

32 SANCTIERECHT

Toepassing en beëindiging van werkstraffen en voorwaardelijke straffen in het volwassenenstrafrecht

Miranda Boone

32.1 INLEIDING

In deze bijdrage wordt een overzicht gegeven van de empirische studies die zijn verricht naar het opleggen en (voortijdig) beëindigen van taakstraffen en voorwaardelijke sancties in het volwassenenstrafrecht. Als overkoepelende termen zullen ook non-custodiale of vrijheidsbeperkende sancties worden gebruikt. Het gaat steeds om strafrechtelijke sancties die in de samenleving worden ondergaan en waarbij de verdachte of veroordeelde wordt beperkt in zijn vrijheid door voorwaarden en verplichtingen die worden opgelegd.¹ Doel van deze bijdrage is inzicht te geven in de uitkomsten van deze besluitvormingsprocessen en in de mate waarin wettelijke criteria overeenkomen met de praktische toepassing van werkstraffen en voorwaardelijke sancties (*law in the books* versus *law in action*). Daarbij zal duidelijk worden dat de besluitvormingsprocessen en de uitkomsten daarvan op gespannen voet staan met belangrijke juridische beginselen als subsidiariteit, gevangenisstraf als ultimum remedium, gelijkheid en onafhankelijkheid van rechterlijke besluitvorming. Daarmee worden belangrijke doelstellingen van dit type sancties, namelijk het voorkomen van detentie en het vergroten van de effectiviteit, ondergraven.

De toepassing van non-custodiale sancties wordt besproken in drie fasen van de strafrechtspleging: de fase voorafgaand aan de zitting (in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis), de strafoplegging (taakstraf, voorwaardelijke straf of gedragsbeïnvloedende maatregel) en de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf (penitentiair programma en voorwaardelijke invrijheidstelling). Enkele voorwaardelijke modaliteiten blijven onbesproken, waaronder de transactie en de strafbeschikking, de voorwaardelijke beëindiging van de tbs, en de tbs met voorwaarden. Enerzijds omdat er weinig onderzoek naar is gedaan, anderzijds om de omvang van deze bijdrage binnen de perken te houden. Van iedere modaliteit zal een korte beschrijving van de wettelijke criteria voor oplegging en vroegtijdige

1 Dit is de definitie die door de Raad van Europa wordt gehanteerd voor *community sanctions and measures*, Recommendation nr. R(92)16.

beëindiging worden gegeven. Daarin zijn ook de zeer recent in werking getreden Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen² en het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (hierna kortweg Besluit) verwerkt, hoewel soms ook naar eerdere wetgeving wordt verwezen in verband met de empirische onderzoeken die daarop zijn geënt. Daarna volgt een overzicht van de belangrijkste uitkomsten van empirische studies naar de besluitvorming. Een korte karakteristiek van het beschikbare empirische onderzoek zal per onderdeel eerst in tabelvorm worden gepresenteerd, waarna de uitkomsten op hoofdlijnen worden besproken. Deze bijdrage is dus hoofdzakelijk gebaseerd op onderzoek waarin door middel van het toepassen van sociaalwetenschappelijke onderzoeksmethoden materiaal is verzameld over het verloop van deze besluitvormingsprocessen en de uitkomsten daarvan.³ Er wordt ook naar meer theoretische en/of normatieve publicaties over deze materie verwezen, maar niet systematisch. Afgesloten wordt met een analyse van de belangrijkste empirische bevindingen in een normatieve en juridische context en met een overzicht van de belangrijkste vragen die nog door middel van aanvullend onderzoek beantwoord zouden moeten worden.

32.2 FASE VOORAFGAAND AAN DE ZITTING: SCHORSING VAN DE VOORLOPIGE HECHTENIS

32.2.1 *Korte weergave van de toepasselijke regelgeving*

Vrijheidsbeperkende sancties kunnen worden opgelegd als bijzondere voorwaarde in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis. Dat heeft als consequentie dat vrijheidsbeperkende sancties alleen kunnen worden opgelegd in deze fase als er een (wettelijke) grond is voor voorlopige hechtenis en de voorwaarde tegemoetkomt aan die grond. De voorlopige hechtenis kan worden geschorst door de autoriteit die de voorlopige hechtenis heeft opgelegd, de rechter-commissaris of de raadkamer (art. 80 lid 1 Wetboek van Strafvordering (Sv)). Er kunnen algemene en specifieke condities worden opgelegd. De voorlopige hechtenis wordt altijd geschorst onder de algemene conditie dat de verdachte zich, wanneer de opheffing der schorsing mocht worden bevolen, niet aan de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis zal onttrekken (art. 80 lid 2 sub 1 Sv) en dat hij zal meewerken aan de tenuitvoerlegging van een mogelijke vrijheidsbenemende straf (art. 80 lid 2 sub 2 Sv). Daarnaast kan de rechter specifieke voorwaarden opleggen. In de wet wordt maar één voorwaarde expliciet genoemd, namelijk de (financiële) borg (art. 80 lid 2 sub 3 Sv). In de

2 Stb. 2019, 507.

3 De bijdrage is tot 1 januari 2020 geactualiseerd.

praktijk worden echter de volgende voorwaarden toegepast (Boone, Jacobs & Lindeman, 2017, p. 59):

- meldplicht bij de politie;
- contactverbod;
- elektronische controle;
- financiële borg;
- afgeven identiteitspapieren;
- locatiegebod;
- locatieverbod;
- reclasseringstoezicht;
- behandeling (klinisch of ambulantly).

Het Openbaar Ministerie (OM) is verantwoordelijk voor het handhaven van de voorwaarden die in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis worden opgelegd.⁴ De handhaving van voorwaarden behoort tot de algemene handhavende taak van de politie. Volgens een richtlijn van het OM stelt deze de politie op de hoogte van de voorwaarden die zijn opgelegd en van de acties die van de politie worden verwacht in het geval de voorwaarden worden overschreden.⁵ Ook de reclassering kan betrokken worden bij het houden van toezicht op het naleven van de voorwaarden, maar alleen als daartoe een expliciete opdracht is van het OM. Wanneer voorwaarden worden overtreden, moet de reclasseringswerker dit melden aan de officier van justitie. Het plegen van een nieuw delict of het overtreden van de bijzondere voorwaarden kan ertoe leiden dat de officier van justitie gelast de verdachte opnieuw te arresteren en de rechter vraagt de schorsing van de voorlopige hechtenis te beëindigen.⁶ Zowel de officier van justitie als de rechter heeft echter een ruime discretionaire bevoegdheid in dit opzicht (Silvis & Van Oort, 2015).

32.2.2 *Onderzoeksbevindingen*

Tabel 32.1 Empirische studies naar het toepassen van vrijheidsbeperkende interventies in de voorlopige-hechtenisfase

Auteur	Titel	Onderzoeksvraag	Onderzoeksmethoden
Uit Beijerse & Kunst (2000)	Het huis van bewaring voorbij: De schorsing van de voorlopige	In hoeverre wordt de schorsingsmogelijkheid daadwerkelijk gebruikt	Interviews met rechter-commissarissen en observaties tijdens de

4 Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden, *Stcrt.* 2015, 5390.

5 *Stcrt.* 2015, 5390, section 3.5.

6 *Stcrt.* 2015, 5390, section 3.6.1.

