

Inleiding

Dit themanummer is gewijd aan het uitoefenen van toezicht op verdachten en veroordeelden die hun straf of maatregel ondergaan in de samenleving. De sancties hebben met elkaar gemeen dat voorwaarden of verplichtingen zijn opgelegd waaraan de verdachte of veroordeelde zich moet houden. Doet hij dat niet, dan kunnen repercussies volgen. In het ergste geval kan de oorspronkelijke sanctie worden omgezet in een zwaardere straf, wat vaak vrijheidsbeneming betekent. Toezicht kan in verschillende fasen van de strafrechtspleging worden toegepast. Er kunnen voorwaarden worden gesteld aan de schorsing van de voorlopige hechtenis bij een door het Openbaar Ministerie voorgestelde transactie of opgelegde strafbeschikking, bij een door de rechter op te leggen (voorwaardelijke) straf of in de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf, dan wel in het kader van een penitentiair programma of voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook de voorwaarden of verplichtingen die kunnen worden opgelegd, zijn velerlei. Het kan gaan om werkstraffen, locatiegeboden of -verboden die al dan niet met elektronisch toezicht worden gecontroleerd, gedragsinterventies of behandeling.

Een belangrijke reden om aandacht te schenken aan dit fenomeen is de explosieve stijging in de laatste twee decennia van het aantal mensen dat onder toezicht is geplaatst, zowel in Nederland als daarbuiten. Dit geldt zeker in verhouding tot het totale aantal opgelegde strafrechtelijke sancties. Tegenover het duizelingwekkende aantal van 2,1 miljoen mensen dat eind 2015 in een Amerikaanse gevangenis verbleef (relatief gesproken zeven keer zoveel als in een gemiddeld Europees land), stonden er in de Verenigde Staten ruim 4,5 miljoen onder toezicht (Kaebler & Glaze 2016). Het betreft hier een verviervoudiging in dertig jaar tijd. Volgens de SPACE-data van de Raad van Europa stonden er op 31 december 2015 1,2 miljoen mensen in Europa onder toezicht van een reclasseringsorganisatie in de 47 (van de 52) landen die gegevens aanleverden. Omgerekend betrof het 195 personen per 100.000 inwoners.¹ Dit is bijna het dubbele van het aantal mensen dat zich in detentie bevond. In Nederland waren dat er 250 per 100.000 inwoners (SPACE-II, p. 24). Nederland behoort daarmee tot de top 25% van landen waarvan gegevens bekend zijn over het aantal

1 Zie http://wp.unil.ch/space/files/2018/03/SPACE_II_report_2016_Final_100320.pdf.

mensen onder toezicht van de reclassering (Boone 2019). Het aantal van 250 per 100.000 inwoners stijgt ook ver uit boven het aantal personen in detentie, wat er op dit moment zo'n 50 per 100.000 zijn.² Hoewel het aantal straffen dat in Nederland werd opgelegd over de hele lijn afnam in de afgelopen tien jaar, verdubbelde het aantal gevallen van reclasseringstoezicht bijna van 7.224 naar 13.790 (*Criminaliteit en rechtshandhaving* 2017, tabel 7.12).

Los van de omvang van toezicht, zijn ook de duur en de intensiteit ervan zeer toegenomen. De maximumduur van het toezicht is in Nederland binnen enkele jaren opgelopen van maximaal drie jaar tot mogelijk levenslang toezicht na het ondergaan van een tbs-maatregel of lange detentie (Jue Volker 2018). Technologische vernieuwingen, zoals elektronisch toezicht – al dan niet uitgeoefend met behulp van gps – en de introductie van de Alcoholmeter, hebben het toezicht verder geïntensiveerd. En er staat ons nog meer te wachten, leert een recent WODC-rapport ons over het gebruik van nieuwe technologieën: de stappenteller om te meten of een onder toezicht gestelde wel genoeg beweegt, of een zweetmeter die aangeeft of het stressniveau niet te veel aan het oplopen is (Cornet e.a. 2017).

Vormen van toezicht in de samenleving worden vaak geïntroduceerd met het doel toepassing van vrijheidsbeneming terug te dringen. Met dit doel wordt nu ook in Nederland in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering overwogen de figuur van de voorlopige vrijheidsbeperking te introduceren.³ Vrijheidsbeperkende voorwaarden kunnen dan niet meer alleen aan verdachten worden opgelegd als voorwaarde bij een schorsing van de voorlopige hechtenis, maar ook als zelfstandige maatregel. Of dit daadwerkelijk tot een afname van het gebruik van de voorlopige hechtenis zal leiden, is echter maar de vraag (Boone e.a. 2019). Feitelijk blijkt de introductie van nieuwe vormen van toezicht in de samenleving vaak samen te gaan met een toename van de vrijheidsbeneming. Voor de Verenigde Staten heeft Phelps laten zien dat in staten waar er sprake is van een grote detentiepopulatie, ook het aantal mensen dat onder toezicht staat meestal hoog is (Phelps 2013). Voor Europa toont het onderzoek van Aebi en collega's dat in de periode 1990-2010 een toename van het

2 Zie www.dji.nl/binaries/DEF%20%20infographic%20gevangeniswezen%20sep_2018_tcm41-352270.pdf, laatst geraadpleegd 2 maart 2019.

