



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## En wat als het misgaat? De omzetting en herroeping van toezicht op justitiabelen in de samenleving

Boone, M.M.

### Citation

Boone, M. M. (2019). En wat als het misgaat? De omzetting en herroeping van toezicht op justitiabelen in de samenleving. *Justitiële Verkenningen*, 45(3), 43-60.  
doi:10.5553/JV/016758502019045003004

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/79574>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# En wat als het misgaat?

## De omzetting en herroeping van toezicht op justitiabelen in de samenleving

**Miranda Boone\***

In 2017 diende een zaak voor de Rechtbank Amsterdam over de interpretatie van de meldplicht die Volkert van der G. opgelegd had gekregen in het kader van zijn voorwaardelijke invrijheidstelling (VI). Het Openbaar Ministerie (OM) vond dat Van der G. onvoldoende inzicht gaf in zijn privéleven door op vragen als ‘Vertel eens hoe het met je gaat’, ‘Vertel eens wat je de afgelopen weken hebt gedaan’ en ‘Vertel eens hoe het contact met je gezin, familie en vrienden is verlopen’ maar zeer oppervlakkig antwoord te geven. Volgens het OM was een adequate inschatting van het recidivegevaar daarom niet mogelijk. Het wilde de VI herroepen en Van der G. voor een jaar terug de gevangenis insturen. De rechter ging hiermee echter niet akkoord. De reclassering mag onderzoeken welke factoren in iemands leven kunnen bijdragen aan een delictvrije toekomst, maar de verplichting om mee te werken aan dat onderzoek is niet onbegrensd. Voldoende is volgens de rechtbank dat de veroordeelde een basaal zicht geeft op zijn resocialisatie. Dat wordt niet anders als de reclassering stelt dat die informatie onvoldoende is om een betrouwbare inschatting van de risico’s te geven, maar roept wel de vraag op hoe zinvol het toezicht nog is,<sup>1</sup> een vraag die de rechter in deze uitspraak onbeantwoord laat.<sup>2</sup> De uitspraak illustreert welke grote belangen er voor de veroordeelde afhangen van een beslissing een VI te herroepen. De uitspraak illustreert ook dat er verschillende opvattingen bestaan onder juridische professionals over de doelen van de voorwaarden en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend, met alle consequenties die dat heeft voor

\* Prof. mr. dr. M.M. Boone is als hoogleraar criminologie en vergelijkende penologie verbonden aan het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden.

1 Rb. Amsterdam 6 februari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:634.

2 Het betreft hier maar één uitspraak van meerdere over het toezicht op Van der G. De andere uitspraken bespreek ik in mijn oratie, Boone 2019.

de omvang en de intensiteit ervan. En de uitspraak laat zien dat het oordeel of iemand zich wel of niet aan voorwaarden gehouden heeft, ingewikkeld is en over verschillende lagen gaat.

Toch is er nog weinig onderzoek gedaan naar de beslissing een vrijheidsbeperkende sanctie voortijdig af te breken en te veranderen of om te zetten in een vrijheidsbenemende. In deze bijdrage wordt een aantal bevindingen gepresenteerd van een vierjarig internationaal vergelijkend onderzoeksproject naar *breach decision-making*, zoals deze materie in het Engels wordt aangeduid. Er wordt eerst dieper ingegaan op het belang van dit onderzoeksterrein. Vervolgens wordt het normatieve kader geschetst, zoals dat met name door de Raad van Europa is neergelegd in diverse aanbevelingen, en wordt de Nederlandse regelgeving geschetst die van toepassing is op de beslissing tot omzetting van de werkstraf en de herroeping van de VI Ten slotte worden enkele bevindingen gepresenteerd van de internationaal vergelijkende empirische pilotstudie naar de omzetting van een werkstraf en de herroeping van de VI, zowel de overkoepelende bevindingen als die welke speciaal op Nederland van toepassing zijn.

## Relevantie

Omzetting en herroeping van vrijheidsbeperkende sancties zijn ingrijpende beslissingen die voor de betrokkene dezelfde consequenties hebben als de oorspronkelijke beslissing een straf op te leggen. Waar over de straftoemeting, de doelen ervan en de (ongerechtvaardigde) verschillen tussen straftoemetingsbeslissingen boeken vol zijn geschreven, is het onderzoek naar omzettingsbeslissingen nog steeds schaars. Net als in de meeste andere landen, zijn er in Nederland geen autonome studies naar dit onderwerp verricht, alhoewel het onderwerp wel zijdelings aan de orde komt in een aantal algemene studies naar vormen van toezicht (Uit Beijerse e.a. 2018).<sup>3</sup> Er zijn verschillende redenen waarom diepgaander onderzoek naar dit thema van belang is. De eerste noemde ik al. De omzetting of herroeping heeft voor de betrokkene grote gevolgen en kan ertoe leiden dat de oorspronkelijke sanctie verzwaard wordt of dat iemand opnieuw wordt gedetineerd. In feite is er sprake van herbestrafing, zo stellen Weaver en collega's

