

ARTIKELLEN

Een herstelrechtelijk perspectief op vrijheidsbeperkende en -benemende straffen

Gert Jan Slump & Jacques Claessen

1 Inleiding

In dit artikel trachten wij de reguliere vrijheidsstraf binnen het strafrecht vanuit een herstelgericht perspectief te herformuleren en te herijken alsook terug te dringen. We beschrijven daartoe een aantal nieuwe ontwikkelingen, zoals kleinschalige detentie, en een aantal mogelijke alternatieven voor de korte gevangenisstraf, zoals de taakstraf en elektronische detentie. Van daaruit komen we tot een innovatief herstelgericht perspectief op vrijheidsbeperkende en -benemende strafrechtelijke sancties.

In paragraaf 2 gaan we kort in op de geschiedenis van de moderne vrijheidsstraf sinds de negentiende eeuw. Paragraaf 3 is gewijd aan het zogenaamde *Changing Justice Gears*-programma, in het kader waarvan wij de afgelopen vier jaar twee deelprojecten, te weten *MotivatE* en *DiscoveR*, hebben uitgevoerd, hetgeen onder meer uitmondde in het burgerinitiatiefwetsvoorstel 'Herijking en verrijking van het strafrechtelijke sanctiestelsel met het oog op terugdringen van de korte vrijheidsstraf'. Vervolgens ontvouwen we in paragraaf 4 een herstelgerichte visie op vrijheidsbeperking en -beneming op basis van vier herstelopgaven en een indeling naar voorzieningenniveaus. Paragraaf 5 gaat over de ambities van RESCALED, een Europese (hervormings)beweging in de richting van kleinschalige detentie. In paragraaf 6 kijken we naar enkele andere ontwikkelingen binnen detentieland die vanuit onze visie bezien veelbelovend zijn. We sluiten af met paragraaf 7 waarin we wegen voor de toekomst schetsen.

2 De geschiedenis van de moderne vrijheidsstraf in vogelvlucht

2.1 Detentie in de negentiende eeuw: codificatie en rationalisering

De negentiende eeuw heeft ons het moderne strafrecht gebracht, waarin vrijheidsbeneming voor het eerst systematisch en beredeneerd wordt ingezet als sanctie in het publiekrechtelijke domein. Aan het begin van die eeuw schommelde het aantal gedetineerden oftewel geïnterneerden in Nederland tussen de 4000 en 6000.¹ Het gevangeniswezen ontfermde zich met name over bedelaars en landlopers in bedelaarskolonies en rijkswerkinrichtingen (denk aan Veenhuizen). De eerste cellulaire

1 Nieuwbeerta, P., Vrijheidsbeneming in Nederland sinds 1837 Een analyse van 180 jaar gevangenisstatistieken, *Tijdschrift voor Criminologie*, 2018, (4), 524-536.

gevangenis werd naar Amerikaans voorbeeld (Pennsylvania-model²) in 1850 geopend aan de Weteringschans in Amsterdam. De solitaire opsluiting werd voor het eerst vastgelegd in de Wet van 28 juni 1851 tot invoering van het stelsel van eenzame opsluiting ten aanzien van enkele op te leggen straffen (*Stb.* 1851, 68). Uiteindelijk is de gevangenisstraf als belangrijkste en zwaarste hoofdstraf in 1886 respectievelijk 1926 verder vastgelegd in ons huidige Wetboek van Strafrecht respectievelijk Wetboek van Strafvordering.

2.2 *Detentie in de twintigste eeuw: humanisering en schaalvergroting*

De stabilisatie van het aantal gedetineerden zette door tot halverwege de twintigste eeuw. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond er – mede door toedoen van Nederlandse politici die zich wegens eigen ervaringen met opsluiting tijdens de Duitse bezetting kritisch toonden ten opzichte van de gevangenisstraf – een ontwikkeling in de richting van humanisering van het gevangeniswezen. Deze ontwikkeling werd enerzijds versterkt door de Utrechtse School die een mensgericht strafrecht (i.e. oriëntatie op de mens achter de dader) voorstond en anderzijds door abolitio-nisten als Herman Bianchi en Louk Hulsman (en eerder al Clara Meijer-Wichmann) die zich negatief uitlieten over het nut en de waarde van detentie, daarbij veelal oog hebbend voor de schadelijke aspecten ervan. Desondanks verviervoudigde tussen 1975 en 2005 het aantal detentieplaatsen.³ Het aantal absolute detentieplaatsen groeide in die periode namelijk van 3500 naar 15.000, terwijl het totaal aantal gedetineerden verdrievoudigde van 15.000 naar 45.000 op jaarbasis.

