

26 VOORLOPIGE HECHTENIS

De praktijk van de voorlopige hechtenis in Nederland: korte klap in plaats van laatste redmiddel

Lonneke Stevens

26.1 INLEIDING

Voorlopige hechtenis is de (langdurige) vrijheidsbeneming van een verdachte in de periode voorafgaand aan zijn berechting.¹ Voorlopige hechtenis wordt om die reden op één lijn gezet met de gevangenisstraf. De verdachte is echter (nog) onschuldig. Zijn schuld is slechts een vermoeden; zij is niet vastgesteld door een rechter, in een eerlijke procedure die voldoet aan de standaarden van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het strafkarakter van de voorlopige hechtenis impliceert dan ook dat deze vorm van vrijheidsbeneming niet vanzelfsprekend is en dat daar beperkingen aan moeten worden gesteld. Over die beperkingen, en dan in het bijzonder de toepassing ervan in de praktijk, gaat deze bijdrage.

Het fundamentele belang van het beperken van de voorlopige hechtenis wordt zowel nationaal als internationaal erkend in wetgeving, rechtspraak en literatuur. Het daadwerkelijk beperken van de voorlopige hechtenis in de praktijk is echter nog niet zo eenvoudig. In een wereld waarin het waarborgen van veiligheid en het indammen van risico's hoog op de politieke agenda staan, ligt het eerder voor de hand dat verdachten relatief eenvoudig kunnen worden vastgehouden. De wijze waarop in een land de regels over de voorlopige hechtenis worden toegepast – strikt of juist weinig beperkend –, zegt dan ook veel over hoe in dat land de politieke wind waait.

In deze bijdrage richt ik mij op de praktijk van de voorlopige hechtenis in Nederland en het empirisch onderzoek daarnaar. Voor een jurist is traditioneel de rechtspraak de belangrijkste bron van informatie over hoe de regels worden toegepast. Inzake de voorlopige

1 In Nederland volgt de voorlopige hechtenis op het ophouden voor onderzoek na aanhouding, en de inverzekeringstelling. Die eerste relatief korte periode na de aanhouding valt dus formeel niet onder de voorlopige hechtenis (meerdere landen kennen een dergelijk onderscheid). Bij het toetsen van de rechtmatigheid (van de duur) van de vrijheidsbeneming door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is zo'n onderscheid echter niet doorslaggevend.

hechtenis wordt echter geen rechtspraak gepubliceerd (een enkele uitzondering daargelaten). De praktijk van de voorlopige hechtenis was derhalve lange tijd alleen bekend aan de deelnemers ervan: rechters, officieren, advocaten en verdachten. Om die reden ben ik in 2009 rechters zelf maar gaan vragen hoe zij tegen de voorlopige hechtenis aankeken.² Sinds die tijd zijn diverse empirische onderzoeken naar de Nederlandse praktijk van de voorlopige hechtenis uitgevoerd. De resultaten uit die onderzoeken en mijn eigen onderzoek vormen de basis van deze bijdrage. Opmerking verdient dat het empirisch onderzoek naar de voorlopige hechtenis vooral kwalitatief van aard is. De procesdeelnemers worden geïnterviewd en er wordt geobserveerd in raadkamers. Cijfers over aantallen, groei en krimp en vergelijking met andere landen zijn eveneens voorhanden. Die kunnen het kwalitatieve verhaal ondersteunen en doen dat soms ook. Vooral de rechtsvergelijkende cijfers blijken echter lastig te interpreteren als gevolg van verschillen en hiaten in de registratie. Ook lijken nationale onderzoeken elkaar soms tegen te spreken. Gebruik en interpretatie van cijfermateriaal moet daarom behoedzaam gebeuren.

Ik begin mijn bespreking met een uitleg van de relevante Nederlandse en Europese regelgeving in paragraaf 26.2. In paragraaf 26.3 ga ik vervolgens in op het empirisch onderzoek naar de toepassing van de regelgeving, en de gevolgen ervan. Paragraaf 26.4 behandelt de vraag wat er is gedaan met de kennis uit dat onderzoek. Paragraaf 26.5 ten slotte, rondt deze bijdrage af en gaat daarbij in op de nog openliggende empirische vragen die in de toekomst kunnen worden onderzocht.

26.2 PRINCIPES EN REGELS INZAKE VOORLOPIGE HECHTENIS

De huidige Nederlandse wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis is gebaseerd op het uitgangspunt dat voorlopige hechtenis terughoudend moet worden toegepast.³ Dat uitgangspunt is ook terug te vinden in de rechtspraak inzake artikel 5 lid 1c jo. artikel lid 3 EVRM van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, hierna ook: het Hof). Daarin worden steeds het belang van de onschuldpresumptie en het recht op individuele vrijheid benadrukt. Uitgangspunt is dat de verdachte – al dan niet onder voorwaarden – zijn proces in vrijheid afwacht.⁴ Een voortdurende detentie kan alleen worden gerechtvaardigd op grond van een zwaarwegend publiek belang, dat – door een rechter, op regelmatig terugkerende basis – moet worden vastgesteld aan de hand van de specifieke

2 Zie het uitgebreide verslag daarvan in Stevens, 2012a, p. 382-405.

3 Zie o.a. Jansen & Hamer, 2003, p. 932-936; Van der Kruijs, 2004, p. 205-218; Schalken, 2004, p. 257-286; Uit Beijerse, 2009, p. 314-325; Klip, 2012, p. 83-93; Haveman & Van Lent, 2012, p. 94-101.

4 Zie bijv. EHRM 21 december 2000, appl. nr. 33492/96 (Jablonski t. Polen), par. 83; EHRM 3 oktober 2006, appl. nr. 543/03 (McKay t. Verenigd Koninkrijk), par. 41.

omstandigheden van het geval. Dat belang moet, niettegenstaande de onschuldpresumptie, zwaarder wegen dan het individuele recht op vrijheid, aldus het Hof.⁵ De voorlopige hechtenis is, kortom, een laatste redmiddel, een *ultimum remedium*.

