



Voorlopige hechtenis – maar dan anders

Verkenning van alternatieven in het kader van schorsing en tenuitvoerlegging

Advies 4 juli 2011



Voorlopige hechtenis – maar dan anders

Verkenning van alternatieven in het kader van schorsing en tenuitvoerlegging

Advies d.d. 4 juli 2011

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Conclusies en aanbevelingen	7
1. Aanleiding en context voor dit advies	9
1.1 Het beleid in Nederland: vergroting slagvaardigheid van het strafrecht	9
1.2 Europese regelgeving in de maak	9
1.2.1 Groenboek Europese Unie; jurisprudentie EHRM	9
1.2.2 Studie naar voorlopige hechtenis in Europa	10
1.2.3 Europees surveillancebevel	10
1.2.4 Raad van Europa, CPT	11
1.3 Vraagstelling en afbakening van dit advies	11
1.4 Methodiek, interviews	12
2. Voorlopige hechtenis: voorwaarden en gronden voor toepassing	13
3. Schorsing en alternatieven: verkenning, praktijk	15
3.1 Ge- en verboden/elektronisch toezicht	15
3.2 Borgsom	16
3.3 Rapportage, gedragsaanwijzingen en -interventies	18
3.4 Mediation	18
3.5 Overige voorwaarden	19
3.6 Nachtdetentie	19
4. Alternatieven: discussie en opvatting van de Raad	21
4.1 Het zoeken naar alternatieven in het algemeen	21
4.1.1 Beginselen	21
4.1.2 Onderzoek mogelijke alternatieven in alle gevallen	22
4.1.3 Organiseer alternatieven in een vroeg stadium	22
4.1.4 Leg schorsingsvoorwaarden wettelijk vast	23
4.2 Specifieke alternatieven	23
4.2.1 Ge- en verboden/elektronisch toezicht	23
4.2.2 Borgsom	24
4.2.3 Rapportage, gedragsaanwijzingen en -interventies	25
4.2.4 Mediation	26
4.2.5 Overige voorwaarden	27
4.3 Opvatting van de Raad over de opleggings- en schorsingspraktijk	27
4.4 Nachtdetentie	28
Bijlage 1, Wet- en regelgeving voorlopige hechtenis	31
Bijlage 2, Cijfers voorlopig gehechten in de EU	35
Bijlage 3, Alternatieven voor voorlopige hechtenis	37
Bijlage 4, Cijfers vroeghulp reclassering volwassenen	39
Bronvermelding	41

Samenvatting

Zowel de Europese Unie als de Raad van Europa doen voorstellen om de toepassing van voorlopige hechtenis terug te dringen en het gebruik van alternatieven te bevorderen. De Nederlandse minister van Justitie dicht de voorlopige hechtenis en de hiervoor beschikbare alternatieven een belangrijke functie toe bij het geven van een directe reactie op strafbare feiten. Deze beide ontwikkelingen vragen om een verkenning naar mogelijkheden om de doelen van de voorlopige hechtenis te bereiken door middel van het ruimer toepassen van alternatieven daarvoor. De Raad denkt daarbij aan vormen van vrijheidsbeperking als alternatief voor insluiting en aan vormen van vrijheidsbeneming die minder ver gaan dan de 24-uurs-insluiting in het huis van bewaring.

Vrijheidsbeperking wordt toegepast in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis, direct bij het opleggen of in een later stadium, onder algemene, en daarnaast bijzondere voorwaarden. De verdachte kan dan onder toezicht van de reclassering worden gesteld en er kan hulpverlening op gang komen.

In dit advies gaat de Raad in op de volgende vragen:

- welke alternatieven zijn er voor de voorlopige hechtenis?
- hoe kunnen deze alternatieven bijdragen aan het ingezette beleid voor een slagvaardiger strafrechtstoepassing en gelijktijdig de voorlopige hechtenis terugbrengen tot het strikt noodzakelijke?

De Raad ziet volop ruimte voor het uitbreiden van deze praktijk met voorwaarden die nog weinig worden toegepast: elektronisch toezicht, meldplicht en borg(som). Daarnaast is nachtdetentie een vorm van tenuitvoerlegging die een krachtige stimulans verdient omdat deze de verdachte de gelegenheid biedt zijn (legale!) activiteiten zoals school en werk voort te zetten. Het zijn vooral organisatorische problemen die een ruimere toepassing van schorsingsvoorwaarden in de weg staan. Er kan worden gestreefd naar meer en snellere inzet van de reclassering in de fase van inbewaringstelling; meer en tijdiger beschikbaarheid van hulpverlenings- en opvangmogelijkheden. Waar toepassing achterwege blijft wegens het ontbreken van standaarden (bijvoorbeeld de borgsom naar draagkracht) of een soepele praktijk (meldplicht, elektronisch toezicht), kunnen deze ontwikkeld worden. Ten slotte zou het uitgangspunt 'schorsen tenzij' niet alleen bij jongeren maar ook bij volwassenen kunnen worden toegepast.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Zowel in het verband van de EU als van de Raad van Europa wordt sterk aangedrongen op het terugdringen van voorlopige hechtenis. In de Nederlandse praktijk wordt voorlopige hechtenis in vrij veel gevallen direct na het opleggen of in een later stadium geschorst. Niettemin scoort Nederland onder de EU-landen hoog wat betreft het aantal gedetineerden in voorlopige hechtenis. De Raad ziet daarom ruimte voor het uitbreiden van de praktijk van het schorsen van de voorlopige hechtenis met voorwaarden. Dit sluit aan bij het streven van de minister van Justitie naar een meer slagvaardige strafrechtstoepassing door het doelmatiger benutten van de fase voor de strafzitting. De Raad concludeert dat het beleid inzake de voorlopige hechtenis (weer) gebaseerd moet worden op het uitgangspunt 'schorsen, tenzij'. Waar alternatieven als elektronisch toezicht, meldplicht en borg(som) nog weinig worden toegepast, komt dit vooral door organisatorische problemen: het ontbreken van standaardprocedures en een gangbare praktijk.

Bij een ruimere toepassing van alternatieven dient erop te worden gelet dat alternatieven niet worden toegepast in gevallen waar voorlopige hechtenis zelf niet noodzakelijk is. Daaraan voldoet de huidige praktijk niet altijd. In sommige gevallen wordt de voorlopige hechtenis toegepast met als belangrijkste doel om het stellen van een gedragsbeïnvloedende voorwaarde mogelijk te maken. Als dat echter het enige doel is, ontbreekt de grond voor voorlopige hechtenis.

Ingeval schorsing niet verantwoord is, kan worden gezocht naar een vorm van tenuitvoerlegging waarbij onbedoelde neveneffecten van detentie zoveel mogelijk worden vermeden. Nachtdetentie biedt de verdachte de gelegenheid zijn (legale!) activiteiten zoals school en werk voort te zetten en de Raad meent dat deze vorm van tenuitvoerlegging een krachtige stimulans verdient, vooral in het jeugdstrafrecht maar ook bij volwassenen bij wie huisarrest geen alternatief kan zijn.

Aanbevelingen

De Raad beveelt aan een ruimer schorsingsbeleid te bevorderen door:

1. Aanpassing van wet- en regelgeving:

- geef artikel 493 lid 1 Sv (de rechter die de voorlopige hechtenis beveelt, gaat ambtshalve na of deze onmiddellijk of op een later moment kan worden geschorst) een universele werking, dus niet alleen ten aanzien van minderjarigen;
- leg ook voor volwassenen de mogelijke alternatieven voor voorlopige hechtenis bij wijze van schorsing met bijzondere voorwaarden vast in art. 80 Sv dan wel in een AMvB;
- maak onderscheid tussen bijzondere voorwaarden die wegens hun ingrijpende karakter bij de strafoplegging worden verrekend en voorwaarden waarbij dat niet het geval is. Regel de aftrek van 24-uurs-huisarrest (met elektronisch toezicht) op gelijke wijze als die van voorlopige hechtenis. Pas in deze zin de Aanwijzing Elektronisch Toezicht aan.

2. Organisatorische en praktische maatregelen:

- bevorder de toepassing van de alternatieven huisarrest met elektronisch toezicht en borgsom door het ontwikkelen van standaarden en het vestigen van een gangbare praktijk;

- neem organisatorische belemmeringen weg voor het ruimer toepassen van bestaande schorsingsvoorwaarden: meer en snellere inzet van de reclassering in de fase van inbewaringstelling;
- zorg dat ook de advocatuur de reclassering kan inschakelen; zorg voor meer en tijdiger beschikbaarheid van hulpverlenings- en opvangmogelijkheden;
- creëer op basis van ervaringen meer mogelijkheden voor nachtdetentie. Benut daartoe zo mogelijk ook andersoortige opvangplaatsen dan justitiële (jeugd)inrichtingen zoals ggz-locaties, halfwegvoorzieningen, civiele jeugdopvang en Exodushuizen.

1. Aanleiding en context voor dit advies

1.1 Het beleid in Nederland: vergroting slagvaardigheid van het strafrecht

De toepassing van de voorlopige hechtenis, met inbegrip van de schorsing daarvan onder voorwaarden, speelt een rol in het streven om de slagvaardigheid van het strafrecht te vergroten. In de brief aan de Tweede Kamer van 29 januari 2010¹ zette minister Hirsch Ballin zijn voornemens dienaangaande uiteen, en verkende hij de mogelijkheden om effectiever en sneller op te treden tegen strafbare feiten “die een inbreuk maken op de leefbaarheid van de omgeving waarin mensen wonen, werken en uitgaan”. Waar direct ingrijpen uitblijft, wordt dit ervaren als “ontoereikend overheidsoptreden” en worden kansen op schadeherstel en gedragsbeïnvloeding en het voorkomen van recidive gemist, stelde de minister. Schorsing van de voorlopige hechtenis geeft de mogelijkheid om de verdachte op korte termijn gedragsvoorwaarden op te leggen. De minister denkt aan de ene kant aan uitbreiding van de voorlopige hechtenis en aan de andere kant, voor gevallen waarin vrijheidsbeneming een te ingrijpend middel is, aan alternatieven daarvoor. De minister wil toepassing van snelrecht als extra grond voor voorlopige hechtenis invoeren. Inmiddels is het betreffende conceptwetsvoorstel in consultatie.² De Raad gaat op dit voorstel in dit advies niet nader in, maar tekent wel aan dat het uitbreiden van gronden voor voorlopige hechtenis geen onomstreden zaak is. Voor zover de noodzaak hiertoe zich aandient (in gevallen waar snel ingrijpen – naar aanleiding van uitgaansgeweld of geweld tegen hulpverleners – gewenst is, maar de huidige wetgeving geen voorlopige hechtenis toelaat) kan met alternatieve maatregelen in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis al veel worden bereikt. Zoals in dit advies zal worden betoogd, is de voorlopige hechtenis echter niet bedoeld om een voorschot te nemen op de op te leggen straf.

Het advies richt zich op mogelijke alternatieven voor voorlopige hechtenis, de toelaatbaarheid daarvan en wegen om de toepassing ervan te bevorderen. Alternatieven die de minister noemt zijn elektronisch toezicht, reclasseringstoezicht, de borgsom en het opleggen van een gebieds- of contactverbod.

1.2 Europese regelgeving in de maak

Zowel de Europese Unie als de Raad van Europa hebben zich ten doel gesteld om de toepassing van voorlopige hechtenis terug te dringen en het gebruik van alternatieven te bevorderen. De volgende initiatieven getuigen daarvan.

1.2.1 Groenboeken Europese Unie; jurisprudentie EHRM

In 2004 bracht de Europese Commissie een *Groenboek* uit betreffende de toepassing van de preventieve hechtenis en alternatieven daarvoor.³ De aanleiding hiervoor was tweeledig:

- het vermijden van ongelijkheid tussen EU-burgers: Europese landen houden niet-ingezetenen EU-burgers vaker in voorarrest, terwijl voor de eigen ingezetenen gebruik wordt gemaakt van alternatieven;
- de wens tot het stimuleren van niet-vrijheidsbenemende controlemaatregelen in plaats van voorlopige hechtenis.⁴

De Europese Commissie gaat in het Groenboek uit van het recht op vrijheid, de aanname van onschuld en beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en legaliteit als basisprincipes die van belang zijn voor het

¹ Tweede Kamer (nummer) 29 januari 2010.

² Voorstel van wet tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de uitbreiding van de gronden voor voorlopige hechtenis.

³ Europese Commissie (2004).

⁴ Van Kempen & Kristen (2005), blz. 305.

voorarrest en alternatieven daarvoor. Hierbij wordt aangesloten op jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de Mens (EHRM). Het EHRM verwoordt het recht op vrijheid en het daarop berustende ultimium-remediumbeginsel in het Smirnova-arrest als volgt: “A person charged with an offence must always be released pending trial unless the State can show that there are ‘relevant and sufficient reasons’ to justify continued detention”. “The Court would also emphasise that under Article 5 § 3 the authorities, when deciding whether a person should be released or detained, are obliged to consider alternative measures of ensuring his appearance at trial”. In de preambule van het Groenboek wordt gepleit voor het terugdringen van de onnodige en excessieve toepassing van voorarrest.

In het onlangs verschenen Groenboek over de toepassing van EU-wetgeving op het gebied van detentie komt de Europese Commissie terug op de gronden, duur en herbeoordeling van voorlopige hechtenis en legt zij de lidstaten onder meer de vraag voor hoe de toepassing van voorlopige hechtenis kan worden teruggedrongen. De commissie ziet een voortvarende berechting van voorlopig gehechten en invrijheidstelling tot aan de zitting als belangrijk rechten.⁵

1.2.2 Studie naar voorlopige hechtenis in Europa

De Europese Raad formuleerde in het Actieplan van de Raad en de Commissie ter uitvoering van het Haags Programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (2005)⁶ de opdracht voor het uitvoeren van een ‘analysis of minimum standards in pre-trial detention procedures and the routines for regular review of the grounds for detention’. Deze studie werd verricht door de Universiteiten van Tilburg en Greifswald (Duitsland) en leverde uitgebreide informatie op over de praktijk rond het opleggen, uitvoeren en schorsen van voorlopige hechtenis in de 27 EU-lidstaten.⁷ Een van de bevindingen in dit vergelijkend onderzoek was dat Nederland zeer hoog scoort wat betreft het aandeel van voorlopig gehechten op de totale gedetineerdenpopulatie. Zie hiervoor de tabel, opgenomen als bijlage 2.