2.3 *Detentie in de 21ste eeuw: einde aan de groei naast efficiency en doelmatigheid*

Na de periode van grootschalige bouw van gevangenissen aan het einde van de twintigste eeuw kwam die bouw rond 2005 tot stilstand. Sterker nog, het aantal detentieplaatsen halveerde gedurende de tien jaar daarna van 15.000 in 2005 tot 7500 in 2016. De instroom van gedetineerden nam af van 45.000 naar 35.000 in 2016.⁴ Niet alleen aan de groei van detentieplaatsen kwam een einde, ook het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners daalde. In 2016 waren er nog slechts 80 gedetineerden per 100.000 inwoners ten opzichte van ruim 150 in 2005. De grote toename van het aantal gedetineerden zette in de 21ste eeuw dus niet door. Dat had waarschijnlijk onder meer te maken met de uitbreiding van het strafrechtelijke sanctiepalet met de taakstraf (sinds 2001 als zelfstandige hoofdstraf), het veelvuldig gebruik van (deels) voorwaardelijke sancties en de ruimere inzet van de tbs-maatregel. Niettemin is bij volwassen daders de gevangenisstraf nog steeds de meest opgelegde straf, terwijl het daarbij in circa 85 procent van de gevallen gaat om een detentie korter dan zes maanden. Een andere factor is de wereldwijd dalende criminaliteit. Bij de bouw van nieuwe gevangenissen is daarnaast in toenemende mate sprake van grotere efficiency en doelmatigheid. Zo wordt door gebruik te maken van moderne technieken het beveiligingsconcept minder afhankelijk van

2 Gebaseerd op het cellulaire kloostermodel en gericht op morele en zedelijke verbetering en inkeer van ingesloten.

3 Nieuwbeerta, 2018, p. 524-536.

4 Nieuwbeerta, 2018, p. 524-536.

personeel en wordt steeds vaker gebruik gemaakt van meerpersoonscellen en gestroomlijnde (lees: uitgekilde) dagprogramma's.

3 Het programma *Changing Justice Gears*

Sinds 2020 werken wij – dat wil zeggen: Universiteit Maastricht en Restorative Justice Nederland – samen met andere universiteiten en professionals uit de strafrechtsketen aan een meerjarig programma met het oog op het terugdringen van kortdurende detentie, waarbij wij focussen op de korte gevangenisstraf en de vervangende hechtenis (en dus niet op de voorlopige hechtenis). Dat doen wij enerzijds door in te zetten op een doelbewuste(re) sanctieoplegging en -motivering met oog voor herstel en resocialisatie⁵ naast vergelding, afschrikking en onschadelijkmaking als sanctiedoelen (deelproject *MotivatE*), en anderzijds door te streven naar de ontwikkeling en implementatie van sanctiealternatieven voor de korte vrijheidsstraf, waarbij primair dient te worden gedacht aan de taakstraf en elektronische detentie (deelproject *Discover*). In het kader van laatstgenoemd deelproject is op 3 oktober 2023 het burgerinitiatiefwetsvoorstel 'Herijking en verrijking van het strafrechtelijke sanctiestelsel met het oog op het terugdringen van de korte vrijheidsstraf' aangeboden aan de Tweede Kamer en de demissionaire minister voor Rechtsbescherming Franc Weerwind.⁶

3.1 *MotivatE: doelbewuste(re) sanctieoplegging en -motivering*

Binnen *MotivatE* vragen we aandacht voor een doelbewuste(re) sanctionering, waarbij – anders dan in het kader van OM-richtlijnen en LOVS-straftoemingsoriëntatiepunten⁷ het geval is – minstens gelijkwaardig en beter nog primair aandacht wordt besteed aan herstel en resocialisatie. Het primaat ligt dus niet automatisch bij vergelding, afschrikking en onschadelijkmaking. Op basis van het zogenaamde interne subsidiariteitsbeginsel (kort gezegd: de *optimale* straf is de *minimale* straf) pleiten we ervoor dat alleen bij uiterste noodzaak wordt overgegaan tot de oplegging van een gevangenisstraf, waarbij in het bijzonder vergelding, afschrikking en onschadelijkmaking centraal staan.⁸ Als kan worden volstaan met een sanctie die gericht is op herstel en resocialisatie, dan zijn sancties van vrijheidsbeperkende en/of herstelgerichte aard, zoals een taakstraf en/of een (herstelgerichte) elektronische detentie, meer geëigend. Binnen *MotivatE* zijn aanbevelin-

5 Zie over het verband tussen (zelf)herstel en resocialisatie/rehabilitatie de bijdrage van Sonja Meijer in dit nummer alsook: Claessen, J., *Herstelrecht: de kunst van een geëmancipeerde misdaadaanpak*, Den Haag: Boom juridisch 2022 (oratie).