Het uitgangspunt van terughoudendheid en zwaarwegende redenen is in de huidige Nederlandse wettelijke regeling terug te vinden in de artikelen 67 en 67a van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Voorlopige hechtenis mag alleen – door de rechter, op vordering van de officier van justitie – worden bevolen als er sprake is van een ‘geval’ van voorlopige hechtenis. Dat zijn alle misdrijven waarop vier jaar of meer gevangenisstraf is gesteld, alsmede diverse andere in artikel 67 Sv aangewezen misdrijven. Van een geval voor voorlopige hechtenis is eveneens sprake als van de verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats kan worden vastgesteld en hij verdacht wordt van een misdrijf waarop een gevangenisstraf is gesteld.

Naast een geval moet ook sprake zijn van ernstige bezwaren – de belastende informatie moet dus meer dan een enkele verdenking opleveren – en er moet (minstens) één van de in de wet genoemde gronden aanwezig zijn. Die gronden zijn, kort gezegd, vluchtgevaar, herhalingsgevaar, het gevaar dat de verdachte de waarheidsvinding belemmert (ook wel: collusiegevaar), de ernstig geschokte rechtsorde in geval van een feit waarop twaalf jaar of meer gevangenisstraf is gesteld, en de zogenoemde snelrechtgrond.⁶ Met uitzondering van de voor Nederland unieke snelrechtgrond komen de andere vier gronden in de kern overeen met de door het EHRM erkende gronden voor voorlopige hechtenis,⁷ met dien verstande dat het Hof niet spreekt van een ernstig geschokte rechtsorde, maar van het ogenschijnlijk meer concrete ‘public disorder’.⁸ De aanwezigheid van de gronden moet ten slotte worden onderbouwd op basis van de feiten en omstandigheden van het concrete geval, zo blijkt uit de wet.⁹ Ook de EHRM-rechtspraak vereist dat er concrete aanwijzingen

5 Zie voor de gehele redenering bijv. EHRM 27 november 1991, appl. nr. 12718/87 (Clooth t. België), r.o. 36; EHRM 27 november 1991, NJ 1995/576, m.nt. EAA (Kemmache t. Frankrijk), r.o. 45; EHRM 6 april 2000, appl. nr. 26772/95 (Labita t. Italië), r.o. 152-153.

6 Art. 67a lid 2 sub 4 Sv: indien er sprake is van verdenking van een van de misdrijven omschreven in de artikelen 141, 157, 285, 300 tot en met 303 of 350 van het Wetboek van Strafrecht, begaan op een voor het publiek toegankelijke plaats, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak, waardoor maatschappelijke onrust is ontstaan en de berechting van het misdrijf uiterlijk binnen een termijn van zeventien dagen en achttien uur na aanhouding van de verdachte zal plaatsvinden.

7 Zie het standaardarrest EHRM 24 juli 2003, NJ 2005/550, m.nt. Sch. (Smirnova t. Rusland), r.o. 59.

8 Over de verhouding tussen beide gronden, zie o.a. Reijntjes, 2004, p. 221; Schalken, 2007, p. 269; de noot van Schalken bij HR 21 maart 2006, NJ 2006/246. Zie ook de arresten EHRM 5 juli 2007, NJ 2007/632, m.nt. Schalken (Kanzi); EHRM 5 juli 2007, NJ 2007/633 (Hendriks). Zie voor een uitgebreide bespreking van beide arresten en de kwestie van de ernstig geschokte rechtsorde: Borgers, 2007, p. 981-986. Zie voorts EHRM 9 december 2014, appl. nr. 15911/08, EHRC 2015/57, m.nt. Van den Brink (Geisterfer t. Nederland).

9 Art. 24 en art. 78 lid 2 Sv.

bestaan, die de rechter in zijn beslissing nauwkeurig uiteenzet. Een belangrijke eis voor een terughoudende toepassing van voorlopige hechtenis is dat een motivering niet stereotiep en abstract mag zijn.¹⁰ Op basis van de Nederlandse wet moet de rechter bovendien bezien of naar verwachting een vrijheidsstraf of maatregel van een bepaalde duur zal worden opgelegd en ten uitvoer worden gelegd. Als de voorlopige hechtenis de duur van de na het vonnis verwachte vrijheidsbeneming overschrijdt, mag de rechter deze niet bevelen.¹¹

Tegen de achtergrond van de gedachte van voorlopige hechtenis als *ultimum remedium* is voor het EHRM van belang dat er wordt nagedacht over alternatieve, minder ingrijpende maatregelen dan vrijheidsbeneming. De rechter is zelfs verplicht deze alternatieven te overwegen. Het publieke belang kan immers ook worden gediend door maatregelen als vrijlating onder bijvoorbeeld zekerheidstelling of politietoezicht, aldus het Hof.¹² De Nederlandse rechter kan aan deze verplichting tegemoetkomen door middel van de schorsing onder voorwaarden ex artikel 80 Sv. Dat houdt in dat de rechter eerst de voorlopige hechtenis beveelt en de verdachte vervolgens in vrijheid stelt onder, bijvoorbeeld, de bijzondere voorwaarde dat de verdachte onder reclasseringstoezicht wordt geplaatst.¹³ Het Nederlandse systeem kent kortom, en anders dan diverse andere landen,¹⁴ geen zelfstandige alternatieven voor voorlopige hechtenis. Alternatieve maatregelen voor vrijheidsbeneming kunnen alleen worden overwogen binnen het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis, en dus ook pas nadat de beslissing is genomen dat voorlopige hechtenis gerechtvaardigd is.

