



Universiteit
Leiden

VERVANGENDE TAAKSTRAF BIJ HET NIET BETALEN VAN EEN GELDBOETE

Pre-evaluatie

Miranda Boone

Paul Nieuwbeerta

Stephanie Rap

Pauline Schuyt

Ton Liefwaard

Met medewerking van:

Janneke Franken

Nicolien de Gier

Ryan Holterman

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Afkortingenlijst	5
Hoofdstuk 1 Inleiding en Onderzoeksopzet	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	6
1.3 Aanpak en onderzoeksmethoden.....	7
Hoofdstuk 2 Van veroordeling naar vervangende hechtenis	11
2.1 Inleiding	11
2.2 De oplegging van de geldboete	11
2.3 De tenuitvoerlegging van het boetevonnissen	13
2.4 Vervangende taakstraf: juridisch dogmatische overwegingen	15
2.5 Conclusie.....	18
Hoofdstuk 3 De omzetting van de geldboete naar een taakstraf in het jeugdstrafrecht	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Wettelijke grondslag geldboete en vervangende taakstraf bij jeugdigen	19
3.3 De invoering van de vervangende taakstraf.....	20
3.4 Terughoudendheid bij opleggen geldboetes	21
3.5 De vervangende taakstraf in de praktijk.....	23
3.6 Discussie	24
3.7 Conclusie.....	24
Hoofdstuk 4 Taakstraf in plaats van vervangende hechtenis in het buitenland: Duitsland en Noorwegen	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Quick scan naar de wettelijke mogelijkheid voor vervangende taakstraf in buitenlandse stelsels	25
4.3 Duitsland.....	27
4.4 Noorwegen	29
4.5 Conclusie.....	31
Hoofdstuk 5: Kwantitatieve analyse van afdoeningen van boetevonnissen	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Alle door het CJIB afgedane boetes.....	33
5.3 Alle door het CJIB afgedane boetevonnissen	35
5.4 De wijze van afdoening van de boetevonnissen	37
5.5 Kwantitatieve analyse van boetevonnissen die zijn afgedaan met een vervangende hechtenis.....	42
5.6 Conclusie.....	45

Hoofdstuk 6 Kenmerken van gedetineerden die vervangende hechtenis ondergaan	47
6.1 Inleiding	47
6.2 Registratiegegevens CJIB	47
6.3 Achtergrondkenmerken gedetineerden op basis van de interviews.....	51
6.3.1 Wel of niet op de vervangende hechtenistitel binnengestroomd	51
6.3.2 Niet-willers of niet-kunners.....	53
6.4 Conclusie.....	54
Hoofdstuk 7 Verwachte gevolgen van een vervangende taakstraf.	56
7.1 Inleiding	56
7.2 Resultaten literatuurstudie naar de gevolgen van korte gevangenisstraffen en taakstraffen	57
7.2.1 Effecten op recidive.....	57
7.2.2 Schadelijke gevolgen van (korte) detenties	58
7.3 Potentiële gevolgen van introductie van een vervangende taakstraf volgens onze respondenten ..	60
7.3.1 Bereidheid en capaciteit van de doelgroep om een taakstraf te verrichten.....	60
7.3.2 Voorkomen detentieschade en verminderen recidive.....	62
7.3.3 Financiële en eventuele andere maatschappelijke gevolgen	63
7.4 Conclusie.....	65
Hoofdstuk 8 Samenvatting en conclusie	66
Literatuurlijst	72
Bijlage 1: Samenstelling van de begeleidingscommissie	76
Bijlage 2: geïnterviewde respondenten	77
Bijlage 3. Justitiële boetes & maatregelen die geïnd en geïncasseerd worden door het CJIB.....	79

© 2021 WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van veeelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprecht.nl). Voor het veeelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Voorwoord

Met een multi-disciplinair team van onderzoekers hebben wij - ondanks de zeer korte tijd die beschikbaar was - met man en macht gewerkt de aan dit rapport ten grondslag liggende onderzoeksvraag tot op het bot te filteren. Dat was de moeite waard, omdat in deze vraag belangrijke ethische, juridische en penologische facetten van de sanctietoepassing bij elkaar komen. Wij willen alle respondenten, medewerkers van het CJIB en de DJI die bereid waren op korte termijn met ons in gesprek te gaan of ons van informatie te voorzien, heel erg bedanken. Verder bedanken wij de leden van de begeleidingscommissie die ons op een zeer betrokken en intensieve wijze terzijde hebben gestaan in dit onderzoeksproces.

De onderzoekers

Afkortingenlijst

APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
CCLS	Criminele Carrière en Levensloop Studie
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JJI	Justitiële Jeugdinstelling
LOVS	Landelijk Overleg van Vakinhoud Strafrecht
OM	Openbaar Ministerie
PI('s)	Penitentiaire Inrichting(en)
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RVV	Reglement Verkeersregels & -tekens
Sr	Wetboek van Strafrecht
StGB	Strafgesetzbuch
Sv	Wetboek van Strafvordering
SVG	Verslavingsreclassering
Wahv	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
WID	Wet Identificatie Plicht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WPV	Wet Personen Vervoer
WWV	Wegenverkeerswet

Hoofdstuk 1 Inleiding en Onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

Op 2 juli 2020 is een motie van het D66 kamerlid Groothuizen aangenomen door de Tweede Kamer,¹ waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of bij het niet betalen van een geldboete naast vervangende hechtenis ook een vervangende taakstraf kan worden ingevoerd. Aan de motie liggen twee veronderstellingen ten grondslag. Dat vervangende hechtenis tot veel (korte) vrijheidsstraffen leidt (1) 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 (2). 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 is ingediend naar aanleiding van een pleidooi van de reclassering voor het terugdringen van vervangende hechtenis ten gunste van een taakstraf. In een Volkskrantartikel wordt er door de directeur van Reclassering Nederland op gewezen dat ook korte gevangenisstraffen veel negatieve gevolgen meebrengen en bovendien veel geld kosten. Taakstraffen daarentegen leveren de samenleving veel nuttige werkzaamheden op.² Deze motie is voor het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) aanleiding geweest de Universiteit Leiden te vragen een vooronderzoek te doen naar de voor- en nadelen van het introduceren van een vervangende taakstraf in het Nederlandse sanctiestelsel. Deze onderzoeksopdracht is de Universiteit Leiden in december 2020 gegund. Omdat verwacht werd dat het onderwerp deel zou gaan uitmaken van de formatieonderhandelingen van een nieuw te vormen kabinet, moest het definitieve rapport eind maart 2021 gereed zijn. Feitelijk waren dus maar vier maanden beschikbaar voor het onderzoek.

De motie is interessant in het licht van de samenstelling van de Nederlandse gevangenispopulatie die gekenmerkt wordt door het grote aantal gedetineerden dat een zeer korte detentie ondergaat. Volgens de kerncijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) over 2019, verbleef ruim 70% van de gedetineerden korter dan drie maanden in detentie.³ Dit wordt op grond van de internationale penologische literatuur als problematische beschouwd, omdat juist van korte gevangenisstraffen bekend is dat ze wel nadelige gevolgen hebben, maar weinig positieve effecten.⁴ Uit de analyse in hoofdstuk 5 blijkt dat ook gedetineerden die vervangende hechtenis ondergaan in het algemeen uitermate kort in detentie verblijven.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De onderzoekers is gevraagd een pre-evaluatie uit te voeren naar de mogelijke gevolgen van het introduceren van een vervangende taakstraf. Daarvoor stond de volgende probleemstelling centraal:

Wat is de verwachte uitwerking van het wettelijk invoeren van de mogelijkheid om na niet-betaling van een strafrechtelijke geldboete een vervangende taakstraf te laten verrichten op de betrokken justitiabelen en de maatschappij als geheel? Welke positieve en welke negatieve gevolgen zijn te verwachten en waar zijn die verwachtingen op gebaseerd?

¹Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 24587, nr. 779.

²Reclassering: geef mensen die boetes niet betalen geen celstraf, maar een taakstraf, Volkskrant 2 juli 2020.

³<https://www.dji.nl/feiten-en-cijfers/documenten/publicaties/2020/07/27/infographic-gevangeniswezen-2020>

⁴Hierover uitgebreider hoofdstuk 7.

De probleemstelling wordt in dit rapport beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Heeft de wetgever zich eerder uitgelaten over het al dan niet invoeren van een vervangende taakstraf voor volwassenen en, zo ja, wat waren toen de overwegingen het niet te doen?
2. Wat is over een eventuele vervangende taakstraf bij volwassenen te leren uit ervaringen met vervangende taakstraffen bij jeugdigen in Nederland en uit ervaringen met een dergelijke modaliteit in het buitenland?
3. Wat is de relatie tussen kenmerken van het boetevonnissen (bijvoorbeeld de hoogte van de strafrechtelijke boete en het type delict waarvoor het is opgelegd) en het uitzitten van de vervangende hechtenis – versus het betalen ervan? (Bijvoorbeeld: worden lagere boetes substantieel vaker betaald dan hogere?)
4. Wat zijn de karakteristieken van de vervangende hechtenis (bijvoorbeeld de duur van de hechtenis, het boetebedrag en het gepleegd delict en van de uitgezeten vervangende hechtenis na niet-betaling van de strafrechtelijke geldboete?)
5. Welke kenmerken hebben boetevonnissen die als vervangende hechtenis zijn afgedaan (na niet-betaling strafrechtelijke geldboete), in vergelijking met de boetevonnissen die wel zijn betaald (en geïnd door het Centraal Justitiep Incassobureau (CJIB))?
6. Welke kenmerken hebben de mensen die in vervangende hechtenis worden genomen na niet-betaling strafrechtelijke geldboete, in vergelijking met de mensen die een strafrechtelijke boete wel betalen? (Het gaat hier uitsluitend om kenmerken die iets kunnen zeggen over het willen of kunnen betalen van een boete, niet om algemene persoonskenmerken. Denk bijvoorbeeld aan het hebben van schulden.)
7. Wat weten we uit de literatuur over de mate waarin vervangende hechtenis leidt tot de in de motie veronderstelde nadelige gevolgen (verlies woning en werk) en, zo ja, in welke mate?
8. Wat zijn volgens de literatuur en (praktijk)deskundigen de oorzaken en/of motieven van betrokkenen voor niet-betaling van een strafrechtelijke geldboete?
9. Is het aannemelijk dat de veroordeelden die hun geldboetes niet betalen, gelet op kenmerken en motieven, gebruik zullen maken van de mogelijkheid een vervangende taakstraf te verrichten om zo vervangende hechtenis te voorkomen en, zo ja, in welke mate?
10. In hoeverre draagt de invoering van een vervangende taakstraf naar verwachting bij aan het wegnemen van de in de motie veronderstelde gevolgen (verlies woning en werk) en de vermindering van de kans op recidive?
11. Wat is te zeggen over de financiële kosten en opbrengsten van de huidige praktijk voor de Staat? Zouden die naar verwachting toe- of afnemen met de invoering van een vervangende taakstraf?

1.3 Aanpak en onderzoeksmethoden

We hebben de vragen beantwoord met behulp van drie verschillende onderzoeksmethoden: literatuur- en documentonderzoek, analyse van registratiegegevens afkomstig van het CJIB en interviews. Hieronder zal op alle drie de onderzoeksmethoden een korte toelichting worden gegeven. In de hoofdstukken waar de betreffende informatie is verwerkt, wordt soms nog iets uitgebreider ingegaan op de wijze waarop de gegevens zijn verzameld en verwerkt.

1. Literatuur en documentenonderzoek naar:

- a. de parlementaire geschiedenis van het voorstel en eventuele eerdere voorstellen een taakstraf in te voeren na niet betaling van een strafrechtelijke boete;
- b. de wijze waarop deze mogelijkheid in het jeugdstrafrecht is vormgegeven en wordt toegepast;
- c. de ervaringen die men met deze modaliteit in (enkele) andere Europese landen heeft opgedaan;
- d. kort overzicht van de literatuur betreffende de effecten van korte gevangenisstraffen ten opzichte van taakstraffen.

2. Analyse van data uit registratiesystemen

Helaas bevatten de jaarlijkse statistische rapportages, zoals “Criminaliteit en Rechtshandhaving”, en “DJI in getal”, onvoldoende informatie om vraag 3-5 van de onderzoeksvragen te beantwoorden. Verder was het, gezien de korte doorlooptijd die voor het onderzoek beschikbaar was niet realistisch om als onderzoekers diverse gegevensbestanden zelf te koppelen, of door de verschillende organisaties van het Ministerie van Justitie (zoals het CJIB en DJI) te laten koppelen. Dit mede gezien de toestemmingsprocedures en uitgebreide PIA's die dit zou vergen.

Om onderzoeksvragen 3, 4 en 5 toch zo goed mogelijk te beantwoorden is daarom ‘slechts’ gebruik gemaakt van de gegevens die door het CJIB zijn aangeleverd over de door hen afgedane boetevonnissen in 2019 en 2020. Deze gegevens bevatten onder andere informatie over:

- De hoogte van de opgelegde boete
- Of er een betalingsregeling is voor de boete
- Of de veroordeelde in een wettelijk schuldsaneringstraject
- Leeftijd van de veroordeelde
- Voor welk delict de boete is opgelegd
- Of de boete betaald is
- Of er – als de boete niet betaald is – een vervangende hechtenis is opgelegd, en hoe lang die vervangende hechtenis is
- Of, en voor welk deel, die vervangende hechtenis is uitgezeten
- Andere persoonskenmerken van de veroordeelde: bijv. boete geschiedenis, justitiële geschiedenis, financiële situatie

3. Interviews

Ten slotte zijn voor de beantwoording van de diverse onderzoeksvragen interviews gehouden met sleutelfiguren en deskundigen op de diverse terreinen. De respondenten zijn voor het merendeel geworven via het netwerk van de onderzoekers. Ondanks dat de gesprekken vaak op korte termijn moesten worden gepland, waren alle mogelijke respondenten die wij benaderden bereid met ons te praten. In verband met de Covid-19 pandemie, moesten deze interviews

allemaal telefonisch of door middel van beeldbellen worden afgenomen. Enkele gesprekken zijn via de email gevoerd. Hoewel dat mogelijk ten koste is gegaan van de diepgang van de gesprekken, leken de respondenten vrijuit te spreken. De gesprekken zijn allemaal opgenomen en getranscribeerd en vervolgens gecodeerd in Atlas-ti. De citaten die in het rapport zijn opgenomen zijn aan de respondenten voorgelegd in de context waarin ze zouden worden gepubliceerd. Met de volgende doelgroepen zijn interviews gehouden. Een uitgebreidere lijst met respondenten is te vinden in bijlage 2.

- a. Vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie, de advocatuur en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) naar de ervaringen die in het jeugdstrafrecht zijn opgedaan met de taakstraf als alternatief voor vervangende hechtenis bij het niet betalen van een geldboete (6).
- b. Buitenlandse deskundigen uit Europese landen waar al van de taakstraf wordt gebruikgemaakt bij het niet betalen van een geldboete. Na een globale inventarisatie is besloten het Duitse en Noorse systeem in meer detail te bespreken, met name omdat van deze twee landen relatief veel documentatie beschikbaar was dat een goed beeld gaf van de doelgroep, de mogelijkheden en obstakels bij het introduceren van een vervangende taakstraf. In aanvulling op de literatuur en documentatie zijn gesprekken gevoerd met de belangrijkste auteurs op dit terrein in Duitsland (Dünkel en Pruin) en de opsteller van de evaluatierapporten van de pilot in Noorwegen (Langvit Storvik).
- c. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren binnen de reclassering (5); een selectiefunctionaris (1); casemanagers (2) en een directeur van een penitentiaire inrichting (PI's) waar een groot deel van de doelgroep is gedetineerd (1); rechters (3) en de hoofddirecteur van DJI over hun ervaringen met de doelgroep en de verwachtingen die zij hebben met betrekking tot de invoering van de vervangende taakstraf. In aanvulling op deze gesprekken zijn de interviews die wij recent afnamen voor een onderzoek naar aanpalende problematiek, namelijk de wijze waarop het reclasseringstoezicht wordt uitgeoefend bij justitiabelen met financiële problemen (Koenraadt, Boone, Rap, & Kappert, 2021) opnieuw geanalyseerd voor dit onderzoek.

Heel graag hadden we in aanvulling op bovenstaande methoden ook focusgroepen met gedetineerden in de PI's gehouden over hun ervaring met de vervangende taakstraf en visie op de mogelijke introductie van de vervangende taakstraf. Hoewel daarvoor ook toestemming was gegeven door DJI, hebben deze gesprekken door de beperkingen van de lockdown niet kunnen plaatsvinden.

Tabel 1: Overzicht van onderzoeksmethoden per onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag	Literatuuronderzoek	Analyse van data uit reg. systemen	Interviews
1	X		
2	X		X
3		X	
4		X	
5		X	
6	X		
7	X		X
8			X
9			X

4. Opbouw rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het wettelijk kader van de vervangende hechtenis beschreven, de procedure die uiteindelijk tot de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis kan leiden en de juridisch-dogmatische overwegingen die een rol spelen bij de vraag of een vervangende taakstraf in het Nederlandse sanctiestelsel zou moeten worden geïntroduceerd. Ook wordt in dit hoofdstuk onderzoeksvraag 1 beantwoord: Of in Nederland ooit eerder een vervangende taakstraf voor het niet betalen van een geldboete wordt overwogen. Anders dan in het volwassenenstrafrecht is er in het jeugdstrafrecht wel een mogelijkheid een vervangende taakstraf toe te passen bij het niet betalen van een geldboete. De juridische inkadering en feitelijke toepassing daarvan wordt besproken in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de toepassing van een taakstraf bij het niet betalen van een geldboete in buitenlandse sanctiestelsels. In meer detail worden de modaliteiten besproken die in Duitsland en Noorwegen worden toegepast. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de analyse van CJIB-data besproken die antwoord kunnen geven op onderzoeksvraag 3, 4 en 5. In hoofdstuk 6 worden de kenmerken van de doelgroep beschreven die naar voren kwamen uit de CJIB-data en de interviews. Ten slotte worden in hoofdstuk 7 de verwachtingen over de mogelijke effecten van de introductie van een vervangende taakstraf beschreven die in de interviews naar voren werden gebracht. We eindigen met een conclusie (hoofdstuk 8).

Hoofdstuk 2 Van veroordeling naar vervangende hechtenis

2.1 Inleiding

De verdachte die tot een geldboete wordt veroordeeld leest in het vonnis direct welke gevolgen het niet betalen van de boete heeft: hij zal vervangende hechtenis moeten ondergaan. Dit lijkt een simpel gegeven, maar de weg van veroordeling naar vervangende hechtenis is genuanceerder dan de wettekst uit artikel 24 Wetboek van Strafrecht (Sr)⁵ doet vermoeden. De regeling van de vervangende hechtenis bij de oplegging van een geldboete werd reeds bij de inwerkingtreding van het huidige Sr daarin opgenomen. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat deze regeling is opgenomen omdat “vervanging van de geldboete, in geval van wanbetaling, door vrijheidstraf [...] noodzakelijk [is], opdat het strafbare feit niet ongestraft blijve” (Smidt, 1891, p. 230). 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 (Schuyt, 2020). 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 in de wettelijke regelingen als in de praktijk van de oplegging en tenuitvoerlegging van de geldboete: op tal van plaatsen en manieren wordt zowel in de wet als in de praktijk geanticipeerd op de veroordeelde die de geldboete niet betaalt. Daarbij blijkt overigens ook dat de grens tussen niet willen en niet kunnen niet altijd even gemakkelijk te trekken is.

Om de verschillende onderzoeksvragen in perspectief te plaatsen, is het belangrijk om enige kennis te hebben van de juridische context, het beleid en de praktijk ten aanzien van de oplegging (paragraaf 2.2) en tenuitvoerlegging (paragraaf 2.3) van de geldboete en de daaraan gekoppelde vervangende hechtenis. Daarom worden deze aspecten in dit hoofdstuk kort geschetst, waarbij uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden om in de oplegging en tenuitvoerlegging van de straf te anticiperen op de betalings(on)mogelijkheden van de veroordeelde. Deze korte schets biedt de opmaat voor juridisch dogmatische overwegingen die een rol spelen bij de vraag naar de wenselijkheid van de introductie van de vervangende taakstraf in het Nederlandse sanctiestelsel zou moeten worden geïntroduceerd (paragraaf 2.4). In de beantwoording van die vraag wordt de **eerste onderzoeksvraag** betrokken: is in Nederland ooit eerder een vervangende taakstraf voor het niet betalen van een geldboete overwogen?

2.2 De oplegging van de geldboete

De geldboete is als lichtste hoofdstraf opgenomen in artikel 9 Sr. Een geldboete is tenminste €3, de maximale straf is afhankelijk van het delict waarvoor is veroordeeld (art. 23 Sr).⁶ Bij de vaststelling

⁵ Art. 24c Sr luidt: “Bij de uitspraak waarbij geldboete wordt opgelegd, beveelt de rechter voor het geval dat noch volledige betaling noch volledig verhaal van het verschuldigde bedrag volgt, vervangende hechtenis zal worden toegepast.”

⁶ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de geschiedenis en juridisch kader van de geldboete: O. Nauta en B. de Wilde, *Toepassing draagkrachtbeginsel bij geldboetes*, DSP-Groep, 2020, in het bijzonder p. 31- 44 en P.M.

van de geldboete 'wordt rekening gehouden met de draagkracht van de verdachte in de mate waarin dat nodig is met het oog op een passende bestraffing van de verdachte zonder dat deze in zijn inkomen en vermogen onevenredig wordt getroffen' (art. 24 Sr). Naast dit draagkrachtbeginsel staat de rechter een tweede instrument ter beschikking om de geldboete zodanig in te richten dat het een sanctie is die past bij de persoon van de dader en zijn financiële situatie: op grond van artikel 24a Sr kan de rechter die een geldboete oplegt van €225 of hoger bepalen dat de veroordeelde de boete in gedeelten mag voldoen, waarbij ieder gedeelte tenminste €45 bedraagt.

Uit de 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. In de interviews werd steeds het voorbeeld gegeven van de verdachte die in de schuldsanering zat. Op grond van het draagkrachtbeginsel moet de rechter, als hij tot een geldboete komt, bij het bepalen van de hoogte daarvan rekening houden met die financiële situatie. Tijdens de interviews gaven de rechters aan dat ze vrijwel altijd een inschatting maken over de financiële situatie, maar dat aan die inschatting geen grondig onderzoek op basis van stukken ten grondslag ligt.⁷ Die inschatting kan tot de conclusie leiden dat betaling in termijnen moet worden toegestaan. De rechters gaven aan in veel gevallen waarin duidelijk sprake is van financiële problemen hiervan gebruik te maken. Op deze manier kan rekening worden gehouden met de (on)mogelijkheden van de verdachte, maar kan ook een straf worden opgelegd die recht doet aan de ernst van het feit. Bovendien wordt hiermee duidelijk gemaakt dat strafrechtelijk gedrag consequenties heeft, óók voor mensen met een geringe draagkracht. Mocht termijnbetaling geen soelaas bieden, dan wordt niet zelden gekozen voor een andere sanctie, zoals een taakstraf. In bepaalde gevallen wordt direct overgegaan tot de oplegging van een vrijheidsstraf als de inschatting is dat de verdachte ook niet in staat zal zijn om een taakstraf naar behoren uit te voeren, bijvoorbeeld in geval van verslaving, het ontbreken van een vaste woon-of verblijfplaats, psychische problematiek of een veelpleger die (nog) niet in aanmerking komt voor de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Dit alles is volgens de geïnterviewde rechters geen staand beleid, wel vermoeden ze dat dit beeld breed herkend zal worden bij hun collega's. Zij zien geen dogmatische bezwaren voor het kiezen van een 'zwaardere sanctie', ondanks de geringe ernst van de feiten, omdat deze alternatieven gerechtvaardigd kunnen worden door de persoon van de dader. Wel rept een rechter van problemen die in verband met het taakstrafverbod (art. 22b Sr) kunnen ontstaan bij een eventuele volgende veroordeling, nadat iemand in verband met financiële onmacht tot een taakstraf is veroordeeld in plaats van een geldboete.

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 volledig verhaal van het verschuldigde bedrag niet mogelijk is. De duur van de vervangende hechtenis wordt in hele dagen, weken of maanden vastgesteld (art. 24c lid 2 Sr) en is ten minste één dag en maximaal één jaar (art. 24c lid 3 Sr). Volgens de wettelijke regeling wordt voor elke volle €25 van de geldboete niet meer dan één dag opgelegd (art. 24c lid 3 Sr), in de praktijk wordt volgens de afspraken in het Landelijk Overleg van Vakinhoud Strafrecht (LOVS) een maatstaf gehanteerd van €50 per dag (Schuyt, 2020). Overigens is het belangrijk om op te merken dat een

Schuyt, 'Commentaar bij art. 9 en art. 23' in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns en M.J.M. Verpalen (red), *Tekst en commentaar Wetboek van Strafrecht*, Deventer: Kluwer, 2020.

⁷ Dit beeld wordt bevestigd in: O. Nauta en B. de Wilde, *Toepassing draagkrachtbeginsel bij geldboetes*, DSP-Groep, 2020.

bevel tot vervangende hechtenis bij de veroordeling tot een geldboete *alleen* wordt gegeven indien het gaat om een veroordeling door een *rechter*. In het geval dat de geldboete wordt opgelegd door het Openbaar Ministerie (OM) in de vorm van een strafbeschikking geldt dat bij niet betaling en als volledig verhaal niet mogelijk blijkt te zijn, het OM een vordering tot gijzeling kan instellen (art. 6:6:25 Wetboek van Strafvordering (Sv)).⁸ Dit is op zich logisch, aangezien een strafbeschikking wordt uitgebracht door het OM, dat niet bevoegd is tot de oplegging van vrijheidsbeneming in de vorm van vervangende hechtenis.⁹

2.3 De tenuitvoerlegging van het boetevonniss¹⁰

Indien het CJIB een onherroepelijk boetevonniss ontvangt dat voor tenuitvoerlegging vatbaar is, krijgt de veroordeelde daarover een brief met nadere informatie over het te betalen bedrag, de termijn waarbinnen betaald moet worden en de betalingsmogelijkheden.¹¹ Indien de boete niet tijdig wordt betaald, dan volgt twee keer aanmaning, waarvan het bedrag van de eerste aanmaning €20 hoger is dan de boete en het bedrag van de tweede aanmaning 20% hoger is dan het bedrag van de eerste aanmaning, met een minimum verhoging van €40 (art. 6:4:2 lid 1 en 2 Sv). Als na de tweede aanmaning niet op tijd wordt betaald, wordt na een schriftelijke waarschuwing de vordering op de voorwerpen van de veroordeelde verhaald (art. 6:4:3 lid 1 Sv). Daarvoor wordt een deurwaarder ingeschakeld, waarvan de kosten worden opgeteld bij het oorspronkelijke boetebedrag en de verhogingen.¹²

Hierboven werd reeds het draagkrachtbeginsel genoemd, dat de rechter opdraagt om rekening te houden met de financiële situatie van de veroordeelde bij het opleggen van de geldboete. In theorie zou iedere veroordeelde tot een geldboete dus de aan hem opgelegde boete moeten kunnen betalen – bij het bepalen van de hoogte daarvan is immers rekening gehouden met zijn draagkracht. De praktijk is echter weerbarstig, ook omdat er enige tijd gelegen kan zijn tussen het moment van opleggen en het moment waarop het vonnis onherroepelijk en voor tenuitvoerlegging vatbaar is. De wet biedt daarom een aantal mogelijkheden om maatwerk te leveren in het geval dat een veroordeelde wel wil betalen, maar geen middelen heeft om het (in één keer) te kunnen betalen. Ten eerste laat art. 6:4:1 lid 2 Sv het toe dat uitstel van betaling wordt verleend of dat de betaling in termijnen kan plaatsvinden. Daarbij kan worden afgeweken van een eventuele termijnbetaling die de rechter bij de oplegging van de straf heeft vastgesteld. In deze gevallen wordt niet de weg van

⁸ Een rechter bepaalt de duur van de gijzeling (art. 6:6:25 lid 4 Sv). Een belangrijk verschil tussen vervangende hechtenis en gijzeling is dat de gijzeling de eis tot betaling niet opheft, de boete niet *vervangt* (art. 6:6:25 lid 8 Sv).

⁹ Belangrijk verschil tussen vervangende hechtenis en gijzeling is dat een vordering tot gijzeling niet wordt toegewezen indien de veroordeelde aannemelijk maakt dat hij buiten staat is te voldoen aan de betalingsverplichting (art. 6:6:25 lid 6 Sv). Hier maakt de wet dus onderscheid tussen betalingsonwilligen en betalingsonmachtigen. Een tweede belangrijk verschil is dat toepassing van gijzeling de plicht tot betaling niet opheft; er is sprake van een dwangmaatregel, geen vervangende maatregel.

¹⁰ Zie ook: Hoofdstuk 4 Beleidsregels van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 december 2019, kenmerk 2772918, betreffende de tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen), *Staatscourant* 2019, 69777, inwerkingtreding op 1 januari 2020.

