

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid
Tweede Kamer der Staten-Generaal

Via e-mail:

Reclassering Nederland
Landelijk Kantoor
Vivaldiplantsoen 100
3533 JE Utrecht
Postbus 8215
3503 RE Utrecht
(T) 088-8041000
(I) www.reclassering.nl

Datum	14 juni 2022
Onderwerp	Bijdrage commissiedebat Gevangeniswezen en tbs d.d. 15 juni 2022
Briefnummer	22.033
Contactpersoon	
E-mailadres	

Geachte leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,

Op 15 juni 2022 spreekt uw commissie met de minister voor Rechtsbescherming over Gevangeniswezen en tbs. Met deze brief draag ik namens de reclassering graag bij aan dit debat.

Veruit de meeste detenties in Nederland zijn kort.¹ Soms is korte detentie nodig, maar vaak onwenselijk. Vanuit een mensenrechtelijk perspectief, maar ook vanuit effectiviteit: een korte gevangenisstraf is te kort voor een goede gedragsverandering en lang genoeg om dingen kapot te maken. Daar komt bij dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een grote druk op de bedrijfsvoering ervaart.²

In het in opdracht van de minister uitgevoerde onderzoek naar de financierbaarheid van DJI worden vergaande besparingsopties genoemd die gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid. Zo zouden detentieomstandigheden kunnen worden versoerd en vrijheidsstraffen tot zes maanden niet ten uitvoer kunnen worden gelegd. De reclassering is ervan overtuigd dat *slimmer straffen* bijdraagt aan het verlichten van de druk op DJI én aan veiligere buurten/wijken en minder slachtoffers.

Wat is slimmer straffen?

Het opleggen van sancties die effectief bijdragen aan het resocialiseren van de dader, aan het verminderen van recidive, aan vergelding en waarmee recht wordt gedaan aan de belangen van slachtoffers, daders en de maatschappij.

¹ Meer dan de helft (52%) van alle detenties duurt korter dan een maand, ongeveer driekwart (74%) korter dan drie maanden en 85% korter dan zes maanden.

² Zie de brief van de minister voor Rechtsbescherming aan uw Kamer (24 587, nr. 833).

Bouwstenen voor slimmer straffen

Elke zaak is verschillend en de (criminele) wereld is continu in ontwikkeling. Randvoorwaardelijk voor *slimmer straffen* is daarom dat rechters een goed gevulde 'gereedchapskist' kunnen benutten. Rechters verdienen – en krijgen³ – ons vertrouwen dat ze in staat zijn daarmee een passende strafmaat te bepalen.

De reclassering biedt drie concrete bouwstenen aan die bijdragen aan *slimmer straffen*.

1. Breid de 'gereedchapskist' van de strafrechter uit

Slimmer straffen wordt gefaciliteerd door de 'gereedchapskist' van de rechter te vergroten. De taakstraf verdient daarbij bijzondere aandacht. De taakstraf is twee keer zo effectief⁴ als, en de helft goedkoper dan detentie én geniet – in weerwil van wat vaak wordt gedacht – veel publieke steun⁵. Hiernaast kunnen de mogelijkheden van elektronische monitoring (enkelband) beter worden benut om te voorkomen dat veroordeelden in de omgeving van slachtoffers komen, om te bevorderen dat op resocialisatie gerichte bijzondere voorwaarden worden nageleefd (scholing of werk) én voor elektronische detentie.

- ➔ Trek het taakstrafverbod in (artikel 22b Sr), trek het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod in (35 528)⁶ en breid het taakstrafverbod niet verder uit naar geweld tegen journalisten (motie 35 528, nr. 18).⁷
- ➔ Breid het maximaal op te leggen taakstrafuren uit van 240 naar 480, in combinatie met de (her) introductie van de leerstraf: trainen,

³ Van verschillende instituties is het vertrouwen van de Nederlandse bevolking het grootst in rechters. In de afgelopen 10 jaar is het met ruim 10 procentpunt gestegen naar 79,2% in 2021 (bron: CBS; Vertrouwen in mensen en in organisaties). Ook blijkt uit vergelijkend onderzoek dat de Nederlandse bevolking relatief veel vertrouwen heeft in de onafhankelijkheid van de rechtspraak (bron: EU Justice Scoreboard 2021).