6 Claessen, J., Post, E. & Slump, G.J., *Herijking en verrijking van het strafrechtelijke sanctiestelsel met het oog op het terugdringen van de korte vrijheidsstraf – Burgerinitiatiefwetsvoorstel*, Den Haag: Boom juridisch 2023, open access via www.boomportaal.nl/boek/9789462128460.

7 Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht, zie: www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Strafrecht/Paginas/Orientatiepunten-voor-straftoemeting.aspx.

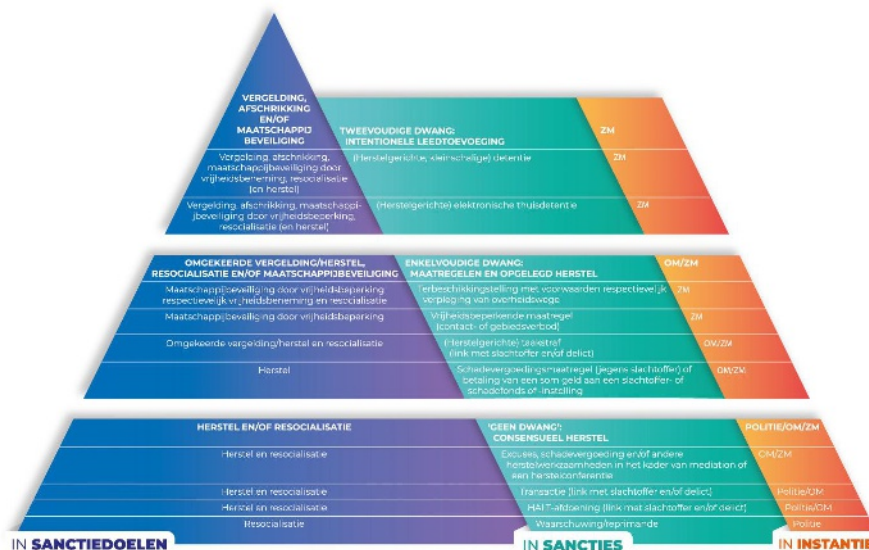
8 Zie ook: Claessen, J., Pleidooi voor en uitwerking van een maximalistisch herstelrecht, *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 2020, (4), 18-30.

Gert Jan Slump & Jacques Claessen

gen gedaan om op basis van alle sanctiedoelen tot een uitgebreidere en verbeterde c.q. doelbewustere sanctieoplegging en -motivering te komen.

In figuur 1 is een 'piramidiaal model' weergegeven, waarin sanctiedoelen centraal staan die worden gekoppeld aan de verschillende strafrechtelijke sancties en de verschillende strafrechtelijke actoren die deze sancties kunnen opleggen.⁹ Het model is qua sanctiedoelen gelaagd opgebouwd van herstel en resocialisatie ('geen dwang' maar consensus) via omgekeerde vergelding/herstel, resocialisatie en/of maatschappijbeveiliging (enkelvoudige dwang) naar vergelding, afschrikking en/of maatschappijbeveiliging (tweevoudig(e) dwang of geweld).¹⁰ In dit model is het interne subsidiariteitsbeginsel te zien: wanneer kan worden volstaan met een sanctie waarin de doelen herstel en resocialisatie centraal staan, dan heeft dat de voorkeur boven een sanctie die gericht is op vergelding, afschrikking en onschadelijkmaking. En een sanctie die gepaard gaat met vrijheidsbeperking, zoals een taakstraf of elektronische detentie, heeft de voorkeur boven een sanctie die met vrijheidsbeneming gepaard gaat, zoals een reguliere gevangenisstraf. Het spreekt voor zich dat de gevangenisstraf in de top van de piramide staat en alleen dan opgelegd zou moeten worden, wanneer dat ter vergelding, afschrikking en beveiliging noodzakelijk wordt geacht.

Figuur 1 Piramidemodel inzake sanctiedoelen, sancties en instanties



9 Zie voor een eerdere bespreking van deze piramide: Claessen, J., Pleidooi voor de terugdringing van de korte gevangenisstraf, *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, 2021, (3), 131-137.

10 Zie voor de basisidee waarop deze piramide is gefundeerd (namelijk het onderscheid tussen 'geen dwang', 'enkelvoudige dwang' en 'tweevoudige dwang'): Claessen, J., Pleidooi voor een ruimer strafbegrip of een strafrecht zonder straffixatie?, *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 2012, (4), 37-49.