¹¹ Informatie van CJIB-website: <https://www.cjib.nl/boetevonniss> (voor het laatst geraadpleegd op 6 maart 2021).

¹² Informatie van CJIB-website: <https://www.cjib.nl/boetevonniss> (voor het laatst geraadpleegd op 6 maart 2021).

aanmaning en inning afgelegd zolang een veroordeelde *niet verwijtbaar* in verzuim is en zijn verplichtingen volgens de getroffen nadere betalingsregeling nakomt (art. 6:4:2 lid 4 Sv). Ook kan worden afgezien van het inschakelen van de deurwaarder om verhaal te houden. De wet noemt daarvoor geen expliciete redenen: 'Onze minister kan afzien van het nemen van verhaal', aldus art. 6:4:3 lid 2. Ten slotte is de minister bevoegd om de tenuitvoerlegging van geldboeten te beëindigen indien hij van oordeel is dat met de voortzetting daarvan geen redelijk doel wordt gediend, door middel van gratieverlening of, in het geval van geldboeten waarvoor geen gratie kan worden verleend, op grond van art. 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. Dat heeft een tweeledig doel. Allereerst is de straf niet voor niets opgelegd: er is strafbaar gedrag vertoond en dat moet consequenties hebben. Maar die consequenties moeten niet zodanig zijn dat iemand nog verder in de financiële problemen komt en daardoor mogelijk weer strafbaar gedrag gaat vertonen en/of (verder) afhankelijk wordt van sociale voorzieningen. Bovendien is het ook voor de overheid aantrekkelijker als de geldboete wel – desnoods op termijn - betaald wordt, dan dat iemand niet betaalt en dan geld kost met het ondergaan van de vervangende hechtenis.¹³ 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. Daartoe zijn wettelijke- en uitvoeringsregels zodanig verruimd dat de ondergrens voor betalingsregelingen is verlaagd naar €75 en termijnbetaling standaard wordt aangeboden.

De mogelijkheid zoals genoemd in artikel 6:4:2 lid 4 Sv is per april 2020 geconcretiseerd in de zogenoemde 'noodstopregeling'. Mensen die diep in de schulden zitten en voor wie een betalingsregeling geen oplossing kan bieden, kunnen op een fictieve noodknop drukken waardoor ze vier maanden uitstel van betaling krijgen, onder de voorwaarde dat ze schuldhelpverlening zoeken en accepteren bij hun gemeente. Doen ze dat, dan kunnen ze nog eens acht maanden uitstel van betaling krijgen om hun schulden te stabiliseren en uiteindelijk een betalingsregeling met het CJIB te (kunnen) treffen.¹⁴ In uitzonderlijke gevallen kan het CJIB een draagkrachtregeling toestaan. Op basis van iemands draagkracht wordt dan bepaald welk termijnbedrag iemand maximaal kan betalen. Periodiek wordt dan getoetst of dit termijnbedrag kan worden aangepast.

Met dit uitgebreide betalingsregelingenbeleid heeft CJIB diverse mogelijkheden om burgers die (al dan niet door schulden) meer of minder moeite hebben om aan hun betalingsverplichting te voldoen, te helpen. Indien dit uiteindelijk toch niet resulteert in een succesvolle afsluiting van de incassofase of verhaal, dan wordt na een schriftelijke waarschuwing de inningsprocedure gestaakt en de procedure tot vervangende hechtenis in gang gezet (art. 6:4:3 lid 3 Sv). De duur van de vervangende hechtenis wordt verminderd naar evenredigheid met het gedeelte van de geldboete dat wel is betaald en/of waarvoor wel verhaal mogelijk was, ook als pas wordt betaald of verhaal mogelijk blijkt nadat een deel van de vervangende hechtenis is tenuitvoergelegd (art. 6:4:7 Sv).

¹³ Alle kosten en baten van de tenuitvoerlegging van de geldboete komen ten laste van en ten goede aan de staat (art. 6:1:12 Sv).

¹⁴ Zie hierover ook: art. 4:19 Beleidsregels van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 december 2019, kenmerk 2772918, betreffende de tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen), *Staatscourant* 2019, 69777, inwerkingtreding op 1 januari 2020.

Navraag bij het CJIB¹⁵ leert ons dat er geen persoonsgerichte beoordeling plaatsvindt ten aanzien van de vervangende hechtenis. Er wordt dus niet nogmaals beoordeeld of de veroordeelde een 'niet-willer' of een 'niet-kunner' is, iemands betaalvermogen speelt hierbij geen rol. Dit is immers tijdens de inningsprocedure reeds aan de orde geweest. Als dat uiteindelijk niet tot verhaal heeft geleid, dan is er geen sprake meer van een beslisproces waarin een discretionaire bevoegdheid is opgesloten: 'de procedure tot vervangende hechtenis *wordt* in gang gezet', aldus artikel 6:4:3 lid 3 Sv. Indien wordt vastgesteld dat moet worden overgegaan tot de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis, dan wordt deze informatie doorgegeven aan de politie en ontstaat een titel voor arrestatie. De veroordeelde wordt door de politie naar een PI gebracht, alwaar de vervangende hechtenis wordt ondergaan.¹⁶

In het geval dat een veroordeelde reeds zijn vrijheid is ontnomen omdat hij uit anderen hoofde een vrijheidsbenemende straf of maatregel ondergaat, dan wordt in beginsel de gewone inningsprocedure gevolgd.¹⁷ De toezending van de aanschrijvingen en vervolgens overdracht aan een gerechtsdeurwaarder worden gedaan aan het detentieadres. Als dan nog steeds niet wordt betaald of blijkt dat het onmogelijk is om de geldboete op de veroordeelde te verhalen, dan zal ten aanzien van een veroordeelde tot een vrijheidsstraf de vervangende hechtenis zoveel mogelijk aansluitend aan de lopende detentie ten uitvoer worden gelegd.¹⁸ Indien iemand zijn vrijheid is ontnomen op grond van de maatregel terbeschikkingstelling, plaatsing in een justitiële jeugdinrichting (JJI) of opname in een inrichting voor stelselmatige daders, dan wordt afgezien van de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis.¹⁹

2.4 Vervangende taakstraf: juridisch dogmatische overwegingen

In de twee vorige paragrafen is ingegaan op de oplegging en tenuitvoerlegging van de geldboete, waarbij uitdrukkelijk aandacht was voor mogelijkheden om daarbij te anticiperen op de financiële draagkracht, of het ontbreken daarvan, van de veroordeelde. Aan de motie van kamerlid Groothuizen dat de aanleiding vormt voor dit onderzoek lag mede de veronderstelling ten grondslag dat een vervangende taakstraf als een potentievolle tussenstap kan dienen voor veroordeelden die niet kunnen betalen. Het is vanuit dat perspectief, met de kennis van de juridische en praktische mogelijkheden uit de vorige paragrafen, interessant om de vervangende taakstraf te onderwerpen aan juridisch dogmatische overwegingen.

Allereerst is daarvoor onderzocht of de wetgever zich eerder heeft uitgelaten over het al dan niet invoeren van een vervangende taakstraf voor volwassenen en, zo ja, wat toen de overwegingen waren om het niet te doen. Deze eerste onderzoeksvraag kan kortgezegd negatief worden beantwoord. Onderzoek naar de parlementaire geschiedenis van artikel 24 Sr en de interviews met

¹⁵ Informatie is afkomstig uit e-mailcontact met het CJIB d.d. 4 maart 2021.

¹⁶ Informatie afkomstig uit interview DJI.

¹⁷ Zie ook art. 1:5 lid 2 Beleidsregels van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 december 2019, kenmerk 2772918, betreffende de tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen), *Staatscourant* 2019, 69777, inwerkingtreding op 1 januari 2020: "Indien de veroordeelde die een ISD-maatregel ondergaat geldelijke sancties open heeft staan, wordt hiervoor zoveel mogelijk een betalingsregeling getroffen in samenhang met andere openstaande schulden voorafgaand aan de tussentijdse toets."

¹⁸ Informatie afkomstig uit e-mailcontact met het CJIB d.d. 8 maart 2021.

¹⁹ Art. 1:5 Beleidsregels van de Minister voor Rechtsbescherming van 13 december 2019, kenmerk 2772918, betreffende de tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen), *Staatscourant* 2019, 69777, inwerkingtreding op 1 januari 2020.

hechtenis. Hoewel het niet letterlijk wordt gezegd kan naar onze mening uit de overweging worden afgeleid dat vervangende hechtenis ongewenste neveneffecten met zich zou brengen. Dezelfde redenering zou gevolgd kunnen worden als argument om een niet-betaalde geldboete (eerst) te laten vervangen door een taakstraf, om daarmee onnodige en ongewenste vrijheidsbeneming te voorkomen.

Ad c. Zoals in paragraaf 2.2 reeds is vermeld, moet de rechter op basis van het draagkrachtbeginsel bij het bepalen van de hoogte van een geldboete rekening houden met de financiële situatie van de veroordeelde. Uit de interviews met de rechtspraak blijkt dat rechters reeds voordat zij tot de beslissing komen dat een geldboete, bijvoorbeeld gezien de ernst van het feit, de geëigende straf is, inschatten of iemand deze wel zou kunnen betalen. Indien dat niet het geval is, wordt regelmatig uitgeweken naar een andere sanctie, zoals de taakstraf of een vrijheidsstraf, die beter past bij de persoon van de dader. Dogmatisch valt hier wel wat op af te dingen: vanwege persoonlijke problematiek krijgt iemand een 'zwaardere straf' (uitgaande van de volgorde in artikel 9 Sr) dan het feit wellicht rechtvaardigt. Aan de andere kant is deze praktijk goed te rechtvaardigen. In het geval van veelplegers van kleine delicten zou de ernst van die delicten op zich wijzen in de richting van een geldboete, maar als uit de veelplegerij blijkt dat een geldelijke sanctie kennelijk niet de uitwerking heeft dat de veroordeelde stopt met het plegen van strafbare feiten of dat hij bij wijze van 'ongeïnteresseerdheid' en het onvoldoende tonen van verantwoordelijkheid zijn geldboete niet betaalt, dan zou dat het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie kunnen rechtvaardigen. De persoon van de dader weegt dan zwaarder bij de keuze voor de sanctiesoort dan de ernst van het delict.

Een taakstraf kan in bepaalde situaties minder belastend zijn dan een geldboete en daardoor beter passen bij de persoon van de dader. Dit is in lijn met de overwegingen in de Memorie van Toelichting ten tijde van de invoering van de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf:

"In de praktijk blijkt zelfs dat in een aantal gevallen de taakstraf een alternatief kan zijn in gevallen waar anders een geldboete wordt opgelegd (maar waarbij volgens de strafbepaling bij het delict vrijheidsstraf wel mogelijk zou zijn). Dit kan bij voorbeeld spelen bij personen die vermogensdelicten plegen en waarvan het op voorhand duidelijk is dat een geldboete niet opgebracht kan worden. In deze gevallen is een vrijheidsstraf vaak een te zware sanctie. Met de voorliggende regeling kan dan ook gekozen worden voor een taakstraf."²³

Ook in deze gevallen kan de persoon van de dader zwaarder meewegen bij de keuze voor de sanctiesoort dan de ernst van het delict. In het geval van de taakstraf kan dit alternatief voor een geldboete bij gebrek aan draagkracht echter een vervelend staartje krijgen bij een volgende veroordeling. Indien iemand reeds een taakstraf opgelegd heeft gekregen, bijvoorbeeld omdat de rechter bij de eerdere veroordeling inschatte dat die straf minder nadelige gevolgen zou hebben voor de veroordeelde dan een geldboete, dan kan dat tot gevolg hebben dat het taakstrafverbod (art. 22b Sr) bij een latere strafoplegging de rechter geen andere mogelijkheid biedt dan het opleggen van een gevangenisstraf. Waar de eerste straf tot doel heeft de veroordeelde niet onevenredig zwaar te belasten, kan dat bij een eventuele volgende veroordeling dus extra zware gevolgen hebben.²⁴

Dit probleem zou verholpen kunnen worden indien vervangende taakstraf als alternatief voor de vervangende hechtenis bij het niet betalen van een geldboete mogelijk wordt. De rechter kan dan altijd een geldboete opleggen als dat naar zijn oordeel de beste sanctie is gezien de ernst van het feit,

²³ *Kamerstukken II 2011-12, nr. 3, p. 7.*

²⁴ Uit de interviews met de ZM blijkt overigens dat niet alle geïnterviewden dat erg vinden. Het is aan de veroordeelde om niet te recidiveren, dus hij kan dit zelf voorkomen, aldus R20.

de persoon van de dader en de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Mocht de veroordeelde deze geldboete niet kunnen betalen, dan kan hij ter vervanging daarvan een taakstraf uitvoeren. Per saldo wordt het feit dan hetzelfde gesanctioneerd als in de huidige situatie waarin de rechter inschat dat iemand de geldboete niet zal (kunnen) betalen en daarom direct kiest voor een taakstraf. In het geval van de taakstraf als alternatief voor vervangende hechtenis telt deze veroordeling echter als een veroordeling 'tot een geldboete' en zal dus niet in aanmerking genomen hoeven te worden bij het al dan niet toepassen van het taakstrafverbod bij een eventuele volgende veroordeling.

2.5 *Conclusie*

Wanneer iemand wordt veroordeeld tot een geldboete is de meest gewenste uitkomst dat die geldboete ook daadwerkelijk wordt voldaan. De wet en de praktijk zorgen voor een oplegging en tenuitvoerlegging waarin zoveel mogelijk inspanningen (kunnen) worden verricht zodat tot betaling of verhaal kan worden overgegaan, zonder dat de veroordeelde onevenredig zwaar wordt getroffen. Mocht betaling of verhaal echt niet mogelijk zijn of mocht de veroordeelde geenszins bereid zijn te betalen, dan rest de vervangende hechtenis. In zijn motie van 2 juli 2020 heeft Groothuizen verzocht om te onderzoeken of bij het niet betalen van een geldboete naast vervangende hechtenis ook een vervangende taakstraf kan worden ingevoerd. Voor zover wij hebben kunnen nagaan heeft de wetgever zich niet eerder over een dergelijk alternatief uitgelaten, ook niet toen de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf werd ingevoerd. Wat wel blijkt is dat de wetsgeschiedenis, jurisprudentie en de praktijk van de strafoplegging de nodige aanknopingspunten voor invoering van de vervangende taakstraf. Deze extra stok achter de deur voor het betalen van de geldboete ligt in het verlengde van de ratio en de huidige uitvoeringspraktijk en zou, vanuit juridisch dogmatisch oogpunt, een oplossing kunnen bieden voor de situatie waarin een geldboete de gepaste sanctie is in een concreet geval, maar de persoon van de dader mogelijk niet bereid of in staat is om deze te betalen.

Hoofdstuk 3 De omzetting van de geldboete naar een taakstraf in het jeugdstrafrecht

3.1 Inleiding

Zowel Nederlandse volwassenen als jeugdigen kunnen een geldboete opgelegd krijgen (artikel 9 lid 1 sub a onder 4 en artikel 77h lid 1 sub a Sr). Waar volwassenen bij het niet betalen van de geldboete vervangende hechtenis opgelegd krijgen (artikel 24c Sr), kent het Nederlandse jeugdstrafrecht naast vervangende jeugddetentie (artikel 77l lid 2 Sr) nog een tweede mogelijkheid. De niet-betaalde geldboete kan bij jeugdigen ook worden omgezet in een vervangende taakstraf (artikel 6:6:30 lid 1 Sv). Dit hoofdstuk heeft betrekking op het **eerste deel van deelvraag 2** van dit onderzoek: *Wat is over een eventuele vervangende taakstraf bij volwassenen te leren uit ervaringen met vervangende taakstraffen bij jeugdigen in Nederland?*

Ten behoeve van dit deelonderzoek is contact gezocht met verschillende ketenpartners in het jeugdstrafrecht. Hierbij zijn respondenten geselecteerd die op landelijk niveau zicht hebben op de praktijk en de rol van hun organisatie daarin. Schriftelijk contact heeft plaatsgevonden met de landelijke staforganisatie van de RvdK, en deze respondent heeft aanvullende informatie ingewonnen binnen de organisatie. Daarnaast is telefonisch en schriftelijk contact geweest met een voormalig landelijk jeugd officier van justitie, een thans werkzame jeugd officier van justitie en een voormalig jeugdrechtsadvocaat (thans werkzaam als rechter-plaatsvervanger). Twee telefonische interviews hebben plaatsgevonden met een ervaren kinderrechter en jeugdrechtsadvocaat. Toestemming voor het interview met de kinderrechter is verleend door de landelijke expertgroep jeugdrechters. Beide respondenten hebben binnen hun netwerk informatie ingewonnen ter voorbereiding op het interview. Tot slot is schriftelijke informatie verkregen van het CJIB verwerkt in dit hoofdstuk. Ter aanvulling op de verkregen informatie is ook de data uit het onderzoek naar financieel toezicht in het (jeugd)strafrecht (Koenraadt, Boone, Rap, & Kappert, 2020) opnieuw bekeken en is relevante informatie daaruit in dit hoofdstuk verwerkt. De citaten in dit hoofdstuk zijn ter verificatie voorgelegd aan de respondenten.

Allereerst wordt de wettelijke grondslag (par. 3.2) en achtergrond van de wetgeving (par. 3.3) met betrekking tot de vervangende taakstraf bij niet-betaling van de geldboete geschetst. Daarna wordt ingegaan op de geldboete binnen het jeugdstrafrecht en de terughoudendheid in het gebruik daarvan (par. 3.4). Vervolgens wordt beschreven hoe de omzetting van de geldboete naar de vervangende taakstraf in de praktijk er uitziet (par. 3.5). Daarnaast wordt in de discussie uiteengezet hoe de respondenten in dit onderzoek denken over een mogelijke uitbreiding van de vervangende taakstraf (par. 3.6). Tot slot worden de bevindingen samengebracht in een korte deelconclusie (par. 3.7).

3.2 Wettelijke grondslag geldboete en vervangende taakstraf bij jeugdigen

Jeugdigen die ten tijde van het begaan van het strafbare feit tussen de 12 en 18 jaar zijn, worden in beginsel berecht via het jeugdstrafrecht (artikel 77a Sr e.v. en artikel 486 Sv e.v.). In het jeugdstrafrecht staat – naast de strafdoelen van het commune strafrecht – een pedagogische doelstelling voorop (Weijers, 2017). Aan jeugdigen kan een geldboete als hoofdstraf worden opgelegd (artikel 77h lid 1 sub a Sr). De rechter kan bij het opleggen van een geldboete aan jeugdigen in het strafvonnis opnemen dat de straf wordt omgezet in een vervangende jeugddetentie bij niet (volledige) betaling van de boete (artikel 77l lid 2 Sr). Dit komt overeen met de vervangende

hechtenis die volwassenen opgelegd krijgen bij het niet betalen van de geldboete (artikel 24c Sr). Bij het opleggen van de geldboete bestaan echter ook verschillen tussen jeugdigen en volwassenen.

Zo is het maximale bedrag van de geldboete bij jeugdigen lager dan bij volwassenen.²⁵ Daarnaast bestaat voor de kinderrechter geen verplichting om in het strafvonnis op te nemen dat vervangende jeugddetentie zal plaatsvinden bij het niet (volledig) betalen van de boete. Die verplichting geldt wel voor volwassenen volgens artikel 24c lid 1 Sr, maar dit wordt in artikel 77a Sr uitgezonderd van toepassing voor jeugdigen. Dit betekent dat de kinderrechter op voorhand wel kan, maar niet hoeft te beslissen over vervangende jeugddetentie. De gedachte is dat over de vervolgstappen ook kan worden nagedacht op het moment dat betaling van de geldboete uitblijft. De kinderrechter kan dan op vordering van het OM vervangende jeugddetentie opleggen of op verzoek van de jeugdige overgaan tot een vervangende taakstraf (artikel 6:6:30 lid 1 Sv). De kinderrechter die de geldboete heeft opgelegd, beslist over deze vervolgstappen. Ook wanneer de rechter al in het vonnis vervangende jeugddetentie heeft bepaald, kan de jeugdige nog verzoeken om de omzetting naar een vervangende taakstraf. De Memorie van Toelichting merkt de rechter om die reden dan ook aan als een *'executierechter'*.²⁶ De vervangende taakstraf wordt opgelegd naar evenredigheid van het verschuldigde bedrag (artikel 6:6:30 lid 2 Sv). In de praktijk geldt een omrekeningsleutel van € 5 per uur (LOVS, 2021).²⁷

Geldboetes worden niet alleen opgelegd door de rechter in strafzaken, maar ook in kantonzaken voor overtredingen en via een strafbeschikking of transactie door het OM. Het CJIB incasseert vervolgens de geldboete. Wanneer deze niet wordt betaald, kan het CJIB – na eventuele aanmaningen – de zaak terugsturen naar de officier van justitie. De officier van justitie kan dan beslissen om de zaak voor de rechter te brengen (CJIB, z.d.). Ook in dat geval kan de jeugdige dan een vervangende taakstraf verzoeken.

3.3 De invoering van de vervangende taakstraf

De mogelijkheid van de vervangende taakstraf voor jeugdigen bestaat sinds de herziening van het jeugdstrafrecht in 1995, toen ook de taakstraf een wettelijke basis kreeg.²⁸ Met de vervangende taakstraf is beoogd het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht te versterken en ook andere opties te hebben dan een vrijheidsstraf ingeval van niet-betaling van een boete. Volgens de wetsgeschiedenis kan het wenselijk zijn dat de rechter nagaat wat de redenen van niet-betaling van de geldboete zijn, alvorens daaraan consequenties te verbinden.²⁹ Aan de hand van de redenen van niet-betaling beslist de kinderrechter over het verzoek van de jeugdige tot een vervangende taakstraf.³⁰

Het bestaan van de mogelijkheid van de vervangende taakstraf sluit goed aan bij het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). In artikel 37 aanhef, onder b IVRK is namelijk

²⁵ Het bedrag van de geldboete voor jeugdigen is ten hoogste een geldboete van de tweede categorie van artikel 23 Sr (artikel 77I lid 1 Sr). Momenteel is de tweede categorie een bedrag tot €4350 (artikel 23 lid 4). Voor volwassenen is de maximale hoogte van de geldboete €870.000 (zesde categorie).

²⁶ *Kamerstukken II 1989/90, 21327, 3 (MvT), p. 35.*

²⁷ Zie ook Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2021R001).

²⁸ Artikel 77I lid 3 oud Sr. Sinds 1 januari 2020 is de mogelijkheid van de vervangende taakstraf terug te vinden in het huidige artikel 6:6:30 Sv; *Stb.* 2017, 82. Oorspronkelijk gold de taakstraf als alternatieve sanctie. In 2001 werd de taakstraf een hoofdstraf.

²⁹ *Kamerstukken II 1989/90, 21327, 3 (MvT), p. 35.*

³⁰ *Kamerstukken II 1989/90, 21327, 3 (MvT), p. 35.*

opgenomen dat vrijheidsbeneming alleen als uiterste maatregel opgelegd mag worden en slechts voor een zo kort mogelijke duur.³¹ Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind benadrukt in General Comment nr. 24 dat vrijheidsbeneming schadelijk kan zijn voor jeugdigen en dat toepassing ervan de re-integratie van jeugdigen negatief kan beïnvloeden. Het gebruik van andere, niet vrijheidsbenemende maatregelen moet daarom prioriteit krijgen boven maatregelen van vrijheidsbeneming (VN-Comité voor de Rechten van het Kind, 2019, paragraaf 73 en 77). De geïnterviewde kinderrechtster en jeugdstrafrechtadvocaat onderstrepen dat jeugdigen zo min mogelijk van hun vrijheid moeten worden beroofd. De mogelijkheid van de vervangende taakstraf kan hieraan bijdragen.

Volgens de jeugdstrafrechtadvocaat zouden verschillende omstandigheden een rol moeten spelen bij het beoordelen van het verzoek om een vervangende taakstraf. Zo zou gekeken moeten worden naar de mogelijke negatieve effecten van vervangende hechtenis, zoals onderbreking van een de opleiding, werk of de dagbesteding van de jeugdige. Ook is belangrijk om mee te wegen of de jeugdige, die de geldboete niet heeft betaald, wel de taakstraf gaat volbrengen. De jeugdstrafrechtadvocaat benadrukt dat bij jeugdigen niet zo makkelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen het niet-willen en niet-kunnen betalen van de geldboete. Volgens haar kan het aan de oppervlakte misschien lijken dat de jeugdige niet wil betalen, maar is niet altijd duidelijk of dat daadwerkelijk zo is. Zij wijst ook op het feit dat jeugdigen en jongvolwassenen kunnen kampen met schulden, die niet bekend zijn bij justitiële instanties (zie ook Koenraadt et al., 2020).

3.4 *Terughoudendheid bij opleggen geldboetes*

In de praktijk wordt de geldboete nauwelijks opgelegd aan jeugdigen door de rechter in strafzaken (waarbij het gaat om een misdrijf). Uit de meest recente rapportage van Criminaliteit en rechtshandhaving volgt dat in 2019 de rechter in eerste aanleg in totaal 125 geldboetes heeft opgelegd aan jeugdigen, waarvan 80 geheel onvoorwaardelijk en 10 deels onvoorwaardelijk. Dit betrof 3% van alle opgelegde straffen.³² Ook in de voorgaande jaren was het aantal opgelegde geldboetes aan jeugdigen zeer gering (Meijer, Van den Braak, & Choenni, 2020).³³

Daarnaast wordt een schadevergoedingsmaatregel vaker opgelegd aan jeugdigen dan een geldboete: 1.265 keer in 2019 (Meijer et al., 2020).³⁴ Uit de OM-richtlijn volgt dat de schadevergoedingsmaatregel voorrang moet krijgen op de geldboete.³⁵ De jeugdstrafrechtadvocaat geeft aan dat bij het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel, vaak daarnaast niet nog een financiële straf wordt opgelegd. Een geldboete naast een schadevergoedingsmaatregel komt dus minder vaak voor dan een schadevergoedingsmaatregel in combinatie met bijvoorbeeld een taakstraf. Het grotere aantal schadevergoedingsmaatregelen kan daarmee ook een reden zijn dat de geldboete niet vaak wordt opgelegd.

Zoals in paragraaf 3.2 is vermeld, kunnen jeugdigen behalve voor misdrijven, ook voor overtredingen een boete opgelegd krijgen door de kantonrechter, bijvoorbeeld in het kader van overtreding van de

³¹ Nederland heeft het IVRK in 1995 geratificeerd en is sindsdien daaraan gebonden. Zie *Trb.* 1995, 92.

³² In totaal zijn in 2019 4.800 straffen opgelegd aan minderjarige verdachten, waarvan 3.400 taakstraffen (leer- en werkstraffen, 70%) en 1.200 (24%) jeugddetenties.

³³ De cijfers uit 2019 zijn voorlopig. In 2018, 2017 en 2016 is de geldboete respectievelijk 125, 175 en 160 keer opgelegd.

³⁴ De cijfers uit 2019 zijn voorlopig. Ook in de voorgaande jaren kwam het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel vaker voor: 1.220 keer in 2018, 1.355 keer in 2017 en 1.250 keer in 2016.

³⁵ Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2021R001).

Wegenverkeerswet (WVW) of de Wet Identificatieplicht (WID). Ook hierbij is het mogelijk om bij het niet betalen van de geldboete een vervangende jeugddetentie ten uitvoer te leggen of een vervangende taakstraf te vragen. Uit cijfers van het CJIB blijkt dat in 2019 en 2020 tezamen 2.550 boetevonnissen in het kader van het jeugdstrafrecht zijn afgedaan door het CJIB.³⁶ Hiervan zijn 521 vonnissen niet betaald, waarvan 180 vonnissen uiteindelijk zijn afgedaan met vervangende hechtenis (6,9%).³⁷ Het CJIB geeft aan dat voor het proces van tenuitvoerleggen het niet uitmaakt of de geldboete is opgelegd aan een volwassene of aan een minderjarige veroordeeld door het jeugdstrafrecht. De tenuitvoerlegging (ook van de vervangende hechtenis) vindt plaats conform het vonnis van de (kinder)rechter (CJIB, z.d.; R8). Uit de aangeleverde cijfers is niet af te leiden waar de vervangende hechtenis ten uitvoer is gelegd (in een JJI of een PI) en het is tevens niet af te leiden hoe oud de veroordeelde op het moment van de tenuitvoerlegging was. Het is daarom evenwel mogelijk dat de veroordeelde reeds 18 jaar was en de vervangende hechtenis heeft uitgezeten in een PI. De meeste vervangende detenties hebben een duur van tussen de één en vier dagen (85%).

De geïnterviewde kinderrechter beaamt dat de geldboete niet vaak aan jeugdigen wordt opgelegd:

R6: *“De meest toegepaste sanctie is toch de taakstraf zelf en anders een vorm van toch jeugddetentie. En dan allerlei voorwaardelijke vormen waardoor je allerlei interventies inzet. Maar die geldboete is niet iets dat heel erg leeft”* (Kinderrechter).