Een belangrijke factor bij het beperken van de voorlopige hechtenis is tot slot de duur van de vrijheidsbeneming. In de Nederlandse regelgeving komt dat tot uitdrukking doordat het onderzoek ter zitting in beginsel binnen 104 dagen na de start van de voorlopige hechtenis moet zijn begonnen.¹⁵ Door de zitting ‘pro forma’ – dus wel formeel maar niet inhoudelijk – binnen die periode te laten beginnen kan de duur van de voorlopige hechtenis

10 EHRM 24 juli 2003, NJ 2005/550, m.nt. Sch. (Smirnova t. Rusland), r.o. 63.

11 Art. 67a lid 3 Sv.

12 Zie bijv. EHRM 21 december 2000, appl. nr. 33492/96 (Jablonski t. Polen), par. 83; EHRM 28 juli 2005, appl. nr. 75112/01 (Czarnecki t. Polen), par. 42.

13 Daarbij kan ook een zekerheidstelling voor de nakoming van de voorwaarden worden opgelegd, zie lid 1 jo. lid 3 van art. 80 Sv.

14 Zie voor een rechtsvergelijkende analyse van stelsels die een zelfstandige zekerheidstelling of ‘borgsom’ kennen: Houweling, 2009, p. 371-456.

15 De eerste fase, de bewaring, duurt maximaal 14 dagen, waarna de gevangenhouding maximaal 90 dagen mag duren voordat de zitting aanvangt. Zie art. 64 en 66 Sv. De maximale termijn van vastzitten tussen aanhouding en zitting is (voor een voorlopige-hechtenisfeit) 110 dagen en 9 uur, nu bij de 104 dagen nog de termijn van ophouden voor onderzoek (9 uur) en die van de invezekeringstelling (3 dagen, plus 3 dagen verlenging) moeten worden opgeteld. Zie art. 56a en 58 Sv.

echter worden opgerekt.¹⁶ Er dient in dat geval wel minstens driemaandelijks een zitting plaats te vinden waarin de voorlopige hechtenis wordt getoetst.¹⁷

Duur speelt ook een belangrijke rol in de rechtspraak van het EHRM, in die zin dat de indringendheid van de rechtmatigheidstoets wordt beïnvloed door de tijd die iemand heeft vastgezet. Een matig onderbouwde voorlopige hechtenis hoeft geen schending van artikel 5 EVRM op te leveren als die voorlopige hechtenis van korte duur was.¹⁸

26.3 EMPIRISCH ONDERZOEK NAAR VOORLOPIGE HECHTENIS

26.3.1 *Gebrekk aan motivering en extensieve interpretatie van wettelijke gronden*

Een op het individuele geval toegespitste onderbouwing van (minstens één van) de wettelijk erkende gronden voor voorlopige hechtenis is een belangrijke waarborg in het kader van een voorlopige hechtenis als *ultimum remedium*, zo bleek uit de voorgaande paragraaf. Dossieronderzoek van het College voor de Rechten van de Mens naar voorlopige-hechtenisbeslissingen bij vier rechtbanken en twee gerechtshoven laat echter zien dat voorlopige-hechtenisbeslissingen over de gehele linie genomen slecht gemotiveerd zijn. De aanwezigheid van gronden wordt door rechters niet gemotiveerd of onderbouwd door middel van voorgedrukte streep- en kruisjesformulieren waarin opties worden weggestreept of aangekruist. Ook wordt gebruikgemaakt van standaard tekstblokken, en wordt in een bevel gevangenhouding geregeld terugverwezen naar de gronden van het bevel bewaring. Het onderzoek naar ruim vijftig dossiers laat kortom zien dat de onderbouwing van de voorlopige hechtenis zeer zelden is toegespitst op het individu en de specifieke omstandigheden van de zaak.¹⁹

Empirisch onderzoek naar de Nederlandse gronden voor voorlopige hechtenis laat echter ook een fundamentele afwijking van de (bedoelingen van de) wet zien. Een extensieve uitleg van vooral de (meest gebruikte)²⁰ recidivegrond en de grond van de ernstig geschokte

16 Tot 60 dagen na de einduitspraak, zie art. 66 lid 2 Sv.

17 Art. 282 Sv.

18 Zie Stevens, 2008, p. 499-514.

19 College voor de Rechten van de Mens, 2017. Zie ook Van Eck, Van Eijndhoven & Schimmel, 2018. Zie voorts het onderzoek van Crijns, Leeuw & Wermink, 2016, p. 31-34. Vgl. voor een min of meer vergelijkbare praktijk in jeugdzaken: Van den Brink, 2018, p. 285-289.

20 Boone, Jacobs & Lindeman, 2019, p. 173.

rechtsorde maakt het mogelijk dat voorlopige hechtenis gemakkelijk kan worden toegepast.²¹ Zo wordt bij het aannemen van herhalingsgevaar geen gebruik gemaakt van reële inschattingen van dat gevaar, maar van redeneringen die er in de kern op neerkomen dat eens een dief altijd een dief is. In geval van drugshandel wordt bijvoorbeeld geredeneerd – ook in het geval van een *first offender* – dat de calculerende handelwijze van de verdachte wijst op een gevaar voor herhaling. En als iemand zijn buurman flink mishandelt, zit er iets niet helemaal goed in de persoon van zo'n verdachte en is het waarschijnlijk dat hij het nog een keer zal doen. Duidelijk is dat in dergelijke redeneringen de ernst van het delict en de gevolgen voor de samenleving in sterke mate bepalend zijn voor het aannemen van de recidivegrond. Hoe ernstiger een delict, hoe gevaarlijker de verdachte. In die zin vertoont de recidivegrond sterke overeenkomsten met de grond van de ernstige geschokte rechtsorde. Ook daar zijn ernst en aard van het delict sterk bepalend voor het aannemen ervan. Onderzoek laat zien dat argumentatie ter onderbouwing van die grond vooral neerkomt op 'als ik aan de buurman niet kan uitleggen dat deze verdachte vrijkomt, dan is er sprake van een ernstig geschokte rechtsorde'.²²

De hiervoor geschetste extensieve interpretatie van de twee genoemde gronden wordt gezien zowel bij geïnterviewde officieren van justitie die de vordering voorlopige hechtenis doen,²³ als bij de rechters die op die vordering beslissen.²⁴ Beide procesdeelnemers erkennen deze extensieve interpretatie ook: zij geven aan dat de herhalingsgrond eigenlijk dient als vangnet, en dat bij zware zaken (zeden, mensenhandel, levensdelicten) maar ook in geval van geweldsdelicten met een stevige verdenking voorlopige hechtenis de regel is.²⁵ Meer in het algemeen kan op basis van het genoemde onderzoek worden geconcludeerd dat de wettelijke gronden voor de voorlopige hechtenis in de Nederlandse praktijk nauwelijks een beperkend effect hebben op de toepassing van de voorlopige hechtenis.