⁴ Uit de recidivemonitor van het WODC blijkt dat de recidive onder ex-gedetineerden structureel substantieel hoger (47%) ligt dan die van ex-ondertoezichtgestelden (35%) en ex-werkgestraften (28%). Als wordt gecorrigeerd voor verschillen in populaties blijkt dat werkgestraften 47% minder recidiveren dan gevangenisgestraften, zowel op de korte als de lange termijn (Wermink, H., Blokland, A., Nieuwbeerta, P., & Tollenaar, N. (2009). Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen: een gematchte vergelijking. Tijdschrift voor Criminologie, 51(3), 211-227).

⁵ Zo blijkt uit in opdracht van Reclassering Nederland uitgevoerd representatief publieksonderzoek dat tweederde van het publiek van mening is dat het bij lichte misdrijven beter is om een taakstraf op te leggen dan een korte celstraf of een geldboete.

⁶ De Raad van State, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en Reclassering Nederland hebben negatief geadviseerd over dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel wordt momenteel in de Eerste Kamer behandeld.

⁷ De toenmalige minister voor Justitie en Veiligheid heeft de Kamer laten weten dat het de doelstelling is WODC-onderzoek in dit kader in de zomer van 2022 af te ronden en dat de kamer te zijner tijd geïnformeerd wordt over de uitkomsten en appreciatie van het onderzoek (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 31 777, nr. 31).

begeleiden en leren (tbl-taakstraf) zodat het een passende en effectieve sanctie blijft voor de strenger straffende rechter.⁸ En door de combinatie van werken met trainen, begeleiden, leren bijdraagt aan meer kansen op de arbeidsmarkt en meer mogelijkheden om bv schade van slachtoffers te vergoeden.

→ Voer elektronische detentie in als hoofdstraf.⁹

2. Zorg voor een goed geïnformeerde strafrechter

Om de gehele 'gereedschapskist' effectief te benutten, dienen OM en ZM goed zicht te hebben op de persoon van de verdachte en (de effecten van) de mogelijk op te leggen straffen. In beginsel zien rechters verdachten alleen tijdens de zitting. De reclassering heeft vanuit haar rol in de keten daarentegen het beste zicht op de verdachte. Van vroeghulp kort na aanhouding van een verdachte, tot aan soms levenslang toezicht op veroordeelden. Op dit moment brengt de reclassering in circa 20-25% van de strafzaken advies uit. Door de aanwezige kennis over verdachten bij – en de expertise van – de reclassering vaker aan te spreken, kan dit bijdragen aan *slimmer straffen*.

→ Laat de reclassering vaker advies uitbrengen aan OM en ZM.

De (financiële) inzet hierop betaalt zich (indirect) terug in maatschappelijke baten.¹⁰ Naar verwachting zullen als gevolg hiervan vaker (sanctiepakketten van) voorwaardelijke sancties met reclasseringstoezicht (al dan niet met elektronische monitoring), taakstraffen en justitiële interventies worden opgelegd. De uitvoeringskosten hiervan liggen lager dan die van gevangenisstraffen

⁸ Rechters zijn de afgelopen twee decennia gemiddeld 11% zwaarder gaan straffen (bron: Tijdschrift voor Rechtspraak en straftoemeting, Onderzoek 'Is de rechter zwaarder gaan straffen? Twee decennia in beeld', F. Van Tulder, 2019). Het maximaal op te leggen taakstraffen is hierin niet meegegroeid. In de praktijk wordt al naar mogelijkheden gezocht. Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft in een recente strafzaak mede gelet op de impact van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf voor drie feiten per feit de maximale 240 uur werkstraf opgelegd, waarmee feitelijk een werkstraf van 720 uur is opgelegd (ECLI:NL:GHARL:2022:1659).

⁹ Met elektronische detentie (ED) kunnen negatieve gevolgen van een gevangenisstraf worden voorkomen (behouden blijft eventueel werk, gezinsleven, etc.). Door standaard ook dagbesteding/arbeid/scholing aan ED te koppelen, kan structuur en ritme worden geboden en kan de gestrafte een nuttige bijdrage leveren aan de samenleving. Uw ambtsvoorganger heeft naar aanleiding van het RSJ-advies 'Korte detenties nader bekeken' de Tweede Kamer gemeld hiernaar een verdere verkenning uit te voeren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 29 279, nr. 687).

