineerden zitten overigens vaak meerdere vervangende hechtenissen uit in een aaneengesloten periode.²⁹

²⁴ Tabel is gebaseerd op grafiek 1.3 en tabel 1.1 van DJI *GW in getal 2015-2019 2020*.

²⁵ Tabel 1.1 DJI *GW in getal 2015-2019 2020*.

²⁶ Wet Mulder betreft verkeersovertredingen.

²⁷ Wet Terwee betreft de schadevergoedingsmaatregel.

²⁸ Op basis van cijfers van het CJIB. In: Boone e.a. 2021, p. 42, 43.

²⁹ Boone e.a. 2021.

2.3 Detenties en bezetting

Bezettingcijfers geven inzicht in het aandeel gedetineerden dat op een bepaalde datum gedetineerd is, uitgesplitst naar plaatsingstitel en detentieduur. Dagelijks zitten er ongeveer 9.000 gedetineerden vast. Op enig moment³⁰ verbleef 43% van de gedetineerden in een PI in het kader van voorlopige hechtenis, 47% in het kader van een opgelegde vrijheidsstraf³¹ of ISD-maatregel, en 5% in het kader van een vervangende sanctie of dwangmaatregel (waarvan 3% in vanwege een niet-uitgevoerde taakstraf).³²

De voorlopig gehechten en de mensen die door de rechter een gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen, leggen dus met 90% het grootste beslag op de capaciteit van het gevangeniswezen.

Kortgestraften leggen door de snelle doorstroom een relatief klein beslag op de capaciteit. Van de veroordeelden³³ die op peildatum vastzitten heeft 13% een straf korter dan drie maanden opgelegd gekregen en 87% een straf langer dan drie maanden.³⁴

2.4 Kenmerken van kortgedetineerden

Er is veel onderzoek gedaan naar kenmerken van gedetineerden. In zulke studies wordt echter zelden gedifferentieerd naar detentieduur. Dat betekent dat het onduidelijk is in hoeverre de kenmerken van kort- en langgedetineerden van elkaar verschillen.³⁵

In het algemeen weten we dat ongeveer 45% van alle gedetineerden een licht verstandelijke beperking heeft, 50% kampt met een verslaving en 60% met psychische problematiek.³⁶ Daarnaast kampen gedetineerden met veel en verschillende problemen op het gebied van werk en inkomen, huisvesting, schulden en relaties. Deze problemen spelen vaak voorafgaand aan detentie, maar kunnen ook ontstaan door detentie.³⁷ Er is geen reden om aan te nemen dat dergelijke problemen niet of minder spelen bij kortgedetineerden.

Bovendien blijken gedetineerden die korter vastzitten dan twee weken (eveneens) problemen te hebben op het gebied van de zogeheten basisvoorwaarden.³⁸ Uit een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna:

³⁰ 30 september 2019.

³¹ Soms voorafgaand aan een tbs-maatregel.

³² Hiernaast is er nog een categorie 'overig' van ongeveer 3%. Zie: Tabel 1.5 DJI *GW in getal 2015-2019* 2020.

³³ Veroordeeld in eerste aanleg of onherroepelijk in aansluiting op voorlopige hechtenis. Er zijn geen cijfers van de overige modaliteiten.

³⁴ Zie Tabel 1.11 DJI *GW in getal 2015-2019* 2020. Hoe groot dit aandeel is op de totale bezetting kunnen we op basis van de tabellen niet concluderen, aangezien in de verschillende tabellen verschillende selecties zijn gemaakt.

³⁵ Appelman, Dirkzwager & Van der Laan 2021. Zie ook: Rodermond, *Sancties* 2020/4.

³⁶ DJI *Factsheet Gevangeniswezen* 2020.

³⁷ Appelman, Dirkzwager en Van der Laan 2021.

³⁸ WODC *Monitor nazorg ex-gedetineerden, zesde meting cahier 2020-19*. Deze basisvoorwaarden zijn: identiteitsbewijs, werk & inkomen, huisvesting, schulden en zorg.



WODC) uit 2010³⁹ blijkt dat de problemen van gedetineerden die minder dan twee weken vastzitten, niet minder groot zijn dan gedetineerden die langer dan een maand vastzitten. De gedetineerden die op de arrestantenafdeling verblijven worden gekenmerkt door vaak complexe problematiek.⁴⁰ Deze groep kampt niet alleen met financiële problemen, maar ook bovengemiddeld vaak met verslavings- en huisvestingsproblemen.⁴¹

2.5 Re-integratiemogelijkheden kortgedetineerden

Detentie- en re-integratieplan en nazorg door gemeente

Het uitgangspunt is momenteel om gedetineerden binnen tien dagen na binnenkomst in de PI te screenen en binnen uiterlijk vier weken een detentie en re-integratieplan (hierna: D&R-plan) vast te stellen.⁴² Uit onderzoek blijkt dat dit streven niet in alle gevallen wordt gehaald.⁴³ Wanneer mensen minder dan twee weken gedetineerd zijn, is er (te) weinig tijd om de situatie in kaart te brengen en een D&R-plan op te stellen.⁴⁴ Gedetineerden kunnen vanaf de start van hun verblijf gebruik maken van het Re-Integratie Centrum (hierna: RIC) waar gedetineerden zich kunnen voorbereiden op hun re-integratie. Het RIC is een aparte ruimte in de PI waar gedetineerden met ondersteuning van vrijwilligers, stagiaires en medewerkers terecht kunnen om zelf te werken aan praktische zaken.

Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om voor ex-gedetineerden⁴⁵ zaken te regelen op het gebied van identiteitsbewijs, huisvesting, werk & inkomen, schulden en zorg (de vijf basisvoorwaarden). Afspraken over de re-integratie van ex-gedetineerden zijn vastgelegd in een bestuurlijk akkoord.⁴⁶ De invulling van de rol 'coördinator nazorg' door gemeenten bij het opstellen en uitvoeren van het D&R-plan is echter verschillend. Dat komt doordat de regierol van de gemeente niet wettelijk is vastgelegd en daardoor lokaal door elke gemeente naar eigen inzicht wordt ingevuld.⁴⁷ Bovendien gaan sommige gemeenten verder dan andere, met betrekking tot bijvoorbeeld het doorbetalen van huur of het door laten lopen van een uitkering tijdens detentie. Doordat gemeenten autonoom zijn, kunnen beleid, regelgeving en werkwijzen per gemeente van elkaar verschillen.⁴⁸

³⁹ WODC *Nazorgproblematiek en recidive van kortgestrafte gedetineerden* 2010.

⁴⁰ IJenV *Het arrestantenregime, een wankel evenwicht* 2018.

⁴¹ Boone e.a. 2021.

⁴² *Bestuurlijk akkoord Kansen bieden voor re-integratie* 2019.

⁴³ Dirkse & van der Laan 2021.

⁴⁴ WODC *Monitor nazorg ex-gedetineerden, zesde meting cahier* 2020-19.

⁴⁵ Deze verantwoordelijkheid geldt ten aanzien van burgers, dus ook voor ex-gedetineerden.

⁴⁶ Bestuurlijk akkoord *Kansen bieden voor re-integratie* 2019. Hierin zijn afspraken vastgelegd tussen de reclassering, DJI en gemeenten.

⁴⁷ *'Kansen bieden voor Re-integratie: In de praktijk'* Handreiking Bestuurlijk akkoord Re-integratie van (ex-)gedetineerde burgers 2019, p. 20.

⁴⁸ Ministerie JenV *Evaluatie Project optimalisering nazorg arrestanten* 2019.



Eerste zes weken: basisprogramma en geen re-integratieverlof

De eerste zes weken brengen gedetineerden die in een gevangenis verblijven in principe⁴⁹ door in het basisregime.⁵⁰ De gedetineerde verblijft gemiddeld bijna achttien uur per dag op cel. Promoveren naar het plusprogramma⁵¹ is niet mogelijk voor degenen die korter dan zes weken in detentie verblijven.⁵² In het plusprogramma worden vijf uren extra aan activiteiten aangeboden, maar zitten gedetineerden nog steeds gemiddeld zestien uur per dag op hun cel. Ook kunnen de gedetineerden de eerste zes weken geen gebruik maken van het kortdurend re-integratieverlof. Dit verlof heeft als doel om zaken te kunnen regelen gericht op de vijf basisvoorwaarden en het sociaal netwerk.⁵³

Geen detentiefasering voor kortgedetineerden

Gedetineerden die binnen vier maanden uitstromen, komen niet in aanmerking voor mogelijkheden voor detentiefasering, zoals deze sinds 1 juli 2021 gelden. Zij komen niet in aanmerking voor deelname aan het penitentiair programma, langdurig re-integratieverlof, re-integratieverlof in verband met extramurale arbeid (daarmee ook niet voor plaatsing op een beperkt beveiligde afdeling (hierna: BBA)), of de voorwaardelijke invrijheidsstelling.⁵⁴

Basisprogramma in het huis van bewaring

Voorlopig gehechten verblijven in een huis van bewaring.⁵⁵ In principe wordt in een huis van bewaring een D&R-plan opgesteld en wordt gestart met de uitvoering ervan.⁵⁶ Alhoewel voorlopig gehechten in theorie kunnen promoveren, kunnen ze in de praktijk niet deelnemen aan het plusprogramma. In het huis van bewaring wordt

⁴⁹ Dit geldt bijvoorbeeld niet voor zelfmelders, zij worden direct in een plusprogramma geplaatst.

⁵⁰ Het basisprogramma bestaat uit 42,5 uur per week, waarin ten minste 22,5 uur per week aan activiteiten en bezoek worden aangeboden. Zie: art. 3 Penitentiare Maatregel.

⁵¹ De regels van promoveren en degraderen zijn vastgelegd in de Rspog. Met dit systeem wordt beoogd gedetineerden te motiveren mee te werken aan hun re-integratie door wenselijk gedrag te stimuleren. Gedetineerden worden in beginsel geplaatst in het basisprogramma en kunnen op grond van 'goed gedrag' promoveren naar het plusprogramma (en weer degraderen bij onvoldoende inzet en motivatie). Beslissingen over promotie en degradatie vinden plaats op basis van de beoordeling van gedrag (o.b.v. bijlage 1 Rspog).

⁵² Artikel 1d Rspog. Zie ook: DJI *Informatieblad promoveren en degraderen* 2020. Het plusprogramma bestaat uit 59 uur. Dat betekent gemiddeld bijna 16 uur per dag op cel. In het plusprogramma worden vijf uur aan extra activiteiten per week aangeboden in vergelijking met het basisprogramma zoals meer onderwijs en bezoek, arbeid met meer vrijheden en verantwoordelijkheden of gedragsinterventies.

⁵³ Artikel 19 en 20 concept Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (hierna: Rtv). De RSJ adviseerde om dit verlof ook mogelijk te maken voor gedetineerden die korter dan zes weken in de PI verblijven. In een reactie heeft de minister aangegeven dat het doel van dit verlof ook bereikt kan worden na het einde van de detentie. Zie: *Kamerstukken II*, 2020/21, 29 279, nr. 653.