3.2 *Discover*: sanctiealternatieven voor de korte vrijheidsstraf

Binnen *Discover* zijn we op zoek gegaan naar alternatieven voor de korte vrijheidsstraf. In ons burgerinitiatiefwetsvoorstel doen wij de volgende drie voorstellen ter terugdringing van deze straf:

- 1 De invoering van elektronische detentie als zelfstandige hoofdstraf, te realiseren via 'een enkelband'. Daarbij denken wij in beginsel aan een *aangeklede* vorm van *thuisdetentie* waarbij zo min mogelijk inbreuk wordt gemaakt op de constructieve dagactiviteiten van een justitiabele (denk aan werk en/of school). Tevens biedt deze *aangeklede* vorm de mogelijkheid om te komen tot een betekenisvol programma met het oog op resocialisatie en herstel. Daarbij blijft het doel van maatschappijbeveiliging door de *vrijheidsbeperking* overeind. Anders gezegd: er wordt geen tijd afgenomen, maar wel tijd gegeven om te werken aan resocialisatie en herstel.
- 2 De invoering van de *vervangende* taakstraf en *vervangende* elektronische detentie, wanneer er sprake is van onvermogen en/of onwil om een geldboete te betalen respectievelijk een taakstraf te verrichten. Deze *vervangende* sancties zijn bedoeld als *vrijheidsbeperkend* alternatief voor de *vrijheidsbenemende* *vervangende* hechtenis.
- 3 De uitbreiding van de taakstrafregeling van maximaal 240 naar maximaal 360 uur; of 480 uur, maar dan inclusief een – opnieuw in te voeren – leerproject van maximaal 120 uur.¹¹ Daarmee kan worden voorzien in een volwaardig alternatief voor de korte vrijheidsstraf tot en met zes maanden. Ook deze uitgebreide taakstrafregeling zou wat ons betreft in het teken moeten staan van resocialisatie en herstel. Dat betekent dat de taakstraf zodanig wordt ingevuld, dat zowel de justitiabele als het slachtoffer en de gemeenschap daar beter van worden. Tot slot: om als volwaardig alternatief voor de korte vrijheidsstraf tot en met zes maanden te kunnen dienen, is bovendien voorgesteld om 'de recidive-categorie' in het kader van het taakstrafverbod ex artikel 22b Sr af te schaffen (lid 2) alsook om in de overige gevallen (lid 1) de mogelijkheid te bieden om een taakstraf te combineren met een onvoorwaardelijke elektronische detentie in plaats van een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende sanctie (lid 3).¹²

Een logische vraag is hoe een en ander zich verhoudt tot een herstelgerichte visie op vrijheidsbeperking en -beneming. Daar liggen natuurlijk raakvlakken met het hiervoor beschrevene, onder meer waar het gaat over resocialisatie en herstel.

4 Een herstelgerichte visie op vrijheidsbeperking en -beneming

In ons burgerinitiatiefwetsvoorstel strekkende tot de invoering van herstelrechtvoorzieningen in het Wetboek van Strafvordering uit 2018 definiëren wij herstelrecht als: 'Het handhaven van het recht door het herstellen van de schade die is

11 Omdat wij in deze bijdrage focussen op alternatieven voor alsook de wijze van *vrijheidsbeneming* – i.e. sanctionering op ZM-niveau – besteden wij geen aandacht aan sanctionering op OM-niveau (in het kader van seponering en strafbeschikking).

12 Claessen, Post & Slump, 2023.

veroorzaakt door een (vermoedelijk) strafbaar feit, hetgeen het beste kan worden bereikt door vormen van samenwerking tussen (alle) bij het conflict betrokken partijen/personen.¹³ Hoewel schadeherstel idealiter wordt gerealiseerd via herstelrechtvoorzieningen als herstelbemiddeling (voor, naast of na de strafzaak), mediation in strafzaken of een herstelconferentie (minimalistische oftewel puristische herstelrechtvisie), kan het ook voorkomen dat de inzet van die voorzieningen niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat een verdachte zwijgt of ontkent dan wel omdat één van de partijen niet wil meedoen. Ook dan kan door de officier van justitie of de rechter zo herstelgericht mogelijk worden gesanctioneerd, waardoor aan herstel wordt bijgedragen (maximalistische oftewel consequent doordachte herstelrechtvisie). Lode Walgrave, die voor het eerst sprak van ‘maximalistisch herstelrecht’, betoogt dat daarmee wordt voorkomen dat het herstelrecht slechts een rol speelt of dreigt te spelen in de marge van het strafrecht, terwijl ook via sanctionering (lees: opgelegde herstelverplichtingen in het kader van de sanctionering) herstelrechtelijk kan worden gehandeld.¹⁴ En dat is ook ons uitgangspunt. De taakstraf en elektronische detentie lenen zich uitstekend voor een herstelgerichte vormgeving en uitvoering.¹⁵

Zoals we hiervoor hebben uiteengezet dient elke sanctie, dus ook een vrijheidsbeperkende of -benemende sanctie, verschillende doelen. Wij stelden dat sancties die vrijheidsbeperkend van aard zijn te prefereren zijn boven vrijheidsbenemende sancties. Die laatste zijn in onze visie pas aan de orde, wanneer het doel van maatschappijbeveiliging slechts via vrijheidsbeneming door opsluiting kan worden gerealiseerd.