¹⁰ Uit onderzoek van het lectoraat Modelleren van Maatschappelijke Impact van Saxion blijkt dat de jaarlijkse vermeden veiligheidszorgkosten van 300 miljoen euro de kosten van de reclassering al overtreffen (bron: Linnenbank, M., Németh, A. (2021). De waarde van reclassering, Binnenlands Bestuur, nr. 19 p. 26-29). Als gekeken wordt naar de *totale* baten van reclasseringsinzet lijkt uit de eerste resultaten dat elke euro twee euro oplevert.

3. Voorkom niet als straf opgelegde detentie

In gevangenissen horen veroordeelde criminelen thuis. Detentieschade kan worden voorkomen door niet als straf opgelegde detentie zo veel als mogelijk te vermijden. Een minderheid van de gedetineerden (29%) is daadwerkelijk tot een gevangenisstraf veroordeeld. De rest zit in voorlopige (44%) of vervangende hechtenis (24%).¹¹

- ➔ Voorlopige hechtenis is alleen aan de orde als daarvoor zwaarwegende belangen zijn. Uitgangspunt is dat een verdachte onder voorwaarden wordt geschorst.¹²
- ➔ Vervang de vervangende hechtenis bij het niet betalen van strafrechtelijke geldboetes door de vervangende werkstraf (motie-Groothuizen c.s.; 24 587, nr. 779).¹³

Pleidooi voor een herbezinning op straffen

We straffen al tientallen jaren op dezelfde manier. Recente (voorgenomen) wijzigingen zien veelal toe op de strafmaat (taakstrafverbod, verhoging maximale strafmaat doodslag) en niet de aard van straffen. De laatste grotere wijziging – het invoeren van de taakstraf als hoofdstraf – is inmiddels ruim twintig jaar oud. De reclassering pleit voor een herbezinning op straffen voor de langere termijn en ziet daarvoor verschillende aanleidingen:

- De samenleving en criminaliteitsvormen (bijvoorbeeld cybercrime, ondermijning) zijn de afgelopen decennia substantieel veranderd
- Het slachtofferbelang weegt zwaarder in het strafproces en er is meer aandacht voor herstel en mediation
- We weten inmiddels veel meer over de effecten van straffen
- Technologische ontwikkelingen bieden mogelijkheden voor nieuwe vormen van straffen

- ➔ Laat een brede commissie van onder meer praktijkexperts, wetenschappers en ethici aanbevelingen doen voor het sanctiestelsel voor de toekomst.

¹¹ Bron: Korte detenties nader bekeken, RSJ 2021.

¹² Naast mensenrechtelijke overwegingen zijn voordelen hiervan dat 1) een verdachte in de praktijk kan laten zien hoe hij daarmee omgaat, waarmee de reclassering een beter advies kan opstellen en de rechter een beter vonnis kan wijzen en 2) in het geval een onvoorwaardelijke gevangenisstraf aan de orde is, die tijd niet reeds in voorlopige hechtenis is uitgezeten.

¹³ Uw ambtsvoorganger heeft aangegeven te verwachten de Kamer in de eerste helft van 2022 nader te kunnen informeren over de uitvoering van de motie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 24 587, nr. 804).

Het strafrecht is geen 'Eerste Hulp bij Ongelukken' en geen 'duizenddingendoekje'. Strafrecht is nodig; voor normstelling, vergelding, , preventie, recidivevermindering en resocialisatie. Maar strafrechtelijke afdoening is niet in alle gevallen het meest effectief. Capaciteitsproblemen in de gehele keten en daarmee oplopende werkvoorraden betekenen dat afdoening op zich laat wachten. Specifieke delicten kunnen voor mediation in aanmerking komen. Door aan de voorkant expliciet te beoordelen of strafrechtelijke afdoening in een specifiek geval in de rede ligt, kunnen zaken in potentie eerder worden afgedaan én kan eerder aan herstel worden gewerkt. Voor zowel slachtoffer als dader. Daarmee wordt in de keten ook ruimte gecreëerd voor zaken die echt in het strafrecht afgedaan moeten worden.

→ Laat de commissie expliciet aanbevelingen doen over wanneer buitenstrafrechtelijke afdoening aan de orde kan zijn (bijvoorbeeld bij personen met verward gedrag of een licht verstandelijke beperking).

Ter afsluiting: in september zullen wij als reclassering extra aandacht besteden aan de enkelband in onze uitingen. Wij stellen u dan ook in de gelegenheid om enkele dagen een enkelband te dragen.

Met vriendelijke groet,



Johan Bac,
algemeen directeur