



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Vervangende taakstraf als alternatief voor een niet betaalde geldboete: 'No brainer' of hersenkraker?

Boone, M.M.; Nieuwbeerta, P.; Schuyt, P.M.

Citation

Boone, M. M., Nieuwbeerta, P., & Schuyt, P. M. (2022). Vervangende taakstraf als alternatief voor een niet betaalde geldboete: 'No brainer' of hersenkraker? *Sancties*, 2022(5), 277-287. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3502354>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3502354>

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

Sancties 2022/73

Vervangende taakstraf als alternatief voor een niet betaalde geldboete: ‘No brainer’ of hersenkraker?

M.M. Boone, P. Nieuwbeerta & P.M. Schuyt, datum 26-09-2022

Datum	26-09-2022
Auteur	M.M. Boone, P. Nieuwbeerta & P.M. Schuyt ^[1]
JCDI	JCDI:ADS668927:1
Vakgebied(en)	Penitentiair recht (V) Materieel strafrecht / Sancties Strafprocesrecht / Tenuitvoerlegging

1. Inleiding

In 2019 en 2020 werden in Nederland 10.310 niet betaalde geldboetes omgezet in vervangende hechtenis. In totaal zijn daardoor 47.154 dagen vervangende hechtenis ondergaan vanwege het niet betalen van, opgeteld, zo'n 2 miljoen euro aan geldboetes - tegen een kostprijs van om en nabij 14 miljoen. ^[2] Op dagbasis werden permanent 65 gevangencellen in beslag genomen door deze categorie gedetineerden - en dat waren er vanwege de pandemie waarschijnlijk minder dan gemiddeld.^[3] Dit blijkt uit een voorstudie die wij verrichtten in opdracht van het WODC naar de vervangende hechtenis bij het niet betalen van een geldboete.^[4] Aanleiding voor deze opdracht was de motie van het Tweede Kamerlid Groothuizen (D66) die op 2 juli 2020 werd aangenomen. Hierin wordt de regering verzocht de mogelijkheid te onderzoeken om bij het niet betalen van een geldboete een vervangende taakstraf te kunnen opleggen, al dan niet naast de reeds bestaande mogelijkheid van vervangende hechtenis. Aan de motie lagen twee veronderstellingen ten grondslag: dat de vervangende hechtenis tot veel (korte) vrijheidsstraffen leidt en dat die korte vrijheidsstraffen dusdanige gevolgen hebben voor de positie van de gestrafte op de arbeids- en woningmarkt dat deze niet bijdragen aan minder recidive. Waar een taakstraf als een potentievolle tussenstap wordt gezien voor 'niet-kunners', wordt voor 'niet-willers' detentie als stok achter de deur zinvol geacht. De motie werd ingediend naar aanleiding van een *Volkskrant* artikel waarin door de directeur van Reclassering Nederland werd gewezen op de vele negatieve gevolgen en op de kosten van kortdurende detentie. Hij oppert de inzet van (vervangende) taakstraf als een goed alternatief hiervoor.^[5] De reclassering staat hierin zeker niet alleen. Ook in de internationale penologische literatuur wordt kortdurende vrijheidsbeneming als problematisch beschouwd, omdat juist van korte gevangenisstraffen bekend is dat ze wel nadelige gevolgen hebben, maar weinig positieve effecten. Volgens Michael Tonry bijvoorbeeld is de voorkeur voor taakstraffen boven gevangenisstraf een 'no brainer'. ^[6]

In onze studie stond de vraag centraal 'Wat kan worden verwacht van het wettelijk mogelijk maken van een vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete voor de veroordeelde en samenleving?' Om deze vraag te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van een mix van verschillende onderzoeksmethoden. We zijn begonnen met het bestuderen van literatuur en parlementaire stukken over de vervangende hechtenis en de taakstraf. Om meer te weten te komen over de kenmerken van boetes die uitmonden in vervangende hechtenis en de kenmerken van veroordeelden die vervangende hechtenis ondergaan, zijn statistische gegevens over de afhandeling van boetes in 2019 en 2020 bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) opgevraagd en bestudeerd. Om een inschatting te kunnen maken welke effecten de invoering van een vervangende taakstraf in het volwassenenstrafrecht zou kunnen hebben voor de

veroordeelde en de samenleving, hebben we literatuur bestudeerd over de effecten van de taakstraf in vergelijking met (korte) detentie(s) en 24 gesprekken gehouden met sleutelfiguren binnen de reclassering, het gevangeniswezen en de rechterlijke macht over hun ervaringen met de vervangende hechtenis en hun verwachtingen met betrekking tot de invoering van een vervangende taakstraf. Tenslotte hebben we de kosten van beide modaliteiten met elkaar vergeleken.^[7]

Op basis van deze breed opgezette voorstudie schetsen we in dit artikel allereerst een beeld van de context van de vervangende hechtenis: het juridisch kader (paragraaf 2), de kenmerken van boetes en boetevonnissen (paragraaf 3), kenmerken van de doelgroep (paragraaf 4) en de resultaten van de literatuurstudie naar de effectiviteit van (korte) detenties en taakstraffen (paragraaf 5). Met de kennis van deze context worden de kansen en beperkingen van de vervangende taakstraf besproken (paragraaf 6). Daarbij zal worden geconcludeerd dat er niet alleen penologische, maar ook juridisch-dogmatische en overtuigende financiële overwegingen zijn om een vervangende taakstraf mogelijk te maken. Het welslagen daarvan zal echter afhankelijk zijn van de mate waarin de nodige flexibiliteit en begeleidingsactiviteiten kunnen worden ingebouwd in de uitvoering. Wij werken daarom een aantal alternatieve strategieën uit (paragraaf 7). We sluiten het artikel af met een conclusie. Aangezien het onderzoek zicht niet richtte op de vraag een vervangende taakstraf juridisch en praktisch vorm zou kunnen krijgen, blijft deze vraag in dit artikel buiten beschouwing.

