

Vergaderjaar 2021–2022

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 687

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 19 november 2021

De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft op 29 oktober 2021 een advies uitgebracht over korte vrijheidsstraffen getiteld «Korte detenties nader bekeken». Dit advies is als bijlage bij deze brief gevoegd¹. In dit advies houdt de RSJ een pleidooi voor minder korte detenties en meer betekenisvolle, maatschappelijk relevante en effectieve sancties voor maatschappelijk onaanvaardbaar gedrag.

Ik ben de RSJ erkentelijk voor het advies over korte detenties. Het advies draagt bij aan het maatschappelijke debat over de effectiviteit van het sanctie-instrumentarium en gevangenisstraffen in het bijzonder. In deze brief schets ik eerst de inhoud van het rapport en de aanbevelingen. Daarna geef ik een eerste inhoudelijke reactie daarop.

Advies RSJ: inhoud en aanbevelingen

De RSJ doelt met de term korte detenties op vrijheidsstraffen tot drie maanden.² Met de term vrijheidsstraf doelt de RSJ niet alleen op de reguliere gevangenisstraf, maar ook op voorlopige en vervangende hechtenis.

De RSJ vindt korte detenties weinig effectief en/of betekenisvol. Korte detenties dragen beperkt bij aan gedragsverandering en re-integratie en leiden tot detentieschade (stigmatisering en verlies van baan, inkomen en huisvesting). Na detentie is het recidiverisico hoog en bovendien is detentie een relatief dure sanctie. Daarnaast komen korte detenties volgens de RSJ slechts ten dele tegemoet aan de verschillende strafdoelen: zij zijn beperkt afschrikwekkend, de mogelijkheden tot re-integratieactiviteiten en herstel zijn beperkt. Het enkele tegemoetkomen aan het strafdoel «vergelding» is volgens de RSJ niet genoeg.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Er zijn verschillende definities van korte detenties: tot 2 weken, tot 4 weken, tot 2 maanden, et cetera.

De RSJ doet negen aanbevelingen voor meer betekenisvolle en effectieve sancties:

Voorlopige hechtenis:

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

Alternatieven voor de korte gevangenisstraf:

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

Terugdringing van de vervangende hechtenis:

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

Beleidsreactie

Ik zie in het advies van de RSJ vooral een aansporing om te blijven zoeken naar mogelijke verbeteringen van het sanctiestelsel. Het is goed dat daarover met de wetenschap, de ketenpartners en de politiek het debat wordt gevoerd. Hieronder geef ik een eerste inhoudelijke reactie op het rapport en de aanbevelingen.

Visie op gevangenisstraffen

De samenleving is gebaat bij effectieve sancties met maatschappelijke meerwaarde. Ik ben dat met de RSJ eens. De RSJ stelt dat, om detentie-schade te voorkomen, meer effectieve en betekenisvolle sancties moeten volgen op strafbaar gedrag. Ik zie minder ruimte dan de RSJ om korte vrijheidsstraffen terug te dringen. Het kabinet vindt korte detenties een belangrijk onderdeel van het sanctiestelsel en soms gewoon nodig. Bijvoorbeeld omdat het gepleegde delict ernstig is, vanwege de noodzaak

tot vergelding en genoegdoening of omdat eerdere sancties niet afdoende waren om recidive te voorkomen. Daarnaast biedt de periode van detentie, ook al is deze kort, een mogelijkheid om iemand weer op de rails te krijgen door aan de slag te gaan met recidivebepalende factoren en zo mogelijk een vervolg te geven na de detentie. Het gevangeniswezen, de reclassering en de gemeenten hebben de mogelijkheid om samen met de reclassering en de gemeenten een beeld te krijgen van de gedetineerde, van zijn problematiek en zijn (zorg)behoeften. Al bij aanvang van detentie kan dan persoonsgericht worden toegewerkt naar een veilige terugkeer naar de samenleving.

De RSJ constateert dat de korte detenties tot detentieschade leiden. Naar mijn mening is er onvoldoende wetenschappelijke kennis over deze effecten. Ik vind het dan ook van belang dat hier meer inzicht in ontstaat. Ik kom daar aan het slot van deze brief op terug.