3 MvT bij het conceptvoorstel voor Boek 2 van het Wetboek van Strafvordering, p. 35-35 en 71.

aantal personen onder toezicht bijna altijd samenging met een gelijktijdige groei van de detentiepopulatie, ook in Nederland (Aebi e.a. 2015). Net als de toename van het aantal gedetineerden, is ook de groei van het aantal personen onder toezicht een uitdrukking van het strafklimaat in een land. Naarmate het meer wordt toegepast voor lichte delicten, gaat het vaker hand in hand met een toename van de vrijheidsbeneming, aldus Phelps. En er is ook een samenhang met het beleid inzake het voortijdig stopzetten van het toezicht als de tenuitvoerlegging van de voorwaarden mislukt (Phelps 2013, p. 69). De constatering dat toezicht zeker niet steeds in de plaats komt van vrijheidsbeneming, in combinatie met de vaststelling dat het toezicht zelf steeds intensiever wordt, maakt duidelijk dat over toezicht en de juridische waarborgen bij het toepassen ervan niet licht moet worden gedacht. Het kan zeker niet worden beschouwd als een gunst, waarmee verdachten en veroordeelden blij moeten zijn omdat het hen uit de gevangenis houdt.

Het opleggen van een toezichtmaatregel of het falen ervan roept vaak emoties op in de samenleving. Dat is natuurlijk het geval als het misgaat en er tijdens het toezicht alsnog (ernstige) strafbare feiten worden gepleegd. Het meest recente, afschuwelijke, voorbeeld is de moord op Anne Faber op 29 september 2017 door een veroordeelde zedendelinquent, die de laatste fase van zijn straf uitzat in een behandelkliniek waar hij veel vrijheden kreeg. Maar ook de beslissing zelf kan publieke commotie veroorzaken. Denk bijvoorbeeld aan de ophef rond de voorwaardelijke invrijheidstelling van Volkert van der G. Er werd onder andere een protestmars georganiseerd en 40.000 mensen ondertekenden een petitie. Hoewel uit dergelijke gebeurtenissen zou kunnen worden afgeleid dat er geen draagvlak is voor toezicht in de samenleving, blijkt uit verschillende wetenschappelijke studies het tegendeel (Ruiter e.a. 2011; Aarten 2014). Dit kan ook worden afgeleid uit het feit dat veel burgers bij de uitvoering van toezicht betrokken zijn, bijvoorbeeld als projectmedewerker op een taakstrafproject of als vrijwilliger (Boone 2019).

Dit alles was voor de redactie en redactieraad van *Justitiële verkenningen* aanleiding om een nummer aan dit thema te wijden. Het eerste artikel, geschreven door *Jeroen ten Voorde*, benadert het onderwerp vanuit een rechtsfilosofische en rechtstheoretische invalshoek. De auteur schaart zich achter de oproep van andere juristen dat de genomen sanctiedifferentiatie tot een algehele herbezinning op het

strafrechtelijk sanctiestelsel zou moeten leiden. Hij bespreekt drie fundamentele kwesties die samenhangen met het uitoefenen van toezicht in de samenleving: de betekenis van autonomie bij toezicht, de positie van de autonome persoon die object is van toezicht en de verschillende doelen van toezicht.

De ervaringen van degenen op wie het toezicht wordt uitgeoefend, zijn tot nu toe onderbelicht in wetenschappelijk onderzoek. *Jennifer Doekhie, Esther van Ginneken, Anja Dirkwager en Paul Nieuwbeerta* beschrijven de situatie van ex-gedetineerden die voorwaardelijk in vrijheid zijn gesteld. Hoe ervaren zij de opgelegde voorwaarden en de wijze waarop het toezicht op hen wordt uitgeoefend? Hoe vinden zij dat die ervaringen bijdragen aan hun terugkeer in de samenleving en het proces van stoppen met criminaliteit? Hoewel de interviews laten zien dat reclasseringswerkers zeer betrokken zijn bij de begeleiding van ex-gedetineerden, ervaren de ex-gedetineerden het toezicht als meer gericht op controle dan op begeleiding. Tevens vinden zij dat het maar weinig bijdraagt aan hun proces van terugkeer naar de samenleving. In hun ogen is toezicht het meest zinvol als reclasseringswerkers hun discretionaire bevoegdheid gebruiken om ruimte te maken voor een proces van vallen en opstaan.