De lichtste vorm van vrijheidsbeperking bestaat uit gedragsaanwijzingen als bijzondere voorwaarden bij een (deels) voorwaardelijke straf of als zelfstandige maatregel ex artikel 38v Sr, zoals een locatie- of contactverbod. Dan komt de taakstraf die een aanzienlijke mate van vrijheidsbeperking met zich kan brengen. In onze visie vormt elektronische detentie op de schaal van vrijheidsbeperking naar -beneming de onmisbare schakel tussen de zojuist genoemde gedragsaanwijzingen enerzijds en de gevangenisstraf anderzijds. Eerder, in 2013, is gekeken naar elektronische detentie als mogelijke executiemodaliteit in het geval van korte vrijheidsstraffen. Dat idee stuitte op weerstand, onder meer vanuit de zittende magistratuur die elektronische detentie liever als een exclusief door de rechter op te leggen zelfstandige hoofdstraf ingevoerd zag worden. Daarom stellen wij in ons burgerinitiatiefwetsvoorstel voor om er een zelfstandige hoofdstraf in handen van de rechter van te maken, dit mede om de relatieve zwaarte van de sanctie duidelijk te maken: het betreft namelijk een vorm van vrijheidsbeperking die in bepaalde

13 Claessen, J. et al., *Voorstel van Wet strekkende tot de invoering van herstelrechtvoorzieningen in het Wetboek van Strafvordering, inclusief Memorie van Toelichting*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 42-43.

14 Walgrave, L., Een maximalistische visie op herstelrecht, *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 2009, (3), 19-38.

15 Claessen, J., Pleidooi voor de (door)ontwikkeling van de taakstraf en thuisdetentie ter vervanging van de korte gevangenisstraf, *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, 2022, (1), 6-12.

gevallen vergaand kan zijn en die enkel aan de orde is in die gevallen waarin thans nog een korte gevangenisstraf (lees: vrijheidsbeneming) wordt opgelegd.

Voorts was een belangrijk kritiekpunt in 2013 dat het in beginsel 'kale' thuisdetentie betrof. Elektronische detentie is in ons voorstel daarom een door middel van de bijzondere voorwaarden, zoals genoemd in het kader van de voorwaardelijke veroordeling ex artikel 14c Sr, 'aan te kleden' variant, die kan worden aangewend om vanuit verschillende perspectieven te werken aan resocialisatie en herstel. Vanuit een herstelgerichte visie op vrijheidsbeperking en -beneming onderscheiden we mede met het oog daarop (maar ook voor het herstelgericht uitvoeren van de taakstraf) een viertal 'lagen van herstel' die vertaald kunnen worden in vier 'herstelopgaven'. Sanctionering dient, als we resocialisatie en herstel als sanctiedoelen serieus nemen, altijd in het teken te staan van deze herstelopgaven. Deze vier herstelopgaven, die inmiddels via trainingen zijn geïntroduceerd in gevangenis en die de basis vormen van herstelgerichte detentieprogramma's, zijn:

- 1 zelfherstel: herstel van schade, nadeel en leed die zijn ontstaan in het eigen leven van daders;
- 2 herstel met het eigen netwerk: herstel van schade, nadeel en leed die zijn ontstaan in het eigen netwerk oftewel familie- en vriendsysteem;
- 3 herstel met 'de andere partij': herstel van schade, nadeel en leed van slachtoffers en andere direct betrokkenen;
- 4 herstel met de gemeenschap en de samenleving: herstel van schade, nadeel, leed alsook vertrouwen¹⁶ in de gemeenschap en de samenleving.