26.3.2 *Feitelijke gronden en de nauwe band tussen voorlopige hechtenis en straf*

De nauwelijks beperkende werking van de wettelijke gronden impliceert dat er in de praktijk andere dan de in de wet erkende redenen zijn om verdachten voorlopig te hechten. Het onderzoek naar de Nederlandse praktijk laat dat inderdaad ook zien. Uit interviews met rechters en officieren van justitie komt naar voren dat zij met de voorlopige hechtenis

21 Zie Stevens, 2012a, p. 382-405. Bevestigd in Boone et al., 2019, p. 170-187.

22 Stevens, 2012a, p. 384-386; Boone et al., 2019, p. 174.

23 Zie het onderzoek van Boone et al., 2019.

24 Zie het onderzoek van Stevens uit 2012 (Stevens, 2012a).

25 Stevens, 2012a, p. 387, 392; Boone et al., 2019, p. 173-174.

diverse strafdoelen nastreven. Het gaat dan vooral om preventie en beveiliging, het snel willen reageren op een gevaar (een rechter-commissaris vergelijkt de voorlopige hechtenis bijv. met de eerste hulp bij ongelukken van een ziekenhuis), maar ook om het snel kunnen vergelden van het delict. Een verdachte moet begrijpen dat het niet kan wat hij heeft gedaan, en aan de samenleving moet worden getoond dat er wordt ingegrepen.²⁶ Deze toepassing van de voorlopige hechtenis houdt in dat de beperkende werking van de wet uiteindelijk niet ligt in de gronden, maar vooral is gelegen in de eis van de ernstige bezwaren en in de vraag of naar verwachting een gevangenisstraf of maatregel zal worden opgelegd en uitgevoerd.²⁷ De beslissing om voorlopig te hechten scharniert in de kern om die twee punten. Voorlopige hechtenis wordt alleen afgewezen als een verdenking onvoldoende is onderbouwd en/of als het in de lijn der verwachting ligt dat de verdachte, bijvoorbeeld, een taakstraf of een voorwaardelijke gevangenisstraf zal worden opgelegd.

De hier beschreven toepassing van de voorlopige hechtenis laat bovendien zien dat de voorlopige hechtenis in de Nederlandse praktijk in wezen wordt gebruikt als een voorschot op de vrijheidsstraf. Die praktijk hangt samen met een aantal typische kenmerken en opvattingen van het systeem en zijn deelnemers. In de eerste plaats zijn dat de relatief korte wettelijke termijnen van voorlopige hechtenis die ervoor zorgen dat een zaak snel op zitting komt. Als de druk van die termijnen er niet is, blijft de zaak langer op de plank liggen. De voorlopige hechtenis heeft dus de charme van de korte klap. In dat verband heerst ook de opvatting – zelfs onder advocaten²⁸ – dat het voor een verdachte, zeker die met psychische en/of verslavingsproblematiek, beter is om meteen een straf uit te zitten. Op vrije voeten je proces en vonnis afwachten, en vervolgens je in die tijd opgebouwde leven door een straf weer stil te moeten zetten, zou schadelijker zijn dan het maar meteen gehad hebben.²⁹ Wat ten slotte ook meespeelt, zo blijkt uit interviews, is de gedachte van rechters dat verdachten die op vrije voeten zijn, niet meer zo snel een gevangenisstraf opgelegd zullen krijgen door de rechter:³⁰ ‘eenmaal eruit, is niet meer erin’.

De nauwe band tussen de voorlopige hechtenis en de straf is terug te zien in cijfers. Die cijfers laten niet zozeer zien dat Nederland binnen Europa een koploper is wat betreft het aandeel van voorlopig gehechten in verhouding tot de detentiepopulatie – een interpretatie van de cijfers die vaak wordt aangehaald om de Nederlandse voorlopige hechtenis te bekritisieren –, maar eerder, zoals Boone et al. stellen, dat het grote aandeel voorlopig

26 Stevens, 2012a, p. 387-389; Zie ook het onderzoek van Boone et al., 2019, p. 174, waarin niet alleen rechters maar ook officieren van justitie zijn geïnterviewd.

27 Stevens, 2012a, p. 392; Zie ook Boone et al., 2019, p. 173.

28 Boone et al., 2019, p. 174.

29 Zie ook Van den Brink, 2018, p. 588, die dit beschrijft ten aanzien van de jeugdige verdachte.

30 Stevens, 2012a, p. 389-390; Boone et al., 2019, p. 174-175.

gehechten mede kan worden verklaard door de korte duur van de vrijheidsstraffen in Nederland. Als immers veroordeelden na hun veroordeling nog maar kort in de gevangenis zitten, is het percentage dat voorlopig gehecht is groter.³¹ Dit betekent niettemin dat veroordeelden hun straf (voor het grootste deel) uitzitten voorafgaand aan hun veroordeling. En daar komt nog iets bij. De cijfers laten namelijk ook zien dat rechters zich bij het opleggen van de straf laten leiden door de duur van het voorarrest.³² Uit onderzoek waarin wordt gekeken naar de relatie tussen de ondergane voorlopige hechtenis en de uiteindelijk opgelegde straf, komt naar voren dat vooral de korte vrijheidsstraffen – twee tot drie weken en twee tot drie maanden – regelmatig het gevolg blijken te zijn van de oplegging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die precies aansluit op de duur van het voorarrest.³³ Een en ander betekent dat verdachten in Nederland niet alleen hun straf uitzitten voordat ze zijn veroordeeld, maar dat die straf bovendien mede wordt bepaald door de duur van de voorlopige hechtenis. Rechters erkennen deze praktijk ook, zo blijkt uit empirisch onderzoek. In het onderzoek wordt als voorbeeld genoemd een zaak waarin een taakstraf als de meest gepaste straf wordt gezien, en waarin de verdachte voorlopig gehecht is geweest. In zo'n zaak wordt dan een gevangenisstraf gelijk aan de duur van het voorarrest, plus een taakstraf opgelegd.³⁴