Auteur	Titel	Onderzoeksvraag	Onderzoeksmethoden
	hechtenis onder bijzondere voorwaarden in de praktijk	als alternatief voor de voorlopige hechtenis?	voorgeleiding voor de rechter-commissaris
Jacobs, Van Kalmthout & Von Berg (2006)	Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke straffen en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen	Inzicht krijgen in de oplegging en tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke straf of een schorsing van de voorlopige hechtenis	Literatuurstudie, statistische analyse van reclasseringsrapporten, interviews met reclasseringswerkers, officieren van justitie en rechters
RSJ (2011)	Voorlopige hechtenis - maar dan anders (advies)	Hoe worden alternatieven voor de voorlopige hechtenis gebruikt en hoe kunnen ze worden geïntensiveerd?	Literatuurstudie en interviews
Crijns, Leeuw & Wermink (2016)	Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality	Hoe ziet de praktijk van de voorlopige hechtenis eruit?	Literatuurstudie, observaties, interviews
Berghuis, Linckens & Aanstoot (2016)	De voorlopige hechtenis een halt toegeeroepen	Waarom is de afname van het aantal verdachten in voorlopige hechtenis toe te schrijven?	Analyse van statistische gegevens
Boone et al. (2017)	Towards pre-trial detention as ultimo ratio	Is de toepassing van de voorlopige hechtenis in overeenstemming met het ultimatum-remedium-beginsel?	Literatuurstudie, observaties, interviews
Lindeman, Boone & Jacobs (2018)	De praktijk van de Europese toezichtmaatregel: Begin van een meeromvattende invloed van de EU op de voorlopige hechtenis?	In hoeverre is de Europese toezichtmaatregel bekend bij actoren in de strafrechtspleging en in hoeverre wordt deze gebruikt?	Interviews, dossieronderzoek

Uitkomsten op hoofdlijnen

Toepassing

- De voorlopige hechtenis wordt in ongeveer een derde van de gevallen geschorst (Berghuis et al., 2016; Algemene Rekenkamer, 2017)
- Volgens Crijns et al. (2016, p. 37) wordt in ongeveer de helft van de voorlopige-hechteniszaken die worden geschorst, bijzondere voorwaarden opgelegd.
- De meldplicht is veruit de meest toegepaste voorwaarde. Contactverbod en elektronische controle volgen daarop (Crijns et al., 2016, p. 37).

- Of kan worden geschorst onder voorwaarden, is afhankelijk van informatie over de persoonlijke omstandigheden van verdachten en de beschikbaarheid van een alternatief voor de voorlopige hechtenis. Rechters verwachten dat die informatie wordt aangeleverd door de reclassering en/of de advocaat van de verdachte; zij noch de officier van justitie nemen daartoe zelf veel initiatief. Maar de tijd voor de voorgeleiding blijkt in de praktijk vaak te kort om genoeg concrete informatie te verzamelen, terwijl de periode tussen de voorgeleiding voor de rechter-commissaris en de zitting bij de raadkamer door de reclassering ook niet wordt gebruikt om aanvullende informatie te leveren. Daartoe verblijven verdachten mogelijk onnodig of onnodig langer in voorlopige hechtenis (Boone et al., 2017).
- Hoewel het de enige *wettelijke* voorwaarde is, wordt financiële borg vrijwel niet gebruikt. Rechters vinden het ingewikkeld en weten niet hoe het werkt; verdachten hebben het geld niet en sommige functionarissen vinden dat het klassenjustitie in de hand werkt (RSJ, 2011; Boone et al., 2017). Desondanks zijn er ook voorbeelden van succesvolle toepassing (Boone, Jacobs & Lindeman, 2019).
- Elektronische controle (EC) wordt in toenemende mate gebruikt als alternatief voor de voorlopige hechtenis, maar de voorbereiding ervan neemt nog te veel tijd in beslag om het al tijdens de voorgeleiding aan de rechter-commissaris als schorsingsvoorwaarde te kunnen inzetten. Hoewel ook tussentijds om schorsing kan worden gevraagd, komt het erop neer dat EC in de praktijk pas een rol speelt tijdens de behandeling door de raadkamer (Boone et al., 2017, 2019).
- Ook voor behandelprogramma's geldt dat deze te veel voorbereidingstijd vergen om al in de fase van de voorgeleiding aan de rechter-commissaris toe te passen.
- De Europese toezichtmaatregel maakt het mogelijk dat Nederlandse verdachten in het buitenland of buitenlandse verdachten in Nederland ontslagen worden uit de voorlopige hechtenis onder voorwaarden die worden uitgevoerd in het land van herkomst. De maatregel is met name ingevoerd om de oververtegenwoordiging van vreemdelingen in de voorlopige hechtenis in lidstaten van de Raad van Europa terug te dringen. De maatregel blijkt in 2017 nog zeer onbekend onder rechters, officieren en advocaten en blijkt weinig te worden gebruikt. Er zijn echter ook voorbeelden van een succesvolle toepassing bekend (Lindeman et al., 2018).

Voortijdige beëindiging

- Er is in Nederland geen systematisch onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre verdachten zich tijdens de schorsing van de voorlopige hechtenis aan de bijzondere voorwaarden houden en hoe wordt gereageerd op het overtreden daarvan.
- Boone et al. (2017) stellen op basis van interviews met rechters, officieren en reclasseringswerkers vast dat het toezicht op bijzondere voorwaarden niet altijd even intensief lijkt.

- Ook noemen rechters en officieren van justitie dat het in verband met de juridische verplichting te anticiperen op de verwachte duur van de straf (anticipatiegebod; art. 67a lid 3 Sv) soms problematisch zou zijn als een geconstateerde overtreding van de bijzondere voorwaarden tot een opheffing van de schorsing (en dus tot een herleving van de voorlopige hechtenis) zou leiden, omdat een vrijheidsstraf (die de eventueel al in voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd overschrijdt), niet in de rede ligt (Boone et al., 2017).

32.3 VRIJHEIDSBEPERKENDE SANCTIES TOEGEPAST IN DE FASE VAN DE BESTRAFFING: WERKSTRAF, VOORWAARDELIJKE STRAF EN VRIJHEIDSBEPERKENDE MAATREGEL

32.3.1 *Korte weergave van de toepasselijke regelgeving*

De taakstraf is een van de drie hoofdstraffen voor volwassenen (art. 9 Wetboek van Strafrecht (Sr)) en bestaat uit het verrichten van onbetaalde arbeid ofwel een werkstraf (art. 22c Sr). De straf kan door de rechter worden opgelegd voor een maximum van 240 uur (art. 22c Sr). Sinds 2011⁷ zijn delicten die worden bedreigd met een strafmaximum van zes jaar en die een ernstige aantasting van de fysieke integriteit van het slachtoffer vormen, uitgesloten van taakstraffen. Dezelfde wetswijziging heeft ertoe geleid dat taakstraffen niet meer kunnen worden opgelegd wanneer in de vijf jaar voorafgaand aan het delict ook al een keer een taakstraf is opgelegd en dat de taakstraf niet meer kan worden gecombineerd met een voorwaardelijke straf (art. 22b Sr). Wanneer een overtreding van de voorwaarden van de taakstraf wordt geconstateerd door een toezichthouder (een werkmeester op een groepsproject of een contactpersoon op een projectplaats), kan de uitvoerder taakstraffen (meestal de reclassering) verschillende beslissingen nemen. In bijzondere gevallen kan hij de projectplaats of de aard van de werkzaamheden wijzigen (art. 3:17 lid 1 onder a Besluit). Bijzondere omstandigheden zijn: onvoldoende beschikbaarheid van werk, een onoplosbaar conflict op de werkplaats, ongeschiktheid van de taakgestrafte voor het werk, of het niet aansluiten van verplichtingen bij specifieke omstandigheden van de taakgestrafte (art. 3:18 Besluit). De uitvoerder taakstraffen kan eenmalig een waarschuwing geven (art. 3:17 lid 1 onder b Besluit). Wanneer de taakstraf dan nog niet naar behoren wordt verricht of na een ernstige misdraging van de taakgestrafte, schort de reclassering de taakstraf op en stelt zij de officier van justitie op de hoogte met het advies de tenuitvoerlegging van de taakstraf te beëindigen (art. 3:17 lid 1 onder c Besluit). Wanneer de officier van justitie van mening

7 Wet van 17 november 2011, *Stb.* 2012, 1.

is dat de veroordeelde de taakstraf niet naar behoren heeft verricht, moet hij op grond van artikel 6:3:3 lid 1 Sv (voorheen art. 22g Sr) vervangende hechtenis toepassen, tenzij dit *wegens uitzonderlijke omstandigheden die zich na het opleggen van de taakstraf hebben voorgedaan, zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard*.