Binnen de reguliere detentie is de afgelopen jaren de aandacht voor deze vier herstelopgaven in het kader van herstelgerichte detentie toegenomen. Deze ontwikkeling juichen wij toe en wij dragen daar al ruim tien jaar aan bij. Maar waarom zouden we niet in het kader van alle vrijheidsbeperkende en -benemende sancties meervoudig herstel – in het licht van de hiervoor genoemde vier herstelopgaven – mogelijk maken respectievelijk vergroten? Wij denken dat dat beter mogelijk is in een situatie waarin een vrijheidsbeperkende of -benemende sanctie voldoet aan de beginselen van *nabijheid* en *normalisering*. Met het beginsel van nabijheid bedoelen wij het zo veel mogelijk uitvoeren van de sanctie in de leefomgeving van een persoon zonder deze te isoleren uit de gemeenschap of de samenleving. Met het beginsel van normalisering bedoelen wij het zo veel mogelijk gebruik maken van de context en de sociale basis van een betrokkene. Vanuit beide beginselen bezien kan de vrijheidsbeperkende straf van elektronische detentie bijdragen aan onder meer de sanctiedoelen resocialisatie en herstel en is zij in vele opzichten een betere optie dan de reguliere (korte) vrijheidsstraf; hetzelfde geldt overigens voor de taakstraf. Als we daar de recente ontwikkeling van kleinschalige detentie bij betrekken (waarover in de volgende paragraaf meer), dan ontstaat een situatie waarin we zo min mogelijk klassieke vrijheidsbeneming toepassen. Als er dan toch wordt gekozen voor vrijheidsbeperking en -beneming, dan is die in onze visie zo veel mogelijk gericht op resocialisatie en herstel – of zij biedt daar in onze visie in ieder geval de

16 Herstel van vertrouwen speelt in feite bij alle vier de herstelopgaven een rol.

meeste ruimte voor. In feite gaat het ons erom ‘vrijplaatsen’ te creëren waarbinnen en vanwaaruit kan worden gewerkt aan deze sanctiedoelen.

Als er sprake is van het ontbreken van een eigen woning (dak- en thuisloosheid), dan kunnen alternatieve, kleinschalige voorzieningen een rol spelen bij de uitvoering van elektronische detentie. Die optie kan worden ingezet bij mensen die momenteel geen eigen (t)huis hebben en daardoor een grote kans lopen alsnog in de gevangenis te belanden. We ontlenen onderstaande indeling naar voorzieningen aan de Wet Langdurige Zorg:

- 1 *beperkt*: voor diegenen die een taakstraf kunnen uitvoeren, uit te voeren als resocialisatie- en herstelprogramma (inclusief leerstrafcomponent), en voor diegenen die elektronische detentie aankunnen met daaraan gekoppeld een bestaand of nieuw dagprogramma eveneens gericht op resocialisatie en herstel;
- 2 *bescht*: voor diegenen voor wie de thuissituatie (bijv. overdag) te kwetsbaar is om zonder begeleiding (van de reclassering) elektronische detentie te ondergaan, wordt voorzien in begeleiding, waarbij te denken valt aan een vorm van dagbesteding;
- 3 *beschermd*: voor diegenen die intensievere begeleiding nodig hebben, bijvoorbeeld om zichzelf tegen een risicovolle omgeving te beschermen, kan een beschermende 24-uurs-woonvoorziening uitkomst bieden, waarbij kan worden gedacht aan het benutten van een beschermd-wonen-voorziening.¹⁷
- 4 *beveiligd*: voor diegenen die vanwege veiligheidsoverwegingen niet vrij kunnen bewegen (bescherming van de samenleving), wordt in beginsel voorzien in kleinschalige detentie in de directe leefomgeving, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen en behoeften van de slachtoffers en de samenleving.

Inclusief vrijheidsbeperking in de vorm van een taakstraf (die, zoals we hiervoor reeds aangaven, via dezelfde vier herstelopgaven kan worden ingericht) kan in het verlengde van wat we hiervoor hebben beschreven, de volgende piramidale indeling worden aangehouden in het kader van een meer herstelgerichte sanctionering:

- 1 herstelgerichte taakstraf (het verrichten van herstelwerkzaamheden, inclusief een leertraject);
- 2 herstelgerichte thuisdetentie met enkelband (maatschappelijke detentie 1);
- 3 kleinschalige herstelgerichte detentie wanneer er geen huis is, thuis niet geschikt is of er meer beschutting en bescherming nodig is (maatschappelijke detentie 2);
- 4 herstelgerichte detentie wanneer beveiliging nodig is, waar mogelijk in kleinschalige voorzieningen en eventueel aangevuld met enkele grotere landelijke detentievoorzieningen, die bij voorkeur ook zo veel mogelijk in zelfstandige paviljoens zijn ingedeeld (detentie).¹⁸

17 Voor zover wij kunnen nagaan, gebeurt dat nu al in het kader van forensische zorg. Zie: Factsheet Forensische Zorg, Dienst Justitiële Inrichtingen, Den Haag, mei 2022.

18 Als voorbeeld kan gelden Bergen Maximum Security Prison in Noorwegen. Overigens pleitten in de jaren zeventig van de vorige eeuw de commissie-Van Hattum en de toenmalige directeur van het gevangeniswezen, Hans Tulkens, hier al voor.