2. De juridische context van de geldboete en de vervangende hechtenis

De strafrechtelijke basis van de geldboete als hoofdstraf is te vinden in artikel 9, eerste lid, Wetboek van Strafrecht (Sr). De wet schrijft voor dat de rechter bij het vaststellen van die boete rekening houdt met de draagkracht van de verdachte (artikel 24 Sr). Bij hogere boetes (€ 225 of meer), kan de rechter de verdachte bovendien toestaan de boete in gedeelten te voldoen (artikel 24a Sr). Op grond van artikel 24c Sr beveelt de rechter in de uitspraak waarbij een geldboete wordt opgelegd dat vervangende hechtenis zal worden toegepast in het geval dat de boete niet volledig wordt betaald of kan worden verhaald. Volgens de wettelijke regeling wordt voor elke volle € 25 van de geldboete niet meer dan één dag opgelegd (artikel 24c, derde lid Sr); in de praktijk wordt volgens de afspraken in het Landelijk Overleg van Vakinhoud Strafrecht (LOVS) een maatstaf gehanteerd van € 50 per dag.^[8]

Uit het onderzoek naar de parlementaire geschiedenis van de vervangende hechtenis blijkt dat vanuit de wetgever niet eerder is overwogen om een vervangende taakstraf voor het niet betalen van een geldboete (wettelijk) mogelijk te maken. Op zichzelf verbaast dat, omdat zowel de wetsgeschiedenis als de praktijk van de strafoplegging aanknopingspunten bieden voor invoering van een vervangende taakstraf. Uit de ontstaansgeschiedenis van het Wetboek van Strafrecht blijkt dat de vervangende hechtenis destijds in het wetboek is opgenomen omdat “vervanging van de geldboete, in geval van wanbetaling, door vrijheidstraf [...] noodzakelijk [is], opdat het strafbare feit niet ongestraft blijve”.^[9] Hieruit valt af te leiden dat de vervangende hechtenis enerzijds kan dienen als stok achter de deur voor degenen die niet willen betalen en anderzijds een manier is om te voorkomen dat mensen die niet kunnen betalen hun straf ontlopen.^[10] De wetgever uit 1886 onderkende dus al de mogelijkheid dat een opgelegde geldboete niet altijd betaald zou worden en had daarbij oog voor de mogelijkheid dat een veroordeelde tot een geldboete deze soms niet betaalde omdat hij dat niet wilde (de betalingsonwillige) en soms omdat hij daartoe niet de financiële middelen had (de betalingsonmachtige). Voor beide gevallen zou de vervangende hechtenis een oplossing kunnen zijn. Deze Januskop van de geldboete is op meerdere punten terug te vinden in zowel de wettelijke regelingen als in de praktijk van de oplegging en tenuitvoerlegging: op tal van plaatsen en manieren wordt zowel in de wet als in de praktijk geanticipeerd op de veroordeelde die de geldboete niet betaalt.

In de Memorie van Toelichting bij het Wetboek van Strafrecht valt ook te lezen dat: “[...] de regtvaardigheid vordert [...] ook dat vermogenstraf steeds door de lichtste vrijheidstraf worde vervange.”^[11] Toen de Memorie van Toelichting tot stand kwam, bestond de taakstraf nog niet en was hechtenis de lichtste vrijheidsstraf. Nu in artikel 9 Sr een lichtere hoofdstraf dan hechtenis is opgenomen, namelijk de taakstraf, zou je op basis van het voorgaande citaat kunnen betogen dat het ‘rechtvaardig’ is om bij het niet betalen van de geldboete de lichtst mogelijke hoofdstraf als vervangende sanctie toe te passen, in dit geval dus de taakstraf. In die zin is het

opmerkelijk dat ten tijde van de invoering van de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf er op geen enkele manier aandacht is besteed aan de taakstraf als alternatief voor de vervangende hechtenis, maar slechts (veelvuldig) aandacht is geweest voor de taakstraf als alternatief voor de korte vrijheidsstraf én voor de niet-draagkrachtige pleger van vermogensdelicten.^[12]

Interessant is dat een rechter het in de praktijk al toelaatbaar heeft gevonden dat een andere sanctie in de plaats komt van de vervangende hechtenis.^[13] In dit concrete geval betrof het een taakstraf die niet succesvol was afgerond vanwege de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde. De rechter besloot dat in plaats van het aantal uren taakstraf of dagen vervangende hechtenis te wijzigen, de meest passende beslissing onder de specifieke omstandigheden van deze zaak was om de werkstraf om te zetten in een geldboete. Hoewel dit, voor zover wij weten, een unieke casus is, die geen navolging heeft gevonden in gepubliceerde jurisprudentie, zou aan het opnemen van een regeling van vervangende taakstraf in de wet een vergelijkbare redenering ten grondslag kunnen liggen, zodat een niet-betaalde geldboete ook kan worden omgezet in een taakstraf als de individuele omstandigheden daartoe aanleiding geven.

