

Alternatieven voor voorlopige hechtenis in Europa en Nederland: de advocaat als onterechte sleutelhouder²

DD 2019/12

In dit artikel wordt verslag gedaan van onderzoek naar de praktijk van voorlopige hechtenis en het gebruik van alternatieven daarvoor in Nederland en zes andere EU-landen. Alleen het Ierse bailsysteem lijkt tot op zekere hoogte garant te staan voor een toepassing van de voorlopige hechtenis die in overeenstemming is met het ultimatum remedium beginsel. In de andere landen staan dogmatische tegenwerpingen of praktische obstakels in de weg aan het op grotere schaal toepassen van alternatieven voor de voorlopige hechtenis. De advocaat vervult, ook in Nederland, een cruciale rol bij het creëren van mogelijkheden voor het gebruik van alternatieven, terwijl rechters en officieren daarin een vrij passieve houding aannemen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De voorlopige hechtenis staat al jaren in de academische belangstelling.³ Uit onderzoek van Stevens is bijvoorbeeld gebleken dat, hoewel de onschuldpresumptie noopt tot een terughoudende toepassing, voorlopige hechtenis in Nederland in de praktijk ruimhartig en automatisch wordt toegepast, veelal ingegeven door de gedachte dat ze alvast kan dienen als voorschot op de uiteindelijk op te leggen straf.⁴ Drie Rotterdamse rechters bevestigden in 2013 dit beeld in een spraakmakend artikel dat de praktijk rondom de voorlopige hechtenis vergeleek met een 'efficiënte koekjesfabriek', waar in bepaalde situaties opsluiting eerder regel dan uitzondering is.⁵ Crijns, Leeuw en Wermink kwamen op basis van empirisch onderzoek in 2016 ook tot de bevinding dat rechters een bevel tot voorlopige hechtenis matig motiveren. Dit beeld werd in 2017 door het College voor de Rechten van de Mens bevestigd: de onderbouwing van beslissingen omtrent de (verlenging van) voorlopige hechtenis door rechterlijke colleges laat, zowel als het gaat om de ernstige bezwaren als om de gronden, vaak te wensen over.⁶ Uit deze bevindingen komen steeds dezelfde bezwaren naar voren. De toepassing van voorlopige hechtenis door rechters in Nederland lijkt op gespannen voet te staan met de onschuldpresumptie en met de gedachte van voorlopige hechtenis als

1 Miranda Boone is hoogleraar criminologie en vergelijkende penologie bij het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden, Pauline Jacobs en Joep Lindeman zijn universitair docent resp. universitair hoofddocent straf(proces)recht bij het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht en zijn tevens verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van dezelfde universiteit.

2 Citeerwijze: M.M. Boone, P. Jacobs & J.M.W. Lindeman, 'Alternatieven voor voorlopige hechtenis in Europa en Nederland: de advocaat als onterechte sleutelhouder', DD 2019/12.

3 Voor een overzicht van – een greep uit – de literatuur, zie de Concept memorie van toelichting bij het Voorstel van wet tot vaststelling van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering inhoudende bepalingen over het opsporingsonderzoek in verband met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, p. 34.

4 L. Stevens, 'Voorlopige hechtenis en vrijheidsstraf. De strafrechter voor voldongen feiten?', *Nederlands Juristenblad* 2010, 1208 (p. 1520-1525) en L. Stevens, 'Voorlopige hechtenis in tijden van risicomangement. Lijdende of leidende beginselen?', *Delikt en Delinkwent* 2012/36 (p. 384-387).

5 J.H. Janssen, F.W.H. van den Emster & T.B. Trotman, 'Strafrechters over de praktijk van de voorlopige hechtenis. Een oordeel van de werkvloer!', *Strafblad* 2013 (6), p. 430-444.

6 College voor de Rechten van de Mens, 'Tekst en uitleg. Onderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis', Utrecht, College voor de Rechten de Mens 2017. Zie ook C. van Eck, A. van Eijndhoven en R. Schimmel, 'Tekst en uitleg bij voorlopige hechtenis', *Trema* 2018, afl. 1 (te raadplegen via trema.nvvr.org).

ultimum remedium.⁷ De bezwaren tegen die praktijk zien met name op de extensieve interpretatie van de gronden voor de oplegging en verlenging van voorlopige hechtenis, op de wijze waarop de gronden worden geconcretiseerd, op de wijze waarop de beslissingen worden gemotiveerd en op het gebrek aan toepassing van alternatieven voor voorlopige hechtenis.⁸

Tegen deze achtergrond hebben wij onderzoek verricht naar de praktijk van de voorlopige hechtenis in Nederland, waarbij ten eerste niet alleen naar de rol van de rechters, maar ook naar die van andere actoren (officieren van justitie, advocaten en de Reclassering) werd gekeken. Bovendien lag een specifieke focus op het gebruik van alternatieven. Het onderzoek is van januari 2016 tot januari 2018 verricht in het kader van een Europees onderzoeksproject dat werd gefinancierd door de Europese Commissie, met als titel 'DETOUR – Towards Pre-trial Detention as *Ultima Ratio*'. Het doel van dit project was te verkennen of, en zo ja: hoe, voorlopige hechtenis gebruikt wordt als *ultimum remedium* binnen zeven Europese landen: Oostenrijk, Duitsland, Roemenië, België, Litouwen, Ierland en Nederland.⁹ Het onderzoek omvat een literatuurstudie, een oriënterend dossieronderzoek en observaties. Daarnaast hebben we 31 semigestructureerde interviews gehouden met rechters, officieren van justitie, advocaten en reclasseringswerkers. Eveneens werd aan de respondenten een zogenaamd vignet (een korte casus) voorgelegd.¹⁰ Door het gebruik van het vignet werden de onderzoeksbevindingen aangevuld en bekrachtigd.¹¹ Ten slotte zijn drie expertmeetings¹² en een slotcongres¹³ georganiseerd om met experts uit wetenschap en praktijk in een internationaal vergelijkende context op de onderzoeksbevindingen te reflecteren.

1.2 Voorlopige hechtenis in Nederland: wetgeving en statistieken over de toepassing

In het onderzoek stond zoals gezegd de toepassing van alternatieven voor voorlopige hechtenis in Europa centraal. De veronderstelling hierbij was dat alternatieven een belangrijke rol kunnen spelen bij het terugdringen van vrijheidsbeneming in het kader van voorlopige hechtenis op nationaal niveau. In Nederland worden alternatieven niet expliciet in het Wetboek van Strafvordering (Sv) genoemd. De rechter kan een eenmaal gegeven bevel tot voorlopige hechtenis op basis van artikel 80 Sv schorsen. Naast de algemene schorsingsvoorwaarden (artikel 80 lid 2 Sv) is de rechter vrij andere voorwaarden aan de schorsing te verbinden. Veel voorkomende voorwaarden zijn het locatieverbod of -gebod, een meldplicht bij de politie of de reclassering, elektronisch toezicht middels een enkelband, behandeling voor gedrags- of verslavingsproblematiek of opname in een behandelkliniek. De enige specifiek in de wet genoemde schorsingsmodaliteit (de zekerheidsstelling) wordt

7 J. uit Beijerse, 'Naar een bij onschuldpresumptie passend systeem van voorlopige hechtenis', *Strafblad* 2008 (5), p. 465.

8 Zie ook J.H. Crijns, B.J.G. Leeuw & H.T. Wermink, *Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality*, Den Haag: Eleven International Publishing 2016. Vergelijk ook reeds J.M. Reijntjes, *Voorarrest*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, die stelt dat de rechter in Nederland eigenlijk *carte blanche* heeft (p. 78).

9 Meer informatie over het project en alle publicaties zijn te vinden op de website www.irks.at/detour/.

10 Waarin sprake was van een 23-jarige man die verdacht werd van een inbraak in een woning in de nachtelijke uren waarbij de bewoners thuis waren. De vraag hierbij was of dit een geval was waarin voorlopige hechtenis opgelegd zou (kunnen) worden en wat hierbij de voornaamste gronden zouden zijn.

11 Een uitgebreide verantwoording van de gehanteerde methodologie is te vinden in M.M. Boone, P. Jacobs & J. Lindeman, *DETOUR – Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio – 2nd Dutch National Report on Expert Interviews*, Wenen: Institute for the Sociology of Law and Criminology 2017, p. 15-17 www.irks.at/detour/Uplod/Final%20version_Netherlands_for_Web.pdf.

12 In Boekarest, Berlijn, Brussel en Wenen.

13 In Wenen.

zelden gebruikt.¹⁴ Voor de Nederlandse situatie geldt dus dat een schorsing onder voorwaarden fungeert als alternatief voor voorlopige hechtenis: de tegen de verdachte bevolen vrijheidsbeneming wordt immers niet toegepast.