⁵⁴ Zowel veroordeelden als voorlopig gehechten kunnen na vier maanden in aanmerking komen voor langdurend re-integratieverlof, als minimaal de helft van de straf is ondergaan. Re-integratieverlof voor extramurale arbeid is alleen mogelijk bij straffen van meer dan zes maanden. In aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling kan bij detenties vanaf een jaar.

⁵⁵ Zodra zij in eerste aanleg veroordeeld zijn, kunnen ze worden overgeplaatst naar een gevangenis.

⁵⁶ DJI *Handleiding toetsingskader promoveren & degraderen* 2020.



namelijk alleen het basisprogramma aangeboden. Voorlopig gehechten komen niet in aanmerking voor kortdurend re-integratieverlof, of andere mogelijkheden in het kader van verlof of detentiefasering.⁵⁷

Sober basisprogramma voor arrestanten

Op de arrestantenafdeling geldt een sober basisprogramma van 28 uur zonder arbeid. Dat betekent dat arrestanten gemiddeld twintig uur per dag op hun cel zitten.⁵⁸ Er is geen mogelijkheid om te promoveren naar een plusprogramma. Aanvankelijk werd de groep die korter dan vier weken in detentie verblijft ook niet actief benaderd voor terugkeeractiviteiten.⁵⁹ De werkwijze zal worden aangepast zodat het uitgangspunt wordt dat ook deze arrestanten binnen drie dagen worden gescreend op de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie en dat de hulpvraag wordt bepaald. Vervolgens kan tijdens detentie contact worden gelegd met de gemeentelijke nazorgcoördinator, zodat de gemeente nazorg kan bieden gericht op de basisvoorwaarden.⁶⁰

Nazorg in een justitieel kader

Naast de vrijwillige nazorg, waarbij de gemeente verantwoordelijk is, kan er ook sprake zijn van justitiële nazorg. Bij korte detenties is dit het geval wanneer deze is opgelegd in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf.⁶¹ Uit cijfers van de reclassering blijkt dat ongeveer 10% van de korte gevangenisstraffen (< drie maanden onvoorwaardelijk) gepaard gaat met een voorwaardelijk deel waaraan bijzondere voorwaarden en reclasseringstoezicht zijn gekoppeld.⁶² Alhoewel de reclassering steeds vaker in de PI aanwezig is en wordt betrokken bij het opstellen van een D&R-plan, verlaat 90% van de kortgestraften de PI zonder begeleiding en toezicht door de reclassering.⁶³

⁵⁷ Ook niet bij een verblijf langer dan vier maanden.

⁵⁸ DJI *Productspecificaties Basisprogramma zonder arbeid* 2013.

⁵⁹ In de bestaande productspecificaties (van 2013) wordt vermeld dat arrestanten die tussen de nul en vier weken in detentie verblijven niet actief worden benaderd door de casemanager en niet deel kunnen nemen aan terugkeeractiviteiten.

⁶⁰ Naar aanleiding van de pilot 'optimaliseren nazorg arrestanten' die in PI Grave heeft plaatsgevonden. Hiervoor zijn casemanagers aangesteld. In: Ministerie JenV *Evaluatie 'Project optimalisering nazorg arrestanten'* 2019. Zie ook: *Kamerstukken II*, 2019/20, 29 279, nr. 603, p. 7 en *Kamerstukken II*, 2017/18, 24 587, nr. 724.

⁶¹ Justitiële nazorg kan bijvoorbeeld ook plaatsvinden in het kader van voorwaardelijke invrijheidsstelling, maar dat is bij korte detenties niet aan de orde.

⁶² Cijfers afkomstig van RN.

⁶³ Dit gaat enkel over de korte gevangenisstraf. Voorlopige hechtenis en vervangende hechtenis zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Over de totale groep kortgedetineerden zal het percentage met reclasseringsbegeleiding waarschijnlijk nog veel lager liggen.



3 Overwegingen om korte detenties terug te dringen

3.1 Visie RSJ op sanctietoepassing: sancties met maatschappelijke meerwaarde

In 2016 formuleerde de RSJ in zijn visie op strafrechtelijke sanctietoepassing de volgende uitgangspunten.⁶⁴

1. *Samenwerking bij de uitvoering van sancties*; een effectieve strafrechtelijke sanctietoepassing staat in verbinding met de samenleving, met name op het gebied van zorg en lokaal bestuur. Sancties moeten gedifferentieerd en persoonsgericht zijn. Strafrecht hoeft daarbij niet automatisch de oplossing te zijn. Bij dit uitgangspunt hoort overigens ook een verantwoordelijkheid van de samenleving waarin bereidheid wordt getoond de re-integratie van de justitiabele in de maatschappij mogelijk te maken.
2. *Herstel als doelstelling van de sanctie-uitvoering*; naast de sanctiedoelen vergelding en speciale en generale preventie, moeten sancties ook gericht zijn op herstel. Dit herstel ziet niet alleen op herstel van schade en leed van het slachtoffer, maar ook op herstel met de samenleving en op herstel van de justitiabele zelf.
3. *Sancties moeten perspectief bieden*; sancties bieden perspectief wanneer zij leiden tot minder recidive en minder (detentie)schade en daarnaast resocialisatie en herstel versterken.

Uit deze uitgangspunten volgt dat vrijheidsbeneming, waarbij een justitiabele uit de samenleving wordt verwijderd en cellulair wordt opgesloten, een ultimatum remedium moet zijn. De RSJ pleit daarom, conform het advies uit 2016, voor het verminderen van de korte detenties en voor de inzet van betekenisvolle alternatieven.

3.2 Beperkte maatschappelijke meerwaarde

3.2.1 Beperkte mogelijkheden voor gedragsverandering en re-integratie

De mogelijkheden om tijdens en in aansluiting op een korte detentie te werken aan gedragsverandering en re-integratie zijn beperkt.⁶⁵ In de eerste plaats is voor veel gedetineerden (50%) de tijd simpelweg te kort om middels een D&R-plan een nazorgtraject in gang te zetten.⁶⁶ Daarnaast zijn de mogelijkheden in het huidige beleid en de wet- en regelgeving voor kortgedetineerden beperkt. Zo kan het recht op (meer) resocialisatieactiviteiten pas na zes weken verdiend worden met goed gedrag.⁶⁷ Dit betekent dat ruim 60%⁶⁸ van de mensen die uitstromen simpelweg te kort zit om

⁶⁴ RSJ *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing* 2016.

⁶⁵ RSJ *Van detineren naar re-integreren* 2017. Zie ook: Rodermond, *Sancties* 2020/4.

⁶⁶ 50% van de detenties duren korter dan vier weken. Dat is de termijn dat een D&R-plan moet zijn vastgesteld.

⁶⁷ Van Wingerden, *PROCES* 2021 (100).

⁶⁸ Cijfers op verzoek ontvangen van DJI: In 2019 betrof dit aantal 18.394, dat is 61,9% van de totale uitstroom.



hiervoor in aanmerking te komen.⁶⁹ Voor hen gaat het uitgangspunt ‘gedrag telt’ niet op.⁷⁰ Bovendien zijn detentiefasering en langdurend verlof voorbehouden aan gestraften die langer dan vier maanden in een gevangenis verblijven. Meer dan 80%⁷¹ van de totale uitstroom kan hier derhalve geen gebruik van maken.⁷² Daarnaast is het dagprogramma in een huis van bewaring sober en op de arrestantenafdeling extra sober. Hier is promoveren op basis van goed gedrag überhaupt niet mogelijk. Tot slot komt het relatief weinig voor dat de korte gevangenisstraf deels voorwaardelijk wordt opgelegd in combinatie met bijzondere voorwaarden en reclasseringstoezicht: slechts 10% van de korte gevangenisstraf wordt gevolgd door begeleiding en toezicht door de reclassering.

3.2.2 Detentieschade

Detineren kan (detentie)schade met zich meebrengen. Dat geldt niet voor alleen lange, maar ook voor korte detenties.⁷³ Detentie kan leiden tot verlies van werk, inkomen, huisvesting en sociale relaties en verdere opbouw van schulden.⁷⁴ Indien de gedetineerde een partner en/of kinderen heeft, zullen zij hier ook schade van ondervinden. Er is veel wetenschappelijk bewijs dat korte detenties nadelige sociaal-economische en psychosociale gevolgen hebben.⁷⁵

Wanneer mensen in hun dagelijks leven zorg en begeleiding nodig hebben voor een enigszins stabiele situatie, kan detentie die stabiele situatie tenietdoen; begeleiding en behandeling worden gestopt en kunnen niet altijd zomaar weer worden opgepakt na detentie. Een plek in een beschermde woonvorm of bij de dagbesteding kan bijvoorbeeld niet altijd worden vrijgehouden. Er is vervolgens extra inspanning nodig van diverse partijen om de situatie weer te stabiliseren.⁷⁶

Daarnaast kan een gebrek aan sociale, lichamelijke en geestelijke prikkels, zoals het geval is tijdens detentie, een nadelig effect hebben op belangrijke hersenfuncties.⁷⁷ Zo blijkt bijvoorbeeld dat impulscontrole en concentratie bij gedetineerden na drie

⁶⁹ In werkelijkheid ligt het percentage hoger dan 60% aangezien in de uitstroomcijfers de mensen op de arrestantenafdeling en in het huis van bewaring ook zijn meegenomen, terwijl zij per definitie niet kunnen promoveren naar een plusprogramma.

⁷⁰ Dit uitgangspunt is neergelegd in de visie op het gevangeniswezen en is uitgewerkt in de Wet Straffen en Beschermen. Zie: Ministerie JenV *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen* 2018.

⁷¹ Cijfers op verzoek ontvangen van DJI: In 2019 betrof de uitstroom <vier maanden 24.204, dat is 81,4% van de totale uitstroom.

⁷² Dit percentage ligt in werkelijkheid nog lager aangezien in de uitstroomcijfers de mensen die in een huis van bewaring verblijven zijn meegenomen, terwijl zij niet kunnen promoveren.

⁷³ Dit blijkt uit een recente literatuurstudie die is gedaan in het kader van een onderzoek naar vervangende taakstraf. Onder korte detenties wordt in dit onderzoek verstaan < zes maanden. Hierin heeft men overigens niet kunnen vaststellen of dat ook geldt voor de detenties van < twee weken. In: Boone e.a. 2021.

⁷⁴ Er kan schade ontstaan op het gebied van basisvoorwaarden zoals werk, inkomen en huisvesting. Zie: WODC *Monitor nazorg ex-gedetineerden, zesde meting cahier* 2020-19.

⁷⁵ Boone e.a. 2021. In dit onderzoek is gekeken naar detenties tussen twee weken en zes maanden. In de enige studie die is gevonden naar detenties tot twee weken is dit niet gevonden. Het zou daarom kunnen dat dit in mindere mate voor detenties korter dan twee weken geldt.

⁷⁶ Dit werd ook door enkele stakeholders in de gesprekken met de RSJ naar voren gebracht.