1.2.3 Europees surveillancebevel

Gedurende de afgelopen tien jaar heeft het beginsel van wederzijdse erkenning vaste voet gekregen als basis van justitiële samenwerking binnen de Europese Unie. Op tal van onderwerpen (aanhouding, bewijsvoering, geldelijke, vrijheids- en alternatieve straffen, tenuitvoerlegging) zijn erkenningsregelingen ingevoerd of in een vergevorderd stadium van implementatie. Gebaseerd op het in 1.2.1 genoemde Groenboek is het Kaderbesluit inzake een Europees surveillancebevel dat (naar verwachting nog dit jaar) ook in Nederland van kracht wordt.^{8,9} Doel van dit besluit is het bevorderen van schorsing van voorlopige hechtenis van EU-ingezetenen die worden vervolgd in een andere EU-lidstaat. Na schorsing keert de onder toezicht gestelde terug naar het eigen land, waar het toezicht op naleving van de gestelde voorwaarden wordt geëffectueerd. Zo zal bijvoorbeeld in Nederland toezicht moeten worden gehouden op het naleven van schorsingsvoorwaarden die een Nederlandse verdachte in Frankrijk zijn opgelegd. Van het kaderbesluit gaat een stimulans uit voor het ontwikkelen, harmoniseren en toepassen van schorsingsvoorwaarden in de EU-lidstaten. Het kaderbesluit bevat een opgave van toezichtmaatregelen, die kunnen worden aangemerkt als alternatieven voor voorlopige hechtenis.

In de toelichting op het Kaderbesluit geeft de Europese Commissie als volgt uitdrukking aan haar ernstige

⁵ COM(2011) 327 d.d. 14 juni 2011.

⁶ OJ C 198, 12 augustus 2005, blz. 19 van het Actieplan, hoofdstuk 4.2 onder k.

⁷ Van Kalmthout 2009.

⁸ Europese Commissie, Kaderbesluit betreffende het Europees surveillancebevel in procedures tussen EU-lidstaten in afwachting van het proces, COM(2006) 468 2006/0158 (CNS).

⁹ Zie ook: Crijns en Geelhoed 2011

zorgen rond de toepassing van voorlopige hechtenis:

In meerdere studies wordt echter aangegeven dat er in de Europese Unie ernstige problemen zijn met betrekking tot voorlopige hechtenis. Het EU-netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van grondrechten verwijst in zijn verslag over de situatie van de grondrechten in de Europese Unie en haar lidstaten in 2002 naar statistieken van de Raad van Europa waaruit blijkt dat er in meerdere lidstaten een groot aantal personen in voorlopige hechtenis is genomen. Uit de antwoorden op een vragenlijst betreffende statistische gegevens over de gevangenispopulatie, inclusief verdachten in voorlopige hechtenis, die door de Commissie in 2003 op verzoek van het Italiaanse voorzitterschap is opgesteld, blijkt dat er tussen de EU-lidstaten grote verschillen bestaan zowel ter zake van het aantal verdachten in voorlopige hechtenis per 100.000 inwoners als ter zake van de verhouding tussen het aantal buitenlandse gedetineerden en de totale gevangenispopulatie. De algemene tendens is dat er steeds meer gebruik wordt gemaakt van voorlopige hechtenis. In dit verband moet er ook op worden gewezen dat het Europees Parlement in zijn resoluties over de situatie van de grondrechten in de Europese Unie de Commissie heeft verzocht maatregelen te nemen op het gebied van voorlopige hechtenis en de alternatieven daarvoor. In 2001 verzocht het Europees Parlement de lidstaten hun beleidsinspanningen op dit terrein te intensiveren onder meer door detentie zoveel mogelijk te beperken en volstrekt te voorkomen dat kinderen in verzekerde bewaring worden gesteld, behalve in absolute uitzonderingsgevallen. Het Europees Parlement verzocht de Raad een kaderbesluit aan te nemen over gemeenschappelijke normen voor procesrecht, bijvoorbeeld met betrekking tot voorschriften inzake aan behandeling voorafgaande bevelen, teneinde in de gehele EU een gemeenschappelijk peil van bescherming van grondrechten te waarborgen. Dit verzoek werd het daaropvolgende jaar herhaald. In de resolutie van het Europees Parlement van 2002 wordt erop gewezen dat het van essentieel belang is dat de lidstaten de procedures voor voorlopige hechtenis onderzoeken, teneinde te verzekeren dat de mensenrechten niet worden geschonden en dat geen onnodig lange hechtenistermijnen worden toegepast, en ervoor te zorgen dat de hechtenisgronden regelmatig worden getoetst.

1.2.4 Raad van Europa, CPT

In Aanbeveling (2006) 13 over het gebruik van voorarrest spoort het Comité van Ministers van de Raad van Europa lidstaten aan om (voor zover invrijheidstelling niet mogelijk is) zoveel mogelijk gebruik te maken van niet-vrijheidsbenemende alternatieven. Daarnaast zijn speciale voorzieningen te vinden in Aanbeveling (2006) 2 over de Europese gevangenisregels. Deel 7 van dit document beoogt in het bijzonder bescherming te bieden aan onveroordeelde gedetineerden. Ook in de appendix op Aanbeveling R (99) 22 worden de lidstaten aanbevolen zo ruim mogelijk gebruik te maken van alternatieven voor voorlopige hechtenis.¹⁰ Eerder al benadrukte het CPT dat overbevolking van penitentiaire inrichtingen niet (enkel) valt op te lossen door extra investeringen te plegen in het gevangeniswezen, maar dat wetgeving en toepassing van voorarrest herijking behoeven.¹¹

1.3 Vraagstelling en afbakening van dit advies

Bij de toepassing van de voorlopige hechtenis wordt uitgegaan van de onschuldpresumptie. De verdachte moet voor onschuldig worden gehouden totdat hij door de rechter in een eerlijk proces is veroordeeld (art.6 lid 2 EVRM). Tot die tijd is slechts sprake van verdenking van een strafbaar feit. Een uitvloeisel van

¹⁰ Van Kalmthout (2009) blz. 5.

¹¹ Houweling 2009, blz. 282 e.v.

deze aanname is dat de voorlopige hechtenis niet op het vonnis mag vooruitlopen. Dit heeft niet alleen betekenis voor de vraag omtrent de toepassing als zodanig maar ook voor de inhoud van maatregelen die voor tenuitvoerlegging in de plaats kunnen komen. In dit advies worden dergelijke maatregelen aangeduid als alternatieven.

Vanuit bovengenoemde beginselen wil de Raad in dit advies bezien op welke manieren kan worden gewaarborgd dat voorlopige hechtenis alleen wordt toegepast waar dit strikt noodzakelijk is en dat de ermee gepaard gaande vrijheidsbeneming of -beperking niet zwaarder is dan waar de gegeven situatie om vraagt. Idealiter heeft de rechter de keus uit een scala van mogelijkheden volgens een glijdende schaal die loopt van maximale vrijheidsbeneming (insluiting in een huis van bewaring onder beperkingen), via een beperkte vorm van insluiting zoals nachtdetentie en een zware vorm van controle zoals elektronisch toezicht tot aan lichte vormen van vrijheidsbeperking.

In dit advies wordt een schets gegeven van (al dan niet in de wet genoemde) alternatieven voor voorlopige hechtenis en het gebruik dat daarvan in de praktijk wordt gemaakt. Vervolgens wordt verkend hoe de toepassing van alternatieven is uit te breiden en te bevorderen.

Uitgangspunt bij deze verkenning is de bestaande gang van zaken, die inhoudt dat, nadat de noodzaak van voorlopige hechtenis is vastgesteld, deze wordt opgelegd maar onder voorwaarden kan worden geschorst wanneer langs deze weg de doelen van de voorlopige hechtenis voldoende kunnen worden bereikt. Schorsing kan plaatsvinden direct na het opleggen van de voorlopige hechtenis maar ook in een later stadium, namelijk bij de beslissing tot gevangenhouding door de raadkamer van de rechtbank of de verlenging daarvan.

De mate waarin de schorsingsvoorwaarde de verdachte in diens vrijheid beperkt is van belang voor de vraag in hoeverre de rechter deze verrekent met de strafduur in het eindvonnis.

1.4 Methodiek, interviews

Voor dit advies is geput uit wetenschappelijk onderzoek en in de juridische vakpers verschenen opiniërende artikelen. Daarnaast zijn interviews gehouden met een aantal personen uit de rechterlijke macht, het openbaar ministerie en de advocatuur over hun ervaringen met de praktijk van de voorlopige hechtenis en de toepassing van alternatieven. De lijst van geïnterviewden is opgenomen in de bronvermelding bij dit advies. In de tekst worden zij aangeduid als respondenten.

2. Voorlopige hechtenis: voorwaarden en gronden voor toepassing

Voorlopige hechtenis is een strafvorderlijk dwangmiddel dat op vordering van de officier van justitie wordt opgelegd door de rechter (rechter-commissaris of raadkamer) nadat de verdachte in aanwezigheid van zijn raadsman of raadvrouw daarover is gehoord. In de betreffende procedure wordt in ieder individueel geval getoetst:¹²

1. of er sprake is van verdenking van een feit waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is (art. 67 lid 1 en 2 Sv);
2. of er ernstige bezwaren (lees: een redelijke verdenking) zijn (art. 67 lid 3 Sv);
3. of er een *grond* is voor toepassing voor voorlopige hechtenis.

Art. 67a noemt als gronden:

- a. ernstig gevaar voor vlucht;
- b. een 'gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid' die onverwijld vrijheidsbeneming vordert. Een dergelijke 'gewichtige reden' kan alleen bestaan
 - bij verdenking van een feit waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld en de rechtsorde ernstig door dat feit is geschokt,
 - als er ernstig rekening mee moet worden gehouden, dat de verdachte een misdrijf zal begaan waarop een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld;
 - bij verdenking van een bepaald misdrijf (285, 300, 310, 311, 321, 322, 323a, 326, 326a, 350, 416, 417bis, 420bis of 420quater Sr) binnen vijf jaren na een voorafgaande veroordeling wegens een van deze misdrijven en er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte weer een van die misdrijven zal begaan;
 - bij 'collusiegevaar'.

De grond van de 'geschokte rechtsorde' is in Europees verband enigszins discutabel en moet volgens de jurisprudentie van het EHRM zo worden uitgelegd dat de vrijlating van de verdachte tot een verstoring van de openbare orde leidt.¹³

Voorlopige hechtenis kan worden toegepast als aan elk van de bovenstaande drie voorwaarden is voldaan en de rechter de voorlopige hechtenis in het betreffende geval strikt noodzakelijk acht. Als dat het geval is, staat de rechter met het oog op het subsidiariteitsbeginsel voor de vraag of het doel van de voorlopige hechtenis alleen is te bereiken door middel van 24-uurs-insluiting in het huis van bewaring of dat kan worden volstaan met een minder vergaande vorm van vrijheidsbeneming of met een vrijheidsbeperkende maatregel. Er liggen dus twee vragen voor:

1. als *vrijheidsbeneming* noodzakelijk is, is dan een minder vergaande vorm mogelijk dan 24-uurs-insluiting in een huis van bewaring (bijvoorbeeld nachtdetentie)? Dit kan juridisch worden gekwalificeerd als een andere vorm van tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis en dat betekent dat deze in een latere fase kan worden verrekend met de straf. Bij jeugdigen heeft deze alternatieve vorm van tenuitvoerlegging een wettelijke basis in art. 493 lid 3 Sv;
2. als *vrijheidsbeperking* voldoende is, welke vorm is dan de meest aangewezen (reclasseringsbegeleiding, een locatiegebod of -verbod, meldplicht, borgsom)? Hiervoor heeft de wetgever de mogelijkheid gecreëerd van de schorsing onder algemene en daarnaast bijzondere voorwaarden (art. 80 Sv).

¹² Zie bijlage 1 voor de letterlijke wetsteksten.

¹³ Uit Beijerse 2008, blz. 474-476.

Bedacht moet worden dat alternatieven niet aan de orde zijn als de voorlopige hechtenis zelf niet noodzakelijk is. Om deze reden heeft de wetgever er in 1926 voor gekozen om de rechter pas nadat hij de voorlopige hechtenis heeft bevolen, te laten nagaan of er alternatieven mogelijk zijn in de vorm van schorsingsvoorwaarden. In de praktijk worden deze vragen in één zitting behandeld.

3. Schorsing en alternatieven: verkenning, praktijk

De rechterlijke autoriteit (rechter-commissaris, raadkamer rechtbank) die de voorlopige hechtenis oplegt, kan deze ook schorsen. De onmiddellijke schorsing, in frequentie gevolgd door schorsing bij de vordering gevangenhouding, is een gangbare praktijk geworden. Schorsing van de voorlopige hechtenis vond in 2003 plaats in 14% van de bewaringen en 12% van de gevangenhoudingen.¹⁴ Respondenten ten behoeve van dit advies maakten gewag van 20 tot 60% van het aantal voorgeleidingen bij de rechter-commissaris, terwijl bij de jeugd zelfs tot 80% direct wordt geschorst.¹⁵ Hoewel verschillen tussen arrondissementen aanzienlijk blijken te zijn, ligt de schatting van onze respondenten over het geheel genomen hoger dan de cijfers van het openbaar ministerie uit 2002 en 2003. Mogelijk heeft sinds die jaren een toename plaatsgevonden. In ieder geval blijkt dat de schorsing onmiddellijk bij het opleggen van de voorlopige hechtenis frequent voorkomt.

