

Artikel

Executieperikelen na de Wet USB (1/2)

Tips en tricks voor de berechting ten behoeve van een betere tenuitvoerlegging

mr. N. (Nienke) Seijlhouwer-de Visser en mr. S.G.H. (Sebastian) van Krugten*

NTS 2024/03

1. Inleiding

Op 1 januari 2020 is de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (hierna: Wet USB) in werking getreden.¹ Door deze wet is de formele verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen verschoven van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) naar de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna: minister).² Doelstellingen van de wet zijn het sneller en beter ten uitvoer leggen van straffen, het goed informeren van alle relevante partners binnen en buiten de strafrechtketen en het versterken van de positie van slachtoffers en nabestaanden. Daartoe zouden de regie op en de samenwerking binnen de uitvoerings-

keten versterkt moeten worden. Een taak die aan de Minister van Justitie en Veiligheid is opgedragen.³ Als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: ministerie) is het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB) aangewezen als operationeel ketenregisseur om namens de minister de regie op de executieketen te voeren.⁴

Inmiddels zijn ruim vier jaren verstreken na inwerkingtreding van de Wet USB. De grote verandering waarmee de hele strafrechtketen is geconfronteerd, is nog niet voltooid en het kost tijd voordat alle betrokken organisaties volledig in hun nieuwe rol zijn gegroeid en de verwachtingen achter de wet waargemaakt kunnen worden.⁵ Omdat het CJIB inmiddels geruime tijd als ketenregisseur fungeert, is informatie over de tenuitvoerlegging gecentraliseerd beschikbaar en is er (beter) zicht op perikelen rondom de executie. Het behoeft geen betoog dat het wegnemen van deze knelpunten leidt tot een effectievere en geloofwaardigere tenuitvoerlegging. Daar komt bij dat als het in de executie stukloopt of zwaar vertraagt, de daaraan voorafgaande fasen van opsporing, vervolging en berechting weinig zin hebben gehad. Een mooi moment om enkele voorbeelden daarvan te belichten en voor zover mogelijk te reflecteren op deze nieuwe rol van het CJIB.⁶ Deze bijdrage zal zich daarbij

* Mr. N. (Nienke) Seijlhouwer-de Visser is als extern zaakregisseur werkzaam bij het CJIB. Mr. S.G.H. (Sebastian) van Krugten is als extern zaakregisseur werkzaam bij het CJIB en als docent straf(proces)recht verbonden aan de Hanzehogeschool Groningen.

1 Wet van 22 februari 2017 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen), *Stb.* 2017, 82, in werking getreden op 1 januari 2020, *Stb.* 2019, 507. De implementatie van deze wet verliep overigens niet vlekkeloos, waarop een Spoedreparatiewet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen op 25 juli 2020 in werking trad, *Stb.* 2020, 286.

2 Art. 6:1:1 lid 1 Sv.

3 *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, nr. 3, p. 3.

4 Art. 1:2 Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Voor deze nieuwe taak is bij het CJIB het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) ingericht.

5 Overigens wordt in opdracht van de wetgever vijf jaar na de inwerkingtreding door/via het WODC geëvalueerd of de doelen van de Wet USB daadwerkelijk worden gehaald.

6 Omdat op zijn minst de schijn bestaat dat de auteurs niet geheel objectief kunnen oordelen over de effectiviteit van de eigen organisatie, wordt aangesloten bij de bevindingen zoals deze volgden uit een recent uitgevoerd onafhankelijk onderzoek (*Evaluatie AICE in de regio*, evaluatierap-

beperken tot het belichten van knelpunten die ontstaan vanuit de voorkant van de executie, namelijk bij de aanlevering van zaken of met betrekking tot de inhoud van strafrechtelijke beslissingen.

Vanwege de omvang zal deze bijdrage als tweeluik worden gepubliceerd. Deze editie start in paragraaf 2 met een beschrijving van de nieuwe rollen die het OM en het CJIB vervullen in de executie van sancties en licht toe op welke wijze het CJIB is ingericht om (in de regio) uitvoering te geven aan de nieuwe taken. In paragraaf 3 staan de voorlopige hechtenis en de veelvoorkomende knelpunten die daarbij spelen centraal. Dit deel is geschreven met de bedoeling om handvatten te bieden voor alle partijen en organisaties die bij een strafproces betrokken zijn, maar met name voor de strafrechter, teneinde deze gesignaleerde knelpunten waar mogelijk te voorkomen dan wel te beperken. Tot slot volgt in paragraaf 4 een korte afronding.

In een volgende editie zullen veelvoorkomende knelpunten in de tenuitvoerlegging op een aantal andere thema's worden besproken, waaronder de (voorlopige) tenuitvoerlegging van voorwaardelijke straffen en maatregelen, het bezwaar tegen een omzetting van een taakstraf in relatie tot de vervangende hechtenis, toezichtopdrachten en de executie van de 38v-maatregel (die ziet op vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals een contactverbod).