Alle hoofdstraffen kunnen ook voorwaardelijk worden opgelegd, wat betekent dat de sanctie of een deel ervan niet ten uitvoer zal worden gelegd onder bepaalde voorwaarden (art. 14a Sr). Gevangenisstraffen tot twee jaar kunnen geheel voorwaardelijk worden opgelegd (art. 14a Sr), gevangenisstraffen van twee tot vier jaar kunnen gedeeltelijk voorwaardelijk worden opgelegd (art. 14b Sr), en gevangenisstraffen langer dan vier jaar kunnen alleen onvoorwaardelijk worden opgelegd, maar wel voorwaardelijk worden beëindigd (zie hierna). Wanneer de rechter een voorwaardelijke straf oplegt, stelt hij tevens een proeftijd vast. Deze bedraagt normaliter ten hoogste drie jaar, maar kan tien jaar bedragen wanneer er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een ernstig misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van mens of dier ernstig zal aantasten (art. 14b en c lid 2 Sr).

Naast de algemene voorwaarde dat niet opnieuw een delict zal worden gepleegd, kunnen bij oplegging van voorwaardelijke straffen net als bij de schorsing van de voorlopige hechtenis bijzondere voorwaarden worden opgelegd. Sinds 2011 worden de bijzondere voorwaarden expliciet in de wet genoemd (art. 14c Sr). Daarmee werd beoogd de rechtszekerheid voor de verdachte te vergroten.⁸ Mogelijke bijzondere voorwaarden betreffen (art. 14c lid 2):

- herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
- contactverbod;
- locatieverbod;
- locatiegebod;
- meldplicht;
- drugs- en alcoholverbod;
- opname in een zorginstelling;
- de verplichting zich onder behandeling te laten stellen;
- het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;
- deelnemen aan een gedragsinterventie;
- andere voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen, de zogenoemde restcategorie.

8 Memorie van toelichting, p. 4.

Door het behoud van de zeer ruime laatste categorie voorwaarden werd bij de introductie van het nieuwe artikel 14c lid 2 Sr betwijfeld of de doelstelling, namelijk dat de opgelegde voorwaarde en de daarmee gepaard gaande inbreuk meer voorzienbaar zouden worden, gehaald zou worden (Boone, 2009; RSJ, 2009). Uit onderzoek was namelijk gebleken dat die restcategorie tot dan toe werd gebruikt om tientallen verschillende voorwaarden toe te passen (Boone, 2009). Daarnaast bepaalt lid 3 van artikel 14c Sr dat elektronisch toezicht kan worden verbonden aan de voorwaarden. Het OM is formeel belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden (art. 6:3:14 lid 1 Sv, voorheen art. 14d lid 1 Sr), maar heeft ook de politie met toezichthoudende taken belast.⁹ De reclassering houdt in opdracht van de rechter meestal feitelijk toezicht op de naleving van gedragsvoorwaarden (art. 6:3:14 lid 2 Sv, voorheen art. 14d lid 2 Sr). De reclassering doet onverwijld melding aan het OM en de minister wanneer een voorwaarde niet wordt nageleefd (art. 6:3:14 lid 4 Sv, voorheen art. 14d lid 2 Sr). Wanneer er een ernstig vermoeden bestaat dat de voorwaarden niet worden nageleefd of (stelt de nieuwe wetgeving) anderszins het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen dat eist en aanneemelijk is dat de rechter vrijheidsbeneming zal bevelen, kan het OM de aanhouding van de verdachte of veroordeelde bevelen (art. 6:3:15 Sv). De rechter heeft de mogelijkheid de voorwaarden te wijzigen dan wel de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf te bevelen (art. 6:6:21 lid 1 Sv). In plaats daarvan kan hij ook de tenuitvoerlegging van een taakstraf gelasten (art. 6:6:21 lid 2 Sv).

De vrijheidsbeperkende maatregel is in 2012 aan het strafrechtelijk sanctiearsenaal toegevoegd (art. 38v Sr). De maatregel biedt de mogelijkheid voorwaarden die tot dan toe alleen in combinatie met een voorwaardelijke andere straf of maatregel konden worden opgelegd, zelfstandig op te leggen. Het betreft een gebiedsverbod, locatiegebod, contactverbod of meldplicht, al dan niet in combinatie. De maatregelen kunnen zelfstandig of in combinatie met een hoofdstraf worden opgelegd, en zelfs als iemand schuldig wordt verklaard zonder oplegging van straf (art. 9a Sr; Jue Volcker, 2018).

9 Aanwijzing executie (2014, A013).

32.3.2 *Onderzoeksbevindingen***Tabel 32.2 Empirische studies naar het toepassen en voortijdig beëindigen van vrijheidsbeperkende interventies in de bestraffingsfase**

Auteur(s)	Titel	Onderzoeksvraag	Methode
ALGEMEEN			
Boone, Beijer, Franken & Kelk (2009)	De tenuitvoerlegging van sancties: Maatwerk door de rechter?	Wat weten strafrechterbanken van de implementatie en effectiviteit van straffen en hoe gebruiken ze deze informatie in het besluitvormingsproces?	Observaties in de rechtbank, interviews met rechters (26), advocaten (5) en officieren van justitie
Wermink, De Keijser & Schuyt (2012)	Verschillen in straftoemeting in soortgelijke zaken: Een kwantitatief onderzoek naar de rol van specifieke kenmerken van de dader	Spelen karakteristieken van veroordeelden als uiterlijke kenmerken en het vermogen om Nederlands te spreken een rol in de strafbeslissing van de rechtbanken?	Observaties van zittingen (541)
Wermink, Van Wingerden, Van Wilsem & Nieuwbeerta (2015)	Etnisch gerelateerde verschillen in straftoemeting	In hoeverre zijn er verschillen tussen rechters over strafsoort (gevangenisstraf versus een andere straf) en strafmaat (duur van de gevangenisstraf) tussen daders van verschillende etniciteit.	Statistische analyse van gegevens uit drie bronnen.
Van Wingerden & Wermink (2016)	Zwaarder gestraft?	In hoeverre blijven etnisch gerelateerde verschillen in straftoemeting in stand als naar alle sancties wordt gekeken?	Statistische analyse van drie bronnen
WERKSTRAFFEN			
Lünneman, Beijers & Wentink (2005)	Werkstraffen: succes verzekerd? Succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen	Wat zijn succes- en faalfactoren van werkstraffen voor volwassenen?	Analyse van strafbladen en reclasseringsrapporten (150), interviews met reclasseringswerkers, officieren van justitie, rechters en advocaten
Boone (2010)	Only for minor offences: Community service in the Netherlands	Toepassing van de werkstraf in Nederland in vergelijkend perspectief	Literatuur- en documentstudie