Uit het in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde onderzoek blijkt dat er in de EU-lidstaten een groot aantal uiteenlopende maatregelen wordt toegepast als alternatief voor insluiting, al dan niet in de vorm van bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis. Een volledige opgave hiervan is opgenomen als bijlage 3 bij dit advies.¹⁶ Hieronder worden de toepassingspraktijk en daarbij optredende knelpunten van de meest gangbare van deze alternatieven beschreven. In hoofdstuk 4 laat de Raad zich uit over van de toelaatbaarheid en de praktische toepasbaarheid van deze alternatieven.

3.1 Ge- en verboden/elektronisch toezicht

Huisarrest is te kenschetsen als een 'locatiegebod': de geschorste mag (met uitzondering van vastgestelde tijden) de eigen woning niet verlaten. In Nederland wordt de naleving van deze voorwaarde door de reclassering gecontroleerd door middel van elektronisch toezicht, al dan niet met een gps-systeem. Elektronisch toezicht kan eveneens worden gebruikt ter controle op de naleving van locatie- of contactverboden (wijk-, straat- of stadionverbod, verbod op contact met slachtoffer of mededaders). De toepassing ervan is geregeld in de Aanwijzing Elektronisch Toezicht.¹⁷ Volgens deze Aanwijzing is het aan de rechter om te bepalen of, en zo ja in welke mate, de opgelegde vrijheidsbeperking wordt verrekend met de uiteindelijke straf. De duur en de intensiteit van de bijzondere voorwaarde spelen hierbij een belangrijke rol. *Contactverboden* worden veel toegepast, hetgeen waarschijnlijk mede voortvloeit uit het feit dat huiselijk geweld een speerpunt in het justitiebeleid vormt.

De combinatie van ge- en verboden met elektronisch toezicht lijkt echter nog niet erg van de grond te komen. Dit wordt niet zozeer toegeschreven aan principiële bezwaren maar vooral aan formele en organisatorische belemmeringen. Het ontbreekt aan structuur, een protocol of vaste werkwijze, uitvoeringsafspraken en logistiek aan de hand waarvan een plan van aanpak voor elektronisch toezicht tijdig tot stand kan worden gebracht. Voor het doen van een voorstel daartoe moeten veel zaken worden bepaald, afgesproken en geregeld. De bewegingsvrijheid (school, werk) van de geschorste moet precies worden ingevuld en het maken van uitzonderingen (bijvoorbeeld bij wijziging van een schoolrooster) blijkt erg lastig. Iedere uitzondering op de vaste afspraken moet worden geregistreerd en gecontroleerd. Goed uitvoeren van de controle kost menskracht en de organisatie en administratie zijn belastend. Er zijn voorbeelden bekend waarin het elektronisch toezicht op korte termijn kan worden gerealiseerd maar de noodzakelijke complexiteit van afspraken en logistiek en de onzekerheid of het voorstel zal worden overgenomen vormen in veel gevallen een

¹⁴ Jacobs 2006, blz. 8 (cijfers van het Parket-Generaal).

¹⁵ Zie m.b.t. dit onderwerp ook: Van der Meij 2011.

¹⁶ Van Kalmthout (2009), blz. 93.

¹⁷ Zie de Aanwijzing Elektronisch Toezicht van 1 juni 2010, Stcrt. 2010, 8001.

te hoge drempel voor het in een vroeg stadium uitwerken van een plan.

Het is denkbaar dat achter het ontbreken van een praktijk andersoortige bezwaren en aarzelingen liggen dan louter organisatorische. Zo komen veelplegers (een groot deel van de mogelijke doelgroep) en vreemdelingen die niet beschikken over een vaste woon- of verblijfplaats niet in aanmerking. Ook kleven aan de monitoring privacyaspecten die de toepassing compliceren. Jacobs c.s. zeggen hierover het volgende: “De geïnterviewde rechters zijn in beperkte mate enthousiast over de mogelijkheden die ‘de enkelband’ biedt ten aanzien van elektronisch toezicht of huisarrest. Het huisarrest is slechts geschikt voor een kleine groep delinquenten die aan veel voorwaarden moeten voldoen. Zo moeten zij hun criminele activiteiten niet thuis voort kunnen zetten (bijvoorbeeld heling en drugshandel) en dient de directe omgeving van de veroordeelde opgewassen te zijn tegen de ingrijpende interventie in de leef sfeer”.¹⁸ Respondenten voor dit advies waren overigens beslist niet negatief over elektronisch toezicht als alternatief voor insluiting en spraken de hoop uit dat huisarrest vaker zal worden toegepast als de logistieke problemen zijn opgelost. Hierbij werd aangetekend dat huisarrest bij de voorwaardelijke veroordeling, in het kader waarvan meer voorbereidingstijd beschikbaar is, nu al in toenemende mate wordt toegepast.

In Engeland wordt elektronisch toezicht (‘tagging’), meestal in combinatie met borgstelling, in toenemende mate toegepast: in de jaren 2006 tot en met 2008 is respectievelijk 14234, 24613 en 28538 maal elektronisch toezicht opgelegd.¹⁹

3.2 Borgsom

De borgsom als schorsingsvoorwaarde is in Europa vrijwel overal bekend: slechts drie van de zeventwintig EU-lidstaten kennen deze niet.²⁰ In Nederland vindt de borgsom vrijwel geen toepassing, hoewel deze als schorsingsvoorwaarde in artikel 80 lid 3 Sv expliciet wordt geregeld. Het gaat dan om een zekerheidstelling voor de nakoming der voorwaarden door de storting van een geldsom ofwel door de verbintenis van een derde als waarborg, de persoonlijke borgstelling.

Met een onderbreking tussen 1838 en 1926 heeft de borgstelling²¹ al vanaf de Middeleeuwen een plaats in de ‘Nederlandse’ strafvordering.²² Houweling, aan wiens werk veel gegevens in deze paragraaf zijn ontleend, houdt in zijn dissertatie²³ een gefundeerd betoog voor het meer toepassen van de borg en om bij het bepalen van de borgsom rekening te houden met de financiële draagkracht van de verdachte.

De borgsom is een veel bediscussieerd fenomeen, waarbij dezelfde argumenten pro en contra steeds blijven terugkomen. Deze discussie is terug te vinden in de wetsgeschiedenis van artikel 80 Sv. Het meest aangevoerde bezwaar tegen de borgsom is dat van klassenjustitie: niet iedere verdachte kan een borgsom betalen of beschikt over vermogende relaties die dat voor hem kunnen doen.²⁴ Dit bezwaar gaat echter voorbij aan de wettelijke mogelijkheden om de borgsom aan te passen aan de draagkracht van de verdachte. Bij de totstandkoming van de regeling in 1926 was er juist alles aan gedaan om klassenjustitie te voorkomen. De commissie Ort concludeerde dat een ongelijke werking werd tegengegaan doordat de rechter de hoogte van het bedrag kon stellen en ook een ander borg kon staan. Bij minvermogen kon een bedrag van enkele

¹⁸ Jacobs 2006, blz. 110.

¹⁹ Van Kalmthout 2009, blz. 954.

²⁰ Van Kalmthout 2009, blz. 93; bijlage 3 bij dit advies.

²¹ In dit advies concentreren we ons op de borgsom in de vorm van het storten van een geldbedrag (ongeacht of dit door de verdachte zelf dan wel een ander namens hem wordt gedaan) dat wordt teruggestort als de verdachte zich aan de gestelde voorwaarden heeft gehouden.

²² Houweling 2009, Hoofdstuk 2.

²³ Houweling 2009.

²⁴ Houweling 2009 blz. 314-315.

guldens al voldoende zijn om ze te weerhouden van bijvoorbeeld vluchtgevaar.²⁵

Het argument van klassenjustitie wordt ook naar voren gebracht in landen waar een ruime (Engeland) of beperkte (Duitsland en België) praktijk van borgstelling bestaat. Maar gezien de ruimere toepassing wordt het bezwaar in deze landen kennelijk minder zwaar bevonden, of voldoende ondervangen door de borgsom naar draagkracht vast te stellen.²⁶

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw is van verschillende kanten, onder meer door minister Korthals Altes, gepleit voor het vaker toepassen van de borgsom. Dit is te zien in het licht van het toenmalige cellentekort en het veelvuldig ‘heenzenden’ van verdachten, dat vervolgens is bestreden door nieuwbouw van gevangenis capaciteit in de jaren negentig en het invoeren van meerpersoonscelgebruik (2004).

Van ruimere toepassing van de borgsom is het niet gekomen. Uit onderzoek in 2000 onder de rechters-commissarissen van 19 kabinetten bleek dat de borgsom in twaalf kabinetten nog nooit was gebruikt. In de overige 7 kabinetten was deze slechts een enkele keer gebruikt en dan altijd bij draagkrachtige verdachten. Van de mogelijkheid van persoonlijke borgstelling was in geen van de kabinetten ooit gebruik gemaakt.²⁷

Verrassend was daarom het voorstel in de departementale nota Sancties in Perspectief (2000) om de schorsingsvoorwaarden ex art. 80 Sv te beperken tot enkel de toepassing van de borgsom. Het oogmerk van dit voorstel was inperking van het toenemend aantal voorwaarden en sanctie-experimenten onder de noemers van de voorwaardelijke schorsing en de voorwaardelijke sanctie. De Tweede Kamer voelde weinig voor dit voorstel. In het rapport van de commissie-Otte (2003) over de vrijheidsbeperking onder voorwaarden werd de borgsom nauwelijks genoemd. Het jaar daarop (beleidsnota Goed Beschouwd 2004) benadrukte het OM echter weer de meerwaarde van de borgsom als efficiënte controle- en nalevingmodaliteit bij voorwaardelijke sancties en schorsing van de voorlopige hechtenis. In de jaren 2004 (Houweling, Erasmus Universiteit) en 2006 (Koster, OM en IVA Tilburg) is de toepassing van de schorsing op verschillende manieren onderzocht, waarbij de beperkte toepassing van de borgsom opnieuw werd bevestigd.²⁸

Geen van de voor dit advies ondervraagde respondenten had zelf ervaring met het toepassen van de borgsom. Gevraagd naar bezwaren noemden ook zij in de eerste plaats dat van ‘minvermogenheid’ of ‘klassenjustitie’. Wil de toepassing van een borgsom effectief zijn, dan zal met aanzienlijke geldsommen moeten worden gewerkt, zo meent men. Verwacht wordt dat slechts een klein deel van de betrokken verdachten dit kan opbrengen. Verdachten die niet over eigen middelen beschikken zouden zich voor het storten van een borgsom in de schulden moeten steken. Respondenten zagen in meerderheid wel mogelijkheden voor de borgsom. Het ontbreken van een gangbare praktijk maakt het echter noodzakelijk dat iedere toepassing individueel geregeld moet worden. Per geval moet worden bepaald welk bedrag dermate substantieel is, dat de verdachte naar verwachting de voorwaarden zal naleven. Zeker in de fase van voorgeleiding bij de rechter-commissaris is er geen tijd om dit voldoende uit te zoeken. Zoals ook bij het huisarrest het geval is, zien respondenten hierin een belangrijke belemmerende factor voor de toepassing.

België

In België wordt de borgsom als alternatief voor voorlopige hechtenis (geformuleerd als schorsingsvoorwaarde) eveneens expliciet in de wet genoemd. Het gaat speciaal om zaken waarin wordt vermoed dat de verdachte door het misdrijf verkregen geld of goederen verborgen houdt, maar de toepassing van de borgsom is niet tot dit soort zaken beperkt. Het belangrijkste doel van de borgsom is om de aanwezigheid ter zitting te

²⁵ Uit Beijerse 1998, blz.164-165.

²⁶ Raes en Snacken 2004.

²⁷ Uit Beijerse en Kunst 2000, blz. 420.

²⁸ Houweling 2005, blz. 734.

garanderen. In de literatuur is er enige discussie over de principes en de uitvoering van de borgsom die doet vermoeden dat deze in de praktijk, zij het in beperkte mate, wordt toegepast. Cijfers hierover zijn niet bekend.

Engeland

Het Engelse recht inzake de voorlopige hechtenis wordt gekenmerkt door het ‘nee, tenzij’—beginsel. In de eerste plaats zegt de wet: geen voorlopige hechtenis, tenzij daar noodzaak toe bestaat. Ruim 44% van de verdachten wordt onvoorwaardelijk heengezonden.²⁹ In de tweede plaats: ‘toekenning van bail, tenzij’. Het *presumptive right in favour of bail* houdt in dat de rechter de verdachte onder borgtocht heenzendt, tenzij hij daadwerkelijke insluiting noodzakelijk acht. Van het aantal voorgeleide verdachten wordt 35% voorwaardelijk heengezonden (in Nederlandse termen: geschorst). Als bijzondere voorwaarde kan bij bail het verplichte verblijf in een ‘bail-hostel’ worden opgelegd. De borgsom vormt een onderdeel van het bailstelsel. Het Engelse systeem is in die zin vergelijkbaar met het Nederlandse dat de in de wet genoemde mogelijke redenen voor het *niet* toepassen van bail grotendeels overeenkomen met de gronden die in Nederland gelden voor het toepassen van voorlopige hechtenis: vlucht- en recidivegevaar, bepaalde (ernstige) delicten en persoonskenmerken van de verdachte.

Het Engelse systeem resulteert erin dat voorlopig gehechten niet meer dan 17% van de gevangenispopulatie uitmaken (tegen –in de meeste gunstige berekening, zie bijlage 2 – 35% in Nederland en België).