2. Executie na de Wet USB

2.1 Nieuwe rollen

De minister was van oudsher al politiek verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van alle strafrechtelijke beslissingen, maar is – zoals hierboven al geschetst – met de inwerkingtreding van de Wet USB tevens direct verantwoordelijk geworden voor deze tenuitvoerlegging van executeerbare titels.⁷ Het initiatief voor deze verschuiving van bevoegdheden kwam medio 2010 uit de koker van het college van procureurs-generaal van het OM.⁸ De achterliggende gedachte is dat het OM zich daarmee meer kan gaan richten op de 'kerntaken' van opsporing en vervolging. Dat het CJIB is aangewezen als operationeel ketenregisseur, betekent onder meer dat het CJIB namens de minister zorgt dat de feitelijke tenuitvoerleggingsorganisaties, zoals bijvoorbeeld de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de reclasseringsorganisaties (3RO), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), de politie (deze organisaties worden hierna, tezamen met de zittende magistratuur (ZM) en het OM

ook wel aangeduid als ketenpartners), maar ook het CJIB zelf, tijdig over de nodige gegevens beschikken om tot uitvoering over te gaan. Het CJIB geeft daarbij namens de minister een last tot tenuitvoerlegging of aanhouding.⁹ Deze centralisatie van strafrechtelijke beslissingen bij het CJIB zou moeten leiden tot meer zicht en grip op de uitvoering, waardoor de tenuitvoerlegging sneller en zekerder zou moeten worden. Daarnaast wordt de informatie rondom een betrokken persoon completer, waardoor meer persoonsgericht ten uitvoer gelegd kan worden.¹⁰

Deze verschuiving betekent geenszins dat het OM niet meer betrokken is bij de executie. Naast de rol als leverancier van alle rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen, heeft het OM specifieke (magistratelijke) taken behouden of verkregen.¹¹ Zo kan het OM bij het aanleveren van een executeerbare beslissing, maar ook nadien, advies geven over de wijze van tenuitvoerlegging, houdt de officier van justitie het gezag over onderzoekshandelingen en dwangmiddelen die worden ingezet met het oog op de tenuitvoerlegging en blijft het OM verantwoordelijk voor het aanbrenge van zaken ten behoeve van een vervolgbeslissing van de rechter.¹² Ook heeft het OM in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid om via een zogenoemde liaisonofficier een bindend advies uit te brengen aan het CJIB met betrekking tot de executie.¹³ Daarnaast zijn nog niet alle executietaken daadwerkelijk overgegaan van het OM naar het CJIB.¹⁴ In dat verband wordt gewezen op het informeren van slachtoffers. Op dit omvangrijke gebied vindt momenteel een overgang van de taken plaats van het OM naar het CJIB.

Met de inwerkingtreding van de Wet USB heeft het CJIB ook zelfstandig bevoegdheden gekregen op executiegebied. Enkele voorbeelden van deze bevoegdheden zijn het geven van de opdracht om een betrokkene die nog niet onherroepelijk is veroordeeld in voorkomende gevallen in vrijheid te stellen,¹⁵ de tenuitvoerlegging van een executeerbare titel versnellen of vertragen¹⁶ of het

9 Art. 6:1:4, 6:1:5 en 6:1:6 Sv.

10 *Kamerstukken II 2014/15, 34086, nr. 3, p. 3 en 21-22.*

11 Art. 6:1:1 lid 2 Sv.

12 Art. 6:1:10 en 6:1:7 Sv. Zie ook R. Robroek, 'Het openbaar ministerie en de executie van strafrechtelijke beslissingen na de Wet USB', *Strafblad* 2019/2 (themanummer 'Executie'), over de destijds nog toekomstige rol van het OM.

13 Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging (*Stcrt.* 2020, 62545). Een uitzonderlijk geval is bijvoorbeeld het opsporingsbelang van een lopende zaak dat maakt dat executie van een andere sanctie door het CJIB op dat moment niet gewenst is. Dergelijke verzoeken kunnen enkel via de liaisonofficier worden gedaan aan het CJIB.

14 Denk hierbij aan de gedragsaanwijzing van de officier van justitie conform art. 509hh Sv, de routing van de maatregel betreffende het gedrag van een jeugdige (GBM) conform art. 77w Sr of de (zeker niet geringe) sanctiestroom beslag.

15 Denk hierbij aan de situatie dat de rechtbank de voorlopige hechtenis schorst of opheft en waarbij het CJIB nagaat of er geen andere executeerbare vrijheidsbenemende sancties meer openstaan. Zie verder par. 3.

16 Een voorbeeld van een versnelling kan zijn dat een gevangenisstraf waarvoor de betrokkene zichzelf mocht melden naar voren wordt gehaald op het moment dat betrokkene vanwege een nieuwe verdenking ingesloten zit. Een voorbeeld van een vertraging kan zijn dat een openstaande ge-

port in opdracht van DG S&B, TwynstraGudde, 21 februari 2022) en worden de verdere conclusies op dit gebied aan de lezer gelaten.

7 De voorbereidingen voor de inwerkingtreding van deze wet begonnen al in 2012, met het programma USB (Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen). Vanaf eind 2018 werkten het OM en het CJIB reeds samen om de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen.

8 P.W.S. Boer, 'Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen', *Sancties* 2017/19.

opschorten of schorsen van de vervangende hechtenis bij een omgezette taakstraf waartegen bezwaar is ingediend, terwijl de zitting bij de rechter nog moet volgen.¹⁷ Over deze verschuiving van executieverantwoordelijkheden van het OM naar het CJIB zijn destijds principiële zorgen geuit, door Schuyt bijvoorbeeld als volgt verwoord: ‘centralisatie (schaalvergroting) en efficiëntie zijn doorgaans niet bevorderlijk voor (lokaal) maatwerk’.¹⁸

In zekere zin is daarmee de vinger op de zere plek gelegd, want dit blijkt in de praktijk inderdaad een uitdaging. De ervaring leert daarnaast dat het voor ketenpartners en justitiabelen complex kan zijn om de juiste route te vinden in het veranderende woud van sanctiestromen en de daarvoor verantwoordelijke partijen. Ook diverse wetwijzigingen dragen bij aan deze complexiteit.¹⁹ In de praktijk zorgt dit ervoor dat het CJIB, als ketenregisseur, zich voor de opgave gesteld ziet om niet enkel de nieuwe taken uit te voeren, maar ook om eenieder die nog zoekende is naar de juiste route bij de hand te nemen en zorg te dragen voor een vlotte aankomst op de gewenste bestemming. Hieronder wordt geschetst of de organisatie van het CJIB is ingericht op deze uitdagingen en of het lukt om tegenwicht te bieden aan de geuite zorgen.