Auteur(s)	Titel	Onderzoeksvraag	Methode
Bakker (2016)	Het taakstrafverbod van art. 22b Sr: Is de rechter ongehoorzaam?	Welke invulling geeft de rechter aan het taakstrafverbod van artikel 22b Sr?	Jurisprudentieonderzoek
Boone & Beckmann (2018)	Revocation and recall in the Netherlands	Juridische criteria, procedure en empirische kennis over het omzetten en herroepen van werkstraffen en voorwaardelijke invrijheidstelling	Literatuur en jurisprudentie, interviews
VOORWAARDELIJKE STRAF/BIJZONDERE VOORWAARDEN			
Jacobs et al. (2006)	Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke straffen en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen	Inzicht krijgen in de praktijk van het toepassen en implementeren van bijzondere voorwaarden van een voorwaardelijke straf of schorsing van de voorlopige hechtenis	Literatuurstudie, statistische analyse van reclasseringsrapporten(200), interviews met reclasseringswerkers (10), officieren van justitie (5), rechters (5)
Harte, Malsch, Van Dijk & Vergouw (2014)	De voorwaardelijke straf: Stok achter de deur of vrijbrief voor de verdachte	Percepties van rechters over voorwaardelijke straffen en de zaken waarin deze worden opgelegd	1000 uitspraken bestudeerd en interviews met 15 rechters en 15 officieren van justitie
Fischer, Captein & Zwirs (2012)	Gedragsinterventies voor volwassen justitiabelen: Stand van zaken en mogelijkheden tot innovatie	Welke criminogene behoeften worden onvoldoende behandeld in de beschikbare gedragsinterventies? Welke groepen veroordeelden worden niet bereikt door deze interventies?	Bestuderen van de RISC-informatie van alle veroordeelden die een toezichtperiode startten bij een reclasseringsorganisatie in 2010 of van wie de reclassering opdracht gaf tot het starten van een re-integratieprogramma
Inspectie Justitie en Veiligheid (2017)	Kwaliteit van het reclasseringtoezicht: Een ketengericht onderzoek in de arrondissementen Noord-Holland en Amsterdam	Wat is de kwaliteit van het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden?	Interviews, dossieronderzoek, bestuderen van informatiesystemen van de reclassering

Uitkomsten op hoofdlijnen

- Het terugdringen van recidive is voor rechters een belangrijke overweging om een niet-vrijheidsbenemende sanctie op te leggen; zij zijn echter zeer beperkt op de hoogte van de resultaten van onderzoek naar de effectiviteit van interventies (Boone et al., 2009; Harte et al., 2014).
- In het buitenland geboren verdachten en verdachten met een buitenlandse ouder hebben een veel kleinere kans om tot een taakstraf veroordeeld te worden dan in

Nederland geboren verdachten met Nederlandse ouders (Wermink, Blokland, Nieuwbeerta & Tollenaar, 2009; Van Wingerden & Wermink, 2016). Uit observaties van zittingen komt naar voren dat verdachten met een buitenlands uiterlijk vijf keer zoveel kans hebben om veroordeeld te worden tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf dan daders met een Nederlands uiterlijk die de Nederlandse taal machtig zijn. Dit geldt nog sterker voor verdachten met een buitenlands uiterlijk die ook de Nederlandse taal niet machtig zijn. (Wermink et al., 2012). Uit statistische analyse van verschillende databastanden komt naar voren dat etnisch gerelateerde verschillen in de straftoemeting voor een groot deel verklaard kunnen worden door verschillen in straftoemetingsfactoren (delict-dader en procesfactoren), zoals de zwaarte van het delict, het wel of niet hebben van werk en het eerder ondergaan hebben van voorlopige hechtenis en niet door (directe) discriminatie. Ook wanneer rekening wordt gehouden met deze factoren, blijven er significante en substantiële verschillen, met name ten aanzien van specifieke etnische groepen (Wermink, et al. 2015).

- Van de personen die een taakstraf ondergaan, is 16% vrouw (Kaladien, 2018, tabel 7.11). Dit is bijna drie keer zoveel als het percentage vrouwen in penitentiaire inrichtingen (Boone, 2010; Kaladien, 2018, tabel 7.2). Ook Wermink en collega's vonden dat vrouwen anderhalf keer zoveel kans hadden om tot een werkstraf veroordeeld te worden als mannen (Wermink et al., 2009, p. 217).
- De gemiddelde leeftijd van degenen die een taakstraf ondergaan, is beduidend lager dan die van gedetineerden: ongeveer 40% is jonger dan 30 jaar tegen 30% van de gedetineerden (Kaladien, 2018, tabel 7.2 en 7.11).
- Uit jurisprudentieonderzoek blijkt dat rechters het taakstrafverbod (zie hiervoor) op verschillende manieren omzeilen. Zij laten het verbod buiten toepassing in zaken waarin het naar de bewoordingen van de wet wel van toepassing zou moeten zijn; zij leggen een taakstraf op in combinatie met een zeer korte vrijheidsstraf van bijvoorbeeld één dag, of overwegen expliciet dat zij een geldboete opleggen in zaken waarin zij bij voorkeur een taakstraf hadden opgelegd (Bakker, 2016; Noyon, 2017).
- Er worden steeds minder lange taakstraffen opgelegd. Tussen 2006 en 2017 daalde het aandeel taakstraffen van meer dan 120 uur van 15% naar 9% van het aantal taakstraffen (Kaladien, 2018, tabel 6.9). Dit duidt erop dat taakstraffen voor steeds lichtere delicten worden opgelegd (Boone, 2010; Boone et al., 2019). De alternatieve verklaring dat de rechter lichter is gaan straffen voor dezelfde delicten, is minder overtuigend, omdat onderzoek nu juist consequent laat zien dat rechters in het algemeen zwaarder zijn gaan straffen (Van Tulder, 2011, 2019).
- Het mislukkingspercentage voor taakstraffen is al jaren ongeveer 25%; ongeveer 10% van de taakstraffen die door de rechter of het OM worden opgelegd, gaat niet van start, terwijl in 15% van de gevallen de taakstraf gaandeweg het traject mislukt (Boone et al., 2019; Kaladien, 2018, tabel 7.10).

- Onderzoek naar succes- en faalfactoren van werkstraffen liet geen sterke correlaties zien tussen de verschillende variabelen en het mislukken van de taakstraf. Participatie op de arbeidsmarkt en familielevens waren de sterkste voorspellers van een geslaagde taakstraf. Gebruik van harddrugs en een detentieverleden stonden het meest in verband met het mislukken van de taakstraf (Lünneman et al., 2005).
- Een pilotstudie liet zien dat partijen die betrokken zijn bij de beslissing tot opschorting en omzetting van de werkstraf, veel beslissingsvrijheid hebben, ondanks de aangescherpte regelgeving. Belangrijker dan de aard en zwaarte van de overtreding voor de beslissing tot voortijdige beëindiging is de houding van de veroordeelde en de motivatie om de taakstraf tot een goed einde te brengen (Boone & Beckmann, 2018).
- Of rechters al dan niet een voorwaardelijke straf opleggen, is in heel grote mate afhankelijk van de aanwezigheid van een reclasseringsrapport (Boone et al., 2009; Harte et al., 2014; Jacobs et al., 2006). Een reclasseringsrapport is echter slechts in een deel van de strafzaken daadwerkelijk aanwezig en ontbreekt regelmatig in zaken die wel voor een voorwaardelijke straf in aanmerking komen. Dat heeft tot gevolg dat onvoorwaardelijke vrijheidsbeneming wordt opgelegd in gevallen die ook met een voorwaardelijke straf zouden kunnen worden afgedaan, dan wel dat voorwaardelijke sancties worden opgelegd waarvoor geen reclasseringsplan aanwezig is (Jacobs et al., 2006; Boone et al., 2009).
- In ongeveer 25% van de toezichttrajecten wordt het toezicht voortijdig afgebroken (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2017; Zebel, Alberda & Wartna, 2017).