3. Kenmerken van boetes en boetevonnissen

Het onderzoek gaat over boetevonnissen, dat wil zeggen vonnissen waarin boetes zijn opgelegd door een strafrechter.^[14] Om inzicht te krijgen in de kenmerken van boetes en boetevonnissen, waarvan we verwachten dat die een grotere kans hebben in vervangende hechtenis te eindigen, hebben wij gegevens van het CJIB geanalyseerd over de boetes die in 2019 en 2020 zijn opgelegd. In die kalenderjaren zijn samen 97.766 boetes die waren opgelegd aan natuurlijke personen afgedaan door het CJIB: 56.957 (58%) in 2019 en 40.809 (42%) in 2020. Het kleinere aantal boetevonnissen in 2020 heeft zeer waarschijnlijk te maken met de Coronasituatie, waardoor vanaf maart dat jaar Nederland (deels) in lockdown ging en de geregistreerde criminaliteit is afgenomen. Van alle boetevonnissen die door het CJIB in 2019 en 2020 zijn geëxecuteerd, zijn 70.856 boetes (72,5%) geïnd. Ruim 17% (16.594) van de boetes waren oninbaar, zodat tenuitvoerlegging daarvan is gestopt. Dit betreft vooral boetes aan personen van wie geen vaste woon- of verblijfplaats bekend is. In 10.316 gevallen (10,6% van alle vonnissen die zijn afgedaan) is het boetevonnissen in 2019 en 2020 afgedaan door een vervangende hechtenis, dat wil zeggen dat de vervangende hechtenis in die jaren volledig is uitgezeten.

Uit de analyse van de gegevens van het CJIB komt een aantal opvallende kenmerken van boetevonnissen en bevindingen over de toepassing van de vervangende hechtenis in het volwassenenstrafrecht naar voren. Contra-intuïtief is de bevinding dat lagere boetes veel vaker niet geïnd worden dan hogere. Boetes tot € 200 worden in ongeveer in de helft van de gevallen geïnd, terwijl dit voor boetes boven de € 200 in driekwart van de gevallen het geval is. Lagere boetes leiden dan ook substantieel vaker tot vervangende hechtenis dan hogere.

Het aanbieden van een betalingsregeling blijkt effectief. Wanneer een betalingsregeling is getroffen, eindigt een boetevonnissen substantieel minder vaak in vervangende hechtenis (91% versus 66.5%).

Een andere opvallende bevinding is dat relatief veel boetes worden opgelegd vanwege het overtreden van de Wet Personen Vervoer (WPV), met name vanwege zwartrijden, maar dat deze boetes relatief weinig worden betaald en dus relatief vaak in vervangende hechtenis eindigen. Dit laatste geldt ook voor boetes die zijn opgelegd op basis van de Wet Identificatieplicht (WID), maar deze worden minder vaak opgelegd.

De veelal lage boetes leiden opvallend vaak tot zeer kortdurende vervangende hechtenissen.

De helft van alle vervangende hechtenissen is één of twee dagen. Driekwart van de vervangende hechtenissen is korter dan zes dagen. Slechts een klein deel van de vervangende hechtenissen duurt langer dan twee weken (5,7%). Wel is uit het kwalitatieve deel van het onderzoek duidelijk geworden dat gedetineerden vaak meerdere vervangende hechtenissen uitzitten in een aaneengesloten periode, dus feitelijk langer vastzitten. Hoe vaak dat het geval is en voor welke periodes kon helaas niet cijfermatig worden vastgesteld.

4. Kenmerken van de doelgroep

Om een beeld te krijgen van de personen die vervangende hechtenis ondergaan en dat af te zetten tegen de kenmerken van personen die hun boete wel betalen, was het oorspronkelijk de bedoeling om veroordeelden te bevragen over de redenen om hun boete niet te betalen.

Vanwege de beperkende maatregelen die waren genomen om de verspreiding van het Coronavirus tegen te gaan konden we helaas geen toegang krijgen tot de penitentiaire inrichtingen. Wij moesten ons voor wat betreft het verkrijgen van kwalitatieve data daarom beperken tot het bestuderen van documenten en (telefonische) gesprekken met medewerkers uit diverse penitentiaire inrichtingen. Uit de CJIB-data komt naar voren dat veroordeelden die een vervangende hechtenis uitzaten, een uitgebreider 'strafblad' hadden dan de veroordeelden die hun boete betaald hadden. De overgrote meerderheid van de veroordeelden die hun boete betaalden, had nooit eerder een boetevonnis opgelegd gekregen, laat staan dat ze een detentie hadden ondergaan. Voor een aanzienlijk deel van de veroordeelden die vervangende hechtenis ondergingen, was het boetevonnis onderdeel van een rijk patroon van veroordelingen. Tegelijkertijd gold voor bijna de helft van de gedetineerden die een vervangende hechtenis uitzaten dat ze niet (30,5%) of slechts één keer eerder een boete opgelegd hadden gekregen (16,5%); 42% had nooit eerder detentie ondergaan.