Zoals gezegd is er in Nederland veel kritiek op de praktijk van de voorlopige hechtenis. Cijfermatige onderbouwing van die kritiek blijkt in de tussentijd niet zo eenvoudig, zeker niet als wordt geprobeerd deze cijfers te vergelijken met die uit het buitenland. De SPACE-statistieken over 2016 wijzen uit dat de detentiegraad (totaal aantal gedetineerden, ongeacht de reden voor detentie) in Nederland een van de laagste van Europa is (51,4 per 100.000).¹⁵ Wij nemen een middenpositie in als het gaat om het aantal personen in voorlopige hechtenis per 100.000 inwoners (22,4). In de SPACE-statistieken behoort Nederland evenwel tot de koplopers als we kijken naar het aandeel van voorlopig gedetineerden ten opzichte van de totale detentiepopulatie. Dit aandeel is in 2016 bijna 43%. Het is met name dit laatste getal dat de critici in Nederland al jarenlang gebruiken om de praktijk te hekelen: hoe kan een land met zo'n lage detentiegraad zo'n hoog percentage voorlopig gehechten hebben? Het relatieve aandeel van voorlopig gehechten op de totale detentiepopulatie is echter een minder goede indicatie van een restrictieve of extensieve toepassing van voorlopige hechtenis, omdat dat aandeel mede bepaald wordt door de gemiddelde duur van de opgelegde gevangenisstraf.¹⁶ Het hoge aandeel van voorlopig gehechten in Nederland wordt juist mede verklaard door de korte duur van de opgelegde gevangenisstraffen:¹⁷ als afgestraften na hun veroordeling nog maar kort in de gevangenis zitten, is het percentage van de gedetineerden dat voorlopig gehecht is groter.¹⁸ Als in een ander land de gemiddelde duur van vrijheidsbenemende straffen bijvoorbeeld significant hoger is dan in Nederland, zegt het verschil in verhouding tussen voorlopig gehechten op het totale aantal gedetineerden niet zoveel. De cijfers wijzen uit dat op het gebied van voorlopige hechtenis in Nederland in de afgelopen jaren weinig veranderd is: er was tussen 2012 en 2015 een daling van het aantal voorlopig gehechten zichtbaar,¹⁹ maar de aantallen zijn de laatste jaren weer min of meer stabiel.²⁰ Het aandeel van voorlopig gehechten in de totale detentiepopulatie is tussen 2012 en 2014 van 48% naar 43% gedaald, maar is sindsdien ook weer redelijk stabiel. Vooralsnog is er dus geen reden om aan te nemen dat de praktijk van voorlopige hechtenis in Nederland een significante verandering heeft ondergaan.

Terwijl het aantal gevallen van voorlopige hechtenis min of meer gelijk blijft, neemt de toepassing van de aan voorlopige hechtenis voorafgaande inverzekeringstelling toe, zo blijkt

14 B.J. Polman, 'Het instituut van de borgsom in het Nederlandse strafprocesrecht. De voor- en nadelen in nationaal perspectief', *Ars Aequi* 2015, p. 437-447.

15 Zie ook de cijfers van het CBS en de DJI: S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2017; Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC/CBS/Raad voor de Rechtspraak 2018, p. 103-107. *DJI in getal 2013-2017*, Den Haag: DJI 2018, p. 31.

16 Afgezien daarvan heeft de Algemene Rekenkamer vorig jaar aangegeven dat een zinvolle kwantitatieve internationale vergelijking eigenlijk niet mogelijk is op basis van statistieken als die van SPACE: Algemene Rekenkamer, *Voorarrest: verdachten in de cel. Een kwantitatieve analyse van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis*, Den Haag 2017, p. 11.

17 Kalidien 2018. Uit de cijfers (tabel 6.9, te vinden via www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/42/criminaliteit-en-rechtshandhaving-2017) blijkt dat ruim 50% van de gevangenisstraffen die de rechter in 2017 oplegde korter dan een maand was, bijna driekwart korter dan drie maanden.

18 W. Hammerschick, C. Morgenstern, S. Bikelis, M. Boone, I. Durnescu, A. Jonckheere, J. Lindeman, E. Maes, M. Rogan, *DETOUR: naar voorlopige hechtenis als ultima ratio. Vergelijkend rapport*, Wenen: Institute for the Sociology of Law and Criminology 2017 (zie www.irks.at/detour/publications.html waar ook een versie in het Engels is gepubliceerd).

19 B. Berghuis, P. Linckens en A. Aanstoot, 'De voorlopige hechtenis een halt toegeroepen?', *Trema* 2016, p. 76-81, p. 77.

20 Kalidien 2018, p. 72. DJI 2018, p.18 en p. 24.

uit het al genoemde onderzoek van de Algemene Rekenkamer.²¹ De oorzaken daarvoor zijn onlangs door Politie en Wetenschap nader onderzocht. Het gaat het bestek van deze bijdrage te buiten om er uitgebreid op in te gaan, maar kort samengevat komt het erop neer dat een aantal organisatorische factoren (de ZSM-werkwijze, het recht op consultatie- en verhoorbijstand) en technologische ontwikkelingen (de toenemende behoefte aan onderzoek van digitale gegevensdragers) er aan bijdraagt dat kortdurende vrijheidsbeneming in de vorm van inverzekeringstelling vaker wordt toegepast.²² De cijfers wijzen echter ook uit dat het aantal uitgekeerde schadevergoedingen wegens onterechte vrijheidsbeneming van verdachten verhoudingsgewijs toeneemt en dat inverzekeringstelling dus steeds vaker onterecht wordt toegepast.²³

Met inachtneming van het hiervoor geschetste wettelijke kader, de discussie in de literatuur en het beschikbare cijfermateriaal over de Nederlandse gedetineerden- (en met name de voorlopige hechtenis-) populatie hebben wij het onderzoek verricht op basis waarvan uiteindelijk het Nederlandse rapport voor het genoemde DETOUR-onderzoek is geschreven.²⁴ In het navolgende bespreken wij de belangrijkste bevindingen uit dat rapport. Vervolgens besteden we aandacht aan de toepassing van (alternatieven voor) voorlopige hechtenis in Nederland vanuit rechtsvergelijkend perspectief. Als laatste beoordelen we in het licht van onze bevindingen de voorstellen die ten aanzien van de voorlopige hechtenis zijn gedaan in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

2 Bevindingen in Nederland

2.1 De praktijk van voorlopige hechtenis en het gebruik van de gronden

De respondenten in ons onderzoek geven aan zich bewust te zijn van de huidige discussie omtrent de toepassing van voorlopige hechtenis in Nederland en bevestigen het beeld dat voorlopige hechtenis desalniettemin nog veel en vaak wordt toegepast. Met name bij de zwaardere zaken lijkt voorlopige hechtenis de regel, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om het niet te doen ('ja, tenzij'). Officieren van justitie die voornamelijk te maken hebben met zware zaken (*high impact crimes* als mensenhandel, zedenzaken, levensdelicten) geven aan dat, bij een voldoende onderbouwde verdenking, er eigenlijk geen discussie bestaat over de voorgeleiding van de verdachte en het daaropvolgende bevel tot bewaring. Ook in andere zaken met een verdenking van een bepaald gewicht, met name bij geweldsdelicten, is een vordering voor en toepassing van voorlopige hechtenis standaardpraktijk. Bij de vorderingen die worden afgewezen ligt dat meestal niet zozeer aan de aangevoerde gronden, maar aan een onvoldoende onderbouwde verdenking. Deze bevindingen bevestigen de resultaten van het hiervoor in paragraaf 1 genoemde onderzoek: de wettelijke gronden hebben nauwelijks een beperkend effect op de toepassing van voorlopige hechtenis.²⁵

Onze respondenten noemen de recidivegrond en de twaalfjaars/geschokte rechtsordegrond als meest gebruikte gronden. Zij geven aan dat het vrij eenvoudig is deze gronden te onderbouwen. Met name de recidivegrond wordt genoemd als vangnet. Afhankelijk van de ernst van het feit en de achtergrond van de verdachte kan onder de grote recidivegrond (artikel 67a lid 2, aanhef en onder 2 Sv) zelfs een *first offender* gekwalificeerd worden als een

21 Algemene Rekenkamer 2017, p. 22.

22 P. Kruize en P. Gruter, *Vastzitten zonder straf. Over inverzekeringstellingen en schadevergoeding op basis van artikel 89 Sv*, Den Haag/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Bureau Ateno 2018, p. 15, p. 98.

23 Algemene Rekenkamer 2017, p. 26-31; Kruize & Gruter 2018, p. 15, p. 98.

24 Boone, Jacobs & Lindeman 2017, p. 19.

25 Boone, Jacobs & Lindeman 2017, p. 19 en M.M. Boone, P. Jacobs & J. Lindeman, *Country briefs*, Vienna: November 2017, p. 41.

potentiële recidivist, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een verslaafde verdachte zonder legale inkomstenbron, of van een verdachte die uit het niets een vrij ernstig geweldsdelict pleegt. Rechters willen dan weten wat er aan de hand is en uitsluiten dat iets vergelijkbaars nog eens gebeurt.

Bij de twaalfjaarsgrond bleek het lastig uit te leggen wanneer sprake is van 'geschokte rechtsorde'. Een aantal rechters noemde als doorslaggevend criterium dat het aan de burger uit te leggen moet zijn of een verdachte op vrije voeten komt of niet. Wanneer de perceptie is dat het 'aan de buurman' niet uit te leggen is dat een verdachte is vrijgelaten, wordt aangenomen dat er sprake is van een geschokte rechtsorde. Het is daarbij in de praktijk dus niet (enkel) bepalend dat het vermeende delict de rechtsorde geschokt heeft, maar of de vrijlating van de verdachte een geschokte rechtsorde tot gevolg zou hebben.