⁷⁷ Ligthart e.a., *NJB* 2018/14.

maanden detentie significant verslechterden.⁷⁸ In de afgelopen jaren is het dagprogramma de PI's (verder) verarmd: er worden minder activiteiten aangeboden aan gedetineerden, waardoor zij meer uren achter de deur doorbrengen.⁷⁹ Verminderde hersenfuncties kunnen een geslaagde resocialisatie bemoeilijken en de kans op recidive vergroten.⁸⁰

3.2.3 Recidive na detentie is hoog

Uit cijfers van DJI (2020)⁸¹ blijkt dat bijna de helft (46,5%) van de gedetineerden binnen twee jaar opnieuw in aanraking komt met justitie, al dan niet gevolgd door detentie.⁸² Ook na een korte gevangenisstraf geldt dat de kans op recidive aanzienlijk is.⁸³ Een gevangenisstraf heeft bovendien een significant criminogeen effect.⁸⁴ De maatschappelijke meerwaarde is dus ook als het gaat om het terugdringen van recidive beperkt.

⁷⁸ Meijers e.a., *Frontiers in Psychology* 2018.

⁷⁹ Schuyt 2016. In: Ligthart e.a., *NJB* 2018/14. Deze ontwikkeling is al gaande sinds 2000. Zie ook: Dirkzwager, Nieuwbeerta & Fiselier, *Tijdschrift voor Criminologie* 2009 (51) 1.

⁸⁰ Meijers e.a., *Frontiers in Psychology* 2018. In: Ligthart e.a., *NJB* 2018/14.

⁸¹ DJI Factsheet Gevangeniswezen 2020.

⁸² Bijna de helft (2016: 46%) van kortverblijvenden (detenties korter dan twee weken) en van gedetineerden die langer verblijven dan twee weken (2016: 49%) recidiveert binnen twee jaar na uitstroom uit detentie (minstens één keer). In: WODC *Monitor nazorg ex-gedeteneerden, zesde meting cahier 2020-19*, p. 52.

⁸³ Boone e.a. 2021.

⁸⁴ In betreffend onderzoek bleek het aantal veroordelingen van personen die een gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen tweemaal zo groot te zijn als die van personen die een andere straf kregen. Zie: Nieuwbeerta, Nagin & Blokland, *Journal of Quantitative Criminology* 25 (3) 2009. In: Boone e.a. 2021, p. 58.



4 Doelen van korte detenties

Vrijheidsbeneming is ingrijpend en moet uitsluitend als ultimum remedium worden ingezet. Daarbij dienen ook de doelen te worden betrokken die met straffen en vrijheidsbeneming worden beoogd. Deze doelen hangen deels samen met de modaliteit in welk kader detentie plaatsvindt. Korte detenties komen zeer beperkt tegemoet aan de verschillende strafdoelen. Daarom vindt de RSJ dat de korte detenties moeten worden teruggedrongen.

Hieronder zullen eerst de verschillende doelen worden besproken met betrekking tot detentie. Vervolgens zullen we nagaan in hoeverre het doel per modaliteit wordt gerealiseerd.

4.1 Doelen van detentie

In het Nederlandse strafrecht worden diverse strafdoelen onderscheiden. Een belangrijk doel is vergelding: het onrecht of het ontstane leed moet worden vergolden. Tegelijkertijd moet de samenleving worden beveiligd en moet straf voorkomen dat de dader in herhaling valt (speciale preventie). Ook moet straf normbevestigend zijn en heeft het als doel anderen af te schrikken om delicten te plegen (generale preventie). Hiernaast wordt er tegenwoordig ook veel gewicht toegekend aan reparatie van de aangerichte schade zoals genoegdoening aan het slachtoffer en herstel in de oude toestand.⁸⁵ De strafdoelen moeten in verband met elkaar worden gezien.⁸⁶

Vergelden impliceert bewust leed toevoegen aan de dader en hem of haar schade berokkenen. Vergelding is een legitiem strafdoel, maar draagt op zichzelf niet wezenlijk bij aan herstel van de schade die is aangericht. Sterker nog, waar eerst alleen het slachtoffer schade was toegebracht, raakt nu ook de dader beschadigd.⁸⁷ Om gerechtigheid te krijgen na een misdaad, is alleen vergelding voor de meeste mensen niet voldoende. Vergelding moet daarom niet beperkt worden tot leedtoevoeging, maar zou ook moeten leiden tot *morele verandering*.⁸⁸ Dit morele aspect is verbonden aan resocialisatie en herstel.⁸⁹ Genogdoening moet daarom plaatsvinden in samenhang met resocialisatie en herstel.

Resocialisatie is het zich opnieuw eigen maken van maatschappelijke normen, waarden en gedrag, waardoor betrokkenen weer geaccepteerd wordt door de samenleving en tevens wordt voorkomen dat iemand (opnieuw) in botsing komt met de maatschappij.⁹⁰ Bij herstel geeft de veroordeelde rekenschap van het aangerichte leed of schade en richt zich op het in enige vorm herstellen daarvan.⁹¹ Herstel heeft hierbij betekenis in de zin van verzoening met het slachtoffer, herstel met de samenleving en

⁸⁵ De Hullu 2012. De RSJ pleit al enige jaren voor herstel als gelijkwaardige doelstelling van de sanctie-uitvoering. Zie: RSJ *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing* 2016.

⁸⁶ Mevis 2009.

⁸⁷ Claessen, *Sociale Vraagstukken* 15 april 2021.

⁸⁸ Bauer & Poama, *Plos One* 2020 15(4).

⁸⁹ RSJ *Advies Reclassering in een veranderende omgeving* 2017.

⁹⁰ RSJ *Advies Reclassering in een veranderende omgeving* 2017.

⁹¹ RSJ *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing* 2016.

herstel van de gedetineerde zelf, door bijvoorbeeld het eigen maken van gedragsalternatieven en het behandelen van een trauma.⁹²

De speciaal preventieve werking van detentie is beperkt. De kans op recidive na een detentie is namelijk aantoonbaar groot. De duur – kort of lang – van detentie verandert daar weinig aan; een lange(re) duur schrikt afgestraften niet (meer) af van toekomstig crimineel gedrag.⁹³

Ook het generaal preventieve effect – de afschrikkende werking – van een gevangenisstraf is (zeer) beperkt. Dit komt onder andere doordat de meeste misdaden niet worden gepleegd op basis van een rationele kosten-batenanalyse, maar onder invloed van emoties, stoornissen en verslavingen.⁹⁴

4.2 Doelen in het licht van de verschillende modaliteiten

4.2.1 Voorlopige hechtenis

Voorlopige hechtenis is een strafvorderlijk dwangmiddel dat wordt gebruikt in de fase van opsporing en vervolging.⁹⁵ Een verdachte wordt vastgehouden in een PI in afwachting van een strafzaak. Tot deze vrijheidsbeneming kan worden overgegaan in het belang van het onderzoek, ter voorkoming van (recidive)gevaar, in verband met een geschokte rechtsorde of vanwege vluchtgevaar. Er moet sprake zijn van een serieuze verdenking van specifieke feiten.

Onschuldpresumptie is een grondbeginsel van het strafrecht. Het houdt in dat iemand onschuldig is totdat het tegendeel is bewezen. Voorlopige hechtenis moet daarom terughoudend worden toegepast en er moet zoveel mogelijk naar alternatieven voor voorlopige hechtenis worden gezocht.⁹⁶ Het Europese Hof van de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft in diverse arresten⁹⁷ benadrukt dat nationale rechters verplicht zijn de voortdurende detentie te beoordelen vanuit het uitgangspunt dat invrijheidsstelling de regel en detentie de uitzondering moet vormen.⁹⁸ Tegelijkertijd zal voorlopige hechtenis, gezien de specifieke doelen zoals het onderzoeksbelang en het voorkomen van ontvluchting, niet altijd te voorkomen zijn.

⁹² Kommer, *Sancties* 2021/25.

⁹³ Wermink e.a., *Tijdschrift voor Criminologie* 2017 (59) 1-2.

⁹⁴ Claessen, *Sociale Vraagstukken*, 15 april 2021.

⁹⁵ De voorlopige hechtenis is een verzamelnaam voor de verschillende perioden van hechtenis voorafgaande aan een strafzaak (bewaring, gevangenhouding, gevangenneming) en begint na de invezekeringstelling. Art 133 Sv.

⁹⁶ Door de grote aantallen voorlopig gehechten in Nederland wordt al jarenlang, ook vanuit Europese hoek, aandacht gevraagd voor het terugbrengen van deze aantallen.

⁹⁷ EHRM 24 juli 2003, nr. 46133/99 (*Smirnova/Rusland*); EHRM 3 oktober 2006, nr. 543703 (*McKay/UK*); EHRM 5 juli 2007, nr. 43701/04, NJ 2007, 633 (*Hendriks/Nederland*).

⁹⁸ Wanneer de gronden waarop een herhaalde vrijheidsbeneming te vaag zijn, is dit volgens het EHRM schending van artikel 5, 1e en 3e lid Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Zie: EHRM 24 juli 2003, nr. 46133/99, NJ 2005, 550 (*Smirnova/Rusland*). Dit heeft het EHRM recentelijk nog bekrachtigd, zie: EHRM 9 februari 2021, nr. 73329/16 (*Hasselbaink/Nederland*); EHRM 9 februari 2021, nr. 10982/15 (*Maassen/Nederland*).



Alhoewel voorlopige hechtenis in beginsel geen straf is, moeten rechters bij de toepassing ervan anticiperen op de te verwachten straf.⁹⁹ Als verdachten veroordeeld worden, hebben ze immers een deel van hun straf al tijdens de voorlopige hechtenis uitgezeten.

Detentie heeft, ook bij voorlopige hechtenis, niet of nauwelijks een speciaal en generaal preventieve werking. Het doel de samenleving te beveiligen zal in het geval van een korte detentie van korte duur zijn. Daar komt bij dat in een huis van bewaring de mogelijkheden van resocialisatie en herstel slechts beperkt – nog beperkter dan in een gevangenis – aanwezig zijn. Hierdoor ligt de nadruk op vergelding en kunnen andere strafdoelen vrijwel niet gerealiseerd worden.

4.2.2 Korte gevangenisstraf

De korte gevangenisstraf draagt in de praktijk nauwelijks bij aan resocialisatie en herstel. Ook zijn de speciaal en generaal preventieve werking beperkt. Omdat de gevangenisstraf vooral gericht is op vergelding en niet op resocialisatie en herstel, zal dit in de meeste gevallen niet leiden tot moreel inzicht of besef, dan wel tot een geslaagde terugkeer. De korte gevangenisstraf komt vrijwel alleen tegemoet aan het strafdoel vergelding.

4.2.3 Vervangende hechtenis

Uit de wetgeschiedenis van de strafrechtelijke geldboete blijkt dat vervangende hechtenis enerzijds kan dienen als stok achter de deur voor degenen die niet willen betalen en anderzijds een manier is om te voorkomen dat mensen die niet kunnen betalen hun straf ontlopen.¹⁰⁰ In beginsel is bij vervangende hechtenis de detentie aanvankelijk niet beoogd; het doel is primair het uitvoeren van een taakstraf of betalen van een boete. Wanneer de oorspronkelijk opgelegde sanctie niet wordt uitgevoerd, volgt vervangende hechtenis.¹⁰¹

De huidige praktijk van de vervangende hechtenissen levert nauwelijks een bijdrage aan het bereiken van de strafdoelen.¹⁰² De vervangende hechtenis ziet voornamelijk op vergelding. Dit is bewust beleid en is terug te zien in de sobere manier waarop het verblijf op de arrestantenafdeling is vormgegeven; arbeid en mogelijkheden om te werken aan re-integratie ontbreken.¹⁰³

⁹⁹ Zie art. 67a lid 3 Sv. Het omgekeerde lijkt eerder het geval: de beslissing om voorlopig te hechten, beïnvloedt de uiteindelijke straf. Op die manier wordt er alvast een voorschot genomen op de straf. Zie: Stevens, *NJB* 2010, 1208.