2.2 Invulling nieuwe rol CJIB

Na het verkrijgen van de nieuwe taken is er binnen het CJIB een onderscheid aangebracht tussen de directie die zich bezig bleef houden met de taken die het CJIB van oudsher al had (directie innen en incasseren, thans dienstverlening en incasso) en een directie die zich bezig zou gaan houden met de nieuwe taken (directie executie).²⁰ Binnen de laatste directie werken de medewerkers in gespecialiseerde teams om alle zaakstromen te verwerken en te routeren en om alle nieuwe taken uit te voeren. Zo is er een team dat gespecialiseerd is in de taken van de reclasering, een team dat zich met name bezighoudt met de voorlopige hechtenis, een team dat zich richt op de bijzonderheden van TBS en PIJ, enzovoorts. Ketenpartners kunnen op die manier direct in contact treden met een medewerker van het team dat de juiste expertise bevat. Om een indruk te geven van de omvang van de te routeren zaakstromen: in 2022 zijn 23.559 gevangenisstraffen geëxecuteerd, 30.506 taakstraffen gerouteerd, 8.980 titels van vervangende hechtenis verwerkt, 17.138 toezichten uitgezet en 1.289

vangenisstraf voor een afgesproken periode niet ten uitvoer wordt gelegd om betrokkene de kans te geven om eerst een behandeling te ondergaan.

- 17 Op dit onderwerp zullen wij in het volgende deel van het tweeluik nader ingaan.
- 18 P.M. Schuyt, ‘AICE: verkeerstoren voor de tenuitvoerlegging’, *Sancties* 2020/73. Overigens gaf Schuyt het CJIB destijds wel het voordeel van de twijfel.
- 19 Denk hierbij aan de Wet straffen en beschermen die op 1 juli 2021 (gedeeltelijk) is ingevoerd en bijvoorbeeld consequenties heeft voor de wijze waarop de voorwaardelijke invrijheidsstelling ten uitvoer wordt gelegd.
- 20 Bij bepaalde sancties, zoals bijvoorbeeld de geldboete, de ontneming of de schadevergoedingsmaatregel zit er een overlap in de werkzaamheden van de directies.

voorwaardelijke invrijheidsstellingen in gang gezet.²¹ Hoewel de verschoven bevoegdheden hun basis vinden in het huidige Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering (dat na invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt overgeheveld naar Boek 7) en onderliggende regelgeving, geven in de praktijk de opgestelde ketenwerk-instructies en het samenwerkingsreglement tenuitvoerlegging handen en voeten aan de wijze waarop de diverse partijen elkaar informeren en samenwerken.

Het CJIB heeft echter vanaf de start begrepen dat er in de regio een gemis zou kunnen optreden wanneer de taken van het lokale OM over zouden gaan naar het (in ieder geval gevoelsmatig) verre Friesland. Om die reden is er een regionaal georiënteerd team opgericht, met het doel om de verbinding te zoeken met de ketenpartners in de regio.²² Daartoe zijn procesregisseurs en externe zaakregisseurs aangesteld. De procesregisseurs zijn verantwoordelijk gemaakt voor het zo optimaal mogelijk vormgeven van de processen, zowel in de regio als regio-overstijgend. De externe zaakregisseurs zijn onder meer aangewezen om executiebeslissingen die bij het CJIB zijn belegd met betrekking tot casuïstiek in de regio te nemen. Het idee is dat regionale zichtbaarheid de tenuitvoerlegging op rijksniveau versterkt. Een van de hoekstenen van de externe rol van het CJIB is het in iedere regio opgerichte driehoeksoverleg, waarbij de procesregisseurs en externe zaakregisseurs periodiek met vertegenwoordigers van het OM en de rechtbank in de regio overleggen over executieperikelen uit de desbetreffende regio.²³ Het gedeelde doel bij dit driehoeksoverleg is om in dergelijke gevallen samen te zoeken naar verbeteringen en oplossingen om zo de kwaliteit van de executie te verbeteren. Met de andere ketenpartners zijn nadien (landelijke) overleggen opgezet of uitgebreid in de zin dat het CJIB als deelnemer is toegevoegd. In 2022 zijn de werkzaamheden van dit regionaal georiënteerde team door een extern bureau bij de ketenpartners geëvalueerd.²⁴ De uitkomsten van dit onderzoek waren positief voor het CJIB: door de ketenpartners wordt gesteld dat de zaak- en procesregisseurs voldoen aan de behoeften van de ketenpartners in de regio.²⁵

21 CJIB Jaarbericht 2022, p. 11.

22 Destijds gestart onder de naam ‘AICE in de regio’. Deze verbinding en zichtbaarheid in de regio is na een fysieke start door de coronapandemie noodgedwongen digitaal voortgezet. Na afloop van de coronamaatregelen is er een hybride vorm ontstaan, waarbij het contact in de regio deels weer fysiek is geworden en deels digitaal is gebleven.