Een ander knelpunt ligt bij de verdachten die voorlopig gehecht zijn geweest en uiteindelijk worden vrijgesproken. Deze verdachten hebben in wezen 'voor niets' gezeten en kunnen daarvoor schadevergoeding ontvangen ex artikel 89 Sv. Die schadevergoeding blijkt de laatste jaren steeds vaker te moeten worden uitgekeerd.³⁵ Onderzoek van de Rekenkamer en Politie & Wetenschap toont overigens aan dat de oorzaak hiervan vooral is gelegen in de toename van het aantal onterechte in verzekeringstellingen.³⁶ Het probleem ligt dus niet bij te veel en onterechte voorlopige hechtenissen. Toch is het interessant wat langer stil te staan bij de redenen voor het toegenomen gebruik van de in verzekeringstelling. Een van die redenen ligt namelijk in de ZSM-werkwijze, zo komt uit empirisch onderzoek naar

31 Zie Boone et al., 2019, p. 172, met verwijzing naar het zeer lezenswaardige onderzoek van de Algemene Rekenkamer waaruit blijkt dat Europese statistieken over voorlopige hechtenis eigenlijk niet vergelijkbaar zijn (Algemene Rekenkamer, 2017), en met verwijzing naar de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/42/criminaliteit-en-rechtshandhaving-2017, tabel 6.9, over de duur van de vrijheidsstraffen) en de cijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (www.dji.nl/binaries/DJI_in_getal_2013-2017_definitief_tcm41-350484.pdf).

32 Het gaat dan dus niet alleen om de voorlopige hechtenis, maar ook om de tijd die de verdachte in verzekering is gesteld.

33 Zie Stevens, 2010, p. 1521-1525.

34 Stevens, 2012a, p. 390.

35 Zie kritisch hierover in relatie tot de voorlopige hechtenis: Buruma, 2010, p. 1061; Klip, 2012, p. 86.

36 Algemene Rekenkamer, 2017, p. 29-30. Kruize & Gruter, 2018.

voren.³⁷ Het snel willen nemen van een afdoeningsbeslissing aan de ZSM-tafel door politie, Openbaar Ministerie, reclassering, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming vergt tijd. Die tijd moet de verdachte binnen handbereik blijven. Hierin kan een parallel met de voorlopige hechtenis worden gezien. Ook hier immers wordt de vrijheidsbeneming gebruikt voor het snel kunnen afdoen van een zaak.

26.3.3 *Alternatieven*

Volgens de rechtspraak van het EHRM zou de Nederlandse rechter eerst minder ingrijpende alternatieve maatregelen moeten overwegen voordat hij overgaat tot het voorlopig hechten van de verdachte. De Nederlandse wet maakt het de rechter niet makkelijk nu de mogelijkheid van alternatieven – in de vorm van een schorsing onder voorwaarden – pas ontstaat nadat de rechter heeft besloten dat de verdachte voorlopig moet worden gehecht. Het onderzoek naar de praktijk laat voorts zien dat de schorsing een wat moeizaam bestaan kent. Cijfers geven geen duidelijk beeld over hoe vaak wordt geschorst en of er al dan niet een trend bestaat om vaker te schorsen.³⁸ Wel duidelijk is dat schorsing niet standaard maar eerder terughoudend wordt toegepast en dat dit te maken heeft met de hiervoor beschreven toepassing van de voorlopige hechtenis als voorschot op de straf, en dus met wat Boone et al. noemen de ‘legal culture’ of ‘legal politics’.³⁹ Daar komt bij dat de mogelijkheden van een schorsing worden belemmerd door praktische factoren. Het organiseren van elektronisch toezicht duurt bijvoorbeeld zo lang dat het in de eerste periode van voorlopige hechtenis niet mogelijk is. Ook zijn behandelplaatsen bij ggz-instellingen beperkt en is de benodigde persoonlijke informatie over een verdachte vaak niet op tijd beschikbaar. De procedure rondom de zekerheidstelling is ten slotte grotendeels onbekend en onbemind bij de procesdeelnemers. Dit ook vanwege de angst voor klassenjustitie.⁴⁰

37 Zie Kruize & Gruter, 2018, p. 98-99. Zij hebben register- en dossieronderzoek verricht en gesproken met betrokken partijen uit de strafrechtsketen. Over ZSM (‘Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk’), zie www.om.nl/@24445/factsheet-zsm. Andere factoren zijn het steeds vaker moeten uitlezen van camerabeelden of digitale gegevensdragers van de verdachte en het wachten op de advocaat. Met de verlenging van de termijn van het (aan het in verzekering stellen voorafgaande) ophouden voor onderzoek van zes naar negen uur zal die laatste factor naar verwachting geen rol meer spelen. Zie het huidige art. 56a Sv.

38 Crijns et al. (2016, p. 36) rapporteren een percentage van 16% geschorste bewaringen in 2016. Berghuis, Linckens en Aanstoot (2016, p. 78-79) rapporteren echter een trend van 33,8 naar 36,4 tussen 2012 en 2014. Boone et al. (2019, p. 172) menen op basis van hun eigen onderzoek en het gegeven dat na 2014 de detentiepoulatie van voorlopig gehechten nauwelijks meer afneemt, dat er geen reden is om uit te gaan van een significante trend waarin voorlopige hechtenis vaker wordt geschorst.