32.4 VRIJHEIDSBEPERKENDE VOORWAARDEN IN DE TENUITVOERLEGGINGSFASE: PENITENTIAIR PROGRAMMA EN VOORWAARDELIJKE INVRIJHEIDSTELLING

32.4.1 *Korte weergave van de toepasselijke regelgeving*

De laatste fase van een vrijheidsstraf kan worden ondergaan in een zogeheten penitentiair programma. Deze tenuitvoerleggingsmodaliteit wordt geïntroduceerd in artikel 4 van de Penitentiaire beginselenwet (PBW). Gedetineerden verblijven niet meer in detentie, maar ondernemen overdag activiteiten onder toezicht van de reclassering en verblijven 's avonds en in het weekend thuis of in een andere opvanglocatie. Aan een penitentiair programma kan worden deelgenomen voor ten hoogste een zesde van de opgelegde straf en voor een periode van maximaal een jaar. Er worden tal van factoren meegewogen bij de beslissing een gedetineerde de gelegenheid te geven de laatste fase van zijn straf in een penitentiair programma door te laten brengen, waaronder aard en zwaarte van het delict, zijn gedrag in detentie en het gevaar voor recidive (art. 7 Penitentiaire maatregel (PM)). De deelnemer staat ten minste gedurende een derde deel van het penitentiair programma onder elektro-

nisch toezicht (art. 7a PM). Op grond van het gedrag van de gedetineerde kan worden besloten of hij ook gedurende het tweede en derde deel van het programma onder elektronisch toezicht staat (art. 7a PM). De beslissing tot deelname wordt genomen door de selectiefunctionaris (art. 7 PM), met inachtneming van adviezen van de penitentiaire inrichting, de reclassering en eventueel het OM en de rechter in het kader van zijn algemene adviseringsbevoegdheid inzake de tenuitvoerlegging van sancties (Boone et al., 2009, p. 6). De directeur van de penitentiaire inrichting waar de gedetineerde staat ingeschreven tijdens het penitentiair programma, blijft verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. Wanneer een overtreding van de voorwaarden wordt geconstateerd, kan hij een waarschuwing geven, de voorwaarden wijzigen of de selectiefunctionaris adviseren het penitentiair programma stop te zetten (art. 9 PM). De deelnemer kan bezwaar indienen tegen deze beslissingen, maar dat bezwaar schorst niet de tenuitvoerlegging ervan (art. 10 PM).

In 2008 is het systeem van vervroegde invrijheidstelling vervangen door een systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Gedetineerden die veroordeeld zijn tot gevangenisstraffen tussen één en twee jaar, kunnen in vrijheid worden gesteld wanneer ze een jaar en een derde van het resterende deel hebben ondergaan. Gedetineerden met een gevangenisstraf van meer dan twee jaar kunnen na twee derde van de straf voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld (art. 6:2:10 Sv).¹⁰ Er zijn verschillende contra-indicaties, waarvan ernstig wangedrag tijdens de tenuitvoerlegging van de straf, recidive en een recidiverisico dat door het stellen van voorwaarden onvoldoende kan worden ingeperkt, de belangrijkste zijn (art. 6:2:12 Sv). Vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben, worden sinds de invoering van de wet uitgesloten van de toepassing van v.i. (art. 6:2:10 lid 3 sub c Sv). V.i. wordt altijd toegepast onder de algemene voorwaarde dat geen nieuwe strafbare feiten worden gepleegd en de veroordeelde medewerking verleent aan het vaststellen van zijn identiteit en aan het reclasseringstoezicht (art. 6:2:11 sub 1 en 2 Sv). Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden worden opgelegd die identiek zijn aan de voorwaarden die hiervoor werden genoemd in het kader van de voorwaardelijke straf (art. 6:2:11 sub 3 Sv). Een speciale afdeling van het OM, de Centrale voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling, beslist over het verlenen van de v.i. en over de te stellen bijzondere voorwaarden. De v.i. kan worden uitgesteld of achterwege worden gelaten met tussenkomst van de penitentiaire kamer van het hof Arnhem. De proeftijd is normaal gesproken gelijk aan de periode waarover v.i. wordt verleend, maar bedraagt minimaal een jaar. Sinds 1 januari 2018 kan de proeftijd maximaal één keer voor ten hoogste twee jaar worden verlengd, en voor zware gewelds- en zedendelicten zelfs meerdere keren voor twee jaar. Wanneer niet aan de

10 Deze wetgeving zal binnenkort ingrijpend worden herzien. De maximumduur van de voorwaardelijke invrijheidstelling zal korter worden en de voorwaarden waaraan de veroordeelde zal moeten voldoen, strikter. Zie *Kamerstukken II*, 35122, nr. 3 e.v.

voorwaarden van het toezicht wordt voldaan, moet de reclassering dat melden aan de officier van justitie. Sinds de aanscherping van de wetgeving in 2008 is het uitgangspunt dat iedere overtreding van de voorwaarden gemeld wordt.¹¹ De officier van justitie kan de voorwaarden die aan het toezicht zijn verbonden, gedeeltelijk herzien of een officiële waarschuwing geven. Wanneer de overtreding zeer ernstig is, dan wel een tweede overtreding volgt, kan hij de rechter vragen de v.i. te herroepen (art. 6:2:13 Sv). In de tussentijd kan hij besluiten de in vrijheid gestelde opnieuw te arresteren, in afwachting van een beslissing van de rechter-commissaris om de v.i. te schorsen.

32.4.2 Onderzoeksbevindingen

Tabel 32.3 Empirische studies naar het toepassen en beëindigen van vrijheidsbeperkende interventies in de tenuitvoerleggingsfase

Auteur(s)	Titel	Onderzoeksvraag	Methode
Inspectie voor de sanctietoepassing (2006 en 2008)	Praktijk penitentiaire programma's	Welke factoren bevorderen de toepassing van een penitentiair programma en welke factoren staan er aan in de weg?	Analyse van penitentiaire dossiers en interviews met vertegenwoordigers van betrokken organisaties
Flight, Nauta & Terpstra (2011)	Voorwaardelijk vrij: Evaluatie van de wet voorwaardelijke invrijheidstelling	Hoe wordt de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling uitgevoerd en welke problemen en effecten doen zich voor?	Analyse van de registraties van alle beslissingen over voorwaardelijke invrijheidstelling tussen april 2009 en juli 2011; daarnaast werden 35 interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de organisaties die betrokken zijn bij de voorwaardelijke invrijheidstelling
Fischer et al. (2012)	Gedragsinterventies voor volwassen justitiabelen: Stand van zaken en mogelijkheden voor innovatie	Welke criminogene behoeften worden onvoldoende behandeld in de beschikbare gedragsinterventies? Welke groepen veroordeelden worden niet bereikt door deze interventies?	Bestuderen van de RiSc-informatie van alle veroordeelden die een toezichtperiode startten bij een reclasseringsorganisatie in 2010 of van wie de reclassering opdracht gaf tot het starten van een re-integratieprogramma
Beckmann (2016)	Walk the line: Assessing prison conduct for	Hoe komt de beslissing om v.i. toe te kennen	Bestuderen van 33 gedragsrapportages die

¹¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, nr. 3, p. 14.