5 RESCALED: naar kleinschalige(re) vormen van detentie

Met betrekking tot ontwikkelingen naar kleinschaligheid kan onder meer aansluiting worden gevonden bij RESCALED, een Europese (hervormings) beweging die zich richt op het omvormen van traditionele detentie naar kleinschaligere vormen van detentie.¹⁹ Binnen deze beweging gelden drie pijlers die leidend zijn voor vrijheidsbeneming in de toekomst:

- 1 *kleinschaligheid*: in detentiehuisen verblijven maximaal dertig mensen in detentie. Kleinschaligheid is daarbij overigens een middel en geen doel. Centraal staat een gevoel van nabijheid en erbij horen. Mensen in detentie blijven zo veel mogelijk hun maatschappelijke verantwoordelijkheden dragen. In een kleinschalige voorziening staat veiligheid vanuit de relatie en in mindere mate fysieke veiligheid centraal.
- 2 *differentiatie*: de basisgedachte achter differentiatie is dat mensen in een detentiehuis worden geplaatst in een omgeving die voorziet in hun behoeften en persoonlijke omstandigheden. Daarbij kan het niveau van beschermen en beveiligen variëren al naargelang de doelgroep. Het spreekt voor zich dat de mate van met name beveiliging uitdagingen oplevert in verband met het (weer) aansluiten bij de leefwereld en de samenleving.
- 3 *maatschappelijke inbedding*: detentiehuisen zijn niet geïsoleerd van de gemeenschap, maar maken daarvan deel uit. Er is sprake van dynamische interactie en er wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van lokale sociale, educatieve, economische, culturele en andere voorzieningen.

De ontwikkeling naar kleinschaligheid is niet nieuw in Nederland. Naast 9500 detentieplaatsen kent Nederland ook ruim 3000 plaatsen in forensische woonvoorzieningen.²⁰ Deze ontwikkeling heeft de laatste tien jaar een hoge vlucht genomen. Juist binnen forensische voorzieningen is kleinschaligheid vaak standaard. Het lijkt dan ook logisch om daarop aan te sluiten bij verdere ontwikkelingen rond kleinschalige detentie (zie ook par. 6).

Kleinschalige detentie kan in verschillende fasen van detentie worden ingezet. In de preventieve fase kan worden gedacht aan voorzieningen die om verschillende redenen uitkomst kunnen bieden; zie onze indeling in paragraaf 4 ontleend aan de Wet Langdurige Zorg. In de fase van de sanctietenuitvoerlegging kan worden gedacht aan alternatieve vormen van detentie zoals beschreven in deze paragraaf. In het kader van detentiefasering of re-integratie kan, zoals ook thans gebeurt, gefaseerd worden toegewerkt naar passendere vormen van vrijheidsbeneming en -beperking, bijvoorbeeld in aansluiting op de ontwikkeling naar Beperkt Beveiligde Afdelingen (BBA's).

¹⁹ www.rescaled.org.

²⁰ In 2021 waren er 2193 forensische plaatsingen beschermd wonen en 990 overige klinische 24-uurszorg; dit is exclusief 1490 tbs-plaatsingen. Zie: Factsheet Forensische Zorg, Dienst Justitiële Inrichtingen, Den Haag, mei 2022.

6 Constructieve ontwikkelingen binnen reguliere detentie

Er is een aantal reguliere ontwikkelingen binnen het detentiewezen waaraan we ons herstelgerichte perspectief op vrijheidsbeperking en -beneming kunnen verbinden. Ook voor de vraag hoe detentie er over dertig jaar zou moeten uitzien, vinden wij het relevant die ontwikkelingen te noemen en te duiden:

- 1 *Kleinschalige voorzieningen voor justitiële jeugd.* Momenteel zijn op vijf plaatsen in Nederland kleinschalige voorzieningen voor justitiële jeugd gerealiseerd. De ervaringen van zowel personeel als geplaatste jongeren zijn positief en wijzen op de substantiële meerwaarde van kleinschalige voorzieningen. De door ons genoemde criteria van nabijheid en normalisering kunnen in een model waarin de rechter de bevoegdheid krijgt om veroordeelden in een kleinschalige voorziening te plaatsen, eenvoudig en op maat worden gerealiseerd.
- 2 *Forensische plaatsingen.* Momenteel wordt binnen RESCALED Nederland gewerkt aan een overzicht van forensische plaatsingen en de titel waaronder die forensische plaatsingen kunnen worden gerealiseerd. Juist bij forensische plaatsingen is kleinschaligheid gegarandeerd en is de gerichtheid op resocialisatie en herstel vaak aantoonbaar aanwezig. Bij toekomstige sanctionering kan nog meer rekening worden gehouden met het voorhanden zijn van deze voorzieningen, die naadloos passen in onze herstelgerichte visie op vrijheidsbeperking en -beneming.
- 3 *Beperkt Beveiligde Afdelingen (BBA's) en Penitentiaire Programma's.* In het kader van de Wet straffen en beschermen kunnen gedetineerden in de laatste fase van hun gevangenisstraf buiten de muren aan het werk in en vanuit BBA's. Een BBA staat onder voorwaarden open voor gedetineerden met een gevangenisstraf langer dan een halfjaar. Daarnaast is er een Penitentiair Programma (PP) beschikbaar voor gedetineerden die meer dan zes maanden en minder dan één jaar gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen. Ook in deze fase kan worden gewerkt vanuit een herstelgericht perspectief waarbij rekening wordt gehouden met de belangen en behoeften van alle betrokkenen. Als herstelgerichte uitwerking kan onder meer worden gekeken naar ervaringen met herstelgerichte programma's als De Compagnie in PI Krimpen aan de IJssel (mede uitgevoerd door Gevangenzorg Nederland) en het Huis van Herstel bij PI Almelo.