¹⁰⁰ Schuyt 2020. In: Boone e.a. 2021, p. 11.

¹⁰¹ De rechter neemt in de uitspraak bij een geldboete op dat vervangende hechtenis zal worden toegepast indien de boete niet wordt betaald. (Art. 24c Sr) Hetzelfde geldt voor de vervangende hechtenis bij een taakstraf opgelegd door de rechter. (Art. 22d Sr) Indien de taakstraf is opgelegd door het OM in het kader van een strafbeschikking, dan moet de officier van justitie (hierna: OvJ) de zaak eerst voorleggen aan de rechter alvorens hij vervangend hechtenis kan bevelen.

¹⁰² Boone e.a. 2021.

¹⁰³ De minister zegt hierover 'juist vanwege hun houding en gedrag wordt aan arrestanten gedurende de eerste acht weken van detentie geen arbeid aangeboden. Gedurende de tijd die voor arbeid staat, wordt de arrestant ingesloten'. In: *Kamerstukken II* 202/21, 29279, nr. 653, p. 4.



5 Mogelijkheden om korte detenties terug te dringen

Korte detenties dragen nauwelijks bij aan de effectuering van de meeste strafdoelen. Daarom is het relevant om na te denken over alternatieven voor korte detentie waarbij de verschillende strafdoelen beter tot hun recht komen. Dat geldt ook voor het strafdoel vergelding, aangezien dit strafdoel zich volgens de RSJ niet beperkt tot detentie. De RSJ ziet verschillende mogelijkheden om korte detenties, zoals die plaatsvinden in het kader van verschillende modaliteiten, terug te dringen.

5.1 Terugdringen voorlopige hechtenis

Door de Europese Unie en de Raad van Europa wordt al jarenlang aangedrongen op het terugdringen van voorlopige hechtenis.¹⁰⁴ De RSJ ziet twee mogelijkheden om de voorlopige hechtenis terug te dringen: de wettelijke verankering van het subsidiariteitsbeginsel en de daaraan gekoppelde motiveringsplicht.

5.1.1 Wettelijke verankering van het subsidiariteitsbeginsel

In 2011 pleitte de RSJ ervoor om het schorsen van de voorlopige hechtenis vaker toe te passen. De RSJ adviseerde om het uitgangspunt 'schorsen tenzij' in de wet op te nemen.

In lijn met het RSJ advies is in het (aangepaste) wetsvoorstel tot modernisering Wetboek van Strafvordering opgenomen dat de rechter in alle gevallen de wettelijke opdracht krijgt na te gaan of de voorlopige hechtenis onmiddellijk of na een bepaald tijdsverloop kan worden geschorst.¹⁰⁵ Alhoewel deze wijziging, indien aangenomen, op zijn vroegst in 2026 gerealiseerd kan worden, wordt hiermee het subsidiariteitsbeginsel met betrekking tot vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming in de fase van de voorlopige hechtenis wettelijk verankerd.

5.1.2 Motiveringsplicht

Mede in reactie op de uitspraken van het EHRM hebben rechters stappen gezet om de beslissing tot vrijheidsbeneming in het kader van voorlopige hechtenis beter te motiveren. Sinds 2016 wordt er gewerkt met professionele standaarden. Dit zijn kwaliteitsnormen waarin rechters laten zien wat goede rechtspraak is. Hierin is onder meer opgenomen dat beslissingen inzake de voorlopige hechtenis inhoudelijk worden gemotiveerd.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Beide hadden zich ten doel gesteld om de toepassing van voorlopige hechtenis terug te dringen en het gebruik van alternatieven te bevorderen. Bijvoorbeeld in 2004 bracht de Europese Commissie een Groenboek uit betreffende de toepassing van de voorlopige hechtenis en alternatieven daarvoor. Zie verder RSJ *Voorlopige hechtenis – maar dan anders* 2011.

¹⁰⁵ Zie artikel 2.5.31 Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (ambtelijke versie juli 2020). Deze uitwerking komt in de plaats van de in de consultatieversie van Boek 2 voorgestelde regeling van een bevel voorlopige vrijheidsbeperking. Zie: MvT bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, p. 297.

¹⁰⁶ Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS), *Professionele standaarden strafrecht*, februari 2016, p. 12. Zie ook: MvT bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, p. 298.



Op basis van de instroomcijfers heeft dit overigens (nog) niet tot een duidelijke afname geleid. In 2015 werden 13.778 personen in voorlopige hechtenis genomen, in 2019 13.965. Dit was respectievelijk 36% en 44% van de totale instroom gedetineerden.¹⁰⁷

5.1.3 Alternatieven voor de voorlopige hechtenis

Voorlopige hechtenis kan onder diverse voorwaarden worden geschorst, zoals locatiegebod of -verbod, contactverbod, meldplicht of gedragsinterventie. De reclassering houdt toezicht op deze voorwaarden en begeleidt de verdachte bij de naleving ervan. In het (aangepaste) wetsvoorstel van het Wetboek van Strafvordering zijn de voorwaarden expliciet opgenomen, waarmee ze wettelijk verankerd worden. Eveneens is in het wetsvoorstel opgenomen dat de rechter ten behoeve van de naleving van de voorwaarden kan bevelen dat elektronisch toezicht wordt toegepast.

Om de toepassing van de voorlopige hechtenis terug te dringen, zou de schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden vaker toegepast kunnen worden.

5.2 Terugdringen korte gevangenisstraf

Het aandeel (korte) detenties lijkt verder toe te nemen.¹⁰⁸ Taakstraffen zijn vooral in de plaats van geldboetes gekomen en niet in de plaats van vrijheidsstraffen.¹⁰⁹ Voorstellen om meer zaken strafbaar te stellen¹¹⁰ en (uitbreiding van) het taakstrafverbod doen het aandeel (korte) detenties eerder toe- dan afnemen.

De RSJ ziet mogelijkheden om de korte gevangenisstraf terug te dringen door taakstraf en voorwaardelijke sancties optimaal te benutten. Daarnaast ziet de RSJ de introductie van elektronische detentie als mogelijk alternatief. Deze sancties worden in de samenleving ten uitvoer gelegd en bieden meer kansen om inhoud te geven dan cellulaire opsluiting.

5.2.1 Taakstraf

De RSJ is van mening dat de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen niet moeten worden beperkt; de huidige beperking in art. 22b Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr), ook wel 'taakstrafverbod' genoemd, zou moeten worden opgeheven.¹¹¹ Bij een taakstraf doet de veroordeelde iets terug voor de samenleving en treedt er geen detentieschade op. Hij wordt niet uit de samenleving en zijn sociale omgeving verwijderd. Hierdoor kan hij eventueel werk behouden, mist hij geen inkomsten en wordt voorkomen dat er financiële problemen of huisvestingsproblemen ontstaan. De

¹⁰⁷ DJI *GW in getal 2015-2019* (cijfer uit 2019) en DJI *in getal 2013-2017* (cijfer uit 2015).

¹⁰⁸ Het aandeel korte gevangenisstraffen neemt ten opzichte van het totale aantal gevangenisstraffen, sinds 2007, elk jaar toe. In: SCP *De sociale staat van Nederland 2019*.

¹⁰⁹ Van Tulder, *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting* 2019 1-2.

¹¹⁰ Zie bijv. de verkiezingsprogramma's van VVD, PvdA, PvdD, CDA en SGP.

¹¹¹ In art. 22 b Sr is deze mogelijkheid beperkt. Op 2 februari 2021 heeft de Tweede Kamer een wetsvoorstel aangenomen waarin het taakstrafverbod wordt uitgebreid als het gaat om gewelddelicten tegen mensen met een publieke taak. Zie: *Kamerstukken II*, 2019/2020, 35 528, nr. 2.



taakstraf kan bovendien arbeidsvaardigheden vergroten en een opstapje vormen naar werk en inkomen. Ook is er het bijkomende voordeel dat door het behoud van inkomen er een grotere kans is dat schade kan worden vergoed aan het slachtoffer. Tot slot is de kans op recidive kleiner. Na een taakstraf recidiveren daders – zowel op de korte als op de lange termijn – gemiddeld de helft minder dan na een korte gevangenisstraf.¹¹²

5.2.2 Voorwaardelijke sancties

Voorwaardelijke sancties bieden de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden op te leggen die zijn toegesneden op de persoon van de dader, gericht op het voorkomen van recidive. Dit biedt mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding, behandeling en resocialisatie. Daarnaast vormt de voorwaardelijke sanctie een 'stok achter de deur', om zich te houden aan de bijzondere voorwaarden. Dit kan een externe motivatie vormen om tot gedragsverandering te komen.

Programma's gericht op de begeleiding of behandeling van justitiabelen zijn succesvoller gebleken in het terugdringen van de recidive dan interventies die uitgaan van repressie. Om die reden dienen voorwaardelijke sancties blijvend gestimuleerd te worden. Naast het voorwaardelijk opleggen van een gevangenisstraf kunnen overigens ook een werkstraf en een boete, evenals bijkomende straffen voorwaardelijk worden opgelegd.¹¹³

5.2.3 Elektronische detentie

De RSJ ziet elektronische detentie, dat wil zeggen een intensieve vorm van toezicht met elektronische controlemiddelen, als een haalbaar alternatief voor de korte vrijheidsstraf. Het kan als sanctie beter tegemoet komen aan de verschillende strafdoelen.¹¹⁴ Door middel van het stellen van specifieke op de persoon van de dader toegesneden voorwaarden kan de sanctie bijdragen aan het verminderen van de kans op recidive en het voorkomen van detentieschade. De veroordeelde verliest doorgaans niet zijn baan en door behoud van inkomen zijn er meer mogelijkheden voor vergoeding van schade van het slachtoffer.

Elektronische detentie houdt in dat iemand buiten de PI zijn detentie uitzit. De justitiabele wordt verboden een bepaalde plaats, doorgaans de woning, gedurende vastgestelde tijden te verlaten. Tegelijkertijd kunnen bepaalde plaatsen als geboden gebied (bijv. werk, school of behandeling) of verboden gebied (bijv. omgeving van het slachtoffer), worden aangemerkt. Dit wordt gecontroleerd met behulp van een elektronisch controlemiddel. Als betrokkene zich niet aan de voorwaarden houdt, kan hij alsnog in een PI worden geplaatst.

¹¹² Wermink e.a., *Tijdschrift voor Criminologie* 2009 51 (3). In dit onderzoek is gecontroleerd voor mogelijke selectie-effecten en daarmee voor mogelijke vertekening in recidivecijfers die voortkomt uit het selectieproces.

¹¹³ Art. 14a lid 1 Sr.

¹¹⁴ RSJ *Elektronische detentie* 2013.