Veroordeelden kunnen hun vervangende hechtenis ondergaan aansluitend aan een andere detentie, of het gevangeniswezen instromen uitsluitend op de titel van het ondergaan van vervangende hechtenis. De laatste categorie komt dan overwegend terecht op de arrestantenafdeling. Van die categorie weten we het meeste op basis van documentatie en gesprekken die we gevoerd hebben met medewerkers uit het gevangeniswezen die werkzaam zijn op die afdeling. Het wordt in het algemeen ervaren als een categorie met complexe problematiek. Volgens een rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid kenmerkt de gedetineerdenpopulatie op de arrestantenafdeling zich door "een slechte tot matige maatschappelijke integratie en/of een combinatie van (verwaarloosde) gezondheidsproblemen van somatische en psychische aard en veelal verslavingsproblematiek".^[15] Uit een niet gepubliceerde evaluatie 'optimalisering nazorg arrestanten' dat aan ons verstrekt werd door casemanagers van de PI Grave werd duidelijk dat maar liefst 90% van de arrestanten kampte met schuldenproblematiek. Dit beeld wordt bevestigd door de respondenten die deze arrestantenafdelingen van binnenuit kennen.

"Het zijn allemaal mannen die al vaker straffen hebben uitgezeten. Het is echt een problematische doelgroep. De mensen die ook in de GGZ hebben gezeten, weet je, verslaafd zijn, zwerven op straat. Echt de onderkant van de maatschappij om het zo maar eens te noemen." (gevangenisdirecteur)

De populatie op de arrestantenafdeling is echter maar een deel van de totale populatie waarop ons onderzoek zich richt. Een (veel kleiner) deel ondergaat vervangende hechtenis in een zogenaamde zelfmeldinrichting.^[16] Waar arrestantenafdelingen bevolkt worden door gedetineerden die zich niet vrijwillig hebben gemeld voor het ondergaan van detentie, geldt dat voor gedetineerden in zelfmeldinrichtingen nu juist wel. Aangenomen mag daarom worden dat het hier gaat om gedetineerden die in het algemeen zelfredzamer zijn, daarom worden zij immers in de gelegenheid gesteld zichzelf te melden bij de inrichting waar ze hun detentie moeten ondergaan. Ten slotte is er een categorie gedetineerden die één of meer vervangende hechtenissen uitzit, aansluitend op een andere detentie. Hoe zij zich onderscheiden van de gemiddelde detentiepopulatie hebben wij alleen op basis van de hierboven gepresenteerde CJIB-gegevens kunnen vaststellen. Al met al lijkt het brede palet dat een van de door ons geïnterviewde rechters schetst, een accurate beschrijving te geven van de groep die centraal staat in dit onderzoek.

"Weet je, dat kan verschillende redenen hebben. Je hebt gewoon mensen die het, plat gezegd, geen bal interesseert. En die lopen op een gegeven moment, in het kader van een andere straf, ook nog tegen boetes op. Die zitten ze dan uit. Je hebt natuurlijk ook mensen die een boete hebben die ze niet kunnen betalen en dan werkelijk van de straat geplukt worden. Dat is een kleine ramp. Ik ben op weg naar mijn werk. Ik blijf 2.000 euro boete te moeten betalen. En ik ga 35 dagen mee. Dat krijg ik niet uitgelegd. Dat levert enorme problemen op. Nou ja, dat zijn eigenlijk de twee uitersten. Dan is er een hele brede groep... Mensen die om de haverklap tegen boetes oplopen, soms zelfs al... Mensen die almaar zwartrijden in de trein. Nou, die krijgen op een gegeven moment geen boetes meer, die krijgen één of twee dagen hechtenis per feit. Waarom? Dan sla je in

feite de fase van boetes over die mensen vanwege verslaving of andere zorgen toch niet kunnen betalen.” (rechter)

5. Literatuurstudie naar de effecten van (korte) detenties versus taakstraffen

Omdat de veronderstellingen die ten grondslag lagen aan de in de inleiding genoemde motie waren dat vervangende hechtenis sociale problemen zou versterken en maar in beperkte mate zou bijdragen aan het voorkomen van recidive, hebben wij ook een beperkte literatuurstudie verricht waarin de effecten van (korte) detenties en taakstraffen met elkaar worden vergeleken.^[17] Verschillende studies laten zien dat de kans op recidive significant lager is na het voltooien van een taakstraf dan na een (korte) gevangenisstraf. Al tussen 1993 en 1995 werd een gerandomiseerd experiment uitgevoerd naar de effectiviteit van de werkstraf ten opzichte van de korte vrijheidsstraf. Na een *follow up*-periode liet de groep met gemeenschapsdienst een significante verbetering zien in recidivecijfers, in vergelijking met de groep die tot een korte vrijheidsstraf van maximaal veertien dagen was veroordeeld.^[18] Dit resultaat wordt bevestigd in een studie van Killias en collega's die de effecten van korte gevangenisstraffen tot veertien dagen vergeleken met die van een taakstraf. Er was een significant verschil in het recidiveverloop tussen de twee groepen. De groep veroordeelden die een taakstraf had afgerond recidiveerde significant minder dan de groep die een korte gevangenisstraf moest uitzitten. Zij trekken hieruit de conclusie dat de taakstraf effectiever is in het verminderen van recidive dan de zeer korte gevangenisstraf.^[19]

Onze literatuurstudie laat ook zien dat gevangenisstraf in zijn algemeenheid nadelige sociaaleconomische en psychologische gevolgen heeft; dit komt ook naar voren in een Nederlandse studie die betrekking heeft op gevangenisstraffen korter dan zes maanden.^[20] Helaas zijn er weinig studies verricht naar de sociaaleconomische gevolgen van heel korte detenties, zoals we die bij de vervangende hechtenis veelal zien. Wij hebben alleen de hierboven reeds genoemde Zwitserse experimentele studie gevonden, waarin 123 personen willekeurig een korte gevangenisstraf van 14 dagen of een taakstraf kregen opgelegd. Er werden geen significante verschillen gevonden tussen deze twee afdoeningen met betrekking tot werk en relatie.