Er is nog maar weinig onderzoek gedaan naar de beslissing een vrijheidsbeperkende sanctie voortijdig af te breken en te veranderen of om te zetten in een vrijheidsbenemende straf. Toch zijn met die beslissing grote belangen gemoeid: de betrokkene kan (opnieuw) gedetineerd raken, terwijl voor de samenleving de veiligheid in het geding is. *Miranda Boone* presenteert in haar bijdrage een aantal bevindingen van een internationaal vergelijkende pilotstudie naar *breach decision-making*, zoals deze materie in het Engels wordt aangeduid. Met gebruikmaking van Hawkins' concept van seriële besluitvorming (Hawkins 2003) wordt het proces van besluitvorming in kaart gebracht in de tien bij het onderzoek betrokken landen. Zichtbaar wordt dat de beslissing of een sanctie al dan niet moet worden herzien, over meerdere lagen gaat en dat de definitieve beslisser in grote mate afhankelijk is van de informatie die wordt verstrekt door eerdere beslissers en toezichthouders. Dat roept de vraag op hoe enerzijds adequaat toezicht kan worden uitgeoefend met inachtneming van de waarborgen van een eerlijk proces voor de betrokkene en anderzijds voldoende discretionaire ruimte kan worden geboden aan toezicht-

houders om de betrokkene te ondersteunen bij het succesvol afronden van het toezicht.

Draagvlak voor toezicht in de samenleving komt heel duidelijk tot uitdrukking in de Circles of Support and Accountability (COSA), die al tien jaar actief zijn in Nederland. Veroordeelde zedendelinquenten worden in hun resocialisatieproces ondersteund door een groep zorgvuldig geselecteerde en getrainde vrijwilligers. De bijdrage van *Mechtild Höing* en *Audrey Alards* geeft een schets van de verschillende varianten van het model en gaat in op de effectiviteit van COSA en de methodologische grondslagen ervan. De verschillende varianten in de verschillende landen laten zien dat het model robuust is en een grote mate aan flexibiliteit toelaat. Onderzoek naar de invloed van de verschillen in uitvoering op de effectiviteit ontbreekt nog geheel. Evenmin is duidelijk of COSA nu vooral werkt door de emotionele of door de praktische sociale steun en wat effectieve strategieën zijn om vrijwilligers te werven en te trainen.

Zoals hierboven al werd aangegeven, worden ook steeds vaker technologische hulpmiddelen ingezet om het toezicht vorm te geven. In de laatste bijdrage aan dit themanummer stelt *Katy de Kogel* de vraag hoe technologische hulpmiddelen bijdragen aan toezicht en de succesvolle terugkeer van delinquenten in de samenleving. Globaal worden technologische hulpmiddelen bij toezicht wel uitgesplitst in zogeheten 'eerste generatie' (gps-tracking) en 'tweede generatie' (smartphone- en sensortechnologie) hulpmiddelen. De auteur bespreekt wat globaal bekend is over de effectiviteit en veronderstelde werkingsmechanismen van eerste generatie technische hulpmiddelen. Vervolgens wordt verkend welke meerwaarde tweede generatie technische hulpmiddelen hebben. Deze kunnen potentieel bijdragen aan het resocialisatieproces doordat ze op afzonderlijke individuen kunnen worden afgestemd en daarnaast toezicht en begeleiding kunnen combineren. Op dit moment is er echter nog weinig bekend over hun effectiviteit.

Miranda Boone

Marit Scheepmaker*

* Gastredacteur prof. mr. dr. M.M. Boone is als hoogleraar criminologie en vergelijkende penologie verbonden aan het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden. Zij is tevens lid van de redactieraad van *Justitiële verkenningen*. Mr.dr. M.P.C. Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

Literatuur

Aarten 2014

P.G.M. Aarten, *Suspended sentences: Public opinion, compliance and recidivism*, Leiden: Mostert & Van Onderen 2014.

Aebi e.a. 2015

M.F. Aebi, N. Delgrande & Y. Marguet, 'Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems?', *Punishment & Society* (17) 2015, afl. 5, p. 575-597.

Boone 2019

M. Boone, *Paradoxen van toezicht. Straffen in het hart van de samenleving* (oratie Leiden), Den Haag: Boom criminologie 2019.

Boone e.a. 2019

M. Boone, P. Jacobs & J.M.W. Lindeman, 'Alternatieven voor voorlopige hechtenis in Europa en Nederland. De advocaat als onterechte sleutelhouder', *Delikt en Delinkwent* 2019, afl. 3, p. 170-188.

Cornet e.a. 2017

L.J.M. Cornet, M.N.A. Mander-sloot, R.L.D. Pool & C.H. de Kogel, *De 'zelfmetende' justitie-bele: een verkennend onderzoek naar technologische zelfmeetmethoden binnen justitiële context*, Den Haag: WODC 2017.

Hawkins 2003

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

Jue Volker 2018

B.W.A. Jue Volker, 'Vrijheidsbeperking als strafrechtelijke sanctie', *Sancties* 2018, afl. 6, p. 339-353.

Kaeble & Glaze 2016

D. Kaebler & L.E. Glaze, *Correctional populations in the United States, 2015*, Washington, DC: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics 2016.

Phelps 2013

M. Phelps, 'The paradox of probation: Community supervision in the age of mass incarceration', *Law and Policy* (35) 2013, afl. 1-2, p. 55-80.

Ruiter e.a. 2011

S. Ruiter, J. Tolsma, M. de Hoon, H. Elffers & P. van der Laan, *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.