3 Zie voor een compleet overzicht Boone & Beckmann 2018.

(Weaver e.a. 2012). Hoewel het formeel vaak om administratieve beslissingen gaat, worden feitelijk de omvang en zwaarte van de straf (her)bepaald. Dat roept de vraag op of voor de betrokkenen in die fase niet dezelfde juridische waarborgen moeten gelden als in de straftoemingsfase. Een tweede reden waarom er meer aandacht voor dit thema zou moeten zijn, betreft de relatie die in de literatuur is vastgesteld tussen de ervaren rechtvaardigheid van de beslissingsprocedure en de mate waarin verdachten en veroordeelden zich aan de voorwaarden van toezicht houden. Dit onderzoek is gesitueerd in de procedurele-rechtvaardigheidstheorie van Tom Tyler en collega's (Tyler & Huo 2002, 2010). Onderzoek laat zien dat de wijze waarop het uitoefenen van toezicht wordt vormgegeven en de mate waarin dat door onder toezicht gestelden als rechtvaardig wordt ervaren, invloed hebben op de mate van naleving, maar ook op de mate waarin de betrokkene zich identificeert met de doelen van toezicht (Bottoms 2001; Braithwaite 2003, 2013; Robinson & McNeill 2008). Ten slotte is er een direct verband met de omvang van de gevangenispopulatie. Vanwege de onder het vorige punt genoemde relatie, maar ook omdat striktere controle op de naleving van voorwaarden direct tot een grotere toestroom in de gevangenis leidt. In Engeland en Wales verviervoudigde het aantal herroepingen van de VI in een periode van tien jaar, nadat de regelgeving fors was aangescherpt (Padfield 2012a, 2012b). Eenzelfde ontwikkeling was in die periode zichtbaar in Schotland, waar het aandeel gedetineerden vanwege een herroeping van de VI steeg van 2% tot 9% van de totale gevangenispopulatie. In Nederland werden tot 2009 de niet-gestarte en niet-voltooid taakstraffen gezamenlijk gepubliceerd, resulterend in een misluktingspercentage van ongeveer 25%. Tegenwoordig worden alleen de niet-voltooid taakstraffen in *Criminaliteit en rechtshandhaving* (hierna: C&R) gepubliceerd, een al jarenlang stabiel percentage van ongeveer 15% (C&R 2015, 2016, 2017, tabel 7.10). In een op informatie van de reclasering gebaseerd nieuwsbericht uit 2016 wordt echter opnieuw gesproken van een kwart van de taakstraffen dat niet wordt voltooid, dus ook het aandeel niet-gestarte taakstraffen is waarschijnlijk niet substantieel gedaald sinds 2009.<sup>4</sup> Gezien de dalende detentiepopulatie neemt het relatieve aantal gedetineerden dat gedetineerd raakt vanwege het ten uitvoer leggen van de vervangende hechtenis in verband

4 'Kwart van alle taakstraffen niet uitgevoerd', *NRC* 24 september 2016.

met het mislukken van een taakstraf wel toe. Dat betrof steeds rond de 10% van het totale aantal gedetineerden dat jaarlijks de penitentiaire inrichtingen instroomt (met een uitschieter naar beneden in 2014, Boone & Beckmann 2018, p. 232), maar is inmiddels opgelopen tot bijna 14% (C&R 2017, tabel 7.2).

In hun recente rapport over de praktijk van de VI geven Uit Beijerse en collega's een cijfermatig overzicht van de verschillende beslissingen die kunnen worden genomen over de herroeping van de VI, waar ik hier graag naar verwijs. Sinds 2012 worden jaarlijks zo'n 950 tot 1.000 gedetineerden voorwaardelijk in vrijheid gesteld (Uit Beijerse e.a. 2018, p. 66). In ongeveer een kwart van de zaken adviseert de reclasering herroeping van de VI. Het aantal zaken waarin het OM herroeping vordert, is substantieel toegenomen van 215 in 2012 tot 323 in 2016 (Uit Beijerse e.a. 2018, p. 89). Wanneer die vordering wordt gedaan in verband met het overtreden van de bijzondere voorwaarden, werd die vordering in 2016 in bijna driekwart van de gevallen geheel of gedeeltelijk toegewezen (Uit Beijerse e.a. 2018, p. 92).

### Normatieve uitgangspunten

In verschillende sets van door de Raad van Europa gepubliceerde minimumregels voor de tenuitvoerlegging van toezicht wordt benadrukt dat de beslissing om te herroepen of om te zetten zorgvuldig moet worden genomen. Er is eerder over geschreven (Boone 2009; Morgenstern & Larrauri 2013; Morgenstern e.a. 2018; RSJ 2013), dus ik houd het kort. Maar het blijft opvallend dat er vanuit een internationaal mensenrechtelijk perspectief zoveel aandacht is voor een beslissing die op nationaal niveau nauwelijks wordt geproblematiseerd. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat die minimumregels vrijwel allemaal zijn neergelegd in zogenoemde *soft law*, aanbevelingen van de Raad van Europa die de lidstaten niet binden. De harde, bindende, juridische waarborgen die zijn neergelegd in met name artikel 5 en 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) zijn alleen in uitzonderlijke gevallen op beslissingen tot omzetting en herroeping van toepassing. Van Zyl Smit en Snacken (2009) wijzen er echter terecht op dat het ook twintig jaar heeft geduurd voor het Europese Hof de bepalingen in het EVRM aangreep om de omstandigheden van gedetineerden te verbeteren.