Een belangrijke voorwaarde voor elektronische detentie is dat deze niet 'kaal', dus zonder enige vorm van activiteiten, wordt toegepast.¹¹⁵ Elektronische detentie dient te worden toegepast in combinatie met resocialisatie-activiteiten en (gedrags)interventies, gericht op scholing, werk en inkomen, schulden, maar ook op (het herstellen van) familiebanden en sociale contacten. Tevens moet waar nodig ruimte zijn voor (psycho-medische) behandeling en verslavingszorg. Zo wordt elektronische detentie toegepast met op maat gesneden voorwaarden gericht op het voorkomen van recidive, in combinatie met toezicht en begeleiding door de reclassering.¹¹⁶

De RSJ is zich ervan bewust dat elektronische detentie niet voor iedereen geschikt is. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor mensen die kampen met een ernstige psychische stoornis of verslaving en die moeite hebben met het zich houden aan afspraken, maar ook voor vreemdelingen en dak- en thuislozen, vanwege het ontbreken van een vast thuisadres in Nederland. Mensen die over een stabiele verblijfplaats beschikken, bijvoorbeeld in een instelling voor begeleid wonen, kunnen in principe overigens wel in aanmerking komen voor elektronische detentie. Het is daarom belangrijk dat de reclassering voorafgaand aan de strafoplegging, ook bij elektronische detentie, onderzoek doet naar de haalbaarheid van elektronische detentie en adviseert over de te stellen voorwaarden.

Conform het advies uit 2013 is de RSJ van mening dat elektronische detentie niet als executiemodaliteit, maar als hoofdstraf zou moeten worden opgenomen in art. 9 Sr: 'Het behoort tot het wezen van het rechterlijk oordeel om de verbinding te leggen tussen de ernst van het delict en de op te leggen straf, de omstandigheden waaronder het delict is begaan en de persoon en persoonlijke omstandigheden van de dader.'¹¹⁷

5.2.4 Vrijheidsstraf die niet direct ten uitvoer wordt gelegd

Wanneer iemand is veroordeeld tot een gevangenisstraf en niet in voorlopige hechtenis verblijft, kan hij als zelfmelder worden aangemerkt. Hij krijgt dan een oproep zich bij een PI te melden om zijn straf te ondergaan. Een zelfmelder komt binnen op een reguliere afdeling in een normaal beveiligde gevangenis.¹¹⁸

Aangezien de noodzaak van strenge beveiliging ontbreekt, zouden zelfmelders bij uitstek in aanmerking moeten kunnen komen voor elektronische detentie of andere

¹¹⁵ RSJ *Elektronische detentie* 2013.

¹¹⁶ Dit sluit aan bij art. 8 van Recommendation CM/Rec (2014)4 'Electronic monitoring may be used as a stand-alone measure in order to ensure supervision and reduce crime over the specific period of its execution. In order to seek longer term desistance from crime it should be combined with other professional interventions and supportive measures aimed at the social reintegration of offenders.'

¹¹⁷ RSJ *Elektronische detentie* 2013; Raad voor de rechtspraak 2013.

¹¹⁸ Voorheen konden zelfmelders bij aanvang van de detentie direct in een (Zeer) beperkt beveiligde inrichting (hierna: (Z)BBI) worden geplaatst. Door wijziging van de Rspog is deze directe plaatsing in 2013 afgeschaft. Dit betekent echter niet dat de minister daarmee ook de bevoegdheid niet heeft en dat directe plaatsing niet mogelijk is. [zie: RSJ 14 maart 2019, 19/3025/GB, Sancties 2019/80 m.n.t. Pesselse] Dit geldt tevens voor plaatsing op de BBA's. Wel moet de gedetineerde met een zelfmeldersstatus aan de voorwaarden gesteld in artikel 3 lid 1 Rspog voldoen. [Zie: RSJ 10 mei 2019, 19/3433/GB].

betekenisvolle alternatieven. Ook zit er vaak enige tijd tussen het gepleegde strafbare feit en de detentie waardoor de persoonlijke situatie van de veroordeelde in positieve zin veranderd kan zijn. Een detentie kan in zo'n situatie extra onbedoelde schade aanrichten.¹¹⁹ Door zelfmelders in aanmerking te laten komen voor alternatieven kan dit voorkomen worden. Op dit moment is dat in Nederland, met uitzondering van de mogelijkheid een gratieverzoek in te dienen, niet mogelijk.

De RSJ vindt het daarom wenselijk dat de mogelijkheden om zelfmelders in aanmerking te laten komen voor betekenisvolle alternatieven, onderzocht worden. De RSJ denkt hierbij aan een aantal mogelijkheden.

Deelname aan een penitentiair programma is bedoeld voor een specifieke groep gedetineerden en vindt plaats aan het einde van de straf.¹²⁰ Hierbij kan elektronisch toezicht worden toegepast. De mogelijkheid om deel te nemen aan een penitentiair programma zou specifiek voor zelfmelders met een korte straf kunnen worden verruimd. Een andere mogelijkheid is dat rechters in het vonnis kunnen opnemen of er bezwaren zijn tegen een eventuele tenuitvoerlegging door middel van elektronische detentie. Als derde mogelijkheid ziet de RSJ een taak voor het CJIB om na te gaan of omzetting op zijn plaats is. Indien dat het geval is kan dat worden voorgelegd aan de rechter.

5.3 Terugdringen vervangende hechtenis

De groep mensen die een vervangende hechtenis uitzit in verband met een niet-succesvol afgeronde werkstraf (15%), vormt samen met degenen die een boete niet hebben betaald (6,8%) met bijna 22% een substantieel deel van de instroom van alle gedetineerden in de PI's.¹²¹

De RSJ ziet drie mogelijkheden om detentie in het kader van vervangende hechtenis te verminderen. De eerste is gericht op het opleggen van een passendere sanctie. De tweede ziet op het verbeteren van de uitvoering van de sanctie. De derde mogelijkheid is de introductie van een alternatief voor de vervangende hechtenis in de vorm van een vervangende taakstraf voor de niet-betaalde boetes.

5.3.1 Opleggen van op maat toegesneden sancties

De reclassering doet onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden en geeft advies in strafzaken. De rechter en de officier van justitie gebruiken dit advies bij de keuze van de straf.

¹¹⁹ RSJ 10 augustus 2020, nr. R-20/7727/GB.

¹²⁰ In art. 2 Pbw is de opgenomen dat een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel plaatsvindt in een penitentiare inrichting dan wel door deelname aan een penitentiair programma. Het penitentiair programma vindt plaats verdere tenuitvoerlegging van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf of voorlopige hechtenis. Zie art. 4 Pbw.

¹²¹ Vervangende hechtenis in verband met de schadevergoedingsmaatregel betrof in 2019 weliswaar 2,1% maar zal vanwege de eerdergenoemde wetswijziging, inwerkingtreding per 1 januari 2020, verder afnemen.



De reclassering adviseert in een deel van de zaken die voorkomen bij de rechter. Daarnaast adviseert de reclassering ook in zaken die worden afgedaan via ZSM.¹²² Een deel van de taakstraffen wordt door het OM via ZSM opgelegd.¹²³ Bij ongeveer 30% van de zaken die langskomen op ZSM, stelt de reclassering een adviesrapport op.¹²⁴ Bij het opleggen van een boete of een taakstraf is het van belang na te gaan of iemand in staat is een boete te betalen of een taakstraf kan uitvoeren. De reclassering adviseert echter lang niet in alle strafzaken. Ruim 75% van de werkstraffen (zowel door de rechter als via een OM-afdoening) wordt opgelegd zonder advies van de reclassering.¹²⁵ De (medische) constatering dat iemand lichamelijk of geestelijk niet in staat is om een werkstraf te doen, vindt vaak pas plaats wanneer de taakstraf al is opgelegd.

Met betrekking tot het opleggen van boetes geven rechters aan op zitting vaak slecht geïnformeerd te zijn over de financiële situatie van de verdachte, bijvoorbeeld omdat er geen reclasseringsrapportage is of omdat hierin te weinig aandacht is voor de financiële situatie van de verdachte.¹²⁶

Vaker en beter screenen door de reclassering, waarbij onderzoek wordt gedaan naar financiële draagkracht en de haalbaarheid van de uitvoering van een werkstraf, waarbij bijvoorbeeld ook alvast een marginale medische check wordt gedaan, kan omzettingen naar vervangende hechtenis voorkomen. Dat geldt ook voor de retourzending van een mislukte taakstraf. Een advies van de reclassering kan de rechter helpen bij een geschikte en passende reactie.¹²⁷

5.3.2 Verbeteren van de uitvoering van sancties

Boetes moeten worden betaald en taakstraffen moeten worden uitgevoerd. De praktijk leert echter dat dit niet in alle gevallen lukt. Door de uitvoering van de taakstraf en innen van boetes verder te verbeteren kan het aantal vervangende hechtenissen worden teruggedrongen.

Taakstraf

Van de ongeveer 30.000 taakstraffen op jaarbasis wordt ruim 75% tot een goed einde gebracht. Van de zaken die retour worden gestuurd omdat de werkstraf niet succesvol

¹²² Op een ZSM-locatie neemt het OM een afdoeningsbeslissing als het gaat om de veel voorkomende criminaliteit.

¹²³ Bij de boetes die via ZSM worden opgelegd kan geen bevel tot vervangende hechtenis worden gegeven. In die zaken kan het OM een vordering tot gijzeling instellen (art. 6:6:25 Sv).

¹²⁴ Er worden per jaar ongeveer 30.000 zaken via ZSM afgedaan. Ongeveer een derde van alle reclasseringsadviesaanvragen door justitiële partners wordt intussen via ZSM verstrekt. Het aantal adviezen bedroeg in 2020 24.000. Zie: <https://reclassering.nl/samenwerken-met-de-reclassering/zsm>.

¹²⁵ Gegevens afkomstig van RN.

¹²⁶ Boone e.a. 2021.

¹²⁷ Als de taakstraf via een strafbeschikking is opgelegd door de OvJ dan zal deze eerst voor de rechter komen alvorens deze wordt omgezet naar vervangende hechtenis. Als de werkstraf door de rechter is opgelegd, dan kan de OvJ het direct bevelen. Maar als er in de laatste geval een bezwaarschrift tegen vervangende hechtenis wordt ingediend, dan komt het alsnog voor de rechter.



is uitgevoerd (25%), is er in 10-12% van de zaken geen contact geweest met de veroordeelde. De overige werkstraffen worden wel gestart maar niet afgerond. Extra inspanningen om met mensen in contact te komen en zo te uitvoering van de werkstraf op te starten, heeft een substantieel effect op het positief afronden van de werkstraf.¹²⁸ Het leidt tot minder retourzendingen van een mislukte werkstaf naar het OM en daardoor tot minder vervangende hechtenis.

Boetes

Van de bijna 98.000 boetes die jaarlijks worden opgelegd door de rechter, wordt bijna 75% geïnd, terwijl 10,7% in vervangende hechtenis eindigt. Juist de lagere boetes, die relatief vaak worden opgelegd, worden in verhouding weinig geïnd en eindigen daardoor vaak in een zeer korte vervangende hechtenis. Dat zijn bijvoorbeeld boetes die worden opgelegd vanwege zwartrijden en het overtreden van de identificatieplicht.¹²⁹ Bovendien wordt 30% van de instroom van boetevonnissen, gevormd door boetes die al eerder via een OM-afdoening zijn opgelegd.¹³⁰ Van deze zaken is al bekend dat het innen van de boete weinig kans van slagen heeft.