23 Deze driehoeksoverleggen zijn reeds voor de invoering van de Wet USB, namelijk al medio 2018, getest in pilotvorm in de regio’s Noord-Nederland en Amsterdam. Omdat de bevindingen in de regio’s positief waren, zijn de overleggen ook in de andere regio’s uitgerold, waarbij de indeling van de gerechtelijke kaart logischerwijs is gevolgd. Voortschrijdend inzicht heeft ervoor gezorgd dat er ook met betrekking tot het CVOM, het landelijk parket, het functioneel parket en de hoven specifieke overleggen zijn opgetuigd.

24 *Evaluatie AICE in de regio*, evaluatierapport in opdracht van DG S&B, Twynstra-Gudde, 21 februari 2022.

25 Idem, p. 28.

Om naast de externe taken ook de juridische kennis binnen de organisatie voldoende te kunnen borgen, zijn meer zaakregisseurs geworven en is het onderscheid tussen interne en externe zaakregisseurs toegevoegd.²⁶ De interne zaakregisseur houdt zich bezig met interne vraagstukken, interne professionalisering en het opleidingsprogramma voor medewerkers.²⁷ Er bestaat geen onderscheid tussen de beslissingsbevoegdheden van de interne en externe zaakregisseurs.²⁸ Daarmee zijn de beslissingen die voorheen door de (executie)officier van justitie werden genomen en die zijn overgegaan naar de minister, belegd bij de zaakregisseur.

Een andere vorm waarin het CJIB de samenwerking zoekt met de ketenpartners, is die van het multidisciplinaire executieoverleg. Bij dit tweewekelijkse landelijke overleg sluiten onder meer het OM, de politie, DJI en de reclassering aan, alsook (op uitnodiging) diverse andere organisaties die betrokken zijn bij de executie van een straf of maatregel. Tijdens dit overleg wordt casuïstiek besproken die vanwege de complexiteit dan wel de diverse (overlappende) rollen van de ketenpartners nadere afstemming en aandacht verdient. Een niet onbelangrijke bijvangst is dat ook zicht ontstaat op mogelijke kwetsbaarheden in de executieketen, waarop desgewenst actie kan worden ondernomen. Alle deelnemende organisaties kunnen casuïstiek inbrengen, waarbij getracht wordt om samen eventuele belemmeringen in de tenuitvoerlegging weg te nemen. Daarnaast ontstaat via dit overleg kennis van en begrip voor elkaars positie in de keten, wat weer ten goede kan komen aan de verdere samenwerking.

Op basis van het voorgaande kan over de nieuwe rol van het CJIB worden gesteld dat de uitdagingen met betrekking tot maatwerk bij schaalvergroting die aan de voorkant al werden gesignaleerd, daadwerkelijk in de praktijk bleken te bestaan. Door in te zetten op aanwezigheid in de regio is echter tegenwicht geboden, hetgeen positief wordt gewaardeerd door de ketenpartners, zo blijkt uit onafhankelijk onderzoek.²⁹ Een tweede uitdaging lag en ligt in de nog altijd verschuivende taken. De executieketen is allesbehalve rustig bezit. Door de diverse overlegvormen, de opgestelde nadere werkinstructies en de bereikbaarheid voor vragen vanuit de ketenpartners, tracht het CJIB alle zaakstromen in de juiste banen te leiden en recht te doen aan de genomen

beslissingen. Tegelijkertijd ontstaat voor het CJIB steeds meer zicht op zaakstromen die nog niet zonder haperingen de executieketen doorlopen. In dit en in het volgende deel van dit tweeluik zal op een aantal zaakstromen en de daarbij spelende perikelen worden ingegaan, te beginnen met de voorlopige hechtenis.

3. Voorlopige hechtenis³⁰

Beslissingen over voorlopige hechtenis zijn voor tenuitvoerlegging vatbare rechterlijke beslissingen die op grond van de Wet USB door het OM aan het CJIB verstrekt dienen te worden. Het CJIB is verantwoordelijk voor de routing en voor het proces rondom invrijheidsstelling. Dit betekent voor ketenpartners dat het CJIB ook een rol speelt bij niet-onherroepelijke zaken waarin voorlopige hechtenis is toegepast. Bij verleningsbeslissingen zorgt het CJIB voor het routeren van deze beslissingen aan de ketenpartners. Juridisch interessanter wordt het echter als de rechter een beslissing neemt tot opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis in een specifieke strafzaak. Naast routing, controleert de zaakregisseur dan op zaakniveau of is voldaan aan de eisen die vanuit een beslissing voortvloeien, maar ook – in aanvulling op de beslissing van de rechter – op persoonsniveau of betrokkene daadwerkelijk in vrijheid gesteld dient te worden op grond van de genomen beslissing. Op zaakniveau kan bijvoorbeeld sprake zijn van eisen verbonden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis, zoals een zekerheidsstelling, het inleveren van een paspoort, de aansluiting op elektronische monitoring of vervoer naar en opname in een kliniek alvorens een schorsing ingaat. Pas als aan alle eisen is voldaan, wordt overgegaan tot invrijheidsstelling. Op persoonsniveau zouden andere executeerbare vrijheidsbenemende titels aan een invrijheidsstelling in de weg kunnen staan. Mocht de zaakregisseur oordelen dat op basis van de executieplicht en het belang van aansluitende executie een aansluitende titel prevaleert, dan zal de betrokkene niet in vrijheid worden gesteld tot deze aansluitende sanctie is ondergaan. Als er noch op zaakniveau noch op persoonsniveau belemmeringen bestaan, wordt een last tot onmiddellijke invrijheidsstelling (OIS) verstrekt aan de penitentiaire inrichting (hierna PI). Indien de zaakregisseur nog bijzonderheden of (mogelijke) knelpunten signaleert in de tenuitvoerlegging van vervolgsancties, kunnen indien nodig acties ondernomen worden binnen de keten. Daarmee wordt invulling gegeven aan de rol van ketenregisseur.