Twee sets van aanbevelingen zijn met name van belang. De Europese regels inzake 'community sanctions and measures (CSM)' (ERCSM), die al in 1994 zijn verschenen maar in 2017 zijn vernieuwd,<sup>5</sup> en de European Probation Rules, die in 2010 zijn gepubliceerd.<sup>6</sup> De belangrijkste regel is dat detentie nooit een automatische reactie mag zijn op niet-nakoming van de regels (r. 68 ERCSM). In de toelichting op deze regel staat dat het vervangende karakter van CSM geen enkele betekenis zou hebben als iedere overtreding van de regels de autoriteiten zou dwingen vrijheidsbeneming toe te passen. Er wordt benadrukt dat de staf innovatief en positief moet zijn en met voorstellen voor andere vrijheidsbeperkende sancties moet komen waarvan de kans op nakoming groter is. Ook in de Probation Rules (PR) wordt benadrukt dat de begeleiders niet uitsluitend op het effect van een sanctie moeten vertrouwen wanneer niet-nakoming wordt geconstateerd (r. 85 PR). Begeleiders moeten nakoming actief bevorderen door de wijze waarop zij het toezicht vormgeven. Bij een reactie op niet-nakoming worden bovendien alle omstandigheden die de overtreding in de hand hebben gewerkt, betrokken (r. 87 PR). In de toelichting op deze regel staat dat de toezichthouder ook moet onderzoeken in hoeverre er bijvoorbeeld onduidelijkheid bestond over de eisen die werden gesteld, of dat er sprake is van een ongeorganiseerd persoonlijk leven of zelfs wanhoop over de potentie tot verandering, allemaal redenen die niet per se tot het in gang zetten van een formele omzettingsprocedure hoeven te leiden.

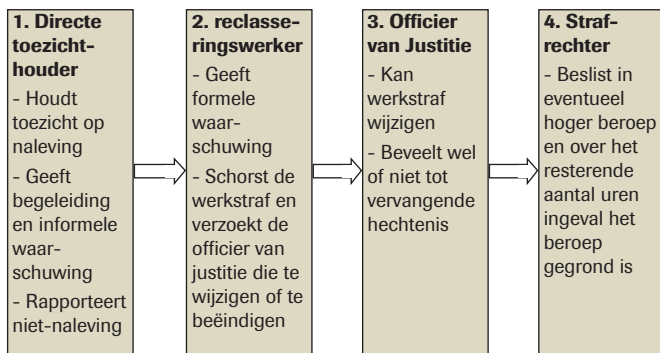
### Nederlandse regelgeving en procedure

Zoveel vormen van toezicht, zoveel omzettings- en herroepingsprocedures en x-maal zoveel betrokken instanties en toezichthouders. Al eerder werd gewezen op de complexiteit en onoverzichtelijkheid van dit deel van de strafrechtspleging (Boone 2009; zie Ten Voorde in dit nummer). Ik bespreek hier de toepasselijke regelgeving en de hoofdlijnen van de procedure tot omzetting van de taakstraf (feitelijk werkstraf, nu het hier alleen over het volwassenenstrafrecht gaat) en de

5 Recommendation CM/Rec 2017 (3) on the European Rules on community sanctions and measures.

6 Recommendation CM/Rec 2010 (1) on the Probation Rules.

**Figuur 1 Omzettingsprocedure werkstraf die is opgelegd door de rechter**



Bron: Boone & Beckmann 2018, p. 227

herroeping van de VI, omdat daarop de straks te bespreken internationale pilotstudie zich richtte.

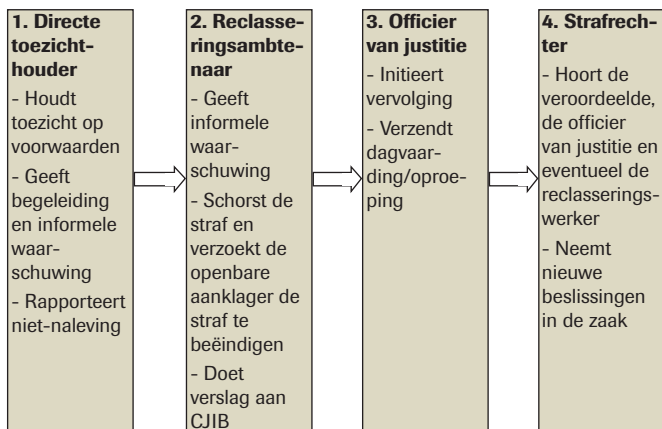
### *Werkstraf*

Voor de werkstraf moet onderscheid worden gemaakt tussen de situatie dat een werkstraf door de rechter of door de officier van justitie is opgelegd (via een strafbeschikking).<sup>7</sup> De procedures en betrokken instanties zijn afgebeeld in figuur 1 en 2.

Het eerste deel van de procedure is voor beide modaliteiten gelijk. De overtreding zal eerst worden geconstateerd door de directe toezicht-houder. Dat kan de werkmeester op een groepsproject zijn, maar ook een medewerker van een individueel project waar de werkgestrafte zijn werkstraf ondergaat, bijvoorbeeld een speeltuin of bejaarden-tehuis. Zijn rol wordt niet genoemd in de toepasselijke regelgeving. Feitelijk informeert hij de uitvoerder taakstraffen (de reclassering) over een overtreding die in zijn ogen niet door de beugel kan. Deze kan verschillende beslissingen nemen. In bijzondere gevallen kan hij de projectplaats of de aard van de werkzaamheden wijzigen (art. 13 lid 1 onder a Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen, hierna: Besluit).

