



# Voorarrest: verdachten in de cel

Een kwantitatieve analyse van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis

2017



# Voorarrest: verdachten in de cel

Een kwantitatieve analyse van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis

De tekst in dit document is vastgesteld op 23 oktober 2017.

Dit document is op 14 november 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer.



# Inhoud

	<b>Rapport in het kort</b>	5
<b>1</b>	<b>Over voorarrest</b>	7
1.1	Wat is voorarrest?	7
1.2	Ophouden voor verhoor	7
1.3	Inverzekeringstelling	7
1.4	Voorlopige hechtenis	9
<b>2</b>	<b>Voorlopige hechtenis in Europees perspectief</b>	11
2.1	Achtergrond	11
2.2	Maatstaven	12
2.3	Nederland internationaal vergeleken	13
2.4	Telverschillen	14
2.4.1	Telverschillen tussen landen	14
2.4.2	Telverschillen tussen bronnen	16
2.5	Samenvatting	17
<b>3</b>	<b>Ontwikkelingen in eigen land</b>	18
3.1	De instroom in inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis	18
3.2	Het percentage verdachten in voorarrest	20
3.3	Verschillen tussen ontwikkelingen inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis	22
3.4	Samenvatting	25
<b>4</b>	<b>Schadevergoedingen aan ex-verdachten</b>	26
4.1	Schadevergoedingen aan ex-verdachten	26
4.2	In aanmerking komen voor een schadevergoeding	28
4.3	Een verzoek indienen voor een schadevergoeding	28
4.4	Het toekennen van verzoeken	29
4.5	Samenvatting	31
<b>5</b>	<b>Informatievoorziening aan het parlement</b>	32
<b>6</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	33
6.1	Samenvatting reactie minister	33
6.2	Nawoord	35



<b>Bijlagen</b>	36
1 Bronvermelding	37
2 Methodische verantwoording	40
3 Eindnoten	42



## Rapport in het kort

Regelmatig wordt beweerd dat Nederland vaker dan andere Europese landen voorlopige hechtenis, een vorm van voorarrest, toepast. Ons land zou hierin zelfs koploper zijn in Europa. Bovendien is het aantal uitgekeerde schadevergoedingen als gevolg van voorarrest dat niet wordt gevolgd door een straf of maatregel al jaren aan het stijgen. Wij hebben onderzoek gedaan naar cijfermatige ontwikkelingen en trends in het voorarrest: is Nederland wel echt koploper in Europa? Hoe heeft het aantal voorarrestanten zich de afgelopen jaren ontwikkeld? En waarom stijgt het aantal schadevergoedingen?

Wij constateren dat de bewering dat Nederland koploper zou zijn in Europa niet kan worden bewezen of ontkracht, omdat een zinvolle kwantitatieve internationale vergelijking op basis van bestaande gegevens om meerdere redenen niet mogelijk is. Europese landen zijn vaak onvergelijkbaar wat betreft rechtssystemen, gehanteerde definities en manieren van dataregistratie.

Betekenisvoller dan de Europese vergelijking zijn de ontwikkelingen in ons eigen land. We zien dat het percentage verdachten dat voor een korte periode in een politiecel wordt vastgehouden (de 'inverzekeringstelling') de afgelopen vijf jaar is toegenomen, van 17% naar 25% van de verdachten. In 2016 werden in totaal circa 67.000 verdachten in verzekering gesteld. Het percentage verdachten van misdrijven dat voor langere tijd in de gevangenis wordt vastgehouden (de 'voorlopige hechtenis'), is ondertussen vrij stabiel gebleven (rond de 4,5%). Dit betekent dat een steeds groter deel van de verdachten na een korte detentie in een politiecel weer wordt vrijgelaten. Daarmee zijn zij overigens niet allemaal buiten verdenking gesteld: tot deze groep behoren ook personen die als verdachten hun proces buiten de gevangenis mogen afwachten.

In 2016 werd circa € 8,7 miljoen uitgekeerd aan schadevergoedingen aan ex-verdachten, ter compensatie van de doorgebrachte tijd in voorarrest. Het aantal uitgekeerde schadevergoedingen is de afgelopen jaren flink toegenomen, met name door de toename van de korte detenties in de politiecel. Het aantal schadevergoedingen dat aan deze personen wordt uitgekeerd is de afgelopen tien jaar verzesvoudigd. Dit heeft ertoe geleid dat in 2016 acht van de tien schadevergoedingen naar deze groep ex-verdachten ging. Overigens hadden nog veel meer ex-verdachten een schadevergoeding kunnen aanvragen: ongeveer 35% van de verdachten die in aanmerking komen voor een schadevergoeding, vragen deze aan.

In de Tweede Kamer wordt, onder andere naar aanleiding van Kamervragen, vooral gesproken over de voorlopige hechtenis (de langere detentie in een gevangenis), en in mindere mate over de inverzekeringstelling (de korte detentie in een politiecel).

De minister van VenJ heeft met belangstelling en waardering kennis genomen van het rapport. De minister geeft aan dat hij de oorzaken van de relatieve toename van het aantal inverzekeringstellingen, waar wij in ons rapport op wijzen, nader laat onderzoeken. Tevens zal hij bezien op welke wijze het parlement voortaan structureel kan worden voorzien van informatie over de cijfermatige ontwikkelingen op het gebied van zowel de voorlopige hechtenis als de inverzekeringstelling.

### Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk van dit rapport beschrijven wij de verschillende fasen van het voorarrest en wat iedere fase inhoudt. In hoofdstuk 2 gaan wij in op de bewering dat Nederland 'koploper' zou zijn in Europa wat betreft de toepassing van voorlopige hechtenis. Wij hebben onderzocht of voor deze bewering toereikend bewijs geleverd kan worden. Daarna kijken wij naar de situatie in eigen land. In hoofdstuk 3 geven wij antwoord op de vraag hoe het aantal personen in voorarrest in Nederland zich in de afgelopen 10 jaar heeft ontwikkeld. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de financiële gevolgen van voorarrest, waarbij we ons focussen op de schadevergoedingen die worden uitgekeerd aan ex-verdachten. We sluiten in hoofdstuk 5 af met een antwoord op de vraag welke informatie over voorarrest de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) met de Tweede Kamer deelt.

# 1 Over voorarrest

## 1.1 Wat is voorarrest?

Wanneer er een strafbaar feit wordt gepleegd, gaat de politie op zoek naar een verdachte: iemand over wie aanwijzingen bestaan dat hij of zij mogelijk dit strafbare feit heeft gepleegd, maar waarvan dit nog niet door een rechter is vastgesteld. Al voordat er een eventuele veroordeling heeft plaatsgevonden, kan een verdachte van een misdrijf in detentie worden genomen. De verdachte kan voor een korte periode in een politiecel worden geplaatst (de ‘inverzekeringstelling’), en daarna voor een langere periode in een huis van bewaring (‘voorlopige hechtenis’). Dit onderzoek gaat over het geheel van deze beide fasen, dat ‘voorarrest’ wordt genoemd.

## 1.2 Ophouden voor verhoor

Nadat een verdachte is aangehouden, kan hij of zij op het politiebureau worden vastgehouden om verhoord te worden. Het doel van dit ophouden voor verhoor is om meer duidelijkheid te krijgen over de zaak en/of het vaststellen van de identiteit van de verdachte. Dit geldt bij verdenking van ieder strafbaar feit. De duur van het *ophouden voor verhoor* bedraagt tegenwoordig maximaal negen uur. Deze termijn was voorheen maximaal zes uur, maar met een wetswijziging is deze per maart 2017 verlengd (VenJ, 2016).

## 1.3 Inverzekeringstelling

Als de politie na het verhoor een ‘redelijk vermoeden’ heeft dat de verdachte schuldig is aan een misdrijf waarvoor volgens de wet voorlopige hechtenis is toegestaan (zie § 1.4), kan de verdachte voor korte tijd in een politiecel worden opgesloten. Dit heet de *inverzekeringstelling*. In deze fase moet de politie de tijd gebruiken voor nader onderzoek, dat niet (goed) kan worden uitgevoerd wanneer de verdachte op vrije voeten zou zijn. Bijvoorbeeld omdat voorkomen moet worden dat de verdachte met andere verdachten en/of met getuigen in aanraking komt of omdat de verdachte juist met bepaalde personen moet worden geconfronteerd.

De beslissing om een verdachte in verzekering te stellen wordt genomen door een politieambtenaar<sup>1</sup> of door de officier van justitie<sup>2</sup>. Inverzekeringstelling kan in principe maximaal drie dagen duren. In uitzonderlijke gevallen, wat de wet noemt ‘dringende noodzakelijkheid’, kan de inverzekeringstelling met nog eens drie dagen worden verlengd. Hiertoe beslist de officier van justitie.<sup>3</sup>

Twee fasen van voorarrest: inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis, voorafgegaan door ophouden voor verhoor

Politiecel

Fase 1 - Ophouden voor verhoor

Max. duur:



9 uur



Fase 2 - Inverzekeringstelling

Max. duur:



3 dagen



Fase 3 - Verlenging

Max. duur:



3 dagen



voorarrest

Huis van Bewaring

Fase 4 - Bewaring

Max. duur:



14 dagen



Fase 5 - Gevangenhouding

Max. duur:



90 dagen



Fase 6 - Verlenging gevangenhouding

Max. duur:



90 dagen (elke keer)



Figuur 1 De verschillende fasen van het voorarrest



## 1.4 Voorlopige hechtenis

Na de inverzekeringstelling kan de verdachte in *voorlopige hechtenis* worden genomen.<sup>4</sup>

Voorlopige hechtenis mag alleen worden toegepast wanneer aan alle drie de volgende voorwaarden is voldaan (artikel 67a Wetboek van Strafvordering):

1. De verdachte moet worden verdacht van een misdrijf waarop een gevangenisstraf staat van vier jaar of meer, of van één van de andere (lichtere) misdrijven die specifiek benoemd zijn in de wet.<sup>5</sup>
2. Er moet sprake zijn van een serieuze verdenking, in de wet 'ernstige bezwaren' genoemd.
3. Minimaal één van de wettelijke gronden voor voorlopige hechtenis moet aanwezig zijn. Deze gronden zijn opgesomd in tekstkader 1.

### Tekstkader 1: De wettelijke gronden voor voorlopige hechtenis

- Ernstig vluchtgevaar of;
- Een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid, namelijk één van de volgende:
  - Verdenking van een feit waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer staat en waardoor de rechtsorde ernstig is geschokt (de 'geschokte rechtsorde');
  - Vrees voor een nieuw strafbaar feit waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer staat, of een feit waardoor de gezondheid of veiligheid in gevaar kan worden gebracht of algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan (recidivegevaar);
  - Bij verdenking van een ernstig misdrijf waarvoor dezelfde persoon in de afgelopen vijf jaar al eerder is veroordeeld en waarbij er ernstig rekening mee gehouden moet worden dat de verdachte weer een misdrijf zal begaan (recidivegevaar);
  - Het aan de dag brengen van de waarheid, anders dan door het verhoor van de verdachte zelf ('waarheidsvinding/collusiegevaar');
  - Bij verdenking van een geweldsmisdrijf op een publieke plaats, dan wel gericht tegen personen met een publieke taak, waardoor maatschappelijke onrust is ontstaan, en wanneer de berechting uiterlijk binnen de termijn van de inverzekeringstelling plus de bewaring zal plaatsvinden.