Het CJIB heeft diverse mogelijkheden om burgers die (al dan niet door schulden) moeite hebben om aan hun betalingsverplichting te voldoen, te helpen.¹³¹ Sinds april 2020 kan er gebruik worden gemaakt van de 'noodstopregeling'. Mensen die diep in de schulden zitten en voor wie een betalingsregeling geen oplossing biedt, kunnen uitstel van betaling krijgen onder de voorwaarde dat ze schuldhelpverlening zoeken en accepteren bij hun gemeente.¹³²

Daarnaast zijn er diverse initiatieven om het innen van boetes te verbeteren. Zo is het CJIB onlangs een pilot gestart met een voorziening voor mensen die meer dan tien strafrechtelijke boetes bij het CJIB open hebben staan, veelal voor de zogenoemde overlast feiten.¹³³ Ook werkt het CJIB aan verbeteringen met betrekking tot heldere communicatie en de kwaliteit van adresgegevens. Met betrekking tot communicatie vormen zaak- en procesregisseurs eveneens een meerwaarde: door hun positionering in de regio kunnen zij snel schakelen met regionale ketenpartners in complexe zaken.¹³⁴

¹²⁸ Het doel van dit project was om cliënten te coachen om hun afspraken na te komen en daarmee hun werkstraf op tijd af te ronden. Deze werkwijze was gebaseerd op de gedachte dat aandacht en contact werkt. Zie: *Reclassering Nederland Mobiele Werkstraf Coach Pilotfase Regio Noord-West maart t/m oktober 2020*, ProcesDOEN 2021. (niet gepubliceerd)

¹²⁹ Boone e.a. 2021.

¹³⁰ Het OM heeft in deze zaken gedagvaard, waarbij de rechter weer een boete oplegt.

¹³¹ Boone e.a. 2021.

¹³² Art. 6:4:2 lid 4 Sv. Zie ook: art. 4:19 Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen.

¹³³ In deze pilot gaat bij meer dan tien openstaande zaken (OM-boetes), de zaak terug naar het OM en wordt de zaak gedagvaard. Het is de bedoeling dat er dan door de rechter een taakstraf wordt opgelegd.

¹³⁴ CJIB heeft aangegeven ook na te denken over de mogelijkheden van het betalen van een boete wanneer iemand een opgelegde taakstraf niet heeft uitgevoerd.



De RSJ juicht deze initiatieven toe. Er zijn immers veel mensen met schulden die geen uitweg zien als het gaat om het betalen van boetes. Een streng aanmaningsbeleid¹³⁵ werkt vermoedelijk alleen maar averechts. De problemen stapelen zich op terwijl een vervangende hechtenis daarbij niets oplost.

5.3.3 *Introductie van de vervangende taakstraf*

Om de vervangende hechtenis terug te dringen, onderschrijft de RSJ het pleidooi van de reclassering om de vervangende taakstraf bij een niet-betaalde geldboete te introduceren.¹³⁶ Nadat tevergeefs geprobeerd is de geldboete te innen, wordt de procedure tot vervangende hechtenis in gang gezet.¹³⁷ De rechter heeft in de uitspraak bij de geldboete opgenomen dat vervangende hechtenis wordt toegepast indien de boete niet wordt betaald.¹³⁸ Uit onderzoek door de Universiteit Leiden blijkt dat er voldoende argumenten zijn om de vervangende taakstraf in het volwassenstrafrecht mogelijk te maken en geadviseerd wordt om naast de vervangende hechtenis ook de mogelijkheid van de vervangende taakstraf in de wet op te nemen.¹³⁹

¹³⁵ Een boete stijgt na de tweede aanmaning met 20%. Bij verkeersboetes (Wet Mulder), die hier buiten beschouwing worden gelaten, is deze verhoging na de eerste aanmaning zelfs 50% en na de tweede 100%.

¹³⁶ Dit is ook door Johan Bac, algemeen directeur RN, bepleit in de Volkskrant: 'Reclassering: geef mensen die boetes niet betalen geen celstraf, maar een werkstraf'. Zie: RN, *Reclassering pleit voor vervangende werkstraf in plaats van korte celstraf*, 2 juli 2020.

¹³⁷ Artikel 6:4:3 lid 3 Sv.

¹³⁸ Art. 24c Sr.

¹³⁹ Boone e.a. 2021, p. 70.



6 Conclusie en aanbevelingen

6.1 Conclusie

In Nederland duurt een zeer groot deel van de detenties kort. Ongeveer driekwart duurt korter dan drie maanden. De RSJ pleit al jaren voor het terugdringen van de korte detenties in alle fasen van de sanctietoepassing. Maar het relatieve aandeel lijkt eerder toe dan af te nemen.

Korte detenties zijn weinig effectief en/of betekenisvol. De mogelijkheden voor gedragsverandering en re-integratie zijn beperkt. Ook kan detentie tot detentieschade leiden, door het (mogelijke) verlies van een baan, inkomen, huisvesting en het stigma van verblijf in een justitiële inrichting voor de justitiabele en diens omgeving. Bovendien is het recidiverisico na detentie hoog en zijn detenties duur in vergelijking met alternatieven.

Naast de beperkte effectiviteit komen korte detenties slechts ten dele tegemoet aan de verschillende strafdoelen. De afschrikwekkende werking van een detentie is (zeer) beperkt en er zijn slechts beperkte mogelijkheden om deel te nemen aan resocialisatie- en re-integratieactiviteiten tijdens, en in aansluiting op, een korte detentie. Ook draagt detentie niet bij tot herstel. Het strafdoel vergelding blijft overeind, maar uitsluitend dit doel is naar het oordeel van de RSJ onvoldoende.

Korte detenties zijn niet altijd te voorkomen. Desalniettemin is er alle aanleiding om te onderzoeken hoe het grote aantal korte detenties kan worden verminderd. Dit zal bijdragen aan een betekenisvollere strafrechtspleging met maatschappelijke meerwaarde. Daarom adviseert de RSJ de minister zich in te spannen om het aantal korte detenties te verminderen en de toepassing van betekenisvolle(re) sancties te stimuleren.

6.2 Aanbevelingen

Om korte detenties te kunnen verminderen is maatwerk vereist, elke modaliteit vraagt om een andere aanpak. De aanbevelingen zijn gericht op de volgende drie modaliteiten: voorlopige hechtenis, gevangenisstraf (inclusief zelfmelders) en vervangende hechtenis.

Voorlopige hechtenis

- a. Stimuleer schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden, waarbij elektronische controlemiddelen kunnen worden ingezet.

Alternatieven voor de korte gevangenisstraf

- b. Heroverweeg het taakstrafverbod (art. 22b Sr) zodat de rechter een taakstraf kan opleggen indien dit de meest passende straf is. In het verlengde hiervan is de RSJ geen voorstander van uitbreiding van het taakstrafverbod, zoals



opgenomen in het wetsvoorstel Uitbreiding taakstrafverbod en adviseert dit in te trekken.

- c. Het arsenaal van bijzondere voorwaarden biedt mogelijkheden om op de persoon toegesneden voorwaarden aan de voorwaardelijke straf te verbinden. Stimuleer daarom de voorwaardelijke sancties.
- d. Neem elektronische detentie op als hoofdstraf in artikel 9 Sr. Neem hierbij tevens in de wet op dat deze kan worden gecombineerd met bijzondere voorwaarden.
- e. Zelfmelders bij wie geruime tijd verstrijkt tussen vonnis en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf, moeten in aanmerking komen voor alternatieven voor korte detenties. Onderzoek daarom welke mogelijkheden er zijn.

Terugdringen van vervangende hechtenis

- f. Laat voorafgaand aan het opleggen van een sanctie vaker en beter onderzoeken welke sanctie passend en haalbaar is. Dit kan door vaker advies van de reclassering in te winnen en de reclassering te vragen nadrukkelijker alternatieven te overwegen en te adviseren. Door meer op de persoon toegesneden sancties, kunnen omzettingen naar vervangende hechtenis voorkomen worden.
- g. Verbeter de uitvoering van de taakstraf en het innen van boetes, zodat tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis vaker kan worden voorkomen.
- h. Laat de reclassering bij de retourzending van een mislukte taakstraf een advies bijvoegen voor de rechter over een geschikte en passende reactie.¹⁴⁰
- i. Neem naast de vervangende hechtenis ook de mogelijkheid van de vervangende taakstraf op in de wet, zodat een boete die is opgelegd door de rechter kan worden omgezet in vervangende taakstraf.¹⁴¹

6.3 Slotbeschouwing

De RSJ pleit voor een betekenisvolle, maatschappelijk relevante en effectieve reactie op maatschappelijk onaanvaardbaar gedrag. Die reactie zou moeten bijdragen aan herstel van het aangedane leed en verstoorde verhoudingen. Soms is daar een strafrechtelijke sanctie voor nodig, maar het strafrecht biedt niet voor elk maatschappelijk probleem een oplossing.

Sommige strafbare handelingen zijn gebaat bij een andere oplossing of aanpak. Denk hierbij aan alcohol- of drugsgebruik in gebieden waar dat niet mag, wildplassen of reizen zonder vervoersbewijs in het ov, etc. Het gaat vaak om mensen die primair hulpverlening nodig hebben en geen boetes die ze toch niet betalen. Hulpverlening is

¹⁴⁰ Als de taakstraf via een strafbeschikking is opgelegd door de OvJ dan zal deze eerst voor de rechter komen alvorens deze wordt omgezet naar vervangende hechtenis. Als de werkstraf door de rechter is opgelegd, dan kan de OvJ het direct bevelen. Maar als er in de laatste geval een bezwaarschrift tegen vervangende hechtenis wordt ingediend, dan komt het alsnog voor de rechter.

¹⁴¹ Bij schadevergoedingsmaatregel is vervangende hechtenis omgezet naar gijzeling. Bij een verkeersbete (Wet Mulder) is momenteel enkel gijzeling mogelijk.



dan zinvoller en effectiever voor betrokkene en de samenleving. Dit vergt goede afstemming met het lokaal bestuur, dat immers hiervoor verantwoordelijk is. Het sluit ook goed aan bij de (door)ontwikkeling van de Zorg- en Veiligheidshuizen. De ZSM-aanpak zou zich ook in die richting kunnen ontwikkelen (namelijk een samenwerking tussen lokaal bestuur en de justitieketen), maar lijkt tot nu toe toch vooral een aangelegenheid van het Openbaar Ministerie, politie en reclassering. In het kader van Koers en Kansen ontwikkelen zich ook nieuwe interessante vormen in deze richting, zoals het fenomeen Buurtrechter en Transforensisch maatwerk. De RSJ hoopt dan ook dat de toenemende betrokkenheid van het lokaal bestuur en de samenwerking van lokaal bestuur met justitie- en zorgorganisaties bij zullen dragen aan het voorkomen van korte detenties.