7 Nu de taakstraf bij wijze van transactievoorwaarde in de Aanwijzing taakstraffen van het OM niet meer wordt genoemd, ga ik ervan uit dat een taakstraf door het OM alleen nog bij wijze van strafbeschikking wordt opgelegd.

**Figuur 2 Omzettingsprocedure werkstraf die is opgelegd door de officier van justitie**



Bron: Boone & Beckmann 2018, p. 228

Bijzondere omstandigheden zijn onvoldoende beschikbaarheid van werk, een onoplosbaar conflict op de werkplaats, ongeschiktheid van de taakgestrafte voor het werk of het niet aansluiten van verplichtingen bij specifieke omstandigheden van de taakgestrafte (art. 14 Besluit). De uitvoerder taakstraffen kan eenmalig een waarschuwing geven (art. 15 Besluit). Wanneer de taakstraf dan nog niet naar behoren wordt verricht of na een ernstige misdrijving van de taakgestrafte, schorst de reclassering de taakstraf en stelt zij de officier van justitie op de hoogte met het advies de tenuitvoerlegging van de taakstraf te beëindigen (art. 16 Besluit).

Vanaf dat moment lopen de procedures voor de twee modaliteiten uiteen. In het geval de werkstraf is opgelegd door een rechter, is artikel 22g van het Wetboek van Strafrecht (Sr) van toepassing, dat in 2009 behoorlijk is aangescherpt en waarvan het eerste lid als volgt luidt:

'Indien de tot een taakstraf veroordeelde niet aanvangt met de taakstraf, geen medewerking verleent aan het vaststellen van zijn identiteit of het openbaar ministerie van oordeel is dat de veroordeelde de opgelegde taakstraf niet naar behoren verricht of heeft verricht, wordt vervangende hech-



tenis toegepast, tenzij dit wegens uitzonderlijke omstandigheden die zich na het opleggen van de taakstraf hebben voorgedaan, zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard.'

Het OM mag dus alleen afzien van het vorderen van vervangende hechtenis als dit zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard.

Wanneer de taakstraf is opgelegd door het OM, moet het de zaak opnieuw op zitting brengen. De rechter neemt dan een nieuwe beslissing in de strafzaak en kan een nieuwe sanctie opleggen.

### *Herroeping voorwaardelijke invrijheidstelling*

De besluitvormingsprocedure betreffende de herroeping van de VI is weergegeven in figuur 3. Ook hier zal vaak een directe toezichthouder betrokken zijn, afhankelijk van de bijzondere voorwaarden die in het kader van de VI zijn gesteld. Op grond van de wet (art. 14 lid 2 en 15b lid 2 Sr) is ook hier de reclassering belast met het feitelijke toezicht. Ook de politie kan een belangrijke rol spelen, vooral als het gaat om het controleren van locatiegeboden en verboden (Reidnied 2014, p. 365). Wanneer niet aan de voorwaarden van het toezicht wordt voldaan, moet de reclassering dat melden aan de officier van justitie. Sinds de aanscherping van de wetgeving in 2008 is ook hier het uitgangspunt dat iedere overtreding van de voorwaarden gemeld wordt.<sup>8</sup> De officier van justitie kan de voorwaarden die aan het toezicht zijn verbonden gedeeltelijk herzien of een officiële waarschuwing geven. Wanneer de overtreding zeer ernstig is dan wel een tweede overtreding volgt, kan hij de rechter vragen de VI te herroepen. In de tussentijd kan hij besluiten de in vrijheid gestelde opnieuw te arresteren in afwachting van een beslissing van de rechter-commissaris de VI te schorsen.

### **Feitelijke toepassing**

Hoe verlopen de omzettings- en herroepingsprocedure nu in de praktijk? Zoals gezegd is er weinig onderzoek gedaan naar het feitelijk ver-

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

**Figuur 3** Herroepingsprocedure van de voorwaardelijke invrijheidstelling



Bron: Boone & Beckmann 2018, p. 231

loop van omzettings- en herroepingsprocedures.<sup>9</sup> In het kader van een Europees onderzoeksproject naar toezicht in Europa<sup>10</sup> is met tien landen een vergelijkende pilotstudie verricht naar omzetting van de taakstraf en herroeping van de VI. Er zijn zogenaemde vignetten (casus) geformuleerd die zijn voorgelegd aan toezichthouders die in de verschillende fasen van de besluitvormingsprocedure een rol speelden. Voor de werkstraf luidde dat vignet:

John is een 22-jarige werkloze man die veroordeeld is voor eenvoudige mishandeling van een andere man in een nachtclub om 2 uur in de ochtend. Het slachtoffer is in het ziekenhuis opgenomen, maar een paar uur later weer ontslagen. John is drie keer eerder veroordeeld, maar nooit tot een gevangenisstraf (*en laten we voor de Nederlandse casus ook maar aannemen dat hij in de afgelopen vijf jaar ook niet is veroordeeld tot een taakstraf voor een soortgelijk delict*). John is veroordeeld tot een werkstraf van 120 uur.