De twee andere regelmatig gebruikte gronden (vluchtgevaar en collusiegevaar) hebben in de regel wat meer onderbouwing nodig: een aantal respondenten gaf aan dat niet volstaan kan worden met algemeenheden. Ten aanzien van het vluchtgevaar is daarbij goed de invloed van de EU te merken: verschillende respondenten gaven uit zichzelf aan bekend te zijn met jurisprudentie die inhoudt dat ten aanzien van inwoners van andere EU-lidstaten het niet beschikken over een woon- of verblijfplaats in Nederland in de regel geen grond voor voorlopige hechtenis kan zijn. Dit is immers in strijd met het non discriminatie-beginsel. Bovendien maakt het Europees Arrestatiebevel (gebaseerd op het uitgangspunt van wederzijdse erkenning) dat er effectieve middelen zijn om een in een andere EU-lidstaat verblijvende verdachte (weer) naar Nederland te halen.²⁶ Daar staan echter respondenten tegenover die menen dat ten aanzien van niet-ingezetenen vluchtgevaar als grond zeer eenvoudig te construeren is en ook zeker wordt gebruikt, bijvoorbeeld bij de zogenoemde mobiele bandieten uit EU-landen als Roemenië.²⁷

De wijdverbreide toepassing van voorlopige hechtenis en de daarmee gepaard gaande extensieve uitleg van de wettelijke gronden is, zo lijkt het volgens veel respondenten, een kwestie van 'legal culture', of zelfs 'legal politics'. De voorlopige hechtenis wordt gezien als een voorschot op de straf. Respondenten, zelfs advocaten, geven aan dat er belangrijke voordelen zitten aan deze benadering. Daarvoor worden drie redenen gegeven. Ten eerste zou het aan burgers niet uit te leggen zijn wanneer een verdachte van een ernstig strafbaar feit binnen enkele uren of dagen weer op straat zou staan. Wij gingen hierop in het voorgaande al in. Ten tweede worden voordelen gezien bij het zo snel mogelijk uitzitten van de straf, zelfs als dit goeddeels voorafgaand aan de veroordeling wordt gedaan. Het kan immers maanden of zelfs jaren duren voor de zaak is afgedaan en de vrijheidsstraf kan worden geëxecuteerd. Dit argument werd met name aangevoerd voor verdachten waarvan het evident was dat sociale, psychische of verslavingsproblematiek ten grondslag lag aan hun delictgedrag. Deze pragmatische benadering ligt ook ten grondslag aan de systemen van (super)snelrecht. Zelfs advocaten geven aan dat sommige cliënten er de voorkeur aan geven om meteen maar te blijven zitten. Het stringentere detentieregime voor voorlopig gehechten nemen zij daarbij kennelijk voor lief. Het derde argument dat officieren van justitie en rechters geven is dat het lastig is een verdachte te veroordelen tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wanneer de voorlopige hechtenis al eerder is geschorst of opgeheven. Ver-

26 Zie N. van der Laan, 'De voorlopige hechtenis lotto', *NJB* 2009/1853 (p. 2419), met verwijzingen naar Rb. Amsterdam 9 maart 2009, *NBSTRAF* 2009/146 en Rb. Amsterdam 24 april 2009, *NJFS* 2009/191. Zie ook Rb. Amsterdam 10 december 2013, *NBSTRAF* 2014/25 en Morra, *T&C Strafvordering*, art. 67a Sv, aant. 2.

27 Boone, Jacobs & Lindeman 2017, p. 41. Deze bevindingen stroken met het onderzoek van de Commissie voor de Rechten van de Mens waarin wordt opgemerkt dat in de onderzochte beslissingen vluchtgevaar vaak matig onderbouwd is.

dachten die op vrije voeten zijn ten tijde van de finale zitting zullen, zo menen respondenten, door de rechter niet snel teruggestuurd worden naar de gevangenis. Dit resulteert erin dat verdachten die zijn vrijgelaten worden veroordeeld tot een verhoudingsgewijs milde straf. Met name enkele officieren van justitie gaven aan dat het laten voortduren van voorlopige hechtenis van belang was om te bewerkstelligen dat de veroordeelde na veroordeling door de rechter lang genoeg achter de tralies heeft gezeten. Anders gezegd: het vergeldende (vrijheidsbenemende) deel van de straf zou anders te gering zijn. Voorlopige hechtenis kan op basis van deze redenering toegepast worden om te voorkomen dat een dader dit deel van zijn straf ontloopt.

2.2 *De rol van verschillende actoren in de procedure van voorlopige hechtenis en bij het voorstellen en onderzoeken van mogelijkheden tot schorsing*

2.2.1 *Het openbaar ministerie*

De rol van het OM is van groot belang waar het gaat om het ‘op de rails zetten’ van het traject van voorlopige hechtenis. Wanneer de bewaring gevorderd is en het verzoek wordt gehonoreerd door de rechter-commissaris (RC) lijkt de trein van de voorlopige hechtenis maar moeilijk te stoppen.²⁸ Een officier van justitie gaf bijvoorbeeld aan dat automatisch een vordering tot gevangenhouding wordt gedaan als een verdachte eenmaal in bewaring zit. Als de officier niets doet, wordt er dus van uitgegaan dat hij/zij wil dat de voorlopige hechtenis voortduurt. Dat staat haaks op de *ultimum remedium* gedachte.

Ondanks dat officieren van justitie aangeven dat het hun individuele keuze is om al dan niet voorlopige hechtenis te vorderen, blijkt dat voor bepaalde groepen delicten, zoals huiselijk geweld, *high impact crimes* etc., de voorgeleiding eerder regel dan uitzondering is. Officieren van justitie investeren weinig tijd en energie in het onderzoeken van mogelijkheden om de voorlopige hechtenis te schorsen wanneer een verdachte vastzit. Zij geven ook aan dit de taak van de advocaat te vinden. De individuele betrokkenheid van officieren van justitie bij de voorlopig gehechte verdachte is doorgaans niet groot. Zaken kunnen bijvoorbeeld door een ZSM-officier zijn beoordeeld, die tot de conclusie komt dat de verdachte moet worden voorgeleid. Deze voorgeleiding wordt (soms na een extra toetsing) vervolgens door de zogenoemde *backoffice* ter hand genomen, waarmee de behandelend officier al op de nodige afstand van de verdachte staat. Officieren van justitie wonen de voorgeleiding voor de RC in de regel niet bij. Bij de raadkamer gevangenhouding is wel altijd een officier van justitie aanwezig. De meeste zaken (en dat kunnen er zomaar twintig zijn), hebben echter een andere zaaksofficier. De raadkamerofficier krijgt van die collega-officieren korte geschreven instructies over hun zaak. De kans is aldus groot dat de officier die aanvankelijk tot de voorgeleiding van een verdachte beslist, deze verdachte nooit meer terugziet. De meeste officieren van justitie zien dit niet als een gemis, terwijl hier wisselend over wordt gedacht door rechters. Onzes inziens is het te betreuren dat de officier tijdens de voorgeleiding niet in dialoog treedt met de verdachte over de (bijvoorbeeld door de ZSM-desk verzamelde) informatie die een significante rol speelde bij de beslissing hem voor te geleiden. Dit klemt temeer omdat respondenten aangeven dat rechters over het algemeen ook geen actieve rol spelen bij het onderzoeken van mogelijkheden tot schorsing. Of ze bereid zijn een schorsingsverzoek te honoreren zal zeer afhangen van welke informatie beschikbaar is.

28 Zie ook J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 128-131.

2.2.2 De reclassering

Primair was onze veronderstelling dat concrete informatie ter onderbouwing van het schorsingsverzoek afkomstig is van de reclassering: zij verzorgt zogenoemde vroegrapportages en heeft over regelmatig terugkerende verdachten natuurlijk de nodige informatie voorhanden. Reclasseringswerkers lopen echter tegen belemmeringen aan. De beschikbare capaciteit is beperkt en daardoor kan lang niet altijd een vroegrapportage worden gemaakt. Op dit punt zagen wij overigens grote verschillen tussen arrondissementen. Als al een vroegrapportage wordt gemaakt, is er over het algemeen erg weinig tijd om deze voor de zitting bij de RC beschikbaar te hebben. Het is daarmee bijna onmogelijk om te onderzoeken van welke problematiek sprake is bij een specifieke verdachte, of die problematiek met schorsingsvoorwaarden op een goede manier zou kunnen worden geadresseerd, en hoe die schorsingsvoorwaarden dan concreet zouden moeten worden ingevuld. Respondenten onderkennen dat reclasseringsorganisaties met name in het begin niet voldoende toegerust zijn om in te spelen op de informatiebehoefte gedurende het voorlopige hechtenistraject. Er is echter ook geen automatisme om na de voorgeleiding te trachten deze leemte in te vullen. Hierdoor heeft de raadkamer tijdens de behandeling van de vordering tot gevangenhouding (waarvan de behandeling vaak ruim een week na de voorgeleiding bij de RC plaatsvindt) niet méér reclasseringsinformatie dan de RC. Dat lijkt een gemiste kans, zeker nu die raadkamer in één keer de gevangenhouding voor 90 dagen kan bevelen. Rechters geven echter wel aan dat zij, bijvoorbeeld tijdens een voorgeleiding, open staan voor een schorsing op een later moment indien bepaalde aanvullende informatie ter tafel zal komen. De raadkamer zal in zo'n geval ook niet meteen voor een termijn van 90 dagen kiezen.