6. Discussie: kansen en beperkingen van een vervangende taakstraf

Ons onderzoek levert verschillende argumenten op om een vervangende taakstraf bij het niet betalen van een boete mogelijk te maken. In de eerste plaats is er de juridisch-dogmatische analyse op basis van de wetsgeschiedenis.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de vervangende hechtenis maar een beperkte bijdrage levert aan het realiseren van strafdoelen als vergelding en preventie. Het zijn vooral de boetes tot € 200 die oninbaar blijken en omgezet worden in vervangende hechtenis. Die boetes zijn veelal opgelegd voor delicten die als relatief licht worden beschouwd, zoals zwartrijden en het zich niet kunnen identificeren. Vergelding weegt voor dit type delicten minder zwaar en vrijheidsbeneming is al snel disproportioneel. Of de vervangende hechtenis afschrikwekkende werking heeft, hebben wij in ons onderzoek niet kunnen vaststellen. Voor de niet-kunners zal de vervangende hechtenis noch de vervangende taakstraf afschrikwekkend zijn. Voor de niet-willers kan de vervangende hechtenis afschrikwekkend zijn. Respondenten uit het gevangeniswezen vertelden ons dat sommige veroordeelden na binnenkomst in de gevangenis alles op alles zetten om alsnog de boete te betalen. Overigens bleken dat vaak 'niet-weters' te zijn: veroordeelden zonder een vaste woon- of verblijfplaats, die zich pas toen ze werden opgepakt realiseerden dat er onbetaalde boetes waren. Mogelijk is er ook een groep niet-willers voor wie de vervangende hechtenis een makkelijke manier is om van boetes af te komen. Voor die groep kan van een taakstraf juist een afschrikwekkender effect uitgaan.

Met straffen wordt ook resocialisatie, gedragsbeïnvloeding en recidivebeperking beoogd, hoewel dat in mindere mate geldt voor geldboetes. Uit de in paragraaf 5 kort besproken literatuurstudie komt naar voren dat de gedragsbeïnvloedende en recidiveverminderende potentie van de taakstraf in het algemeen een stuk groter

is dan die van de (korte) gevangenisstraf. In verband met de hierboven genoemde problemen waar een aanzienlijk deel van de doelgroep mee kampt, zal een succesvolle tenuitvoerlegging en recidivebeperking op langere termijn wel de nodige inspanning kosten van de tenuitvoerleggende organisaties, aldus onze respondenten afkomstig uit het gevangeniswezen en de reclassering. Dat beeld komt overeen met buitenlands onderzoek waar de vervangende taakstraf vaak samengaat met begeleidende activiteiten en met de nodige flexibiliteit ten uitvoer wordt gelegd.^[21]

Dat zou op gespannen voet kunnen komen staan met het - in vergelijking met andere Europese landen - nogal bedrijfsmatige karakter van de tenuitvoerlegging van taakstraffen in Nederland.^[22] Dat ziet ook een deel van de respondenten in.

“Als je dit wilt doen en als je inderdaad deze doelgroep uit de gevangenis wilt houden en liever via een werkstraf weer wilt laten re-integreren, dan moet er wel wat gebeuren. Dat strakke wat we hadden dat moet er af. En we maken nu wel al verschil hè? Dat weet je waarschijnlijk al. We maken nu al verschil tussen mensen die inderdaad, nou, een keer een fout hebben gemaakt. En een werkstraf krijgen, uren maken en nooit meer terugkomen. En we hebben natuurlijk ook een hoop projecten waar je juist veel meer aandacht kunt geven aan die mensen.” (beleidsmedewerker reclassering)

Respondenten afkomstig uit de reclassering zien dat er mogelijk extra inspanningen nodig zijn om de taakstraf voor deze doelgroep succesvol te laten verlopen. Zo wordt melding gemaakt van een initiatief in Noord-Holland waar de werkmeester de taakgestrafte gewoon ophaalt als die niet komt opdagen op het project (RN1). Ook wordt er door alle respondenten van de reclassering op gewezen dat dit een typische doelgroep zou zijn voor de Verslavingsreclassering (SVG) of het Leger des Heils, hoewel die twee reclasseringsinstellingen samen op dit moment maar 10% van alle werkstraffen uitvoeren. Binnen die organisaties zou meer ruimte zijn om rekening te houden met de specifieke kenmerken van deze doelgroep.