1. John heeft er 30 uur van zijn werkstraf opzitten als hij op een dag niet komt opdagen.

<sup>9</sup> Voor een onderbouwing van deze conclusie, zie Boone & Herzog-Evans 2013.

<sup>10</sup> Zie [www.offendersupervision.eu](http://www.offendersupervision.eu).

2. John heeft er 30 uur van zijn werkstraf opzitten wanneer hij op een dag laat komt opdagen. Dit is de tweede keer dat hij laat komt. Hij had een spoedgeval thuis en moest zijn moeder naar het ziekenhuis brengen.
3. John komt wel werken, maar gooit er met zijn pet naar. Hij besteedt meer tijd aan praten, lachen en roken met zijn medewerkgestraften dan aan het uitvoeren van zijn taak.

Door middel van een kwalitatieve vragenlijst zijn respondenten bevraagd over de beslissingen die zij in een betreffende casus zouden nemen en de overwegingen die daarbij een rol speelden. Voor beide modaliteiten (werkstraf en VI) werd in ieder land ten minste één toezichthouder gesproken uit iedere beslissingslaag.<sup>11</sup> Ik besteed in het onderstaande eerst aandacht aan een aantal algemene bevindingen en spits dat vervolgens toe op Nederland.

### *Twee verschillende benaderingen*

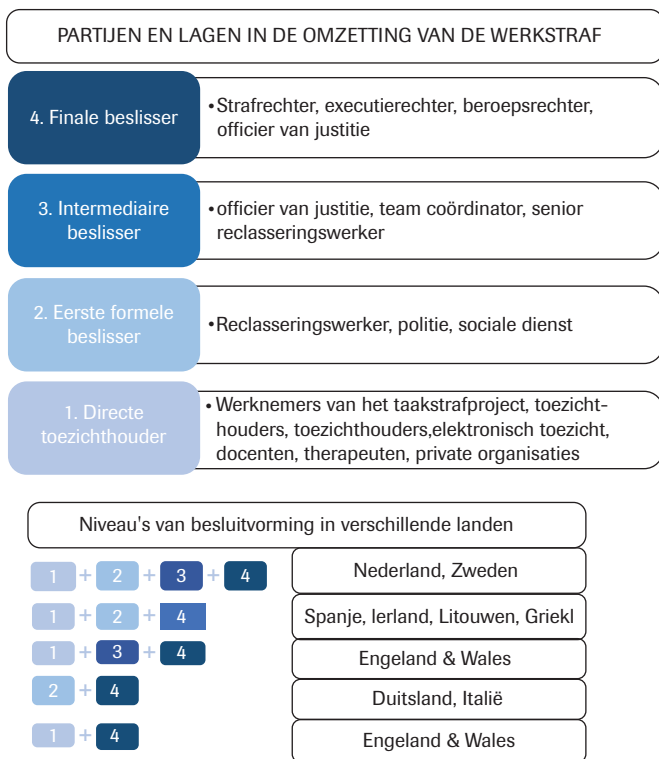
Uit de vignettenstudie werden twee dominante benaderingen zichtbaar. Een re-integrerende benadering waar een zekere mate van niet-naleving werd getolereerd en zelfs geacht werd deel uit te maken van het resocialisatieproces. Het overkoepelende doel van deze benadering was dat verdachten en veroordeelden geholpen werden het toezicht succesvol af te ronden als onderdeel van hun resocialisatieproces. Kleine overtredingen werden daarom door de vingers gezien en hoefden niet tot een formele herroepingsprocedure te leiden. En zelfs als een formele omzetting of herroepingsprocedure werd gestart, stond die ook nog primair in dienst van het individuele resocialisatieproces en hoefde dus niet per se tot omzetting, verzwaring of herroeping van de oorspronkelijk opgelegde sanctie te leiden. Deze benadering was vooral zichtbaar in Ierland, Spanje en België. In deze landen werd de betrokkene ook steeds de mogelijkheid geboden een mondelinge toelichting te geven op zijn overtreding alvorens een formele beslissing werd genomen. In de tweede benadering werd, in ieder geval in het officiële beleid, meer nadruk gelegd op afschrikking, de versterking van de geloofwaardigheid van het systeem en het beperken van risico. Overtredingen worden juist niet getolereerd of maar heel beperkt en het beleid wordt ondersteund met standaardre-

<sup>11</sup> Zie voor een uitgebreide methodologische verantwoording: Maguire e.a. 2015.

gels, waarin heel precies wordt geformuleerd welke gedragingen wel en niet toelaatbaar zijn. Het meest zichtbaar was deze benadering in Engeland & Wales en Schotland, maar ook het Nederlandse beleid werd tot deze benadering gerekend. Uit de interviews met toezicht-houders in deze landen werd echter ook duidelijk dat zij, ondanks de druk van het officiële beleid, hun (soms beperkte) beslissingsruimte aanwenden om extra kansen te geven aan betrokkenen. De verschillende benaderingen bestonden daarom niet alleen tussen landen, maar ook tussen functionarissen werkzaam in de verschillende lagen van besluitvorming in een land.