7 Wegen naar de toekomst

Ter afsluiting en inspiratie schetsen wij enkele wegen naar de toekomst, wederom vanuit een herstelgericht perspectief op vrijheidsbeneming en -beperking.

Wij zijn optimistisch over de mogelijkheid om vanuit een maximalistische herstelrechtvisie het herstelrecht de komende jaren prominent en relevant op de strafrechtelijke, maatschappelijke en politieke agenda te zetten. Daarvoor is een constructieve en kritische samenwerking nodig met relevante strafrechtelijke actoren, waaronder het openbaar ministerie, de zittende magistratuur, de advocatuur, het

ministerie van Justitie en Veiligheid, Dienst Justitiële Inrichtingen, de reclasering, slachtofferhulp, het forensisch veld, gemeenten, maar zeker ook lokale voorzieningen. Die samenwerking dient met name te worden gevoed door het streven naar een meer humaan en effectief strafrecht en strafrechtelijk sanctiestelsel.

Voor het opleggen van een (herstelgerichte) sanctie op maat – inclusief de mogelijkheid van een taakstraf of elektronische detentie – is een advies van de reclasering onmisbaar. Voor de herstelgerichte variant van de taakstraf en elektronische detentie moeten voldoende passende voorzieningen zijn, waarmee kan worden samengewerkt in de sanctietenuitvoerlegging van de toekomst.

Om de door ons beschreven veranderingen in vrijheidsbeperking en -beneming door te voeren ligt er de komende jaren een opdracht voor de reclasering en Dienst Justitiële Inrichtingen om te komen tot een gezamenlijke en hybride werkomgeving. Het herijken en verrijken van het strafrechtelijke sanctiestelsel betekent immers een beroep doen op ervaring en relevante expertise uit beide domeinen. Zo kunnen professionals uit het detentiewezen worden ingezet als extramuraal medewerkers van de reclasering of in een geheel nieuwe hybride werkomgeving gericht op resocialisatie en herstel alsook beveiliging waar nodig. De belangrijkste onderdelen van die wegen naar de toekomst vormen de vragen *waarom* wij sanctioneren (sanctiedoelen), *hoe* wij tot besluitvorming en motivering richting betekenisvolle sancties komen en *wat* voor sancties daarvoor tot onze beschikking staan.

In onze werkzaamheden van de afgelopen vier jaar lag de nadruk op het *waarom* (waarom dient (kortdurende) reguliere detentie te worden teruggedrongen?), het *wat* (welke sanctiealternatieven zijn daarvoor nodig?) en het *hoe* voor de officier van justitie en de rechter (hoe kan een doelbewuste sanctieoplegging en -motivering bijdragen aan het realiseren van genoemde doelstelling?). De komende tijd zullen wij ons nog meer gaan bezighouden met het *hoe*. De tijd is rijp om na te denken over een meer horizontale en democratische besluitvorming in het strafrecht en strafrechtelijke sanctiestelsel. Dat laat onverlet de rol van de officier van justitie en de rechter. Zij zijn degenen die de grenzen en publiekrechtelijke kaders aangeven waarbinnen besluitvorming plaatsvindt en dient plaats te vinden. Een herstelrechtelijke visie op vrijheidsbeperking en -beneming laat evenwel ruimte voor inbreng van direct betrokkenen onder wie verdachten, slachtoffers of nabestaanden alsook de gemeenschap. In herstelrechtelijke vormen, waarbij die gemeenschap nadrukkelijker wordt betrokken, zoals *sentencing circles*, kan daaraan verder vorm en inhoud worden gegeven bij sanctieoplegging en -tenuitvoerlegging.