De voorlopige hechtenis vindt plaats in een 'huis van bewaring'. Dit is een onderdeel van een regulier gevangenisgebouw<sup>6</sup> (ook wel 'penitentiaire inrichting' genoemd). Voorlopige hechtenis bestaat uit twee fasen: de bewaring en de gevangenhouding. De bewaring duurt maximaal veertien dagen en wordt opgelegd door de rechter-commissaris. Als de officier van justitie de verdachte vervolgens nog langer wil vasthouden, moet hij een vordering tot gevangenhouding indienen bij de rechtbank. De gevangenhouding duurt in principe maximaal 90 dagen. Na 104 dagen voorlopige hechtenis (bewaring plus gevangenhouding) moet de strafzaak door de rechtbank worden behandeld. Dat hoeft echter nog geen

inhoudelijke behandeling te zijn: vaak zijn er één of meer pro-formazittingen. Tijdens zo'n zitting kan de voorlopige hechtenis telkens weer worden verlengd met nogmaals 90 dagen. De wet geeft geen limiet aan hoe vaak zo'n verlenging kan plaatsvinden.

De voorlopige hechtenis is pas afgelopen wanneer de rechter vrijlating beveelt, of wanneer er sprake is van een onherroepelijke uitspraak in de strafzaak. Een uitspraak is pas onherroepelijk als er geen beroep meer mogelijk is. Een verdachte die door de rechtbank ('in eerste aanleg') is veroordeeld, maar die in hoger beroep is gegaan bij het Gerechtshof, bevindt zich dus nog steeds in voorlopige hechtenis.

De rechter kan op ieder moment besluiten de voorlopige hechtenis te schorsen. De verdachte komt dan op vrije voeten, echter wel onder bepaalde voorwaarden. Voorbeelden van voorwaarden zijn een borgsom, elektronisch toezicht, een meldplicht of een contactverbod.

## 2 Voorlopige hechtenis in Europees perspectief

Regelmatig wordt beweerd dat Nederland koploper zou zijn in Europa wat betreft het aandeel voorlopig gehechten ten opzichte van het totaal aantal gevangenen in onze cellen. Wij constateren dat deze bewering niet kan worden bewezen of ontkracht, omdat een zinvolle kwantitatieve Europese vergelijking op basis van de beschikbare internationale databronnen niet mogelijk is. Dit komt voornamelijk door verschillen in wie door landen en in databronnen worden meegeteld als ‘voorlopig gehechten’ en als ‘gedetineerden’.

In dit hoofdstuk gaan wij eerst kort in op de achtergrond van de bewering die wij onderzoeken (§ 2.1). In § 2.2 kijken we vervolgens naar de gebruikte maatstaven voor voorlopige hechtenis in Europese vergelijkingen. Daarna maken wij de Europese vergelijking op basis van beschikbare bronnen (§ 2.3), en sluiten we af met een analyse van deze vergelijking (§ 2.4). Voor een meer gedetailleerde toelichting op onze aanpak, verwijzen wij naar onze online bijlage “Voorlopige hechtenis in Europees perspectief”.

We zullen het in dit hoofdstuk uitsluitend hebben over de *voorlopige hechtenis* (de langere detentie in een huis van bewaring), en dus niet over de inverzekeringstelling of het voorarrest als geheel. De reden hiervoor is dat op Europees niveau alleen gegevens beschikbaar zijn over voorlopige hechtenis, en de bewering dat Nederland ‘koploper’ zou zijn, heeft daarom uitsluitend betrekking op de voorlopige hechtenis.

### 2.1 Achtergrond

Onder meer in onderzoek van universiteiten (Crijns, Leeuw & Wermink, 2016a) en het College voor de Rechten van de Mens (2017), in opiniërende uitspraken van professionals<sup>7</sup> en in de Tweede Kamer (2013; 2016b; 2016c; 2016d) wordt al jaren de suggestie gewekt dat in Nederland (veel) te vaak voorlopige hechtenis wordt opgelegd. Het aandeel voorlopig gehechten ten opzichte van het totaal aantal gevangenen in Nederlandse cellen zou veel groter zijn dan in de meeste andere Europese landen. Regelmatig wordt beweerd, ook in de Tweede Kamer, dat Nederland zelfs ‘koploper’ is in Europa wat betreft de toepassing van voorlopige hechtenis.<sup>8</sup> In oktober 2016 is een motie aangenomen waarin de staatssecretaris van VenJ werd verzocht om een duidelijkere motivatie van het bevel tot voorlopige hechtenis door de rechter. Deze motie werd ingediend “constaterende dat Nederland binnen Europa koploper is bij het toepassen van voorlopige hechtenis” en “constaterende dat als gevolg hiervan mensen hun vrijheid is ontnomen voor feiten die ze niet hebben gepleegd en dat Nederland hiervoor jaarlijks vele miljoenen aan schadevergoedingen moet betalen” (Tweede Kamer,

2016e). Parlementsleden hebben de afgelopen jaren ook regelmatig vragen gesteld aan de minister van VenJ over dit vermeende ‘koploperschap’ (zie o.a. Tweede Kamer, 2013; 2016b; 2016c; 2016d & Eerste Kamer, 2014).

De minister van VenJ spreekt echter tegen dat er sprake is van een koploperspositie binnen Europa. Volgens de minister bevindt Nederland zich in Europees verband in de midden-moot (Tweede Kamer, 2016b). De veronderstelling dat Nederland hoog scoort, heeft volgens hem vooral te maken met de maatstaf die wordt gehanteerd, namelijk het aantal voorlopig gehechten *ten opzichte van de totale gedetineerdenpopulatie*. Wanneer in plaats daarvan gekeken wordt naar het aantal voorlopig gehechten per 100.000 inwoners, scoort Nederland een stuk lager, aldus de minister. “*Dat heeft te maken met het feit dat in Nederland relatief veel korte vrijheidsstraffen worden opgelegd. Daardoor is het aandeel voorlopig gehechten in de totale gedetineerdenpopulatie hoger*” (Tweede Kamer, 2016c).

Overigens merken wij op dat de minister geen onderbouwing geeft voor zijn bewering dat Nederland korte straffen oplegt. Uit wetenschappelijk onderzoek is bovendien gebleken dat op basis van de op dit moment beschikbare gegevens ook een vergelijking tussen landen wat betreft het strafklimaat niet te maken is (Velthoven, 2015).

## 2.2 Maatstaven

Er bestaat dus discussie over de maatstaf waarmee het aantal voorlopig gehechten in een land wordt gemeten. In internationale statistieken wordt vaak de hiervoor genoemde maatstaf gebruikt, namelijk het aantal voorlopig gehechten ten opzichte van de totale gedetineerdenpopulatie. Met gedetineerdenpopulatie wordt bedoeld het totale aantal personen dat in een gevangenis is opgesloten, ongeacht de status van hun strafzaak.<sup>9</sup> Deze maatstaf wordt dus berekend door het aantal personen in voorlopige hechtenis te delen door het totaal aantal personen dat in de gevangenis zit:

$$\text{Percentage voorlopige gehechten} = \frac{\text{Personen in voorlopige hechtenis}}{\text{Totaal gedetineerdenpopulatie}} * 100\%$$

Hierbij wordt zowel het aantal voorlopig gehechten als het aantal gedetineerden gemeten op één peilmoment in het jaar. Meestal is dit peilmoment 30 september.

Doordat wordt gerekend met de totale gedetineerdenpopulatie, heeft het strafklimaat een belangrijke invloed op de uitkomst. In landen waar veel en/of lange straffen opgelegd worden, zal het percentage voorlopig gehechten lager uitvallen dan in landen waar weinig en/of korte straffen worden opgelegd. Tot op zekere hoogte is het wenselijk om te corrigeren voor dit soort situationele factoren. De vraag is echter waarom dan precies hiervoor

wordt gecorrigeerd, en niet voor bijvoorbeeld het criminaliteitsniveau of het aantal verdachten in een land.

De minister van VenJ gebruikt een andere maatstaf, namelijk het aantal voorlopig gehechten per 100.000 inwoners (Tweede Kamer, 2016c). Op deze manier wordt juist helemaal geen rekening gehouden met verschillen in de Ausgangssituatie per land, wat ook niet wenselijk is. Landen met meer criminaliteit hebben bijvoorbeeld een groter ‘aanbod’ van verdachten dat in voorlopige hechtenis genomen kan worden. Dit wordt niet zichtbaar in een maatstaf als deze.

## 2.3 Nederland internationaal vergeleken

Het is niet geheel duidelijk wat de bron is van de bewering dat Nederland koploper zou zijn in Europa voor wat betreft de toepassing van voorlopige hechtenis. In enkele stukken wordt verwezen naar het Groenboek van de Europese Commissie uit 2011 (zie o.a. Berghuis, Linckens & Aanstoot, 2016). In dit Groenboek stond ons land voor wat betreft het aantal voorlopig gehechten echter niet op een 1<sup>e</sup>, maar op een 5<sup>e</sup> plek. De gehanteerde cijfers in dit Groenboek waren door ons bovendien niet te verifiëren in de bronnen waarnaar in het Groenboek verwezen wordt. Daarom hebben wij een nadere analyse gedaan van alle beschikbare internationale bronnen.

Een kwantitatieve internationale vergelijking van het aantal voorlopig gehechten zou gemaakt kunnen worden op basis van vier verschillende internationale bronnen: het European Sourcebook, SPACE, Eurostat en de World Prison Brief Data (respectievelijk European Institution for Crime Prevention and Control, 2014; Aebi & Delgrande, 2012; Eurostat, z.d.; International Centre for Prison Studies, z.d.). Voor beide hiervoor genoemde maatstaven hebben we de cijfers uit deze vier bronnen voor een selectie van Europese landen geanalyseerd.<sup>10</sup> Hierbij hebben we gekeken naar de cijfers over het jaar 2010. Dit is namelijk het meest recente jaar waarover *alle* bronnen gegevens gepubliceerd hebben.<sup>11</sup> Hierbij dient wel de kanttekening gemaakt te worden dat de situatie in ieder geval in Nederland niet meer hetzelfde is als in 2010: het aantal voorlopig gehechten is sindsdien gedaald (zie hoofdstuk 3 van dit rapport). Ook in de andere landen zou sprake kunnen zijn van dergelijke veranderingen.

In figuur 2 staat per land voor beide maatstaven aangegeven hoe zij per bron scoren qua aantal en percentage voorlopig gehechten. Iedere stip staat hierbij voor één van de vier databronnen. Het blijkt dat de cijfers tussen de bronnen voor de meeste Europese landen uit elkaar liggen. Voor sommige landen lopen de verschillende bronnen meer uiteen dan

voor andere landen. We noemen dit de spreiding tussen de bronnen. Nederland kent voor beide maatstaven de grootste *spreiding* van alle landen in onze analyse. De variatie op de maatstaf met de gedetineerdenpopulatie is groter dan die op de maatstaf met het aantal inwoners. Van de vier bronnen geeft Eurostat voor ons land het laagste percentage personen in voorlopige hechtenis, namelijk 28,2%. Uit de SPACE-data komt het hoogste percentage, 48,6%.

## 2.4 Telverschillen

Voor beide maatstaven blijkt dat de spreiding over de vier bronnen voor Nederland het grootst is van alle landen. Ook andere landen kennen een bepaalde spreiding, sommige landen meer dan andere. Een kwantitatieve Europese vergelijking op basis van de vier bronnen levert dus geen eenduidig beeld op. De reden hiervoor is dat er sprake is van telverschillen: verschillen in wie er wel of juist niet worden meegeteld als voorlopig gehechten en als gedetineerden. Dit probleem speelt zowel op het niveau van verschillende landen als op het niveau van verschillende bronnen.