Duitsland

Duitsland kent net als Nederland een zekerheidsstelling als voorwaarde bij schorsing van voorlopige hechtenis (art. 116 lid 1 sub 4 Strafprozeßordnung) en deze wordt als een effectief alternatief gezien. Een verschil met Nederland is overigens wel dat de wet de rechter expliciet verplicht om alternatieven voor vrijheidsbeneming toe te passen als daarmee het doel van voorlopige hechtenis kan worden bereikt.³⁰

3.3 Rapportage, gedragsaanwijzingen en –interventies

Het meewerken aan voorlichtingsrapportage een vaak gestelde voorwaarde.³¹ Hieraan kan de verplichting worden gekoppeld tot het deelnemen aan een gedragsinterventie. De formulering van de voorwaarde luidt dan doorgaans dat de verdachte “zich moet houden aan de aanwijzingen en richtlijnen van de reclassering”. Soms wordt daarbij nog opgenomen: “ook als dat inhoudt het volgen van een training of het meewerken aan een poliklinische behandeling”. Onder die aanwijzingen kan dan deelname aan een cursus of ander ambulante programma vallen. In toenemende mate worden concrete programma’s in de uitspraak genoemd. Meldplicht bij de reclassering (‘binnen drie dagen’ of ‘de volgende dag’) wordt doorgaans goed nagekomen.

3.4 Mediation

Verspreid over het land lopen enkele initiatieven voor herstelbemiddeling of mediation, waaronder pilots bij de reclassering en Slachtoffer in Beeld bij justitiële jeugdinrichtingen, waarvan de werking zich mede uitstrekt tot verdachten in (geschorste) voorlopige hechtenis. In verschillende landen (België, maar ook speciaal Argentinië moet worden genoemd, in welk land zich een praktijk van ‘pre-mediation’ voorafgaand aan de strafrechtelijke behandeling heeft gevestigd) is men met mediation in relatie tot het strafrecht verder dan Nederland. Dit betreft vaak mediation of herstelbemiddeling in het kader van een strafrechtelijk vonnis; toepassing als alternatief voor voorlopige hechtenis is daarentegen zeldzaam. De inventarisatie van Van Kalmthout (bijlage 3 bij dit advies) laat zien dat ‘victim-offender mediation’ beperkt is tot één EU-lidstaat

²⁹ Houweling 2009, blz. 403 e.v.

³⁰ Houweling 2009, blz. 440-456, art. 116 lid 3 Strafprozeßordnung.

³¹ Jacobs 2006, blz.9.

(Luxemburg). In hoeverre mediation daar in de praktijk wordt toegepast als alternatief voor voorlopige hechtenis is echter niet duidelijk; de uit Luxemburg afkomstige informatie lijkt er eerder op te wijzen dat de resultaten van mediation kunnen worden meegewogen bij de beslissing om de zaak al dan niet te vervolgen.³²

3.5 Overige voorwaarden

Andere in EU-landen geregeld toegepaste voorwaarden zijn:

- melden bij de politie, bijvoorbeeld tijdens voetbalwedstrijden;
- onthouden van alcohol- of drugsgebruik; meewerken aan urinecontroles;
- inleveren van paspoort of ander identiteitsbewijs;
- inleveren van het rijbewijs;
- niet verhuizen zonder kennisgeving.

3.6 Nachtdetentie

Nachtdetentie, die wordt toegepast bij jeugdigen, is geen alternatief voor de toepassing van voorlopige hechtenis, maar een (alternatieve) vorm van tenuitvoerlegging waarbij de verdachte overdag binnen vastgestelde grenzen vrij is om school, werk of behandeling te continueren. Nachtdetentie wordt in de praktijk gebaseerd op artikel 493 lid 3 Sv. Eind 2010 is een wetwijziging van dit artikel aangenomen, waarin deze vorm van detentie expliciet wordt omschreven.³³

Nachtdetentie vindt tot dusver op beperkte schaal plaats en is alleen op jongeren van toepassing. Landelijke invoering is een onderdeel van het deelprogramma jeugdsancties van het in 2003 gestarte Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit Jeugd Terecht.³⁴

In het kader van dit advies over alternatieven voor voorlopige hechtenis is het van belang te vermelden dat staatssecretaris Kalsbeek van Justitie voor het landelijk invoeren van nachtdetentie koos nadat een proef met elektronisch huisarrest voor jongeren niet levensvatbaar was gebleken.³⁵ Elektronisch huisarrest had namelijk mede als doel schoolbezoek overdag te combineren met een gecontroleerde situatie buiten de schooluren. Dit betekende dat er sprake moest zijn van een stabiele thuissituatie. Hierdoor bleek slechts een selecte groep jongeren voor huisarrest in aanmerking te komen. Voor nachtdetentie geldt deze eis (uiteraard) niet, zodat de doelgroep hiervoor veel groter is. In september 2003 is in het kader van Jeugd Terecht een landelijk beleidskader nachtdetentie uitgebracht. In 2006 is de uitvoering in de jaren 2004 en 2005 geëvalueerd.³⁶ Uit dit onderzoek bleek dat nachtdetentie een belangrijke meerwaarde heeft en wordt gezien als één van de instrumenten om maatwerk te bieden. Het aantal nachtdetentieplaatsingen was echter achtergebleven bij de verwachting en liep in 2005 zelfs aanzienlijk terug (van 53 in het vierde kwartaal 2004 naar 19 in het vierde kwartaal 2005). De geografische spreiding van de justitiële jeugdinrichtingen maakte plaatsing in de buurt van school, werk of instelling voor dagbehandeling niet altijd mogelijk. De onderzoekers deden de aanbeveling om alleen in de vier grote steden een voorziening te creëren. In de overige arrondissementen zou moeten worden teruggevallen op de justitiële jeugdinrichtingen en zou toepassing niet op ruime schaal

³² Van Kalmthout 2009, blz. 658.

³³ "Tot het ondergaan van in verzekeringstelling of voorlopige hechtenis kan elke daartoe geschikte plaats worden aangewezen". Binnenkort wordt aan deze bepaling het volgende toegevoegd: "Bij het bevel tot voorlopige hechtenis kan worden bepaald dat de verdachte gedurende de nacht in een inrichting als bedoeld in de Bij dan wel op een andere plaats als bedoeld in de eerste volzin verblijft, en gedurende de dag in de gelegenheid wordt gesteld de inrichting of die plaats te verlaten". Wet van 13 december 2010 tot wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties, artikel III onder A.

³⁴ Het programma Jeugd terecht is onderdeel van het kabinetsbrede programma 'Naar een veiliger samenleving'.

³⁵ Kamerstukken II, 1998/99, 25 712, nr. 3.

³⁶ Regioplan 2006.

zijn te verwachten. Om een meer dan incidentele toepassing te bevorderen zou aandacht voor nachtdetentie structureel moeten worden ingebed, onder meer door het steeds blijven geven van informatie, aldus de onderzoekers.

Inmiddels is een nieuw beleidskader tot stand gekomen dat naar verwachting nog dit jaar samen met de wijziging van artikel 493 Sv en de Bjj op dit punt van kracht wordt. Het beleidskader omschrijft de doelgroep (ongewijzigd) als volgt: “De jongere kan in aanmerking komen voor nachtdetentie indien er sprake is van een zinvolle dagbesteding of, in uitzonderingsgevallen, indien deze op zeer korte termijn gerealiseerd wordt”. Voorts wordt bepaald dat nachtdetentie in de volgende omstandigheden niet mogelijk is:

- ernstig gevaar voor vlucht (het woord *ernstig* vervalt in het nieuwe beleidskader);
- geschokte rechtsorde (denk hierbij bijvoorbeeld aan het plegen van een zedendelict);
- ernstig gevaar voor recidive (het woord *ernstig* vervalt in het nieuwe beleidskader);
- beperkingen door de rechter-commissaris;
- de vreemdelingenrechtelijke status (uitzetting of uitlevering na tenuitvoerlegging).
- collusiegevaar (geschrapt in het nieuwe beleidskader).

Op dit moment moet worden geconstateerd dat landelijke invoering bij lange na niet is gerealiseerd. Voorzover de Raad bekend wordt nachtdetentie alleen toegepast in de arrondissementen Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. De DJI schrijft hierover in het ‘Informatieblad nachtdetentie’: jaarlijks worden ongeveer 140 jeugdigen in nachtdetentie geplaatst, van wie het merendeel in de Randstad. Dit is 4 tot 5% van het aantal gevallen waarin voorlopige hechtenis wordt toegepast. De duur van de nachtdetentie bedraagt gemiddeld zes tot acht weken.

Respondenten vertelden over de uitvoering van nachtdetentie dat scholen in principe allemaal meewerken. Ook op school wordt soms een besloten omgeving gecreëerd: er is dan beveiliging aanwezig en de jongens worden direct uit school teruggebracht naar de inrichting. Wel werpen scholen soms in de praktijk een drempel op door het stellen van lastig na te komen voorwaarden.

4. Alternatieven: discussie en opvatting van de Raad

4.1 Het zoeken naar alternatieven in het algemeen

4.1.1 Beginselen

Het zoeken naar alternatieven voor voorlopige hechtenis komt voort uit het subsidiariteitsbeginsel, dat eist dat een minder vergaand middel wordt toegepast waar dat verantwoord is. Het *absoluut* vermijden van gevaar voor vlucht of herhaling is uiteraard alleen mogelijk door insluiting, zo nodig verzwaard met beperkingen; waar hierop een onaanvaardbaar groot risico bestaat is een alternatief niet aan de orde. Bij twijfel daaraan dient insluiting echter waar mogelijk te worden vermeden. Ervan uitgaande dat het toepassen van voorlopige hechtenis ultimum remedium is, ligt de vraag voor hoe met alternatieven de doelstelling van de voorlopige hechtenis is te bereiken.

Een belangrijk beginsel ten aanzien van alternatieven is dat ze blijven binnen het kader van de voorlopige hechtenis zelf. Dat wil zeggen dat de toepassing beperkt is tot gevallen waarin er een grond bestaat voor voorlopige hechtenis en het alternatief strekt tot (en voldoende is voor) het bereiken van het doel daarvan.³⁷ Een cruciale vraag is in hoeverre met een alternatief de doelen van voorlopige hechtenis zijn te behalen. Dit is per soort alternatief verschillend en wordt daarnaast uiteraard door het individuele geval bepaald. Bij het toepassen van een schorsingsvoorwaarde zal het gaan om situaties waarin vrijheidsbeneming niet noodzakelijk is maar met enige mate van vrijheidsbeperking en controle kan worden volstaan. Ge- en verboden en controle daarop zijn bij uitstek geschikte middelen voor het tegengaan van nieuwe misdrijven, maar ook voor het afwenden van vlucht- of collusiegevaar. Het opleggen van gedragsinterventies is vooral aangewezen als het snel aanpakken van gedragsproblemen recidive kan voorkomen en de slagingskans daarvan, gelet op de persoon, als redelijk groot wordt beoordeeld. In hoeverre de doelen van voorlopige hechtenis door middel van een alternatief voldoende zijn te bereiken zal de rechter, in de belangenafweging tussen maatschappijbeveiliging en de rechten van het individu, uiteindelijk altijd aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval moeten beoordelen.

Ten aanzien van de legitimiteit van bepaalde voorwaarden lopen standpunten uiteen. Het meewerken aan rapportage wordt door sommigen als een legitieme voorwaarde aangemerkt, terwijl andere menen dat het meewerken aan rapportage geen doel van de voorlopige hechtenis – en dus evenmin een schorsingsvoorwaarde – kan zijn (zie ook 4.2.3).

Schorsingsvoorwaarden mogen evenmin als de voorlopige hechtenis zelf vooruitlopen op het uiteindelijk (te verwachten) vonnis. Ook dit uitgangspunt wordt verschillend geïnterpreteerd.

Bij jeugdigen zijn dit soort dilemma's grotendeels opgelost door de bijzondere voorwaarden vast te leggen in het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen.³⁸ In artikel 2 van dit besluit zijn de bijzondere voorwaarden vastgelegd waaronder de voorlopige hechtenis kan worden geschorst. Daarnaast blijft er ruimte voor de rechter om zelf voorwaarden te bedenken, maar die zijn wel beperkt tot een duur van 6 maanden.³⁹ Een dergelijke weg zou ook kunnen worden gevolgd voor volwassenen. Door het wettelijk vastleggen van schorsingsvoorwaarden

- komt vast te liggen welke voorwaarden legitiem zijn;

³⁷ Terwille van de eenvoud worden de begrippen gronden en doelen in dit advies als synoniem gebruikt. 'Gronden' zijn de wettelijk toegestane redenen voor het toepassen van voorlopige hechtenis, doelen liggen in het verlengde van deze gronden.

³⁸ Besluit van 22 januari 2008, houdende uitwerking van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen die strafbare feiten hebben begaan, Staatsblad 2008, 23.

³⁹ Zie hierover: Uit Beijerse 2009.

- kan de aftrekbaarheid van ondergane vrijheidsbeperking worden geregeld;
- wordt toepassing in den brede bevorderd;
- wordt gelijke toepassing in alle arrondissementen bevorderd.

Een ondergane voorlopige hechtenis wordt afgetrokken van de strafduur (art. 27 Sr.). Evenzo wordt in het eindvonnis rekening gehouden met een ‘ondergane’ schorsingsvoorwaarde. In het algemeen kan worden gesteld dat de aftrek dient te corresponderen met de mate van vrijheidsbeperking die de schorsingsvoorwaarde meebrengt.⁴⁰ Voor het verder ontwikkelen en ruimer toepassen van schorsingsvoorwaarden is het van belang dat de kwestie van de aftrek nader wordt uitgewerkt en hiervoor zo nodig een handreiking wordt gedaan. Ter wille van de helderheid en rechtsgelijkheid beveelt de Raad aan om hierin geen glijdende schaal te hanteren maar onderscheid te maken tussen bijzondere voorwaarden die wegens hun ingrijpende karakter worden verrekend en voorwaarden waarbij dat niet het geval is. Als de verdachte is gehouden zich het grootste deel van de tijd op een bepaalde plaats op te houden, gecontroleerd door de enkelband, zou dit qua aftrekbaarheid gelijk zijn te stellen met een ondergane voorlopige hechtenis oftewel vrijheidsbeneming. In paragraaf 4.2.1 wordt hierop nader ingegaan.