2.2.3 De advocaat

Wanneer een (volledige) reclasseringsrapportage ontbreekt voor de voorgeleiding, zal het aan de advocaat zijn om alle relevante informatie over zijn cliënt te achterhalen, bijvoorbeeld bij partner, gezinsleden, werkgever of school. Advocaten hebben aldus een zeer belangrijke rol: officieren van justitie en rechters geven aan dat een advocaat die de relevante informatie weet te verzamelen echt een verschil kan maken voor zijn cliënt waar het gaat om een succesvol schorsingsverzoek. Advocaten lopen bij het vervullen van deze rol wel aan tegen een aantal problemen: ze hebben erg weinig tijd voor de zitting (met name bij de RC) om alle informatie te verzamelen. Daarbij komt dat ze vaak pas erg kort voor de zitting de relevante stukken krijgen. De financiële vergoeding die advocaten krijgen wordt daarnaast genoemd als een beperkende factor: een advocaat krijgt 1,5 punt voor een voorgeleiding, wat neerkomt op ca. € 160.²⁹ Respondenten geven aan dat de vergoeding niet in verhouding staat tot de (zeer) tijdrovende activiteiten die nodig zijn voor een succesvol schorsingsverzoek: de advocaat moet het dossier bestuderen, de cliënt voorbereiden op de voorgeleiding en uiteraard de voorgeleiding zelf bijwonen. Daarnaast moet dan nog bij verschillende bronnen informatie worden ingewonnen om een goed beeld te verkrijgen van het leven van de verdachte (o.a. school, stage, werk, gezinssituatie) en van de omstandigheden die mogelijk tot een schorsing zouden nopen.³⁰ Een andere genoemde belangrijke beperking die genoemd wordt door advocaten is de onmogelijkheid om (bijvoorbeeld ten behoeve van de raadkamer gevangenhouding) alsnog een reclasseringsrapportage aan te vragen. Deze aanvragen moeten via de officier van justitie worden gedaan. Nu doen officieren daar volgens de meeste respondenten niet flauw over, maar een aantal advocaten

29 Zie het *Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000*, laatst gewijzigd bij *Stb.* 2017, 331.

30 Wij realiseren ons dat de meeste advocaten voorafgaand aan de voorgeleiding ook al contact met hun cliënt zullen hebben gehad in het kader van de consultatie- en verhoorbijstand en dat een deel van de benodigde informatie wellicht ook in die periode al verzameld is, maar ook de vergoeding voor die bijstand is krap.

gaf wel aan dat zij soms de indruk hadden dat officieren de reclassering beïnvloedden door nadrukkelijk aan te geven dat zij tegen een schorsing zijn. Ook werd een enkele keer van een weigering tot een opdracht aan de reclassering gesproken. Officieren erkenden dat zij niet altijd megingen in de verzoeken van de advocaten en dat zij het inderdaad soms duidelijk maakten aan de reclassering als zij een schorsing wilden voorkomen.

Advocaten gaven aan dat de procedure rond de voorlopige hechtenis een behoorlijk frustrerend verloop kon hebben. Ze stellen dat zij de enigen zijn die zich echt inspinnen om de voor een schorsing benodigde achtergrondinformatie te verzamelen. Ook na een uitvoerig met die informatie onderbouwd pleidooi krijgen zij vaak slechts een nauwelijks gemotiveerde afwijzing van het schorsingsverzoek. Bovendien wordt het, zeker bij de raadkamers gevangenhouding, vaak niet op prijs gesteld als de advocaat een uitgebreid betoog afsteekt. Sommige advocaten laten zich hierdoor echter niet ontmoedigen en versturen hun pleidooi voorafgaand aan de raadkamer al naar de rechters.

2.2.4 De rechter

De rechters, ten slotte, geven aan dat zij zeer goed op de hoogte zijn van de kritiek die hen ten deel valt in de discussie over voorlopige hechtenis. Tegelijk is ons niet gebleken dat zij hierdoor significant anders zijn gaan beslissen. Zij treden weinig actief op als het gaat om de vraag of een schorsing als alternatief gebuikt zou kunnen worden. Wij kregen uit de interviews het beeld dat de RC nog redelijk wat tijd neemt om de zaak met de verdachte en zijn advocaat te bespreken. Ook door de RC's wordt echter het gebrek aan relevante informatie genoemd. Tijdens de raadkamer gevangenhouding is, zo bleek ons, de tijd per zaak echter zeer beperkt, waardoor eventuele extra informatie die tijdens de zitting naar voren wordt gebracht nauwelijks goed wordt besproken. Zoals gezegd is de aanwezige officier oppervlakkig bekend met de ins en outs van de zaak en wordt van de advocaat verwacht dat hij/zij het kort houdt. Een aantal rechters noemt de in 2015 geformuleerde professionele standaarden, waarin ook een zorgvuldiger motivering van de beslissingen omtrent voorlopige hechtenis wordt voorgeschreven.³¹ Tijdens een congres over voorlopige hechtenis dat wij in april 2018 in Leiden organiseerden³² werd door een van de aanwezige rechters echter opgemerkt dat van de implementatie van deze professionele standaarden in de praktijk niet veel terecht komt aangezien de financiële middelen om de hiervoor benodigde ruimte te geven niet beschikbaar zijn.

2.3 Het gebruik van alternatieven en 'oneigenlijke schorsingen'

Zoals eerder gezegd, wordt bij het gebruik van alternatieven voor voorlopige hechtenis in Nederland doorgaans gedacht aan de schorsing. Het is eigenlijk merkwaardig om van alternatieven te spreken. De beslissing tot schorsing is immers pas mogelijk wanneer reeds tot de toepassing van het *ultimum remedium*, de voorlopige hechtenis, is besloten. Hoe dan ook: het gebruik van schorsingsvoorwaarden zou in lijn moeten zijn met het subsidiariteitsbeginsel, wat wil zeggen dat het stellen van voorwaarden alleen mogelijk is wanneer deze de onderliggende gronden van de voorlopige hechtenis adresseren. Respondenten geven aan dat (bepaalde) schorsingsvoorwaarden inderdaad het recidivegevaar en – in mindere mate – het vluchtgevaar kunnen beperken of uitsluiten, bijvoorbeeld door het gebruik van een enkelband. Dit is echter niet in alle gevallen zo. Hiervoor constateerden we al dat de gronden ruim worden geïnterpreteerd en dat aan de onderbouwing ervan geen hoge

31 De rechtspraak, *Professionele standaarden strafrecht 2015*: www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/professionele-standaarden-strafrecht.pdf.

32 Symposium *Voorlopige hechtenis in Nederland en daarbuiten*, 12 april 2018, Universiteit Leiden.

eisen worden gesteld. Daardoor is het lastig aan te geven of schorsingsvoorwaarden in voorkomende gevallen voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel. Daarbij komt dat wanneer de gronden (te) ruim worden geïnterpreteerd het alternatief dat de grond voor voorlopige hechtenis beoogt te adresseren eigenlijk niet subsidiair kan zijn. Verschillende respondenten gaven voorbeelden van 'oneigenlijke schorsingen': gevallen waarin voorlopige hechtenis wordt bevolen om (door middel van een schorsing) een justitieel kader voor behandeling en begeleiding, vaak door de reclassering, mogelijk te maken. Rechters en officieren van justitie geven aan dat ze in dergelijke gevallen voorlopige hechtenis gebruiken om het leven van een verdachte in positieve zin te beïnvloeden. Een officier van justitie gaf aan dat een traject van voorwaardelijk geschorste voorlopige hechtenis kan overgaan in een voorwaardelijke veroordeling, waardoor een verdachte jarenlang onder justitieel toezicht kan staan. Weliswaar zou kunnen worden betoogd dat met dergelijke schorsingen het recidivegevaar van de verdachte wordt beteugeld, maar deze schorsingen komen ook voor in gevallen waarin een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf niet per se in de rede ligt (en een bevel voorlopige hechtenis dus op grond van het anticipatiegebod niet aan de orde zou mogen zijn) en/of recidivegevaar ook met minder verstrekkende maatregelen beteugeld zou kunnen worden.

In genoemde gevallen is het duidelijk dat het onder voorwaarden schorsen van voorlopige hechtenis niet voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Dat laat onverlet dat in sommige gevallen veel te zeggen is voor een dergelijke aanpak. De respondenten gaven echter toe te beseffen dat de huidige regeling voor voorlopige hechtenis niet gecreëerd is met het doel om een justitieel toezicht- en behandelingskader te scheppen en dat zij in dit soort gevallen dus op een oneigenlijke manier wordt ingezet.³³

2.4 *Praktische problemen bij het realiseren van alternatieven*

De schorsing van voorlopige hechtenis komt in de praktijk regelmatig voor. Het is erg jammer dat op dit punt statistieken niet ruim voorhanden zijn. Berghuis, Linckens en Aanstoot hebben in 2016 in *Trema* betoogd dat in de periode van 2012 tot 2014 het percentage van bevelen tot bewaring dat is geschorst is gestegen van 33,8 naar 36,4. Zij menen daarin een trend te zien dat de rechter steeds terughoudender wordt met het daadwerkelijk opsluiten van verdachten.³⁴ De Algemene Rekenkamer heeft in zijn al eerdergenoemde rapport deze cijfers ook gebruikt. In de jaarlijks gepubliceerde statistieken van de DJI en Criminaliteit en Rechtshandhaving komen deze cijfers echter niet voor, waardoor niet te controleren is of deze trend van toename van het aantal schorsingen na 2014 is doorgezet. De uit de statistieken afgeleide bevindingen van Berghuis, Linckens en Aanstoot stroken in ieder geval niet met de uitkomsten van het empirische onderzoek van Crijns, Leeuw & Wermink uit 2016, die slechts 16% van de bevelen tot bewaring geschorst zagen worden.³⁵ Voorts zien wij, zoals al aangegeven, de detentiepopulatie van voorlopig gehechten na 2014 nauwelijks meer afnemen. Tenslotte heeft ons eigen onderzoek ook niet een beeld opgeleverd dat deze over de periode van 2012 tot 2014 gesignaleerde trend bevestigt. Wat ons betreft is er dus geen reden om uit te gaan van een significante trend waarin alternatieven voor voorlopige hechtenis steeds meer worden toegepast.