Volgens de kinderrechter en de jeugdstrafrechtadvocaat wordt de geldboete weinig opgelegd, omdat dit jeugdigen onevenredig hard raakt. Vaak is de financiële situatie van jeugdigen moeilijk in te schatten waardoor niet duidelijk is wat het effect zal zijn van de geldboete. Het probleem van beperkt zicht op de financiën van jeugdigen binnen de strafrechtsketen wordt bevestigd in een recent onderzoek naar financieel toezicht (Koenraadt et al., 2020). In het geval van de geldboete betekent dat volgens de respondenten dat vaak onduidelijk is of jeugdigen moeten werken om de boete te betalen, of dat ouders de boete zullen betalen.³⁸ Bepaalde jeugdigen zullen daardoor meer worden geraakt door een geldboete dan anderen, wat volgens de jeugdstrafrechtadvocaat kan bijdragen aan rechtsongelijkheid. Bovendien valt de pedagogische boodschap die wordt beoogd wellicht weg wanneer ouders de geldboete betalen. De RvdK adviseert daarom alleen een geldboete wanneer van tevoren duidelijk is dat de jeugdige de geldboete zelf kan betalen. Dat is ook om te voorkomen dat de jeugdige de boete niet kan betalen en dan verder in de problemen komt. Bij de Raad heerst ook het idee dat ouders boetes voor verkeersovertredingen van hun kinderen betalen, om ervoor te zorgen dat de jeugdige niet verder in de problemen komt:

R2: *“Zeker als er dan weer een wat ernstiger delict is gepleegd en ouders dan misschien in de stress zijn van: ‘Oh laten we in ieder geval die boetes maar aflossen, want anders krijgt ‘ie daar ook weer problemen mee’.”* (RvdK, 29-04-2020).

De OM-Richtlijn sluit nauw aan bij de benadering van de RvdK: volgens de Richtlijn is de geldboete alleen passend voor jeugdigen die zelf een vermogen hebben, bijvoorbeeld door het hebben van een

³⁶ Dit betreft 2.6% van het totale aantal boetevonnissen in 2019-2020. Uit Tabel 9 van dit onderzoek (zie hoofdstuk 6) blijkt dat in 2019 en 2020 in totaal 2.223 boetevonnissen zijn opgelegd aan 13-18-jarigen. Dit aantal ligt lager dan hetgeen hier vermeld staat, omdat in dit hoofdstuk wordt uitgegaan van het aantal boetevonnissen dat is opgelegd in het kader van het jeugdstrafrecht, waarbij de leeftijd ten tijde van het plegen van het strafbare feit bepalend is, hetgeen kan betekenen dat de vonnissen worden uitgesproken en afgedaan (ruim) nadat de veroordeelde meerderjarig is geworden. Tabel 9 geeft overigens ook aan dat de kans dat een boetevonnis in 2019 en 2020 door het CJIB ten aanzien van de groep 13-18-jarigen wordt afgedaan als vervangende hechtenis ligt op 5,9%.

³⁷ 82.4% van de boetes zijn door het CJIB geïnd en 10.7% was oninbaar. Overige redenen voor het afsluiten van een zaak zijn afloop van het rechtsmiddel, niet tenuitvoerleggen door het OM (verzoek stoppen door OM), toepassen Hardheidsclausule en het overlijden van de veroordeelde.

³⁸ Zie ook *Kamerstukken II 1989/90, 21327, 3, p. 15.*

bijbaan. Dit betreft voornamelijk jeugdigen vanaf 15 jaar waarbij vermoedelijk geen achterliggende problematiek speelt.³⁹

Volgens de jeugdstrafrechtadvocaat kan een geldboete soms wenselijker zijn dan een taakstraf, maar blijft het een lastige afweging:

R7: “[...] ik denk dat misschien wij ook wel alerter kunnen zijn op de vraag van of je niet in plaats van een taakstraf een geldboete zou prefereren. [...] Terwijl tegelijkertijd, dat is wel een lastig punt, omdat je- Wil je een kind van vijftien een geldboete laten betalen van, wat is het, vijfhonderd euro of zo? [...] En wie straf je dan hè? Straf je dan de ouders of straf je dan het kind? En dat kan in sommige gevallen kan het gewenste effect hebben en in andere gevallen juist het tegengestelde effect” (Advocaat).

3.5 De vervangende taakstraf in de praktijk

Waar de geldboete nog af en toe wordt opgelegd aan jeugdigen, komt de omzetting van de geldboete naar een vervangende taakstraf in de praktijk niet tot nauwelijks voor, zoals blijkt uit navraag bij verschillende ketenpartners in het jeugdstrafrecht. De verschillende respondenten die hiernaar gevraagd zijn geven aan de omzetting naar de vervangende taakstraf niet of nauwelijks voorbij te zien komen in de praktijk (R2, RvdK, 25-01-2021; R3, Advocaat; R4 en R5, Officier van justitie).

De geïnterviewde kinderrechter gaf aan zich te herinneren één of twee keer de geldboete te hebben omgezet naar een vervangende taakstraf, maar zij wist niet meer wat de redenen daarachter waren en hoe dit in de praktijk werd vormgegeven. Zij vertelde bovendien dat een aantal van haar collega-rechters niet van het bestaan van deze omzettingmogelijkheid afwist. Zowel de kinderrechter als de jeugdstrafrechtadvocaat denken dat dit mede komt doordat de geldboete in het jeugdstrafrecht zo weinig wordt opgelegd. Bovendien wordt alleen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een vervangende taakstraf te verzoeken wanneer de betrokkene (of de advocaat) afweet van het bestaan van de mogelijkheid. Ook volgens de LOVS-oriëntatiepunten van de rechterlijke macht is bij jeugdigen een niet-betaalde geldboete “steeds te vervangen door jeugd detentie” (LOVS, 2021).

De onbekendheid met de vervangende taakstraf speelt niet alleen bij professionals, maar mogelijk ook bij jeugdigen zelf. Het risico op onbekendheid lijkt des te groter ingeval er geen advocaat is toegevoegd (bijvoorbeeld wanneer een transactie van minder dan €115 is voorgesteld door het OM of in het geval van kantonzaken),⁴⁰ die de jeugdige in geval van niet-betaling kan wijzen op de mogelijkheid om een vervangende taakstraf te verzoeken. De onbekendheid met de vervangende taakstraf wordt versterkt doordat volgens de kinderrechter standaard in het vonnis wordt opgenomen dat vervangende jeugd detentie wordt opgelegd bij niet-betaling, zonder vermelding van de mogelijkheid om een vervangende taakstraf te verzoeken. In de praktijk wordt dus bij jeugdigen standaard de vervangende jeugd detentie opgenomen in het vonnis, terwijl daartoe – anders dan bij volwassenen – geen verplichting bestaat.

Waar de vervangende taakstraf in strafzaken dus weinig wordt toegepast, komt volgens de jeugdstrafrechtadvocaat het omzetten van bulkzaken van meerdere niet-betaalde boetes voor overtredingen bij de kantonrechter wel vaker voor. Dan kan alsnog een taakstraf worden opgelegd, waardoor dus hetzelfde resultaat wordt bereikt als met een vervangende taakstraf, alleen is dit via een andere weg.

³⁹ Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2021R001).

⁴⁰ Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2021R001).

3.6 *Discussie*

Hoewel de vervangende taakstraf op dit moment niet veelvuldig wordt gebruikt, zien zowel de geïnterviewde kinderrechter als de jeugdstrafrechtadvocaat mogelijkheden voor bredere toepassing daarvan. Zo kan volgens beide respondenten de vervangende taakstraf voor jongvolwassenen een wenselijke aanvulling zijn, omdat een taakstraf mogelijk minder impact heeft op het leven van een veroordeelde in vergelijking met detentie. Wel vragen zij zich af hoe een vervangende taakstraf zich verhoudt tot het huidige taakstrafverbod (artikel 22b Sr), wanneer in eerste instantie een geldboete is opgelegd voor een feit waarvoor het taakstrafverbod geldt. De vraag is of het in dat geval mogelijk is om een vervangende taakstraf op te leggen.

Daarnaast noemen de respondenten dat in het geval van een schadevergoedingsmaatregel de omzetting naar een vervangende taakstraf van betekenis kan zijn.⁴¹ Op dit moment vindt vervangende jeugddetentie (veroordeling voor 1 januari 2020) of gijzeling plaats wanneer de jeugdige een opgelegde schadevergoedingsmaatregel niet betaalt om dit alsnog af te kunnen dwingen en eventueel een betalingsregeling af te spreken.⁴²

De vervangende taakstraf is op dit moment een uitzondering, die alleen wordt toegepast op verzoek van de jeugdige. De jeugdstrafrechtadvocaat is van mening dat een aanpassing van de systematiek van de wet, waarbij een vervangende taakstraf standaard wordt genoemd in het vonnis in plaats van een vervangende jeugddetentie, zou kunnen leiden tot een bredere toepassing van deze mogelijkheid.

3.7 *Conclusie*

De geldboete, en daarmee ook de omzetting naar een vervangende taakstraf, komt in het jeugdstrafrecht weinig voor in strafzaken die voor de kinderrechter komen. Jeugdigen krijgen wel vaker een boete opgelegd in het kader van een overtreding, bijvoorbeeld opgelegd door de kantonrechter, maar de meeste van deze boetes worden betaald.

Hoewel het juridisch mogelijk is om de geldboete om te zetten in een vervangende taakstraf, wordt hier in de praktijk nauwelijks gebruik van gemaakt. Uit dit deelonderzoek kan geconcludeerd worden dat de vervangende taakstraf voor minderjarigen een meer standaard toepassing zou kunnen krijgen, bijvoorbeeld door dit meer bekendheid te geven onder professionals, om zo een reactie te geven op het niet betalen van de geldboete zonder daarbij gebruik te maken van vrijheidsbeneming.

⁴¹ In het onderzoek van Koenraadt et al (2020) kwam ook naar voren dat bij de schadevergoedingsmaatregel de draagkracht van de veroordeelde geen grote rol speelt, waardoor het innen van het verschuldigde bedrag soms zeer moeizaam gaat. Tevens worden personen niet meer gegijzeld wanneer zij de schadevergoeding niet kunnen betalen (in tegenstelling tot personen die weigeren te betalen) (R1, Beleidsmedewerker financiële sancties en detentiebeleid, Min. J&V).

⁴² Gijzelingen inzake de Wet Mulder komen echter zeer weinig voor in JJI's: 2 in 2019, 5 in 2018 en 1 in 2017 (Tabel Tb 7.6 Criminaliteit en rechtshandhaving 2019).

Hoofdstuk 4 Taakstraf in plaats van vervangende hechtenis in het buitenland: Duitsland en Noorwegen

4.1 Inleiding

Eén van de onderzoeksvragen luidt wat we in Nederland kunnen leren van ervaringen met de vervangende taakstraf in het buitenland (**onderzoeksvraag 2**). In dit hoofdstuk gaan wij in op de mogelijkheden tot en ervaringen met het toepassen van taakstraffen ter vervanging van niet betaalde geldboetes in het buitenland. In de eerste paragraaf geven we een globaal overzicht van de Europese landen, waar wij door middel van het raadplegen van literatuur en internetbronnen hebben kunnen vaststellen dat deze mogelijkheid bestaat. In de volgende paragrafen gaan wij wat dieper in op de situatie in Duitsland en Noorwegen. In het eerste land behoort de vervangende taakstraf al jarenlang tot de mogelijkheden, in het tweede is dat relatief recent via een pilot landelijk ingevoerd. We hebben literatuur en overige beschikbare documentatie bestudeerd en in beide landen onze kennis door middel van gesprekken met collega-wetenschappers kunnen verdiepen (zie voor verdere informatie de methodologische paragraaf in het inleidende hoofdstuk). De subvragen die wij in dit hoofdstuk proberen te beantwoorden zijn:

- Onder welke (juridische) voorwaarden kan een taakstraf worden toegepast ter vervanging van een niet betaalde geldboete?
- Wat is de achtergrond van deze modaliteit?
- Welk deel van de personen die een geldboete niet betaalt, verricht ter vervanging daarvan een taakstraf?
- Wat zijn de voordelen? Welke moeilijkheden doen zich voor?

4.2 Quick scan naar de wettelijke mogelijkheid voor vervangende taakstraf in buitenlandse stelsels

Voor een inventarisatie van de landen waar de vervangende taakstraf wordt gebruikt, zijn Google Scholar en Web of Science doorzocht op de meest voor de hand liggende trefwoorden.⁴³ Er zijn een aantal sleutelartikelen die een redelijk actueel, maar waarschijnlijk niet een compleet overzicht geven van de toepassing van alternatieven voor vervangende hechtenis bij het niet betalen van een geldboete, namelijk Cabana (2020), Dünkel en Läppi Sepalla (2014) en McIver, Pirnat en Graf (2013). Van de informatie die wij in andere publicaties aantreffen hebben we niet steeds kunnen checken of die nog up to date was, in theorie zou het dus kunnen dat een juridische grondslag voor het opleggen van een vervangende taakstraf in de tussenliggende periode weer is komen te vervallen. Ondanks de beperkingen leek het ons zinvol deze exercitie te doen om een indruk te krijgen van de zeldzaamheid dan wel vaker voorkomen van deze modaliteit en de juridische vorm waarin die dan wordt gegoten. Wij geven hieronder in tabelvorm een aantal kerngegevens weer.

⁴³ Community service instead of going to jail for not paying fine; Jail time for not paying fines community service; Community service unpaid fine; Community service fine defaulters
Imprisonment for unpaid fine; Community service unpaid fine; Unpaid community service fine sentence; Community Service as an alternative sentence for fine default; Reducing the population of fine defaulters; Fine default; Countries with community service for fine defaulters

Tabel 2: Overzicht landen met alternatief voor vervangende hechtenis bij niet betalen geldboete (niet uitputtend)

Landen	Introductie	Alternatief	Wett.grondslag	Bevoegdheid
West-Australië ⁴⁴ (Spiers Williams & Gilbert, 2011)	2008	Onbetaald werk. In de meeste jurisdicties wordt het omgezet naar taakstraf	Fines, Penalties and Infringement Notices Enforcement Act 1994	Aanvraag indienen bij Fines Enforcement Registrar
Canada ⁴⁵	1983	Taakstraf	Summary Convictions Act, section 21	Zelf aanmelden
Duitsland (Cabana, 2020; Dünkel & Lappi-Seppälä, 2014)	1983	Taakstraf en andere sociaal nuttige activiteiten	Geen wettelijke grondslag	Officier van justitie
Ierland (Guilfoyle, 2016)	2016	Taakstraf	Payment and Recovery Act 2014, Part 5, section 19	Rechter
Italië (Cabana, 2020)	1981	Gecontroleerde vrijheid (99%) Taakstraf	Wet nr. 689, 24 november 1981	
Kroatië ⁴⁶ (Kantorowicz-Reznichenko, 2015)	Tenminste sinds 1997	Taakstraf	Kazneni Zakon, Art. 54(6)	Rechtbank, de overtreder moet akkoord gaan
Noorwegen (Langsit Storvik, 2015; 2016)	2014 (pilot) 2019 landelijk	Taakstraf Toezicht Behandeling	Strafwet §16 lid 1, §53 lid 1	Correctional service
Oostenrijk ⁴⁷ (Mclvor, Pirnat, & Graf, 2013)	2006 (pilot) 2008 (landelijk)	Taakstraf	§3 and §3a of The Enforcement of Sentences Act (BGBl I 2007/109 Artikel III)	Veroordeelde moet de rechtbank informeren dat hij een taakstraf wil uitvoeren
Polen ⁴⁸ (Kantorowicz-Reznichenko, 2018)	Tenminste sinds 1997	Taakstraf	Kodeks Karny Wykonawczy, Art. 45	Rechtbank

⁴⁴ <https://www.justice.wa.gov.au/Release/legal/default.aspx>; <https://www.oics.wa.gov.au/wp-content/uploads/2016/05/Fine-defaulters-Review.pdf>; [https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/prod/filestore.nsf/FileURL/mrdoc_29643.pdf/\\$FILE/Fines%20Penalties%20And%20Infringement%20Notices%20Enforcement%20Act%201994%20-%20%5B05-h0-01%5D.pdf?OpenElement](https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/prod/filestore.nsf/FileURL/mrdoc_29643.pdf/$FILE/Fines%20Penalties%20And%20Infringement%20Notices%20Enforcement%20Act%201994%20-%20%5B05-h0-01%5D.pdf?OpenElement)

⁴⁵ <https://www.canlii.org/en/mb/laws/stat/ccsm-c-s230/latest/ccsm-c-s230.html>; <http://www.ajic.mb.ca/volumel/chapter10.html>

⁴⁶ https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Croatia/Croatia_Criminal%20Code_ENG.pdf

⁴⁷ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2007_I_109/BGBLA_2007_I_109.html

⁴⁸ <https://lexlege.pl/kkw/art-45/#:~:text=Je%C5%BCeli%20egzekucja%20grzywny%20nieprzekraczaj%C4%85cej%20stu,miesi%C4%85cowi%20pracy%20spo%C5%82ecznie%20u%C5%BCytecznej%2C%20z>

Portugal ⁴⁹ (Cabana, 2020)	1945 en 1982	Taakstraf	1982 Código Penal, Art. 48	Veroordeelde verzoekt tribunaal tot omzetting
Roemenië ⁵⁰ (Kantorowicz-Reznichenko, 2018)	Tenminste sinds 2009	Taakstraf	Codul Penal, Art. 64	Rechtbank
Schotland (Mclvor, Pirnat, & Graf, 2013)	1990 (pilot) 1995 (landelijk)	10-60 uur activiteiten onder toezicht van sociale dienst (taakstraf en training)	Section 62 Law Reform Act 1990 Section 35 Criminal Justice Act 1995 Sections 235, 236 and 237 of the Criminal Procedure Act 1995	Rechter
Spanje ⁵¹ (Mclvor, Pirnat, & Graf, 2013)	1995	Taakstraf	1995 Criminal Code, Art. 53	Rechter of rechtbank, met toestemming van de overtreder
Tsjechië (Diblíková, Hulmáková, Karabec, Vlach, & Zeman, 2017; Kantorowicz-Reznichenko, 2018)	Tenminste sinds 2009	Taakstraf	Zákon Trestní Zákoník, Art. 69	Rechtbank
Zwitserland ⁵²	Tenminste sinds 1937	Taakstraf	Schweizerisches Strafgesetzbuch, Art. 79a	Veroordeelde verzoekt handhavingsautoriteit

4.3 Duitsland

Om de situatie in Duitsland goed te begrijpen, is het goed zich te realiseren dat de taakstraf hier, in tegenstelling tot de meeste andere Europese landen, geen zelfstandige straf is, volgens Van Kalmthout en Tak vanwege het ontbreken van vertrouwen in de praktische uitvoerbaarheid ervan (Van Kalmthout & Tak, 1992). De taakstraf kan alleen worden toegepast als een voorwaarde bij een geschorste vrijheidsstraf, aan het eind van de tenuitvoerlegging van een opgelegde gevangenisstraf en als alternatief voor de vervangende hechtenis bij het niet betalen van een geldboete. Daarnaast wordt de korte gevangenisstraf op basis van de wet beperkt tot uitzonderlijke gevallen. Op basis van artikel 47 Strafgesetzbuch (StGB) zal de rechtbank alleen een vrijheidsstraf van **minder dan zes maanden opleggen als bijzondere omstandigheden** met betrekking tot de daad of de persoonlijkheid van de dader het onontbeerlijk maken om een vrijheidsstraf op te leggen. Op basis van artikel 56 StGB worden korte vrijheidsstraffen tot twee jaar zoveel mogelijk geschorst. Vrijheidsstraffen tot één jaar op basis van het criterium dat 'er redenen zijn te geloven dat de straf

⁴⁹ https://www.legislationline.org/download/id/4288/file/Portugal_CC_2006_en.pdf

⁵⁰ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2018\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2018)042-e)

⁵¹ https://www.legislationline.org/download/id/6443/file/Spain_CC_am2013_en.pdf

⁵² https://lawbrary.ch/browser/StGB/311_0_2/?plang=de

als voldoende waarschuwing zal dienen voor de veroordeelde persoon en dat hij ook zonder het effect van de straf geen nieuwe strafbare feiten zal plegen' (art. 56 lid 1 StGB). Straffen tussen één en twee jaar kunnen worden geschorst wanneer er sprake is van een 'positief strafrechtelijk vooruitzicht'. Op basis van deze criteria worden volgens Morgenstern 77% van de gevangenisstraffen tot één jaar en 73% van de straffen tot twee jaar geschorst (Morgenstern, 2016). Dit kan zowel voorwaardelijk als onvoorwaardelijk.

Vanwege het ontbreken van de taakstraf als zelfstandige straf, is de geldboete veruit de meest opgelegde straf, vrij stabiel betreft het ruim 80% van alle opgelegde straffen (Morgenstern, 2016). Jaarlijks worden er zo'n 500.000 geldboetes opgelegd, waarvan zo'n 10% eindigt in vervangende hechtenis. Algemeen wordt dit in de literatuur gezien als een groot probleem (Dünkel, 2011; Morgenstern, 2016; Treig & Pruin, 2018). Deze grote groep gedetineerden zit zeer korte straffen uit, het is daarom nauwelijks mogelijk een zinvolle invulling aan de detentie te geven, stellen ook de door ons geïnterviewde respondenten. Daarbij speelt zeker een rol dat resocialisatie in Duitsland als een zeer belangrijk, zelfs grondwettelijk vastgelegd, strafdoel wordt gezien (Morgenstern, 2016). Een ander relevant verschil met het Nederlandse sanctiesysteem is dat Duitsland een dagboetestelsel kent. Er worden dagboete-eenheden opgelegd en de hoogte van een eenheid is afhankelijk van de financiële positie van de veroordeelde. Bij de vaststelling daarvan kan zowel het inkomen als het vermogen van de veroordeelde een rol spelen alsmede alle andere relevante factoren (Nauta & De Wilde, 2020, p. 78). Wanneer de geldboete niet wordt betaald, wordt een eenheid dagboete vervangen door een dag vervangende hechtenis (art. 43 StGb).

De mogelijkheid om vervangende hechtenis vanwege het niet betalen van een geldboete door een taakstraf te vervangen, is niet in een federale wet geregeld. Integendeel, volgens de wet moet vervangende hechtenis worden opgelegd als een geldboete niet wordt betaald. Feitelijk bestaat de mogelijkheid inmiddels in alle bondstaten, al worden er verschillende juridische constructies voor gehanteerd (Mohr, 2020, p. 176). De mogelijkheid wordt ingelezen in het vereiste dat de staat (feitelijk de officier van justitie) alles moet doen om te voorkomen dat een geldboete uitmondt in detentie. Wanneer alle mogelijkheden om de boete te laten betalen zijn uitgeput, blijft over de mogelijkheid dat iemand een taakstraf uitvoert in plaats van vervangende hechtenis ondergaat. Zowel uit de literatuur als uit de gesprekken komt naar voren dat die volgorde mogelijk beter zou worden omgedraaid, in die zin dat van vervangende hechtenis pas sprake zou kunnen zijn als het traject van een vervangende taakstraf is mislukt (Dünkel, 2011; Mohr, 2020). Nu hangt veel af van het initiatief van de veroordeelden die volgens beide Duitse respondenten 'vaak niet eens de brief openen waarin hen het aanbod tot het verrichten van een taakstraf wordt voldaan'. De veroordeelde moet bovendien zelf contact opnemen met de organisatie waar hij of zij een taakstraf zou kunnen uitvoeren. Dit betreft in de meeste staten niet de reclassering, omdat deze alleen betrokken is bij de andere modaliteiten van de taakstraf dan wel voorwaardelijk toezicht. Het succes van de vervangende taakstraf hangt daarom ook in hoge mate af van het bestaan en de geschiktheid van vrijwilligers en derde sectorprojecten in de regio/staat waar de straf moet worden uitgevoerd.

Een ander probleem dat uit de literatuur en de interviews naar voren komt, betreft de sleutel die wordt gehanteerd bij de omrekening van vervangende hechtenis naar taakstraf. De minimum hoogte van een dagboete betreft €15 voor alleenstaanden en €5 voor samenwonenden (BAG-S, 2019). Een eenheid dagboete wordt, zoals gezegd, omgezet in een eenheid vervangende hechtenis, terwijl in de meeste landen een dag detentie wordt omgezet in vier tot zes uren taakstraf. Dat betekent dat de hoogte van de vervangende taakstraf flink kan oplopen. Bij 90 eenheden dagboete, betreft het al 360-540 uur taakstraf. Uit de literatuur weten we dat de kans dat een taakstraf succesvol wordt uitgevoerd boven een aantal uren navenant afneemt (Van Kalmthout 2001). Om die reden is het

maximumaantal uren taakstraf in een groot aantal Europese landen, waaronder Nederland, op 240 uur gesteld.

Het zijn echter vooral de achtergrondkenmerken van de doelgroep die in Duitsland zowel aan het betalen van de geldboete als aan het succesvol uitvoeren van een taakstraf in de weg staan (Dünkel, 2018; Mohr, 2020; Treig & Pruin, 2018). Volgens Treig en Pruin betreft het een groep die bijzonder gedesintegreerd is (p. 338) en vooral vastzit vanwege lichtere vermogens- en eigendomsdelicten, zoals zwartrijden. Bögelein, Glaubitz, Neumann, en Kamieth (2019) brachten de kenmerken in kaart van alle gedetineerden die in de deelstaat Mecklenburg Vorpommern in de periode 2014-2017 gedetineerd waren. Doel was de achtergrondkenmerken te beschrijven van gedetineerden die vervangende hechtenis wegens het niet betalen van een geldboete ondergingen en een vergelijking te maken tussen deze groep en gewone strafrechtelijk gedetineerden. Opvallende conclusies zijn dat het overgrote deel alleenstaand (76%) en werkeloos (75%) is en een inkomen heeft van minder dan €1000 per maand. Op al deze kenmerken scoorden zij significant slechter dan andere strafrechtelijk gedetineerden. Ook is een significant groter deel geen Duits staatsburger (19% vs 7%). Opvallend was ook dat bijna de helft van de gedetineerden die vervangende hechtenis ondergingen voor de eerste keer was aangehouden. Zij werden overwegend aangehouden vanwege vermogens- en frauduleuze delicten, maar ook voor het overtreden van verkeersregels. En kwart zat vast vanwege het niet betalen van een geldboete voor zwartrijden.

Landelijke cijfers over het aantal mensen dat de vervangende hechtenis door middel van een taakstraf voldoet, bestaan niet (Bögelein et al., 2019; Morgenstern, 2016, p. 81), laat staan over de resultaten daarvan. Wel zijn een aantal empirische gegevens bekend over een project dat eind jaren 1990 gestart werd in Mecklenburg Vorpommern. Aanleiding was het zeer hoge aandeel gedetineerden dat vastzit wegens het niet betalen van een geldboete, 22% van het totale aantal gedetineerden. Kenmerkend voor het project was dat er speciale werkgelegenheidsprojecten in het leven werden geroepen voor sociaal zwakke doelgroepen; deelnemers hulp kregen aangeboden bij het oplossen van hun sociale en psychische problemen en ook nog met het uitvoeren van een taakstraf konden beginnen als de vervangende hechtenis al was aangevangen. Binnen drie jaar daalde het aantal personen dat op dagbasis vervangende hechtenis onderging van 100-120 naar 50-70. In 75% van de gevallen werd de taakstraf tenminste gedeeltelijk afgerond. Het aandeel gedetineerden dat vervangende hechtenis onderging, daalde binnen een aantal jaren naar 6-7% en is in de periode 2005-2010 gestabiliseerd op 7-8% (Dünkel, 2011). Er werden aanzienlijke besparingen gerealiseerd, omdat de projectkosten ruimschoots wegvielen tegen de alsnog betaalde geldboetes en (met name) het wegvallen van de kosten voor detentie. Jaarlijks werd de staatskas van Mecklenburg-Vorpommern ruim een miljoen euro bespaard (Dünkel, 2011, Tabel 3).

4.4 Noorwegen

Anders dan in Duitsland kan de taakstraf (*community sentencing*) in Noorwegen wel als zelfstandige straf worden opgelegd, naast de geldboete en de gevangenisstraf. De taakstraf vervangt een gevangenisstraf van maximaal een jaar en duurt maximaal 420 uur. Gevangenisstraffen kennen een minimumduur van 14 dagen, tenzij in de wet anders is voorzien. En evenals Duitsland kent Noorwegen een dagboetestelsel, bij de hoogte van de dagboete-eenheid worden tal van factoren meegenomen, waaronder inkomen en vermogen, schulden en zorgplichten (Jacobsen & Sandvick, 2015). De boete is de meest gebruikte sanctie in Noorwegen, in 2012 werden 300.000 boetes opgelegd, wat meer dan 90% is van alle opgelegde straffen. Wanneer de boete niet wordt betaald, kan deze worden omgezet in een vervangende hechtenis die maximaal drie maanden kan duren.