“De specifieke, de daklozen, de verslaafden die zitten veelal bij het Leger en bij de SVG. Maar het Leger en SVG hebben eigenlijk alleen werkstraffen waar ook toezicht bij loopt. Dus die hebben het voordeel dat ze die cliënt toch nog elke week, of twee weken spreken, los van de werkstraf. Ze kunnen zich er goed op voorbereiden. Ze kunnen natuurlijk op het moment starten met de werkstraf als zij denken, nu is hij eraan toe, nu heeft hij zijn leven wat meer op orde. En dus het feit daar een toezicht omheen zit, zal daar best van invloed zijn op het lukken van de werkstraf. (...). Bij ons is het zo dat we ze verwachten om acht uur 's ochtends of zo voor onze eigen groepsprojecten. En dat zij zeggen met deze groep weet je gewoon dat dat niet lukt, dus die mogen later beginnen.” (Beleidsmedewerker reclassering)

Ten slotte hebben wij ook de kosten die gemaakt worden voor de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis afgezet tegen de kosten van de vervangende taakstraf. Wij rekenden uit dat veroordeelden tot een geldboete in 2019 en 2020 samen 47.154 dagen vervangende hechtenis uitzaten. Op basis van de dagprijs van detentie komt dat neer op een bedrag van circa 14 miljoen euro, voor een totaal opgelegd bedrag aan onbetaalde boetes van nog geen drie miljoen euro. Wanneer de onbetaalde boetes door middel van vervangende taakstraf hadden kunnen worden voldaan (volgens dezelfde verdeelsleutel waarmee nu mislukte taakstraffen worden omgezet in vervangende hechtenis), zou dat ongeveer twee miljoen euro kosten. Beide sancties hebben uiteraard tal van (positieve en negatieve) bijkomende effecten waar ook weer prijskaartjes aan kunnen worden gehangen die meeberekend zouden moeten worden in een meer volledige financiële vergelijking. Denk aan de prijs van recidive en de baten van een succesvolle afschrikking.

Op basis van de verschillende argumenten, komen wij tot de conclusie dat er goede redenen zijn naast de vervangende hechtenis ook het opleggen van een vervangende taakstraf bij het niet-betalen van een geldboete in de wet mogelijk te maken. De rechter kan er dan vervolgens voor kiezen één of beide opties in de uitspraak op te nemen. Wanneer ter zitting blijkt dat de veroordeelde niet wil betalen, kan dat voor de rechter aanleiding zijn alleen een vervangende hechtenis vast te stellen, zoals de rechter ook andere adviezen over tenuitvoerlegging kan geven (artikel 6.1.1, derde lid Sv). Het zou aan het CJIB kunnen worden overgelaten de vervangende straf ten uitvoer te leggen, in de volgorde zoals die door de rechter is bepaald. Inspiratie voor een wettelijke regeling kan worden gevonden in wettelijke mogelijkheid van het opleggen van een vervangende taakstraf, zoals die reeds bestaat in het jeugdstrafrecht.^[23]

7. Andere strategieën om de vervangende hechtenis te beperken

Het mogelijk maken van een vervangende taakstraf zou niet in de weg moeten staan na te denken over andere strategieën om de toepassing van de vervangende hechtenis zo beperkt mogelijk te houden. In de eerste plaats kan de financiële situatie van de verdachte de rechter soms al aanleiding geven een taakstraf in plaats van een boete op te leggen. Uit onze interviews blijkt dat de rechters regelmatig worstelen met het bepalen van een sanctie als sprake is van zeer kleine vergrijpen (zoals zwartrijden) die eigenlijk alleen de oplegging van een geldboete rechtvaardigen, maar waar de financiële situatie van de verdachte zodanig is dat op voorhand duidelijk is dat een geldboete niet betaald zal (kunnen) worden en de verdachte mogelijk alleen maar verder in de problemen brengt. Tenminste twee obstakels staan dan het kiezen voor een taakstraf in de weg. In de eerste plaats hebben rechters vaak onvoldoende zicht op de financiële situatie van verdachten, omdat er maar voor een deel van de verdachten een reclasseringsadvies wordt opgemaakt en daarin vaak maar beperkt aandacht wordt besteed aan de financiële situatie van verdachten. Dat geldt temeer in die gevallen waar de verdachte niet ter zitting verschijnt. De rechters moeten dan terugvallen op een eigen inschatting op basis van de gegevens uit het dossier en gegevens die tijdens de zitting naar voren worden gebracht. Een tweede obstakel betreft het taakstrafverbod dat eraan in de weg staat dat iemand die een taakstraf heeft opgelegd gekregen vanwege het niet kunnen betalen van een boete, bij een eventuele volgende veroordeling opnieuw een taakstraf opgelegd krijgt. Met een vervangende taakstraf zouden de nadelige consequenties van het direct opleggen van een taakstraf kunnen worden voorkomen. Het taakstrafverbod geldt volgens de huidige wettelijke bepaling immers niet voor een *vervangende* taakstraf.

Een persoonsgerichte tenuitvoerlegging van boetes is een tweede strategie die wordt ingezet om te voorkomen dat boetes uitmonden in vervangende hechtenis. De wet laat toe dat uitstel van betaling wordt verleend of betaling in termijnen plaatsvindt (artikel 6.4.1, tweede lid Sv). Ook kan worden afgezien van het inschakelen van de deurwaarder om verhaal te houden en is de minister bevoegd de tenuitvoerlegging van geldboeten te beëindigen indien hij van oordeel is dat met de voortzetting daarvan geen redelijk doel wordt gediend. Dit laatste kan door middel van gratieverlening of, in het geval van geldboeten waarvoor geen gratie kan worden verleend, op grond van artikel 6.1.11 Sv. Van deze wettelijke ruimte wordt in de praktijk gebruikgemaakt. 'Persoonsgericht tenuitvoerleggen' is reeds enige jaren een politiek speerpunt en daarbij past dat bij de tenuitvoerlegging van de geldboete maatwerk wordt geleverd op het moment dat iemand niet kan betalen door schuldenproblematiek. Vanaf 2015 is daarom vanuit het CJIB als uitvoeringsorgaan voor de tenuitvoerlegging van de geldboete sterk ingezet op 'maatschappelijk verantwoord innen' door te kijken naar wat er financieel wel kan, door het toepassen van maatwerk in de vorm van betalingsregelingen, termijnbetalingen, etc. Hierboven gaven wij al aan dat het treffen van een betalingsregeling effectief blijkt, omdat zaken waar een regeling is getroffen minder vaak in vervangende hechtenis eindigen. De kans dat een boete wordt geïnd, is groter als er eerder in het traject een betalingsregeling is getroffen (91%) dan als er geen betalingsregeling is getroffen (66,5%).