4.1.2 Onderzoek mogelijke alternatieven in alle gevallen

In het jeugdstrafprocesrecht geldt het ten aanzien van de voorlopige hechtenis het uitgangspunt ‘schorsen, tenzij’. Sinds 1995 schrijft artikel 493 lid 1 Sv namelijk voor dat de rechter die de voorlopige hechtenis beveelt, ambtshalve moet nagaan of deze onmiddellijk of op een later moment kan worden geschorst. Gelet op de opvoedende grondslag van het jeugdstrafprocesrecht heeft het bevorderen van begeleiding en gedragsinterventies in een vroeg stadium van het strafproces bijzondere waarde. Maar voor groepen als jongvolwassenen, (licht) verstandelijk beperkte volwassenen en volwassenen die met vrijheidsbeneming juist de maatschappelijke aansluiting zouden verliezen die hen op het rechte pad kan houden, is het vermijden van insluiting zeker zo relevant als voor jongeren. Het is om deze reden het overwegen waard om artikel 493 lid 1 Sv algemeen en dus ook voor (alle) meerderjarigen te laten gelden. Hiermee zou het toepassen van alternatieven voor voorlopige hechtenis een sterke impuls krijgen. Ook zou op deze manier het Nederlandse recht in dit opzicht beter aansluiten op hetgeen in ons omringende landen als Engeland en Duitsland gebruik is.

4.1.3 Organiseer alternatieven in een vroeg stadium

Het aandragen van alternatieven is in de huidige praktijk vooral een initiatief van de raadsman. Voor het invullen en het mogelijk uitvoeren van bijzondere voorwaarden is deze sterk afhankelijk van de reclassering, terwijl hij deze niet rechtstreeks daarom kan vragen. De rechter kan dit wel. De Raad beveelt aan het mogelijk te maken dat de reclassering optreedt op verzoek van de raadsman (in vroeger jaren kon rapportage plaatsvinden ‘op eigen verzoek van de cliënt’). Vanzelfsprekend zullen de grenzen van hetgeen de reclassering kan doen, en met name *op korte termijn* kan doen, sterker voelbaar worden bij een toename van de vraag. Vaak hoeft het echter niet te gaan om uitbreiding van activiteiten maar om vervroeging ervan. Voorzover procedurele redenen de reclassering verhinderen om snel op te treden, is het goed om deze weg te nemen. Ook voor de reclassering geldt dat eerder in actie komen effectiever kan zijn. Het thans ontbreken van (opvang- en begeleidings)voorzieningen voor volwassenen (die voor jongeren

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld de Aanwijzing Elektronisch toezicht, artikel 4: “Wordt een bijzondere voorwaarde mede inhoudende de toepassing van elektronisch toezicht verbonden aan de schorsing van het bevel voorlopige hechtenis, dan is het ook aan de rechter te bepalen of, en zo ja in welke mate, hiermee rekening wordt gehouden bij het opleggen van de uiteindelijke straf (LJN BD4875). De duur en de intensiteit van de bijzondere voorwaarde spelen hierbij vanzelfsprekend een belangrijke rol”.

wel bestaan) zal sterker aan de dag komen als de vraag ernaar toeneemt. Voorzover schorsingsvoorstellen nu achterwege blijven wegens vrees voor uitvoeringsproblemen, is een sterkere betrokkenheid van de reclassering gewenst, aangezien deze bij uitstek bekend is met opvangmogelijkheden, of deze kan creëren.

4.1.4 Leg schorsingsvoorwaarden wettelijk vast

Hiervoor werd al aangegeven dat de bijzondere voorwaarden die mogelijk zijn bij de schorsing van de voorlopige hechtenis in het jeugdstrafrecht in 2008 – niet limitatief – zijn vastgelegd in artikel 2 van het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen.⁴¹ Een andere codificatie van mogelijke bijzondere voorwaarden wordt gevonden in de regeling voorwaardelijke veroordeling, die op dit moment in parlementaire behandeling is (zie bijlage 1).⁴² Deze wetwijziging vormt de afsluiting van het Programma Justitiële Voorwaarden. Van het op deze wijze vastleggen van mogelijke bijzondere voorwaarden wordt een ordenende, richtinggevende en stimulerende werking verwacht. De redentie die de wetgever in dit opzicht volgt ten aanzien van de voorwaardelijke veroordeling kan evengoed opgaan voor de schorsing van de voorlopige hechtenis. Respondenten met wie de Raad voor dit advies sprak, waren in ieder geval de mening toegedaan dat hetzelfde effect verwacht kan worden bij alternatieven voor voorlopige hechtenis met toepassing van bijzondere voorwaarden. Om deze reden verdient het opnemen hiervan in artikel 80 Sv dan wel in een AMvB serieuze overweging.

4.2 Specifieke alternatieven

4.2.1 Ge- en verboden / elektronisch toezicht

De Raad heeft het toepassen van *huisarrest* (met elektronisch toezicht) in verschillende eerdere adviezen bepleit.⁴³ Deze maatregel heeft door de sterke mate waarin de vrijheid van de verdachte kan worden beperkt de potentie in zich om alle doelen van voorlopige hechtenis te bereiken, terwijl de nadelen van insluiting in een huis van bewaring (detentieschade, ontstaan van banden met medegedetineerden, vooruitlopen op de bestraffing en niet te vergeten de kosten) worden vermeden. Met name zou het de verdachte moeten kunnen worden toegestaan werk, opleiding of andere bestaande verplichtingen voort te zetten. Hier ligt immers nu juist een belangrijke meerwaarde boven insluiting.

Nu het wetsvoorstel Thuisdetentie niet bij de Tweede Kamer is ingediend, is het zaak te zoeken naar andere mogelijkheden om het toepassen van huisarrest/elektronisch toezicht in het kader van voorlopige hechtenis te regelen en te stimuleren. Hiervoor zijn twee modaliteiten denkbaar. De eerste is de bestaande, namelijk die van de schorsingsvoorwaarde. Deze is geregeld in de al eerder genoemde *Aanwijzing Elektronisch Toezicht*. Een tweede mogelijkheid is elektronisch toezicht met een locatiegebod naar analogie van artikel 493 lid 3 Sv aan te merken als voorlopige hechtenis tenuitvoergelegd 'op een daartoe geschikt geachte plaats'. Deze bepaling geldt thans als wettelijke basis voor nachtdetentie in het jeugdstrafrecht, maar de werking ervan kan eveneens het elektronisch toezicht gelden en is uit te breiden tot het volwassenenstrafrecht. Het is ongewenst dat voor de toepassing van elektronisch toezicht twee constructies tegelijkertijd zouden bestaan en dit vraagt om een keus voor een van beide modaliteiten. Handhaven van de bestaande constructie, die van de schorsingsvoorwaarde, lijkt de meest voor de hand liggende optie omdat deze al bestaat en er geen wetwijziging voor nodig is. Hier staat tegenover dat de mate van vrijheidsbeperking bij huisarrest als te vergaand kan worden beschouwd om binnen het kader van een schorsingsvoorwaarde te passen. De Raad

41 *Besluit van 22 januari 2008, houdende uitwerking van de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding van jeugdigen die strafbare feiten hebben begaan, Staatsblad 2008, 23.*

42 *Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling; Nota van wijziging; Tweede nota van wijziging, Kamerstukken TK 32 319 nr. 8.*

43 *RSJ, Thuisdetentie, 6 juli 2007 en Thuisdetentie in de herhaling, 29 september 2009.*

onderkent dat over de mate waarin huisarrest de vrijheid van de verdachte beperkt, niet lichtvaardig mag worden geoordeeld maar meent dat aan dit bezwaar voldoende tegemoet wordt gekomen als het rechterlijke schorsingsbesluit de vrijheidsbeperking nauwkeurig vastlegt.

Een tweede punt van overweging in dit kader is de aftrek van het ondergane huisarrest van de uiteindelijke straf. Als huisarrest analoog aan artikel 493 lid 3 wordt toegepast en dus als een ten uitvoer gelegde voorlopige hechtenis geldt, is aftrek in dat kader voldoende geregeld. In de schorsingsmodaliteit daarentegen, dus onder de werking van de *Aanwijzing Elektronisch Toezicht* (vierde lid, bijzondere voorwaarde) is het aan de strafopleggende rechter om te bepalen of en in hoeverre aftrek plaatsvindt. Gelet op de mate van vrijheidsbeperking ingeval van een 24-uurs-huisarrest met elektronisch toezicht acht de Raad in deze regeling de rechtspositie van de geschorste verdachte te zwak. Zoals in 4.1.1. gesteld, is de Raad voorstander van volledige aftrek. Handhaving van huisarrest met elektronisch toezicht als schorsingsvoorwaarde vraagt daarom om aanpassing van de *Aanwijzing* op dit punt.

Om een stimulans geven aan de tot nu toe zeer aarzelende toepassing van huisarrest als schorsingsvoorwaarde is de beschikbaarheid van snel in te zetten capaciteit voor elektronisch toezicht doorslaggevend. Hiertoe zou de reclassering een 'standaardprogramma' kunnen hanteren naar analogie van elektronisch toezicht bij penitentiaire programma's.

Elektronisch toezicht leent zich eveneens goed als controlemiddel bij contact- en gebiedsverboden. Het verbod om op bepaalde plaatsen te komen of met bepaalde personen contact te hebben brengt meer bewegingsvrijheid voor de verdachte mee dan huisarrest, waarbij hij voornamelijk aan één plaats is gebonden. Tegelijk is de controle daardoor iets gecompliceerder, maar deze kan goed plaatsvinden door middel van het gps-systeem. De Raad ziet contact- en gebiedsverboden vooral als mogelijk succesvol als het doel van de voorlopige hechtenis zich beperkt tot voorkomen van recidive. Jacobs noemt als relevante delicten belaging (*stalking*), huiselijk- of ander relationeel geweld, uitgaansgeweld, voetbalvandalisme en drugs(straat)handel.⁴⁴

4.2.2 Borgsom

Het feit dat de borgsom in Nederland nauwelijks wordt toegepast lijkt merkwaardig omdat deze een neutrale en gemakkelijk en efficiënt toepasbare schorsingsvoorwaarde vormt. Neutraal in de zin van losstaand van intenties of gedrag van de verdachte; gemakkelijk toepasbaar omdat, nadat de borgsom is gestort, geen verdere controle behoeft plaats te vinden. Hier komt bij dat, zoals Houweling terecht opmerkt, de borgsom de enige schorsingsvoorwaarde is die geheel reparabel is ingeval de voorlopige hechtenis achteraf ten onrechte blijkt te zijn geweest. Andere voorwaarden houden op een of andere manier een vrijheidsbeperking in of vragen een prestatie van de verdachte die niet meer ongedaan is te maken, hoogstens financieel te compenseren. Uit onderzoeken van de laatste jaren blijkt dat belangrijke actoren in het veld zoals officieren van Justitie en rechters-commissarissen geen overwegende bezwaren hebben tegen het toepassen van de borgsom, maar dat bredere toepassing simpelweg stuit op het ontbreken van een gangbare praktijk. Daardoor moeten per individueel geval teveel vragen worden beantwoord – vooral: hoe hoog moet en kan de borgsom zijn? In Engeland, waar de borgsom meer wordt toegepast, blijkt het bestaan van een infrastructuur in de vorm van bureaus die de financiële kant regelen in dit opzicht een belangrijke stimulerende factor. De Raad meent dat er met een bredere toepassing van de borgsom veel te winnen is. Niet alleen is het mogelijk vaker te schorsen dan nu gebeurt, ook kan de borgsom deels in de plaats komen van voorwaarden die eigenlijk minder gewenst zijn dan wel een grote inspanning vergen qua begeleiding en toezicht.

⁴⁴ Jacobs 2006, blz. 117.

Onderkend moet worden dat een niet gering aantal verdachten in het geheel geen borgsom kan opbrengen en evenmin relaties heeft die dat voor hen kunnen of willen doen. Het argument van klassenjustitie is daarom niet helemaal terzijde te schuiven maar hieraan kan door toepassing naar draagkracht voldoende tegemoet worden gekomen. Bedacht moet worden dat het veelal mensen betreft die ook niet of nauwelijks aan andersoortige schorsingsvoorwaarden kunnen voldoen, zodat insluiting de enige optie blijft. Het creëren van draagvlak voor de borgsom, onder betrokken professionals maar zeker ook onder het publiek, vormt een belangrijk aandachtspunt.

4.2.3 Rapportage, gedragsaanwijzingen en -interventies

Psychiatrische of reclasseringsrapportage

Het meewerken aan rapportage wordt in de praktijk geregeld als schorsingsvoorwaarde gesteld maar het argument dat rapportage op zichzelf niet kan worden beschouwd als doel van voorlopige hechtenis verzet zich hier tegen. De zogenoemde ‘onderzoeksgrond’ voor voorlopige hechtenis luidt immers niet dat voorlopige hechtenis is toegelaten wanneer deze het onderzoek ten goede komt maar uitsluitend dat deze dient om te voorkomen dat de verdachte het onderzoek tegenwerkt. Dit is vanzelfsprekend geen doel dat door middel van rapportage kan worden bereikt. Ook uit oogpunt van het voorkomen van recidive lijkt deze voorwaarde van secundair belang, omdat de dreiging met opheffing van de schorsing bij het niet meewerken aan rapportage niet sterk is.

Hoewel het schorsen van de voorlopige hechtenis de mogelijkheden voor (ambulante) rapportage in sommige gevallen kan vergroten, dient het meewerken aan rapportage dus niet als schorsingsvoorwaarde te worden gesteld.

Gedragsinterventies

In 3.3 is aangegeven dat het meewerken aan reclasseringsbegeleiding, die tevens het uitvoeren van gedragsinterventies kan inhouden, als schorsingsvoorwaarde geregeld wordt toegepast. Verschillende respondenten vertelden dat verdachten vrijwel altijd voldoen aan een opdracht om zich ‘de volgende dag’ bij de reclassering te melden. Hieruit blijkt dat deze voorwaarde op brede instemming onder de geschorste verdachten kan rekenen. Een gedragsinterventie leent zich goed voor toepassing ingeval de vrees voor nieuwe misdrijven de grond voor de voorlopige hechtenis vormt. Een gedragsinterventie kan een ambulant te volgen programma betreffen maar kan ook een opname behelzen, bijvoorbeeld in een psychiatrisch ziekenhuis of verslavingskliniek.