39 Boone et al., 2019, p. 178. Zie ook Stevens, 2010, p. 1521.

40 Zie Crijns et al., 2016, p. 37-38; Boone et al., 2019, p. 177. Zie ook reeds in 2005: Houweling, 2005, p. 722-740.

Naast de schorsing die ‘wel zou moeten worden, maar niet wordt toegepast’, komt uit onderzoek ook de schorsing ‘die eigenlijk niet zou moeten worden toegepast’ naar voren. Dit is de zogenoemde ‘oneigenlijke schorsing’, die zo heet omdat ze wordt bevolen terwijl er strikt genomen volgens het wettelijk kader geen gronden aanwezig zijn, of omdat een onvoorwaardelijke gevangenisstraf niet in de rede ligt. De oneigenlijke schorsing wordt bevolen omdat op deze manier de problematiek van de verdachte begeleid kan worden binnen een justitieel kader.⁴¹ Een vergelijkbare praktijk is te vinden in het onderzoek van Van den Brink naar de voorlopige hechtenis van jeugdige verdachten. Hij beschrijft een dynamiek die vanaf het moment van invezekeringstelling en door de instelling van de betrokken actoren (officier van justitie, rechters, Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering en justitiële jeugdinrichting) stuurt op een schorsing onder voorwaarden van de voorlopige hechtenis teneinde een hulpverleningstraject in gang te zetten. Hierin kan het mechanisme worden herkend dat eveneens speelt bij de volwassen verdachten: de rechter neemt door middel van de voorlopige hechtenis een voorschot op de straf. Bij jeugdigen is die straf doorgaans een meer pedagogisch ingestoken straf met voorwaarden en leertrajecten en niet zomaar een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.⁴² Een geschorste voorlopige hechtenis loopt daarop vooruit.

26.3.4 *Organisatorische aspecten en verantwoordelijkheden van procesdeelnemers*

De in de voorgaande paragrafen beschreven praktijk van voorlopige hechtenis ademt (een streven naar) snelheid en efficiëntie. Dit wordt ook weerspiegeld in de wijze waarop de procedure rondom voorlopige hechtenis is georganiseerd en hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld en worden genomen in de verschillende fasen van de voorlopige hechtenis. Voor wat betreft de behandeling van de vordering bewaring bij de rechter-commissaris (dat betreft de eerste veertien dagen van de voorlopige hechtenis)⁴³ geldt dat de officier van justitie daar doorgaans niet bij aanwezig is. Stukken van bijvoorbeeld de reclassering zijn er niet of komen op het laatste moment binnen, hetgeen een grondige voorbereiding niet bevordert.⁴⁴ De vordering gevangenhouding (de op de bewaring volgende periode van maximaal negentig dagen, eventueel in porties van drie maal dertig)⁴⁵ wordt vervolgens behandeld op een volgeboekte raadkamerzitting waar weinig tijd per zaak beschikbaar is. Advocaten krijgen bij binnenkomst te horen dat ze het kort moeten houden, voor eventuele

41 Stevens, 2012a, p. 388; Boone et al., 2019, p. 178.

42 Van den Brink, 2018, p. 581-589.

43 Zie art. 63 en 64 Sv.

44 Van den Brink, 2018, p. 276-277, 455; Boone et al., 2019, p. 176-177.

45 Zie art. 65 en 66 Sv.

extra informatie die op het laatste moment binnenkomt wordt nauwelijks tijd genomen, en bij de voorbereiding geldt dat niet alle drie de rechters het dossier grondig kennen.⁴⁶ Datzelfde is waar voor de aanwezige officier van justitie, die immers niet de behandelend zaakofficier is en door zijn collega's kort is gebriefd. Een vordering gevangenhouding wordt bovendien, zo blijkt, automatisch gedaan als er al een bevel bewaring is afgegeven.⁴⁷ Voor een schorsing maken officieren en rechters zich niet of nauwelijks hard. De verantwoordelijkheid om een schorsing te berde te brengen en daartoe relevante informatie te verzamelen rust op de schouders van de advocaat. Die krijgt daarbij vervolgens niet altijd de vereiste medewerking van het Openbaar Ministerie en de reclassering.⁴⁸

Het voorgaande laat zien dat de organisatie van de voorlopige hechtenis maakt dat als een verdachte eenmaal in de voorlopige hechtenis zit, hij daar niet zo gemakkelijk meer uit komt. Dat betekent ook, los van het feit dat die organisatie vanzelfsprekend zorgvuldiger kan, dat een zorgvuldige selectie van zaken door de officier van justitie van het grootste belang is.

26.4 WAT TE DOEN/WORDT ER IETS GEDAAN MET DE EMPIRISCHE INZICHTEN?

Door diverse auteurs is gepleit om iets te doen aan de hiervoor beschreven praktijk van de voorlopige hechtenis. Dat varieert van het aanpassen van de regelgeving teneinde meer grip op de praktijk te krijgen,⁴⁹ tot aanbevelingen om beter te motiveren en kritischer naar de gronden te kijken teneinde de voorlopige hechtenis meer in lijn te brengen met de ultimium-remediumgedachte.⁵⁰ Hier lijkt in de praktijk weinig van terecht te komen. Weliswaar zijn rechters en officieren van justitie zich zeer bewust van de kritiek op de huidige praktijk,⁵¹ en is in de professionele rechterlijke standaarden opgenomen dat voorlopige hechtenis altijd goed moet worden gemotiveerd.⁵² Maar van een (wezenlijke) verandering van het toepassen van de voorlopige hechtenis is geen sprake. Dat is ook niet zo vreemd. Een terughoudend gebruik van voorlopige hechtenis past simpelweg niet in

46 Van den Brink rapporteert dit over de gang van zaken bij jeugdige verdachten. Aannemelijk is dat dit ook zo is voor procedures in de procedure voor volwassen verdachten.