Tegelijkertijd is dit beleid blijkbaar nog niet zaligmakend nu in 84,6% van de boetevonnissen die in vervangende hechtenis eindigen geen betalingsregeling getroffen, terwijl in de andere 15,4% een betalingsregeling niet de vervangende hechtenis in de weg heeft gestaan.

Tenslotte is de vraag of alleen de vervangende taakstraf als alternatief voor een vervangende hechtenis moet worden overwogen als een geldboete niet wordt betaald. Voor deze doelgroep zou ook elektronische detentie heel goed voldoen. Juridisch zou dat binnen het Nederlandse systeem dan het beste vorm krijgen als executievariant van de vervangende hechtenis. Hoewel elektronische detentie in Nederland meestal wordt ingezet ter ondersteuning van een re-integratietraject in een voorwaardelijk kader, wordt in het buitenland wel veelvuldig gebruik gemaakt van wat ook wel 'kale elektronische detentie' wordt genoemd. ^[24] In België bijvoorbeeld wordt een groot deel van de vrijheidsstraffen korter dan drie jaar op deze wijze ten uitvoer gelegd.^[25] Toen er in Nederland nog sprake was van een stevig cellentekort, is elektronische detentie gedurende een aantal jaren succesvol ingezet om vrijheidsstraffen tot drie maanden te vervangen.^[26] In zijn reactie op ons rapport, veegt de vorige minister de optie echter met drie woorden van tafel.^[27] Dat roept de vraag op, waarom deze maatregel wel om systemische, maar niet om principiële redenen kan worden overwogen. Voor deze doelgroep lijkt elektronische detentie een uitstekende manier om genoegdoening te bewerkstelligen zonder dat dit tot disproportionele bestraffing en hoge kosten voor de samenleving leidt.

8. Conclusie

De meest verrassende conclusie uit ons onderzoek is zondermeer dat er in Nederland heel veel mensen vrijheidsbeneming ondergaan vanwege strafbare feiten die Ybo Buruma ooit beeldend ‘flutdelicten’ noemde.^[28] Voor een deel betreft het mensen die de vervangende hechtenis uitzitten in aansluiting op een andere vrijheidsbeneming, voor een deel gaan mensen uitsluitend vanwege het niet betalen van (een) geldboete(s) voor enkele dagen of weken de cel in. Dit systeem brengt veel nadelen en geen voordelen met zich mee. Het leidt al snel tot disproportionele bestraffing, lijkt weinig afschrikwekkend effect te hebben en ook nauwelijks bij te dragen aan resocialisatie en recidivevermindering. Introductie van een vervangende taakstraf lijkt op basis van deze argumenten inderdaad een ‘no brainer’. Wij stellen daarom voor de mogelijkheid van een vervangende taakstraf in de wet op te nemen en het aan de rechter over te laten of hij een of beide opties opneemt in het vonnis.

Gezien de aard van de feiten waarvoor de boetes die uitmonden in vervangende hechtenis worden opgelegd en de kenmerken van de doelgroep die uit ons onderzoek naar voren zijn gekomen, lijkt hier eerder sprake van een sociaal probleem dan van een (ernstig) veiligheidsprobleem. Het verbaast ons daarom dat de voormalige minister in zijn reactie op ons rapport aan de Tweede Kamer voornamelijk op genoegdoening en vergelding hamert.^[29] De problematische achtergrond van deze groep veroordeelden en de meestal korte duur van de vervangende hechtenis, maakt een succesvolle tenuitvoerlegging van de vervangende taakstraf echter niet vanzelfsprekend en zal een minder strakke werkwijze van de reclassering vragen dan gebruikelijk is bij de tenuitvoerlegging van werkstraffen. Mits met de nodige flexibiliteit en begeleiding tenuitvoergelegd, kan de vervangende taakstraf mogelijk een bijdrage leveren aan de oplossing van de onderliggende problematiek die aan het niet betalen van geldboetes ten grondslag ligt. In ieder geval zijn de kosten van de vervangende taakstraf aanzienlijk geringer. Nog beter is het als boetes waarvan al bij voorbaat kan worden voorspeld dat de kans dat ze ook daadwerkelijk worden voldaan gering is, niet worden opgelegd of geïnd met de nodige flexibiliteit. Behalve een vervangende taakstraf kan ook (kale) elektronische detentie worden overwogen als een no-nonsense strategie om op een geloofwaardige wijze genoegdoening te bewerkstelligen tegen relatief geringe financiële en sociale kosten.

Voetnoten

[1] Prof. mr. dr. M.M. (Miranda) Boone, Prof. dr. P. (Paul) Nieuwbeerta en Prof. mr. drs. P.M. (Pauline) Schuyt zijn verbonden aan het Instituut voor Strafrecht en Criminologie aan de Universiteit Leiden, respectievelijk als hoogleraar Vergelijkende Penologie, hoogleraar Criminologie en hoogleraar Sanctierecht en Straftoemeting.