Auteur(s)	Titel	Onderzoeksvraag	Methode
	parole in the Netherlands	tot stand en hoe wordt dit proces beleefd door betrokken gedetineerden?	door de directeur van de inrichting ten behoeve van de v.i.-procedure werden opgesteld; participerende observaties in een penitentiaire inrichting
Boone & Beckmann (2018)	Revocation and recall in the Netherlands	Juridische criteria, procedure en empirische kennis over het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling	Literatuur en jurisprudentie, interviews
Uit Beijerse et al. (2018)	De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie	Hoe verhoudt de praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling zich tot preventie en re-integratie?	Verzameling kwantitatieve gegevens; literatuur, wetgeving, documentanalyse, interviews en focusgroep

Uitkomsten op hoofdlijnen

- Uit onderzoek van de Inspectie voor de sanctietoepassing kwam naar voren dat slechts een derde van de gedetineerden die in aanmerking kwam voor een penitentiaal programma, daadwerkelijk via een penitentiaal programma detentie uitstroomt. Het betrof overwegend gedetineerden met weinig problemen die geen specifieke interventies nodig hadden en voor wie sprake was van een beperkt recidiverisico. Gedetineerden die problematisch gedrag vertoonden tijdens detentie, drugs gebruikten of zorgbehoevend waren, werden niet voor een penitentiaal programma geselecteerd (Inspectie voor de sanctietoepassing, 2006, p. 33-37; Inspectie voor de sanctietoepassing, 2008, p. 12-13).
- Uit de eerste evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling kwam naar voren dat slecht 2,1% van de gedetineerden die de gevangenis uitstromen, in aanmerking komt voor v.i. Dit heeft vooral te maken met het grote aandeel gedetineerden dat een straf van korter dan één jaar uitzit (Flight et al., 2011). In 86-90% van de daarvoor in aanmerking komende gevallen wordt daadwerkelijk v.i. verleend; het betreft ongeveer 1000 gedetineerden per jaar (Uit Beijerse et al., 2018).
- Driekwart van de voorlopig in vrijheid gestelde veroordeelden had op 1 januari 2018 naast de algemene voorwaarden ook bijzondere voorwaarden opgelegd gekregen (Uit Beijerse et al., 2018, p. 67); in juli 2011 gold dat nog maar voor 47% van de v.i.-gestelden (Flight et al., 2011, p. 31).
- Cijfers over de herroeping van de v.i. worden dusdanig gefragmenteerd geregistreerd, dat er nauwelijks een algemeen beeld uit af te leiden is. Uit de evaluatie van Uit Beijerse et al. kan wel worden afgeleid dat het aantal door het OM ingestelde vorderingen tot herroeping vanwege het overtreden van *bijzondere* voorwaarden tussen 2012 en 2016

bijna is verdubbeld. Het aandeel *toegewezen of gedeeltelijk toegewezen* vorderingen door de rechter is eveneens toegenomen, van 60 tot 74% (Uit Beijerse et al., 2018). Dit is het geval bij een gelijkblijvend absoluut aantal voorwaardelijke invrijheidstellingen, maar bij een stijgend aantal voorwaardelijke invrijheidstellingen waarbij een bijzondere voorwaarde werd opgelegd.

- Uit jurisprudentieonderzoek blijkt dat de rechter zeer veel verschillende factoren betreft bij de beslissing een v.i. te herroepen, zoals het aantal en de zwaarte van de overtredingen en de mate waarin die aan de veroordeelde verweten kunnen worden en de fase waarin de overtreding heeft plaatsgevonden. De positieve ontwikkeling die de veroordeelde heeft doorgemaakt, kan aan herroeping in de weg staan, evenals gebrekkige kwaliteit van het toezicht, waardoor de overtreding niet uitsluitend aan de veroordeelde verweten kan worden (Van der Kruijs, 2014; Reidnied, 2014).
- Empirisch onderzoek naar de reactie op overtredingen van de voorwaarden bij v.i. laat zien dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop reclasseringsorganisaties en medewerkers binnen de organisaties die betrokken zijn bij het toezicht op v.i.-gestelden, reageren op overtreding van de voorwaarden (Flight et al., 2011, p. 64). In het algemeen is terughoudendheid te constateren bij het herroepen van de v.i., zeker wanneer het om minder ernstige, technische overtredingen gaat (Flight et al., 2011, p. 65; Boone & Beckmann, 2018, p. 231).
- Onderzoek van Beckmann naar de ervaringen van gedetineerden met de wijze waarop hun gedrag wordt beoordeeld in het licht van de v.i.-beslissing, laat zien dat er onder gedetineerden grote onzekerheid heerst over wat nu als ‘oranje’-gedrag¹² wordt beschouwd en in hoeverre dat in de weg staat aan een v.i.-beslissing (Beckmann, 2016, p. 93). Die onzekerheid wordt gevoed door de grote mate van vrijheid die functionarissen hebben om gedrag te kwalificeren en de subjectieve wijze waarop dit gebeurt (Beckmann, 2016).
- In het meest recente evaluatieonderzoek naar de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt geconstateerd dat zowel het afstel en uitstel van de v.i. als de herroeping en schorsing en de verlenging van de proeftijd worden aangewend om het gedrag van de veroordeelde te beïnvloeden. Op basis van jurisprudentie en gesprekken met besluitvormers wordt geconstateerd dat de v.i. vaak wordt uitgesteld om de veroordeelde te motiveren alsnog mee te werken aan voorwaarden die in het kader van de v.i. worden gesteld (Uit Beijerse et al., 2018).
- Een andere reden tot uitstel van de v.i. die uit het evaluatierapport naar voren komt, is dat het vaak gebeurt dat noodzakelijke voorwaarden om v.i. te realiseren nog niet zijn vervuld, zoals huisvesting of een behandelplaats (Uit Beijerse et al., 2018.)

12 De aanduiding ligt in de lijn van ‘het stoplichtmodel’ dat in Nederlandse inrichtingen wordt gehanteerd om gedrag van gedetineerden te kwalificeren.

- Van afstel van de v.i. wordt alleen in uitzonderlijke omstandigheden gebruikgemaakt, namelijk als de veroordeelde een nieuw delict pleegt, zich ernstig misdraagt in detentie of de inzet van eerdere pogingen om het gedrag te beïnvloeden er niet toe hebben geleid dat het recidiverisico voldoende is afgenomen (Uit Beijerse et al., 2018).
- Afstemming van de v.i. met de detentiefasering en het penitentiair programma wordt door respondenten in het evaluatieonderzoek naar de v.i. als een van de grootste knelpunten van de v.i. benoemd. Zo komt het regelmatig voor dat veroordeelden die in een penitentiair programma bepaalde vrijheden hebben opgebouwd, deze bij de start van de v.i. weer kwijtraken.

32.5 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

In deze bijdrage zijn de besluitvormingsprocessen waarlangs vrijheidsbeperkende voorwaarden aan verdachten en veroordeelden kunnen worden opgelegd en vroegtijdig stopgezet, en de resultaten van deze besluitvorming, in hoofdlijnen in kaart gebracht voor een aantal juridische modaliteiten. Ook zijn de resultaten van empirisch onderzoek naar de wijze waarop die besluitvormingsprocessen in de praktijk verlopen, samengevat. Uiteraard kon in het bestek van deze bijdrage geen recht worden gedaan aan de gedetailleerde kennis die uit de afzonderlijke studies naar voren komt, daarvoor wordt verwezen naar de onderzoeken zelf.

Het onderzoeksterrein is onoverzichtelijk en gecompliceerd. Inhoudelijk vergelijkbare sancties kunnen langs verschillende juridische wegen worden toegepast en beëindigd, op basis van verschillende criteria en met medewerking van steeds meer verschillende actoren. Daarbij valt op dat de regelgeving over de uitvoering van voorwaarden en over het toezicht daarop vooral in de fase van de voorlopige hechtenis erg summier is, terwijl deze in de fase van de voorwaardelijke invrijheidstelling het meest uitgebreid is. Waar naar de toepassing van voorwaarden in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis en naar de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling beperkt actueel onderzoek voorhanden is, is het onderzoek naar de oplegging van werkstraffen en voorwaardelijke sancties in de bestraffingsfase behalve schaars, ook verouderd. Er is vooral beleidsrelevant opdrachtonderzoek naar deze materie verricht, maar weinig fundamenteel, academisch onderzoek. Meer theorie-gestuurd onderzoek naar bijvoorbeeld de betekenis en gevolgen van het werken met discretionaire ruimte en de ervaren legitimiteit van de beslissingen die worden genomen, zou het inzicht in het belang van dit type beslissingen voor het hele bestraffingsveld kunnen verdiepen.