Wanneer het gaat om boetes voor meerdere overtredingen kan dit oplopen tot 4 of 5 maanden. In 2013 werden 4494 boetes niet betaald en omgezet in 23.634 dagen vervangende hechtenis. In 2014 werden 5810 boetes niet betaald die samen goed waren voor 31.079 dagen hechtenis (Langset Storvik, 2015).

In Noorwegen is men in 2014 gestart met een pilot project in Troms wat inhield dat veroordeelden die in aanmerking kwamen voor vervangende hechtenis vanwege het niet betalen van een geldboete, de mogelijkheid aangeboden kregen een taakstraf uit te voeren. Achtergrond van het project was drieledig. Noorwegen kampte al decennialang met een tekort aan detentiecapaciteit, maar om overbevolking in de gevangenissen te voorkomen, bestonden wachtlijsten voor de gevangenis waar veroordeelden soms jarenlang op konden staan. Oorspronkelijk werden die gezien als onderdeel van het humane en relatief milde karakter van het Noorse strafsysteem (veroordeelden kregen in die periode de mogelijkheid hun leven weer op de rails te krijgen, uitmondend in mogelijke strafverkortung), maar gaandeweg werden de wachtlijsten symbool voor een ineffectief strafrechtstelsel dat te weinig rekening hield met de belangen van slachtoffers (Liebling et al., 2021). De lengte van de wachtlijst heeft steeds gevarieerd, maar tussen 2009 en 2014 was deze verdubbeld tot 1186 (Norwegian Correctional Service, 2018). Introductie van de vervangende taakstraf ('boeteservice') werd gezien als een van de mogelijke maatregelen om de wachtlijsten terug te dringen.⁵³ Specifiek voor de veroordeelden die vervangende hechtenis moesten ondergaan, gold dat zij vaak niet kwamen opdagen als zij werden opgeroepen. Ten slotte werd de boeteservice gezien als een goede optie om de stigmatiserende korte gevangenisstraf terug te dringen en toepassing van de taakstraf te verruimen.

Er werd een wettelijke regeling in het leven geroepen die het mogelijk maakte twee uren boeteservice in de plaats te laten komen voor één dag vervangende hechtenis. In de pilotfase kwamen alleen bewoners van Troms voor die regeling in aanmerking. Het pilotproject hield in dat het Noorse incassobureau drie jaar lang probeerde een opgelegde boete te innen. Wanneer dat niet lukte, werd de zaak teruggestuurd naar de politie die de zaak weer kon doorsturen naar de Noorse correctieservice. Die vorderde in principe de vervangende hechtenis, maar stuurde tegelijkertijd een brief naar de veroordeelde waarin werd aangegeven dat hij of zij er ook voor kon kiezen een vervangende taakstraf/boeteservice te verrichten. Instemming werd nodig geacht om niet in strijd te handelen met het verbod op dwangarbeid. Wanneer de veroordeelde niet binnen 14 dagen reageerde, werd alsnog de vervangende hechtenis teuitvoergelegd. In 2015 werd een wetwijziging doorgevoerd die inhield dat alleen vervangende hechtenis mocht worden toegepast als de dader wel kan betalen, maar dat toch niet doet (art. 456 lid 2 Wet op de Strafvordering). Alleen als er publieke belangen in het geding zijn kan ook iemand die wel wil, maar niet kan betalen, vervangende hechtenis opgelegd krijgen. Deze nieuwe wettelijke regeling heeft er tot nu toe niet toe geleid dat meer personen voor de vervangende taakstraf in aanmerking komen. Volgens onze respondent wordt het begrip publiek belang door de politie zeer extensief uitgelegd.

Eén dag vervangende hechtenis kan worden vervangen door twee uren boeteservice. Het maximumaantal dagen boeteservice is vastgesteld op 180 uur, alleen als er meerdere overtredingen in het geding zijn, kan dat oplopen tot 270 uur. De taakstraf moet binnen een bepaalde termijn worden uitgevoerd. Hoewel het primair de bedoeling is dat de boeteservice wordt voldaan door werk voor de gemeenschap, kan ook aan een andere invulling worden gedacht als gezondheidsomstandigheden of andere problemen de gemeenschapsdienst bijzonder belastend maken voor deelnemers. In dat geval kan de boeteservice ook worden voldaan door het voeren van

⁵³ Het onderbrengen van Noorse gevangenen in een Nederlandse PI was eveneens een maatregel die dit doel moest dienen. Hierover Liebling et al., 2021.

individuele gesprekken, behandeling, cursussen, conflictbegeleiding of financieel advies (Langset Storvik, 2015). Tijdens de pilotperiode stond de regeling alleen open voor inwoners van Troms.

Gedurende het eerste jaar van de pilot (2014) werden 202 informatiebrieven verzonden waarop 62 aanmeldingen werden ontvangen. 43 werden er geaccepteerd en 21 zijn er uiteindelijk succesvol uitgevoerd. In het tweede jaar van de pilot werden 107 informatiebrieven verstuurd, waaruit 44 aanmeldingen voortkwamen, waarvan er 36 werden gehonoreerd en 23 succesvol werden afgerond (Langset Storvik, 2015; 2016).

Een probleem wat in de evaluatierapporten wordt gesignaleerd, is dat het veel inspanning kost de doelgroep te bereiken. Er is veel geld geïnvesteerd, maar het heeft slechts marginale resultaten opgeleverd (Langset Storvik, 2015). Wel zijn de routines op dit punt sinds de pilot verbeterd. De eisen voor de taakstraf zijn niet hoog volgens onze respondenten, de meeste mensen die zich aanmelden worden daarom geaccepteerd. Ook na acceptatie waren sommige veroordeelden echter niet bereikbaar of kozen er uiteindelijk toch voor de boete te betalen.

Ook tijdens de tenuitvoerlegging worden er geen hoge eisen gesteld. Als mensen niet komen opdagen, mogen ze op een ander moment terugkomen en de boeteservice wordt afgestemd op de individuele capaciteiten van de veroordeelden. Wanneer de taakstraf niet in de executieperiode wordt afgerond, moet het restant echter alsnog in detentie worden ondergaan.

Ondanks de kleine aantallen werd de pilot als een succes beschouwd. In 2014 werden 881 en in 2015 654 dagen gevangenisstraf bespaard. Daarnaast wordt in allebei de rapporten als positief resultaat van de pilot genoemd dat er maatschappelijk nuttige projecten zijn uitgevoerd, waarover zowel de deelnemers als de organisaties waarvoor het werk verricht werd tevreden zijn. De maatschappelijke dienstverlening wordt doorgaans op bevredigende wijze uitgevoerd. Daarvoor is het wel nodig dat de begeleiders een goed menselijk inzicht en geduld hebben en respectvol omgaan met de bewoners (Langset Storvik, 2015).

In 2019 is de boeteservice landelijk ingevoerd. Helaas waren er geen actuele gegevens over de toepassing en het verloop beschikbaar, maar de wettelijke regeling is nog grotendeels identiek aan de regeling zoals die tijdens de pilot werd gehanteerd.

4.5 Conclusie

Hoewel er geen systematisch overzicht is van alle (Europese) landen waar de vervangende taakstraf wettelijk mogelijk is, heeft onze quick scan duidelijk gemaakt dat deze modaliteit bepaald niet uitzonderlijk is. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, bestaat de vervangende taakstraf meestal naast de vervangende hechtenis en wordt deze alleen toegepast indien de veroordeelde daarmee instemt. In de twee landen die wij er in dit hoofdstuk hebben uitgelicht, wordt de aanwezigheid van een substantieel aantal gedetineerden dat vastzit vanwege het niet betalen van een geldboete als een groot moreel en praktisch probleem ervaren. Belangrijkste knelpunten die zich voordoen bij het uitvoeren van een vervangende taakstraf betreffen het bereiken van de doelgroep en het realiseren van passende werkzaamheden c.q. bezigheden. De mate waarin men erin slaagt die knelpunten op te lossen, lijkt samen te hangen met de inspanningen die men daarvoor verricht en de flexibiliteit die bij de uitvoering wordt ingebouwd. De evaluaties van de (pilot)projecten die in dit hoofdstuk zijn besproken, zijn positief over de resultaten ervan, hoe bescheiden die op het eerste oog ook lijken. De hoge financiële en maatschappelijke kosten die gepaard gaan met detentie maken dat er ook al

aanzienlijke winst wordt geboekt als maar een deel van de niet betaalde geldboetes door middel van een taakstraf kan worden voldaan.

Hoofdstuk 5: Kwantitatieve analyse van afdoeningen van boetevonnissen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk proberen we inzicht te geven in de toepassing van vervangende hechtenis bij boetevonnissen. Hiervoor maken we gebruik van gegevens die voor dit onderzoek beschikbaar zijn gesteld door het CJIB.⁵⁴ Deze gegevens hebben betrekking op alle boetevonnissen die door het CJIB zijn afgedaan in de jaren 2019 en 2020.⁵⁵

Op basis van deze CJIB gegevens beantwoorden we in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvragen over de wijze van afdoening van de boetevonnissen:

- 3. *Wat is de relatie tussen kenmerken van het boetevonnis (bijvoorbeeld de hoogte van de strafrechtelijke boete en het type delict waarvoor het is opgelegd), en het uitzitten van de vervangende hechtenis – versus het betalen ervan? (Bijvoorbeeld: worden lagere boetes substantieel vaker betaald dan hogere?)***
- 4. *Wat zijn de karakteristieken van de vervangende hechtenis (bijvoorbeeld duur van de hechtenis, het boetebedrag, en het gepleegd delict) van de uitgezeten vervangende hechtenis na niet-betaling van de strafrechtelijke geldboete?***
- 5. *Welke kenmerken hebben boetevonnissen die als vervangende hechtenis zijn afgedaan (na niet-betaling strafrechtelijke geldboete), in vergelijking met de boetevonnissen die wel zijn betaald (en geïnd door het CJIB)?***

Maar voordat we deze onderzoeksvragen beantwoorden, schetsen we eerst de bredere context qua boetes (zie paragraaf 2) en geven we een overzicht van alle afgedane boetevonnissen (paragraaf 3).

5.2 Alle door het CJIB afgedane boetes

Dit rapport gaat over boetevonnissen – dit zijn boetes die door een strafrechter worden opgelegd. Jaarlijks behandelt het CJIB ongeveer 60 duizend van dergelijke boetevonnissen. Dat wil zeggen: in 2019 waren dat er ongeveer 60 duizend, maar in 2020 – waarschijnlijk door de Corona-situatie vanaf maart 2020 en de daarmee gepaard gaande lockdowns en afname van criminaliteit – ‘slechts’ ongeveer 40 duizend.

⁵⁴ Met name Bernard Postma (Juridisch Beleidsadviseur CJIB) en Klaas Jan van der Kooi (Analist Management Informatie CJIB) zijn we zeer erkentelijk voor het aanleveren van de gegevens en hun hulp bij het interpreteren van de data.

⁵⁵ Deze beschikbaar gestelde gegevens geven een gedetailleerd beeld van de wijze waarop de boetevonnissen zijn afgedaan, en van een aantal kenmerken van de veroordeelden. De gegevens hebben echter ook beperkingen. Zo is (ons) niet bekend welke boetevonnissen bij welke personen/veroordeelden behoren, waardoor het buiten zicht blijft als personen meerdere boetes hebben gehad. Ook is (ons) onbekend of personen andere detenties uitzitten, en of een eventuele vervangende hechtenis direct aansluitend is uitgezeten. Voor dergelijke analyses zijn uitgebreidere gegevens en analyses nodig, maar die overstijgen de duur en opzet van deze studie. We zijn het CJIB al zeer erkentelijk dat de geleverde data aangemaakt en verstrekt konden worden.

Om een beeld te krijgen van de context is het goed ook het totaal aantal boetes en financiële maatregelen/afdoeningen dat door het CJIB geïnd en geïncasseerd wordt in ogenschouw te nemen. De bron van deze gegevens is het Jaarbericht 2019 van het CJIB (zie Bijlage 3 en Tabel 3):

- Het CJIB behandelt in totaal jaarlijks bijna negen miljoen boetes/financiële afdoeningen.
- Veruit de meeste van die boetes betreffen verkeersovertredingen van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv): ongeveer 8,5 miljoen. Dit zijn voornamelijk boetes voor snelheidsovertredingen (bijna zeven miljoen), maar betreffen ook overtredingen als verkeerd parkeren of stilstaan en rijden door een rood licht en overige overtredingen (samen ongeveer 1,5 miljoen).
- Daarnaast behandelt het CJIB de financiële afhandeling van opgelegde transacties, strafbeschikkingen, schadevergoedingsmaatregelen, en ontnemingen. Dit zijn in totaal ruim 300.000 financiële afdoeningen.
- De ongeveer 50.000 boetevonnissen die door het CJIB worden afgedaan, zijn dus slechts 0,7% van alle boetes/financiële afdoeningen die door het CJIB worden afgedaan.⁵⁶

Tabel 3: Aantal justitiële boetes & maatregelen die door het CJIB geïnd zijn, 2019

Verkeersovertredingen Wahv		8.369.480
Snelheid	6.833.365	
Parkeren / stilstaan	509.400	
Verkeerslichten	265.209	
Overige	761.506	
Transacties		2.610
Strafbeschikkingen		309.057
Schadevergoedingsmaatregelen		14.062
Ontnemingen		1.556
BOETEVONNISSEN		60.756
Totaal		8.757.521

Noot: Verkeersovertredingen Wahv – Overige: bijv. boetes voor niet handsfree-bellen en het niet dragen van een gordel en/of helm

Bron: Jaarbericht CJIB (https://www.cjib.nl/sites/default/files/cjib_jaarbericht_2019_def_-_website.pdf)

N.B. Europese boetes (in/uit) (N = 45.940) zijn buiten beschouwing gelaten

⁵⁶ Wanneer strafbeschikkingen en andere financiële afhandelingen niet betaald worden, kunnen die door een rechter worden omgezet in boetevonnissen.

5.3 Alle door het CJIB afgedane boetevonnissen

In de kalenderjaren 2019 en 2020 samen zijn 97.766 boetevonnissen die waren opgelegd aan natuurlijke personen⁵⁷ afgedaan door het CJIB.⁵⁸ 56.957 (58%) daarvan zijn in 2019 afgedaan en 40.809 (42%) in 2020. Het kleinere aantal boetevonnissen in 2020 heeft zeer waarschijnlijk te maken met de Corona-situatie, waardoor vanaf maart dat jaar Nederland (deels) in lockdown ging en de criminaliteit is afgenomen.

Bij de 97.766 boetevonnissen varieerde de *hoogte van de door de rechter opgelegde boete* (dus de initiële boete) tussen de €1 en €50.000 (zie Tabel 4). De helft van de boetes is minder dan €300, en een derde is onder de €150. Van alle boetes is echter slechts 3,4% hoger dan €1.000, en slechts 0,8% hoger dan €2.000. Gemiddeld is de boete €427.⁵⁹ Maar dit gemiddelde boetebedrag is uiteraard enigszins vertekend omdat er sommige heel hoge boetes worden opgelegd. Van de boetes onder de €1.000 bedroeg bijvoorbeeld het gemiddelde initiële boetebedrag 'slechts' €337 en bedroeg de helft van de boetes minder dan €280.⁶⁰ De verdeling van de boetes is in 2019 en 2020 vrijwel gelijk.

Tabel 4: Aantal in 2019 en 2020 door het CJIB afgedane boetevonnissen – naar boetebedrag (in Euro's)

Boetebedrag (in Euro's)	2019		2020		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
0 - 49	463	0.8%	300	0.7%	763	0.8%
50 - 99	8.891	15.6%	6.578	16.1%	15.469	15.8%
100 - 149	7.406	13.0%	5.011	12.3%	12.417	12.7%
150 - 199	2.578	4.5%	1.509	3.7%	4.087	4.2%
200 - 249	4.434	7.8%	2.980	7.3%	7.414	7.6%
250 - 299	5.293	9.3%	3.271	8.0%	8.564	8.8%
300 - 349	3.780	6.6%	2.853	7.0%	6.633	6.8%
350 - 399	3.306	5.8%	2.283	5.6%	5.589	5.7%
400 - 449	3.967	7.0%	2.954	7.2%	6.921	7.1%
450 - 499	1.445	2.5%	1.064	2.6%	2.509	2.6%
500 - 549	3.095	5.4%	2.327	5.7%	5.422	5.5%
550 - 599	1.715	3.0%	1.074	2.6%	2.789	2.9%
600 - 649	1.290	2.3%	1.038	2.5%	2.328	2.4%
650 - 699	1.917	3.4%	1.360	3.3%	3.277	3.4%
700 - 749	683	1.2%	612	1.5%	1.295	1.3%
750 - 799	1.684	3.0%	1.297	3.2%	2.981	3.0%
800 - 849	468	0.8%	426	1.0%	894	0.9%
850 - 899	794	1.4%	792	1.9%	1.586	1.6%
900 - 949	286	0.5%	259	0.6%	545	0.6%

⁵⁷ Ter informatie: In 2019 en 2020 zijn in totaal ook 1.341 boetevonnissen opgelegd aan 'rechtspersonen'.

⁵⁸ In totaal zijn 103.509 boetevonnissen die waren opgelegd aan natuurlijke personen in 2019 en 2020 afgedaan door het CJIB. Daarvan konden echter 5.743 (5,5%) niet adequaat worden afgedaan omdat de veroordeelde was overleden (N=506), een hardheidsclausule was toegepast (N=1), het OM verzocht heeft het vonnis niet ten uitvoer te leggen (N=190), of omdat er sprake was van 'afloop gratie' (N=49) of 'afloop rechtsmiddel' (N=4.997).]

⁵⁹ De mediaan is €300.

⁶⁰ De mediaan van alle boetes onder de €1.000 is (uiteraard) ook €280.

950 - 1.000	1.684	3.0%	1.323	3.2%	3.007	3.1%
1.000 - 1.999	1.388	2.4%	1.144	2.8%	2.532	2.6%
2.000 - 2.999	231	0.4%	210	0.5%	441	0.5%
3.000 - 3.999	48	0.1%	48	0.1%	96	0.1%
4.000 - 4.999	18	0.0%	14	0.0%	32	0.0%
5.000 - 9.999	49	0.1%	35	0.1%	84	0.1%
10.000 - 50.000	44	0.1%	47	0.1%	91	0.1%
Totaal	56.957	100.0%	40.809	100.0%	97.766	100.0%

De boetes zijn voor vele soorten misdrijven en overtredingen opgelegd en op basis van verschillende wetten (zie Tabel 5). De boetevonnissen zijn onder andere opgelegd op basis van de WvW (27%), het Sr (19%), bij de Opiumwet (1,6%), de Wet Wapens en Munitie (1,1%), en de Wet Economische Delicten (1%). Dit zijn de misdrijven. De overige boetevonnissen betreffen de overtredingen. Deze zijn opgelegd op basis van de Wet Personen Vervoer (WPV) (in 20% van alle boetevonnissen), het Reglement Verkeersregels & -tekens (RVV) (in 15%), de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorvoertuigen (6%), Algemeen Plaatselijke Verordeningen (APV) (5%) en overige wetten (3%). De gemiddelde en mediane initiële geldboete verschilt substantieel tussen het soort delict waarvoor het is opgelegd (zie ook Tabel 5).

Tabel 5: Aantal in 2019 en 2020 door het CJIB afgedane boetevonnissen – naar delict/wet

Delict/wet	2019		2020		2019 & 2020		Gemidd. in Euro's	Mediaan in Euro's
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%		
Wetboek van Strafrecht								
Diefstal/verduistering en inbraak	3.106	5.5%	2.405	5.9%	5.511	5.6%	282	200
Overige vermogensmisdrijven	343	0.6%	256	0.6%	599	0.6%	2799	360
Vernieling en beschadiging	736	1.3%	557	1.4%	1.293	1.3%	311	250
Tegen de openbare orde	261	0.5%	191	0.5%	452	0.5%	393	300
Tegen het openbaar gezag	372	0.7%	276	0.7%	648	0.7%	464	350
Mishandeling	1.260	2.2%	1.012	2.5%	2.272	2.3%	510	500
Bedreiging en stalking	531	0.9%	331	0.8%	862	0.9%	384	300
Overige gewelds- en seksuele misdrijven	54	0.1%	59	0.1%	113	0.1%	384	300
Overige misdrijven	2.987	5.2%	2.121	5.2%	5.108	5.2%	241	130
Wegen Verkeers Wet (WvW)								
Verlaten plaats ongeval	443	0.8%	389	1.0%	832	0.9%	585	500
Rijden onder invloed	6.586	11.6%	5.194	12.7%	11.780	12.0%	639	600
Rijden tijdens ontzegging/ onbevoegd besturen	371	0.7%	314	0.8%	685	0.7%	649	500
Overige verkeersmisdrijven	6.210	10.9%	4.200	10.3%	10.410	10.6%	382	330

Opiumwet								
Harddrugs	425	0.7%	372	0.9%	797	0.8%	654	500
Softdrugs	334	0.6%	277	0.7%	611	0.6%	692	375
WWM: Wet Wapens en Munitie								
586	1.0%	399	1.0%	985	1.0%	525	290	
WED: Wet op de economische delicten								
563	1.0%	353	0.9%	916	0.9%	1011	500	
RVV - Reglement Verkeersregels & -tekens								
9.013	15.8%	5.928	14.5%	14.941	15.3%	512	440	
WAM - Wet Aansprakelijkheidsverz Motorvoertuigen								
3.212	5.6%	2.066	5.1%	5.278	5.4%	537	550	
WID - Wet Identificatie Plicht								
1703	3.0%	1227	3.0%	2930	3.0%	91	90	
WPV - Wet Personen vervoer								
8279	14.5%	6280	15.4%	14559	14.9%	169	95	
Overige Wetten								
1582	2.8%	1021	2.5%	2603	2.7%	714	300	
APV - Algemeen Plaatselijke Verordening								
3235	5.7%	1244	3.0%	4479	4.6%	549	130	
Onbekend: geen informatie over delict								
4.765	8.4%	4.337	10.6%	9.102	9.3%	276	140	
Totaal								
56.957	100.0%	40.809	100.0%	97.766	100.0%	427	300	

5.4 De wijze van afdoening van de boetevonnissen

Van alle 97.766 boetevonnissen die door het CJIB in 2019 en 2020 zijn afgedaan zijn er 70.856 (72,5%) geïnd. 70.856 (17%) van de boetevonnissen waren oninbaar – en daarvan is de tenuitvoerlegging gestopt (zie Tabel 6). Dit betreft vooral boetes aan personen waarvan geen woon- of verblijfplaats bekend is. In 10.316 van de gevallen (10,6%) is het boetevonnissen in 2019 en 2020 afgedaan door een vervangende hechtenis. Dit betekent dat de vervangende hechtenis in die jaren volledig is uitgezeten en dat daarmee het boetevonnissen is afgedaan.

Tabel 6: Aantal in 2019 en 2020 door het CJIB afgedane boetevonnissen – naar wijze van afdoening door CJIB

Wijze van afdoening	2019		2020		2019 & 2020	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Geïnd	42.063	73.9%	28.793	70.6%	70.856	72.5%
Oninbaar	9.377	16.5%	7.217	17.7%	16.594	17.0%
Vervangende hechtenis	5.517	9.7%	4.799	11.8%	10.316	10.6%
Totaal	56.957	100.0%	40.809	100.0%	97.766	100.0%

Een centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek (**Vraag 3**) is: *Wat is de relatie tussen kenmerken van het boetevonnissen (bijvoorbeeld de hoogte van de strafrechtelijke boete en het type delict waarvoor het is opgelegd), en kenmerken van de veroordeelde, en het uitzitten van de vervangende hechtenis – versus het betalen ervan? (Bijvoorbeeld: worden lagere boetes substantieel vaker betaald dan hogere?).* Deze vraag beantwoorden we hieronder.

Een eerste deelvraag is: *In hoeverre is er een relatie tussen de hoogte van de strafrechtelijke boete en het uitzitten van de vervangende hechtenis?* Een logische verwachting zou zijn dat lagere boetes substantieel vaker betaald worden dan hogere. Deze verwachting blijkt echter niet te kloppen: Lagere boetevonnissen zijn relatief vaker oninbaar en eindigen relatief vaker in vervangende hechtenis (Zie Tabel 7). Boetevonnissen tot €200 worden slechts in ongeveer de helft van de gevallen geïnd, terwijl boetevonnissen boven de €200 in zo'n drie kwart van de gevallen geïnd worden. Dit is ook het geval wanneer er gekeken wordt naar de kans dat boetevonnissen worden afgedaan met een vervangende hechtenis. Die kans is ruim tien procent voor boetevonnissen onder de €200 en €300, terwijl deze bij hogere boetevonnissen ongeveer vijf procent is.

Tabel 7: De kans dat een boetevonnissen in 2019 en 2020 door het CJIB wordt afgedaan als 'geïnd', 'oninbaar', of 'Vervangende hechtenis' – naar boetebedrag, 2019 en 2020

Boetebedrag (in Euro)	Wijze van afdoening			Totaal	Aantal boetevonnissen
	Geïnd	Oninbaar	Vervangende hechtenis		
0 – 49	56%	28%	15%	100%	763
50 – 99	49%	29%	22%	100%	15.469
100 – 149	50%	36%	15%	100%	12.417
150 – 199	66%	25%	9%	100%	4.087
200 – 249	82%	8%	10%	100%	7.414
250 – 299	78%	12%	10%	100%	8.564
300 – 349	82%	11%	7%	100%	6.633
350 – 399	78%	13%	9%	100%	5.589
400 – 449	84%	9%	7%	100%	6.921
450 – 499	82%	13%	5%	100%	2.509
500 – 549	86%	9%	5%	100%	5.422
550 – 599	77%	17%	6%	100%	2.789
600 – 649	85%	11%	4%	100%	2.328
650 – 699	86%	8%	5%	100%	3.277
700 – 749	90%	7%	3%	100%	1.295
750 – 799	86%	7%	7%	100%	2.981
800 – 849	91%	5%	4%	100%	894
850 – 899	94%	4%	2%	100%	1.586
900 – 949	91%	5%	4%	100%	545
950 - 1.000	91%	6%	3%	100%	3.007
1.000 - 1.999	84%	8%	8%	100%	2.532
2.000 - 2.999	78%	15%	7%	100%	441
3.000 - 3.999	71%	25%	4%	100%	96
4.000 - 4.999	72%	22%	6%	100%	32
5.000 - 9.999	82%	18%	0%	100%	84

10.000 - 50.000	84%	12%	4%	100%	91
Totaal	72%	17%	11%	100%	97.766

Een logische vervolgvraag is: *In hoeverre is er een relatie tussen het type delict waarvoor de boete is opgelegd en het uitzitten van de vervangende hechtenis?* De kans dat een boetevonnissen geïnd kan worden verschilt substantieel tussen de verschillende delicten en wetten (zie Tabel 8). De laagste kans is voor boetes op basis van APV's (29%), de hoogste kans voor boetes op basis van het RVV. Opvallend is het patroon bij boetevonnissen voor de WPV: Deze boetes worden vaak opgelegd, maar hebben een kleine kans om te worden geïnd (57%) en een hoge kans te eindigen in een vervangende hechtenis (21%). Dit patroon geldt overigens ook voor boetevonnissen die opgelegd zijn op basis van de WID (maar die boetes worden relatief minder vaak opgelegd).⁶¹

Tabel 8: De kans dat een boetevonnissen in 2019 en 2020 door het CJIB wordt afgedaan als 'geïnd', 'oninbaar', of 'Vervangende hechtenis' – naar delict/wit

	Wijze van afdoening			Totaal	Aantal boetevonnissen
	Geïnd	Oninbaar	Vervangende hechtenis		
Wetboek van Strafrecht					
Diefstal/verduistering en inbraak	63%	20%	17%	100%	5.511
Overige vermogensmisdrijven	79%	14%	8%	100%	599
Vernieling en beschadiging	79%	11%	10%	100%	1.293
Tegen de openbare orde	70%	18%	12%	100%	452
Tegen het openbaar gezag	77%	10%	13%	100%	648
Mishandeling	86%	9%	4%	100%	2.272
Bedreiging en stalking	83%	8%	9%	100%	862
Overige gewelds- en seksuele misdrijven	65%	19%	16%	100%	113
Overige misdrijven	61%	24%	15%	100%	5.108
Wegen Verkeers Wet (WvW)					
Verlaten plaats ongeval	89%	8%	4%	100%	832
Rijden onder invloed	91%	5%	4%	100%	11.780
Rijden tijdens ontzegging/ onbevoegd besturen	91%	3%	5%	100%	685
Overige verkeersmisdrijven	88%	6%	6%	100%	10.410

⁶¹N.B. Ons is overigens onduidelijk wat hiervoor de achterliggende verklaring voor de bevindingen in Tabel 8 zijn. Toekomstig onderzoek zou bijvoorbeeld moeten uitwijzen of dit te maken heeft met de kenmerken van de veroordeelden. En in hoeverre mogelijk juist deze groepen vaker hun vervangende hechtenissen uitzitten in aansluiting op detentie opgelegd voor andere feiten.