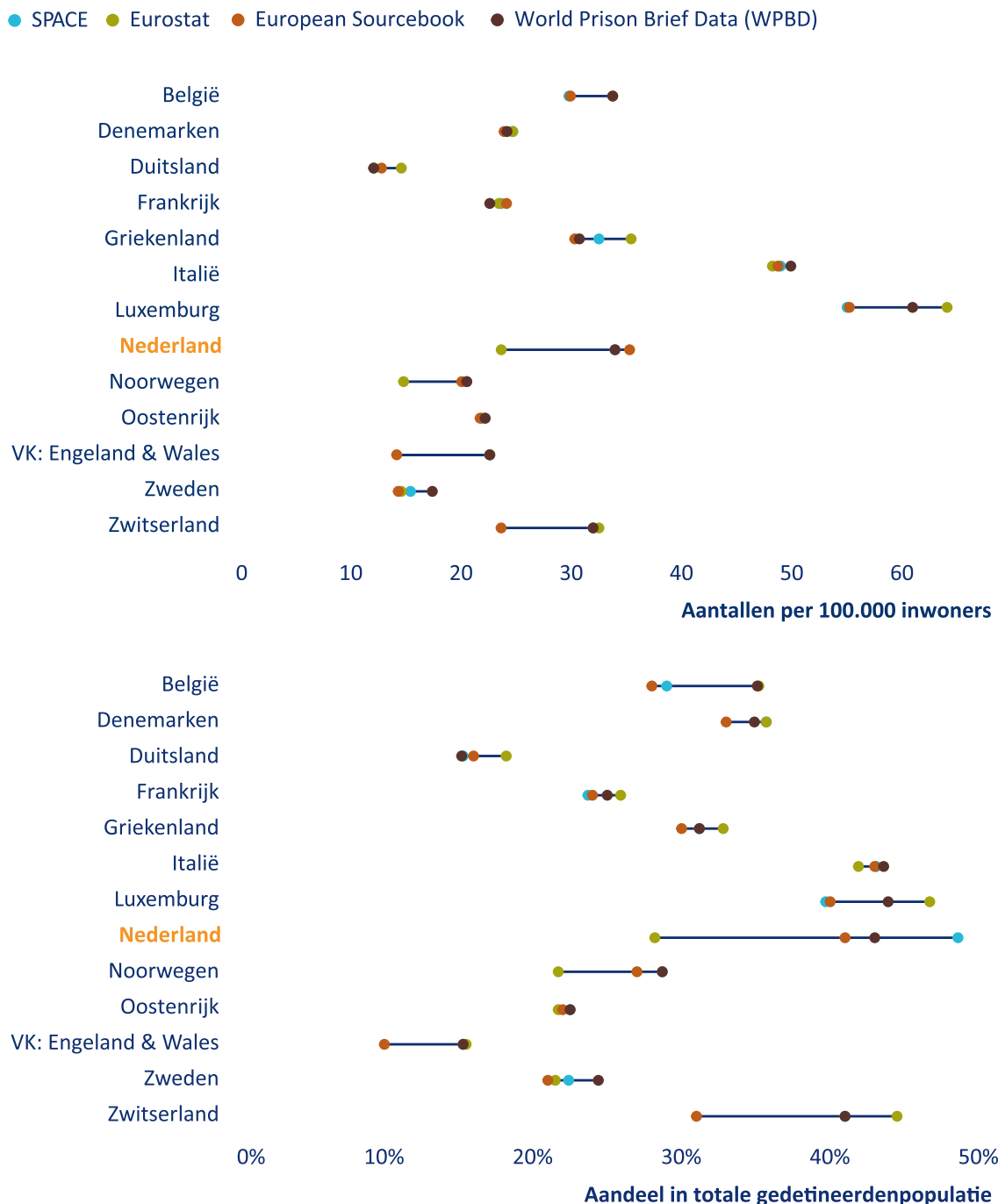
### 2.4.1 Telverschillen tussen landen

Hoewel alle Europese landen het fenomeen voorarrest kennen, neemt dit in verschillende landen verschillende vormen aan. Veel landen kennen bijvoorbeeld een vorm van schorsing van voorlopig gehechten. Sommige landen tellen deze personen als voorlopig gehechten, maar andere landen juist niet. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld psychiatrische inrichtingen: in sommige landen zijn dit penitentiaire inrichtingen, waardoor patiënten in deze inrichtingen mee tellen in de gedetineerdenpopulatie. In andere landen is dit niet het geval. In tekstkader 2 is een concreet voorbeeld van dit soort verschillen tussen landen opgenomen.

#### Tekstkader 2: Voorbeeld van telverschillen – nog niet onherroepelijk veroordeelden

In de definitie van voorlopige hechtenis worden door de meeste bronnen niet alleen mensen meegeteld die nog helemaal geen veroordeling hebben gehad van de rechtbank, maar ook mensen die nog niet *onherroepelijk* zijn veroordeeld. Zij kunnen nog in hoger beroep gaan, of zijn dat al gegaan en wachten nog op een uitspraak. Voor Engeland & Wales zijn echter geen cijfers beschikbaar voor deze groep niet-onherroepelijk veroordeelden. Wel is het in Engeland & Wales mogelijk om in beroep te gaan tegen een uitspraak. Deze groep gedetineerden wordt echter niet geregistreerd als voorlopig gehechten, en kan daarom dus niet worden meegenomen in de cijfers over voorlopige hechtenis (Aebi & Delgrande, 2012, p. 85).

Gemeten per 100.000 inwoners en als percentage van de gedetineerdenpopulatie is de spreiding van de bronnen over aantallen voorlopig gehechten voor Nederland het grootst



Figuur 2 Het aantal mensen in voorlopige hechtenis per land per bron

De statistische bronnen in onze analyse gebruiken gegevens die door de landen zelf worden aangeleverd. Verschillen tussen landen zullen dus hun weerslag vinden in de manier waarop ze gegevens registreren, en dus in de gegevens die ze aanleveren en daarmee ook in de statistieken. Correctie voor deze verschillen is niet altijd mogelijk, omdat de cijfers soms simpelweg niet beschikbaar zijn.<sup>12</sup>

#### 2.4.2 Telverschillen tussen bronnen

Naast verschillen tussen landen, zijn er ook verschillen tussen de gebruikte bronnen. Iedere bron maakt bepaalde keuzes over wat zij wel of niet meetellen als voorlopig gehechten en als gedetineerden.

Voor de *totale gedetineerdenpopulatie* telt iedere databron verschillende groepen mee. Zo worden bijvoorbeeld jeugdigen, vreemdelingen, psychiatrische patiënten en personen onder elektronisch toezicht wisselend wel of niet meegeteld. Bovendien is niet voor iedere bron duidelijk toegelicht welke groepen precies zijn meegeteld. Soms varieert dit zelfs binnen één bron: verschillende groepen worden voor het ene land wel, maar voor het andere land niet meegeteld.

Voor de *voorlopig gehechten* gebruiken drie van de vier bronnen dezelfde definitie. Eén bron, Eurostat, telt echter minder groepen mee. In deze bron worden uitsluitend verdachten die wachten op een eerste uitspraak van de rechtbank meegeteld (in juridische termen: de uitspraak in eerste aanleg). De andere bronnen tellen ook de verdachten mee die al wel zijn veroordeeld door de rechtbank, maar waarvan die uitspraak nog niet onherroepelijk is geworden. Zij kunnen nog in hoger beroep gaan, of zijn dat al gegaan en wachten nog op een nieuwe uitspraak. De ene definitie is niet beter dan de andere definitie. Wel zal de ene definitie beter passen bij het ene land, en de andere definitie beter bij het andere land (vanwege de beschreven verschillen in rechtssystemen tussen landen). In tekstkader 3 is het effect hiervan voor Nederland geïllustreerd.

#### Tekstkader 3: Nederland in Eurostat

In Nederland is de groep voorlopig gehechten die nog in hoger beroep kunnen gaan of al zijn gegaan relatief groot. Dit betekent niet per se dat in ons land veel personen in hoger beroep gaan; het kan bijvoorbeeld ook betekenen dat het hoger beroep relatief lang duurt. Deze groep wordt in Eurostat niet meegeteld als voorlopig gehechten, maar in de andere drie bronnen wel. Hierdoor is het aantal voorlopig gehechten in Nederland in Eurostat kleiner dan in de andere bronnen, waardoor Nederland in Eurostat op beide maatstaven duidelijk lager scoort dan in de andere bronnen.





1

2

3

4

5

6



## 2.5 Samenvatting

Gezien de kanttekeningen bij de beschikbare informatie over voorlopige hechtenis, die wij in dit hoofdstuk hebben uiteengezet, constateren wij dat een zinvolle kwantitatieve vergelijking van het aantal voorlopig gehechten op Europees niveau op basis van deze informatie niet mogelijk is. De bewering dat Nederland koploper zou zijn in Europa kan dan ook op basis van de beschikbare internationale databronnen niet worden bewezen of ontkracht. Er zijn daarvoor te veel verschillen tussen landen en databronnen.

## 3 Ontwikkelingen in eigen land

In het vervolg van dit rapport richten wij ons op de situatie rond het voorarrest in Nederland. Hierbij richten we ons dus weer op het voorarrest als geheel (inverzekeringstelling plus voorlopige hechtenis).

In dit hoofdstuk schetsen wij de cijfermatige ontwikkelingen en trends op het gebied van voorarrest binnen ons land. Hoewel het *absolute* aantal voorlopig gehechten in de afgelopen tien jaar is afgenomen, is het *percentage* verdachten dat in voorlopige hechtenis wordt genomen in de periode 2012-2016 vrij stabiel gebleven (rond de 4,5%). Het aandeel verdachten van misdrijven dat door de politie in verzekering wordt gesteld is daarentegen in diezelfde periode gestegen van 17% naar 25%. Dit betekent dat een steeds groter aandeel verdachten voor korte tijd in een politiecel wordt vastgehouden, maar meteen daarna op vrije voeten wordt gesteld (en dus niet in voorlopige hechtenis wordt genomen).

In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op de absolute aantallen personen in voorarrest (§ 3.1). Vervolgens zetten wij deze aantallen af tegen het aantal verdachten om een percentage voorarrestanten te berekenen (§ 3.2). We sluiten af met een analyse van de getoonde ontwikkelingen (§ 3.3).

### 3.1 De instroom in inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis

Jaarlijks wordt een aantal personen in voorarrest genomen. Sommige personen worden twee keer of vaker in voorarrest genomen, omdat zij in één jaar van meerdere delicten worden verdacht. Als we spreken over instroomcijfers, dan worden deze personen steeds opnieuw geteld voor iedere keer dat zij in voorarrest worden genomen. In tekstkader 4 illustreren we dit aan de hand van een (fictief) voorbeeld.