[2] Zie voor een precieze berekening M. Boone e.a., *Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete. Pre-evaluatie*, Den Haag: WODC, 2021, p. 64.

[3] A.J. de Korte, ‘De Coronacrisis in het gevangeniswezen’, *Sancties* 2020/3, p. 177.

[4] M. Boone e.a., *Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete. Pre-evaluatie*, Den Haag: WODC, 2021.

[5] ‘Reclassering: geef mensen die boetes niet betalen geen celstraf, maar een taakstraf’, *Volkscrant* 2 juli 2020.

[6] M. Tonry (2017), ‘Community Punishments in a Rational Society’, University of Minnesota Law School, *Legal Studies Research Paper Series*, Research Paper nr. 17-05. Zie voor meer literatuur hierover hoofdstuk 7 van M. Boone e.a., 2021.

[7] Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de gebruikte methoden hoofdstuk 1 van M. Boone e.a., 2021. Voor het oorspronkelijke onderzoek is ook onderzocht op welke wijze de vervangende taakstraf is ingebed en functioneert in zowel het Nederlandse jeugdstrafrecht als in diverse buitenlandse strafrechtstelsels, maar die

bevindingen hebben we voor dit artikel buiten beschouwing gelaten.

[8] P.M. Schuyt & S. Meijer, 'Commentaar bij art. 24c', in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst en commentaar Wetboek van Strafrecht*, Deventer: Kluwer, 2022.

[9] H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, Deel I, Haarlem: Tjeenk Willink, 1891, p. 230.

[10] P.M. Schuyt & S. Meijer, 2022.

[11] H.J. Smidt, 1891, p. 230.

[12] Kamerdossier 26114, in het bijzonder de Memorie van toelichting, [Kamerstukken II 1997/98, 26114](#), nr. 3, p. 7.

[13] Rb. Noord-Holland, 15 mei 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:5698.

[14] Overigens is het belangrijk om op te merken dat een bevel tot vervangende hechtenis bij de veroordeling tot een geldboete alleen kan worden gegeven als de boete door een rechter is opgelegd. Als de geldboete wordt opgelegd door het Openbaar Ministerie (OM) in de vorm van een strafbeschikking geldt dat het OM bij niet-betaling of onvoldoende verhaal een vordering tot toepassing van het dwangmiddel gijzeling kan instellen (artikel 6:6:25 Sv). Dat is op zichzelf logisch: het OM is immers niet bevoegd om vrijheidsstraffen op te leggen. Voor de verdachte maakt het echter een groot verschil, omdat de gijzeling, anders dan de vervangende hechtenis, de boete niet vervangt (artikel 6:6:25, achtste lid Sv).

[15] Inspectie Justitie en Veiligheid, *Het arrestantenregime, een wankel evenwicht. Thematisch onderzoek*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018.

[16] M. Boone e.a., 2021, p. 52.

[17] Voor een uitgebreidere weergave van de resultaten verwijzen wij naar M. Boone e.a., 2021.

[18] C.M. Graebisch & S. Burkhardt, *Vergleichsweise menschlich? Ambulante sanktionen als alternative zur Freiheitsentziehung aus europäischer Perspektive*, Cham: Springer, 2015.

[19] M. Killias, M. Aebi & D. Ribeaud, 'Does community service rehabilitate better than shortterm imprisonment? Results of a controlled experiment', *The Howard Journal*, 39(1), 2000, 40-57.

[20] J.H.L.J. Janssen, *Laat maar zitten. Een exploratief onderzoek naar de werking van de korte vrijheidsstraf*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 1999.

[21] Zie hierover hoofdstuk 4 van M. Boone e.a., 2021.

[22] M. Boone, 'Community punishment in the Netherlands. A history of crises and incidents', in: G. Robinson & F. McNeill (eds), *Community Punishment. European Perspectives*, London: Routledge, 2015, p. 95-114.

[23] Zie hierover uitgebreid: M. Boone e.a., 2021.

[24] S. Rap, M. van der Kooij & M. Boone, 'Elektronisch toezicht in Nederland: de reïntegratieve benadering', *Sancties* 2017, afl. 1, p. 7-16; K. Beyens & M. Boone, 'Electronic Monitoring in Belgium and the Netherlands - a Substitute for Detention versus a Means to facilitate Reintegration', in: K. Drekhahn e.a., *Kriminologie und Kriminalpolitik im Dienste der Menschenwürde. Festschrift für Frieder Dünkel zum 70. Geburtstag*, p. 309-333.

[25] K. Beyens & M. Roosen, 'Electronic Monitoring in Belgium: a penological analysis of current and future orientations'. *European Journal of Probation*, 5(3), 56-70.

[26] S. Rap, M. van der Kooij & M. Boone, 2017, p. 9.

[27] Brief van 8 juli 2021 van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer. Beleidsreactie op het WODC-rapport *Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete*, [Kamerstukken II 2020/21, 24 587, nr. 804](#).

[28] Y. Buruma, *De dreigingsspiraal. Onbedoelde effecten van misdaadbestrijding*, Den Haag: Boom|Lemma, 2005.

[29] Brief van 8 juli 2021 van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer. Beleidsreactie op het WODC-rapport *Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete*. [Kamerstukken II 2020/21, 24 587, nr. 804](#).