Er is een aantal overkoepelende conclusies te trekken. Vanuit een juridisch en normatief standpunt worden deze besluitvormingsprocessen beheerst door een aantal belangrijke juridische uitgangspunten, met name het *ultimum-remedium*beginsel en het subsidiariteitsbeginsel en (in iets mindere mate) het resocialisatiebeginsel. Het *ultimum-remedium*-beginsel houdt in dat vrijheidsbeneming alleen zou moeten worden toegepast wanneer dat strikt noodzakelijk is om de doelen van het strafrechtelijk ingrijpen te realiseren. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat steeds het minst ingrijpende middel moet worden gekozen om een strafrechtelijk doel te bereiken. Resocialisatie is een van de doelen van strafoplegging, maar speelt ook een belangrijke rol in de tenuitvoerleggingsfase van strafrechtelijke straffen en maatregelen, omdat die op basis van nationale en internationale regels steeds, zo veel als mogelijk, in het teken zouden moeten staan van de voorbereiding van de betrokkene op terugkeer in de samenleving. Het beperkte onderzoek suggereert dat vrijheidsbeperkende sancties het wat dat betreft beter doen dan vrijheidsbenemende (Wermink et al., 2009; Wartna, Alberda & Verwey, 2013). Gezien de grote belangen die op het spel staan, zou worden verwacht dat voor iedere verdachte of veroordeelde steeds systematisch wordt nagegaan of deze voor een vrijheidsbeperkende of een vrijheidsbenemende maatregel in aanmerking komt. Uit het hiervoor weergegeven empirisch onderzoek komt echter naar voren dat die selectie veel meer afhankelijk is van praktische omstandigheden en daarom soms bijna willekeurig lijkt. De rechter-commissaris in de voorlopige hechtenisfase en de rechter in de bestraffingsfase zijn in zeer grote mate afhankelijk van informatie die zij krijgen aangeleverd van de reclassering of de advocaat over de omstandigheden van de verdachte en over de mogelijkheden die er zijn om een straf of maatregel in de samenleving te ondergaan. Die informatie is lang niet altijd (tijdig) aanwezig, ook als er vanuit de persoon of het door hem gepleegde delict geen beletselen zijn voor een vrijheidsbeperkende sanctie. De officier van justitie en de rechter nemen hierin een passieve rol aan, terwijl het *ultimum-remedium* beginsel en het subsidiariteitsprincipe voor hen aanleiding zouden moeten zijn in iedere zaak op zoek te gaan naar de minst belastende afdoeningsvorm (Boone et al., 2019). In de fase van de v.i. lijkt die informatie meer systematisch te zijn georganiseerd, maar ook dan wordt de v.i. regelmatig uitgesteld omdat praktische voorwaarden voor het realiseren van de v.i. nog niet zijn gerealiseerd (uit Beijerse et al, 2018).

Hoewel er betrekkelijk weinig personen of delicten op basis van regelgeving categoriaal zijn uitgesloten van vrijheidsbeperkende maatregelen, laat empirisch onderzoek steeds weer zien dat er feitelijk wel sprake is van selectiviteit. Er is overweldigend bewijs dat personen met een niet-Nederlandse achtergrond ondervertegenwoordigd zijn bij de toepassing van vrijheidsbeperkende sancties. Vreemdelingen zijn oververtegenwoordigd in voorlopige hechtenis en komen op basis van juridische of feitelijke belemmeringen niet in aanmerking voor schorsing van de voorlopige hechtenis of voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit is

meestal niet het gevolg van directe discriminatie of onderscheid, maar toepassing van de gebruikelijke criteria voor vrijheidsbepalende sancties, en heeft tot gevolg dat vertegenwoordigers van etnische minderheidsgroepen daarvan buitenproportioneel worden uitgesloten (Van Wingerden & Wermink, 2016). Dit kan het gevolg zijn van structurele ongelijkheid buiten het strafrechtstelsel of erop duiden dat ons strafrechtstelsel inherent discriminatoir is. Ook hier is er spanning met belangrijke juridische uitgangspunten zoals gelijkheid en het verbod op (indirecte) discriminatie. De argumenten die naar voren worden gebracht in de actuele *black lives matter* discussie, geven alle aanleiding die uitgangspunten niet alleen *in the books* hoog in het vaandel te hebben. De korte duur van een straf, verslavings- en psychische problematiek blijken eveneens systematisch de toepassing van vrijheidsbepalende sancties in de weg te staan.

Besluitvormingsprocessen inzake toepassing en voortijdige beëindiging van voorwaardelijke sancties kenmerken zich door een grote mate van beslissingsvrijheid in alle fasen van de besluitvorming (Beijens & Persson, 2018). De organisatorische doelen en belemmeringen die in de afzonderlijke fasen van de strafrechtpleging een rol spelen, lijken de overkoepelende principes en doelstellingen van het systeem vaak te domineren. Dit zou kunnen worden gecorrigeerd door wat Blay en collega's de finale beslissers noemen, meestal de officier van justitie of de rechter, maar die zijn vaak in grote mate afhankelijk van de informatie die door eerdere beslissers of toezichhouders wordt aangeleverd. Dat roept vragen op over de onafhankelijkheid van de beslissingen die in die latere fase worden genomen (Blay, Boone & Pruin, 2018; Beyens & Persson, 2018). In 2011 is de regelgeving inzake de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling aangescherpt, onder andere om de rechtszekerheid voor de betrokkenen te vergroten en de reactie op overtreding van de voorwaarden aan te scherpen. Of dat inderdaad heeft geleid tot een eenduidiger toepassing van de regels, is nog onvoldoende onderzocht. De vraag is ook of eenduidige toepassing wenselijk is, nu het onderzoek dat er wel is laat zien dat de besluitvorming in het algemeen zeer op de individuele omstandigheden is toegesneden en is gericht op het succesvol afronden van de werkstraf of de voorwaardelijke sanctie met het oog op resocialisatie (Uit Beijerse et al., 2018; Boone & Beckmann, 2018). De houding die de betrokkene inneemt en zijn motivatie om een succes van de werkstraf of voorwaardelijke sanctie te maken, zijn in het algemeen meer doorslaggevend voor de beslissing een sanctie voortijdig af te breken dan de zwaarte van de overtreding (Boone & Beckmann, 2018). Vrijwel geen onderzoek is verricht naar de wijze waarop de direct betrokkenen de besluitvorming naar het opleggen en voortijdig afbreken van werkstraffen en voorwaardelijke sancties ervaren, hoewel buitenlands onderzoek laat zien dat die percepties een doorslaggevende invloed kunnen hebben op de nakoming van voorwaarden en de latere recidive (Weaver, Tata, Munro & Barry, 2012; Ugwudike, 2011; Ugwudike & Raynor, 2013).

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2017). *Voorarrest: verdachten in de cel: Een kwantitatieve analyse van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis*. Den Haag.

Bakker, F.S. (2016). Het taakstrafverbod van art. 22b Sr: Is de rechter ongehoorzaam? *Delikt en Delinkwent*, 23(5), 289-305.

Beckmann, M.M. (2016). Walk the line: Assessing prison conduct for parole in the Netherlands. In D. Armstrong, & I. Durnescu, *Parole and beyond: International experiences of life after prison*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Beijerse, J. uit, & Kunst, D. (2000). Het huis van bewaring voorbij: De schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden in de praktijk. *Trema*, 9, 417-422.