Vanuit deze rol van ketenregisseur wordt gezien dat het proces rondom de voorlopige hechtenis niet altijd soepel verloopt. Ook kunnen verschillende knelpunten ontstaan bij de tenuitvoerlegging van deze bevelen. In het

26 Idem, p. 9.

27 Idem, p. 11. Overigens vertonen de taken van de interne en externe zaakregisseurs in de praktijk de nodige overlap. Ook de externe zaakregisseurs nemen in de dag- en piketdiensten beslissingen ten aanzien van de centraal binnenkomende (spoed)vragen en de interne zaakregisseurs overleggen in verband met de inhoudelijke portefeuilles in voorkomende gevallen ook met de landelijke ketenpartners.

28 Besluit tot verlening van ondermandaat, volmacht en machtiging tot tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en inning van administratieve sancties van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) door de Algemeen Directeur van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) aan de onder hem ressorterende functionarissen (Stcr. 2023, 12599).

29 *Evaluatie AICE in de regio*, evaluatierapport in opdracht van DG S&B, Twynstra-Gudde, 21 februari 2022.

30 De specifieke bepalingen die zien op voorlopige hechtenis bij jeugdigen (bijvoorbeeld art. 493 e.v. Sv) zijn buiten beschouwing gebleven in deze paragraaf, maar de hier gesignaleerde knelpunten zien – tenzij nadrukkelijk anders vermeld – zowel op volwassenen als op jeugdigen.

vervolg van deze paragraaf zal eerst een korte uiteenzetting volgen van de bevelen tot voorlopige hechtenis (paragraaf 3.1) en het proces van aanlevering daarvan (paragraaf 3.2). Daarna zullen enkele knelpunten worden belicht die spelen rondom de (verplichte) opheffing van de voorlopige hechtenis (paragraaf 3.3) en de schorsing van de voorlopige hechtenis (paragraaf 3.4). In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de aftrekberekening van het voorarrest in de zin van artikel 27 Sr.

3.1 Bevelen tot voorlopige hechtenis

Nadat een verdachte is aangehouden wordt hij voorgeleid aan de (hulp)officier van justitie, die kan bevelen dat de verdachte wordt opgehouden voor onderzoek of in vrijheid wordt gesteld.³¹ Na het ophouden voor onderzoek kan de verdachte in verzekering worden gesteld als hij wordt verdacht van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Dit bevel loopt ten hoogste drie dagen en kan bij dringende noodzakelijkheid eenmaal met maximaal drie dagen worden verlengd.³² De voorlopige hechtenis start met een bevel tot bewaring, dat de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie kan verlenen.³³ Dit bevel beslaat een termijn van ten hoogste 14 dagen en gaat in op het ogenblik van de tenuitvoerlegging.³⁴ Dit houdt in: het ogenblik waarop de verdachte ter tenuitvoerlegging van dat bevel wordt aangehouden dan wel het tijdstip waarop de tenuitvoerlegging van een ander bevel tot vrijheidsbeneming, in dezelfde zaak gegeven, eindigt.³⁵ Als de verdachte zich in bewaring bevindt, kan de rechtbank, wederom op vordering van de officier van justitie, de gevangenhouding van de verdachte bevelen.³⁶ De term 'in bewaring bevindt' impliceert dat de verdachte daadwerkelijk van zijn vrijheid is beroofd. Dat het bevel er ligt, is niet voldoende; er dient feitelijk uitvoering aan gegeven te worden. Als de bewaring is geschorst, bevindt de verdachte zich dus niet meer in bewaring.³⁷ De gevangenhouding gaat lopen op het moment dat het bevel tot bewaring afloopt.³⁸

Als de verdachte zich niet in voorlopige hechtenis (voor hetzelfde feit) bevindt, heeft de rechtbank na de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting de optie om

ambtshalve of op vordering van de officier van justitie de gevangenneming van de verdachte te bevelen.³⁹ De gevangenneming kan voorts (ook voor de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting) onder bepaalde voorwaarden door de officier van justitie worden gevorderd als de geldigheidsduur van het bevel tot gevangenhouding of gevangenneming is verstreken en de verdachte nog niet in vrijheid is gesteld.⁴⁰ Het bevel tot gevangenneming zal in veel gevallen gaan lopen op het moment dat de verdachte ter zake van dit bevel wordt aangehouden, omdat de verdachte op het moment van uitvaardiging niet (meer) vastzit.⁴¹ Daarmee onderscheidt de gevangenneming zich van de gevangenhouding.

Het bevel tot gevangenneming of gevangenhouding is van kracht gedurende een door de rechtbank te bepalen termijn van ten hoogste 90 dagen.⁴² Als een bevel tot gevangenneming of gevangenhouding is gegeven op de terechtzitting of als tijdens de looptijd het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen, loopt het bevel door totdat 60 dagen na de dag van de einduitspraak zijn verstreken.⁴³ Daarna worden de bevelen gegeven door de rechter in hoogste feitelijke aanleg.⁴⁴ Een vanuit eerste aanleg voortdurend bevel kan vóór de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep, op vordering van het Openbaar Ministerie, worden verlengd met ten hoogste 120 dagen.⁴⁵ Ook in hoger beroep geldt dat als het bevel is gegeven op de terechtzitting of als tijdens de looptijd het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen, het bevel doorloopt tot aan de einduitspraak.⁴⁶ Na uitspraak in hoogste feitelijke aanleg blijft

31 Deze termijn voor het ophouden bedraagt ten hoogste 9 uren, respectievelijk 6 uren indien de verdachte verdacht wordt van een feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten (art. 56a lid 2 Sv).