De Raad meent dat van deze schorsingsvoorwaarde meer gebruik kan worden gemaakt. Het feit dat de reclassering slechts bij één op de vijf in verzekeringstellingen⁴⁵ vroeghulp verricht, opgeteld bij de omstandigheid dat de advocaat de reclassering niet rechtstreeks kan inschakelen voor het geven van advies bij de inbewaringstelling, doet sterk vermoeden dat hier kansen blijven liggen. De (toezichthoudende) rol van de reclassering is immers van cruciale betekenis voor de mogelijkheid om bijzondere (schorsings)voorwaarden op te leggen. Ter vergelijking: bij de voorwaardelijke veroordeling houdt de reclassering toezicht in liefst 94% van de zaken waarin bijzondere voorwaarden zijn opgelegd.⁴⁶ Voor het opstellen van een rapport ten behoeve van de zitting heeft de reclassering vanzelfsprekend meer tijd dan in de fase van de inbewaringstelling. Zou de reclassering eerder of sneller kunnen adviseren ten aanzien van de beslissing tot (schorsing van de) bewaring of gevangenhouding, dan ligt het voor de hand te veronderstellen dat vaker en eerder tot schorsing onder bijzondere voorwaarden zou worden gekomen. Tot deze conclusie komen ook Jacobs c.s.: “Een ruimere

⁴⁵ Voor de betreffende cijfers zie bijlage 3.

⁴⁶ Jacobs 2006, blz. 8

toepassing van de schorsing van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarde(n) lijkt vooral te kunnen worden behaald door een bredere toepassing van de vroeghulprapportage".⁴⁷

Ondanks de over het algemeen positieve ervaringen met de gedragsinterventie als schorsingsvoorwaarde mag niet worden voorbijgegaan aan de principiële vraag of deze in alle gevallen toelaatbaar is. Wordt met de verplichte deelname aan een gedragsinterventie niet teveel vooruitgelopen op het vonnis? Het betreft hier een vorm van reclasseringsbemoediging die verder gaat dan (elektronisch) toezicht bij huisarrest of gebiedsverbod. Met het opleggen van een gedragsinterventie wordt in zekere zin een voorschot genomen op de nog op te leggen sanctie. Resocialisatie is een erkend strafdoel. Het streven naar gedragsverandering heeft daarom een natuurlijke plaats in straftoemeting en –tenuitvoerlegging. Maar de voorlopige hechtenis is geen sanctie. Het is daarom de vraag in hoeverre (drang tot) gedragsverandering past binnen de voorlopige hechtenis. De gedragsinterventie als schorsingsvoorwaarde zou daarom beperkt dienen te blijven tot gevallen waarin de verdachte hiermee expliciet akkoord gaat. Dat is in de praktijk overigens geregeld het geval. Veel verdachten zijn graag bereid om in afwachting van de zitting, in de hoop op rechterlijke clementie, alvast iets goeds van zichzelf te laten zien. Zo kan de verdachte op de zitting tonen (min of meer uit eigen beweging) de drugs te hebben laten staan, met slechte vrienden te hebben gebroken of aan een rehabilitatieprogramma te zijn begonnen. Doordat veel verdachten in deze fase voor het deelnemen aan een interventie open staan, wordt het ijzer gesmeed terwijl het heet is. Hiermee worden kansen benut die bij insluiting in het huis van bewaring vrijwel afwezig zouden zijn. De mogelijkheid om ‘verandering ten goede’ zo vroeg mogelijk in te zetten, ziet de Raad als een belangrijke bijdrage aan een slagvaardiger strafrecht. Het geheel overziend kan worden gesteld dat ook het toepassen van deze voorwaarde een stimulans verdient. Hierbij kan vooral worden bedacht dat vaker en eerder dan nu gebeurt zou kunnen worden geschorst als de reclassering meer en eerder wordt ingeschakeld.

4.2.4 Mediation

Medewerking van de verdachte aan mediation of herstelrecht is denkbaar als schorsingsvoorwaarde. De hierboven ten aanzien van gedragsinterventies besproken redenering over de toelaatbaarheid, namelijk dat hier eerder een strafdoel dan een doel van voorlopige hechtenis aan de orde is, gaat voor herstel of mediation echter evengoed en misschien nog wel sterker op. Het is twijfelachtig of mediation met een van de wettelijke gronden in verband is te brengen. Mediation kan weliswaar het gevaar voor recidive t.o.v. het daarbij betrokken slachtoffer verminderen, maar bij ernstig gevaar voor herhaling (waarvan toch als grond voor voorlopige hechtenis sprake zal moeten zijn) zal dit gepaard moeten gaan met enige vorm van vrijheidsbeperking voor de dader. Voor mediation is ten minste noodzakelijk dat het slachtoffer hier vanuit een vrije en veilige positie voor kan kiezen.

Het mogelijke verband tussen herstelbemiddeling enerzijds en bewijsvoering en schuldigverklaring anderzijds levert voorts spanning op met de onschuldpresumptie. De Raad meent dat mediation en herstelbemiddeling:

- denkbare alternatieven zijn voor strafvervolgning als zodanig, dan wel
- onderdeel kunnen uitmaken van het strafvonnis,

maar niet toelaatbaar zijn als schorsingsvoorwaarde. Hooguit kan de rechter het als een bijkomend argument tegen de toepassing van voorlopige hechtenis zien als een op zichzelf kansrijke herstelactie door tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis feitelijk onmogelijk zou worden gemaakt.

Dit laat onverlet dat mediation, maar dan los gezien van de voorlopige hechtenis, zich goed leent voor

⁴⁷ Jacobs 2006, blz. 119.

toepassing voorafgaand aan de strafzitting. De Raad meent dat lopende initiatieven op dit gebied stimulerend verdienen en kijkt met interesse uit naar evaluaties hiervan. Later dit jaar adviseert de Raad afzonderlijk over het onderwerp herstelbemiddeling en in dat kader zal ook aandacht worden besteed aan de optimale positionering hiervan in de strafrechtstoepassing.

4.2.5 Overige voorwaarden

In paragraaf 3.5 zijn enkele schorsingsvoorwaarden genoemd met het karakter van controle of vrijheidsbeperking zoals meldplicht. De waarde van meldplicht bij de politie tijdens voetbalwedstrijden als controlemiddel bij een stadionverbod spreekt voor zich. Het inleveren van het paspoort wordt in 9 van de 27 EU-lidstaten toegepast maar niet in Nederland. De voorwaarde dat iedere burger moet kunnen voldoen aan de identificatieplicht maakt deze voorwaarde problematisch. De mogelijke waarde van deze maatregel is daarnaast beperkt wegens het ontbreken van grenscontrole binnen de EU.

4.3 Opvatting van de Raad over de opleggings- en schorsingspraktijk

Vrijheidsbeneming kort na het delict kan een schrikreactie bij betrokkene teweeg brengen. Dit kan (los van de vrijheidsbeneming als zodanig) in bepaalde gevallen het recidivegevaar verminderen. Snel ingrijpen dient de effectiviteit en geloofwaardigheid van het strafrecht. Het ruime vorderings- en opleggingsbeleid levert echter spanning op met – ook internationaal erkende – uitgangspunten als terughoudendheid bij voorlopige hechtenis, het recht om het strafproces in vrijheid te kunnen afwachten en de onschuldpresumptie. De voorlopige hechtenis brengt door het plotselinge karakter van de vrijheidsbeneming meer risico op detentieschade (werk, imago, thuissituatie) mee dan vrijheidsbeneming na vonniswijzing. Hierbij moet ook worden gedacht aan detentieschade bij relaties van de verdachte. Deze schade is ook bij vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging niet meer terug te draaien. Bovendien moet in deze gevallen vaak schadevergoeding worden betaald. Onvermijdelijk is voorts dat de voorlopige hechtenis in meer of mindere mate vooruitloopt op het vonnis. Nadat de verdachte een volledige termijn van negentig dagen voorlopige hechtenis heeft ondergaan, heeft de strafopleggende rechter weinig ruimte meer voor het opleggen van een werkstraf.

De Raad concludeert dat er voldoende grond is voor het streven naar een beperking in de toepassing van voorlopige hechtenis. Vorderings- en opleggingsbeleid zouden gebaseerd moeten worden op het uitgangspunt 'schorsen, tenzij'. Dit betekent dat het toepassen van de voorlopige hechtenis achterwege blijft, tenzij een van de wettelijke gronden dat onvermijdelijk maakt en dat wordt geschorst waar dat mogelijk is. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het nemen van maatregelen tegen gevaren en risico's die uitgaan van de verdachte zelf: herhaling van het delict en tegenwerken van het onderzoek. De grond van de 'geschokte rechtsorde' behoort daarentegen zeer beperkt te worden uitgelegd, zoals ook het EHRM dat doet.

Een ruimer schorsingsbeleid komt zowel tegemoet aan de hiervoor geschetste bezwaren tegen vrijheidsbeneming vóór de zitting als aan het streven naar een slagvaardiger strafrecht. De mogelijkheden om de schorsingsvoorwaarden af te stemmen op de problematiek van de verdachte bieden immers perspectieven om zo vroeg mogelijk te werken aan de gewenste gedragsverandering; aansluitend op de in verzekeringstelling kan direct een start worden gemaakt met gedragsbeïnvloeding. Op deze manier wordt de praktijk rond het opleggen en schorsen van voorlopige hechtenis verder versterkt als een combinatie van justitieel lik-op-stukbeleid en pragmatisme.

De schorsing zal er om twee redenen aan bij kunnen dragen dat er minder gevangenisstraf wordt toegepast. De eerste reden is dat de geschorste verdachte de kans krijgt zich te bewijzen en de resultaten daarvan worden meegenomen bij de straftoemeting. De tweede reden is dat het in de praktijk zo werkt dat de rechter meer moeite heeft om iemand die in vrijheid terechtstaat tot een gevangenisstraf te veroordelen, dan iemand die in voorarrest zit.

De schorsing van de voorlopige hechtenis is vanuit het oogpunt van rechtswaarborgen een goed moment om een alternatief traject in te zetten. Deze beslissing wordt immers genomen door een rechter, in aanwezigheid van een advocaat. Daarbij gaat het om een bereidverklaring, dus als de verdachte er niet aan wil meewerken, hoeft hij dat niet te doen.

Tegen het bezwaar dat de schorsingsvoorwaarde wordt toegepast in een fase waarin de verdachte volgens de onschuldpresumptie nog voor onschuldig dient te worden gehouden, kan worden ingebracht dat dit ook geldt voor de voorlopige hechtenis zelf, die vanwege het regime vaak als zwaarder wordt ervaren dan de zwaarste straf die het wetboek kent, de gevangenisstraf. Als eerst is vastgesteld dat voorlopige hechtenis absoluut noodzakelijk is wegens het bestaan van een van de wettelijke gronden, dan eist het beginsel van subsidiariteit dat moet worden bezien of hetzelfde gevaar op een andere, minder ingrijpende manier kan worden bestreden. Daarbij is wel belangrijk dat de voorwaarden zijn toegespitst op de gronden voor voorlopige hechtenis zoals het tegengaan van nieuwe misdrijven en van vlucht en niet op strafdoelen, en dus niet vooruitlopen op de straf.

Opleggen en vervolgens schorsen met als *enkel* doel het kunnen stellen van gedragsvoorwaarden past dus niet in dit denken; als er onvoldoende grond bestaat voor voorlopige hechtenis, geldt dat immers eveneens voor het toepassen van een alternatief daarvoor.

4.4 Nachtdetentie

Jongeren

Evaluatieonderzoek in 2006 liet een stagnatie zien in de ontwikkeling van nachtdetentie.⁴⁸ De aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek strekken eerder tot consolidatie dan tot uitbreiding. Hoewel veel respondenten bij dat onderzoek sympathie opbrachten voor het idee dat jongeren tijdens voorlopige hechtenis naar school kunnen blijven gaan, vestigt zich buiten de Randstad geen gangbare praktijk. Mogelijk bevinden zich er onder de voorlopig gehechten toch te weinig jongeren bij wie de rechter-commissaris het aandurft hen overdag buiten de inrichting te laten verblijven. Daarnaast is het mogelijk dat er vooral onder de 17- en 18-jarigen te weinig jongeren zijn die nog een regelmatige 'schoolcarrière' doorlopen. Inmiddels krijgt nachtdetentie een wettelijke basis, maar het is de vraag of het tot nu toe ontbreken daarvan een belangrijke hinderpaal voor de toepassing vormde. Het onderzoek uit 2006 gaf daar geen aanwijzing voor. De vraag komt op of verdere stimulering zinvol zou zijn en hoe deze vorm zou moeten krijgen. Alle goede intenties ten spijt lijkt er voor nachtdetentie alleen een kans als deze in individuele gevallen snel kan worden georganiseerd. Vooral het samenstellen en organiseren van het dagprogramma blijkt een tijdrovende aangelegenheid te zijn. Met andere woorden, een eenvoudige procedure en een snel beschikbare opvangplaats zijn onontbeerlijk. Voor zover de afstand tussen de justitiële jeugdinstelling en de school het probleem vormt, hetgeen zeker buiten de Randstad een rol speelt, zou kunnen worden gezocht naar andersoortige locaties waar de jeugdige voorlopig gehechte de nacht kan doorbrengen. Daarbij is te denken aan beschermd wonen-instellingen

⁴⁸ Regioplan 2006.

of andere woonvoorzieningen voor jongeren, die bereid zijn hen, onder elektronisch toezicht, buiten de schooluren onder te brengen. In het huidige maatschappelijke klimaat, dat vraagt om een strikte scheiding tussen straf- en civielrechtelijke opvang, liggen dergelijke oplossingen niet voor de hand. Gelet op het verder teruglopen van het aantal (locaties van) justitiële jeugdinstellingen zal er op termijn echter toch niet aan zijn te ontkomen dat regionale opvang op een flexibeler manier wordt georganiseerd. Vanzelfsprekend is het opzetten van dependances van justitiële jeugdinstellingen eveneens denkbaar. Het is echter sterk te betwijfelen of deze sector, die de komende jaren een grote inspanning zal moeten leveren om de bestaande locaties op een goed niveau te laten functioneren, ruimte heeft voor ontwikkelingen in deze richting. Hierbij speelt een rol dat veel justitiële jeugdinstellingen de capaciteit van hun eigen school zoveel mogelijk zullen willen benutten, zodat het opvangen van jongeren die elders schoolgaan uit exploitatieopzicht niet erg zinvol is. Aan de andere kant mag het vermogen tot innovatie van justitiële jeugdinstellingen niet worden onderschat en verdient een landelijke keus voor flexibilisering door middel van dependances op termijn beslist overweging, en niet alleen omdat dit extra mogelijkheden zou scheppen voor nachtdetentie.