### *Seriële besluitvorming*

Hawkins introduceerde het concept van de seriële besluitvorming. Hij benadrukt dat besluitvorming in de strafrechtspleging niet een individueel, maar een collectief proces is waarbij verschillende actoren zijn betrokken die in grote mate van elkaar afhankelijk zijn en zich door (verwachtingen over) elkaar laten beïnvloeden. Hij wijst erop dat er vaak een discrepantie bestaat tussen degenen die formele beslissingsbevoegdheid hebben en degenen die daadwerkelijk de macht hebben om beslissingen af te dwingen, bijvoorbeeld omdat zij de beschikking hebben over informatie waarvan de uitkomst van de beslissingsprocedure in grote mate afhankelijk is (Hawkins 2003). Wij hebben Hawkins' concept gebruikt om verschillen tussen landen te analyseren. Dan valt in de eerste plaats op dat er grote verschillen zijn tussen landen voor wat betreft het aantal lagen waarlangs de besluitvorming verloopt. Zoals zichtbaar is geworden in figuur 1 t/m 3 kunnen in Nederland steeds vier lagen worden onderscheiden bij de beslissing een taakstraf om te zetten of (een VI) te herroepen. Die besluitvormingsprocedure zag er echter niet in ieder land hetzelfde uit (zie figuur 4). Niet alleen verschilde het aantal lagen waarlangs de besluitvorming verliep, ook was er een groot verschil in het type functionarissen dat in die verschillende lagen bij de besluitvorming was betrokken (Blay e.a. 2018). Het was duidelijk dat functionarissen met beslissingsbevoegdheid eerder in de keten de beslissingen die ze namen en de wijze waarop ze die beargumenteerden en communiceerden, afstemden op de verwachtingen die ze hadden over wat de volgende of de finale beslisser zou doen. Overtredingen werden sterk aangezet of juist gerelativeerd, afhankelijk van wat zij zelf hoopten dat de volgende beslissing zou

**Figuur 4** Partijen en lagen in de omzetting van de werkstraf

zijn. In verband met de normatieve aspecten die eerder aan de orde zijn geweest, roept dat de vraag op in hoeverre de finale beslisser (meestal een rechter) nog onafhankelijk zijn beslissing kan nemen. Wij constateerden dat dat onder andere afhangt van het aantal lagen waaruit het beslissingsproces bestaat, maar ook van de mogelijkheden van de finale beslisser direct overleg te voeren met de lagen die voor hem bij de besluitvorming betrokken zijn geweest (Blay e.a. 2018).

#### *Rol van de lekenbeslisser*

Een derde bevinding betreft de belangrijke rol van, wat wij in *The enforcement of offender supervision in Europe* (Blay e.a. 2018) de *lay-*

*person* noemen, de lekenbeslissers: personen die technisch gezien geen onderdeel uitmaken van de strafrechtspleging, maar wel een belangrijke rol blijken te spelen in omzettingsprocedures in bijna alle betrokken landen. Het kunnen werkmeesters zijn op werkstrafprojecten, werknemers van organisaties waar werkstraffen individueel worden uitgevoerd, trainers, behandelaars of medewerkers van de (private) meldkamer die toezicht houden op elektronische controle. Zij hebben hun eigen (organisatorische) doelen of interpretatie van de doelen die met het toezicht worden gediend, maar blijven in het formele besluitvormingsproces onzichtbaar. Waar beroepsgroepen binnen de strafrechtspleging – politie, officieren van justitie, rechters reclasseringswerkers – veelvuldig onderwerp zijn van wetenschappelijk onderzoek, weten we nog weinig over de werkwijzen, beroeps cultuur en drijfveren van lekenbeslissers in de strafrechtspleging.<sup>12</sup> Hier lijkt een mooi onderwerp van criminologisch onderzoek braak te liggen.

## Nederland

Wanneer we de kenmerken van het Nederlandse besluitvormingsproces in een vergelijkende context plaatsen, valt op dat Nederland tot de landen behoort waar de beslissing tot omzetting of herroeping van toezicht over het maximumaantal, namelijk vier, lagen gaat. In de gesprekken die wij voerden met toezichthouders werd het beeld bevestigd dat al uit eerdere studies naar voren komt, namelijk dat er veel overleg is tussen de onderste lagen, maar dat de afstand tussen de onderste lagen en de finale beslissers (de rechter) vrij groot is. Anders dan in sommige andere landen (Duitsland, Spanje) vindt de communicatie hoofdzakelijk schriftelijk plaats en is de reclasseringswerker in de regel ook niet aanwezig bij de omzetting van een werkstraf, tenzij als zodanig opgeroepen door de rechter. Enerzijds leidt dit ertoe dat de rechter in grote mate afhankelijk is van de informatie die hem wordt aangereikt door de reclassering. Anderzijds heeft dit er in het verleden regelmatig toe geleid dat de rechter werkgestrafden die beroep instelden tegen de vordering tot vervangende hechtenis door de officier van justitie nog een tweede kans gaf. Dit tot grote onvrede van de reclassering, die vond dat haar geloofwaardigheid daarmee te

12 Voor uitzonderingen, zie het werk van Anthea Hucklesby (2011) en Marijke Roosen (2018) over de monitoring officer.

grabbel werd gegooid (Boone e.a. 2009). Of, en zo ja, hoe vaak deze situatie zich nog voordoet, hebben wij niet kunnen vaststellen. Wel kwam uit de gesprekken naar voren dat de betrokken toezichthouders van de reclasseringswerkers goed op de hoogte waren van de (zeer feitelijke) informatie die de rechter nodig had om een retourzending te honoreren en zich daarover ook uitdrukkelijk door een rechter hadden laten informeren. Dit bevestigt het anticipatoire karakter dat Hawkins toekent aan seriële besluitvorming.