32 Art. 56a en 58 Sv.

33 Art. 63 Sv.

34 Art. 64 lid 1 Sv.

35 Art. 73 lid 2 Sv (codificatie van HR 22 oktober 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC8864, NJ 1992, 232). In de praktijk wordt bijna altijd de bewaring bevolen van een verdachte die reeds in verzekering is gesteld. De bewaring gaat dan dus pas in op het moment dat de termijn van inverzekeringstelling is verlopen. De officier van justitie kan overigens de inverzekeringstelling eerder beëindigen en daarmee de bewaring eerder doen ingaan (art. 57 lid 5 Sv).

36 Art. 65 lid 1 Sv. De verdachte dient voorafgaand aan het bevel te worden gehoord, tenzij hij afstand doet (art. 65 lid 2 Sv).

37 Zie ook WvSv, A.L. Melai / M.S. Groenhuijsen e.a., art. 65 Sv, aant. 6 en B.F. Keulen & G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 399.

38 Art. 66 lid 1 en 73 lid 2 Sv. Zie ook *Kamerstukken II 1994/95, 24219, nr. 3, p. 7*.

39 Art. 65 lid 2 Sv. Het voorafgaand horen van de verdachte is, anders dan bij het bevel tot gevangenhouding, geen vereiste. Naast de gevallen waarin de verdachte zich dus op vrije voeten bevindt, biedt dit ook uitkomst in geval van supersnelrecht, waarbij verdachte vaak nog in verzekering zit op het moment dat de inhoudelijke behandeling plaatsvindt. Als er dan een vrijheidsstraf van langere duur dan de reeds in verzekering doorgebrachte tijd wordt opgelegd, kan gelijktijdig een bevel tot gevangenneming worden afgegeven (vgl. HR 31 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7957, NJ 2001/239 m.nt. A.C. 't Hart).

40 Art. 66a lid 1 Sv.

41 Behoudens de hiervoor beschreven uitzondering van art. 66a lid 1 Sv, als sprake is van voorlopige hechtenis ter zake van een ander feit en de in noot 39 genoemde situatie van supersnelrecht waarbij de verdachte zich nog in verzekering bevindt als het onderzoek ter zitting aanvangt. Het bevel gaat ook in dat laatste geval pas lopen op het moment dat de termijn van inverzekeringstelling is verlopen (art. 73 lid 2 Sv).

42 Art. 66 lid 1 Sv. Dat betekent dat een verdachte tot aan de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting maximaal 104 dagen in voorlopige hechtenis kan verblijven (14 dagen bewaring + 90 dagen). In geval van een terroristisch misdrijf geldt overigens een afwijkend maximum (art. 66 lid 3 Sv).

43 Art. 66 lid 2 Sv. Als het onderzoek op de terechtzitting is geschorst, loopt de voorlopige hechtenis door. Om toch een zekere grens te stellen bepaalt art. 282 Sv dat een schorsing in de regel niet meer dan een maand en bij klemmende redenen maximaal drie maanden mag duren. Dit kan overigens (telkens) worden herhaald, hetgeen aanleiding kan geven tot een verzoek aan de zittingsrechter tot opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis. Een begrenzing ligt verder in art. 67a lid 3 Sr, dat beoogt te voorkomen dat voorlopige hechtenis langer voortduurt dan de te verwachten vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel.

44 Art. 75 lid 1 Sv.

45 Art. 75 lid 3 Sv.

46 Art. 75 lid 1 Sv. In geval van schorsing van het onderzoek ter terechtzitting geldt eveneens art. 282 Sv (zie art. 415 Sv). Art. 75 lid 4 Sv beoogt ook in hoger beroep te voorkomen dat de voorlopige hechtenis langer voort-

het bevel in beginsel van kracht totdat de uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan.⁴⁷ Het bevel tot voorlopige hechtenis kan enkel door de rechtbank of het gerechtshof worden opgeheven.⁴⁸

De rechter kan voorts tot schorsing van de voorlopige hechtenis overgaan, onder nader te bepalen voorwaarden.⁴⁹ Als de verdachte vervolgens zijn schorsingsvoorwaarden niet naleeft, kan de officier van justitie opheffing van de schorsing vorderen, waarop de rechter beslist.⁵⁰ De rechter kan ook ambtshalve te allen tijde de opheffing van de schorsing bevelen.⁵¹ Gaat het om een schorsing voor bepaalde tijd, bijvoorbeeld tot aan de einduitspraak, dan zal het bevel van rechtswege weer herleven op dit tijdstip.⁵²

Na een opheffing van de schorsing kan de verdachte aangehouden worden ter zake van het bevel tot voorlopige hechtenis. Vanaf de aanhouding start de (resterende) looptijd van het bevel weer. Het OM dient deze termijn te monitoren en op tijd verlenging te vorderen.⁵³ Dit is niet anders als het gaat om een opheffing van de schorsing bij einduitspraak.⁵⁴ Gaat het om een geschorst bevel tot bewaring waarvan de schorsing bij de einduitspraak wordt opgeheven, dan resteert er maximaal 14 dagen vanaf de aanhouding van verdachte, of zoveel korter als de verdachte voorafgaand aan de schorsing op dat bevel heeft gezeten. Als de opgelegde vrijheidsstraf (met aftrek van voorarrest) van langere duur is, is er een

vervolgtitel nodig om de gehele straf in voorarrest uit te blijven zitten. Omdat de verdachte door de schorsing niet op het bevel tot bewaring zit op het moment van de einduitspraak, kan de rechter niet gelijktijdig een bevel tot gevangenhouding afgeven, zo bleek.⁵⁵ Door de opheffing van de schorsing herleeft het bevel tot bewaring. Nadat de verdachte weer is aangehouden, zal het OM bij een zaak die niet-onherroepelijk blijft alert moeten zijn en op tijd een bevel tot gevangenhouding moeten vorderen, waarbij er tevens zorg voor dient te worden gedragen dat deze alertheid ook goed wordt overgedragen van het arrondissementsparket naar het ressortsparket.⁵⁶