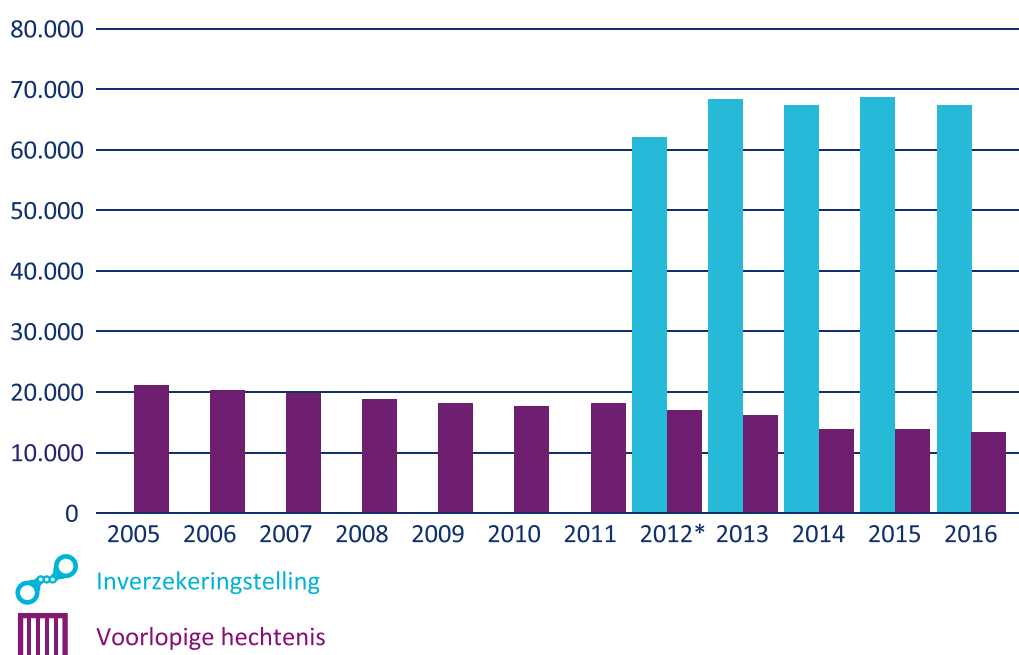
#### Tekstkader 4 : Instroomcijfers geïllustreerd

In februari 2016 wordt persoon X verdacht van mishandeling. Op basis van deze verdenking wordt hij twee dagen in een politiecel vastgehouden. Op de tweede dag wordt een getuige gehoord, en blijkt persoon X toch niet de dader van het delict te zijn. Hij wordt vrijgelaten. Later dat jaar, in augustus, wordt er een diefstal gepleegd. Persoon X wordt hiervan verdacht en wordt weer in de politiecel geplaatst. Dit keer blijkt de verdenking sterker en na drie dagen in de politiecel wordt persoon X overgeplaatst naar een huis van bewaring, waar hij wordt vastgehouden tot aan de zitting in november.

Persoon X is in totaal dus drie keer in voorarrest genomen: twee keer in inverzekeringstelling, en één keer in voorlopige hechtenis. We zien persoon X in figuur 3 dus niet één, maar drie keer terug.

In figuur 3 zijn de instroomcijfers voor inverzekeringstelling (korte hechtenis in een politiecel) en voorlopige hechtenis (langere hechtenis in een huis van bewaring) apart weergegeven. Het gaat immers om volgtijdelijke fasen: nadat iemand in inverzekeringstelling is genomen, kan hij of zij ook nog in voorlopige hechtenis worden genomen. Over de inverzekeringstelling zijn pas vanaf 2012 bruikbare landelijke gegevens beschikbaar, in verband met de start van de Nationale Politie.<sup>13</sup>

**Het aantal voorlopige hechtenissen neemt gestaag af, terwijl het aantal inverzekeringstellingen redelijk stabiel blijft**



\* Over de inverzekeringstelling zijn pas vanaf 2012 betrouwbare gegevens beschikbaar

**Figuur 3** Jaarlijkse instroom in inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis

Het aantal inverzekeringstellingen is, na een lichte stijging in 2013, redelijk stabiel gebleven rond de 68.000 verdachten.<sup>14,15</sup> Het aantal voorlopig gehechten daarentegen is de afgelopen jaren gestaag afgenomen. In 2005 werden er nog 21.029 verdachten in voorlopige hechtenis genomen, in 2016 is dit afgenomen tot 13.350 verdachten.<sup>16</sup>

Het feit dat vanaf 2012 de daling van het aantal voorlopig gehechten niet gepaard is gegaan met een daling van het aantal inverzekeringstellingen, betekent dat het verschil tussen beide steeds groter is geworden. Waar in 2012 nog 27,4% van het aantal inverzekeringgestelden

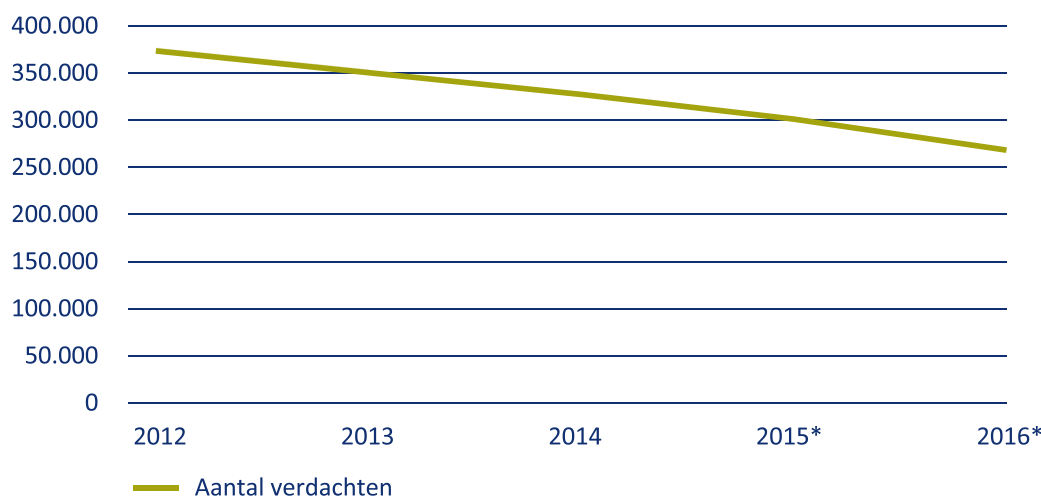
in voorlopige hechtenis werd genomen, was dat in 2016 gedaald naar 19,8%. Steeds meer personen zijn dus na de inverzekeringstelling op vrije voeten gesteld. Dit betekent overigens niet dat al deze personen ook buiten verdenking zijn gesteld: in deze groep bevinden zich ook personen die als verdachte hun proces buiten de gevangenis mogen afwachten.

Nog niet gepubliceerde cijfers over de eerste helft van 2017 lijken te wijzen op een daling van het aantal inverzekeringstellingen. De verklaring hiervoor is nog niet geheel duidelijk, hoewel er mogelijk een relatie is met een wetswijziging in maart 2017. Met deze wetswijziging is het recht op de aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor in de wet vastgelegd<sup>17</sup>, wat effect kan hebben op het aantal inverzekeringstellingen. Bovendien is de termijn voor het ophouden van verhoor verlengd van zes uur naar negen uur, omdat in de praktijk bleek dat de termijn van zes uur te kort was. In die periode kon niet altijd rechtsbijstand en tolkenbijstand geregeld worden. Volgens de memorie van toelichting bij deze wetswijziging kwam het daardoor voor dat een verdachte in verzekering moest worden gesteld, omdat het verhoor nog niet was afgerond (VenJ, 2015). Mogelijk komt dit dankzij de wetswijziging nu minder voor en neemt hierdoor het aantal inverzekeringstellingen af. Of er daadwerkelijk sprake gaat zijn van een significante daling, zal blijken wanneer de cijfers over het gehele jaar bekend worden.

### 3.2 Het percentage verdachten in voorarrest

In § 3.1 hebben we geconstateerd dat het aantal inverzekeringstellingen in de afgelopen vijf jaar min of meer gelijk bleef, maar dat het absolute aantal voorlopig gehechten is gedaald. In diezelfde periode is het aantal verdachten van misdrijven ook afgenomen, zoals is weergegeven in figuur 4 (CBS, z.d.).

Het aantal verdachten van misdrijven neemt sinds 2012 af



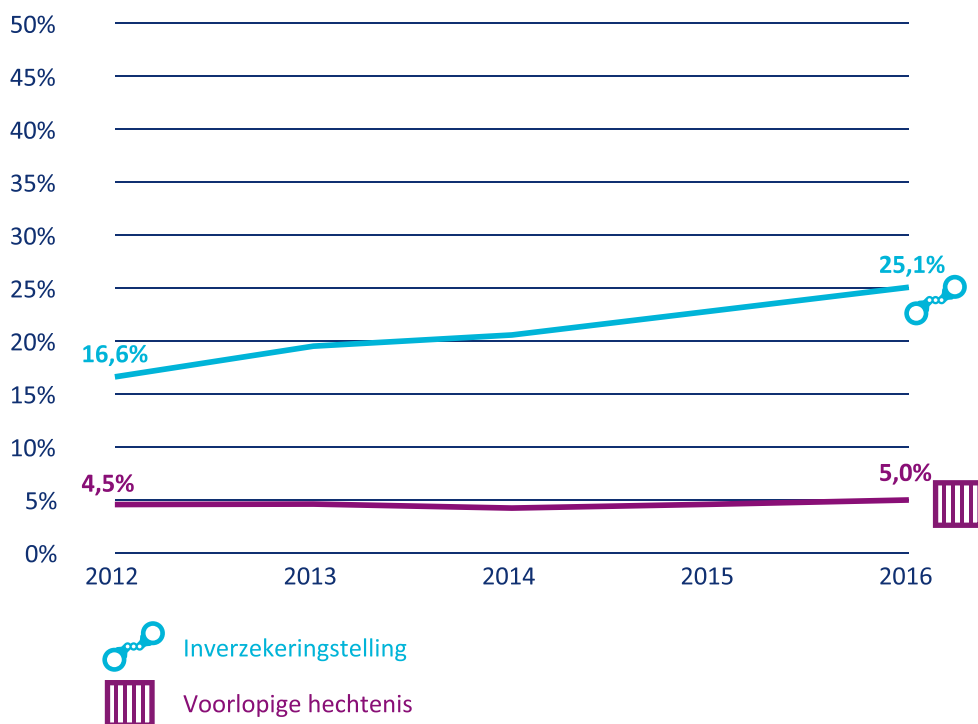
\* Voorlopige cijfers van het CBS

**Figuur 4** Het aantal verdachten van misdrijven per jaar (bron: CBS, 2016)

Deze afname van het aantal verdachten betekent dat het ‘aanbod’ van personen die potentieel in voorarrest genomen kunnen worden, afgenomen is. Daarom hebben we de hiervoor gepresenteerde instroomcijfers afgezet tegen dit totale aantal verdachten (het ‘aanbod’). In figuur 5 is te zien *welk deel* van het totale aantal verdachten van misdrijven jaarlijks in voorarrest wordt genomen.

In figuur 5 is te zien dat de afgelopen jaren een steeds groter deel van het aantal verdachten in verzekering wordt gesteld. In 2012 werd 16,6% van de verdachten in verzekering gesteld. In 2016 is dit opgelopen tot 25,1% van de verdachten. Deze ontwikkeling zet zich echter niet in dezelfde mate door naar de volgende fase in het proces, de voorlopige hechtenis. Dit percentage lag tussen 2010 en 2015 vrij stabiel rond 4,5%. In 2016 is dit licht toegenomen naar 5%. Dit betekent dat de eerder vastgestelde daling van het aantal voorlopig gehechten, in vrijwel de hele periode tot 2016 gepaard gaat met een min of meer evenredige daling van het aantal verdachten.