Zoals gezegd wordt Nederland, voor wat betreft het formele beleid en wetgeving, gerekend tot de landen waar een strikte benadering wordt gehanteerd, in ieder geval in de eerste lagen van de besluitvorming. De formele visie lijkt te zijn dat strikte naleving van de voorwaarden moet worden nagestreefd en dat (meerdere) overtredingen niet worden getolereerd. Uit de enkele gesprekken die wij voerden met toezichthouders blijkt dat de soep lang niet zo heet gegeten wordt als hij wordt opgediend. Net als in veel andere landen (Maguire & Boone 2018) is er sprake van een cultuur van tweede kansen, voornamelijk met het oog op het voorkomen van detentie en het succesvol afronden van de werkstraf ten behoeve van het re-integratieproces. Of iemand nog een nieuwe kans krijgt, lijkt veel meer afhankelijk van de houding van de veroordeelde dan van het type of de hoeveelheid overtredingen. Dit kwam naar voren in alle gesprekken:

‘We hebben onze regels. Dus zodra een van de regels wordt overtreden, is het de bedoeling dat een officiële waarschuwing wordt gegeven en bij de tweede keer, wordt de zaak stopgezet. En dan kan je nog schriftelijk reageren en dan stuur je dat mee aan de officier van Justitie. Maar dat is dus formeel. En informeel, dan worden alle factoren die er zijn, meegewogen. Waarbij de belangrijkste vraag is: Hoeveel wil je investeren in iemand?’ (reclasseringswerker)

‘Het kader is vaak duidelijk genoeg, maar de persoon, de bui of de klik met cliënt bepaalt soms dat er een herkansing wordt gegeven. Soms is dat ook maar goed dat mensen empathie hebben met een klant. Men moet in sommige gevallen barmhartig zijn en dan is het goed dat die ruimte er is. Met de huidige bezuinigingen of het huidige klimaat ben ik wel eens bang dat dat op den duur niet meer kan.’ (teamhoofd)

‘Als er extreme feiten zijn gebeurd waarop je iemand kan stopzetten, wordt hij ook stopgezet. Maar is het gedrag of gevoel, dan wisselen we wel eens

personen uit. Mijn directe collega zegt wel eens van: ik kan niets met die man, neem jij die eens mee.' (werkmeester)

Ook uit de jurisprudentie met betrekking tot de herroeping van de VI blijkt dat de rechter een ruime marge hanteert. Hij kijkt niet alleen naar het aantal overtredingen en de zwaarte ervan, maar ook naar de mate waarin de veroordeelde een overtreding kan worden verweten en hoe zwaar dat verwijt weegt (Reidnied 2014). Ook het belang van het voortzetten van de behandeling (Reidnied 2014) en de kwaliteit van het toezicht dat de veroordeelde geboden is, worden daarin meegewogen (Van der Kruijs 2014). Uiteraard laten eerdere beslissers zich ook door die jurisprudentie leiden en is het OM niet geneigd de herroeping van een VI te vorderen als het bij voorbaat weet dat de rechter die beslissing zal terugdraaien (Boone & Beckmann 2018). Ook dit is een voorbeeld van anticipatoire besluitvorming.

## Conclusie

Ik heb in deze bijdrage willen laten zien dat de beslissing tot omzetting en herroeping van vrijheidsbeperkende sancties ten onrechte onderbelicht is in het strafrechtelijk en criminologisch onderzoek. Zowel voor de verdachte en veroordeelde als voor de samenleving zijn er net zulke zware belangen in het geding als bij de oorspronkelijke straftoemettingsbeslissing. Dat belang is ook door de Raad van Europa erkend, die in verschillende aanbevelingen strenge normen aanlegt voor die beslissing. De belangrijkste is dat detentie nooit een automatische reactie mag zijn op niet-nakoming van de voorwaarden. Met die norm lijkt het Nederlandse artikel 22g Sr, dat de officier van justitie verplicht bij overtreding van de voorwaarden van de werkstraf *vervangende hechtenis toe te passen, tenzij dit wegens uitzonderlijke omstandigheden die zich na het opleggen van de taakstraf hebben voorgedaan, zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard*, op gespannen voet te staan. Net als in veel andere landen is de uiteindelijke beslisser in Nederland afhankelijk van de informatie die hem wordt aangeleverd door eerdere actoren in het besluitvormingsproces. Die afhankelijkheid wordt nog versterkt door het grote aantal actoren dat in Nederland betrokken is bij de besluitvorming en de veelal schriftelijke communicatie die er tussen de verschillende lagen plaatsvindt.



Ondanks de aanscherping van de regelgeving die in veel landen heeft plaatsgevonden, werd de praktijk van de besluitvorming gedomineerd door een 'cultuur van tweede kansen'. Het vinden van een balans tussen het op een geloofwaardige manier handhaven van de voorwaarden die aan vrijheidsbeperkende sancties worden gesteld en het flexibel omgaan met overtredingen om onnodige omzettingen te voorkomen, werd door toezichthouders benoemd als een van de lastigste dilemma's van het uitvoeren van toezicht.