Opiumwet					
Harddrugs	80%	13%	7%	100%	797
Softdrugs	66%	30%	4%	100%	611
WWM: Wet Wapens en Munitie					
WED: Wet op de economische delicten	74%	17%	9%	100%	985
RVV - Reglement Verkeersregels & -tekens	83%	14%	3%	100%	916
WAM - Wet Aansprakelijkheidsverz	93%	6%	1%	100%	14.941
Motorvoertuigen	75%	19%	5%	100%	5.278
WID - Wet Identificatie Plicht	42%	35%	23%	100%	2.930
WPV - Wet Personen vervoer	57%	22%	21%	100%	14.559
Overige Wetten	81%	18%	2%	100%	2.603
APV - Algemeen Plaatselijke Verordening					
Onbekend: geen informatie over delict	29%	62%	10%	100%	4.479
Totaal	52%	27%	21%	100%	9.102
Totaal	72%	17%	11%	100%	97.766

Verder is de vraag: *In hoeverre is er een relatie tussen andere kenmerken van het boetevonnissen en het uitzitten van de vervangende hechtenis?* De kans dat een boetevonnissen geïnd kan worden verschilt substantieel naar de andere kenmerken van het boetevonnissen (zie Tabel 9). De kans dat een boetevonnissen wordt geïnd is groter als er eerder in het traject een betalingsregeling is getroffen (91%) dan als er geen betalingsregeling is getroffen (66,5%). Dit houdt ook in dat als er sprake was van een betalingsregeling er een kleinere kans is op vervangende hechtenis (namelijk 7%), dan als er geen sprake is van een betalingsregeling (dan is de kans op vervangende hechtenis 11,8%).

Tabel 9: De kans dat een boetevonnissen in 2019 en 2020 door het CJIB wordt afgedaan als 'geïnd', 'oninbaar', of 'Vervangende hechtenis' – naar kenmerken veroordeelde en boetevonnisdeldict

	Wijze van afdoening			Totaal	Aantal boetevonnissen
	Geïnd	Oninbaar	Vervangende hechtenis		
KENMERKEN BOETEVONNIS					
Boetevonnissen was eerst strafbeschikking					
Nee	77.6%	11.7%	10.7%	100.0%	47.601
Ja	67.6%	21.9%	10.4%	100.0%	50.165

Bij boetevonnis is een betalingsregeling getroffen

Nee	66.5%	21.7%	11.8%	100.0%	73.942
Ja	91.1%	2.2%	6.8%	100.0%	23.824

Boetevonnis heeft doorlooptijd langer dan 1 jaar

Nee	95.2%	0.2%	4.7%	100.0%	43.821
Ja	54.0%	30.6%	15.3%	100.0%	53.945

KENMERKEN VEROORDEELDE PERSOON**Geslacht**

Vrouw	80.7%	13.8%	5.5%	100.0%	11.607
Man	72.3%	16.3%	11.4%	100.0%	84.845

Leeftijd bij instroom CJIB

13-18	83.8%	10.3%	5.9%	100.0%	2.223
19-64	71.9%	17.4%	10.7%	100.0%	93.070
65+	90.6%	5.9%	3.5%	100.0%	2.043

Aantal openstaande zaken bij CJIB: op 7 Febr. 2021

0 (= geen openstaande zaak)	74.2%	23.5%	2.3%	100.0%	42.258
1 (= één openstaande zaak)	74.6%	16.9%	8.5%	100.0%	12.809
2 - 5 zaken	69.2%	15.5%	15.3%	100.0%	18.607
6 - 10 zaken	67.8%	8.9%	23.3%	100.0%	8.283
11 - 25 zaken	69.6%	5.8%	24.6%	100.0%	8.696
26 - 261 zaken	76.1%	5.3%	18.6%	100.0%	7.113

Aantal andere boetevonnissen: Jan. 2018 - Febr. 2021

Geen andere boetevonnissen	78.3%	18.1%	3.6%	100.0%	87.311
Eén andere boetevonnis	39.2%	9.6%	51.2%	100.0%	3.330
2 - 5 andere boetevonnissen	22.1%	7.6%	70.3%	100.0%	4.184
6 - 10 andere boetevonnissen	14.9%	5.3%	79.8%	100.0%	1.387
11 - 25 andere boetevonnissen	5.1%	5.3%	89.6%	100.0%	1.304
26 - 52 andere boetevonnissen	0.8%	1.6%	97.6%	100.0%	250

Duur Vervangende hechtenis voor andere boetevonnissen: Jan. 2018 - Febr. 2021

n.v.t.	78.3%	18.1%	3.6%	100.0%	87.368
max 1 week	28.5%	10.0%	61.5%	100.0%	4.477
1 - 2 weken	25.6%	7.0%	67.4%	100.0%	2.438
2 - 3 weken	20.1%	4.9%	75.0%	100.0%	1.306
3 tot 4 weken	14.4%	5.6%	80.0%	100.0%	850
1 tot 2 maanden	15.9%	4.0%	80.1%	100.0%	1.015

meer dan 2 maanden	11.9%	1.0%	87.2%	100.0%	312
Aantal detenties: Jan. 2018 - Febr. 2021					
0 (= geen detenties)	75.4%	19.2%	5.4%	100.0%	81.468
1 (= één detentie)	68.1%	6.4%	25.5%	100.0%	8.226
2 - 5 detenties	51.5%	5.2%	43.4%	100.0%	6.648
6 - 10 detenties	30.1%	5.2%	64.8%	100.0%	968
11 - 25 detenties	22.0%	8.1%	69.9%	100.0%	369
26 - 261 detenties	3.4%	8.0%	88.5%	100.0%	87
Duur detenties: Jan. 2018 - Febr. 2021					
n.v.t.	75.4%	19.2%	5.4%	100.0%	81.555
max 1 week	55.9%	8.0%	36.1%	100.0%	2.183
1 - 2 weken	65.7%	5.7%	28.5%	100.0%	2.589
2 - 3 weken	64.3%	5.8%	29.9%	100.0%	1.640
3 tot 4 weken	54.7%	5.0%	40.3%	100.0%	1.245
1 tot 2 maanden	56.5%	4.9%	38.6%	100.0%	3.302
meer dan 2 maanden	53.8%	6.0%	40.2%	100.0%	5.252
Totaal	73.3%	16.0%	10.7%	100.0%	

Tot slot kijken we naar de vraag: in hoeverre is er een relatie tussen kenmerken van de tot een boetevonnissen veroordeelde en het uitzitten van een vervangende hechtenis? Ook hier zijn er duidelijke verschillen. Boetevonnissen afgedaan bij mannen (in vergelijking met vrouwen), minderjarigen en personen boven de 65 jaar (in vergelijking met veroordeelden van 19 – 64 jaar) hebben een hogere kans geïnd te worden (zie ook Tabel 9). Ook is duidelijk dat als er andere boetevonnissen zijn, des te langer voor andere boetevonnissen een vervangende hechtenis uitgezeten, en des te meer en des te langere detenties voor andere zaken zijn opgelegd in afgelopen twee jaar, des te groter de kans is dat het boetevonnissen niet geïnd kan worden en dat een vervangende hechtenis wordt uitgezeten.

5.5 Kwantitatieve analyse van boetevonnissen die zijn afgedaan met een vervangende hechtenis

In deze paragraaf focussen we ons specifiek op de 10.316 boetevonnissen die in 2019 en 2020 geëindigd zijn in een vervangende hechtenis en beschrijven we wat de belangrijkste karakteristieken zijn van de vervangende hechtenis. We richten ons op de duur van de hechtenis, het boetebedrag en het gepleegde delict. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvraag 4 en 5.

Wanneer we kijken naar de duur van de vervangende hechtenis is het beeld tweeledig (zie Tabel 10). Aan de ene kant is duidelijk dat de duur van de vervangende hechtenis over het algemeen kort is. De helft van alle vervangende hechtenissen is één of twee dagen. Drie kwart van de vervangende hechtenissen is korter dan zes dagen. Slechts zes procent is langer dan 14 dagen (twee weken). Aan de andere kant is ook duidelijk dat er toch ook een deel van de vervangende hechtenissen langer duurt. Zo resulteerden 192 van de 10.316 (1.8%) boetevonnissen in een vervangende hechtenis van drie weken. En acht boetevonnissen (0.1%) duurden langer dan twee maanden (waarbij de langste voorlopige hechtenis 185 dagen (ongeveer 6,5 maand) duurde). Bovendien is uit onze gesprekken

met respondenten uit het gevangeniswezen naar voren gekomen dat gedetineerden vaak meerdere vervangende hechtenissen uitzitten in een aaneengesloten periode. Dat zien we niet terug in de cijfers van het CJIB en ook was niet op een andere manier cijfermatig vast te stellen hoe vaak dat het geval was en voor welke periode.

Tabel 10: Duur Vervangende hechtenis in 2019 en 2020 (in dagen)

Duur Vervangende hechtenis	Aantal	%	Cum. %
1 dag	3.716	36	36
2 dagen	1.835	17,8	54
3	437	4,2	58
4	1.054	10,2	68
5	454	4,4	73
6	461	4,5	77
7	473	4,6	82
8	451	4,4	86
9	123	1,2	87
10	233	2,3	90
11	165	1,6	91
12	103	1	92
13	159	1,5	94
14	55	0,5	94
15-21	405	3,9	98
22-28	128	1,2	99
29-56	56	0,5	100
57-185 dagen	8	0,1	100
Totaal	10.316	100	

Dat de vervangende hechtenissen voor de boetevonnissen over het algemeen kort zijn, heeft er uiteraard mee te maken dat het initieel boetebedrag waarvoor een vervangende hechtenis wordt uitgezeten over het algemeen vrij laag is (zie Tabel 11). In 36% van de gevallen was de boete minder dan €100 en in 52% minder dan €150. Slechts in zo'n 10% bedroeg de boete meer dan €600.

Tabel 11: Aantal Vervangende hechtenissen in 2019 en 2020 – naar initieel boetebedrag (in Euro's)

Boetebedrag (in Euro's)	Aantal	%	Cum. %
0 - 49 Euro	118	1,1	1,1
50 - 99	3.460	33,5	34,7
100 - 149	1.837	17,8	52,5
150 - 199	370	3,6	56,1
200 - 249	729	7,1	63,1
250 - 299	875	8,5	71,6
300 - 349	435	4,2	75,8

350 - 399	486	4,7	80,6
400 - 449	498	4,8	85,4
450 - 499	116	1,1	86,5
500 - 549	264	2,6	89,1
550 - 599	175	1,7	90,8
600 - 649	102	1	91,8
650 - 699	175	1,7	93,4
700 - 749	39	0,4	93,8
750 - 799	214	2,1	95,9
800 - 849	34	0,3	96,2
850 - 899	30	0,3	96,5
900 - 949	21	0,2	96,7
950 - 1.000	99	1	97,7
1.000 - 1.999	196	1,9	99,6
2.000 - 2.999	33	0,3	99,9
3.000 - 3.999	4	0	99,9
4.000 - 4.999	2	0	100
5.000 - 9.999			
10.000 - 50.000 Euro	4	0	100
Totaal	10.316	100	100

Vervolgens kijken we naar het delict waarvoor het boetevonnissen is opgelegd. Het profiel van het type delict dat ten grondslag ligt aan de vervangende hechtenis is heel gevarieerd wat betreft delict/wet. Het betreft delicten in het Sr (vooral diefstal of overige misdrijven), maar ook misdrijven op basis van de WvW.

Maar opvallend vaak is een boetevonnissen die eindigt in een vervangende hechtenis opgelegd op grond van de WPV (Zie Tabel 12). Dit was in 3.080 van de 10.316 boetevonnissen het geval - dus in ruim meer dan een derde van de gevallen. Overigens duren die vervangende hechtenissen erg kort: gemiddeld zo'n drie dagen, en de helft van de hechtenissen is korter dan 1 dag (zie de mediaan).

Tabel 12: Aantal uitgevoerde Vervangende hechtenissen in 2019 en 2020 – en de duur ervan – naar delict/wet

Delict/Wet	Boetevonnissen			Duur Vervangende hechtenis	
	Aantal	% incl. onbekend	% excl. onbekend	Gemidd. in dagen	Mediaan in dagen
Wetboek van Strafrecht					
Diefstal/verduistering en inbraak	928	9,0%	11,1%	5,3	4,0
Overige vermogensmisdrijven	45	0,4%	0,5%	9,6	6,0
Vernieling en beschadiging	134	1,3%	1,6%	5,8	5,0
Tegen de openbare orde	55	0,5%	0,7%	4,8	4,0

Tegen het openbaar gezag	81	0,8%	1,0%	7,4	6,0
Mishandeling	96	0,9%	1,1%	9,4	9,0
Bedreiging en stalking	80	0,8%	1,0%	8,1	7,0
Overige gewelds- en seksuele misdrijven	18	0,2%	0,2%	7,1	6,5
Overige misdrijven	770	7,5%	9,2%	3,4	2,0
Wegen Verkeers Wet (WvW)					
Verlaten plaats ongeval	30	0,3%	0,4%	16,1	15,5
Rijden onder invloed	526	5,1%	6,3%	12,1	11,0
Rijden tijdens ontzegging/ onbevoegd besturen	37	0,4%	0,4%	12,2	10,0
Overige verkeersmisdrijven	668	6,5%	8,0%	7,1	6,0
Opiumwet					
Harddrugs	53	0,5%	0,6%	9,7	9,0
Softdrugs	25	0,2%	0,3%	7,0	4,0
WWM: Wet Wapens en Munitie					
WED: Wet op de economische delicten	24	0,2%	0,3%	7,5	5,0
RVV - Reglement Verkeersregels & -tekens	197	1,9%	2,4%	10,5	10,0
WAM - Wet Aansprakelijkheidsverz					
Motorvoertuigen	285	2,8%	3,4%	10,7	11,0
WID - Wet Identificatie Plicht	678	6,6%	8,1%	1,1	1,0
WPV - Wet Personen vervoer	3080	29,9%	36,8%	3,2	1,0
Overige Wetten	45	0,4%	0,5%	7,1	7,0
APV - Algemeen Plaatselijke Verordening					
Onbekend: geen informatie over delict	1.943	18,8%	---	2,3	2,0
Totaal	10.316	100%	100%	4,6	2,0

5.6 Conclusie

Uit de analyse van de gegevens van het CJIB komt een aantal opvallende kenmerken van boetevonnissen en conclusies over de toepassing van de vervangende hechtenis in het volwassenenstrafrecht naar voren. Allereerst blijkt dat – wellicht contra-intuïtief - lagere

boetevonnissen vaker niet geïnd worden dan hogere. Het treffen van een betalingsregeling heeft duidelijk een positief effect op het voorkomen van vervangende hechtenis.

Een andere opvallende bevinding is dat relatief veel boetes worden opgelegd vanwege het overtreden van de WPV (zwartrijden) en de WID, en dat deze relatief weinig worden geïnd en in vervangende hechtenis eindigen. Deze veelal lage boetes leiden dan vaak tot zeer korte vervangende hechtenissen. De helft van alle vervangende hechtenissen is één of twee dagen. Drie kwart van de vervangende hechtenissen is korter dan zes dagen. Toch wordt ook duidelijk dat een deel van de vervangende hechtenissen langer duurt. Bovendien is uit het kwalitatieve deel van het onderzoek duidelijk geworden dat gedetineerden vaak meerdere vervangende hechtenissen uitzitten in een aaneengesloten periode. Hoe vaak dat het geval is en voor welke periodes viel helaas niet cijfermatig vast te stellen.

Hoofdstuk 6 Kenmerken van gedetineerden die vervangende hechtenis ondergaan

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de kenmerken van gedetineerden die vervangende hechtenis ondergaan, daarbij richten we ons met name op de kenmerken die iets zeggen over de vraag of gedetineerden de boete niet willen of niet kunnen betalen. Daarmee beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

Welke kenmerken hebben de mensen die in vervangende hechtenis worden genomen na niet-betaling van een strafrechtelijke geldboete, in vergelijking met de mensen die een strafrechtelijke boete wel betalen (onderzoeksvraag 6)?

Wat zijn volgens de literatuur en (praktijk)deskundigen de oorzaken en/of motieven van betrokkenen voor niet-betaling van een strafrechtelijke geldboete (onderzoeksvraag 8)?

In paragraaf 2 geven we een aantal kenmerken weer die naar voren zijn gekomen uit de analyse van de CJIB-registratiegegevens. Vervolgens gaan we in paragraaf 3 in op een aantal achtergrondkenmerken die uit de interviews met respondenten van de reclassering en het gevangeniswezen naar voren kwamen en die samenhangen met de vraag of het hier niet-willers of niet-kunners betreft. Ook nemen we vast een voorschot op de kenmerken die iets zouden kunnen zeggen over de vraag of deze groep gedetineerden succesvol een taakstraf zal uitvoeren.

6.2 Registratiegegevens CJIB

Ongeveer de helft (50.8%) van de boetevonnissen waarvoor een vervangende hechtenis wordt uitgezeten was eerst een (niet betaalde) strafbeschikking. Dit aandeel is vergelijkbaar voor boetevonnissen die geëind zijn (47.9%), maar lager dan voor boetevonnissen die oninbaar bleken (66.3%). Dit wijst erop dat rechters toen ze het boetevonnissen oplegden al hadden kunnen weten dat er betalingsproblemen waren – ofwel door niet kunnen, ofwel door niet willen.

Wanneer er problemen zijn bij de betaling van de boetevonnissen kan het CJIB een betalingsregeling treffen. De veroordeelde kan dan de boete geheel of gedeeltelijk via zo'n regeling betalen. Zoals besproken in het vorige hoofdstuk is minder vaak sprake van vervangende hechtenis in zaken waarin een betalingsregeling is getroffen. Blijkbaar draagt het treffen van een betalingsregeling bij aan het voorkomen van vervangende hechtenis. Toch is in 15.6% van de boetevonnissen die in vervangende hechtenis zijn geëindigd, ook een betalingsregeling getroffen. Daar heeft de betalingsregeling dus blijkbaar geen effect gehad. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 2: als een geldboete met een vervangende hechtenis is afgedaan is daarmee de geldboete vervangen.

Tabel 13: Kenmerken van boetevonnissen en veroordeelden – naar wijze van afdoening CJIB, 2019 en 2020

	Wijze van afdoening			Totaal
	Geïnd	Oninbaar	Vervangende Hechtenis	
KENMERKEN BOETEVONNIS				
Boetevonnis was eerst strafbeschikking				
Nee	52.1%	33.7%	49.2%	48.7%
Ja	47.9%	66.3%	50.8%	51.3%
Bij boetevonnis is een betalingsregeling getroffen				
Nee	69.4%	96.9%	84.4%	75.6%
Ja	30.6%	3.1%	15.6%	24.4%
Boetevonnis heeft doorlooptijd langer dan 1 jaar				
Nee	58.9%	0.4%	19.8%	44.8%
Ja	41.1%	99.6%	80.2%	55.2%
KENMERKEN VEROORDEELDE PERSOON				
Geslacht				
Vrouw	13.2%	10.4%	6.2%	12.0%
Man	86.8%	89.6%	93.8%	88.0%
Leeftijd bij instroom CJIB				
13-18	2.6%	1.4%	1.3%	2.3%
19-64	94.7%	97.9%	98.0%	95.6%
65+	2.6%	0.7%	0.7%	2.1%
Aantal openstaande zaken bij CJIB: op 7 Febr. 2021				
0 (= geen openstaande zaak)	44.3%	59.8%	9.6%	43.2%
1 (= één openstaande zaak)	13.5%	13.1%	10.6%	13.1%
2 - 5 zaken	18.2%	17.4%	27.6%	19.0%
6 - 10 zaken	7.9%	4.5%	18.7%	8.5%
11 - 25 zaken	8.5%	3.1%	20.7%	8.9%
26 - 261 zaken	7.6%	2.3%	12.9%	7.3%
Aantal andere boetevonnissen: Jan. 2018 - Febr. 2021				
Geen andere boetevonnissen	96.5%	95.3%	30.5%	89.3%
Eén andere boetevonnis	1.8%	1.9%	16.5%	3.4%
2 - 5 andere boetevonnissen	1.3%	1.9%	28.5%	4.3%

6 - 10 andere boetevonnissen	0.3%	0.4%	10.7%	1.4%
11 - 25 andere boetevonnissen	0.1%	0.4%	11.3%	1.3%
26 - 52 andere boetevonnissen	0.0%	0.0%	2.4%	0.3%

Duur Vervangende hechtenis voor andere boetevonnissen: Jan. 2018 - Febr. 2021

n.v.t.	96.5%	95.3%	30.8%	89.4%
max 1 week	1.8%	2.7%	26.7%	4.6%
1 - 2 weken	0.9%	1.0%	15.9%	2.5%
2 - 3 weken	0.4%	0.4%	9.5%	1.3%
3 tot 4 weken	0.2%	0.3%	6.6%	0.9%
1 tot 2 maanden	0.2%	0.2%	7.9%	1.0%
meer dan 2 maanden	0.1%	0.0%	2.6%	0.3%

Aantal detenties: Jan. 2018 - Febr. 2021

0 (= geen detenties)	86.7%	94.2%	42.4%	83.3%
1 (= één detentie)	7.9%	3.2%	20.3%	8.4%
2 - 5 detenties	4.8%	2.1%	27.9%	6.8%
6 - 10 detenties	0.4%	0.3%	6.1%	1.0%
11 - 25 detenties	0.1%	0.2%	2.5%	0.4%
26 - 261 detenties	0.0%	0.0%	0.7%	0.1%

Duur detenties: Jan. 2018 - Febr. 2021

n.v.t.	86.8%	94.2%	42.8%	83.4%
max 1 week	1.7%	1.1%	7.6%	2.2%
1 - 2 weken	2.4%	0.9%	7.2%	2.6%
2 - 3 weken	1.5%	0.6%	4.7%	1.7%
3 tot 4 weken	1.0%	0.4%	4.9%	1.3%
1 tot 2 maanden	2.6%	1.0%	12.4%	3.4%
meer dan 2 maanden	4.0%	1.9%	20.5%	5.4%

Totaal	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Aantal	70.856	16.594	10.316	97.766

In Tabel 13 geven we ook het profiel van de veroordeelde personen en maken we onderscheid naar personen die het boetevonnissen betaald hebben – en waar het boetevonnissen dus geïnd is; personen waarvan het boetevonnissen oninbaar bleek en personen die voor het boetevonnissen een vervangende hechtenis uitgezeten hebben. Dit profiel geeft mogelijk inzicht in de achtergronden van het niet betalen, en aanknopingspunten voor eventuele interventies of beleidsveranderingen.

Allereerst wordt duidelijk dat de veroordeelden vooral volwassen mannen zijn. Dit is bij alle drie de type afdoeningen het geval. De kans dat een mannelijke veroordeelde vervangende hechtenis moet uitzitten, is twee keer zo hoog dan bij een vrouw die een boetevonnissen heeft opgelegd gekregen. In alle drie de leeftijdscategorieën (13-18, 19-64 en 65+) eindigt een deel van de boetevonnissen in vervangende hechtenis, maar het vaakst in de leeftijd van 19-64 jaar.

Uit Tabel 13 komt ook naar voren hoeveel andere boetevonnissen de veroordeelden opgelegd hebben gekregen in de voorafgaande twee jaar (d.w.z. in de periode 2018-2021), de duur van vervangende hechtenis uitgezeten in de voorafgaande twee jaar, het aantal detenties en de duur van de detenties. Veroordeelden die een vervangende hechtenis uitzaten hadden een duidelijk actiever 'strafblad' dan de veroordeelden die de boetevonnissen betaald hebben. Voor een aanzienlijke groep 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 geen (30.5%) of slechts een keer eerder een boetevonnis opgelegd hadden gekregen (16.5%).

6.3 Achtergrondkenmerken gedetineerden op basis van de interviews

Uit de informatie die naar voren is gekomen in de interviews, komt meer nog dan op basis van de CJIB informatie naar voren dat de gedetineerden die vervangende hechtenis ondergaan een gevarieerde populatie vormen. In de eerste plaats is er het verschil tussen gedetineerden die detentie instromen op basis van de vervangende hechtenistitel en gedetineerden die aansluitend op een andere detentie vervangende hechtenis ondergaan. In de tweede plaats is er veel variëteit in de mate waarin gedetineerden er blij van geven de boete niet te kunnen of willen betalen. We gaan eerst in op het eerste kenmerk, daarna op het tweede.

6.3.1 Wel of niet op de vervangende hechtenistitel binnengestroomd

We weten op basis van de cijfers die ons door DJI ter beschikking zijn gesteld dat de groep die de gevangenis instroomt op basis van een vervangende hechtenistitel in 2019 en 2020 samen uit ongeveer 3000 gedetineerden bestond. Hoeveel van de 10.000 boetevonnissen die op basis van de gegevens van het CJIB eindigden in vervangende hechtenis zij gezamenlijk uitzaten, is onduidelijk. Uit de interviews is duidelijk geworden dat veel gedetineerden aaneensluitend meerdere vervangende hechtenissen uitzitten. In ieder geval is er ook een categorie gedetineerden die al op een andere titel gedetineerd was voordat zij één of meerdere vervangende hechtenissen uitzaten.

Onze kwalitatieve gegevens hebben echter vooral betrekking op de gedetineerden die op enig moment op de vervangende hechtenistitel zijn gedetineerd. Zij waren immers als zodanig herkenbaar voor onze respondenten uit het gevangeniswezen. Uit de informatie die ons is verstrekt door DJI, komt naar voren dat de meerderheid van de gedetineerden die in 2019 en 2020 de gevangenis instroomt op basis van de vervangende hechtenistitel hun detentie ondergaat op de arrestantenafdeling. Van de groep waarvan niet is vastgesteld dat ze op de arrestantenafdeling verbleven, is grotendeels onbekend waar ze verbleven.⁶² Ook de gedetineerden *die op een bepaalde peildatum* een vervangende hechtenis uitzaten vanwege het niet betalen van een geldboete verbleven voor het merendeel op een arrestantenafdeling.⁶³ Van de gedetineerden die op de arrestantenafdeling verblijven, is een beeld ontstaan op basis van een aantal documenten over de arrestantenafdelingen en op basis van interviews met een tweetal casemanagers die werkzaam zijn op een arrestantenafdeling en een directeur van een andere inrichting met capaciteit voor 500 arrestanten. Een recent rapport van de inspectie Justitie en Veiligheid geeft de volgende omschrijving van de gedetineerdenpopulatie op de arrestantenafdelingen in Nederland:

‘In de Handleiding⁶⁴ wordt de doelgroep omschreven als een doelgroep die zich kenmerkt door veelal een slechte tot matige maatschappelijke integratie en/of een combinatie van (verwaarloosde) gezondheidsproblemen van somatische en psychische aard en veelal verslavingsproblematiek. Medewerkers geven aan dat de arrestantendoelgroep een complexe groep is, met problematiek op verscheidene gebieden. Zij typeren arrestanten als mensen die aan de rand of zelfs de onderkant van de maatschappij leven. Arrestanten hebben veelal problemen op psychisch, somatisch en sociaal vlak. Vaak is er sprake van beperkte cognitieve vermogens, psychische of psychiatrische stoornissen met bijbehorende gedragsproblemen. Veel arrestanten kampen met verslavingsproblemen, zijn dak- of thuisloos en hebben op allerlei leefgebieden slecht

⁶² Uit informatie die wij op 30 maart jl kregen van DJI, kwam naar voren dat in de jaren 2018-2020 respectievelijk 73%, 65% en 79% van de gedetineerden die het gevangeniswezen instroomde op basis van de titel vervangende hechtenis vanwege het niet betalen van een geldboete, gedetineerd was op een arrestantenafdeling voor mannen. In de jaren daarvoor was dat zelfs nog hoger. Van de volgende grootste groep gedetineerden die op deze titel gedetineerd was, was de bestemming onbekend. De gegevens zijn geëxtraheerd uit Tulp-MIR.

⁶³ Peildatum 30 september. Respectievelijk 64%, 69% en 50%.

⁶⁴ DJI (2015). Handleiding Dagprogramma zonder arbeid

voor zichzelf gezorgd. Zij hebben veelal een detentieverleden en medewerkers merken op dat zij met regelmaat mensen in detentie zien terugkeren.

Medewerkers benoemen dat zij onder de arrestanten veel 'zorgmijders' zien. Zij omschrijven deze doelgroep als mensen die buiten de inrichting niet in beeld zijn bij zorginstanties of hulporganisaties, terwijl zij deze zorg en hulp wel nodig hebben. De Inspectie heeft niet vast kunnen stellen wat de omvang en precieze problematiek van deze doelgroep is.

Uit gesprekken met de arrestanten blijkt dat ook zij bovenstaand beeld herkennen. Zij geven aan dat er binnen de arrestantendoelgroep veel sprake is van psychische problematiek, verslaving, slechte hygiëne' (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018).