Beijerse, J. uit, Struijk, S., Bleichrodt, F.W., Bakker, S.R., Salverda, B.A., & Mevis, P.A.M. (2018). *De praktijk van de voorwaardelijke invrijheidstelling in relatie tot speciale preventie en re-integratie*. Den Haag: Boom juridisch.

Berghuis, B., Linckens, P., & Aanstoot, A. (2016). De voorlopige hechtenis een halt toegevoeren? *Trema*, 3, 76-81.

Beyens, K., & Persson, A. (2018). Discretion and professionalism in a breach context. In M. Boone, & N. Maguire (Eds.), *The enforcement of offender supervision in Europe: Understanding breach processes* (p. 59-77). Oxon: Routledge.

Blay, E., Boone, M.M., & Pruin, I. (2018). Parties, roles and responsibilities. In M. Boone, & N. Maguire (Eds.), *The enforcement of offender supervision in Europe: Understanding breach processes* (p. 39-59). Oxon: Routledge.

Boone, M. (2009). Grenzen aan toezicht: Minimumwaarborgen voor de uitvoering van bijzondere voorwaarden. *PROCES*, 6, 326-341.

Boone, M. (2010). Only for minor offences: Community service in the Netherlands. *European Journal of Probation*, 2(1), 22-40.

Boone, M., & Beckmann, M. (2018). Revocation and recall in the Netherlands. In M. Boone, & N. Maguire, *The enforcement of offender supervision in Europe: Understanding breach processes* (p. 222-236). Londen/New York: Routledge.

Boone, M., Beijer, A., Franken, A.A., & Kelk, C. (2009). *De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk door de rechter?* (Pompe reeks, nr. 53). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Boone, M., Jacobs, P., & Lindeman, J. (2017). *Towards pre-trial detention as ultimo ratio* (2nd Dutch National Report on Expert Interviews). Zie www.irks.at/detour/Uploads/Final%20version_Netherlands_for_Web.pdf.

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*, 49(3), 170-188.

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

Fischer, T.F.C., Captein, W.J.M., & Zwirs, B.W.C. (2012). *Gedragsinterventies voor volwassen justitiabelen: Stand van zaken en mogelijkheden voor innovatie*. Den Haag: WODC.

Flight, S., Nauta, O., & Terpstra, J. (2011). *Voorwaardelijk vrij: Evaluatie van de wet voorwaardelijke invrijheidstelling*. Den Haag: WODC.

Harte, J.M., Malsch, M., Dijk, D. van, & Vergouw, S.J. (2014). *De voorwaardelijke straf: Stok achter de deur of vrijbrief voor verdachte*. NSCR.

Hildebrand, M., Hol, A.M., & Bosker, J. (2012). Predicting probation supervision violations. *Psychology, Public Policy, and Law*. Advance online publication. doi:10.1037/a0028179.

Inspectie Justitie en Veiligheid (IJV) (2017). *Kwaliteit van het reclasseringstoezicht: Een ketengericht onderzoek in de arrondissementen Noord-Holland en Amsterdam*. Den Haag.

Inspectie voor de sanctietoepassing (2006). *Praktijk penitentiaire programma's* (Inspectierapport themaonderzoek).

Inspectie voor de sanctietoepassing (2008). *Praktijk penitentiaire programma's* (Inspectierapport vervolgonderzoek).

Jacobs, M.J.G., Kalmthout, A.M. van, & Bergh, M.Y.W von (2006). *Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke straffen en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*. IVA Beleidsonderzoek en Advies.

Jue Volcker, B.W.A. (2018). Vrijheidsbeperking als strafrechtelijke sanctie, *Sancties* (6), 339-353.

Kaladien, S.N. (2018). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2017. Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: WODC.

Kruijs, P.W. van der (2014). De voorwaardelijke invrijheidstelling in de praktijk. *Sancties*, (6), 312-322.

Lindeman, J.M.W., Boone, M.M., & Jacobs, P. (2018). De praktijk van de Europese toezichtmaatregel: Begin van een meeromvattende invloed van de EU op de voorlopige hechtenis? *Strafblad*, 16(6), 30-35.

Lünneman, K., Beijers, G., & Wentink, M. (2005). *Werkstraffen: succes verzekerd? Succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen*. Utrecht: Verweij Jonker Instituut.

Moerings, M. (2010). The Netherlands. In Padfield, N. Van Zyl Smit, D. & Dünkel, F. *Release from Prison European Policy and Practice* (hfst. 12). Abingdon. Routledge.

Noyon, L. (2017). De geschiedenis van het taakstrafverbod van artikel 22b Sr: Een klucht vol verwarring. *AA*, 307-315.

Raad voor Strafrechtstoepassing (RSJ) (2011). *Voorlopige hechtenis - maar dan anders: Verkenning van alternatieven in het kader van schorsing en tenuitvoerlegging*.

Reidnied, J. (2014). Voorwaarden aan vrijheid. Bespiegelingen vanuit OM-perspectief. *Sancties*, 42 (6), 355-368.

Silvis, J., & Oort, C. van (2015). Commentaar art. 82 Sv. *Sdu Commentaar Strafvordering*.

Tulder, F. van (2011). De straffende rechter. *Nederlands Juristenblad*, 24, 1544-1550.

Tulder, F. van (2019). Is de rechter zwaarder gaan straffen? *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting*, 1-2, 73-82.

Ugwudike, P. (2011). Mapping the interface between contemporary risk-focused policy and frontline enforcement practice. *Criminology and Criminal Justice*, 11(3), 242-258.

- Ugwudike, P., & Raynor, P. (2013). Conclusion: What works in offender compliance. In *What Works in Offender Compliance* (p. 332-351). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vinkers, D.J., Beurs, E. de, Barendregt, M., Rinne, T., & Hoek, H.W. (2010). Pre-trial psychiatric evaluations and ethnicity in the Netherlands. *International Journal of Law and Psychiatry*. doi:10.1016/j.ijlp.2010.03.010.
- Wartna, B.S.J., Alberda, D.L., & Verwey, S. (2013). *Wat werkt in Nederland en wat niet: Een meta-analyse van recidive-onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies*. Den Haag: WODC, Onderzoek en Beleid/ Boom Lemma uitgevers.
- Weaver, B., Tata, C., Munro, M., & Barry, M. (2012). The failure of recall to prison: Early release, front door and back door sentencing and the revolving prison door in Scotland. *European Journal of Probation*, 4(1), 85-98.
- Wermink, H., A. Blokland, A., P. Nieuwbeerta, P., & N. Tollenaar, N. (2009). Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen (2009): Een gematchte vergelijking. *Tijdschrift voor Criminologie*, 51(3), 211-228.
- Wermink, H., Keijser, J. de, & Schuyt, P. (2012). Verschillen in straftoemeting in soortgelijke zaken: Een kwantitatief onderzoek naar de rol van specifieke kenmerken van de dader. *Nederlands Juristenblad*, 11, 727-733.
- Wermink, H., Wingerden, S. van., Wilsem, J. van & Nieuwbeerta, P. (2015). Etnisch gerelateerde verschillen in de straftoemeting. *Research memoranda*, 10 (1).
- Wingerden, S. van & Wermink, H. (2016). Zwaarder gestraft? Verder onderzoek naar etnisch gerelateerde straftoemeting: verschillende soorten en maten van sancties. *Research memoranda*, 11 (2).
- Zebel, S., Alberda, D.L., & Wartna, B.S.J. (2017). *Recidive na een reclasseringscontact: Overzicht en analyse van de terugval van personen na beëindiging van een toezicht of een werkstraf in de periode 2002-2009*. Den Haag: WODC.