## Literatuur

### **Uit Beijerse e.a. 2018**

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

### **Blay e.a. 2018**

E. Blay, M. Boone & I. Pruin, 'Parties, roles and responsibilities', in: M. Boone & N. Maguire (red.), *The enforcement of offender supervision in Europe. Understanding breach processes*, Londen/New York: Routledge 2018, p. 39-59.

### **Boone 2009**

M. Boone, 'Grenzen aan toezicht. Minimumwaarborgen voor de uitvoering van bijzondere voorwaarden', *Proces* 2009, p. 326-341.

### **Boone 2019 (in druk)**

M. Boone, *Paradoxen van toezicht. Straffen in het hart van de samenleving*, Den Haag, Boom criminologie 2019.

### **Boone & Beckmann 2018**

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

### **Boone & Herzog-Evans 2013**

M. Boone & M. Herzog-Evans, 'Decision-making and offender supervision', in: F. McNeill & K. Beyens (red.), *Offender supervision in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2013, p. 51-97.

**Boone & Maguire 2018**

M. Boone & N. Maguire, 'Introduction. Comparing breach processes: Aims, concepts, methodology and figures', in: M. Boone & N. Maguire (red.), *The enforcement of offender supervision in Europe. Understanding breach processes*, Londen/New York: Routledge 2018, p. 3-19.

**Boone e.a. 2009**

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

**Bottoms 2001**

A. Bottoms, 'Compliance and community penalties', in: A. Bottoms, L. Gelsthorpe & S. Rex (red.), *Community penalties. Changes and challenges*, Cullompton: Willan Publishing 2001, p. 87-116.

**Braithwaite 2003**

V. Braithwaite, 'Dancing with tax authorities: Motivational postures and non-compliant actions', in: V. Braithwaite (red.), *Taxing democracy: Understanding tax avoidance and evasion*, Aldershot: Ashgate 2003, p. 15-39.

**Braithwaite 2013**

V. Braithwaite, 'Resistant and dismissive defiance towards tax authorities', in: A. Crawford & A. Hucklesby (red.), *Legitimacy and compliance criminal justice*, Londen: Routledge 2013, p. 91-115.

**Hawkins 2003**

K. Hawkins, 'Order, rationality and silence: Some reflections on criminal justice decision-making', in: L. Gelsthorpe & N. Padfield (red.), *Exercising discretion: Decision-making in the criminal justice system and beyond*, Collumpton: Willan 2003, p. 186-219.

**Hucklesby 2011**

A. Hucklesby, 'The working life of electronic monitoring officers', *Criminology & Criminal Justice* 2011, p. 59-76.

**Van der Kruis 2014**

P.W. van der Kruijs, 'De voorwaardelijke invrijheidstelling in de praktijk', *Sancties* 2014, p. 312-322.

**Maguire e.a. 2015**

N. Maguire, K. Beyens, M. Boone, A. Laurinavicius & A. Persson, 'Using vignette methodology to research the process of breach comparatively', *European Journal of Probation* 2015, p. 241-259.

### **Maguire & Boone 2018**

N. Maguire & M. Boone, 'Conclusion. Understanding breach processes: Major themes, insights and questions for future research', in: M. Boone & N. Maguire (red.), *The enforcement of offender supervision in Europe. Understanding breach processes*, Londen/New York: Routledge 2018, p. 106-117.

### **Morgenstern & Larrauri 2013**

C. Morgenstern & E. Larrauri, 'European norms, policy and practice', in: F. McNeill & K. Beyens (red.), *Offender supervision in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2013, p. 125-155.

### **Morgenstern e.a. 2018**

C. Morgenstern, C. Murillo & L. Ravagnani, 'Fairness issues in the breach process: European perspectives', in: M. Boone & N. Maguire (red.), *The enforcement of offender supervision in Europe. Understanding breach processes*, Londen/New York: Routledge 2018, p. 19-39.

### **Padfield 2012a**

N. Padfield, 'Introduction', *European Journal of Probation* 2012, p. 1-5.

### **Padfield 2012b**

N. Padfield, 'Recalling conditionally released prisoners in England and Wales', *European Journal of Probation* 2012, p. 34-45.

### **Reidnied 2014**

J. Reidnied, 'Voorwaarden aan vrijheid. Bespiegelingen vanuit OM-perspectief', *Sancties* 2014, p. 355-368.

### **Robinson & McNeill 2008**

G. Robinson & F. McNeill, 'Exploring the dynamics of compliance with community penalties', *Theoretical Criminology* 2008, p. 431-449.

### **RSJ 2013**

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies reclasseringsrecht*, 2013.

### **Tyler & Huo 2002**

T.R. Tyler & J.Y. Huo, *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*, New York: Russell Sage Foundation 2002.

### **Van Zyl Smit & Snacken 2009**

D. van Zyl Smit & S. Snacken, *Principles of European prison law and policy: Penology & human rights*, Oxford: Oxford University Press 2009.

### **Weaver e.a. 2012**

B. Weaver, C. Tata, M. Munro & M. Barry, 'The failure of recall to prison: Early release, front door and back door sentencing and the revolving prison door in Scotland', *European Journal of Probation* (4) 2012, afl. 1, p. 85-98.