Uit een niet gepubliceerde evaluatie 'optimalisering nazorg arrestanten' dat aan ons verstrekt werd door casemanagers van de PI Grave rijst een vergelijkbaar beeld op. Interessant is dat in dit rapport wordt geconstateerd dat de grootste problematiek onder gedetineerden op de arrestantenafdeling in deze inrichting zich voordoet op het gebied van schulden. Maar liefst 90% van de arrestanten had schuldenproblematiek. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat het beeld mogelijk vertroebeld wordt door het feit dat de groep gedetineerden op de arrestantenafdeling ook zeer divers is en dat op voorhand niet duidelijk is of de kenmerken die in de documenten of interviews worden genoemd ook op onze onderzoeksgroep betrekking hebben. De medewerkers van de PI die door ons werden geïnterviewd vonden in ieder geval niet dat de groep die gedetineerd was vanwege het niet betalen van een geldboete zich duidelijk onderscheidde van de andere arrestanten. Zij herkennen zeer het beeld dat in de bovenstaande rapporten naar voren wordt gebracht.

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 (R23)

De populatie op de arrestantenafdeling betreft, zoals gezegd, maar een deel van de doelgroep op wie dit onderzoek zich richt. Een ander, maar veel kleiner deel van de gedetineerden die op een vervangende hechtenistitel wordt gedetineerd, kan zijn of haar detentie ook doorbrengen in een zogenaamde zelfmeldinrichting.⁶⁵ Waar arrestantenafdelingen bevolkt worden door gedetineerden die zich niet vrijwillig hebben gemeld voor een te ondergane detentie, geldt dat voor gedetineerden in zelfmeldinrichtingen nu juist wel. Aangenomen mag daarom worden dat het hier een veel zelfstandiger en minder problematische groep gedetineerden betreft. Ten slotte is er een groep 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 in de vorige paragraaf 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 2000 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

⁶⁵ Uit de cijfers die ons door DJI zijn verstrekt kunnen we afleiden dat die groep in de jaren 2018-2020 in ieder geval niet groter dan een derde is geweest van de populatie die op een vervangende hechtenistitel is gedetineerd.

feite de fase van boetes over die mensen vanwege verslaving of andere zorgen toch niet kunnen betalen.” (R18).

6.3.2 Niet-willers of niet-kunners

Zoals in hoofdstuk 1 naar voren is gekomen, speelde in de discussie die uitmondde in de motie die de aanleiding vormde voor dit onderzoek, het verschil tussen ‘niet-kunners’ en ‘niet-willers’, een belangrijke rol. Indiërs van de motie waren van mening dat een eventuele vervangende taakstraf alleen zou moeten worden aangeboden aan die categorie veroordeelden die hun boete niet kunnen betalen. De niet-willers zouden daarvan moeten worden uitgesloten en direct voor een vervangende hechtenis in aanmerking moeten (blijven) komen. Uit onze interviews met gevangenismedewerkers worden verschillende kenmerken genoemd die een indicatie kunnen vormen dat gedetineerden bij de ene of de andere categorie horen. Zo benoemen beide casemanagers die door ons geïnterviewd werden, een groep die principieel niet wil betalen. Die vinden de boete die ze opgelegd hebben gekregen onterecht en betalen om die reden niet, zelfs als het maar een relatief kleine boete betrof.

“We hebben er hier een gehad, die zat voor 58 euro of zo. Zeven dagen. Dat sloeg helemaal nergens op. Maar weet je: ‘Ik zit hier wel droog’. Het sneeuwt buiten. Laat mij maar zitten zeven dagen. Dus in feite voor het betalen van een klein bedrag, zitten ze liever binnen. Die mensen heb je ook.” (R16).

Opvallend is dat er blijkbaar ook een categorie gedetineerden is die, ondanks alle aanmaningen die ze tegen die tijd van het CJIB zouden moeten hebben ontvangen, pas alles op alles gaan zetten om de boete te betalen als ze gedetineerd raken. Ook als ze dat zelf niet kunnen, zijn er soms vrienden of familieleden die bereid zijn te betalen.

“Wat wij merken bij dit soort boetes is dat er echt vaak als mensen binnenkomen, alsnog zo snel mogelijk wordt betaald, ze willen toch naar buiten. Op de een of andere manier is er dan vaak toch iemand die ze kennen of die ze wil helpen, weet je wel, die dan toch de boete betaalt voor ze. Ze hebben vaak contacten. Al kunnen ze het zelf dan niet betalen, dan is er iemand buiten die dat voor ze doet.” (R15).

“Nou eeh, ik denk niet dat ze bereid zijn om te betalen. Even van de koude grond. Ik denk dat ze gewoon moeite hebben om te betalen. Maar op het moment dat ze merken van hè shit. Ik ga nu echt de bak in en dat is nu echt voor het echie, dat ze er dan allerlei moeite voor gaan doen om te zorgen dat die boete toch betaald wordt. Want dan zien ze van, weet je, dat kan hele grote risico’s hebben. A. als ze een baan hebben kunnen ze niet werken. Of iets met hun gezin, ze kunnen allerlei redenen hebben. En dan schrikken ze.” (R23).

Dat tot een boete veroordeelden pas alles op alles gaan zetten om te kunnen betalen als ze de deur van de gevangenis achter zich hebben horen dichtvallen, kan te maken hebben met het schrik-effect, zoals boven geciteerde directeur stelt, maar ook met het feit dat ze pas weer traceerbaar zijn als ze worden opgepakt, zoals verwoord door een casemanager.

“Nou, wat vaak het probleem is. En dat was het probleem dat het meest naar voren kwam in de screening. Dat veel arrestanten geen inschrijfadres hebben. Ook vanwege de schulden vaak bewust. Want op het moment dat zij zich inschrijven, zijn zij natuurlijk ook onvindbaar voor de schuldeisers en bewindvoerders. Of ik bedoel: de deurwaarders en dat soort instanties. Dus wat je vaak ziet, is dat zij wel onderdak hebben. Maar dat zij zich daar bewust niet inschrijven, omdat ze dan onder de radar blijven. En als er dan geen post komt, dan weet je vaak ook niet dat je een boete hebt. Nou, en dan uiteindelijk komen ze bij ons, want lopen ze toch een keer tegen de lamp.” (R15).

Inmiddels kan de oorspronkelijke boete dan wel al flink opgelopen zijn, aldus nogmaals de eerder geciteerde gevangenisdirecteur, wat de mogelijkheid deze te voldoen natuurlijk niet vergemakkelijkt.

“En dan laten ze vaak het hele netwerk nog de laatste knaken bij elkaar zoeken om die boete af te kunnen betalen. En daar zit vaak een hele.. Als je begint met 50 euro, vaak moeten ze gewoon voor 500 euro uitzitten. Dan zijn er allerlei heffingen en naheffingen en dan moeten ze gewoon voor 500 euro uitzitten.” (R23).

In lijn met wat in de vorige paragraaf gezegd is, werd uit de gesprekken met medewerkers uit PI's en documenten waarin kenmerken worden beschreven van gedetineerden op arrestantenafdelingen duidelijk dat er in ieder geval sprake is van veel financiële problematiek bij de groep die centraal staat in dit onderzoek. Dat is op zichzelf al een indicatie voor niet kunnen betalen en die bevinding is in lijn met de conclusies van een onlangs verschenen rapport over financiële problematiek onder justitiabelen.

Gevraagd naar het onderscheid tussen niet-willers en niet-kunners, was er brede consensus onder onze respondenten uit het gevangeniswezen, de reclassering en de rechterlijke macht dat het onderscheid diffuus is en in de praktijk moeilijk te hanteren.

“Nou, ik denk dat ze het vaak ook echt niet kunnen betalen. Of niet willen betalen. Maar je moet het zo zien. Het is ook een groep, daar zit veel andere problematiek achter. Het zijn mensen met een andere culturele achtergrond, mensen die boetes niet betalen, verslaafden. Het is de onderkant van de maatschappij en die hebben wij met name ingesloten.” (R23).

Medewerkers van de reclassering kijken principiëler tegen dit onderscheid aan, omdat zij vinden dat het motiveren van justitiabelen tot verandering juist deel uitmaakt van hun methodiek. Wanneer de mogelijkheid van een vervangende taakstraf zou worden ingevoerd, zouden zij de doelgroep die daarvoor in aanmerking komt, juist niet willen beperken tot de groep waarvan bij voorbaat vaststaat dat ze niet kunnen betalen.

“En ik wil helemaal niet zeggen dat het altijd lukt en je kunt de scheiding aanbrenge, maar het is geen strikte scheiding. Zeg maar, het verschil tussen niet-willers en niet-kunners, dat is... Dat zijn dagkoersen, zeg maar. Dus dat verschuift voortdurend, denk ik. Snap je wat ik bedoel? Iemand komt binnen en wil niet. Of iemand krijgt een boete en wil niet betalen. Maar wij kunnen heel vaak mensen op andere gedachten brengen. Het zijn staande categorieën. En je kunt ze ook wel herkennen, maar je moet geen etiketje op iemand plakken. Want het kan zomaar zijn dat hij de volgende dag een wel-willer is.” (R22).

En volgens de hoofd directeur van DJI leidt een dergelijk onderscheid vooral tot veel praktische problemen:

“Nou, joh, ik kan me voorstellen dat dat ooit zo is bedacht. Maar dat is veel te moeilijk. Want dat veronderstelt onderzoek. Want dan moet je. Ik bedoel. Dat moet je allemaal weten en als dat al zou kunnen dan is dat dus een ontzettende belasting van het hele systeem om dat allemaal te gaan uitzoeken. Dat is echt niet realistisch” (R24).

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we geprobeerd een profiel te schetsen van de groep gedetineerden die een vervangende hechtenis uitzit vanwege het niet betalen van een geldboete. Uit de analyse van de gegevens van het CJIB komt naar voren dat personen die vervangende hechtenis ondergaan vanwege het niet betalen van een geldboete vaker geldboetevonnissen opgelegd hebben gekregen en vaker veroordeeld zijn voor eerdere strafbare feiten dan veroordeelden die hun geldboete gewoon betaald hebben. Uit de cijfers die wij hebben gekregen van DJI komt naar voren dat gedetineerden die gedetineerd zijn vanwege het niet betalen van een geldboete in meerderheid verblijven op een arrestantenafdeling. Van deze groep weten we dat uit een aantal recente beleidsrapporten en interviews met drie respondenten die werkzaam zijn op deze afdeling dat het een groep is die kampt

met aanzienlijke problemen. Behalve financiële problemen, is er ook bovengemiddeld vaak sprake van verslavings-en huisvestingsproblematiek. Hoewel een scherp onderscheid tussen niet-willers en niet-kunners niet houdbaar is volgens onze respondenten, beschouwden zij de gedetineerden op arrestantenafdelingen voor het merendeel als niet-kunners. Door hen werd echter ook op twee opvallende minderheidsgroepen gewezen, namelijk een groep die zich pas op het moment dat zij gedetineerd raakten, realiseert dat zij onbetaalde boetes heeft en vervolgens alles op alles zet om die alsnog te kunnen betalen. En een categorie gedetineerden die aangeeft uit principe niet te willen betalen, bijvoorbeeld omdat zij het niet eens zijn met de opgelegde boete. Daarnaast is er een groep gedetineerden die (één of meerdere) vervangende hechtenis(sen) uitzit in aansluiting op een andere detentie. Over hun profiel weten we alleen datgene wat uit de CJIB-gegevens bekend is.

Hoofdstuk 7 Verwachte gevolgen van een vervangende taakstraf.

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we uiteen wat de verwachte effecten zijn van het invoeren van de mogelijkheid een vervangende taakstraf toe te passen wanneer een geldboete niet wordt betaald. Vanuit wetenschappelijk oogpunt zou het de voorkeur verdienen een dergelijke vraag te beantwoorden op basis van een experiment, waarbij een onderzoeksgroep die een vervangende hechtenis ondergaat wordt vergeleken met een controlegroep die een vervangende taakstraf ondergaat (Boone, 2020; Dirkzwager et al., 2009). Nu een dergelijk experiment feitelijk onmogelijk is (de vervangende taakstraf bestaat immers niet) en ons daar binnen het tijdsbestek van dit onderzoek overigens ook de tijd zou ontbreken, proberen we op basis van literatuuronderzoek en de resultaten van de interviews met betrokkenen zo goed mogelijk antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

Vraag 7: Wat weten we uit de literatuur over de mate waarin vervangende hechtenis leidt tot de in de motie veronderstelde nadelige gevolgen (verlies woning en werk) en, zo ja, in welke mate?

Vraag 9: Is het aannemelijk dat de veroordeelden die hun geldboetes niet betalen, gelet op kenmerken en motieven, gebruik zullen maken van de mogelijkheid een vervangende taakstraf te verrichten om zo vervangende hechtenis te voorkomen en, zo ja, in welke mate?

Vraag 10: In hoeverre draagt de invoering van een vervangende taakstraf naar verwachting bij aan het wegnemen van de in de motie veronderstelde gevolgen (verlies woning en werk) en de vermindering van de kans op recidive?

Vraag 11: Wat is te zeggen over de financiële kosten en opbrengsten van de huidige praktijk voor de Staat? b. Zouden die naar verwachting toe- of afnemen met de invoering van een vervangende taakstraf?

In paragraaf 7.2 zetten we eerst op een rij wat we uit de literatuur weten over de effecten van vrijheidsbeneming dan wel taakstraf op inkomen en huisvesting van veroordeelden én op de recidive. Nu uit de analyses van CJIB gegevens duidelijk is geworden dat de helft van de vervangende hechtenis maar één of twee dagen duurt en dat driekwart van de vervangende hechtenissen korter is dan zes dagen (hoewel uit de interviews duidelijk is geworden dat meerdere hechtenissen vaak aaneengesloten worden ondergaan), besteden we expliciet aandacht aan studies naar de gevolgen van hele korte detenties. Aangezien hierover maar weinig bekend is, hebben we ons voor onze literatuurstudie vooral gericht op studies naar de gevolgen van gevangenisstraffen tot zes maanden (de in de literatuur gangbare grens tussen korte en lange gevangenisstraffen) en op studies die de gevolgen van de korte gevangenisstraffen hebben afgezet tegen de gevolgen van de taakstraf. Vervolgens beantwoorden we de onderzoeksvragen op basis van de gesprekken die wij hielden met respondenten. In paragraaf 7.3 bespreken wij de verwachtingen van onze respondenten uit het gevangeniswezen, de reclassering en de rechterlijke macht met betrekking tot de bereidheid en capaciteit van de doelgroep een taakstraf succesvol uit voeren (onderzoeksvraag vraag 8); de verwachtingen met betrekking tot het voorkomen van detentieschade en het verminderen van recidive door de introductie van een vervangende taakstraf (onderzoeksvraag 6 en 9); de financiële en andere mogelijke maatschappelijke gevolgen van het voorstel (onderzoeksvraag 10).

7.2 Resultaten literatuurstudie naar de gevolgen van korte gevangenisstraffen en taakstraffen

Ter beantwoording van vraag 7 en vraag 9 is literatuuronderzoek verricht binnen verschillende online databases, te weten Google Scholar, Web of Science en de digitale catalogus van de Universiteit Leiden. Binnen deze databases is gezocht met verschillende termen die zowel in het Nederlands, Engels als Duits zijn gebruikt. Daar het onderzoek zich voornamelijk focust op de vervangende hechtenis is in het literatuuronderzoek eerst gefocust op artikelen over de vervangende hechtenis en de gevolgen daarvan. De gebruikte zoektermen zijn vervangende hechtenis, recidive vervangende hechtenis en (sociaaleconomische) gevolgen vervangende hechtenis. Aangezien hier te weinig literatuur over te vinden was, is besloten om de zoekopdracht te verbreden en ook literatuur te zoeken en includeren die gaat over de korte gevangenisstraf. Een korte gevangenisstraf is gezien als een gevangenisstraf die niet langer duurt dan zes maanden. De gebruikte zoektermen zijn: korte gevangenisstraf, recidive korte gevangenisstraf en (sociaaleconomische) gevolgen korte gevangenisstraf.

Aangezien het onderzoek zich daarnaast focust op de vervangende taakstraf, is ook over deze strafvorm literatuur gezocht. De gebruikte zoektermen zijn: taakstraf/arbeidsstraf, recidive taakstraf/arbeidsstraf en (sociaaleconomische) gevolgen taakstraf/arbeidsstraf. Tot slot is gefocust op vergelijkingsstudies van beide strafvormen. Hiervoor zijn de volgende zoektermen gebruikt: verschil effectiviteit korte gevangenisstraf en taakstraf/arbeidsstraf, effectenstudie korte gevangenisstraf en taakstraf/arbeidsstraf, en recidive korte gevangenisstraf en taakstraf/arbeidsstraf.

De studies die naar boven zijn gekomen zijn allereerst bestudeerd op relevante inhoud ter beantwoording van de twee onderzoeksvragen. Een studie was relevant als het ging om: 1) de gevolgen van één of beide strafvormen, 2) de effecten van één of beide strafvormen op de kans op recidive. Het was hierbij belangrijk om de focus te houden op de korte gevangenisstraf. Naast het sorteren op relevantie zijn de artikelen en studies ook gebruikt om aanvullende relevante artikelen te vinden.

7.2.1 Effecten op recidive⁶⁶

Hoewel tegenstrijdige resultaten worden gevonden over de mate waarin kortgestraften recidiveren, bevestigen veel onderzoekers dat de kans op recidiveren na een korte gevangenisstraf aanzienlijk is. Zo laat onderzoek naar jeugd- en adolescentendetentie zien dat jongeren die een gevangenisstraf hebben ondergaan een hogere kans op recidive hebben (Ham & Ferwerda, 2018), en dat dit zelfs lijkt te gelden voor een korte preventieve hechtenis van maximaal 72 uur voorafgaande een rechtszitting (Ogle & Turanovic, 2016). In Frans onderzoek van Kensey en Beaouda (2011) werden 7.000 veroordeelden gevolgd voor een periode van vijf jaar. De studie laat zien dat de recidivegraad 62% was voor veroordeelden tot een korte gevangenisstraf met een duur van minder dan zes maanden, of met een duur van zes maanden tot één jaar. De recidivegraad steeg naar 64% voor de veroordeelden tot een gevangenisstraf met een duur van één tot twee jaar. Vanaf gevangenisstraffen langer dan twee jaar daalde de kans op recidive aanzienlijk (Kensey & Beaouda, 2011). In overeenstemming met bovenstaand onderzoek bevestigen twee Nederlandse onderzoeken dat kortgestraften binnen aanzienlijke tijd terugvallen in crimineel gedrag. Zo laten Weijters, More en Alma (2010) in hun studie zien dat veroordeelden die korter dan twee weken vastzitten dan wel

⁶⁶ Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op Dirkzwager A., Lamet W., Nieuwbeerta P., Blokland A.A.J. & Laan P.H. van der (2009). *Na detentie: de gevolgen van rechtspraak*. Rechtstreeks 1: 7-34.

minder vaak recidiveren dan gedetineerden die langer vastzaten (vanaf drie maanden), maar dat een significant aantal van deze groep kortgestraften (46.5%) binnen twee jaar in crimineel gedrag terugvalt. Een ander Nederlands onderzoek van Wermink, Ramakers, Nieuwbeerta, Keijzer en Dirkzwager (2017) laat zien dat veroordeelden tot een detentieduur van één tot zes weken en een detentieduur tot drie maanden, zes maanden na hun vrijlating een recidivekans hadden van 38% en 34%. Dit percentage was lager voor gedetineerden met een detentieduur van drie tot vier maanden (28%) en van zes tot vijftien maanden (30%; Wermink, et al., 2017). Hoewel in de studie van Wermink et al. (2017) de recidivecijfers fluctueren met de detentieduur en dus niet helemaal duidelijk is in hoeverre en op welke wijze detentieduur samenhangt met de mate van recidive, blijkt wel dat kortgestraften een aanzienlijke recidivekans hebben.

Verschillende studies die de effectiviteit van beide strafformen met elkaar vergelijken, 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 gemeenschapsdienst 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 14 dagen was veroordeeld en waarvan de recidivecijfers verslechterden (Graebisch & Burkhardt, 2015). Dit resultaat wordt bevestigd in een studie van Killias et al. (2000) die de effecten van korte gevangenisstraffen tot 14 dagen vergeleek 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 recidiveerden significant minder dan de groep die een korte gevangenisstraf moest uitzitten. Killias et al. (2000) trekken hieruit de conclusie dat de taakstraf effectiever is in het verminderen van recidive dan de zeer korte gevangenisstraf. Er zijn in ons land twee quasi-experimentele studies verricht naar de effecten van gevangenisstraf op recidive van volwassen ex-gedetineerden, deze studies hadden echter niet specifiek betrekking op veroordeelden tot een hele korte gevangenisstraf. In de eerste studie maakten Nieuwbeerta, Nagin en Blokland (2009) gebruik van gegevens over officieel geregistreerde criminaliteit die zich bevinden in de dataset van de Criminele Carrière en Levensloop Studie (CCLS). De CCLS bestaat uit personen die in 1977 met justitie in aanraking zijn geweest. De onderzoekers gingen na wat het effect is van een eerste detentie op de kans op een veroordeling in de drie daaropvolgende jaren. Deze studie vond dat gevangenisstraf een significant criminogeen effect heeft. Het aantal veroordelingen van personen die gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen bleek tweemaal zo groot te zijn als die van personen die een andere straf kregen. In een tweede studie onderzochten Wermink en haar collega's (Wermink, Blokland, Nieuwbeerta & Tollenaar 2009) wat het effect is van een gevangenisstraf in het jaar 1997. Ze vergeleken recidivecijfers van personen veroordeeld tot een gevangenisstraf tot zes maanden met die veroordeeld tot een werkstraf. Personen veroordeeld tot een gevangenisstraf recidiveerden veel vaker dan die in de controlegroep. Een eerste gevangenisstraf vergroot de kans op nieuwe veroordelingen in de vijf jaren na detentie met maar liefst 50%.

7.2.2 Schadelijke gevolgen van (korte) detenties

Welke andere nadelige gevolgen hebben korte gevangenisstraffen ten opzichte van taakstraffen? Helaas zijn er weinig studies verricht naar de sociaaleconomische gevolgen van hele korte detenties, zoals we die bij de vervangende hechtenis veelal zien. Wij hebben één Zwitserse experimentele studie gevonden, waarin 123 personen willekeurig een korte gevangenisstraf van 14 dagen of een taakstraf kregen opgelegd. Er werden geen zichtbare significante verschillen gevonden tussen deze twee afdoeningen met betrekking tot werk en relatie (Killias, Aebi & Ribeaud, 2000).

Een andere studie die zich specifiek richtte op de gevolgen van korte gevangenisstraffen tot zes maanden, was die van Janssen (1999). Zij kwam tot de conclusie dat 'het uitzitten van een korte vrijheidsstraf het merendeel van de respondenten geen goed heeft gedaan. Hoewel er bij enkelen na de vrijlating sprake was van enige verbetering in hun levensomstandigheden, zijn de meesten erop achteruitgegaan en verder afgegleden naar de rand van de maatschappij.' Janssen interviewde in 1995 100 gedetineerden tijdens en 50 van hen een halfjaar na hun detentie. Het betrof 76 gedetineerden in gesloten inrichtingen voor kortgestraften en 24 zelfmelders in twee halfopen inrichtingen. Zij beschrijft detentie als een periode van stilstand of achteruitgang. De algehele situatie van de kortgestraften – afgemeten aan tijdsbesteding, leefsituatie, financiële situatie en riskante gewoonten – blijkt na hun detentie nog minder florissant dan ervoor. Binnen twee jaar is 70% opnieuw voor een delict veroordeeld, van wie de helft tot een vrijheidsstraf.

In studies die zich niet specifiek richten op korte detenties, worden de schadelijke gevolgen van de gevangenisstraf bevestigd. Ramakers deed onderzoek naar de effecten van vrijheidsstraf op de arbeidsmarktpositie van (ex-)gedetineerden (Ramakers, 2014). De resultaten wijzen uit dat gedetineerden al voorafgaand aan detentie een marginale positie innemen op de arbeidsmarkt. Maar ook na vrijlating blijken velen niet te (re-)integreren op de arbeidsmarkt: ongeveer de helft vindt werk in het eerste halfjaar na detentie. Een detentieduur van meer dan zes maanden zorgt bovendien voor een achteruitgang in arbeidsmarktperspectieven bovenop de bestaande achterstand. Voor ex-gedetineerden met een baan geldt dat zij minder recidiveren indien zij in staat zijn om hun nieuwe baan voor langere tijd te behouden of als ze naar een vorige werkgever terugkeren.

Op persoonlijk gebied ervaren gedetineerden veelal zware lichamelijke en psychische problemen, wat zich kan uiten in psychiatrische stoornissen, persoonlijkheidsklachten, suïcide en middelengebruik (Favril & Dirkzwager, 2019; Rozie & Vandermeersch, 2017). Het verlies van de vertrouwde sociale omgeving die leidend was voor het gevoel van eigenwaarde en de identiteit van de gedetineerde in combinatie met de ervaren stress als gevolg van de opsluiting, kan daarnaast leiden tot depersonalisering, identiteitsverwarring en persoonlijkheidsproblematiek (Janssen, 2012). Dit wordt versterkt door het verlies van de zelfstandigheid als gevolg van de dagelijkse afhankelijkheid van gevangenisbewaarders. Ook de familie en vrienden ondervinden moeilijkheden, niet in de minste plaats omdat ook derden (zoals partners en kinderen) te maken krijgen met de gevolgen van de afwezigheid van de gedetineerde (Rozie & Vandermeersch, 2017). Zo kan de opsluiting van jeugdige of adolescente gedetineerden niet alleen bijdragen aan een vermoeilijkte transitie naar de volwassenheid, maar heeft het ook gevolgen voor het sociale netwerk waarin de gedetineerde zich bevindt (Ham & Ferwerda, 2018). Dit is zorgelijk aangezien de sociale omgeving een pro sociale leefstijl juist bij deze doelgroep een beschermende werking heeft in termen van recidive (Ham & Ferwerda, 2018). De opsluiting van een volwassen gedetineerde kan bijdragen aan relationele moeilijkheden, wat zich onder meer uit in een verhoogde scheidingskans voor getrouwde gedetineerden (Apel, Blokland, Nieuwbeerta, & Van Schellen, 2010).

Samenvattend kan worden gesteld dat deze onderzoeksresultaten laten zien dat gevangenisstraf in het algemeen nadelige sociaaleconomische en psychosociale gevolgen heeft. Deze resultaten komen ook naar voren in een studie die specifiek betrekking had op gevangenisstraffen tot zes maanden (Janssen, 1999), maar niet in de enige studie die wij hebben kunnen vinden naar gevangenisstraffen tot veertien dagen. Helaas is nooit specifiek onderzoek gedaan naar de sociaaleconomische en psychosociale gevolgen van vervangende hechtenis.

7.3 *Potentiële gevolgen van introductie van een vervangende taakstraf volgens onze respondenten*

7.3.1 *Bereidheid en capaciteit van de doelgroep om een taakstraf te verrichten*

Uit hoofdstuk 6 is een beeld naar voren gekomen van de kenmerken van de doelgroep die in dit onderzoek centraal staat. Uit de analyse van de CJIB-gegevens en de gesprekken met casemanagers en een directeur van PI's waar deze gedetineerden vooral vastzitten, wordt duidelijk dat het een gevarieerde groep betreft, maar dat tenminste een deel van de populatie kampt met veel financiële problemen, vaak geen vaste woon- of verblijfplaats heeft en meer dan gemiddeld kampt met mentale problemen en verslaving. Dit komt overeen met het beeld dat wij in hoofdstuk 4 schetsten van de gedetineerden die in Duitsland en Noorwegen voor de vervangende taakstraf in aanmerking komen. Vanwege de lockdown hebben wij gedetineerden niet zelf kunnen interviewen. De respondenten uit het gevangeniswezen die dagelijks met deze groep gedetineerden werken op één van de afdelingen voor arrestanten, dachten dat zij daar in principe toe in staat zouden zijn, zolang het werk niet té veeleisend was. Ook binnen de gevangenis werden soms (lichte) werkzaamheden uitgevoerd. In beide gesprekken kwam wel naar voren dat gedetineerden zelf niet altijd enthousiast waren over de reclassering en de eisen die aan hen werden gesteld tijdens het uitvoeren van een taakstraf. De reclassering zou weinig flexibel zijn voor wat betreft de werktijden, wat vooral problemen opleverde voor degenen die daarnaast nog werkten. Ook zou de reclassering niet erg soepel omgaan met overtredingen, zoals te laat komen, waardoor de taakstraf alsnog geretourneerd werd naar het OM en omgezet kon worden in vervangende hechtenis. Ook personen die in eerste instantie een taakstraf opgelegd hadden gekregen, kozen er om die reden soms voor de vervangende hechtenis uit te zitten. Tegelijkertijd maakten deze casemanagers er melding van dat er ook gedetineerden waren die onmiddellijk na binnenkomst alles in het werk stelden om de boete (desnoods met behulp van vrienden of familie) alsnog te betalen, daaruit kan worden afgeleid dat er ook een groep veroordeelden is die absoluut niet gedetineerd wil zijn.