Een steeds groter deel van de verdachten wordt in verzekering gesteld, maar die ontwikkeling vertaalt zich niet naar de voorlopige hechtenis



**Figuur 5** Het percentage verdachten van misdrijven wordt genomen

### 3.3 Verschillen tussen ontwikkelingen inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis

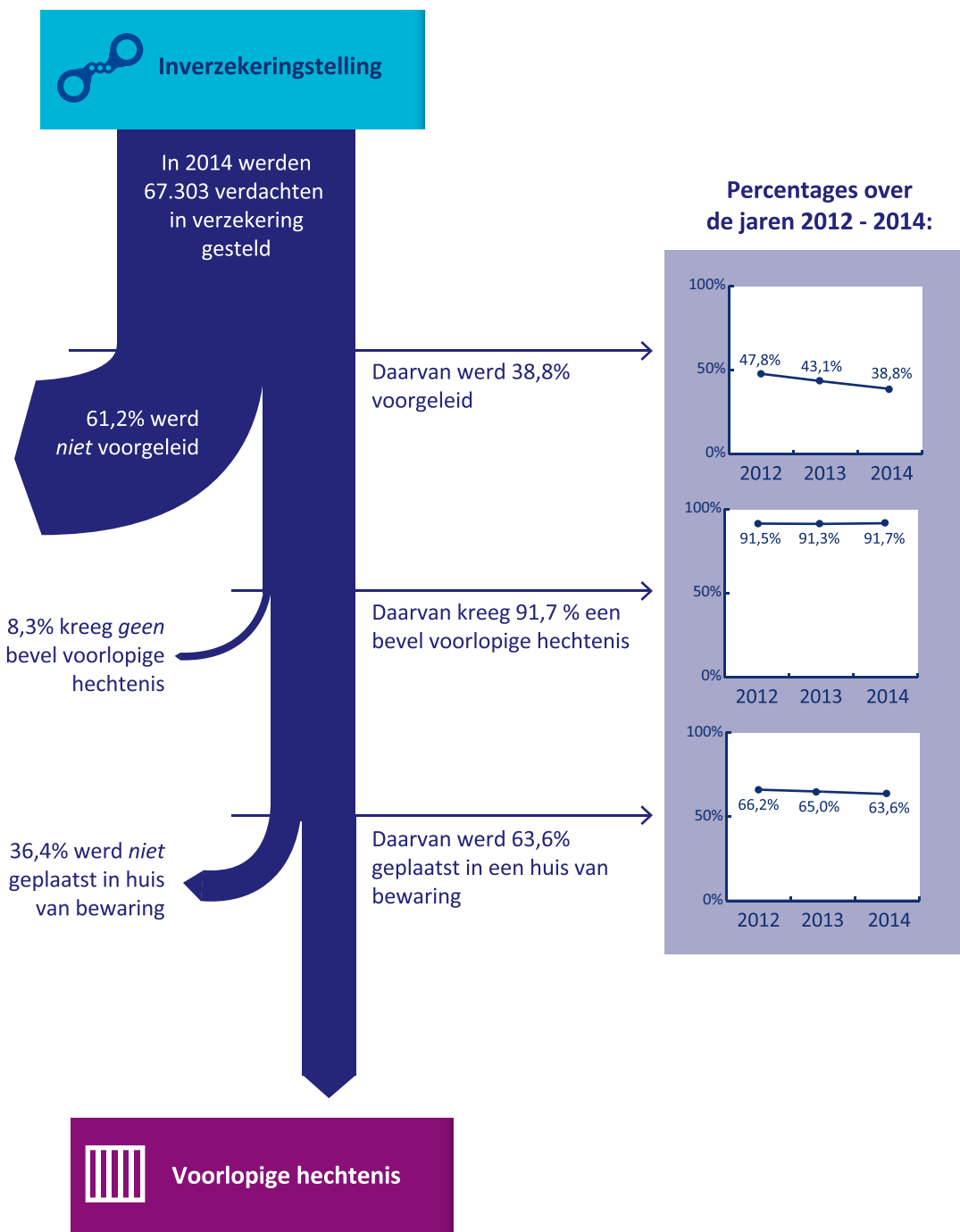
De stijging van het percentage verdachten dat in verzekering wordt gesteld, vertaalt zich dus niet naar een vergelijkbare stijging bij de voorlopige hechtenis. Verklaringen hiervoor zijn mogelijk te vinden in de stappen tussen de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis:

1. de verdachte moet worden voorgeleid aan de rechter-commissaris;
2. tijdens de voorgeleiding moet de rechter-commissaris voorlopige hechtenis bevelen; en
3. de verdachte moet ook echt in voorlopige hechtenis worden genomen - de hechtenis moet met andere woorden niet direct worden geschorst.

Wij hebben onderzocht hoe deze stappen zich hebben ontwikkeld in de periode 2012-2014 (zie figuur 6).<sup>18</sup> Hieruit blijkt dat het percentage inverzekeringgestelden dat wordt voorgeleid in deze periode is gedaald: van 47,8% naar 38,8%. Een steeds groter deel van de

verdachten is derhalve na de inverzekeringstelling vrijgelaten. Dit impliceert dat de politie of de officier van justitie steeds vaker besloten heeft om een verdachte na één of enkele dagen in een politiecel op vrije voeten te stellen, zonder dat tussenkomst van de rechter-commissaris noodzakelijk was. Wanneer in de periode 2012-2014 een verdachte wél aan een rechter-commissaris werd voorgeleid, beval deze in circa 91% voorlopige hechtenis. Dat percentage is gelijk gebleven en is dus geen verklaring voor het toenemende verschil tussen het aantal in verzekering gestelden en het aantal voorlopig gehechten. Ten slotte zien we dat de voorlopige hechtenis iets vaker geschorst wordt: het percentage plaatsingen in huizen van bewaring is in 2012-2014 iets afgenomen. Dit is dus slechts een beperkte verklaring voor het toenemende verschil tussen beide fasen.

Het percentage invezkeringsgestelden dat voor voorlopige hechtenis wordt voorgeleid neemt af, dat een bevel krijgt blijft gelijk en dat uiteindelijk geplaatst wordt neemt licht af



**Figuur 6** De ontwikkelingen in de drie stappen tussen invezkeringsstelling en voorlopige hechtenis





1

Over voorarrest

2

In Europa

3

In eigen land

4

Vergoedingen

5

Parlement

6

Reactie



Bijlagen

### 3.4 Samenvatting

Het aantal inverzekeringstellingen is de afgelopen vijf jaar redelijk stabiel gebleven rond de 68.000 verdachten. Tegelijkertijd is het aantal verdachten van misdrijven afgenomen. Het *percentage* verdachten dat in verzekering werd gesteld is daardoor gestegen van 17% naar 25%. Het aantal voorlopig gehechten is de afgelopen jaren gestaag afgenomen, tot 13.350 in 2016. Dat leidt ertoe dat het percentage verdachten dat in de periode 2012-2016 in voorlopige hechtenis werd genomen constant bleef rond de 4,5%. Dit komt voornamelijk doordat steeds vaker zonder tussenkomst van de rechter-commissaris werd besloten om een verdachte na één of enkele dagen in een politiecel op vrije voeten te stellen.

## 4 Schadevergoedingen aan ex-verdachten

Het *aantal* schadevergoedingen dat wordt uitgekeerd aan ex-verdachten is de laatste jaren gestegen, van circa 2.000 in 2005 naar circa 6.000 in 2015. Het *totaal uitgekeerde bedrag* is ook gestegen, maar deze stijging is minder substantieel. Dit komt doordat er steeds meer schadevergoedingen worden uitgekeerd aan personen die alleen een korte periode (drie dagen of minder) zijn ingesloten in een politiecel (inverzekeringstelling) en daarna zijn vrijgelaten. Het aantal schadevergoedingen dat aan deze personen wordt uitgekeerd is de afgelopen tien jaar verzesvoudigd. Dit heeft ertoe geleid dat in 2016 acht van de tien schadevergoedingen werden uitgekeerd aan ex-verdachten die alleen in een politiecel hebben gezeten (en dus niet in voorlopige hechtenis).

In § 4.1 geven wij eerst een toelichting op de regeling omtrent schadevergoedingen voor het uitgezeten voorarrest aan ex-verdachten. Tevens schetsen wij de recente ontwikkelingen hierin. Vervolgens beschrijven wij de resultaten van onze analyse van deze schadevergoedingen (§ 4.2 - § 4.4). Dit doen we aan de hand van verschillende voorwaarden waaraan voldaan moet zijn, voordat een schadevergoeding wordt uitgekeerd.

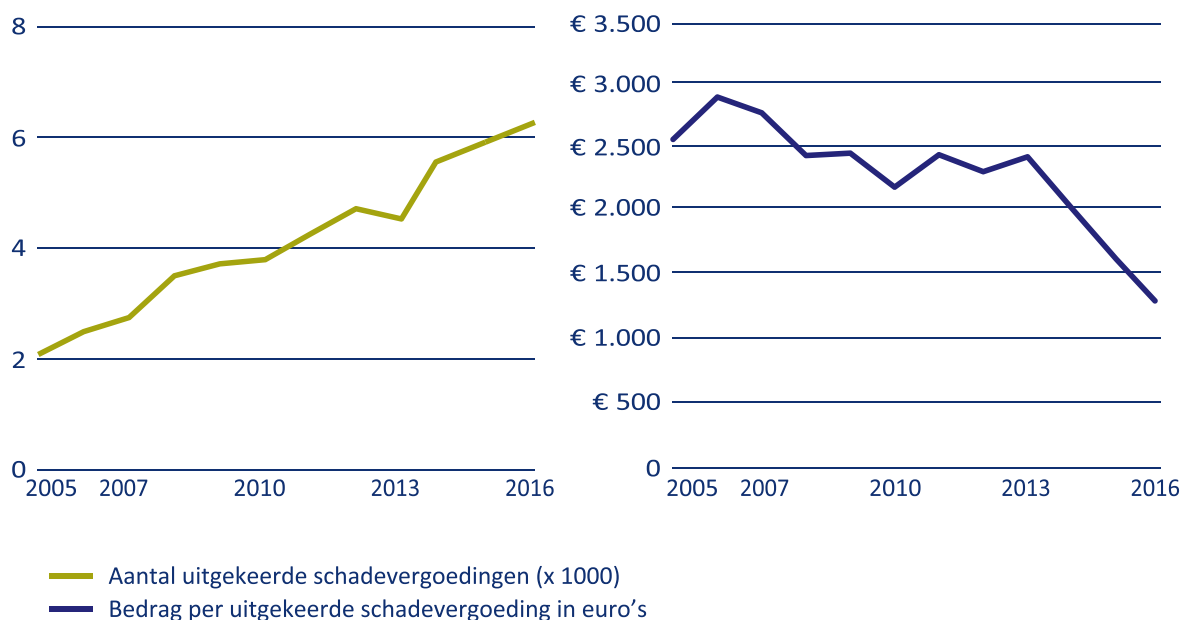
### 4.1 Schadevergoedingen aan ex-verdachten

Een ex-verdachte die in voorarrest heeft gezeten, maar wiens strafzaak niet eindigt met de oplegging van een straf of maatregel, kan in aanmerking komen voor een schadevergoeding. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de officier van justitie besluit de zaak niet voor de rechter te brengen, in juridische termen een *sepot* genoemd. Ook is een schadevergoeding mogelijk wanneer de rechter de verdachte vrijspreekt. Een verdachte kan bovendien in aanmerking komen voor een schadevergoeding wanneer er wel een straf of maatregel wordt opgelegd, maar voor een lichter feit dan waarvan hij of zij in eerste instantie werd verdacht.<sup>19</sup>

Een schadevergoeding kan worden uitgekeerd vanaf de fase van inverzekeringstelling. De fase van ophouden voor verhoor komt niet voor vergoeding in aanmerking.