Bijlage I Begrippenlijst

Arrestant

Met arrestant wordt in veel gevallen een persoon aangeduid die in hechtenis is genomen door de politie. In de context van dit advies is een arrestant een specifieke categorie gedetineerden. Volgens artikel 1 Spog (Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden) wordt iemand als arrestant aangemerkt wanneer: 1) iemand zich heeft onttrokken aan de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf of de voorlopige hechtenis, 2) een veroordeelde is aangehouden wanneer een voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf ten uitvoer moet worden gelegd, 3) een persoon is aangehouden nadat hij zich heeft onttrokken aan de vervangende hechtenis, de gijzeling of lijfswang, 4) iemand geen gehoor heeft gegeven aan een oproep tot het ondergaan van zijn vrijheidsstraf.

Basis- en plusprogramma

Om gedetineerden te motiveren zich actief in te zetten voor hun re-integratie kunnen zij door goed gedrag vrijheden, extra activiteiten en faciliteiten verdienen. Het gevangeniswezen hanteert daarvoor het systeem van promoveren en degraderen om wenselijk gedrag tijdens detentie te stimuleren en om gedetineerde burgers te motiveren om zelf actief te werken aan de eigen re-integratie.

Gedetineerden starten in het basisprogramma, dat bestaat uit een dagprogramma zoals beschreven in de Penitentiaire Beginselenwet. Dit dagprogramma bestaat uit het minimale aantal uren arbeid, luchten, sport, bezoek etc. Als gedetineerden minimaal zes weken gewenst gedrag laten zien en op een goede manier werken aan een terugkeer naar de maatschappij, kunnen zij promoveren naar een zogenaamd plusprogramma met meer activiteiten en vrijheden. Het Multi-Disciplinair Overleg (MDO) beslist of gedetineerden promoveren naar het plusprogramma of degraderen naar het basisprogramma. Huis van bewaring

Het huis van bewaring is een gebouw waar verdachten zitten die in voorlopige hechtenis zitten en dus nog in afwachting zijn van een uitspraak van de rechter. In het huis van bewaring wordt alleen het basisprogramma aangeboden.

Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA)

Op een BBA verblijven gedetineerden die in de laatste fase van hun straf zitten en die al bepaalde vrijheden hebben verdiend. Ze mogen overdag buiten de gevangensmuren aan het werk om alvast te kunnen wennen aan, en zich voor te bereiden op, een terugkeer in de maatschappij.

Detentie en Re-integratieplan (D&R-plan)

Voor iedere gedetineerde wordt in samenspraak tussen gevangeniswezen, gemeente en reclassering een individueel D&R-plan opgesteld dat aansluit op de cognitieve en fysieke mogelijkheden van de gedetineerde. In het D&R-plan staan concrete gedrags- en re-integratiedoelen. Het is de basis voor de invulling van het Detentie en Re-integratietraject. In het D&R-plan wordt invulling gegeven aan de onderdelen zorg en begeleiding, veiligheid en beveiliging en re-integratie en resocialisatie. Het D&R-plan



bestaat niet alleen uit hulpvragen op gebied van re-integratie, maar ook uit informatie over motiverende onderdelen, onderwijs, re-integratietrainingen, arbeid, zorg en gedragsinterventies.

Na de screening van een gedetineerde wordt er een concept D&R-plan opgesteld (op basis van observatie, informatie uit eigen bronnen en van netwerkpartners). Dit concept wordt besproken met de gedetineerde en wordt daarna in het MDO vastgesteld. Het is een actief werkdocument dat indien nodig wordt aangevuld en bijgesteld.

Extra zorgvoorziening (EZV)

De extra zorgvoorziening is een afdeling voor kwetsbare gedetineerden. Dit zijn gedetineerden die niet kunnen functioneren in het reguliere regime. Bijvoorbeeld omdat ze lichamelijke en/of geestelijke problemen hebben. De EZV plaatst deze gedetineerden in kleinere groepen en geeft ze meer structuur en bescherming.

Gevangenis

Een gevangenis is in de eerste plaats een instelling waar iemand een door de rechter opgelegde vrijheidsstraf uitzit. Gevangenissen zijn er in verschillende soorten, van een gesloten tot een open inrichting of een gradatie daartussen (zoals een Beperkt Beveiligde Afdeling). Waar een gedetineerde terecht komt, is onder andere afhankelijk van de duur van de gevangenisstraf en de inschatting van het vluchtgevaar en maatschappelijk risico. Meestal komt een gedetineerde in een gesloten gevangenis, waar hij weinig of geen vrijheden heeft en de bewaking relatief zwaar is.

Gijzeling

Gijzeling is een dwangmiddel om de betrokkene, die zijn verplichtingen niet nakomt, voor een bepaalde termijn te kunnen opsluiten totdat aan de verplichting is voldaan.

Penitentiair programma

Een gedetineerde die deelneemt aan het penitentiair programma verblijft in de laatste fase van zijn of haar detentie buiten de penitentiaire inrichting.¹⁴² De gedetineerde is verplicht om ten minste 26 uur per week deel te nemen aan vastgestelde activiteiten. Aan het penitentiair programma kan elektronisch toezicht worden verbonden.

Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC)

In PI's verblijven ook gedetineerden met psychiatrische problematiek. Om de kwaliteit van de zorg aan deze gedetineerden te vergroten, beschikt DJI in Nederland over vier PPC's. Een PPC is een onderdeel binnen het gevangeniswezen waar continu psychiatrische zorg beschikbaar is voor gedetineerden met een combinatie van psychiatrische aandoeningen, een verslaving of een verstandelijke beperking.

¹⁴² De regels met betrekking tot deelname aan het penitentiair programma zullen door de inwerkingtreding van de Wet Straffen en Beschermen veranderen.



Taakstraf

Een taakstraf bestaat uit het verrichten van onbetaalde arbeid. Het vonnis dan wel de strafbeschikking vermeldt het aantal uren dat de straf zal duren (art. 22c Sr). Het vonnis dan wel de strafbeschikking kan de aard van de te verrichten werkzaamheden vermelden. Het gaat vaak om werkzaamheden zoals onderhoudswerk of schoonmaken. Een taakstraf duurt maximaal tweehonderdenveertig uren.

Vervangende hechtenis

Vervangende hechtenis kan worden toegepast wanneer een veroordeelde zijn boete niet heeft betaald of een taakstraf niet naar behoren heeft verricht. Wanneer een boete of taakstraf wordt opgelegd door de rechter, wordt in het vonnis opgenomen dat vervangende hechtenis zal worden toegepast wanneer de boete niet wordt betaald of de taakstraf niet wordt uitgevoerd. De duur van de vervangende hechtenis wordt ook opgenomen in het vonnis.

Voorlopige hechtenis

Voorlopige hechtenis kan worden toepast in de gevallen die zijn opgesomd in art 67 lid 1 en 2 Sv. Hiervoor geldt dan in principe¹⁴³ dat er sprake moet zijn van een serieuze verdenking, oftewel 'ernstige bezwaren' (art 67 lid 3 Sv). De gronden staan vervolgens genoemd in art. 67a lid 1 en 2 Sv. Voorlopige hechtenis kan worden toegepast indien sprake is van vluchtgevaar en/of vanwege een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid. In het tweede lid worden deze gewichtige redenen limitatief opgesomd. Het gaat hierbij om een geschokte rechtsorde in het geval van een ernstig strafbaar feit, recidive gevaar of onderzoeksbelang. De rechter moet bij het toepassen van de voorlopige hechtenis anticiperen op de verwachte straf (art. 67a lid 3 Sv).

De voorlopige hechtenis kan worden opgeheven of geschorst. Bij schorsing wordt de voorlopige hechtenis niet opgeheven en loopt deze door. Het beslissingskader bij schorsing betreft een afweging van het persoonlijke belang van de verdachte om in vrijheid te worden gesteld en het belang van strafvordering bij ononderbroken voorzetting van de vrijheidsbeneming.

Als de voorlopige hechtenis wordt geschorst dan wordt de verdachte in vrijheid gesteld onder een aantal voorwaarden. Naast de vaste voorwaarden zoals het verbod om tijdens de schorsing nieuwe strafbare feiten te plegen en de verplichting om mee te werken aan identificatie als daarom wordt gevraagd, kunnen er bijzondere voorwaarden aan de schorsing worden verbonden. Voorbeelden van bijzondere voorwaarden zijn een contactverbod, locatieverbod en een behandelverplichting. Hieraan kunnen bijvoorbeeld elektronisch toezicht of urinecontroles worden verbonden. De reclassering begeleidt de verdachte en houdt toezicht op de naleving van de voorwaarden.

¹⁴³ Dit geldt niet bij verdenking van een terroristisch misdrijf, in dat geval zijn er geen 'ernstige bezwaren' vereist voor een bevel tot bewaring (art. 67 lid 4 Sv).



Zorg- en veiligheidshuizen

Het zorg- en veiligheidshuis is een netwerksamenwerking tussen straf-, zorg- en gemeentelijke partners, waarin zij onder regie van de gemeente komen tot een ketenoverstijgende aanpak van complexe persoons-, systeem- en gebiedsgerichte problematiek. Complexe problemen zijn die problemen die binnen één keten, of binnen bestaande reguliere samenwerkingsverbanden, veelal niet effectief kunnen worden aangepakt zonder nadere afstemming en samenwerking tussen ketenpartners. De doelstelling van de samenwerking in veiligheidshuizen is het (gezamenlijk) bijdragen aan een maatschappelijke opgave: het voorkomen en verminderen van recidive, (ernstige) overlast, criminaliteit en maatschappelijke uitval bij complexe problemen. Op dit moment zijn er 31 zorg- en veiligheidshuizen in Nederland.

ZSM-aanpak

Veelvoorkomende criminaliteit als (winkel)diefstal, vernieling, licht uitgaansgeweld of verduistering zorgt voor veel overlast en vraagt om een daadkrachtig en afgewogen optreden. Daarvoor is de ZSM-aanpak bedoeld. De essentie is dat in elke zaak maatwerk wordt geleverd via een aanpak die recht doet aan de belangen van de dader, het slachtoffer en de maatschappij. Daarbij is snelheid een belangrijk element; daders en slachtoffers weten snel waar ze aan toe zijn. Het OM is zeven dagen per week veertien uur per dag aanwezig op de ZSM-locatie om de zaken te behandelen. Door de aanwezigheid van alle ketenpartners op een ZSM-locatie wordt informatie-uitwisseling en samenwerking bevorderd. Wanneer alle relevante informatie beschikbaar is, kan de juiste beslissing worden genomen en kan het beste traject voor dader en slachtoffer worden gekozen.



Bijlage II Lijst van geraadpleegde stukken

Literatuurlijst

Appelman, Dirkzwager & Van der Laan 2021

J. Appelman, A. Dirkzwager & P. van der Laan, *Kenmerken van justitiabelen, een systematisch literatuuronderzoek*, Amsterdam: NSCR 2021.

Bac, Een werkstraf is beter dan een korte gevangenisstraf 23 februari 2021

J. Bac, *Een werkstraf is beter dan een korte gevangenisstraf*, 23 februari 2021, te vinden op www.strafrechtketen.nl (laatst geraadpleegd: 13 oktober 2021).