Een punt van zorg zou kunnen zijn dat de kenmerken die wij aan de doelgroep toeschrijven, grote overeenkomsten vertoont met de kenmerken van taakgestraften, waarvan uit eerder onderzoek naar voren kwam dat die een grotere kans hebben dat ze de taakstraf niet voltooien. Het percentage dat na oplegging van een taakstraf door het OM of de rechter mislukt, werd in 2016 geschat op een kwart (Boone, 2019), onze respondenten bevestigden dat percentage en gaven aan dat daarvan ongeveer de helft 'no show' betreft, dus helemaal niet komt opdagen. Uit eerder onderzoek kwam naar voren dat werk en familie indicatoren waren voor een positieve uitkomst van de taakstraf, terwijl verslaving en recidive indicatoren waren voor het mislukken van de taakstraf (Lünneman, Beijers & Wentink, 2005).

Wij hebben onze respondenten van de reclassering daarom kritisch bevraagd over de verwachtingen die zij hebben over de mate waarin zij in staat zullen zijn de vervangende taakstraf succesvol uit te voeren. Uit die gesprekken kwam een vrij realistisch beeld naar voren van de doelgroep die voor vervangende taakstraf in aanmerking zou kunnen komen.

"Ik denk dat het sowieso mensen zijn die die een bepaald probleem hebben of zwerfend zijn of bepaalde administratieve problemen hebben en daarom dakloos zijn. En dat is ook wel een beetje het beeld dat DJI ervan heeft en de reden waarom ze het best wel een goed idee vinden, want die zitten ook niet zo heel erg te wachten op deze groep. Omdat het best een complexe doelgroep is, waar zij ook niet zoveel mee kunnen." (R12).

Tegelijkertijd was ook de verwachting dat het een doelgroep betrof waar de reclassering al veel ervaring mee heeft.

“Nou, ik kan me er wel een beeld bij vormen. Als je kijkt naar mensen die een taakstraf hebben, dat zijn allerlei typen mensen en ik kan me voorstellen dat deze doelgroep daar niet eens zo heel erg van verschilt. Hoewel het misschien meer mensen zullen zijn die echt niet kunnen betalen (...). En die hebben we natuurlijk ook al heel veel binnen. Omdat de werkstraf natuurlijk wordt opgelegd voor relatief heftige delicten, maar ook voor relatief eenvoudige delicten. Dus die doelgroep is nu al heel breed, dus ik denk dat die doelgroep waar we nu naar kijken niet heel veel zal verschillen van de doelgroep die we al kennen.” (R13).

“Wij zien ook dat als je op een andere manier. 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.” (RN22).

Men ziet wel 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.” (R13).

“Bij RN is het door het volume en door het feit dat het kale taakstraffen zijn, dat ze het ook op een heel ander niveau hebben opgezet. Niet minder, maar anders. Dat zijn werkmeesters en die moeten eigenlijk gewoon zorgen dat als er 100 mensen moeten werken vandaag, dat dat ook allemaal gebeurt. En dat aan het einde van de dag iedereen naar huis gaat. En bij ons is het meer. Pietje staat onder toezicht. Wij kennen zijn achtergrond, wat is een slim moment om te starten? Daar hebben we met het ministerie ook eindeloze discussies over. Zij vinden de starttermijn van werkstraffen heel belangrijk, daar worden we op afgerekend. Terwijl onze mensen zeggen: “het is veel belangrijker dat de werkstraf afkomt in plaats van dat hij heel snel start.” Bij sommige moet je juist niet snel starten, want dan weet je dat het mislukt. En dat is gewoon maatwerk. Ik denk dat voor deze groep die zijn boetes echt niet kan betalen, hoe we dat dan ook vaststellen, denk ik dat het ook maatwerk moet zijn om te zorgen dat die taakstraf wel slaagt.” (R14).

Ook wordt melding gemaakt van de ontwikkeling van een zogenaamde herstelgerichte taakstraf door de SVG en het Leger des Heils samen. Een deel van de uren taakstraf die zijn opgelegd wordt dan gebruikt voor meer op gedragsbeïnvloeding gerichte activiteiten die kunnen variëren van een goed gesprek, begeleiding bij het oplossen van financiële problemen tot een training agressiebeheersing. De vraag die op dit moment wordt onderzocht is of binnen het huidige wettelijke kader met zo'n herstelgerichte taakstraf kan worden gestart of dat daarvoor een wetswijziging nodig is, aldus een van de respondenten (R14).

Hoewel mede op basis van de informatie over de toepassing van de vervangende taakstraf in buitenlandse stelsels kan worden geconcludeerd dat voor bepaalde groepen een zekere flexibiliteit nodig zal zijn om een vervangende taakstraf tot een succes te maken, leiden wij uit onze gesprekken met gevangenismedewerkers af dat een formeel toezichtkader mogelijk wel ten koste zou kunnen gaan van de bereidheid van veroordeelden om hieraan mee te werken wanneer daaraan de gebruikelijke proeftijd van twee jaar zou worden verbonden.

“Die zal dan ook op een gegeven moment zeggen. Doe mij dan die vervangende hechtenis maar, dan ben ik er ook vanaf. Vaak is het toch hè: die vervangende hechtenis is ook maar een paar dagen die zij uitzitten. En dat is vaak gewoon niet in verhouding met de tijd dat ze normaal gesproken onder toezicht staan, bij bijvoorbeeld de reclassering. Dus dan denken ze: geef mij maar die paar dagen hechtenis uitzitten. In plaats van dat ik zo lang bij de reclassering mezelf moet melden.” (R15).

Een zo lange proeftijd zou bovendien makkelijk op juridische en dogmatische bezwaren stuiten. Zie hiervoor verder hoofdstuk 2.

7.3.2 Voorkomen detentieschade en verminderen recidive

Uit de bovengenoemde literatuurstudie komt naar voren dat ook de korte gevangenisstraf ernstige detentieschade kan meebrengen en de kans op recidive kan vergroten. Zelfs hele korte gevangenisstraffen kunnen een recidive-bevorderend effect hebben, maar of gevangenisstraffen van korter dan 14 dagen ook tot verdere detentie-schade leiden, hebben wij niet kunnen vaststellen. Wij hebben één studie gevonden, waaruit naar voren kwam dat gevangenisstraffen korter dan twee weken niet meer negatieve effecten heeft op de sociale situatie van betrokkenen dan een taakstraf, omdat daarvoor bijvoorbeeld vrije dagen kunnen worden opgenomen of vakantie kan worden gefingeerd. Ook onze respondenten uit het gevangeniswezen bevestigden dat de problematiek van de doelgroep weliswaar groot is, maar niet per se wordt verergerd als ze slechts een korte vervangende hechtenis ondergaan.

“Kijk dat ze constant in detentie komen voor korte tijd heeft inderdaad nadelige gevolgen. Ik moet wel zeggen, er wordt dan gezegd: ‘want ze kunnen alles kwijtraken.’ Dat wordt dan niet helemaal ervaren als ze bij ons maar heel kort voor een boete in detentie zitten. (...). Dus daar merken wij dan eigenlijk niet zo veel van dat daardoor heel veel detentieschade ontstaat. Het niet kunnen betalen, zijn degenen die al niks hadden. Dus die raken eigenlijk niks kwijt, maar die kunnen eigenlijk alleen maar verdienen door naar ons te komen.” (R15).

In plaats van de vraag of vervangende taakstraf detentieschade zou kunnen voorkomen, kan daarom misschien beter de vraag worden gesteld of de sociale situatie van veroordeelden door een taakstraf kan worden verbeterd. Een interessante bevindingen uit onze gesprekken is dat deze doelgroep zowel in het gevangeniswezen als bij de reclassering recent meer in het vizier is geraakt. Hierboven gaven we al aan dat binnen de reclassering verschillende initiatieven worden ontwikkeld om de uitval van taakstraffen terug te dringen, onder andere door meer flexibiliteit in te bouwen bij de tenuitvoerlegging van taakstraffen voor kwetsbare groepen en na te denken over de ontwikkeling van een herstelgerichte taakstraf. Recent afgerond onderzoek naar de uitvoering van toezicht dat zich richt op de financiële problematiek van justitiabelen (Koenraadt, Boone, Rap & Kappert, 2021) brengt weliswaar een aantal structurele problemen aan het licht, maar heeft blijkens de gesprekken in het huidige onderzoek ook een impuls gegeven aan het ontwikkelen van nieuwe trajecten voor deze doelgroep. Onder andere door het tijdig in kaart brengen van financiële problemen en het versterken van de samenwerking met bewindvoerders en schuldhulpverleners.

Nadat jarenlang door verschillende adviesinstanties kritiek werd geuit op de beperkte resocialisatiemogelijkheden in detentie voor kortgestraften, is er recent ook in detentie meer beleid ontwikkeld om ondersteuning en nazorg te bieden aan gedetineerden die minder dan vier weken vastzitten. Voorheen werden die zelf verantwoordelijk gehouden voor hun terugkeer naar de samenleving en werden zij bijvoorbeeld niet standaard gescreend op de vijf leefgebieden waarop langer verblijvende gedetineerden wel worden gescreend. Na een pilotproject van twee jaar, zijn nu op alle arrestantenafdelingen casemanagers aangesteld om gedetineerden te begeleiden die minder dan vier weken gedetineerd zijn. Zij brengen de problemen van gedetineerden in kaart op de belangrijkste leefgebieden (identiteitsbewijs, huisvesting, werk en inkomen, schulden en zorg),

brengen gedetineerden al tijdens detentie in contact met de nazorgcoördinator van de gemeente en proberen zorg te dragen voor een goede overdracht naar de gemeente van herkomst. De casemanagers zijn enthousiast over deze aanpak. Waar voor het nieuwe beleid vrijwel geen van de zeer kortgestraften actief hulp zocht, werken zij wel vrijwel allemaal mee aan de screening en verloopt ook de samenwerking met de gemeenten goed.

“Maar in de pilot hebben wij bijvoorbeeld op een gegeven moment gemonitord. In het eerste jaar hebben wij iedereen heel actief benaderd. Nou dan werkt ook bijna iedereen mee. En dat zijn wij naderhand gaan afbouwen. Dus toen zijn we ze niet meer gaan bezoeken en hebben we ze gewoon een vragenlijst gegeven. Van: “nou weet je dat we er zijn, dit kun je aan ons vragen, wat is er aan de hand’? Nou, en dat was volgens mij 20% die hem nog invulde. En toen zijn we eigenlijk helemaal gestopt met ze actief te benaderen van: als we dus niks meer doen, hoeveel mensen krijgen we dan nog in beeld? Nou, dat was dus 2%. Dus de rest trekt gewoon zelf ook niet aan de bel als er van alles aan de hand is. Nou, dat is inderdaad nu veranderd. En het nieuwe landelijke kader zegt dat alle gedetineerden, ongeacht detentieduur, nu dus ook gewoon gezien worden door de casemanager. En waar de termijn normaal tien dagen is, ligt de termijn voor korte arrestante, binnen drie dagen.” (R15).

Ondanks deze nieuwe werkwijze, worden gedetineerden die uitstromen van de arrestantenafdeling *na afloop* van de detentie onvoldoende opgevangen, aldus de door ons geïnterviewde gevangenisdirecteur van een inrichting met 500 arrestanten (R23). Er is onvoldoende aansluiting met gemeenten, vooral de kleinere gemeenten laten het vaak afweten.⁶⁷ Om de situatie van deze categorie gedetineerden te verbeteren is veel meer nodig. Speciaal voor deze doelgroep georganiseerde projecten waar op alle leefgebieden ondersteuning geboden wordt. Hoewel hij ook zijn twijfels heeft of deze groep succesvol een taakstraf zal uitvoeren, schieten ze met de wijze waarop DJI nu invulling kan geven aan de vervangende hechtenis ook weinig op:

“En sluit mensen niet volledig uit, weet je. Sommige mensen hebben zoveel problemen en als je ze bij mij laat zitten, zijn ze ook soms hun baan kwijt of hun huis kwijt hè. Alle omstandigheden die daaraan vastzitten. En dat vind ik wel-Want dan creëer je alleen nog maar een groter probleem.” (R23).

Ook de plaatsvervangend hoofd-directeur van DJI, Michel Groothuizen, is vrij uitgesproken in zijn opvatting dat deze vaak groep beter af is buiten de gevangenis dan erin.

“Nou, heel strikt genomen vinden wij als uitvoeringsorganisatie daar niks van. Want als zo’n strafmodaliteit zich ontwikkelt, dan gaan wij daar niet over. Maar ik vind het zelf zomaar een heel goed idee. Dat het ook gewoon kan helpen het systeem te laten functioneren. En dat het de drempel om mensen weg te houden uit de gevangenis nog een beetje kan verlagen. (...)

Ik denk dat ja, laten we zeggen, voor een aantal-. Ik denk niet dat het een groot effect zal hebben hè. Kijk, dat kan ik ook helemaal niet overzien. Maar ik denk wel dat het voor een bepaalde groep mensen, die met grote schulden en dergelijke zitten, dat het nuttiger is dat ze dat via zo’n weg nog een keer een oplossing voor kunnen vinden dan dat ze nou per sé naar de gevangenis moeten. Ik bedoel dat dat ook volgens mij door de rechter nooit zo bedoeld was geweest.” (R24).

7.3.3 Financiële en eventuele andere maatschappelijke gevolgen

Onderzoeksvraag 11 luidt wat er te zeggen is over de kosten en opbrengsten van de huidige praktijk voor de Staat en of die naar verwachting zouden kunnen toe- of afnemen met de vervangende taakstraf? De beantwoording van deze vraag is hoogst speculatief, omdat we vanwege alle redenen in dit hoofdstuk besproken op voorhand geen reële inschatting kunnen maken van de mate waarin de eventuele introductie van een vervangende taakstraf daadwerkelijk in de plaats zal komen van

⁶⁷ Deze en andere problemen met de nazorg zijn ook al in verschillende adviezen van de Raad voor Strafrechtsbescherming en Jeugdbescherming geselecteerd. Recentelijk in het Advies ‘Van Detineren naar reïntegreren (2017).’ Binnenkort verschijnt een RSJ-advies waarin volgens de aankondiging op de website nog eens wordt benadrukt dat die problematiek te meer geldt voor kortgestraften, <https://www.rsj.nl/actueel/lopende-adviestrajecten/lopende-trajecten-2021/korte-detenties>

vervangende hechtenis. Bovendien is het in het kader van dit kortlopende onderzoek niet mogelijk gebleken een inschatting te maken van de bruto kosten en baten van beide modaliteiten. De meest eenvoudige rekensom is het aantal dagen dat veroordeelden in 2019 en 2020 vervangende hechtenis ondergingen te vermenigvuldigen met de dagprijs van detentie. De gemiddelde dagprijs van de arrestantenafdeling is voor 2021 begroot op €300,40 per dag.⁶⁸ Voor het normale gevangenisregime betreft dat €284,60 per dag.⁶⁹ In totaal zijn in 2019 en 2020 47154 dagen vervangende hechtenis uitgezeten (af te leiden uit Tabel 10). Dat staat ongeveer gelijk aan het permanent vullen van 65 gevangenisbedden per dag. Als we er voor het gemak van uitgaan dat 80% daarvan wordt uitgezeten op een arrestantenafdeling en 20% in het normale gevangenisregime komen we uit op een bedrag van circa €14 miljoen. Dat staat nogal in schril contrast met de die €2.750.695 boete die oorspronkelijk in zijn totaliteit over 2019 en 2020 was opgelegd (af te leiden uit Tabel 4).

Wanneer een taakstraf mislukt en moet worden omgezet naar detentie, wordt voor iedere twee uur taakstraf ongeveer één dag vervangende hechtenis gerekend.⁷⁰ Omgerekend kost twee uur taakstraf €36,07.⁷¹ Wanneer alle 47154 dagen vervangende hechtenis die in 2019 en 2020 zijn opgelegd als een vervangende taakstraf waren tenuitvoergelegd, had dat dus volgens de huidige kostprijs €1.700.845,78 gekost (47154x36,07). Wanneer we de rekensom beginnen bij de totaal opgelegde boetesom in 2019 en 2020 en ervan uitgaan dat iedere €50 boete zou worden omgezet in twee uur taakstraf (in plaats van één dag vervangende hechtenis, zie hoofdstuk 2), komen we uit op een totaal bedrag van €1.984.354,98 (2750.695:50)x36,07.

Dit zijn alleen nog maar de netto kosten van beide sanctiemodaliteiten. Kosten die worden gemaakt om de boetes te innen zijn hierbij niet meegerekend, maar zullen voor de betreffende sanctiemodaliteiten waarschijnlijk weinig uiteenlopen. Daarnaast zijn er de bijkomende (positieve en negatieve) effecten die we hierboven in kaart hebben gebracht. Ook aan het mogelijk verlies van huisvesting (opvang), werk (uitkering) en relaties (alimentatie) kunnen prijskaartjes worden gehangen. Over het algemeen vallen die schadelijke effecten van hele korte detenties wellicht mee stelden we hierboven, maar zouden taakstraffen al dan niet in combinatie met toezicht wel succesvoller kunnen zijn in het oplossen van al bestaande problemen. Detentie heeft zondermeer een groter incapaciterend effect, dat wil zeggen dat personen geen delicten kunnen plegen zolang ze vastzitten. Uiteindelijk resulteren (hele) korte detenties echter in meer recidive dan taakstraffen en toezicht. Ten slotte beoogt een vervangende straf in zijn algemeenheid anderen/derden af te schrikken van het niet voldoen van de oorspronkelijke straf. Ook op die manier kunnen criminaliteit en (financiële) schade worden voorkomen. Uit onderzoek naar dit strafdoel blijkt keer op keer dat generale preventie alleen wordt bereikt voor bepaalde typen delicten en bepaalde typen daders. Ook in die gevallen blijken de snelheid en zekerheid waarmee op een overtreding gereageerd wordt meer bij te dragen aan de generale afschrikking dan de zwaarte van de reactie (Elffers, 2007).⁷² Een vervangende taakstraf zou in dit opzicht dus net zo effectief kunnen zijn als een vervangende hechtenis.

⁶⁸ Deze informatie kregen wij per email verstrekt van de DJI op 30 maart 2021.

⁶⁹ Deze informatie kregen wij per email verstrekt van de DJI op 30 maart 2021.

⁷⁰ Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen, 2019A003, *Stcr.* 2019, 14890, i.w. tr. op 1 april 2019, Bijlage 4.

⁷¹ Een gemiddelde taakstraf duur 64 uur en hiervoor ontvangt de reclassering €1154,21. Informatie per e-mail verstrekt door Reclassering Nederland, 8 april 2021.

⁷² Elffers, H.

7.4 Conclusie

Terugkomend op de onderzoeksvragen die wij in de inleiding hebben gesteld, kunnen we concluderen dat er uit de literatuur een overweldigende hoeveelheid bewijs naar voren komt dat korte detenties nadelige maatschappelijke gevolgen hebben, maar dat dat waarschijnlijk minder geldt voor de hele korte detenties, waar het bij de vervangende hechtenis grotendeels over gaat. Tegelijkertijd laten wetenschappelijke studies zien dat de kans op recidive ook al toeneemt als mensen heel kort (minder dan 14 dagen) gedetineerd zijn geweest. Medewerkers uit PI's schatten in dat een deel van de doelgroep wel degelijk bereid zal zijn een taakstraf te verrichten, een deel zit zijn vervangende hechtenis liever uit, bijvoorbeeld omdat ze daaraan voorafgaande al een andere vrijheidsbeneming hebben ondergaan. Men schat in dat deze groep veroordeelden in staat zullen zijn een taakstraf te verrichten, maar voor een deel zal het nodig zijn dat werkzaamheden eenvoudig van aard zijn en goed worden begeleid. Ook binnen de PI's worden soms eenvoudige werkzaamheden aangeboden. Veel gedetineerden bevinden zich bij binnenkomst in een PI al in een slechte sociale situatie. In plaats van de vraag of een taakstraf de schadelijke gevolgen van detentie kan voorkomen, kan daarom beter de vraag worden gesteld of detentie óf een taakstraf de situatie van deze groep veroordeelden zou kunnen verbeteren. Hoewel er in detentie recent meer aandacht is gekomen voor de screening van deze groep kort verblijvende gedetineerden op de belangrijkste leefgebieden, blijft de aansluiting met de gemeenten na afloop van het verblijf een moeizame aangelegenheid. Volgens de meeste respondenten is een taakstraf daarom kansrijker, maar alleen als er in ieder geval ook voor een deel van de doelgroep ruimte is voor begeleidende activiteiten en een zekere flexibiliteit in de uitvoering in acht wordt genomen.

Hoofdstuk 8 Samenvatting en conclusie

In juli 2020 is een motie van het D66 kamerlid Groothuizen aangenomen door de Tweede Kamer, waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of bij het niet betalen van een geldboete naast vervangende hechtenis ook een vervangende taakstraf kan worden ingevoerd. Hierbij werd de overweging opgenomen dat vervangende hechtenis bij geldboetes mogelijk leidt tot veel (doorgaans kortdurende) vrijheidsstraffen, die veel gevolgen kunnen hebben (bijvoorbeeld verlies van woning en/of werk) en daardoor mogelijk niet bijdragen aan het verkleinen van de kans op recidive. Ook vroeg men zich af of de vervangende hechtenis als korte vrijheidsstraf (die tenuitvoergelegd wordt indien men de opgelegde geldboete niet betaalt) wel past bij de relatief lichte vergrijpen waarvoor de rechter in eerste instantie een geldboete oplegt.

Deze motie is voor het WODC aanleiding geweest de Universiteit Leiden te vragen een vooronderzoek te doen naar de mogelijkheid een vervangende taakstraf in het Nederlandse sanctiestelsel te introduceren. De centrale probleemstelling van dit vooronderzoek luidt: *Wat is de verwachte uitwerking van het wettelijk invoeren van de mogelijkheid om na niet-betaling van een strafrechtelijke geldboete een vervangende taakstraf te laten verrichten op de betrokken justitiabelen en de maatschappij als geheel? Welke positieve en welke negatieve gevolgen zijn te verwachten en waar zijn die verwachtingen op gebaseerd?*

Deze vragen zijn beantwoord door relevante literatuur en (parlementaire) documenten te bestuderen, CJIB-data te analyseren en 23 gesprekken te voeren met sleutelfiguren en deskundigen binnen het sanctierecht voor jeugdigen en volwassenen. Daarnaast zijn ook de data geanalyseerd die zijn verzameld voor een recent onderzoek naar financieel toezicht, waarbij enkele van de auteurs betrokken waren (Koendraadt et al. 2020).

Hieronder geven we de samenvatting van de voornaamste resultaten van dit vooronderzoek, vervolgens geven we antwoord op de onderzoeksvraag en doen we enkele summier aanbevelingen.

1. Samenvatting

In de voorgaande hoofdstukken zijn de in de inleiding geformuleerde onderzoeksvragen beantwoord. Daarvoor hebben we literatuur en (parlementaire) documenten bestudeerd, CJIB-data geanalyseerd en 23 gesprekken gevoerd met sleutelfiguren en deskundigen binnen het sanctierecht voor jeugdigen en volwassenen. De data die zijn verzameld voor een recent onderzoek naar financieel toezicht, waarbij enkele van de auteurs betrokken waren, (Koendraadt et al. 2020), zijn opnieuw in het licht van de onderhavige vraagstellingen geanalyseerd.

In hoofdstuk 2 zijn we tot de conclusie gekomen dat in Nederland nooit eerder een vervangende taakstraf voor het niet betalen van een geldboete is overwogen. Op zichzelf verbaast dat, omdat uit de wetsgeschiedenis, jurisprudentie en de praktijk van de strafoplegging de nodige aanknopingspunten voor invoering van de vervangende taakstraf zijn te vinden. Deze extra stok achter de deur voor het betalen van de geldboete ligt in het verlengde van de ratio en de huidige uitvoeringspraktijk en zou, vanuit juridisch dogmatisch oogpunt, een oplossing kunnen bieden voor de situatie waarin een geldboete de gepaste sanctie is in een concreet geval, maar de persoon van de dader mogelijk niet bereid of in staat is om deze te betalen. De drie rechters die wij spraken voor dit onderzoek juichten een dergelijke uitbreiding van het sanctie-arsenaal unaniem toe. Nu kunnen zij alleen hun toevlucht nemen tot het opleggen van een taakstraf als uit informatie op de zitting naar voren komt dat een verdachte een boete hoogstwaarschijnlijk niet kan betalen. Maar als het delict

zich niet leent voor deze zwaardere afdoeningsvorm, is dit vanuit juridisch-dogmatisch oogpunt onjuist en heeft dit bovendien zwaarwegende consequenties voor de verdachte als uit het taakstrafverbod volgt dat bij een eventuele volgende veroordeling geen taakstraf meer kan worden opgelegd.

Anders dan in het volwassenenstrafrecht hoeft de rechter in het jeugdstrafrecht niet al op voorhand een vervangende straf in het vonnis op te nemen als hij een boete oplegt. Als de boete niet wordt betaald kan hij op vordering van het OM alsnog vervangende hechtenis opleggen of op verzoek van de jeugdige overgaan tot vervangende taakstraf. Deze praktijk wordt beschreven in hoofdstuk 3. Ook als de rechter wel al in het vonnis vervangende jeugddetentie heeft opgenomen, kan de jeugdige alsnog verzoeken tot omzetting in een vervangende taakstraf als de boete daadwerkelijk niet wordt betaald. De vervangende taakstraf wordt opgelegd naar evenredigheid van het verschuldigde bedrag (artikel 6:6:30 lid 2 Sv). In de praktijk geldt een omrekenleutel van €5 per uur (LOVS, 2021). De mogelijkheid van een vervangende taakstraf werd in het jeugdrecht ingevoerd bij dezelfde wetswijziging waarbij de taakstraf een wettelijke basis kreeg. Met de invoering van de mogelijkheid van een vervangende taakstraf wilde men in 1995 het pedagogische karakter van het jeugdrecht benadrukken. Ook sluit die mogelijkheid goed aan bij de internationale verdragen die de re-integratie van jeugdigen centraal stellen en benadrukken dat vrijheidsbeneming voor jeugdigen zo beperkt mogelijk en enkel voor de kortst mogelijke duur moet worden opgelegd.

Van de vervangende taakstraf wordt echter weinig gebruikgemaakt in het jeugdstrafrecht. Dit kan in de eerste plaats worden verklaard door het weinige aantal boetes dat in het jeugdstrafrecht wordt opgelegd. Het wordt om verschillende redenen niet een geschikte sanctie gevonden voor jeugdigen. Vaker nog wordt gebruikgemaakt van een schadevergoedingsmaatregel, die ook volgens de OM richtlijn voor strafvordering aan jeugdigen en adolescenten (2021R001) voorrang heeft boven de geldboete. Wanneer deze niet wordt betaald, kan deze echter niet worden omgezet in een taakstraf. Een tweede reden dat weinig gebruik wordt gemaakt van de vervangende taakstraf, is dat men er weinig bekend mee is. De mogelijkheid is niet opgenomen in de LOVS-oriëntatiepunten voor de rechterlijke macht en de rechters nemen in hun vonnis standaard alleen de mogelijkheid op dat als een geldboete niet wordt betaald deze kan worden omgezet in een vervangende hechtenis. De jeugdigen zijn hier daarom mogelijk ook zelf niet mee bekend, wat problematisch kan zijn in zaken waarin zij niet standaard een advocaat krijgen toegevoegd. Uit de CJIB-cijfers blijkt dat in de jaren 2019-2020 180 geldboetes aan jeugdigen werden omgezet in vervangende hechtenis. Het CJIB stelt bij de tenuitvoerlegging aan jeugdigen niet anders te werk te gaan dan bij volwassenen. Blijkbaar wordt de optie van een vervangende taakstraf in die fase niet nog eens expliciet aan de jeugdige voorgelegd. Hoewel de vervangende taakstraf dus weinig wordt gebruikt, zijn alle jeugdstrafrecht deskundigen die wij interviewden van mening dat de mogelijkheid behouden moet blijven en dat er meer bekendheid aan gegeven moet worden zodat er ook vaker gebruik van wordt gemaakt.