Het CBS heeft al eerder geconstateerd dat het aantal schadevergoedingen dat wordt uitgekeerd in de afgelopen tien jaar flink is toegenomen (zie figuur 7): van circa 2.000 in 2005, tot meer dan 6.000 in 2016.

Het aantal uitgekeerde schadevergoedingen is in de afgelopen tien jaar meer dan verdrievoudigd, terwijl het bedrag per uitgekeerde schadevergoeding daalde



**Figuur 7** Het aantal toegekende schadevergoedingen per jaar en het gemiddelde bedrag per schadevergoeding (CBS, 1016)

Het totale bedrag dat is uitgekeerd is volgens het CBS (CBS, 2016) ook gestegen, maar dit is een minder substantiële stijging: van € 5,4 miljoen in 2005 tot circa € 8 miljoen in 2016 (met tussendoor een piek van circa € 11 miljoen in 2012-2014).<sup>20</sup> Dat komt doordat het gemiddelde bedrag per schadevergoeding is gedaald, zoals ook blijkt uit figuur 7 (CBS, 2016). Voor schadevergoedingen zijn normbedragen afgesproken per dag in voorarrest. Het normbedrag voor een dag in een politiecel is in 2016 € 105; voor een dag in een huis van bewaring is dat € 80 (Raad voor de Rechtspraak, 2016). Een daling van het gemiddeld uitgekeerde bedrag impliceert dus dat schadevergoedingen voor steeds kortere detenties worden uitgekeerd.

Voordat een schadevergoeding wordt toegekend, moet achtereenvolgens aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

1. De ex-verdachte moet in aanmerking komen voor een schadevergoeding.
2. Hij of zij moet (binnen de gestelde termijn) een verzoek tot schadevergoeding indienen.

3. De aanvraag moet gegrond worden verklaard door de rechter.
4. Het verzoek moet (deels) worden toegewezen.

In de volgende paragrafen presenteren wij een nadere analyse van deze voorwaarden over het jaar 2014. Hierbij moet worden opgemerkt dat alleen gegevens beschikbaar waren voor de rechtbanken (in juridische termen: 'in eerste aanleg'). We kijken dus niet naar hoger beroepszaken die worden behandeld bij het Gerechtshof.

## 4.2 In aanmerking komen voor een schadevergoeding

Wij hebben berekend dat in 2014 in totaal circa 14.000 ex-verdachten mogelijk in aanmerking kwamen voor een schadevergoeding (zie bijlage 1). Wij hebben deze personen verdeeld in vier groepen:

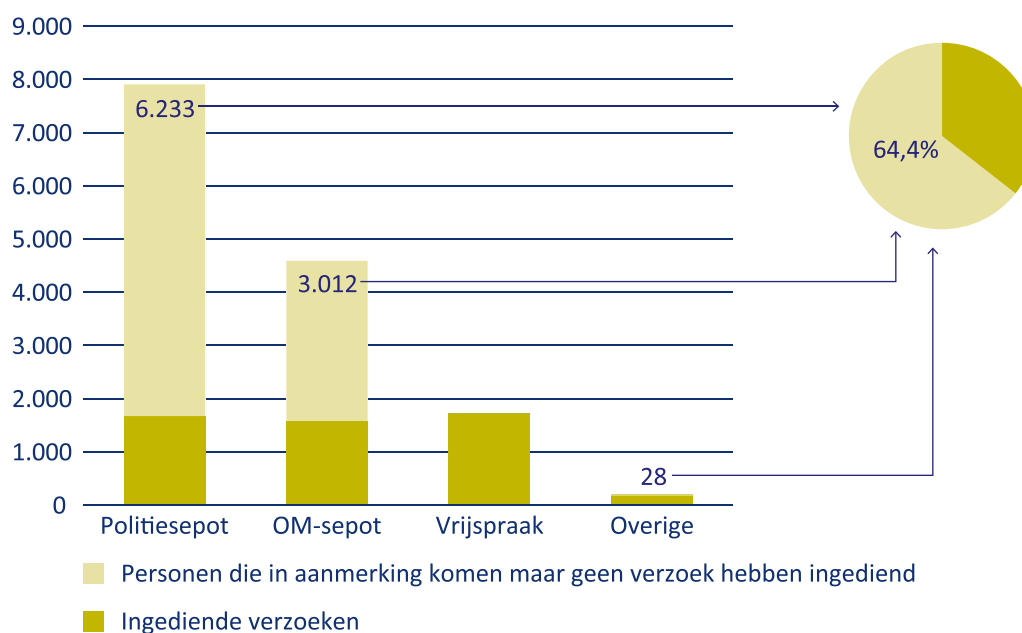
- **Politiesepts:** Dit zijn zaken die niet in de registratiesystemen van het Openbaar Ministerie (OM) voorkomen. De officier van justitie heeft weliswaar besloten dit strafbare feit niet te vervolgen, maar dit besluit is uitsluitend geregistreerd bij de politie. Deze wijze van registreren vindt meestal plaats bij een sepotbeslissing die kort na het verhoor van de verdachte wordt genomen. Er kan in deze gevallen nooit sprake zijn geweest van voorlopige hechtenis. Het gaat dus uitsluitend om inverzekeringstelling.
- **OM-septs:** Hier gaat het om zaken waarvoor de officier van justitie eveneens heeft besloten niet te vervolgen, maar waar deze sepotbeslissing wel in de OM-systemen is geregistreerd.
- **Vrijspraken:** Deze groep bevat alle zaken waarin de verdachte, na een periode van voorarrest, is vrijgesproken door de rechter.
- **Overige:** Naast septs en vrijspraken is er nog een aantal minder vaak voorkomende gevallen waarbij iemand in aanmerking kan komen voor een schadevergoeding, namelijk het ontslag van alle rechtsvervolging<sup>21</sup> en de gevallen waarin het OM niet ontvanke-lijk wordt verklaard.

## 4.3 Een verzoek indienen voor een schadevergoeding

Van de circa 14.000 ex-verdachten die in 2014 in aanmerking kwamen voor een schadevergoeding, hebben circa 5.000 hiervoor een aanvraag ingediend. Dit betekent dat er een grote groep personen (circa 9.000) resteert, die wel in aanmerking kwam voor een schadevergoeding maar deze niet heeft aangevraagd. Het grootste deel van deze personen (circa 6.000) komt uit de groep politiesepts. Het overige deel komt uit de groep OM-septs (circa 3.000). De verhouding tussen wel en niet aangevraagde schadevergoedingen per groep is weergegeven in figuur 8. Overigens is het niet zo dat deze schadevergoedingen nu

alsnog kunnen worden aangevraagd: de termijn voor het indienen van een aanvraag is drie maanden.

**Meer dan 9.000 ex-verdachten (64,4%) die in 2014 in aanmerking kwamen voor een schadevergoeding, vroegen deze niet aan**



**Figuur 8** Het aantal personen dat in aanmerking komt voor een schadevergoeding en wel of geen verzoek heeft ingediend

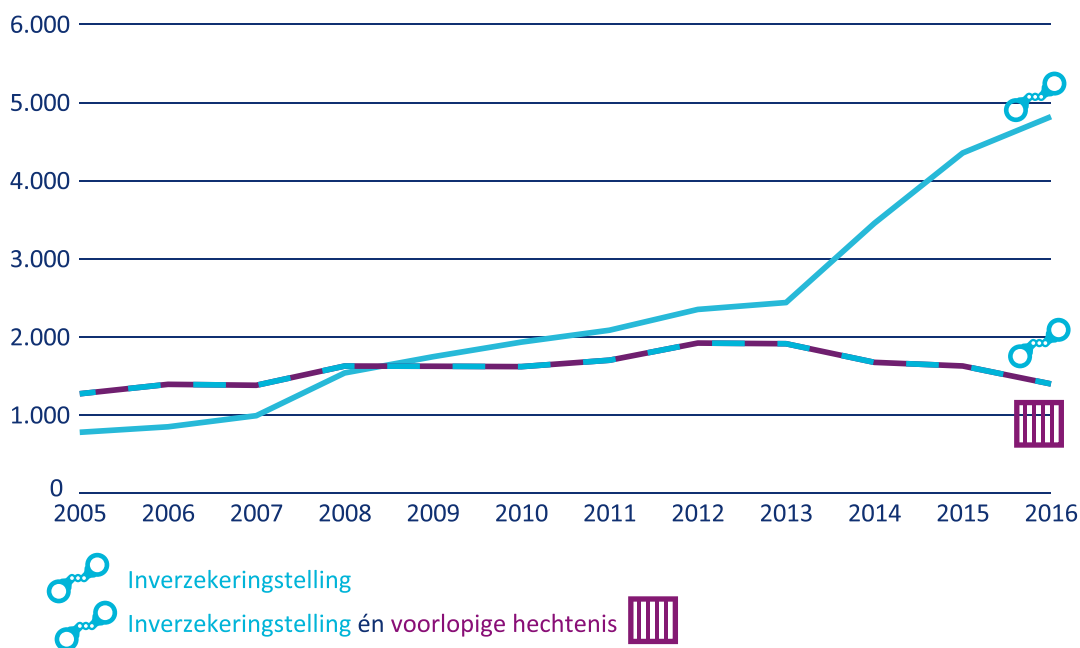
#### 4.4 Het toekennen van verzoeken

Van de circa 5.000 ingediende verzoeken in 2014, werden er meer dan 4.700 door de rechter gehonoreerd. Dat is bijna 95%. Slechts 2% van de verzoeken werd afgewezen, terwijl 3% van de verzoeken niet-ontvankelijk of ongegrond werd verklaard. Dit laatste betekent dat de aanvraag bij de verkeerde instantie is gedaan of helemaal niet had mogen worden gedaan, omdat de verdachte niet aan in aanmerking komt voor een schadevergoeding. In de jaren daarna (2015 en 2016) waren deze percentages vergelijkbaar.<sup>22</sup>

Het gemiddelde bedrag dat per verzoek wordt toegekend is € 1.005. De vergoeding met de middelste waarde, de zogenoemde mediaan<sup>23</sup>, ligt een stuk lager, namelijk € 210 – het normbedrag voor twee dagen hechtenis.

In de groep politiesepots worden de laagste bedragen uitgekeerd, met een gemiddelde van € 324 (circa drie dagen hechtenis) en een mediaan van € 105 (één dag hechtenis). Dit betekent dat veel schadevergoedingen worden uitgekeerd voor relatief korte hechtenissen. Daarom hebben wij onderzocht hoeveel schadevergoedingen worden uitgekeerd aan ex-verdachten die uitsluitend in in verzekeringstelling hebben gezeten. Deze personen hebben over het algemeen maximaal drie dagen in voorarrest gezeten en ontvangen dus een schadevergoeding voor drie dagen of minder. In figuur 9 hebben we de uitgekeerde schadevergoedingen voor de periode 2005-2016 per jaar uitgesplitst naar vergoedingen voor maximaal drie dagen (in verzekeringstelling) en vergoedingen voor langer dan drie dagen (in verzekeringstelling *plus* voorlopige hechtenis).<sup>24</sup> Hierbij moet nogmaals worden opgemerkt dat alleen gegevens beschikbaar waren voor rechtbankzaken. Hoger beroepszaken zijn hier dus niet in meegenomen.