Het stagneren van nachtdetentie is mogelijk mede toe te schrijven aan de strikte criteria die worden gesteld in het beleidskader (3.6.). De belangrijkste contra-indicaties voor nachtdetentie komen vrijwel overeen met de gronden voor voorlopige hechtenis. Met andere woorden: als er grond is voor voorlopige hechtenis, is nachtdetentie uitgesloten. In de voorgenomen wijziging van het beleidskader wordt het woord 'ernstig' ten aanzien van het gevaar voor vlucht en recidive geschrapt, wat deze contra-indicatie nog scherper maakt. Dat de contra-indicatie 'collusiegevaar' wordt geschrapt lijkt daartegenover een niet erg substantiële versoepeling. Voor zover de contra-indicaties een belemmering vormen voor het toepassen van nachtdetentie is van het nieuwe beleidskader daarom geen verruiming te verwachten.

Dit alles kan een voorkeur bij de rechterlijke macht verklaren voor het onder voorwaarden schorsen van de voorlopige hechtenis boven tenuitvoerlegging als nachtdetentie. Het huisarrest met elektronisch toezicht als schorsingsvoorwaarde voor jeugdigen is echter – eind jaren negentig – gestrand op het feit dat weinigen voldoen aan de eis van een stabiele thuissituatie. Ook hier dringt zich de gedachte op aan een tussenvorm: schorsing met als bijzondere voorwaarde elektronisch gecontroleerd 'huisarrest' in een daartoe aangewezen voorziening (denk aan: bail-hostel), met schoolbezoek overdag. Het is niet ondenkbaar dat buitenjustitiële voorzieningen eerder openstaan voor jongeren met een geschorste voorlopige hechtenis dan voor nachtdetentie, als men het nuanceverschil duidelijk over het voetlicht zou kunnen brengen.

Gelet op de grote regionale verschillen is er veel voor te zeggen om niet één landelijk model na te streven maar per regio te bezien welke combinatie van justitiële en niet-justitiële voorzieningen de meeste mogelijkheden biedt.

Volwassenen

De mogelijkheid om werk te behouden of zorg voor relaties te kunnen blijven geven is voor volwassenen even relevant als die van jongeren om naar school te kunnen blijven gaan. De Raad ziet geen principiële reden waarom nachtdetentie tot het jeugdstrafrecht beperkt zou moeten blijven. Weliswaar vormde het opvoedende doel van het jeugdstrafrecht een reden voor de introductie van huisarrest en nachtdetentie voor jeugdigen, maar in de strafrechtstoepassing als geheel – en dus evenzeer voor volwassenen – dient detentieschade te worden vermeden waar dat mogelijk is. Het ook bij volwassenen toepassen van nachtdetentie kan daarom zinvol zijn, maar moet worden afgewogen tegen het alternatief van de schorsing onder voorwaarde van huisarrest met elektronisch toezicht. Nachtdetentie kan wel een oplossing betekenen ingeval huisarrest op bezwaren stuit rond het verblijfadres en medebewoners. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan jongvolwassenen die nog wonen bij hun ouders, voor wie het huisarrest negatieve gevolgen zou hebben. Ook

in gevallen van huiselijk geweld is nachtdetentie vanzelfsprekend een betere optie dan huisarrest. Huisarrest brengt, afhankelijk van de feitelijke invulling, een minder sterke mate van vrijheidsbeperking mee dan nachtdetentie en geniet om die reden de voorkeur.

Bijlage 1, Wet- en regelgeving voorlopige hechtenis

Wetboek van Strafvordering

Artikel 67

1. Een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven in geval van verdenking van:
 - a. een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld;
 - b. een der misdrijven omschreven in de artikelen 132, 138a, 138ab, 138b, 139c, 139d, eerste en tweede lid, 141a, 161sexies, eerste lid, onder 1°, en tweede lid, 137c, tweede lid, 137d, tweede lid, 137e, tweede lid, 137g, tweede lid, 184a, 254a, 248d, 248e, 285, eerste lid, 285b, 300, eerste lid, 321, 323a, 326c, tweede lid, 350, 350a, 351, 395, 417bis en 420quater van het Wetboek van Strafrecht;
 - c. een der misdrijven omschreven in:
 - artikel 122, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren;
 - artikel 175, tweede lid, onderdeel b, of derde lid in verbinding met het eerste lid, onderdeel b, van de Wegenverkeerswet 1994;
 - artikel 30, tweede lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag;
 - de artikelen 52, 53, eerste lid en 54 van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst;
 - artikel 31 van de Wet op de kansspelen;
 - artikel 11, tweede lid, van de Opiumwet;
 - artikel 55, tweede lid, van de Wet wapens en munitie;
 - de artikelen 5:56, 5:57 en 5:58 van de Wet op het financieel toezicht;
 - artikel 11 van de Wet tijdelijk huisverbod.
2. Het bevel kan voorts worden gegeven indien geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland van de verdachte kan worden vastgesteld en hij verdacht wordt van een misdrijf waarvan de rechtbanken kennis nemen en waarop, naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld.
3. De voorgaande leden van dit artikel vinden alleen toepassing wanneer uit feiten of omstandigheden blijkt van ernstige bezwaren tegen de verdachte.
4. In afwijking van het derde lid zijn ernstige bezwaren niet vereist voor een bevel tot bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf.

Artikel 67a

1. Een op artikel 67 gegrond bevel kan slechts worden gegeven:
 - a. indien uit bepaalde gedragingen van de verdachte, of uit bepaalde, hem persoonlijk betreffende omstandigheden, blijkt van ernstig gevaar voor vlucht;
 - b. indien uit bepaalde omstandigheden blijkt van een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid, welke de onverwijldde vrijheidsbeneming vordert.
2. Een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid kan voor de toepassing van het vorige lid slechts in aanmerking worden genomen:
 - 1°. indien er sprake is van verdenking van een feit waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld en de rechtsorde ernstig door dat feit is geschokt;
 - 2°. indien er ernstig rekening mede moet worden gehouden, dat de verdachte een misdrijf zal begaan:
 - waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld of
 - waardoor de veiligheid van de staat of de gezondheid of veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht, dan wel algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan;

3°. indien er sprake is van verdenking van een der misdrijven omschreven in de artikelen 285, 300, 310, 311, 321, 322, 323a, 326, 326a, 350, 416, 417bis, 420bis of 420quater van het Wetboek van Strafrecht, terwijl nog geen vijf jaren zijn verlopen sedert de dag waarop de verdachte wegens een van deze misdrijven onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf is veroordeeld dan wel bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd en voorts er ernstig rekening mede moet worden gehouden dat de verdachte wederom een van die misdrijven zal begaan;

4°. indien de voorlopige hechtenis in redelijkheid noodzakelijk is voor het, anders dan door verklaringen van de verdachte, aan de dag brengen van de waarheid.

3. Een bevel tot voorlopige hechtenis blijft achterwege, wanneer ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat aan de verdachte in geval van veroordeling geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel zal worden opgelegd, dan wel dat hij bij tenuitvoerlegging van het bevel langere tijd van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van de straf of maatregel

4. Onder onherroepelijke veroordeling als bedoeld in het tweede lid, onder 3°, wordt mede verstaan een onherroepelijke veroordeling door een strafrechter in een andere lidstaat van de Europese Unie wegens soortgelijke feiten.

Artikel 80

1. De rechter kan - ambtshalve, op de vordering van het openbaar ministerie of op het verzoek van de verdachte - bevelen dat de voorlopige hechtenis zal worden geschorst, zodra de verdachte al of niet onder zekerheidstelling zich, in de vorm door de rechter te bepalen, bereid heeft verklaard tot nakoming van de aan de schorsing te verbinden voorwaarden. De vordering onderscheidenlijk het verzoek zijn met redenen omkleed.

2. Onder de voorwaarden der schorsing wordt steeds opgenomen:

1°. dat de verdachte, indien de opheffing der schorsing mocht worden bevolen, zich aan de tenuitvoerlegging van het bevel tot voorlopige hechtenis niet zal onttrekken;

2°. dat de verdachte, ingeval hij wegens het feit, waarvoor de voorlopige hechtenis is bevolen, tot andere dan vervangende vrijheidsstraf mocht worden veroordeeld, zich aan de tenuitvoerlegging daarvan niet zal onttrekken;

3°. dat de verdachte, voor zover aan de schorsing voorwaarden zijn verbonden betreffende het gedrag van de verdachte, ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit medewerking verleent aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aanbiedt.

3. De zekerheidstelling voor de nakoming der voorwaarden bestaat hetzij in de storting van geldswaarden door den verdachte of een derde, hetzij in de verbintenis van een derde als waarborg. In het laatste geval wordt bij het verzoek overgelegd eene schriftelijke bereidverklaring van den waarborg.

4. De verdachte en de waarborg worden in de gelegenheid gesteld op het verzoek als bedoeld in het eerste lid, te worden gehoord. Van het horen kan worden afgezien, indien het verzoek niet met redenen is omkleed. Van het horen kan voorts worden afgezien indien de verdachte reeds eerder op een verzoek tot schorsing is gehoord.

5. De rechter bepaalt in zijne beslissing het bedrag waarvoor en de wijze waarop zekerheid zal zijn te stellen.

6. Bij het begeleiden bij de naleving van de voorwaarden betreffende het gedrag van de verdachte wordt de identiteit van de verdachte vastgesteld op de wijze, bedoeld in artikel 27a, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid.

7. In de gevallen waarin verlof kan worden verleend op grond van het bepaalde bij of krachtens de Penitentiaire beginselenwet, blijft deze paragraaf buiten toepassing.

Artikel 493

1. Indien de rechter de voorlopige hechtenis van de verdachte beveelt, gaat hij na of de tenuitvoerlegging van dit bevel, hetzij onmiddellijk, hetzij na een bepaald tijdsverloop, kan worden geschorst.
2. In het bevel tot voorlopige hechtenis en tot schorsing daarvan worden zodanige bepalingen opgenomen als voor de juiste uitvoering daarvan nodig worden geoordeeld.
3. Tot het ondergaan van in verzekeringstelling of voorlopige hechtenis kan elke daartoe geschikte plaats worden aangewezen.
4. Een bevel tot gevangenhouding of gevangenneming kan een termijn van dertig dagen niet te boven gaan indien de rechtbank de verdachte niet heeft gehoord.
5. In de gevallen waarin verlof kan worden verleend op grond van het bepaalde bij of krachtens de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen, blijft het in het eerste en tweede lid inzake schorsing bepaalde buiten toepassing.
6. Schorsing van de voorlopige hechtenis vindt steeds plaats onder de algemene voorwaarden, genoemd in artikel 80. De rechter kan, na advies te hebben ingewonnen van de raad voor de kindbescherming, ook bijzondere voorwaarden aan de schorsing verbinden. De rechter verbindt slechts bijzondere voorwaarden aan de schorsing voor zover de jeugdige daarmee instemt. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke bijzondere voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen aan de schorsing kunnen worden verbonden en aan welke eisen de instemming van de jeugdige moet voldoen. De bijzondere voorwaarden mogen de vrijheid van de veroordeelde zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet beperken. De bijzondere voorwaarden kunnen inhouden dat een stichting als bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg aan de verdachte hulp en steun verleent. Bij het verlenen van hulp en steun is artikel 80, zesde lid, van overeenkomstige toepassing. Bij algemene maatregel van bestuur, op de voordracht van Onze Ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, kunnen regels worden gesteld omtrent de aard en de omvang van de hulp en steun.

Wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling (aanpassing artikel 14 Sr)

Artikel 14c, tweede lid komt te luiden:

2. Bij toepassing van artikel 14a kunnen voorts de volgende bijzondere voorwaarden worden gesteld, waaraan de veroordeelde gedurende de proeftijd, of een bij de veroordeling te bepalen gedeelte daarvan, dan wel binnen een door de rechter te bepalen termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd, heeft te voldoen:
 - 1°. gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
 - 2°. geheel of gedeeltelijk herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
 - 3°. storting van een door de rechter vast te stellen waarborgsom, ten hoogste gelijk aan het verschil tussen het maximum van de geldboete die voor het feit kan worden opgelegd en de opgelegde boete;
 - 4°. storting van een door de rechter vast te stellen geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen. Het bedrag kan niet hoger zijn dan de geldboete die ten hoogste voor het strafbare feit kan worden opgelegd;
 - 5°. een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;

- 6°. een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
- 7°. een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
- 8°. een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
- 9°. een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek;
- 10°. opneming van de veroordeelde in een zorginstelling;
- 11°. een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling;
- 12°. het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;
- 13°. het deelnemen aan een gedragsinterventie;
- 14°. andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende.

Het derde lid komt te luiden:

- 3. Aan een bijzondere voorwaarde kan elektronisch toezicht worden verbonden.