Uit hoofdstuk 4 werd duidelijk dat de mogelijkheid van een vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete ook bekend is in diverse buitenlandse landen. Een quick scan van de weinige literatuur die over dit onderwerp is verschenen leverde zo al een lijst van vijftien landen op waarvan we zeker weten dat die mogelijkheid in de wet is opgenomen. Systematisch onderzoek zou hoogstwaarschijnlijk een langere lijst opleveren. In hoofdstuk 4 zijn wij dieper ingegaan op de situatie in Noorwegen en in Duitsland, omdat in die landen ook onderzoek is verricht naar het functioneren van de vervangende taakstraf. Er waren een aantal opvallende overeenkomsten. In beide landen zijn morele bezwaren tegen het vastzetten van veroordeelden die oorspronkelijk een geldboete kregen opgelegd doorslaggevend voor de introductie van een vervangende taakstraf. Ook stellen beide stelsels als eis dat de veroordeelde instemt met de vervangende taakstraf, in Duitsland moet hij of zij

zelf een aanbod doen. De belangrijkste knelpunten die zich voordoen bij het uitvoeren van een vervangende hechtenis betreffen het bereiken van de doelgroep en het realiseren van passende werkzaamheden c.q. bezigheden. De mate waarin men erin slaagt die knelpunten op te lossen, lijkt samen te hangen met de inspanningen die men daarvoor verricht en de flexibiliteit die bij de uitvoering wordt ingebouwd. De evaluaties van de (pilot)projecten die in dit hoofdstuk zijn besproken, zijn positief over de resultaten ervan, hoe bescheiden die op het eerste oog ook lijken. De hoge financiële en maatschappelijke kosten die gepaard gaan met detentie maken dat er ook al aanzienlijke winst wordt geboekt als maar een deel van de niet betaalde geldboetes door middel van een taakstraf kan worden voldaan.

Uit de analyse van de gegevens van het CJIB in hoofdstuk 5 komt een aantal opvallende kenmerken van boetevonnissen en conclusies over de toepassing van de vervangende hechtenis in het volwassenenstrafrecht naar voren. Contra-intuïtief is de bevinding dat lagere boetevonnissen veel vaker niet geïnd worden dan hogere. Boetevonnissen tot €200 worden in ongeveer de helft van de gevallen geïnd, terwijl dit voor boetevonnissen boven de €200 in driekwart van de gevallen het geval is. Lagere boetes lijken dan ook substantieel vaker tot vervangende hechtenis dan hogere. Het aanbieden van een betalingsregeling blijkt effectief. Wanneer een betalingsregeling is getroffen, eindigt een boetevonnis substantieel minder vaak in vervangende hechtenis. Een andere opvallende bevinding is dat relatief veel boetes worden opgelegd vanwege het overtreden van de WPV (zwartrijden), maar dat deze relatief weinig worden geïnd en dus relatief vaak in vervangende hechtenis eindigen. Dit laatste geldt ook voor boetes die zijn opgelegd op basis van de WID, maar deze worden minder vaak opgelegd. De veelal lage boetes leiden dan ook opvallend vaak tot zeer korte vervangende hechtenissen. De helft van alle vervangende hechtenissen is één of twee dagen.⁷³ Drie kwart van de vervangende hechtenissen is korter dan zes dagen. Toch wordt ook duidelijk dat een deel van de vervangende hechtenissen langer duurt. Bovendien is uit het kwalitatieve deel van het onderzoek duidelijk geworden dat gedetineerden vaak meerdere vervangende hechtenissen uitzitten in een aaneengesloten periode. Hoe vaak dat het geval is en voor welke periodes viel helaas niet cijfermatig vast te stellen.

Met betrekking tot de kenmerken van de veroordeelden die vervangende hechtenis ondergaan, komt uit de analyse van de gegevens van het CJIB in hoofdstuk 6 naar voren dat personen die vervangende hechtenis ondergaan vanwege het niet betalen van een geldboete vaker geldboetevonnissen opgelegd hebben gekregen en vaker veroordeeld zijn voor eerdere strafbare feiten dan veroordeelden die hun geldboete gewoon betaald hebben. Tegelijkertijd is er ook een substantiële minderheidsgroep die niet of nauwelijks eerder met justitie in aanraking is geweest in de periode waarop onze gegevens van het CJIB betrekking hebben (Tabel 13). Met veroordeelden waarvan het boetevonnis eindigt in vervangende hechtenis is minder vaak een betalingsregeling getroffen, wat een stimulans is deze mogelijkheid nog vaker te benutten. Een substantieel deel van de onderzoeksgroep die centraal staat in dit onderzoek, verblijft op de arrestantenafdeling. Hoe die groep zich kwantitatief verhoudt tot de groep gedetineerden die vervangende hechtenis ondergaat op een andere afdeling van het gevangeniswezen, hebben wij helaas niet kunnen vaststellen. Uit een aantal recente beleidsdocumenten over de arrestantenafdeling en de interviews met een drietal respondenten die werkzaam zijn op deze afdelingen, rijst wel een beeld op van de groep die in dit onderzoek centraal staat. Behalve met financiële problemen kampt deze groep bovengemiddeld met

⁷³ Interviews met sleutelpersonen die in andere hoofdstukken van dit rapport worden besproken suggereren dat veel van de korte vervangende hechtenissen worden uitgezeten direct nadat personen een detentie voor een ander delict hebben uitgezeten. De beschikbare gegevens maken het echter niet mogelijk dit beeld te checken.

verslavings- en huisvestingsproblemen. Alleen al gezien deze achtergrondkenmerken waren de respondenten van mening dat het merendeel van de gedetineerden die vervangende hechtenis ondergaan de boete daadwerkelijk niet kan betalen. Door hen werd echter ook op twee opvallende minderheidsgroepen gewezen, namelijk: personen die zich pas als zij gedetineerd raakten realiseerden dat zij onbetaalde boetes hadden en vervolgens alles op alles zetten om die alsnog te kunnen betalen. En een categorie gedetineerden die aangaven uit principe niet te willen betalen, bijvoorbeeld omdat zij het niet eens waren met de opgelegde boete.

Uit de penologische literatuur komt een overweldigende hoeveelheid bewijs naar voren dat korte detenties nadelige maatschappelijke gevolgen hebben, maar dit geldt waarschijnlijk minder voor de hele korte detenties, waar het bij de vervangende hechtenis grotendeels over gaat. Tegelijkertijd laten wetenschappelijke studies zien dat de kans op recidive ook al toeneemt als mensen heel kort (minder dan veertien dagen) gedetineerd zijn geweest. Taakstraffen doen het wat dit betreft veel beter, terwijl zij niet de nadelige maatschappelijke gevolgen hebben die inherent zijn aan detentie. Eén van de onderzoeksvragen luidde of personen die hun boete niet betalen, wel bereid zouden zijn een taakstraf te verrichten. Hoewel wij deze vraag vanwege de pandemie helaas niet aan gedetineerden hebben kunnen voorleggen, schatten medewerkers uit PI's in dat dat in ieder geval voor een deel van de doelgroep het geval zal zijn. Wanneer mensen al gedetineerd zijn, is echter voorstelbaar dat zij er de voorkeur aangeven aansluitend een aantal dagen vervangende hechtenis te ondergaan. Men schat in dat gedetineerden in staat zullen zijn een taakstraf te verrichten zolang de werkzaamheden eenvoudig van aard zullen zijn en worden begeleid. Ook binnen de PI's worden soms eenvoudige werkzaamheden aangeboden. Veel gedetineerden bevinden zich bij binnenkomst in een PI al in een slechte sociale situatie. In plaats van de vraag of een taakstraf de schadelijke gevolgen van detentie kan voorkomen, kan daarom beter de vraag worden gesteld of detentie óf een taakstraf de situatie van deze groep veroordeelden zou kunnen verbeteren. Hoewel er in detentie recent meer aandacht is gekomen voor de screening van deze groep kort verblijvende gedetineerden op de belangrijkste leefgebieden, komt de nazorg na detentie vaak niet van de grond. Volgens de meeste respondenten is een taakstraf daarom kansrijker, maar alleen als er intensief wordt begeleid en er ook ruimte is voor begeleidende activiteiten.

Ten slotte maakten wij een inschatting van de kosten en baten van de vervangende hechtenis en de mate waarin de introductie van een vervangende taakstraf daarin verandering zou kunnen brengen. Wij rekenden uit dat veroordeelden tot een geldboete in 2019 en 2020 samen 47154 dagen vervangende hechtenis uitzaten. Op basis van de dagprijs van detentie komt dat neer op een bedrag van circa €14 miljoen, 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, zou daar een bedrag van ongeveer twee miljoen euro mee gepaard gaan. Beide sancties hebben uiteraard tal van (positieve en negatieve) bijkomende effecten. Een aantal daarvan hebben wij in kaart gebracht, zonder dat wij daar een concreet prijskaartje aan kunnen ophangen.

2. Beantwoording onderzoeksvraag

Terugkomend op de onderzoeksvraag, komen wij tot de conclusie dat er argumenten zijn aan te voeren om ook in het Nederlandse volwassenenstrafrecht een vervangende taakstraf mogelijk te maken.

In de eerste plaats levert de huidige praktijk van de vervangende hechtenissen nauwelijks een bijdrage aan het bereiken van de algemene strafdoelen, maar brengt deze wel hoge kosten mee voor de samenleving.

1. Allereerst wordt de vervangende hechtenis redelijk frequent toegepast voor relatief lichte delicten en straffen. Het zijn vooral korte hechtenissen voor relatief kleine boetes. Op basis van de literatuur is aannemelijk dat ook korte detenties recidive bevorderen en in ieder geval niet leiden tot resocialisatie. Bovendien is detentie in de meeste gevallen niet proportioneel aan het oorspronkelijk opgelegde delict.
2. Eveneens moet in ogenschouw worden genomen dat een groot deel van de boetevonnissen die eindigen als vervangende hechtenis oorspronkelijk strafbeschikkingen zijn geweest – die niet betaald zijn. Blijkbaar heeft de dreiging met boetevonnissen en vervangende hechtenis voor deze groep niet het beoogde afschrikwekkende effect. De vraag is zelfs of een vervangende taakstraf voor een deel van de doelgroep niet een groter afschrikwekkend effect kan hebben, nu de vervangende hechtenis immers ook gezien kan worden als een goedkope manier om je boetes uit te zitten.
3. Tenslotte moet worden opgemerkt dat de uitvoering van de vervangende hechtenis voor de samenleving forse kosten met zich meebrengt. 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, zou daar een bedrag van ongeveer twee miljoen euro mee gepaard gaan.

Een tweede argument is dat we in dit onderzoek concluderen dat er voldoende aanwijzingen zijn dat vervangende taakstraf als alternatief voor de vervangende hechtenis zou kunnen werken, maar ook dat de uitvoering ervan lastig zal zijn.

Hoewel de vervangende taakstraf in het jeugdstrafrecht om in hoofdstuk 3 besproken redenen niet wordt gebruikt, zijn de gronden waarop de regeling destijds is ingevoerd en de argumenten van deskundigen die pleiten voor behoud en intensivering van deze mogelijkheid grotendeels ook op het volwassenenstrafrecht van toepassing. Wij constateerden ook dat de vervangende taakstraf in veel buitenlandse stelsels is ingevoerd als mogelijke reactie op het niet betalen van een geldboete en in Noorwegen en Duitsland als relatief succesvol wordt beschouwd. Tegelijkertijd moet worden gezegd dat de uitvoering ervan, gezien de kenmerken van de doelgroep, niet makkelijk is en ook dat die uitvoering natuurlijk plaatsvindt in een andere juridische en praktische context, zodat de resultaten ervan nooit rechtstreeks op de Nederlandse situatie kunnen worden toegepast.

Ook voor de Nederlandse situatie geldt dat men zich voor een deel van de doelgroep kan afvragen of zij zullen meewerken aan het uitvoeren van een taakstraf dan wel daartoe bereid zullen zijn. Dat is echter geen reden deze groep daarvan categoriaal uit te sluiten, aldus onze respondenten. Uit de gesprekken met medewerkers van de reclassering wordt duidelijk dat zij zich gezien hun huidige ervaring met diverse groepen taakgestraften voldoende geëquipeerd achten taakstraffen voor deze doelgroep succesvol uit te voeren, hoewel het voor een deel van de doelgroep nodig zal zijn meer flexibiliteit en begeleiding in te bouwen dan bij de reguliere taakstraffen. Bij met name de Verslavingsreclassering en het Leger des Heils heeft met hiermee al meer ervaring opgedaan. Ook kan gekeken worden naar Noorwegen, waar veroordeelden hun uren vervangende taakstraf op flexibele uren kunnen komen verrichten op werkplaatsen waar simpele arbeid wordt aangeboden.

3. Aanbevelingen

Uit de gesprekken met vooral de rechters en onze eigen juridische expertise leiden wij af dat het dan de voorkeur zou verdienen naast de vervangende hechtenis ook de mogelijkheid tot het opleggen van een vervangende taakstraf in de wet op te nemen. De rechter kan er vervolgens voor kiezen één of beide opties in het vonnis op te nemen. In navolging van de situatie in het jeugdstrafrecht en het volwassenenstrafrecht lijkt het weinig zinvol de veroordeelde tegen zijn zin een vervangende taakstraf op te leggen, nog los van de vraag of dat in overeenstemming gebracht zou kunnen worden met het verbod op dwangarbeid (Boone, 2010). Ook wanneer al 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 (Art. 6.1.1. lid 3 Sv). Het kan aan het CJIB worden overgelaten de vervangende straf ten uitvoer te leggen, in de volgorde zoals die door de rechter wordt bepaald.

Hoewel er op basis van onze onderzoeksresultaten goede aanwijzingen zijn een vervangende taakstraf te introduceren, wil dat niet zeggen dat dit de enige maatregel is die kan bijdragen aan het terugdringen van deze populatie gedetineerden. Wij eindigen daarom met een aantal alternatieven:

1. In sommige gevallen verdient het de voorkeur dat de rechter al in de opleggingsfase voor een taakstraf in plaats van een boete kiest (zie hoofdstuk 2). Daaraan staat vaak in de weg dat de rechter op zitting slecht geïnformeerd is over de financiële situatie van de verdachte, bijvoorbeeld omdat er geen reclasseringsrapportage is of omdat hierin te weinig aandacht is voor de financiële situatie van de verdachte (hoofdstuk 2 en recent Koenraadt et al., 2020).
2. Ook is een taakstraf mogelijk niet het enige alternatief voor een vervangende hechtenis. Uit onze studie komen verschillende aanwijzingen naar voren om een vervangende taakstraf soms vergezeld te laten gaan met een beperkte vorm van toezicht of die er zelfs helemaal voor in de plaats te laten komen. Voor een categorie veroordeelden waarvoor de taakstraf geen geschikte optie is, zou ook aan vervangende elektronische detentie gedacht kunnen worden.
3. Ten slotte is ook nog een optie helemaal geen vervangende sanctie toe te passen wanneer een geldboete niet wordt betaald, maar pas een eventuele vervangende straf toe te passen op het moment dat iemand opnieuw wordt vervolgd, een model dat in Denemarken de praktijk schijnt te zijn, maar dat wij niet op basis van de wetgeving hebben kunnen verifiëren. Voordeel zou zijn dat kosten en inspanningen voor vervanging bespaard worden, terwijl ook niet het signaal wordt afgegeven dat boetes ook goedkoop kunnen worden 'uitgezeten.'

Literatuurlijst

- Apel, R. Blokland, A. A. J., Nieuwbeerta, P., & Schellen, M. van (2010). The impact of imprisonment on marriage and divorce: A risk set matching approach. *Journal of Quantative Criminology*, 26(2), 269-300.
- Bögelein, N., Glaubitz, C., Neumann, M., & Kamieth, J. (2019). Bestandaufnahme der Ersatzfreiheitsstrafe in Mecklenburg-Vorpommern, *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 102 (4), 282-296.
- Boone, M. (2010). Only for minor offences, Community service in the Netherlands, *European Journal of Probation*, (2), 1, 22-40.
- Boone, M. M. (2019). En wat als het misgaat? De omzetting en herroeping van toezicht op justitiabelen in de samenleving. *Justitiële Verkenningen*, 45(3), 43-60.
- Boone, M. (2020). Effectiviteit van Sancties, in: Boone, M. & C. Brants (red), *Criminologie en Strafrecht (derde druk)*. Boom Studietoeken Criminologie & Veiligheid. Den Haag: Boom Criminologie, 237-271.
- BAG-S (Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe). (2019). *Ersetzt die Ersatzfreiheitsstrafe durch Alternativen!* Geraadpleegd op 22-1-2021, van https://bag-s.de/fileadmin/user_upload/BAG-S_Stellungnahme_Ersatzfreiheitsstrafe_JuMiKo_final.pdf
- Cabana, P. F. (2020). Paying off a fine by working outside prison: On the origins and diffusion of community service. *European Journal of Criminology*, 17(5), 628-646.
- CJIB (Centraal Justitueel Incassobureau). (z.d.). *Boetevonnissen*. Geraadpleegd op 6 maart 2021, van CJIB: <https://www.cjib.nl/boetevonnissen-s>.
- CJIB (Centraal Justitueel Incassobureau). (z.d.). *Strafbeschikking*. Geraadpleegd op 16 februari 2021, van CJIB: <https://www.cjib.nl/strafbeschikking-proces>.
- Diblíková, S., Hulmáková, J., Karabec, Z., Vlach, J., & Zeman, P. (2017). *Criminal justice system in the Czech Republic: 3rd amended and revised edition*. Praag: Institute of Criminology and Social Prevention.
- Dirkzwager, A. J. E., Lamet, W., Nieuwbeerta, P., Blokland, A., & Laan, P. van der (2009). Na detentie: de gevolgen van rechtspraak. *Rechtstreeks*, 1, 7-34.
- Dünkel, F. (2011); Ersatzfreiheitsstrafen und ihre Vermeidung. *Forum Strafvollzug*, 60, 143-153.

- Dünkel, F., & Lappi Sepäälä, T. (2014). Community Service in Europe. In G. Bruinsma & D. Weisburd (Red.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice* (pp. 426-442). New York: Springer.
- Elffers, H. (2007). Afschrikking en het aanleren van normen. De theorie van Kelman toegepast op het strafrecht, *Justitiële Verkenningen*, 36(2), 82-97.
- Favril, L., & Dirkzwager, A. J. E. (2019). De psychische gezondheid van gedetineerden in België en Nederland: een systematisch overzicht. *Tijdschrift voor criminologie*, 61(1), 5-33.
- Graebisch, C. M., & Burkhardt, S. (2015). *Vergleichsweise menschlich? Ambulante sanktionen als alternative zur Freiheitsentziehung aus europäischer Perspektive*. Cham: Springer.
- Guilfoyle, E. (2016). An Exploration of the Potential Negative Effects of using Community orders as an Alternative to Imprisonment for Fine Defaulters. *Irish Criminal Law Journal* (26)4, 94-99.
- Ham, T. van, & Ferwerda, H. (2018). *Het nut van vasthouden. Literatuuronderzoek naar de effecten van jeugddetentie*. Den Haag: Het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2018). Thematisch onderzoek arrestantenregime. Plan van Aanpak.
- Jacobsen, J., & Sandvick, V. H. (2015). An outline of the New Norwegian Criminal Code, *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, 3(2), 162-183.
- Janssen, J. H. L. J. (1999). *Laat maar zitten. Een exploratief onderzoek naar de werking van de korte vrijheidsstraf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Janssen, J. H. L. J. (2012). Kort, maar niet krachtig. *Proces*, 269-271.
- Kalmthout, A. M. van, & Tak, P. J. P. (1992). *Sanctions-Systems in the Member States of the Council of Europe. Part II. Deprivation of Liberty, Community Service and Other Substitutes*. Arnhem: Kluwer.
- Kantorowicz-Reznichenko, E. (2015). Day-fines: Should the rich pay more? *Review of Law & Economics*, 11(3), 481-501. doi: 10.1515/rle-2014-0045
- Kantorowicz-Reznichenko, E. (2018). Day fines: Reviving the idea and reversing the (costly) punitive trend. *American Criminal Law Review*, 55(2), 333-372.
- Kensey, A., & Beaouda, A. (2011). Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation. *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques – Direction de l'administration pénitentiaire*, 36, 1-8.
- Killias, M., Aebi, M., & Ribeaud, D. (2000). Does community service rehabilitate better than short-term imprisonment?: Results of a controlled experiment. *The Howard Journal*, 39(1), 40-57.

- Koenraadt, R. M., Boone, M. M., Rap, S. E., & Kappert, S. (2021). *Financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht. Een onderzoek naar het verloop, de resultaten en mogelijke uitbreiding van financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Langsit Storvick, B., (2015). Bøttenjeneste som alternativ til subsidiær fengselsstraff når boten ikke betales. Pilotprosjekt i Troms fylke, Oslo, Kriminalomsorgens Utdanningscenter KRUS.
- Langsit Storvick, B., (2016). Bøttenjeneste som alternativ til subsidiær fengselsstraff når boten ikke betales. Pilotprosjekt i Troms fylke, Oslo (Erfaringer fra 2015), Kriminalomsorgens Utdanningscenter KRUS.
- Liebling, A., Johnsen, B., Schmidt, B. E., Rokkan, T., Beyens, K., Boone, M., Kox, M., & Vanhouche, A. S (2021). Where two exceptional prison cultures meet. Negotiating order in a transnational prison. *British Journal of Criminology*, 61, 41-60.
- LOVS (Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht) (2021). *Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken*.
- McIvor, G., Pirnat, C., & Graf, C. (2013). Unpaid work as an alternative to fine Default in Austria and Scotland, *European Journal of Probation*, 2(5), 3-28.
- Meijer, R. F., Braak, S. W. van den, & Choenni, R. (2020). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019. Ontwikkelingen en samenhangen* (Tabel 6.16 / Tabel Tb 7.6). Den Haag: WODC.
- Mohr, N. bewerkt door Dünkel, F., & Harrendorf, S. (2020). *Die Entwicklung des Sanktionenrechts im deutschen Strafrecht-Bestandsaufnahme und Reformvorschläge*, Schriften zur Kriminologie und Strafrechtsplege Band nr.67, Godesberg, Forum Verlag.
- Morgenstern, C. (2016). Der Resozialisierungsgrundsatz: Social reintegration as the dominant narrative for community punishment in Germany? In G. Robinson & F. McNeill, *Community Punishment. European Perspectives* (pp.72-95). New York: Routledge.
- Nieuwbeerta P., Nagin D., & Blokland A. A. J. (2009). Assessing the Impact of First-Time Imprisonment on Offenders' Subsequent Criminal Career Development: A Matched Samples Comparison. *Journal of Quantitative Criminology*, 25, 227-257.
- Norwegian Correctional Service. (2018), 'Annual Statistics', available online at <https://www.kriminalomsorgen.no/statistikk-og-noekkel-tall.237902.no.html>
- Ogle, M. R., & Turanovic, J. J. (2016). Is getting tough with low-risk kids a good idea? The effect of failure to appear detention stays on juvenile recidivism. *Criminal Justice Policy Review*, 30(4), 507-537.

- Ramakers (2014). Barred from employment? A study of labour market prospects before and after imprisonment. Dissertatie Leiden. Meijers Reeks nr. 232.
- Rozie, J., & Vandermeersch, D. (2017). De zin van de korte gevangenisstraf in vraag gesteld. *Rechtskundig Weekblad*, 9, 323-335.
- Schuyt, P. M. (2020). 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.
- Smidt, H. J. (1981). *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht. Deel I*. Haarlem: Tjeenk Willink.
- Spiers Williams, M., & Gilbert, R. (2011). Reducing the unintended impacts of fines. New South Wales: Indigenous Justice Clearinghouse.
- Treig, J., & Pruin, I. (2018). Kurze Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen als Herausforderung an den Strafvollzug-Möglichkeiten und Grenzen. In B. Maecklicke & S. Suhling, *Das Gefängnis auf dem Prüfstand. Springer Fachmedien Wiesbaden* (pp.683-706). New York: Springer.
- Van Kalmthout (2001). *Si non solvit in opere*. Nijmegen: Wolf Legal publishers
- VN-Comité voor de Rechten van het Kind (2019). *General Comment No. 24 on children's rights in the child justice system*.
- Weijers, I. (2017). Grondslagen van het jeugdstrafrecht. In I. Weijers (Red.), *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief* (pp. 39-59). Den Haag: Boom criminologie.
- Weijters, G., More, P. A., & Alma, S. M. (2010). *Nazorgproblematiek en recidive van kortgestrafte gedetineerden*. Den Haag: WODC.
- Wermink, H., Ramakers, A. Nieuwbeerta, P. Keijzer, J. de, & Dirkzwager, A. J. E. (2017). Onderzoeksnotitie: Recidive na een korte of langere periode in detentie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 59(1-2), 30-51.
- Wermink, H., Blokland, A., Nieuwbeerta, P., & Tollenaar, N. (2009). Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen. *Tijdschrift voor Criminologie*, 51(3), 211-227.

Bijlage 1: Samenstelling van de begeleidingscommissie

prof. dr. D.J. Korf, hoogleraar Criminologie Universiteit van Amsterdam (voorzitter)

dr. A. ten Boom, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum

mr. E.B. Reck, Minister van Justitie en Veiligheid, Directie Sanctietoepassing en Jeugd

Bijlage 2: geïnterviewde respondenten

R1	Beleidsmaker financiële sancties en detentiebeleid Min. J&V (persoonlijk)	27-02-2020*
R2	Beleidsadviseur RvdK (e-mail)	29-04-2020* / 25-01-2021
R3	Advocaat (e-mail)	14-01-2021
R4	Officier van Justitie (telefonisch)	26-01-2021
R5	Officier van Justitie (e-mail)	02-02-2021
R6	Kinderrechter (Zoom)	11-02-2021
R7	Advocaat (Zoom)	16-02-2021
R8	CJIB-medwerker (e-mail)	04-03-2021
R9	Duitse onderzoeker (skype)	21-01-2021
R10	Duitse onderzoeker (skype)	26-01-2021
R11	Noorse onderzoeker (skype)	04-02-2021
R12	Directeur reclassering (Webex)	26-01-2021
R13	Beleidsmedewerker reclassering (Webex)	27-01-2021
R14	Directeur reclassering (Webex)	04-02-2021
R15	Casemanager PI (telefonisch)	11-02-2021
R16	Casemanager PI (telefonisch)	19-02-2021
R17	Lector hogeschool (skype)	01-03-2021
R18	Rechter (Teams)	03-03-2021
R19	Rechter (Teams)	03-03-2021

R20	Rechter (Teams)	04-03-2021
R21	Selectiefunctionaris (Teams)	19-02-2021
R22	Beleidsmedewerker Reclassering (telefonisch)	24-03-2021
R23	Directeur PI (telefonisch)	24-03-2021
R24	Hoofddirecteur DJI (telefonisch)	26-03-2021

* Dit betreft een interview gedaan in het kader van het onderzoek van Koenraadt, Boone, Rap & Kappert, 2020.

Bijlage 3. Justitiële boetes & maatregelen die geïnd en geïncasseerd worden door het CJIB

Verkeersovertredingen Wahv

De grootste taak van het CJIB is de inning van verkeersboetes. De meeste verkeersovertredingen worden afgehandeld binnen de (Wahv).

Transacties

Het CJIB kan namens het OM een transactievoorstel sturen naar een betrokkene. Het OM verdenkt iemand er dan van iets te hebben gedaan, waarvoor deze betrokkene een straf kan krijgen. De betrokkene kan ervoor kiezen niet vervolgd te worden op voorwaarde dat de transactie wordt betaald. Ook het innen van het transactiebedrag is een wettelijke taak van het CJIB.

Strafbeschikkingen

Het OM en opsporingsinstanties leggen voor een aantal veel voorkomende strafbare feiten zelf straffen op in de vorm van een strafbeschikking. Het CJIB int hiervoor de geldboete.

Boetevonnissen

Een rechter kan een verdachte een geldboete opleggen voor het plegen van een strafbaar feit. Het CJIB int deze boetevonnissen.

Schadevergoedingsmaatregelen

Als iemand slachtoffer is geworden van een strafbaar feit (bijvoorbeeld mishandeling), dan kan de rechter besluiten dat de dader aan het slachtoffer een schadevergoeding moet betalen. De rechter legt dan een schadevergoedingsmaatregel op aan de dader. Het CJIB int de schadevergoeding en maakt deze vervolgens over aan het slachtoffer.

Ontnemingen

De rechter kan een dader verplichten tot betaling van een geldbedrag in een zogenoemde ontnemingsmaatregel. De dader moet dan het bedrag dat hij/zij heeft 'verdiend' aan het strafbaar feit terugbetalen aan de staat. Het CJIB int deze ontnemingsmaatregel.

Europese boetes in/uit

Op grond van het kaderbesluit Europees Geldelijke sancties kunnen EU-landen de inning van financiële sancties overdragen aan het CJIB. Het versturen van de Europese boete en het innen van deze boete is een wettelijke taak van het CJIB. Omgekeerd draagt het CJIB zelf ook niet (volledig) betaalde geldelijke sancties over aan andere EU-landen. In deze Europese context int het CJIB ook overgedragen Europese confiscatiebeslissingen (ontnemingsmaatregelen en verbeurd verklaringen). Heeft iemand geld verdiend met een strafbaar feit en heeft de rechter in het buitenland deze persoon veroordeeld? Dan kan de rechter beslissen dat het geld moet worden terugbetaald. Het CJIB is verantwoordelijk voor het verwerken van deze beslissingen.

Bron: Jaarbericht CJIB

(https://www.cjib.nl/sites/default/files/cjib_jaarbericht_2019_def_-_website.pdf)