Het aantal schadevergoedingen voor korte hechtenissen is sinds 2005 verzesvoudigd, terwijl het aantal schadevergoedingen voor langere hechtenissen nauwelijks toenam



**Figuur 9** Het aantal schadevergoedingen voor in verzekeringstelling en voor voorlopige hechtenis per jaar

In figuur 9 zien we dat het aantal schadevergoedingen dat is uitgekeerd aan ex-verdachten die maximaal drie dagen in voorarrest hebben doorgebracht, sinds 2005 is verzesvoudigd:

van 780 in 2005 naar 4.819 in 2016. Vooral vanaf 2013 is er sprake van een sterke groei. Het aantal schadevergoedingen voor langere hechtenissen is min of meer gelijk gebleven: 1.273 in 2005 en 1.399 in 2016. Dit heeft ertoe geleid dat in 2016 bijna acht van de tien schadevergoedingen aan ex-verdachten werden uitgekeerd aan personen die uitsluitend in in verzekeringstelling hebben gezeten en niet in voorlopige hechtenis. In 2005 was dit het geval voor nog geen vier op de tien schadevergoedingen. Het feit dat we alleen kijken naar rechtbankzaken betekent overigens wel een belangrijke beperking van deze analyse. Het is waarschijnlijk dat hoger beroepszaken waarin schadevergoedingen worden uitgekeerd, vaker betrekking hebben op langere periodes van voorarrest.

## 4.5 Samenvatting

In 2015 werd circa € 10,3 miljoen uitgekeerd aan schadevergoedingen aan ex-verdachten. Dit is bijna het dubbele van het bedrag dat tien jaar eerder werd uitgekeerd. Het aantal uitgekeerde schadevergoedingen is nog harder gestegen: van circa 2.000 in 2005, tot meer dan 6.000 in 2016. Dit betekent dat het gemiddelde bedrag per schadevergoeding is afgenomen. De oorzaak hiervan is dat er steeds meer schadevergoedingen worden uitgekeerd aan personen die alleen een korte periode (drie dagen of minder) zijn ingesloten in een politiecel (inverzekeringstelling) en daarna zijn vrijgelaten. In 2016 was dit het geval voor acht van de tien uitgekeerde schadevergoedingen.

Overigens hadden nog veel meer ex-verdachten een schadevergoeding kunnen aanvragen: ongeveer 35% van de verdachten die in aanmerking komen voor een schadevergoeding, vragen deze aan.

## 5 Informatievoorziening aan het parlement

Wij hebben onderzocht hoe de minister het parlement de afgelopen jaren heeft geïnformeerd over ontwikkelingen in de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis. Wij constateren dat de minister van VenJ over de ontwikkelingen in de voorlopige hechtenis jaarlijks overzichtelijke cijfers presenteert in de rapportage 'DJI in Getal'. Deze rapportage stuurt hij echter niet naar het parlement. Over de ontwikkelingen in de inverzekeringstelling stelt de minister geen cijfers op, hoewel die wel beschikbaar zijn, zoals we hebben laten zien in hoofdstuk 3.

Over zowel de voorlopige hechtenis als de inverzekeringstelling communiceert de minister ook met de Tweede Kamer naar aanleiding van Kamervragen. Deze vragen gaan meestal over de voorlopige hechtenis, en minder vaak over de inverzekeringstelling. Vaak hebben deze vragen betrekking op het vermeende 'koploperschap' van Nederland in Europa. Ook gaan de vragen soms over de schadevergoedingen die worden uitgekeerd aan ex-verdachten.



## 6 Bestuurlijke reactie en nawoord

De minister van Veiligheid en Justitie heeft op 2 oktober 2017 op ons conceptrapport gereageerd. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige brief is opgenomen op de website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

### 6.1 Samenvatting reactie minister

De minister van VenJ geeft aan met belangstelling en waardering kennis te hebben genomen van het rapport. De minister maakt, in navolging van ons rapport, onderscheid tussen de verschillende fasen van het voorarrest: de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis. Hij geeft aan dat dit onderscheid in het publieke debat tot dusverre onderbelicht is gebleven, en dat de term voorlopige hechtenis veelal fungeert als verzamelbegrip voor het voorarrest in Nederland. Deze begripsverwarring heeft naar zijn mening mede bijgedragen aan het misverstand dat Nederland koploper voorlopige hechtenis zou zijn in Europa.

#### **Inverzekeringstelling**

De minister geeft aan dat de relatieve toename van het aantal inverzekeringstellingen, waar wij in ons rapport op wijzen, nader wordt onderzocht onder regie van Stichting Politie & Wetenschap. In dit onderzoek wordt tevens gezocht naar oorzaken voor de mogelijke recente daling van het aantal inverzekeringstellingen, die naar voren lijkt te komen uit nog niet gepubliceerde cijfers over 2017. De minister zegt toe de inzichten uit het onderzoek van Politie & Wetenschap te zijner tijd te betrekken bij de uitkomsten van ons onderzoek.

De minister geeft aan dat de relatieve toename van het aantal inverzekeringstellingen niet los kan worden gezien van een aantal ingrijpende veranderingen dat de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden in het strafrechtelijk vooronderzoek als gevolg waarvan de druk op de wettelijke termijn voor het ophouden van een verdachte voor onderzoek (voorafgaand aan de inverzekeringstelling) is toegenomen. Hiermee doelt de minister onder meer op het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor en op het meer “naar voren organiseren” van de afhandeling van relatief lichte zaken in samenspraak met diverse ketenpartners (de ZSM-werkwijze van het OM).

Om de opsporingsinstanties meer tijd en gelegenheid te bieden om de rechten van verdachten om een goede manier in te bedden in het opsporingsproces, is met ingang van 1 maart 2017 de wettelijke termijn voor het ophouden voor onderzoek (in geval van

verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten) verruimd van zes naar maximaal negen uur.

Verder meldt de minister dat de politieorganisatie een professionaliseringstraject is gestart voor hulpofficieren van justitie. Hiertoe wordt een basisopleiding voor de hulpofficier geïntroduceerd, gevolgd door permanente educatie. Tevens werkt de politie in het licht van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering aan het doorontwikkelen van de taken van de hulpofficier van justitie gezien zijn veranderende rol (kwaliteitsbewaker en spelverdeler) binnen het opsporingsproces. Dit alles om ervoor te zorgen dat bij de inverzekeringstelling van verdachten een afgewogen beslissing wordt genomen, waarbij de belangen van de opsporing en de rechten van de verdachte op een evenwichtige manier worden betrokken.

### Voorlopige hechtenis

Het beperken van de toepassing van de voorlopige hechtenis is volgens de minister geen doel op zich. Waar het om gaat is dat in het individuele geval een bewuste afweging wordt gemaakt, alternatieven voor vrijheidsbeneming nadrukkelijk worden overwogen en dat beslissingen tot het opleggen van voorlopige hechtenis goed worden gemotiveerd.

De minister haalt in dat kader twee relevante ontwikkelingen uit de afgelopen jaren aan:

- Hij en zijn voorgangers hebben de afgelopen jaren bij het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak aandacht gevraagd voor de politieke wens om meer gebruik te maken van de bestaande alternatieven in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis. De afgelopen jaren is sprake van een terughoudender toepassing van de voorlopige hechtenis: minder voorgeleidingen door het OM en vaker (directe) schorsing van de voorlopige hechtenis.
- De Rechtspraak heeft maatregelen genomen om te bevorderen dat beslissingen, waaronder die tot het opleggen van voorlopige hechtenis, meer inhoudelijk worden gemotiveerd.

Op dit moment wordt voorts een wetsvoorstel voorbereid om de toepassing van alternatieven voor voorlopige hechtenis verder te bevorderen. Kern van dit voorstel is te voorzien in de mogelijkheid voor de rechter om voorlopige vrijheidsbeperking van de verdachte te bevelen, en de schorsing van de voorlopige hechtenis af te schaffen. Hierdoor wordt dwingender dan in de huidige regeling tot uitdrukking gebracht dat voorlopige hechtenis alleen in aanmerking komt als deze noodzakelijk en onvermijdelijk is.

Uiteraard moet hierbij, aldus de minister, worden voorkomen dat een verdachte wiens voorlopige hechtenis is geschorst zijn voorwaarden schendt. Hij zal de Tweede Kamer voor het eind van het jaar informeren over de uitkomsten van zijn eerder toegezegde bespreking met het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak over het creëren van betere waarborgen om te voorkomen dat verdachten buiten het bereik van het opsporingsonderzoek raken.

### **Schadevergoedingen voor onterechte hechtenis**

De minister noemt als mogelijke verklaring voor de toename van het aantal uitgekeerde schadevergoedingen dat de bekendheid met de regeling groter is geworden waardoor er meer verzoeken tot schadevergoeding zijn ingediend. De minister geeft aan dat in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering de regeling van de schadecompensatie wordt gestroomlijnd en maatregelen zullen worden genomen die de monitoring van het gebruik van de regeling zullen verbeteren.

### **Informatievoorziening aan het parlement**

De minister zegt toe dat hij zal bezien op welke wijze het parlement voortaan structureel kan worden voorzien van informatie over de cijfermatige ontwikkelingen op het gebied van zowel de voorlopige hechtenis als de inverzekeringstelling.

## **6.2 Nawoord**

De minister legt de nadruk op het verschil tussen de fasen van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis. Wij herkennen zijn stelling dat dit onderscheid tot dusverre onderbelicht is gebleven en gaan er van uit dat de minister dit onderscheid in zijn communicatie aan het parlement helder zal blijven hanteren.

Wij nemen met instemming kennis van de toezegging van de minister dat de oorzaken van de relatieve toename (en mogelijke recente daling) van de inverzekeringstelling nader worden onderzocht. Wij zijn verheugd dat de uitkomsten van ons onderzoek hierbij worden betrokken en gaan er van uit dat de minister de resultaten met het parlement zal delen.

Ook van de toezegging het parlement voortaan structureel te informeren over zowel de voorlopige hechtenis als de inverzekeringstelling, hebben wij met instemming kennisgenomen. Wij gaan er van uit dat de minister op deze manier aan het parlement een helder structureel beeld zal geven van de ontwikkelingen in beide fasen van het voorarrest.



Inhoud

1

Over voorarrest

2

In Europa

3

In eigen land

4

Vergoedingen

5

Parlement

6

Reactie



Bijlagen

## Bijlagen

- 1 [Bronvermelding](#)
- 2 [Methodische verantwoording](#)
- 3 [Eindnoten](#)



## Bijlage 1

### Bronvermelding

Aebi, M.F. & Delgrande, N. (2012). *Council of Europe Annual Penal Statistics - SPACE I Survey 2010*. Strasbourg: University of Lausanne.

Berghuis, B., Linckens, P. & Aanstoot, A. (2016). *De voorlopige hechtenis een halt toegeroepen?* TREMA, maart 2016, blz. 76–81.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *Meer schadevergoedingen naar ex-verdachten*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/16/meer-schadevergoedingen-naar-ex-verdachten>, geraadpleegd op 28 juli 2017.

Centraal Bureau voor de Statistiek (zonder datum). *Registraties en aanhoudingen van verdachten*. <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82315NED&D1=0&D2=0&D3=0-1,6,9,24,26&D4=1-2&D5=a&VW=T>, geraadpleegd op 28 juli 2017.