Het kabinet kiest expliciet voor een effectieve tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde gevangenisstraffen, waarbij het voorkomen van recidive een belangrijk onderdeel is. Ook zoveel als mogelijk bij korte gevangenisstraffen. Deze insteek is verwoord in de visie «Recht doen, kansen bieden» en de door uw Kamer aangenomen Wet straffen en beschermen die op 1 juli 2021 (partieel) is ingevoerd. Deze visie doet recht aan de bedoeling van de rechter, maakt de gevangenisstraf meer effectief en vergroot de maatschappelijke meerwaarde van gevangenisstraffen.

Beoordeling van de aanbevelingen

De eerste aanbeveling om de voorlopige hechtenis vaker te schorsen met voorwaarden komt, zoals ook de RSJ constateert, terug bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Dit wetsvoorstel ligt momenteel voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Kern van de voorgestelde regeling is dat de rechter nadrukkelijker de mogelijkheden beziet om een bevel tot voorlopige hechtenis te schorsen en daarbij op gedragsbeïnvloeding gerichte voorwaarden te stellen. Een dergelijke instructie aan de rechter ontbreekt in de huidige regeling voor volwassenen, maar vindt bij jeugdigen wel al toepassing.³

De tweede aanbeveling is het heroverwegen van het taakstrafverbod. Deze aanbeveling verhoudt zich niet tot het wetsvoorstel tot uitbreiding van het taakstrafverbod dat op 2 februari 2021 door de Tweede Kamer is aangenomen (Handelingen II 2020/21, nr. 51, item 8). Momenteel vindt de schriftelijke behandeling plaats in de Eerste Kamer. Bij de behandeling van het wetsvoorstel is aangegeven dat de mogelijkheden voor de rechter om met het stellen van op gedragsbeïnvloeding gerichte bijzondere voorwaarden door het wetsvoorstel niet worden beperkt. Ook is uiteengezet dat in het bijzonder bij de kortere sancties, de gedragsbeïnvloeding mede tot het domein van de strafrechter behoort. Dit is in lijn met de uitgangspunten die aan de Wet straffen en beschermen ten grondslag liggen en verenigbaar met de derde aanbeveling van de RSJ om voorwaardelijke sancties te stimuleren.⁴

De vierde aanbeveling is om elektronische detentie als hoofdstraf op te nemen in artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht. Ik deel de mening van de RSJ dat elektronische detentie mogelijk een waardevolle aanvulling kan zijn op het sanctiepalet. Deze aanbeveling vraagt om een verdere verkenning. De wenselijkheid hiervan zal ik onder meer bespreken met de betrokken ketenpartners mede gelet op het feit dat eenzelfde wetsvoorstel in 2007 reeds in de fase van de formele consultatie op dusdanige

³ Artikel 493, eerste lid, Sv.

⁴ Kamerstuk 35 528, nr. 7, p. 5.

bezwaren stuitte vanuit de rechtspraak (onder meer rechtspraak, openbaar ministerie en advocatuur) dat dit wetsvoorstel niet verder in procedure is gebracht. De geuite bezwaren hielden onder meer in dat werd betwijfeld of thuisdetentie wel de korte vrijheidsstraf zou terugdringen. Het daaropvolgende wetsvoorstel dat elektronische detentie als executiemodaliteit voorstelde, is uiteindelijk in september 2014 door de Eerste Kamer verworpen.⁵

De vijfde aanbeveling gaat over zelfmelders. In plaats van alternatieven voor gevangenisstraffen zet ik liever in op een vlotte start van de gevangenisstraf en een goede voorbereiding van de zelfmelder op de gevangenisstraf en zijn leven na vrijlating, zoals nu bijvoorbeeld in Noord-Nederland gebeurt. Daar werkt de zelfmelder samen met de gemeente, DJI en eventueel de reclassering nog voor aanvang van detentie aan een re-integratieplan.⁶ Een ander voorbeeld is de kleinschalige voorziening in Middelburg waar zelfmelders geplaatst worden die hun werk of dagbesteding overdag kunnen voortzetten om eventuele verlies daarvan te voorkomen.