Bauer & Poama, Plos One 2020 15(4)

P.C. Bauer & A. Poama, 'Does suffering suffice? An experimental assessment of desert retributivism', *Plos One* 2020 15(4).

Boone e.a. 2021

M. Boone e.a., *Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete. Pre-evaluatie*, Universiteit Leiden 2021.

Claessen, Sociale Vraagstukken 15 april 2021

J. Claessen, 'Geen Straf maar herstelrecht na misdaad', *Sociale Vraagstukken* 15 april 2021.

Claessen & Slump, Nederlands dagblad 7 juli 2020

J. Claessen & G.J. Slump, 'Schaf de korte gevangenisstraf af', *Nederlands dagblad* 7 juli 2020.

De Hullu 2012

J. de Hullu, *Materieel Strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Kluwer 2012.

Dirkse & Van der Laan 2021

M. Dirkse & P. van der Laan, *Terug naar Amersfoort, nazorg aan ex-gedetineerden opnieuw bekeken*, Amsterdam: NSCR 2021.

Dirkzwager, Nieuwbeerta & Fiselier, Tijdschrift voor Criminologie 2009 (51)1

A. Dirkzwager, P. Nieuwbeerta & J. Fiselier, 'Onbedoelde gevolgen van vrijheidsstraffen. Een literatuurstudie', *Tijdschrift voor Criminologie* 2009 (51)1.

IJenV, Het arrestantenregime, een wankel evenwicht 2018

IJenV, *Het arrestantenregime, een wankel evenwicht*, 2018.

Kommer, Sancties 2021/25

M.M. Kommer, 'Rechtzetten, verbeteren en repareren', *Sancties* 2021/25.



Ligthart e.a., *NJB* 2018/14

Ligthart e.a., 'De Nederlandse detentieomgeving en het resocialisatiebeginsel, Implicaties van neuropsychologisch onderzoek', *NJB* 2018/146.

Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS), *Professionele standaarden strafrecht* februari 2016

Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS), *Professionele standaarden strafrecht*, februari 2016, te vinden op www.rechtspraak.nl (laatst geraadpleegd op 13 oktober 2021).

Meijers e.a., *Frontiers in Psychology* 2018, 01

J. Meijers, e.a., 'Reduced selfcontrol after three months of imprisonment; a pilot study', *Frontiers in Psychology* 2018, 01.

Mevis 2009

P. Mevis, *Capita strafrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2009.

Nieuwbeerta, Nagin & Blokland, *Journal of Quantitative Criminology* 2009 25(3)

P. Nieuwbeerta, D. Nagin & A.A.J. Blokland, 'Assessing the impact of first-time imprisonment on offenders' subsequent criminal career development: a matched samples comparison', *Journal of Quantitative Criminology* 2009 25(3), p. 227-257.

Raad van Europa *Prisons and prisoners in Europe 2019: Key findings of the SPACE I report* 2020

M. Aebi & M. Tiago, *Prisons and Prisoners in Europe 2019: Key findings of the SPACE I report*, Straatsburg: Raad van Europa 2020.

Raad van Europa *Prison Populations SPACE I-2019*, 2019

M. Aebi & M. Tiago, *SPACE I – 2019 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Straatsburg: Raad van Europa 2020.

Raad voor de rechtspraak 2013

Raad voor de rechtspraak, *Advies conceptwetsvoorstel tot herijking van de wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2013.

RN, *Reclassering pleit voor vervangende werkstraf in plaats van korte celstraf* 2 juli 2020

Reclassering Nederland, *Reclassering pleit voor vervangende werkstraf in plaats van korte celstraf*, 2 juli 2020, te vinden op www.reclassering.nl (laatst geraadpleegd op 13 oktober 2021).



RN, *Streng straffen is goed, maar slim straffen is beter* 28 januari 2021

Reclassering Nederland, *Streng straffen is goed, maar slim straffen is beter*, 28 januari 2021, te vinden op www.reclassering.nl (laatst geraadpleegd op 13 oktober 2021).

RSJ, *Advies Voorlopige hechtenis – maar dan anders* 2011

RSJ, *Advies Voorlopige hechtenis – maar dan anders*. Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2011.

RSJ, *Advies Elektronische detentie* 2013

RSJ, *Advies Elektronische detentie*. Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2013.

RSJ, *Advies Visie op de strafrechtelijke sanctietoepassing* 2016

RSJ, *Advies Visie op de strafrechtelijke sanctietoepassing*. Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2016.

RSJ, *Advies Reclassering in een veranderende omgeving* 2017

RSJ, *Advies Reclassering in een veranderende omgeving*. Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2017.

RSJ, *Advies Van detineren naar re-integreren* 2017

RSJ, *Advies Van detineren naar re-integreren*. Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2017.

Rodermond, *Sancties* 2020/4

E. Rodermond, 'Prisoner Resettlement in Europe', *Sancties* 2020/4.

Schuyt 2016

P. Schuyt, *Toekomstbestendige resocialisatie*, Universiteit Leiden 2016.

Schuyt 2020

P. Schuyt, 'Commentaar bij art. 24c', in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst en commentaar Wetboek van Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2020.

SCP *De sociale staat van Nederland* 2019

SCP, *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2019.

Stevens, *NJB* 2010/1208

L. Stevens, 'Voorlopige hechtenis en vrijheidsstraf. De strafrechter voor voldongen feiten?', *NJB* 2010/1208.

Van Tulder, *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting* 2019, 1-2

F. van Tulder, 'Is de rechter zwaarder gaan straffen? Twee decennia in beeld', *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting* 1-2/2019.



Van Wingerden, PROCES 2021 (100) 1-2

S. van Wingerden, 'Over hervorming in het gevangeniswezen', *PROCES* 2021 (100) 1-2.

Wermink e.a., Tijdschrift voor Criminologie 2017 (59) 1-2

H. Wermink e.a., 'Onderzoeksnotitie: Recidive na een korte of langere periode in detentie', *Tijdschrift voor Criminologie* 2017 (59) 1-2.

Wermink e.a., Tijdschrift voor Criminologie 2009 51 (3)

H. Wermink e.a., 'Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen', *Tijdschrift voor Criminologie* 2009 51 (3), p. 211-227.

WODC Nazorgproblematiek en recidive van kortgestrafte gedetineerden 2010.

Factsheet 2010-2, *Nazorgproblematiek en recidive van kortgestrafte gedetineerden*, Den Haag: WODC 2010.

WODC Monitor nazorg ex-gedeteneerden, zesde meting cahier 2020-19

WODC, *Monitor nazorg ex-gedeteneerden – 6^e meting. Problemen op de basisvoorwaarden voor re-integratie en de relatie met recidive*, Den Haag: WODC 2020.

Kamerstukken, regelgeving en beleidsstukken

Bestuurlijk akkoord *Kansen bieden voor re-integratie*, 2019.

DJI, *Handleiding toetsingskader promoveren & degraderen*, 2020.

DJI, *Informatieblad promoveren en degraderen*, 2020.

DJI, *Productspecificaties Basisprogramma zonder arbeid*, 2013.

DJI, *GW in getal 2013-2017*, 2018.

DJI, *GW in getal 2015-2019*, 2020. (niet openbaar)

DJI, *Factsheet Gevangeniswezen*, 2020.

Handreiking Bestuurlijk akkoord *Re-integratie van (ex-)gedetineerde burgers*, 2019.

Kamerstukken II, 2017/18, 24 587, nr. 724. Beleidsreactie op het Inspectierapport 'Het arrestantenregime, een wankel evenwicht', 4 juni 2018.

Kamerstukken II, 2019/20, 35 528, nr. 2. Wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod.



Kamerstukken II, 2019/20, 29 279, nr. 603. Tweede voortgangsbrief visie Recht doen, kansen bieden; naar effectievere gevangenisstraffen.

Kamerstukken II, 2020/21, 29 279, nr. 653. Beleidsreactie op het Advies ministeriële regelingen naar aanleiding van de Wet Straffen en Beschermen van de RSJ, 18 mei 2021.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Evaluatie 'Project optimalisering nazorg arrestanten'*, 2019.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Reclasseren, grenzen stellen, krachten benutten*, 2020.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Recht doen, kansen bieden*, 2018.

MvT bij het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (*ambtelijke versie juli 2020*)

Reclassering Nederland, *Mobiele Werkstraf Coach Pilotfase Regio Noord-West maart t/m oktober 2020*, ProcesDOEN 2021. (*niet gepubliceerd*)

Jurisprudentie

RSJ 14 maart 2019, 19/3025/GB

RSJ 10 mei 2019, 19/3433/GB

RSJ 10 augustus 2020, nr. R-20/7727/GB

EHRM 24 juli 2003, nr. 46133/99 (*Smirnova/Rusland*)

EHRM 3 oktober 2006, nr. 543703 (*McKay/UK*)

EHRM 5 juli 2007, nr. 43701/04, NJ 2007, 633 (*Hendriks/Nederland*)

EHRM 9 februari 2021, nr. 73329/16 (*Hasselbaink/Nederland*)

EHRM 9 februari 2021, nr. 10982/15 (*Maassen/Nederland*)



Bijlage III Lijst van geraadpleegde deskundigen

Mr. dr. J.R. Bac	Algemeen Directeur, Reclassering Nederland
M. van Buuren BPM	Adviseur Beleid, DJI
F.N.A. Brown	Juridisch beleidsadviseur, CJIB
Prof. mr. J.A.A.C. Claessen	Bijzonder hoogleraar herstelrecht/universitair hoofddocent straf(proces)recht, Universiteit Maastricht
O. Demirbas	Unitmanager werkstraffen, Reclassering Nederland
R.N. Garos	Operationeel manager, CJIB
F. de Graaf	Strategisch Management Adviseur, DJI/Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring
Mr. drs. M.J.C. Groothuizen	Plaatsvervangend Hoofddirecteur, DJI
H.J. Heida	Procesregisseur, Zorg- en Veiligheidshuis Groningen
B. Hoekstra	Coördinator cluster geldelijke Sancties & juridisch beleidsadviseur, CJIB
Mr.dr. F. Janssens	Strafrechter, Rechtbank Noord-Nederland
M.Kroeze	Clustermanager, Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering
Mr. M.A. van der Laan-Kuijt	Senior rechter/teamvoorzitter team straf, Rechtbank Rotterdam
S. de Leeuw	Plaatsvervangend Hoofd Detentie & Re- integratie, DJI/PI Grave
Prof. mr. M. Otte	Procureur-Generaal, Openbaar ministerie/ hoogleraar Organisatie Rechtspleging RUG
A.J. Oudijn Boomsma	Hoofd Detentie & Re-integratie, DJI/PI Grave



G. Ramrattan	Casemanager Nazorg, Bureau Nazorg gemeente Den Haag SZW
Drs. G.J. Slump	Criminoloog/mede oprichter Restorative Justice Nederland
A.T.C. Talen	Programmamanager en Directielid, PI Almelo – project Huis van Herstel
Mr. S. Tempel	Senior rechter, Rechtbank Zeeland-West- Brabant
Mr. G. Veenstra MPM	Senior A officier van Justitie, Openbaar Ministerie arrondissementsparket Noord- Nederland
M.L.H. Wackers	Unitmanager, Reclassering Nederland regio Zuid