47 Van den Brink, 2018, p. 423; Boone et al., 2019, p. 175.

48 Boone et al., 2019, p. 175-177.

49 Stevens, 2012a, p. 402-405.

50 Janssen, Van den Emster & Trotman, 2013, p. 430-444, i.h.b. p. 444; Crijns et al., 2016, p. 49; College voor de Rechten van de Mens, 2017; Van den Brink, 2018, p. 662.

51 Boone et al., 2019, p. 173; Janssen et al., 2013.

52 Zie de Professionele standaarden strafrecht, art.1 2.8 lid 2, met daarbij de veelzeggende voetnoot dat de motivering uitgebreider moet geschieden dan 'met de gebruikelijke streep- en kruisformulieren'. De standaarden zijn te vinden via www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/professionele-standaarden-strafrecht.pdf.

een politieke en rechtscultuur die is gericht op snel straffen en waarin bovendien het gehele systeem is ingericht om dat zo goed en efficiënt mogelijk voor elkaar te krijgen. Rechtsvergelijkend Europees onderzoek maakt dit ook duidelijk: in Europese landen met een vergelijkbare veiligheidscultuur is voorlopige hechtenis eveneens een gestroomlijnde procedure die weinig ruimte laat voor een kritische, op het individu toegesneden toets.⁵³

Interessant is dat in de verschillende onderzoeken steeds terugkomt dat de rechter meer gebruik zou moeten maken van alternatieven voor voorlopige hechtenis.⁵⁴ De kans dat, binnen een veiligheidscultuur en met het oog op snel afstraffen, *andere* dan vrijheidsbennende maatregelen worden genomen, lijkt immers reëler dan dat er *geen* maatregelen worden genomen. Een manier om zo'n verandering in gang te zetten is het aanpassen van de regelgeving inzake de alternatieven.⁵⁵ Het is daarom in beginsel bemoedigend dat de discussie over de voorlopige hechtenis – die mede naar aanleiding van empirisch onderzoek is gevoerd – aanleiding vormt tot een voorstel van wijziging van de wet in die richting. Op basis van het wetsvoorstel modernisering Wetboek van Strafvordering krijgt de rechter de wettelijke opdracht om in alle gevallen na te gaan of schorsing van de voorlopige hechtenis onmiddellijk of op termijn mogelijk is (art. 2.5.31). Daarnaast worden de aan de schorsing te verbinden voorwaarden in de wet verankerd (art. 2.5.33).⁵⁶ In hoeverre dit de praktijk (wezenlijk) gaat veranderen, zal moeten blijken. Het feit dat de memorie van toelichting geen (wezenlijke) veranderingen in de praktijk lijkt te beogen, en bijvoorbeeld juist wel de rol van alternatieven bij het vergroten van de slagvaardigheid van het strafrecht benadrukt,⁵⁷ tempert de verwachtingen.

26.5 AFSLUITING EN IDEEËN VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK

De tot nog toe uitgevoerde empirische onderzoeken geven een duidelijk, consistent en algemeen beeld van een ruimhartige toepassing van voorlopige hechtenis die niet in lijn is met de ultimium-remediumgedachte. Daar waar blijkens de rechtspraak van het EHRM in sommige landen de eindeloze duur van de voorlopige hechtenis problematisch is, schuurt de Nederlandse voorlopige hechtenis vooral in haar gebruik als 'korte klap'. Duidelijk is ook dat die toepassing past binnen een rechtspolitieke cultuur van efficiënt en zichtbaar

53 Zie het Europees vergelijkend onderzoek van het Detour-project: www.irks.at/detour. Zie ook een samenvatting in Boone et al., 2019, p. 179-186. Zie voorst voor een uitgebreid, voornamelijk juridisch vergelijkend onderzoek: Van Kempen, 2012.

54 Boone et al., 2019; Crijns et al., 2016; Janssen et al., 2013; Stevens, 2012a.

55 Vgl. Stevens, 2012a, p. 403-404; Crijns et al., 2016, p. 48.

56 Ambtelijke versie juli 2020 wetsvoorstel Wetboek van Strafvordering. Te raadplegen via www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/11/13/documenten-modernisering-wetboek-van-strafvordering.

57 Ambtelijke versie juli 2020 Memorie van Toelichting Wetboek van Strafvordering.

zaken afhandelen en ongewenst gedrag snel afstraffen. Duidelijk is ook waar, binnen de huidige rechtspolitieke cultuur, nog enige ruimte bestaat voor verandering. Deze ruimte zit vooral bij het beter regelen en organiseren van alternatieven voor voorlopige hechtenis. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor het Openbaar Ministerie als het gaat om een zorgvuldige selectie van zaken voor de voorlopige hechtenis dan wel een minder ingrijpend alternatief. Het is tegen die achtergrond dat toekomstig empirisch onderzoek zou kunnen worden verricht.

Dat onderzoek zou dan meer gericht moeten zijn op individuele zaken in plaats van op het systeem als geheel. Daarbij is het besluitvormings- en selectieproces van het Openbaar Ministerie een belangrijk perspectief: hoe worden waarom welke zaken geselecteerd voor de voorlopige hechtenis? Een ander perspectief is dat van de zaken en verdachten die niet in de voorlopige hechtenis thuishoren. Het eerdere empirisch onderzoek geeft daarvoor reeds een indicatie: in zaken waarin een korte vrijheidsstraf wordt opgelegd, lijkt die straf te worden beïnvloed door de duur van de voorlopige hechtenis (zie par. 26.3.2 hiervoor). Een tweede aanknopingspunt ligt bij de verdachten die uiteindelijk worden vrijgesproken.⁵⁸ Zij zijn immers uiteindelijk voor niets gestraft.

Een onderwerp dat ook past binnen de focus op individuele zaken betreft de aanname van rechters, officieren en advocaten dat het beter is voor een verdachte om zijn straf maar alvast te hebben uitgezeten. Die aanname⁵⁹ zou in ieder geval nader moeten worden getoetst bij verdachten en veroordeelden zelf, en onderzoek zou bovendien kunnen worden gedaan naar de impact van voorlopige hechtenis dan wel gevangenisstraf op het leven van verdachten en veroordeelden.⁶⁰ Ten slotte is het uiteraard de vraag hoe het vernieuwde Wetboek van Strafvordering er straks uit zal komen te zien. De kans bestaat dat de nieuwe regelgeving inzake de schorsing van de voorlopige hechtenis de praktijk zal veranderen. Of dat zo is, en zo ja hoe, is stof voor jaren onderzoek.