3.2 Aanlevering aan CJIB volgens spoedprocedure

De wettelijke termijn voor de aanlevering van beslissingen bij het CJIB is 14 dagen nadat deze voor tenuitvoerlegging vatbaar zijn geworden.⁵⁷ Deze termijn is echter in veel gevallen te ruim. Voor spoedeisende beslissingen is via het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) van de rechtspraak een werkproces opgesteld waarin is afgesproken dat als op een zitting wordt besloten tot opheffing of schorsing van het bevel voorlopige hechtenis, op grond waarvan de verdachte op de dag van die beslissing (mogelijk) in vrijheid dient te worden gesteld, die beslissing onverwijld na het nemen daarvan, althans in ieder geval onverwijld na afloop van die zitting, op schrift wordt gesteld en aan de zittingsofficier wordt verstrekt. Het OM stuurt de beslissingen direct door naar het CJIB, waar de beoordeling op invrijheidsstelling zal plaatsvinden. Deze spoedprocedure geldt ook als op een zitting ten aanzien van een niet-gedetineerde verdachte een bevel tot gevangenneming wordt afgegeven. Het CJIB dient dan immers direct een last tot aanhouding aan de politie te verstrekken. Wat verder nog

duurt dan de te verwachten vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Daarbij geldt tevens de grens dat de voorlopige hechtenis niet langer mag duren dan de in eerste aanleg opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of maatregel (art. 72 lid 4 Sv).

- 47 Art. 75 lid 5 Sv. Behoudens het geval dat de Hoge Raad de zaak terugwijst of verwijst (zie art. 75 lid 8 Sv). De rechter is bij de uitspraak verplicht het bevel op te heffen met ingang van het tijdstip waarop de duur van de ondergane voorlopige hechtenis gelijk wordt aan de duur van de tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf, tenzij een maatregel die vrijheidsbeneming meebrengt of kan meebrengen onvoorwaardelijk is opgelegd (art. 75 lid 6 Sv). Hangende het cassatieberoep behoudt de rechter in hoogste feitelijke aanleg opheffingsbevoegdheid. De verdachte kan daartoe een verzoek doen.
- 48 Art. 69 lid 1 en art. 75 lid 1 Sv. De rechter-commissaris kan voor zover het een bevel tot gevangenneming of gevangenhouding betreft daartoe wel een voordracht doen. Betreft het een bevel tot bewaring dan kan de rechter-commissaris, dan wel de officier van justitie, de invrijheidsstelling van de verdachte bevelen o.g.v. art. 64 lid 2 Sv. De officier van justitie kan dit ook in afwachting van de beslissing van de rechtbank op een verzoek, een voordracht of een vordering tot het opheffen van een bevel tot gevangenneming of gevangenhouding (art. 69 lid 3 Sv).
- 49 Art. 80 Sv.
- 50 Art. 84 Sv.
- 51 Art. 82 Sv.
- 52 Bij een schorsing tot aan de einduitspraak is vaak als schorsingsvoorwaarde opgenomen dat de verdachte aldaar dient te verschijnen. Als er door de rechter geen andersluidende beslissing over de voorlopige hechtenis wordt genomen, kan de verschenen verdachte direct in voorarrest worden genomen door de parketpolitie.
- 53 Als het bevel op het moment van schorsing nog maar een korte looptijd heeft, kan eventueel gelijktijdig een vervolgtitel of verlenging worden gevorderd en bevelen.
- 54 Niet te verwarren met de situatie dat de geschorste voorlopige hechtenis wordt opgeheven door de rechter. In dat geval loopt er immers geen voorlopige hechtenis meer. In de executiepraktijk zorgen de formuleringen die de rechters gebruiken voor deze twee compleet tegenovergestelde rechtsgevolgen regelmatig tot minutueuse bestudering van de gebruikte formulering.

- 55 Zoals hiervoor uiteengezet, volgt uit art. 65 lid 1 Sv dat de rechter de gevangenhouding kan bevelen als de verdachte zich in bewaring bevindt en dus ook daadwerkelijk van zijn vrijheid beroofd is.
- 56 In de praktijk blijken rechters in deze situatie te worstelen met het afgeven van een (juiste) vervolgtitel. Zo zien wij dat naast opheffing van de schorsing bij einduitspraak ook (ongemotiveerd) een bevel tot gevangenhouding wordt uitgesproken, terwijl dit dus eigenlijk niet mogelijk is. Een andere variant is dat niet de opheffing van de schorsing wordt bevelen, maar dat het (geschorste) bevel wordt opgeheven. Er resteert dan geen voorlopigehechtenistitel meer. Vervolgens wordt dan de gevangenneming van de verdachte bevelen. Dit voorkomt dat na aanhouding van de verdachte op korte termijn weer een vordering tot verlenging moet worden ingediend. Hoewel de tekst van de wet zich hiertegen niet lijkt te verzetten (vgl. art. 69 en art. 65 lid 2 Sv), is het de vraag of dit juridisch zuiver is. Er wordt dan immers een bevel tot voorlopige hechtenis opgeheven en gelijktijdig een nieuw bevel afgegeven. De Hoge Raad oordeelde overigens in het geval dat het hof de gevangenhouding had opgeheven en vervolgens bij einduitspraak de gevangenneming beval, dat, na opheffing van een eerder gegeven bevel tot voorlopige hechtenis, de gevangenneming van de verdachte bij vonnis of arrest, waarbij de verdachte tot vrijheidsstraf wordt veroordeeld, kan worden bevelen indien de veroordeling een feit betreft waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en dat de opvatting dat daarvoor nieuwe bezwaren noodzakelijk zijn geen steun vindt in het recht (HR 2 december 2003, ECLI:NL:HR:2003:AN7008, NJ 2004/142 m.nt. J.M. Reijntjes).
- 57 Art. 6:1:1 lid 1 Sv. In de keten wordt uitgegaan van een uiterlijke aanlevertermijn van 28 dagen vanaf de datum van de beslissing. Zo hebben zowel de rechtbank als het OM 14 dagen aanlevertijd.