De oorzaak voor deze terughoudende toepassing van alternatieven vinden wij enerzijds in de al uitgebreid besproken factoren die gelegen zijn in 'legal culture', of zelfs 'legal politics'.³⁶ Anderzijds staan ook veel praktische problemen in de weg aan een ruimer gebruik

33 Vergelijk Reijntjes 1994, p. 141-142 en p. 153.

34 Berghuis, Linckens & Aanstoot 2016, p. 78.

35 Crijns, Leeuw & Wermink 2016, p. 36-37.

36 Vergelijk Reijntjes 1994, p. 136, die constateerde dat traditie een veelbepalende rol speelt in terughoudende of juist extensieve toepassing van voorlopige hechtenis.

van alternatieven voor voorlopige hechtenis. We bespraken reeds de praktische problemen rondom het verzamelen van persoonlijke informatie van en over de verdachte. Daarnaast wordt door veel respondenten aangegeven dat een aantal schorsingsvoorwaarden afhankelijk is van (de medewerking van) externe partijen. Alhoewel elektronisch toezicht de afgelopen jaren een flinke vlucht heeft genomen, kost het nog steeds vijf tot veertien dagen om deze mogelijkheid te onderzoeken en het systeem aan te sluiten, waardoor het in de eerste periode van de voorlopige hechtenis niet mogelijk is dit te realiseren. De beschikbaarheid van behandelplaatsen in GGZ-instellingen of van verslavingszorg is vaak beperkt: een opname in een dergelijke instelling is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. De zekerheidsstelling (ook wel: borgsom) is bij veel respondenten wel bekend, maar zij geven vaak aan onbekend te zijn met de procedure. Zij noemen ook praktische en fundamentele bezwaren, bijvoorbeeld het gevaar door de borgsom crimineel geld wit te wassen en het gevaar dat een systeem van borgsom zal leiden tot klassenjustitie.

In ons onderzoek is ook de praktijk van de toepassing van de Europese toezichtmaatregel (ETM) meegenomen. Deze in artikel 5.7.1 e.v. Sv geregelde maatregel staat toe dat schorsingsvoorwaarden in een andere EU-lidstaat worden nageleefd. Hij wordt in Nederland nog niet vaak gebruikt. Onbekendheid, maar ook de nodige bureaucratische obstakels zijn hiervoor de belangrijkste redenen, ondanks de inspanningen van het openbaar ministerie om informatie en ondersteuning te bieden. Elders schreven wij uitgebreider over onze bevindingen op dit vlak.³⁷

2.5 Afsluiting

Ons onderzoek bevestigt het beeld dat in eerder gepubliceerd onderzoek is neergezet: voorlopige hechtenis wordt in Nederland ook toegepast in gevallen waarin dat, gezien vanuit de belangen die de wettelijke gronden beogen te beschermen, niet strikt noodzakelijk is of wanneer toepassing van een alternatief ook soelaas zou kunnen bieden. Het lijkt deel uit te maken van onze strafrechtscultuur dat voorlopige hechtenis ook wordt toegepast als voorschot op de straf, waarbij impliciet wordt vertrouwd op een systeem waarin echt onschuldige mensen niet of nauwelijks in de justitiemolen terecht komen en (dus) ook niet ten onrechte in voorlopige hechtenis worden genomen. Het idee dat het 'aan de maatschappij' niet uit te leggen zou zijn dat een verdachte in afwachting van zijn berechting wordt vrijgelaten, speelt in deze benadering een belangrijke rol.

3 Rechtsvergelijkend

De in het voorgaande weergegeven bevindingen uit ons empirische onderzoek bevestigen, zoals gezegd, eerdere waarnemingen in Nederland. Deze bevindingen zijn vervolgens vergeleken met de bevindingen van de andere zes landen die participeerden in ons onderzoek. De uitkomsten daarvan staan in het vergelijkende rapport, dat in verschillende talen (waaronder ook het Nederlands) is te downloaden van de website van het DETOUR-project.³⁸ Uit die rechtsvergelijking komen een aantal belangrijke overeenkomsten en verschillen naar voren, die we hieronder behandelen.

37 J.M.W. Lindeman, M.M. Boone & P. Jacobs, 'De praktijk van de Europese toezichtmaatregel: begin van een meeromvattende invloed van de EU op de voorlopige hechtenis?', *Strafblad* 2018 (6)/57, p. 30-34.

38 Hammerschick e.a. 2017 (zie www.irks.at/detour/publications.html waar ook een versie in het Engels is gepubliceerd).

3.1 *Wettelijke gronden en rechtscultuur als bepalende factoren in de besluitvorming*

3.1.1 *Wettelijke gronden*

In alle landen bevat de wet als gebruikelijke gronden voor voorlopige hechtenis: vluchtgevaar, collusiegevaar en recidivegevaar. Onmiddellijk valt op dat Nederland als enige van de onderzochte landen de 'ernstig geschokte rechtsorde' als zelfstandige wettelijke grond voor voorlopige hechtenis kent. Ook de 'snelrechtgrond' (art. 67a lid 2 sub 4 Sv) komt in andere landen niet voor. Kijkend naar de drie genoemde gronden voor voorlopige hechtenis die alle landen gemeen hebben, valt op dat twee groepen kunnen worden onderscheiden. Aan de ene kant zien we landen waar voorlopige hechtenis vooral wordt ingezet om de loop van de strafrechtspleging te waarborgen – in ons onderzoek Duitsland, Ierland, Litouwen en Roemenië. Voorlopige hechtenis wordt dan vooral ingezet om de aanwezigheid van de verdachte bij de behandeling van zijn strafzaak te garanderen, of om collusie te voorkomen. Zo wordt de procedure veiliggesteld. Daar staan landen als België, Nederland en (in iets mindere mate) Oostenrijk tegenover, waar voorlopige hechtenis vooral wordt toegepast vanwege preventieve redenen. Recidivegevaar is in die landen een zeer veel toegepaste grond voor voorlopige hechtenis.

Het wekt enige verbazing dat vluchtgevaar in een land als Duitsland een zo grote rol speelt, terwijl dit in een land als Oostenrijk – met een zeer verwante rechtstraditie – in veel mindere mate het geval is. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat verstek verlenen tegen de verdachte in Duitsland in beginsel niet mogelijk is, waardoor de aanwezigheid van de verdachte op de zitting veel zwaarder weegt en het belang van het voorkomen van vlucht makkelijker onderbouwd kan worden. In Oostenrijk laat de wetgeving van oudsher juist veel ruimte voor het toepassen van de recidivegrond. Een wetswijziging om deze brede toepassing tegen te gaan bleek *de facto* niet veel uit te halen. In Ierland had de *Supreme Court* in de jaren '60 juist bepaald dat recidivegevaar geen grond voor voorlopige hechtenis kon zijn: het zou te veel leiden tot een preventieve rechtspleging, terwijl het Ierse systeem van 'bail' (borgstelling) juist als doelstelling heeft om de procedure veilig te stellen. Deze jurisprudentie is in 1997 echter teruggedraaid met een wet die recidivegevaar (her)introduceerde als grond voor voorlopige hechtenis. Ook deze wetswijziging heeft echter niet tot een wezenlijk andere praktijk geleid.

Bovengenoemde voorbeelden laten zien dat de wetgeving maar voor een deel verklaart waarom bepaalde gronden voor voorlopige hechtenis in een bepaald land veel worden gebruikt. Bovendien blijkt dat verandering van wetgeving weinig impact had op de praktijk.³⁹ De rechtscultuur is een minstens zo belangrijke factor. In Ierland is bijvoorbeeld het systeem van 'bail' leidend: het uitgangspunt is dat een verdachte van een strafbaar feit in vrijheid zijn berechting afwacht en dat daar, in ernstigere gevallen, een bepaalde zekerheidsstelling tegenover moet staan. Deze zekerheidsstelling moet in verhouding staan tot een bepaald risico, bijvoorbeeld het vluchtgevaar. De term 'bail' roept wellicht meteen associaties op met de borgsom: een som geld die zodanig hoog is dat de verdachte intrinsiek gemotiveerd zal zijn om deze niet op het spel te zetten door te vluchten. Het Ierse systeem is echter veel subtieler: het vluchtgevaar kan bijvoorbeeld ook beteugeld worden door een meldplicht of door de plicht om altijd thuis te slapen. Verderop in deze bijdrage gaan we dieper in op dit systeem. Voor nu is belangrijk dat in Ierland de rechtscultuur dus is: 'bail', tenzij.

39 Vergelijk Reijntjes 1994, p. 135-136, die opmerkt dat de wetgever bescheidenheid past als hij aanstuurt op maatregelen die de toepassing van de voorlopige hechtenis moeten terugdringen.