Crijns, J.H., Leeuw, B.J.G. & Wermink, H.T. (2016a). *Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality*. Research Report.

Crijns, J.H., Leeuw, B.J.G. & Wermink, H.T. (2016b). *De voorlopige hechtenis in Nederland*. Strafol 2016/32.

College voor de Rechten van de Mens (2017). *Tekst en Uitleg. Onderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis*.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2016). *DJI in getal. De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*. Den Haag: eigen beheer.

Eerste Kamer (2014). *Uitbreiding gronden voor voorlopige hechtenis*. Den Haag. Eerste Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 28-7-1.

European Institution for Crime Prevention and Control (2014). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014*. Helsinki: Academic Bookstore.

Eurostat (zonder datum). *Prisoners by legal status of the trial process*. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim\\_pris\\_tri&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_pris_tri&lang=en), geraadpleegd op 10 maart 2017.

International Centre for Prison Studies (zonder datum). *World Prison Brief Data*. <http://www.prisonstudies.org/map/europe>, geraadpleegd op 10 maart 2017.

Lieshout, B. van (2015). *Onterechte (voorlopige) hechtenis in Nederland*. <http://www.liberties.eu/nl/news/the-netherlands-pre-trial-detention>, geraadpleegd op 28 juli 2017.

Mr. Online (2013). *Onrust over forse toename onschuldig gedetineerden*. <http://www.mr-online.nl/onrust-over-forse-toename-onschuldig-gedeteneerden/>, geraadpleegd op 28 juli 2017.

Raad voor de Rechtspraak (2016). *Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken*.

Thijssen, W. (2015, 8 mei). *Schadevergoedingen ex-verdachten kosten 29 miljoen per jaar*. De Volkskrant. <http://www.volkskrant.nl/binnenland/schadevergoedingen-ex-verdachten-kosten-29-miljoen-per-jaar~a4007394/>, geraadpleegd op 28 juli 2017.

Tweede Kamer (2013). *Uitbreiding gronden voor voorlopige hechtenis*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 94-13-86.

Tweede Kamer (2016a). *Verslag van een Algemeen Overleg - Politie*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 628, nr. 640.

Tweede Kamer (2016b). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, Aangangsels van de Handelingen, nr. 2751.

Tweede Kamer (2016c). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, Aangangsels van de Handelingen, nr. 2887.

Tweede Kamer (2016d). *Verslag van een Algemeen Overleg – JBZ-Raad*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 317, nr. 423.

Tweede Kamer (2016e). *Motie van de leden Recourt en Swinkels*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 279, nr. 346.

Velthoven, B. van (2015). *Nederland een van de meest punitieve landen in Noord- en West-Europa? Een mythe ontzenuwd*. *Proces Tijdschrift voor strafrechtspleging*, Vol. 94, Nr. 04, p.240–254.

VenJ (2015). *Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen. Memorie van Toelichting*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 159, nr. 3.

VenJ (2016). *Wet van 17 november 2016, houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen*. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, nr. 476.

VenJ (2017). *Wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering: Het opsporingsonderzoek*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/07qetsvoorstel-tot-vaststelling-van-boek-2-van-het-nieuwe-wetboek-van-strafvordering>, geraadpleegd op 28 juli 2017.

## Bijlage 2

### Methodische verantwoording

#### *Methodische verantwoording hoofdstuk 2: Vergelijking met Europa*

De methodische verantwoording voor onze analyse van de Europese vergelijkende bronnen, is te vinden in onze online bijlage 'Voorlopige hechtenis in vergelijking met Europa'. Deze is te vinden op onze website onder Publicaties.

#### *Methodische verantwoording hoofdstuk 3: Ontwikkelingen in het voorarrest in Nederland*

Voor dit hoofdstuk hebben wij in eerste instantie cijfers verzameld uit openbare bronnen. De niet openbaar beschikbare gegevens, hebben wij uitgevraagd bij de Nationale Politie en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

#### *Methodische verantwoording hoofdstuk 4: Schadevergoedingen voor voorarrest*

We hebben onze analyse gericht op de groep personen die in 2014 in aanmerking kwam voor een schadevergoeding.

Om te bepalen hoe groot de groep is die in aanmerking kwam voor een schadevergoeding, hadden we gegevens nodig van de politie (heeft iemand in in verzekeringstelling gezeten?) en het OM (heeft iemand in voorlopige hechtenis gezeten, en hoe is zijn of haar zaak afgehandeld?). Hiertoe hebben we de datasystemen van de politie en het OM aan elkaar gekoppeld op basis van parketnummers. Om te bepalen of die persoon ook een schadevergoeding had aangevraagd, hebben we een koppeling gemaakt met de gegevens van de Raad voor de Rechtspraak. Dit hebben we ook gedaan middels het parketnummer. De Raad voor de Rechtspraak heeft een afzonderlijk systeem (NIAS) waarin de hoger-beroepzaken worden opgenomen. Dit systeem hebben wij helaas niet kunnen koppelen aan de andere drie systemen, omdat er andere identificatienummers gebruikt zijn in het NIAS dan het parketnummer. Hierdoor konden wij geen zicht krijgen op de hoger-beroepzaken.

Op basis van de gemaakte koppeling, was het mogelijk om te bepalen hoeveel personen in aanmerking kwamen voor een schadevergoeding en hoeveel personen een schadevergoeding hadden aangevraagd. Het gaat hier niet per se om exact dezelfde groep, omdat we uitsluitend naar 2014 hebben gekeken. Het is mogelijk dat een persoon die in 2014 in voorarrest heeft gezeten, pas in 2015 een schadevergoeding aanvraagt.



Om iets te kunnen zeggen over de bedragen die zijn uitgekeerd en, daaraan gekoppeld, over het aantal dagen waarvoor de schadevergoedingen werden uitbetaald, hebben we gegevens gebruikt van de Raad voor de Rechtspraak. Hieruit zijn de gehonoreerde verzoeken geselecteerd en zijn ontstane dubbelingen waar nodig verwijderd. Dit leidt tot de resultaten gepresenteerd in § 4.4.

## Bijlage 3

### Eindnoten

1. De hulpofficier van justitie.
2. Wanneer het bevel tot inverzekeringstelling door een politieambtenaar wordt gegeven, dient de officier van justitie hiervan altijd in kennis gesteld te worden.
3. Ten opzichte van het conceptrapport dat voor bestuurlijk wederhoor is voorgelegd, hebben we hier “rechter-commissaris” vervangen door “officier van justitie”, omdat het een besluit van de officier van justitie betreft.
4. Een persoon kan ook in voorlopige hechtenis worden genomen zonder dat daar inverzekeringstelling aan vooraf is gegaan. Dit wordt dan “gevangenneming” genoemd.
5. Artikel 67 Wetboek van Strafvordering.
6. Ten opzichte van het conceptrapport dat voor bestuurlijk wederhoor is voorgelegd, hebben we hier “gevangenis” vervangen door “gevangenisgebouw”, omdat hier de fysieke huisvesting van de penitentiaire inrichting wordt bedoeld, en niet het juridische begrip ‘gevangenis’.
7. Enkele voorbeelden: in 2013 heeft Ybo Buruma, lid van de Hoge Raad, zich kritisch uitgelaten over de praktijk van voorlopige hechtenis, in reactie op het stijgende aantal schadevergoedingen dat werd uitgekeerd. Hij vindt dat er teveel mensen onschuldig de cel in gaan en dat dit bovendien de samenleving teveel geld kost. Ook de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) vindt het aantal van ruim 17.000 schadevergoedingen extreem veel. “Andere landen hebben veel meer de neiging om in vrijheid mensen te ondervragen en te onderzoeken, maar wij zetten ze liever achter de deur”;
8. Zie onder andere Van Lieshout, 2015; Thijssen, 2015; Jan Crijns via Mr. Online, 2013; Eerste Kamer, 2014; Crijns, Leeuw & Wermink, 2016b.
9. Het gaat hier dus wel alleen om personen die zich op strafrechtelijke titel in de gevangenis bevinden.
10. Voor de verantwoording van deze selectie, verwijzen wij naar onze online bijlage ‘Voorlopige hechtenis in vergelijking met Europa’, te vinden op onze website [hyperlink naar [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)].
11. Sommige bronnen hebben meer recente informatie beschikbaar (SPACE rapporteert bijvoorbeeld jaarlijks), maar aangezien we een vergelijking tussen de bronnen willen maken, is het belangrijk dat alle cijfers betrekking hebben op hetzelfde jaar.

12. Ten opzichte van het conceptrapport dat voor bestuurlijk wederhoor is voorgelegd, is hier een foutief voorbeeld verwijderd.
13. Wij hebben gevraagd om cijfers over de periode 2005-2016, maar konden slechts de beschikking krijgen over gegevens over de periode 2012-2016. Dit komt omdat in 2012 de Nationale Politie van start is gegaan. Vanaf dat moment worden gegevens over onder andere invezekeringstelling centraal bijgehouden. Vóór die periode werden deze gegevens bijgehouden door de regio's, en waren deze cijfers dus niet centraal beschikbaar. Het opleveren van deze gegevens zou een onevenredige inspanning vragen van de politie. Er zouden dan gegevens uit 25 voormalige regio's moeten worden opgehaald uit oude back-ups, die vervolgens ook nog op elkaar moeten worden aangesloten. Bovendien zouden deze gegevens waarschijnlijk niet erg betrouwbaar zijn vanwege registratieverschillen in verschillende regio's.
14. Als we het hier hebben over verdachten, hebben we het dus in principe over verdachte-delinquentcombinaties, zoals toegelicht in tekstvak 4.
15. Deze aantallen zijn inclusief jeugdigen.
16. Deze aantallen zijn exclusief jeugdigen.
17. Ten opzichte van het conceptrapport dat voor bestuurlijk wederhoor is voorgelegd, spreken we hier nu van het wettelijk verankeren van het recht op aanwezigheid van de raadsman, in plaats van een verplichte aanwezigheid van de raadsman.
18. Voor latere jaren waren deze cijfers niet beschikbaar.
19. Het moet in deze gevallen gaan om een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegestaan (volgens art. 89 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering)
20. Ten opzichte van het conceptrapport dat voor bestuurlijk wederhoor is voorgelegd, hebben we hier geactualiseerde cijfers van het CBS opgenomen.
21. Bij ontslag van alle rechtsvervolging is de rechter van mening dat de verdachte het ten laste gelegde wel heeft gedaan, maar levert deze bewezenverklaring geen strafbaar feit op of is er een omstandigheid die de strafbaarheid van de dader uitsluit (bijvoorbeeld noodweer).
22. In 2015 werd circa 94% toegewezen, 3% niet ontvankelijk of ongegrond verklaard, en iets meer dan 2% afgewezen. In 2016 werd circa 92% toegewezen, 5% niet ontvankelijk of ongegrond verklaard, en 3% toegewezen.
23. De mediaan is de middelste waarde in een groep van getallen. Dat wil zeggen dat 50% van de getallen onder de mediaan ligt en 50% van de getallen boven de mediaan. Het voordeel van een mediaan is dat deze minder gevoelig is voor uitbijters dan het gemiddelde.
24. Gegevens Raad voor de Rechtspraak, met bewerking Parket-Generaal.

## **Voorlichting**

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 ea Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

## **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Peter Hiltz/Hollandse Hoogte

Den Haag, november 2017