58 Zie ook Stevens, 2012b, p. 107.

59 Op basis van het beperkende detentieregime van de voorlopige hechtenis is die aanname in ieder geval al niet vanzelfsprekend. Zie hierover Jacobs, 2019, p. 6-14. Boone et al. (2019, p. 174) geven niettemin aan dat advocaten stellen dat hun cliënten de voorkeur geven aan meteen zitten.

60 Vgl. het onderzoeksrapport van het ARISA-project binnen het EU Justice Programme, 'Assessing the Risk of Isolation of Suspects and Accused. Factors affecting the social status of suspects and accused', <https://arisa-project.eu/publications>.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2017). *Voorarrest: verdachten in de cel: Een kwantitatieve analyse van invezekeringstelling en voorlopige hechtenis*. Den Haag. Te raadplegen van www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2017/11/14/voorarrest).

Beijerse, J. uit (2009). De nieuwe regeling van de schorsing van de voorlopige hechtenis bij jeugdigen in het licht van de onschuldpresumptie. *PROCES*, 314-325.

Berghuis, B. Linckens, P., & Aanstoot, A. (2016). De voorlopige hechtenis een halt toegevoegen? *Trema*, 78-79.

Boone, M.M., Jacobs, P., & Lindeman, J.M.W. (2019). Alternatieven voor voorlopige hechtenis in Europa en Nederland: De advocaat als onterechte sleutelhouder? *Delikt en Delinkwent*, 173.

Borgers, M.J. (2007). Het Straatsburgse oordeel over de ernstig geschokte rechtsorde, het slot van een trilogie. *AA*, 981-986.

Brink, Y.N. van den (2018). *Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht* (Diss. Leiden). Wolters Kluwer, p. 285-289.

Buruma, Y. (2010). De prijs van vrijspraak is lager dan de waarde van vrijheid. *Nederlands Juristenblad*, 1061.

College voor de Rechten van de Mens (2017). *Tekst en uitleg: Onderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis*. College voor de Rechten van de Mens. Te raadplegen van <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/37467>.

Crijns, J.H.J., Leeuw, B.J.G., & Wermink, H.T. (2016). *Pre-trial detention in the Netherlands: Legal principle versus practical reality*. Den Haag: Eleven International Publishing, p. 31-34.

Eck, C. van, Eijndhoven, A. van, & Schimmel, R. (2018). Tekst en uitleg bij de voorlopige hechtenis. *Trema*, 1. Te raadplegen van <https://trema.nvvr.org/editie/2018-01/tekst-en-uitleg-bij-voorlopige-hechtenis>.

Haveman, M., & Lent, L. van (2012). Vastzetten om het vastzitten: Evaluatie van het concept-wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de gronden voor voorlopige hechtenis. *Ars Aequi*, 94-101.

Houweling, A.R. (2005). Onbekend maakt onbemind: De borgsom in het Nederlandse strafprocesrecht. *Delikt en Delinkwent*, 722-740.

Houweling, A.R. (2009). *Op borgsom vrij: Schorsing van de voorlopige hechtenis en rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde onder zekerheidstelling* (Diss. Rotterdam). Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 371-456.

Jacobs, P. (2019). De tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. *Strafblad*, 6-14.

Jansen, S.L.J., & Hamer, G.P. (2003). Voorlopige hechtenis uit de bocht. *Advocatenblad*, 932-936.

Janssen, J.H., Emster, F.W.A. van den, & Trotman, T.B. (2013). Strafrechters over de praktijk van de voorlopige hechtenis. *Strafblad*, 430-444, i.h.b. p. 444.

Kempen, P.H.P.M.C. van (Ed.) (2012). *Pre-trial detention: Human rights, criminal procedural law and penitentiary law, comparative law*. Intersentia.

Klip, A.H. (2012). Voorlopige hechtenis. *Delikt en Delinkwent*, 83-93.

Kruijs, P.W. van der (2004). Tijdsbeelden van de voorlopige hechtenis (en enige voorstellen). In A.H. Klip, A.L. Smeulders, & M.W. Wolleswinkel (red.), *KriTies* (Prakken-bundel) (p. 205-218). Deventer: Kluwer.

Kruize, P., & Gruter, P. (2018). *Vastzitten zonder straf: Over inverzekeringstellingen en schadevergoedingen op basis van artikel 89 Sv*. Den Haag/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Bureau Ateno.

Reijntjes, J.M. (2004). Is er vooruitgang? Over de toepassing van voorlopige hechtenis. *Strafblad*, 221.

Schalken, T.M. (2004). Vrijheidsbeneming volgens het EVRM en de Nederlandse praktijk inzake het voorarrest. In P.D. Duyx & P.D.J. van Zeben (red.), *Via Straatsburg* (Myjer-bundel) (p. 257-286). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Schalken, T.M. (2007). De rechtsorde moet geregeld worden geschokt. *Advocatenblad*, 269.

Stevens, L. (2008). De praktijk van de Nederlandse voorlopige hechtenis vanuit Straatsburgs perspectief: 'klaag niet te snel'. *Delikt en Delinkwent*, 499-514.

Stevens, L. (2010). Voorlopige hechtenis en vrijheidsstraf: De strafrechter voor voldongen feiten? *Nederlands Juristenblad*, 1521-1525.

Stevens, L. (2012a). Voorlopige hechtenis in tijden van risicomanagement: Lijdende of leidende beginselen? *Delikt en Delinkwent*, 382-405.

Stevens, L. (2012b). Incapacitation by pre-trial detention. In M. Malsch & M. Duker (Eds.), *Incapacitation: Trends and new perspectives*. Ashgate, p. 107.