Een ander interessant voorbeeld in deze context vonden wij in Litouwen. In deze voormalige Sovjetrepubliek zijn in de afgelopen jaren veel inspanningen geleverd om een inhaalslag te maken op het gebied van de rechtsstatelijkheid. Wetgeving met betere procedurele waarborgen heeft daar geleid tot een significante daling van de detentiepopulatie, hoewel ten tijde van ons onderzoek de detentiegraad van voorlopig gehechten nog steeds aan de hoge kant was.⁴⁰

3.1.2 *Besluitvorming over voorlopige hechtenis*

In alle aan het onderzoek deelnemende landen gaven respondenten aan dat de beperkt beschikbare tijd en de daardoor vaak ook maar beperkt beschikbare informatie van wezenlijke invloed waren op de besluitvorming. Een zekere berusting was op dit punt in sommige landen ook te bespeuren. Wat vervolgens opviel, is dat het in de vorige paragraaf gesignaleerde verschil tussen de gronden voor voorlopige hechtenis (vluchtgevaar versus recidivegevaar) in de praktijk wat minder groot lijkt te zijn en dat deze gronden soms dan ook inwisselbaar zijn. De feitelijke overwegingen van bijvoorbeeld Oostenrijkse besluitvormers hebben wel degelijk (ook) betrekking op het veiligstellen van de procedure, maar in plaats van 'vluchtgevaar' wordt 'recidivegevaar' als grond voor voorlopige hechtenis gekozen, omdat deze grond in het Oostenrijkse recht nu eenmaal makkelijker te onderbouwen is. In Duitsland wordt de omgekeerde situatie waargenomen (gebruik van vluchtgevaar als grond waar in feite vrees voor recidive speelt). Dit lijkt erop te wijzen dat rechters vaak eerst besluiten dat voorlopige hechtenis moet plaatsvinden en daarna gaan zoeken naar gronden waarmee deze voorlopige hechtenis kan worden onderbouwd – een praktijk die, zoals hierboven al uiteen werd gezet, ook in Nederland aan de orde van de dag is. Met name als het gaat om een verdachte in moeilijke sociale omstandigheden (bijvoorbeeld met verslavingsproblematiek) bestaat aldus het beeld dat een rechter bij voldoende verdenking eerder geneigd zal zijn voorlopige hechtenis te bevelen, waarbij niet alleen generale en speciale preventie, maar ook reeds vergeldende motieven een rol kunnen spelen. Op deze zogenoemde motieven van 'voorbstraffing' gaan we hierna nog in.

Van betrokkenheid van de reclassering zoals in Nederland is in de andere landen niet of nauwelijks sprake. Nog meer dan in Nederland is het verzamelen van informatie over de sociale, medische of maatschappelijke achtergrond van de verdachte een taak voor de verdediging. Relevante informatie over die verdachte is vaak maar beperkt aanwezig. Dit terwijl veel respondenten (waaronder dus ook rechters) aangeven deze informatie erg relevant te vinden voor de besluitvorming, met name over alternatieven voor voorlopige hechtenis. Tegelijk blijkt in veel van de onderzochte landen dat het potentiële recidivegevaar of de vluchtgevaarlijkheid van een verdachte meestal op basis van vrij algemene aannames werd vastgesteld. Het is mogelijk dat specifieke, op de verdachte toegesneden informatie daar iets aan zou kunnen veranderen, maar zeker is dat niet. Intussen is ook de vraag op welke periode het recidivegevaar moet zien: op de periode tot aan het vonnis van de rechter in de strafzaak waarvoor de betrokken persoon nu als verdachte is aangemerkt? Of wordt op een ruimere periode geanticipeerd?

Het onbevredigende antwoord is dat eigenlijk in geen van de betrokken landen het normatieve kader in de praktijk zodanig is afgebakend dat duidelijk kenbaar is welke factoren voor de rechter de doorslag geven. Anders gezegd: de discretionaire ruimte van de beslissende rechters is groot. Dit kan zelfs binnen de grenzen van een land tot aanzienlijke verschillen leiden: in het oosten van Oostenrijk is het voorlopige hechtenis-klimaat bijvoorbeeld een stuk straffer dan in het westen. Overigens wil deze grote discretionaire ruimte niet zeggen

⁴⁰ In 2015: 34 per 100.000 inwoners (SPACE-statistieken, wp.unil.ch/space).

dat rechters een vordering tot voorlopige hechtenis vaak afwijzen: in de meeste landen is de kritiek te horen dat het overgrote deel van de vorderingen wordt ingewilligd. Dit maakt natuurlijk benieuwd naar het selectieproces bij de politie en/of de aanklager, waarop wij hieronder nog nader ingaan.

3.1.3 Voorbestrafing en de publieke druk

Het voorgaande maakt duidelijk dat het wettelijke stelsel van gronden voor voorlopige hechtenis in de onderzochte landen maar ten dele de gebruikelijke praktijk lijkt te verklaren. In veel landen speelden – in meer of mindere mate beïnvloed door de *legal culture* – ook andere doelen. Voor Nederland constateerden wij al de zogenoemde schaduwdoelen, zoals het behandelen van de verslaving van de verdachte, die uiteindelijk leiden tot ‘oneigenlijke’ schorsingen. In andere landen zagen we vergelijkbare praktijken, waarbij met name het motief van voorbestrafing vaak voor lijkt te komen. Wij schetsten al het beeld dat rechters in Nederland niet zo geneigd lijken om een verdachte op vrije voeten weer terug te sturen naar het gevang. In België is het beleid dat korte gevangenisstraffen worden vervangen door elektronische detentie. Rechters noemen dit als reden om voorlopige hechtenis te laten voortduren. In Duitsland en Oostenrijk wordt als reden voor het toepassen van voorlopige hechtenis aangevoerd dat de verdachte toch wel een onvoorwaardelijke gevangenisstraf zal krijgen. Deze gedachte van preliminaire vergelding laat zich in de meeste landen wel verklaren door het feit dat publieke druk (of de angst voor publieke verontwaardiging bij vrijlating) wordt genoemd als factor die de besluitvorming rond de voorlopige hechtenis beïnvloedt. Alleen in Nederland, waar de ‘geschokte rechtsorde’ een nadrukkelijk genoemde wettelijke grond voor voorlopige hechtenis is, geven rechters min of meer onomwonden toe dat zij deze factor meewegen (zie het hierboven al besproken argument dat het wel ‘aan de buurman’ uitgelegd moet kunnen worden).

3.1.4 De rol van procespartijen

De omvang van deze bijdrage laat niet toe uitgebreid in te gaan op de verschillen en overeenkomsten tussen de rol die de verschillende procespartijen spelen bij het opleggen en laten voortduren van voorlopige hechtenis. In alle landen geldt echter dat het initiatief voor de voorlopige hechtenis ligt bij de aanklager, al dan niet met een flinke rol voor de politie (zie m.n. Ierland). In een aantal landen (Oostenrijk, Duitsland, Litouwen) geven respondenten aan dat de politie in zaken soms heel nadrukkelijk aanstuurt op voorlopige hechtenis, zonder dat overigens duidelijk werd dat hiermee de besluitvorming van de aanklager wezenlijk werd beïnvloed. De mate van autonomie van de aanklagers verschilt nogal van land tot land, maar rechtstreekse politieke invloed op de besluitvorming door aanklagers werd niet waargenomen. Dat laat onverlet dat, net als in Nederland, de criminele politiek in de landen een niet te onderschatten factor is bij de besluitvorming rond voorlopige hechtenis. De beschreven praktijk leek in het algemeen niet echt een sterke filterende rol van de aanklagers aan te tonen. Alleen in Ierland werd ‘prosecutorial constraint’ nadrukkelijk genoemd als uitgangspunt voor de aanklager, waarmee weer wordt benadrukt dat voorlopige hechtenis daar meer dan in andere landen als *ultimum remedium* wordt gezien. In de meeste andere landen bleek de rechter een vordering tot voorlopige hechtenis doorgaans toe te wijzen. Net als in Nederland zijn officieren ook in een aantal andere landen vaak niet aanwezig bij de zitting in het kader van de voorlopige hechtenis. Het verloop van deze zittingen wordt kennelijk als redelijk voorspelbaar gezien. Het is verleidelijk om te veronderstellen dat de rechters dan dus wel onvoldoende kritisch zullen zijn. Ons onderzoek was echter niet zodanig ingericht dat wij deze stelling zouden kunnen bevestigen of ontkrachten. In veel landen gaven officieren en rechters echter wel aan dat zij het idee hadden dat zij min

of meer hetzelfde dachten over de gevallen waarin voorlopige hechtenis noodzakelijk is. In sommige landen gaven officieren ook aan dat zij anticipeerden op de beslissing van de rechter en dus alleen die zaken aanbrachten die zij kansrijk achtten. In de meeste landen werd ook gemeld dat aanklagers en rechters soms op informele wijze contact hadden over de voorlopige hechtenis. In sommige van die landen (Roemenië, België, Oostenrijk) werden deze contacten als nadelig gezien voor de uitkomst van de zaak. Aanklagers en rechters worden dan kennelijk als één pot nat gezien: het zijn gelijkwaardig opgeleide functionarissen, die vaak werken in hetzelfde gebouw, dezelfde kantine gebruiken, etc. Kennelijk worden informele contacten dan geïnterpreteerd als een rechter die zich door zijn maatje laat beïnvloeden. In de landen waarin een grotere 'nabijheid' tussen rechters en aanklagers werd gesignaleerd, meenden de onderzoekers een ruimere toepassing van voorlopige hechtenis te signaleren. Toch was in geen van de landen uiteindelijk het geluid te horen dat rechters partijdig of bevooroordeeld te werk zouden gaan, terwijl in sommige landen (bijvoorbeeld Ierland en Nederland) informele contacten ook wel werden gezien als een voordeel. Wel werd geregeld aangegeven dat rechters – zeker ten aanzien van de alternatieven – te passief zouden zijn en/of te weinig tijd en relevante informatie zouden hebben om een echt voldoende afweging te maken.