Bijlage 2, Cijfers voorlopig gehechten in de EU

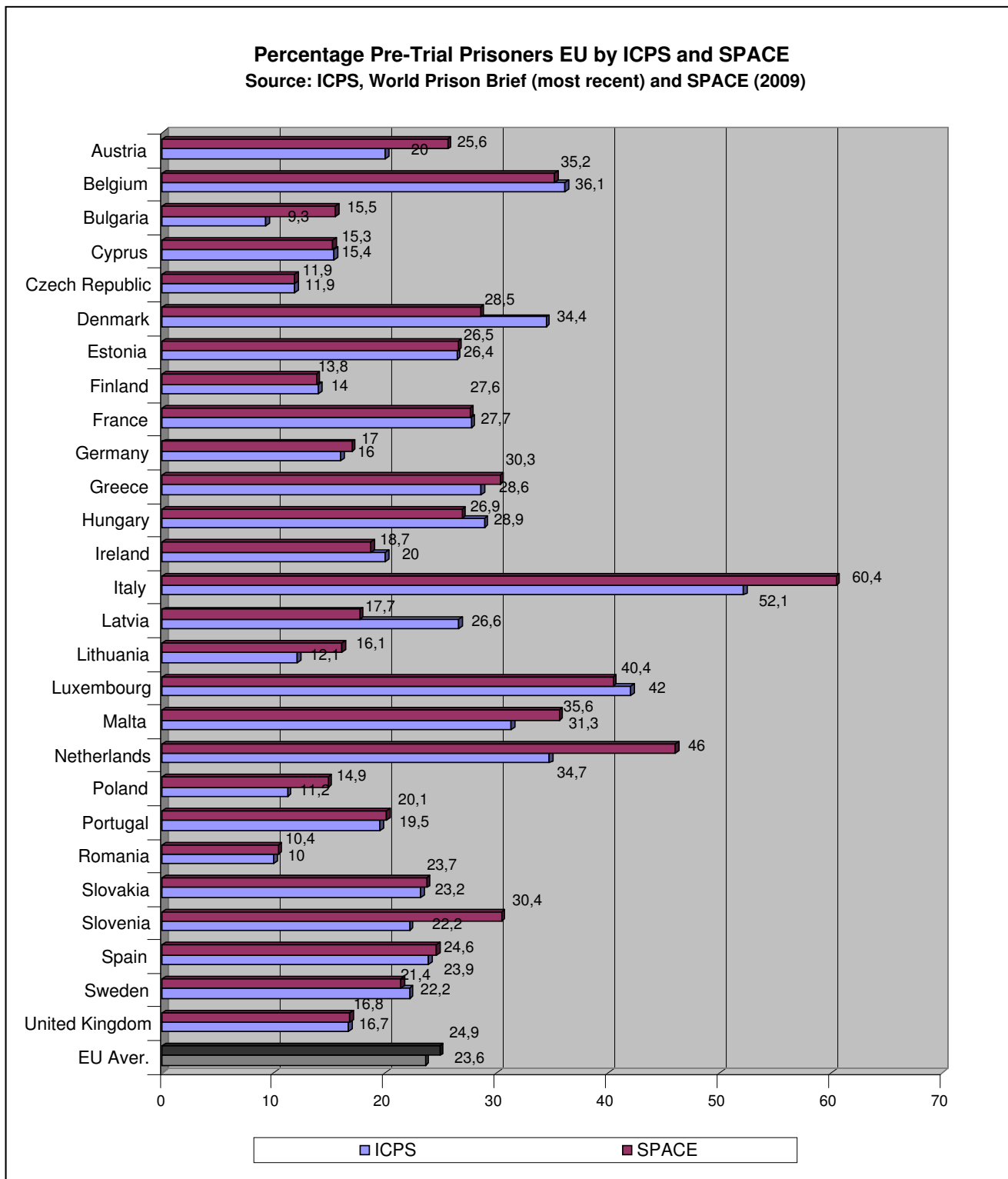
a.

Percentage voorlopige gehechten op de totale gedetineerdenbevolking, gemeten volgens de definities van het ICPS (International Centre for Prison Studies, Londen World Prison Brief 2006-2008) en SPACE (jaarlijkse strafrechtsstatistieken Raad van Europa, 2007) ⁴⁹

	ICPS	SPACE
Austria	20	25,6
Belgium	36,1	35,2
Bulgaria	9,3	15,5
Cyprus	15,4	15,3
Czech Republic	11,9	11,9
Denmark	34,4	28,5
Estonia	26,4	26,5
Finland	14	13,8
France	27,7	27,6
Germany	16	17
Greece	28,6	30,3
Hungary	28,9	26,9
Ireland	20	18,7
Italy	52,1	60,4
Latvia	26,6	17,7
Lithuania	12,1	16,1
Luxembourg	42	40,4
Malta	31,3	35,6
Netherlands	34,7	46
Poland	11,2	14,9
Portugal	19,5	20,1
Romania	10	10,4
Slovakia	23,2	23,7
Slovenia	22,2	30,4
Spain	23,9	24,6
Sweden	22,2	21,4
United Kingdom	16,7	16,8

⁴⁹ Van Kalmthout (2009) blz. 32 en 33. Er zijn inmiddels SPACE-cijfers over 2008 en 2009, maar wegens de bewerking die Van Kalmthout aan de cijfers over 2007 heeft gegeven (die wij niet kunnen herhalen) en wegens een nieuwe opzet van de tabellen zijn de nieuwere cijfers niet goed vergelijkbaar met die van 2007.

b. Dezelfde cijfers in diagram



Bijlage 3, Alternatieven voor voorlopige hechtenis

Overzicht van in EU-lidstaten gangbare alternatieven (uit: Van Kalmthout 2009)

Alternatives to pre-trial detention	Austria	Belgium	Bulgaria	Cyprus	Czech Republic	Denmark	Estonia	Finland	France	Germany	Greece	Hungary	Ireland	Italy	Latvia	Lithuania	Luxembourg	Malta	Netherlands	Poland	Portugal	Romania	Slovakia	Slovenia	Spain	Sweden	United Kingdom
Undertakings to appear before a judicial authority	x		x						x		x								x			x	x	x	x		x
Undertakings not to interfere with the course of justice	x				x				x									y				x					
Undertakings not to engage in particular conduct, including that involved in a profession, or requirements to accept supervision by an agency or trusted person appointed by the judicial authority					x	x	x		x						x	x	x			x						x	
Electronic monitoring									x			x							x	x	x						
The requirement to reside at a specific address or place/ not to change residence without permission	x					x	x	x	x			x		x			x	x	x		x	x	x	x			x
The requirement not to leave a specific place or the country without authorisation (travel ban)	x							x	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
The requirement not to meet specified persons or to be at specified places without authorisation	x					x			x	x	x	x		x			x		x		x		x	x	x	x	x
The requirement to surrender passports or other identification documents	x					x			x	x						x				x				x	x		x
The requirement to provide or secure financial or other forms of guarantee as to conduct pending trial (bail)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
The requirement to comply with certain orders (for instance, not to use alcohol or drugs)	x				x	x											x										

Bijlage 4, Cijfers vroeghulp reclassering volwassenen

In 2009 verrichte de reclassering rond 16000 maal vroeghulp op 85579 in verzekeringstellingen, wat neerkomt op een bezoekpercentage van minder dan 18,5.^{50 51} Het aantal vroeghulpbezoeken is de afgelopen jaren overigens vrij constant gebleven: 2005: 16.228, 2009: 15.895, 2010: 15.623.

Het aantal adviezen aan de rechter-commissaris naar aanleiding van een vroeghulpbezoek is gestegen:
2002: 2850
2005: 4120
2009: 5283
2010: 8119

De aanzienlijke stijging in 2010 kan mogelijk worden toegeschreven aan het programma justitiële voorwaarden en de vernieuwde adviespraktijk van de reclassering.

De aantallen stemmen vrijwel overeen met de door het ministerie van Veiligheid en Justitie gestelde streefcijfers. De subsidietoekenning voor het onderdeel vroeghulp laat over de afgelopen jaren de volgende ontwikkeling zien:

2007	2008	2009	2010	2011
17486	15506	14729	11240	11467

Verdere informatie van het ministerie: "In 2007, 2008, 2009 is er ook subsidie verstrekt voor vroeghulpinterventies. De vroeghulpinterventie als adviesrapport bestaat niet meer: in de herijking van de adviesproducten reclassering is de vroeghulpinterventie veranderd in een 'advies beknopt'.

Het product vroeghulp is in tegenstelling tot de overige onderdelen van de productgroep advies sinds 2001 niet gewijzigd. De productdefinitie is vooralsnog: het bieden van 1) acute hulp, 2) crisisinterventie, 3) een start voor een vroeghulpinterventie, 4) informatie aan de cliënt over de (on)mogelijkheden van de reclassering. Voor 2011 is er aan de drie reclasseringsorganisaties gevraagd de functie en vormgeving van het vroeghulpbezoek opnieuw te bekijken, vooral ook omdat slechts een beperkt deel van de vroeghulpbezoeken leidt tot een daadwerkelijk advies voor de rechter of het Openbaar Ministerie. Dit vergt in 2011 een duidelijke visie op het doel, de uitgangpunten en de positionering van het vroeghulpbezoek. Daarbij moet de relatie tussen het vroeghulpbezoek en het advies over de schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden worden meegenomen".

Het ministerie tekent bij het afnemend aantal vroeghulpen aan dat tegelijk wel de selectie van te bezoeken in verzekeringgestelden is aangescherpt: er wordt meer rekening gehouden met te verwachten voorgeleiding.

⁵⁰ Jaarverslagen 2008 en 2009 Reclassering Nederland, SVG en Leger des Heils Jeugdzorg&Reclassering.

⁵¹ Justitiebegroting 2011, TK 2010-2011 32500 VI nr. 2, blz. 32.

Bronvermelding

Geïnterviewde personen:

mrs. A.P.G. de Beer en L.C. Dubbelman, jeugdofficieren van justitie parket Rotterdam, 3 mei 2010
mevr. mr. J.M. Bruins, rechter-commissaris rechtbank Utrecht, 25 maart 2010
mr. J.B.J. Driessen, rechter-commissaris rechtbank Arnhem, 2 april 2010
mevr. mr. C.G. van de Grampel, teamvz. sector strafrecht rechtbank Rotterdam, 12 april 2010
mevr. mr. P. de Haan, rechter-commissaris rechtbank Den Haag, 26 maart 2010
mr. J. Knoester, strafrechtadvocaat Nolet Advocaten Den Haag, 26 maart 2010
mr. R.J.G. Lameijer, rechter-commissaris rechtbank Breda, 23 maart 2010
mr. M. van Leeuwen, officier van justitie te Breda (Veiligheidshuis Bergen op Zoom), 7 mei 2010
mr. V. Mul, rechter-commissaris rechtbank Rotterdam, 12 april 2010
mevr. mr. G.L.M. Urbanus, rechter en sectorvz rechtbank Den Haag, 26 maart 2010

LITERATUUR

Uit Beijerse 1998

J. uit Beijerse, Op verdenking gevangengezet. Het voorarrest tussen beginselen en praktische behoeften, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1998

Uit Beijerse & Kunst 2000

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

Uit Beijerse 2008

J. uit Beijerse, Naar een bij onschuldpresumptie passend systeem van voorlopige hechtenis: de lessen van Europa en van de klassieke rechtsgeleerden, Strafblad 2008, p. 465-487

Uit Beijerse 2009

J. uit Beijerse, De nieuwe regeling van de schorsing van de voorlopige hechtenis bij jeugdigen in het licht van de onschuldpresumptie, Proces 2009, nr. 6, p. 314-325

Crijns en Geelhoed 2011

J.H. Crijns en W. Geelhoed, Wederzijdse erkenning van toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis, in: De vogel vrij, Liber amicorum prof. dr. mr. Martin Moerings, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, blz. 27 e.v.

Europese Commissie 2004

Groenboek, COM(2004) 562 def. Bijlage: werkdocument van de diensten van de Commissie van 17 augustus 2004, SEC(2004) 1046

Houweling 2005

A.R. Houweling, Onbekend maakt onbemind, de borgsom in het Nederlandse strafprocesrecht, Delikt en Delinkwent 2005, afl. 7/51, blz. 722 e.v.

Houweling 2009

A.R. Houweling. Op borgsom vrij, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009

Jacobs, Kalmthout & Von Bergh 2006

M.J.G. Jacobs, A.M. van Kalmthout, M.Y.W. von Bergh, Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen, IVA, 2006

Van Kalmthout 2009

A.M. van Kalmthout, M.M. Knapen en C. Morgenstern, Pre-trial Detention in the European Union, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009

Kempen en Kristen 2005

Alternatieven voor voorarrest vanuit Europees perspectief. In: Praktisch strafrecht : liber amicorum J.M. Reijntjes, Wolf legal publishers, 2005

Van der Meij 2011

P.P.J. van der Meij, Slijtage van het stelsel van vrijheidsbenemende dwangmiddelen, in: De vogel vrij, Liber amicorum prof. dr. mr. Martin Moerings, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, blz. 197 e.v.

Openbaar ministerie 2003

Openbaar Ministerie, Conceptwetsvoorstel wijziging regeling voorlopige hechtenis, College van Procureurs-Generaal, 2003, Sancties 2003, afl. 1, p. 16-24

Raes en Snacken 2004

A. Raes en S. Snacken, The Future of Remand Custody and its Alternatives in Belgium.

Reference: The Howard Journal of Criminal Justice, from The Howard Journal of Criminal Justice, issue 5, vol.43, pp.506 - 517, published by Blackwell Publishing

Regioplan 2006

J. Bos e.a., Nachtdetentie voor jeugdigen in de voorlopige hechtenisfase, Regioplan, Amsterdam: 2006

KAMERSTUKKEN

Handelingen II 2009/2010, 46, p. 4389-4395

Handelingen II 2009/2010, 48, p. 4512-4528

Kamerstukken II 2009/2010, 32 123 VI, nr. 84

Bijlage bij Kamerstuk 32123-VI nr. 84: Mogelijkheden voor snelle interventie na het constateren van strafbare feiten of overtreding van bijzondere voorwaarden

Bijlage bij Kamerstuk 32123-VI nr. 84 : Menukaart (super)snelrecht

ADVIEZEN RSJ

Advies thuisdetentie, 29 september 2009