De zesde aanbeveling vraagt om beter en vaker reclasseringsadvies. Ik deel de mening van de RSJ dat het belangrijk is om te blijven zoeken naar het verbeteren van de reclasseringsadviezen zodat bijvoorbeeld de rechter en de officier van justitie zo adequaat mogelijk worden geadviseerd ten behoeve van een effectieve sanctie. Op dit moment lopen er verschillende experimenten die gemeen hebben de advisering te verbeteren door het sociaal domein hierbij actiever te betrekken. Dat kan tot rijkere adviezen leiden alsook betere invulling van toezichten. Op dit moment zijn nog geen harde conclusies te trekken met betrekking tot de effecten en kosten van deze experimenten. Hiernaast ga ik met de reclassering en de opdrachtgevers van de reclassering in gesprek over de noodzaak en toegevoegde waarde van aanvullende reclasseringsadvies.

De zevende aanbeveling ziet toe op een betere uitvoering van de taakstraf en inning van boetes. Voor wat betreft het eerste zet de reclassering in op een versnelling van de starttermijnen. Het zo snel mogelijk na de rechterlijke uitspraak starten met de uitvoering van de taakstraf draagt bij aan een zekere uitvoering en vermindering van uitval, waarmee omzetting in vervangende hechtenis kan worden voorkomen.

De aanbeveling om tot betere inning van boetes te komen zie ik als een ondersteuning van het huidige beleid. De inzet is gericht op een snelle inning bij burgers die kunnen betalen, en burgers die niet (in één keer) kunnen maar wel willen betalen extra ruimte en tijd te geven (bijvoorbeeld door een betalingsregeling te treffen of een noodstopprocedure te starten). Zodoende kunnen ook burgers met minder draagkracht aan hun betalingsverplichting voldoen en vervangende hechtenis voorkomen.

Ten aanzien van de achtste aanbeveling om de reclassering bij de retourzending van een mislukte taakstraf een advies te laten bijvoegen voor de rechter, het volgende. De reclassering heeft ruime mogelijkheden om een goede plek te vinden voor de uitvoering van een taakstraf. Daarin wordt maatwerk betracht. Vervolgens wordt alles in het werk gezet om de uitvoering van de taakstraf te doen slagen. De reclassering is kritisch met het retour melden en geeft daarbij aan of het mislukken van de taakstraf verwijtbaar is. Als het mislukken van de taakstraf niet verwijtbaar is, zal het OM conform het huidige beleid de taakstraf ook niet omzetten. In de

⁵ Kamerstukken 33 745.

⁶ Met het project Koers en Kansen 3Noord zetten alle Groninger, Friese en Drentse gemeenten, gezamenlijk met de Pl's in Veenhuizen en Leeuwarden, in op het zoveel mogelijk voorkomen dan wel beperken van de detentieschade van kortgestraften.

zaken die wel aan de rechter worden voorgelegd zal de vervangende hechtenis vaak onvermijdelijk zijn. Desalniettemin wil ik samen met de ketenpartners bespreken of het wenselijk is dat de reclassering bij de retourzending meer informatie aanlevert die de officier van justitie kan gebruiken voor zijn beslissing.

Over aanbeveling negen heeft uw Kamer op 2 juli 2020 een motie aangenomen. Zoals ik in mijn brief van 8 juli 2021 heb aangegeven doe ik momenteel onderzoek naar de uitvoering van deze motie om het niet betalen van een geldboete te kunnen vervangen door een taakstraf.⁷ Ik verwacht uw Kamer daarover in de eerste helft van 2022 nader te kunnen informeren.

Tot slot

Het aantal korte detenties is een aanzienlijk deel van het totaal aantal detenties. Het is daarom goed dat hier scherp naar wordt gekeken. Mogelijk komen ook nog andere alternatieven in beeld. Met het oog op de discussie over eventuele maatregelen en alternatieven vind ik het belangrijk om (wetenschappelijk) inzicht te hebben in de effectiviteit van korte detenties. Ik heb daarom het WODC gevraagd hiernaar een onderzoek te starten, met name naar het effect van korte detenties op de vijf basisvoorwaarden voor en na detentie. Graag betrek ik de onderzoeksresultaten in het debat. Ik zal uw Kamer hierover in de volgende voortgangsbrief over de visie op het gevangeniswezen aan uw Kamer zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

⁷ Kamerstuk 24 587, nr. 804.