Het beeld dat in vrijwel alle landen naar voren kwam, is dat de verdediging een sleutelrol speelt in het bewaken van het *ultimum remedium*-karakter van de voorlopige hechtenis. Advocaten kunnen echt het verschil maken voor hun cliënten. In sommige landen wordt door rechters en officieren verschillend gedacht over de toegevoegde waarde van het vroegtijdig betrekken van advocaten in de procedure: zij zijn bang dat advocaten de *efficiency* van de procedure verstieren.

Opvallend is dat in een aantal landen wordt aangegeven dat advocaten werken volgens het adagium 'vrij is vrij', wat betekent dat vrijlating van de cliënt, ook al is dat onder voorwaarden, reeds als 100% resultaat wordt gezien. Daarmee wordt gesuggereerd dat advocaten wellicht aansturen op (en akkoord gaan met) voorwaardelijke vrijlating van hun cliënt, terwijl onvoorwaardelijke vrijlating (in Nederlandse termen: geen bevel voorlopige hechtenis) wellicht ook een reële optie zou zijn. Het laat ook zien dat de voorwaarden door de advocaat dan blijkbaar niet als serieuze vrijheidsbeperking wordt gezien.

In sommige landen zijn zorgen te horen over de kwaliteit van door de staat gefinancierde rechtshulp (Litouwen, Roemenië), terwijl bijvoorbeeld in Oostenrijk wordt gesignaleerd dat ook onvoldoende in het strafrecht ingevoerde advocaten (bijvoorbeeld die in het belastingrecht zijn gespecialiseerd) moeten meedoen in de gesubsidieerde rechtshulp. In Nederland staat weliswaar de kwaliteit van de advocaten niet (echt) ter discussie, maar hebben bezuinigingen geleid tot felle protesten. Wij gaan hierop in § 4 nog uitgebreider in. Advocaten hebben in voorlopige hechtenis-zaken al met al geen benijdenswaardige rol. Veel advocaten ervaren hun werk als vechten tegen de bierkaai: de extensieve toepassing van voorlopige hechtenis, gevoed door een rechtscultuur waarin wordt gemeend dat het algemeen belang het meest is gediend met een punitief klimaat, lijkt een zeer moeilijk te bestrijden fenomeen.

3.2 Alternatieven voor voorlopige hechtenis

3.2.1 De praktijk in de deelnemende landen

Ook op het gebied van het gebruik van alternatieven voor voorlopige hechtenis zijn twee modellen zichtbaar: in het substituutmodel worden alternatieven echt als vervanging voor voorlopige hechtenis gezien. Er is dan dus een relatie tussen de alternatieven en vastgestelde gronden voor voorlopige hechtenis (Nederland, België, Duitsland). Alternatieven zijn

dan pas mogelijk als is vastgesteld dat er een grond is voor voorlopige hechtenis. In het borgtochtmodel kunnen van meet af aan verschillende gradaties van vrijheidsbeperkende maatregelen worden opgelegd in de fase voorafgaand aan de behandeling van de zaak, met als *ultimum remedium* voorlopige hechtenis. Dit model wordt toegepast in Oostenrijk, Ierland, Roemenië en Litouwen. Het substituutmodel en het borgtochtmodel zijn in de praktijk echter moeilijk van elkaar te onderscheiden. Besluitvorming vindt, als eerder opgemerkt, toch heel vaak plaats in de context van wel of niet opsluiten.

Net als in Nederland gaan aanklagers in de meeste andere landen zelden op eigen initiatief actief op zoek naar alternatieven voor voorlopige hechtenis. De tijd, de middelen en de informatie daartoe ontbreken in de regel. In een aantal landen (Oostenrijk, Litouwen, Ierland) schrijft de wet voor dat minder verstrekkende maatregelen moeten worden overwogen en toegepast voordat tot toepassing van voorlopige hechtenis kan worden overgegaan. In Oostenrijk wordt deze eis vaak omzeild en wordt dan toch rechtstreeks op voorlopige hechtenis aangestuurd. In Litouwen lijken deze preliminaire voorzieningen wel veel te worden toegepast en wel in zodanige mate dat zij vermoedelijk óók worden toegepast in zaken waarin voorlopige hechtenis helemaal niet aan de orde zou moeten zijn. Anders gezegd: er wordt daar een aanzuigende werking (*net widening*) vermoed. Dit lijkt ook in Ierland aan de orde te zijn: hoewel alternatieven daar het uitgangspunt zijn en vrijheidsbeneming relatief weinig wordt toegepast, wordt wel gesignaleerd dat de voorwaarden die in het kader van de 'bail' worden gesteld soms een sterk vrijheidsbeperkend karakter kunnen hebben, bijvoorbeeld waar het gaat om een combinatie van een avondklok en de verplichting om altijd beschikbaar te zijn voor de politie en daartoe altijd telefonisch bereikbaar te zijn. Een dergelijk pakket aan toezichtsmaatregelen kan, zeker wanneer deze langer duren, fors belemmerend zijn.

Intussen zijn in alle landen dezelfde praktische obstakels zichtbaar: voor zinvolle toepassing van alternatieven is informatie nodig die op korte termijn vaak niet beschikbaar is. Bovendien is men vaak afhankelijk van de medewerking van externe partijen (bijvoorbeeld zorginstellingen). Die 'ketenpartners' blijken niet altijd in staat om de vereiste diensten op korte termijn te leveren, bijvoorbeeld door capaciteitsgebrek. Financiële verplichtingen (borgsom) leiden bij de (doorgaans niet vermogende) doelgroep niet zelden tot betalingsproblemen. Een meer principiële bezwaar komt daardoor in beeld: financiële borgstelling wordt in veel landen gezien als een vorm van klassenjustitie.

3.2.2 De paradox rondom toename van alternatieven van voorlopige hechtenis

We komen, sprekend over de alternatieven, op een belangrijk dilemma. Vanuit de *ultimum remedium*-gedachte wordt gehamerd op het vaker toepassen van alternatieven voor voorlopige hechtenis. Het rechtsvergelijkende onderzoek leert ons enerzijds dat – op Ierland na – deze benadering niet breed wordt toegepast. Anderzijds is in een aantal landen te zien dat mogelijke alternatieven ook worden benut voor strafzaken waarin voorlopige hechtenis eigenlijk niet aan de orde zou moeten zijn. Wij benoemden in dit verband al de praktijk in Nederland waarin een bevel tot voorlopige hechtenis soms op oneigenlijke gronden wordt gegeven om een schorsing onder voorwaarden mogelijk te maken. In België is al wat uitgebreider onderzoek gedaan naar dit fenomeen van *net widening*. In het kader van het terugdringen van overbevolking van gevangenen is daar elektronische detentie zeer gangbaar. Introductie en intensivering van elektronisch toezicht is daar echter hand in hand gegaan met een verdere stijging van het aantal gedetineerden. Beyens e.a. spreken daarom wel van elektronisch toezicht als vehikel voor de implementatie van een expan-

sionistisch strafbeleid.⁴¹ In Litouwen is ook geconstateerd dat de wetgeving die ten doel heeft om niet meteen tot toepassing van voorlopige hechtenis over te gaan, heeft geleid tot een praktijk waarin vrijheidsbeperkende maatregelen op relatief grote schaal kunnen worden toegepast. Deze bevindingen sluiten aan bij eerder onderzoek naar de mate waarin als alternatief bedoelde niet-vrijheidsbenemende sancties vrijheidsbeneming vervangen. Meestal is de conclusie dat de groei van het aantal personen die onder een vorm van toezicht in de samenleving komt te staan, gepaard gaat met een (verdergaande) groei van het aantal personen in detentie.⁴² Onderzoek van Phelps in de Verenigde Staten laat zien dat een belangrijke correlerende factor voor de relatie tussen toezicht en detentie de zwaarte van het delict lijkt te zijn waarvoor het toezicht wordt toegepast. In staten waar de reclasseringspopulatie vooral bestaat uit personen die een overtreding begaan hebben, gaat een groei van het reclasseringstoezicht samen met een groei van de detentiepopulatie.⁴³ In het algemeen leidt de introductie van alternatieve maatregelen voor detentie alleen tot een reductie van het aantal personen die vrijheidsbeneming ondergaan als daar bewust aanvullend beleid op wordt gevoerd.

De paradoxale constatering is dat alternatieven een aanzuigende werking hebben, ook wel *net widening* genoemd. In sommige landen leveren advocaten onbedoeld een bijdrage aan deze werking, aangezien zij aansturen op alternatieven. Deze constatering roept natuurlijk dringende vragen op over de mate waarin het belangrijkste doel van de in het kader van Modernisering Strafvordering voorgestelde figuur van de voorlopige vrijheidsbepanking, namelijk terugdringing van voorlopige hechtenis⁴⁴, daadwerkelijk bereikt zal kunnen worden. Wij gaan hierop in de laatste paragraaf nog nader in.

Hoezeer het in sommige gevallen zal aanspreken dat met deze vrijheidsbeperkende maatregelen toezicht wordt gehouden op de handel en wandel van bepaalde personen, de onderliggende vraag moet wel blijven of een voorgestelde vrijheidsbepanking wel verenigbaar is met de onschuldpresumptie. Bovendien geldt óók voor vrijheidsbepanking dat deze proportioneel en subsidiair moet zijn. Daar waar de proportionaliteit en subsidiariteit van de voortdurende van de vrijheidsbeneming vaak in vrij absolute termen wordt bewaakt, is dat bij alternatieven niet het geval.

3.3 De belangrijkste bevindingen uit het rechtsvergelijkende onderzoek op een rij

Op Ierland na leeft de *ultimum remedium*-gedachte in de meeste van de onderzochte landen niet of nauwelijks. De praktijk rondom besluitvorming laat zien dat vaak van doelredeneringen gebruik wordt gemaakt. De voorlopige hechtenis lijkt vrijwel overal een trein die moeilijk te stoppen is als hij eenmaal door politie en/of aanklager op de rails is gezet. Dit komt enerzijds door een ogenschijnlijk weinig kritische toets (door zowel aanklagers als rechters) van het aangedragen materiaal. Aanklagers gaan uit van het feitencomplex zoals dat is aangedragen door de politie en kunnen goed inschatten in welke gevallen wel of niet met succes een vordering tot voorlopige hechtenis kan worden gegaan. Waar in de ene groep landen het waarborgen van de gang van de strafrechtspleging (vluchtgevaar,

41 K. Beyens & M. Roosen, *Electronic Monitoring in Belgium*, <https://emeu.leeds.ac.uk/reports>, Zie ook E. Maes & A. Jonckheere, 'Quo Vadis? Dilemma's rond alternatieven voor voorlopige hechtenis', *Panopticon* 2017 (6), p. 401-411 (een artikel van de Belgische onderzoekspartners van het DETOUR-onderzoek).

42 M.M. Boone, Paradoxen van toezicht, *Straffen in het hart van de samenleving* (oratie Universiteit Leiden), www.universiteitleiden.nl/medewerkers/miranda-boone#tab-2.

43 M. Phelps, 'The paradox of probation: Community supervision in the age of mass incarceration', *Law and Policy* 2013 (1-2): p. 55-80. M. Phelps, 'Mass Probation: towards a more robust theory of state variation in punishment', *Punishment and Society* 2017, (1), p. 53-73.

44 Concept memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel modernisering van het Wetboek van Strafvordering, p. 34.

collusiegevaar) het vaakst als grond voor voorlopige hechtenis wordt gebruikt, komt in de andere groep vooral preventie in beeld als grond (recidivegevaar). Tegelijk is ook te zien dat deze gronden onderling uitwisselbaar zijn. Rechters hebben veel autonomie en kunnen de gronden altijd wel inkleuren zodra ze van mening zijn dat de verdachte van zijn vrijheid beroofd dient te worden. Zo komt het beeld naar voren van in het algemeen relatief gestroomlijnde procedures, waarin weinig ruimte lijkt te bestaan voor een op de persoon van de verdachte en/of de specifieke omstandigheden van de strafzaak toegesneden beslissing. Die individuele omstandigheden zijn echter juist de sleutel tot het gebruik van alternatieven. De toepassing van deze alternatieven blijft achterwege doordat rechters en aanklagers weinig geneigd zijn om zich hiervoor in te spannen. En zelfs als zij wel bereid zijn de individuele omstandigheden in de beslissing te betrekken, is de benodigde informatie door de korte tijdspanne vaak niet voorhanden. Vrijwel nergens is de reclassering (of een daarmee te vergelijken instelling) hierbij actief betrokken. Er rust op dit punt dus een zware last op de schouders van advocaten, die er – vaak met beperkte middelen – maar het beste van moeten zien te maken. De financiering en/of kwaliteitsbewaking van de rechtshulp is niet in alle landen van voldoende niveau, hetgeen uiteraard zijn weerslag kan hebben op de kwaliteit of voldragenheid van de verleende rechtshulp. Daar waar alternatieven in beeld komen, blijft het toezicht op de naleving van de voorwaarden soms achter. Verder is er een risico op aanzuigende werking van alternatieven, waardoor vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden toegepast in meer gevallen en/of voor een langere duur dan, op grond van de *ultimum remedium*-gedachte en de onschuldpresumptie, te verantwoorden is.

4 Hoe verder met de voorlopige hechtenis in Nederland?

Wij troffen in Nederland een praktijk aan, waarin van een tendens om tot een minder brede tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis te komen geen sprake lijkt te zijn. Dit verbaasde ons wel een beetje, omdat de debatten van de afgelopen jaren de indruk lijken te wekken dat de rechterlijke macht zich wel degelijk lijkt te willen inspannen voor een kritischer benadering. Een verklaring voor de weerbarstige praktijk is wellicht te vinden bij het OM, dat een allesbepalende rol heeft. Naar het besluitvormingsproces bij het OM is in de afgelopen jaren eigenlijk nauwelijks onderzoek gedaan, terwijl de officier van justitie van justitie zeer veel discretionaire ruimte heeft. Ons eigen onderzoek levert voorsnog het beeld op dat deze besluitvorming kritischer kan en dat er ook zeker ruimte is voor een significantere bijdrage zijdens het OM en de reclassering aan het onderzoeken van de mogelijkheden van alternatieven voor voorlopige hechtenis. Lindeman heeft hierover eerder al gesteld dat de sleutel bij een cultuuromslag, ook zonder concrete wetswijzigingen, bij het OM ligt.⁴⁵ Om de ambitie om minder verdachten daadwerkelijk van hun vrijheid te benemen waar te maken, is op zijn minst een ruimhartiger toepassing van de schorsing van de voorlopige hechtenis nodig. De uitdaging daarbij is het zoeken naar passende schorsingsvoorwaarden die als werkelijk alternatief voor voorlopige hechtenis kunnen dienen. Op dit punt ligt momenteel de sleutel tot succes bij de advocatuur: zij maakt het verschil. De financiering van de advocatuur staat echter zodanig onder druk, dat in het afgelopen jaar verschillende advocaten hun toga aan de wilgen hebben gehangen.⁴⁶ Ondanks dat de strafrechtadvocaten in allerlei verbanden al geruime tijd de noodklok luiden, lijkt de politieke wil om (in na-

45 J.M.W. Lindeman, 'Het Openbaar Ministerie in 2018: het zijn de magistraten die het verschil moeten maken', *Strafblad*, 2018 (2), p. 27-39.

46 Zie bijvoorbeeld het interview van scheidend advocate Marije Jeltjes op de website van het Advocatenblad: 'Ik werk me het schompes voor een rotsalaris', www.advocatenblad.nl/2018/07/02/ik-werk-me-het-schompes-voor-een-rotsalaris/.

volging van de aanbevelingen van de Commissie-Van der Meer) meer financiële middelen beschikbaar te stellen beperkt.⁴⁷

Los van deze financieringsperikelen lijkt het toch wat paradoxaal dat het momenteel alleen de advocatuur is die significant bijdraagt aan de terughoudende toepassing van voorlopige hechtenis. In ieder besluit over voorlopige hechtenis wordt tegen de achtergrond van de onschuldpresumptie het belang van de verdachte bij het afwachten van zijn proces in vrijheid afgewogen tegen het belang van de maatschappij bij (voortdurende) vrijheidsbeneming. Vanuit die belangenafweging zou het aansturen op alternatieven ook vanuit het OM en de ZM vanzelfsprekender moeten zijn, daarbij ondersteund door de reclassering. Een rechter die wordt geconfronteerd met een vordering tot voorlopige hechtenis terwijl op geen enkele manier is onderzocht of alternatieven zouden kunnen worden toegepast, zou wellicht als uitgangspunt moeten nemen dat deze vordering moet worden afgewezen.

Dat brengt ons op de voorstellen die zijn gedaan in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Over deze voorstellen is al veel geschreven.⁴⁸ Noch de rechtspraak, noch het OM, noch de advocatuur is enthousiast over de plannen en het lijkt onontkoombaar dat ze worden aangepast. Wij hopen desalniettemin van ganzer harte dat de minister daarbij zal vasthouden aan het nadrukkelijk geponeerde idee dat het toepassen van alternatieven echt vooraf moet gaan aan het opsluiten van de verdachte.⁴⁹ Wij kunnen echter niet genoeg benadrukken dat een succesvolle praktijk op dit punt waarschijnlijk veel meer afhankelijk is van organisatorische en culturele veranderingen dan van een wijziging van de wet.⁵⁰ Als wordt vastgehouden aan het onderdeel van het conceptvoorstel waarin de gevallen van voorlopige hechtenis (en dus ook de voorlopige vrijheidsbeperking) worden verruimd (voortaan voor misdrijven waarop 2 jaar gevangenisstraf of meer staat, art. 2.5.4.1.2 van het conceptvoorstel), zal dat vrijwel zeker resulteren in *net widening*. Strikte handhaving van overtreding van de voorwaarden kan dan zelfs tot meer verdachten in voorlopige hechtenis leiden, zoals we ook in andere landen hebben gezien. Reeds in het huidige stelsel zien wij dat de voorwaarden voor schorsing oneigenlijk worden gebruikt. Ook in andere landen zien wij dat de mogelijkheid om de verdachte in zijn vrijheid te beperken soms te veel worden gebruikt: de wens om voorlopige hechtenis terughoudend toe te passen wordt dan te veel de vader van de gedachte om preventieve vrijheidsbeperkende maatregelen te nemen.

47 Zie de brief van Minister voor Rechtsbescherming Dekker aan de Tweede Kamer met daarbij het verslag 'Rechtsbijstand bij de tijd', *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, 155.

48 L. Stevens, 'Wijzigingen in de regeling van het voorarrest: wordt het beter, slechter of gewoon anders?', *RMThe-mis* 2017, afl 6, p. 344-352, Y.N. van den Brink, 'Voorlopige hechtenis en voorlopige vrijheidsbeperking. Het einde van de schorsing onder voorwaarden?', *Strafblad* 2017, p. 415-423, S. Meijer, 'Voorlopige vrijheidsbeperking vooropgesteld', 1 maart 2018, Platform Modernisering Strafvordering (www.moderniseringstrafvordering.nl).

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

50 Zie ook Reijntjes 1994, p. 136.