als spoedbeslissing is aangemerkt, is een beslissing die betekent dat de verdachte, of dan inmiddels veroordeelde, in de periode tussen die beslissing en de wettelijke aanlevertermijn van 14 dagen (mogelijk) in vrijheid dient te worden gesteld of niet (meer) aangehouden moet worden door de politie. De ratio hierachter is dat aanlevering conform de wettelijke termijnen geen recht zou doen aan de genomen beslissing. Daarbij geldt dat nog niet op schrift gestelde beslissingen per spoedmail door het gerecht aan het OM dienen te worden bevestigd. In het kader van de voorlopige hechtenis kan hierbij onder andere gedacht worden aan de beslissing tot opheffing van de voorlopige hechtenis bij einduitspraak, waaronder de opheffing bij einde straf, voor zover de duur van de opgelegde vrijheidsstraf die van de reeds ondergane voorlopige hechtenis met minder dan 14 dagen overtreft. Hoewel niet in voornoemd werkproces benoemd, is in de keten afgesproken dat de spoedprocedure ook van toepassing is op de beslissing tot opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis. Ook in dat geval dient het CJIB immers direct een last tot aanhouding aan de politie te verstrekken en dient het schorsingstoezicht beëindigd te worden. Tot slot wordt gewezen op de beslissing tot opheffing van het geschorste bevel voorlopige hechtenis. Nu de verdachte op dat moment niet vastzit, leidt deze beslissing niet tot (mogelijke) invrijheidsstelling op dezelfde dag. Deze variant valt daarmee dus niet onder het beschreven spoedproces. In deze gevallen loopt er echter wel een schorsingstoezicht dat direct gesloten dient te worden. Het verdient dan ook aanbeveling om ook deze beslissingen met spoed(mail) dezelfde dag aan te leveren bij het CJIB.⁵⁸

Het behoeft geen betoog dat het niet naleven van de spoedprocedure directe nadelige consequenties heeft. Te late aanlevering van deze beslissingen heeft steeds tot gevolg dat de verdachte (mogelijk) te lang vastzit, dat onterecht nog een last tot aanhouding bij de politie ligt of dat deze last er ten onrechte nog niet ligt, dan wel dat het schorsingstoezicht onterecht doorloopt.⁵⁹ Omdat ieder geval waarin dit speelt er één te veel is, benadrukken wij het belang van deze spoedprocedure. Voor de inwerkingtreding van de Wet USB had de rechter hierin geen rol, omdat de zittingsofficier beslissingen vanaf zitting verder bracht binnen het OM, dat ook verantwoordelijk was voor de executie. In deze nieuwe situatie is het dus goed daar extra alert op te zijn, waarbij de rechter voor ogen kan houden dat indien een beslissing tot directe gevolgen leidt, aanlevering bij het CJIB zo spoedig mogelijk, eventueel per spoedmail, via het OM dient te geschieden. Hetzelfde geldt voor beslissingen

waaraan gevolg gegeven dient te worden tussen de beslissing en de wettelijke aanlevertermijn. Voor het OM is het zaak daarop direct te acteren. De auteurs van dit stuk beseffen overigens heel goed dat deze nieuwe rol in de spoedprocedure niet bijdraagt aan vermindering van de werkdruk van de zittingssamenstelling.⁶⁰

3.3 Verplichte opheffing van de voorlopige hechtenis

Naast de bevoegdheid van de rechter om de voorlopige hechtenis op te heffen, is de rechter daartoe in een aantal situaties verplicht. Een knelpunt waar de executie geregeld mee geconfronteerd wordt, is het ontbreken van de beslissing tot opheffing van de voorlopige hechtenis, waar deze beslissing op grond van de wet vereist is. Daarbij zijn twee situaties te onderscheiden. In de eerste plaats dient bij alle uitspraken het bevel tot voorlopige hechtenis te worden opgeheven, indien aan de verdachte noch een vrijheidsstraf van langere duur dan de reeds door hem in voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd, noch een maatregel die vrijheidsbeneming meebrengt of kan meebrengen, onvoorwaardelijk is opgelegd.⁶¹ Ontbreekt deze beslissing, dan loopt het bevel tot voorlopige hechtenis zolang de zaak niet-onherroepelijk blijft door tot aan het einde van de termijn, terwijl de straf die is opgelegd op dat moment in voorarrest al is uitgezeten. Dit betekent dus dat de verdachte te lang zit. Daarbij dient de rechter ook oplettend te zijn op geschorste bevelen tot voorlopige hechtenis. Als het een schorsing voor onbepaalde tijd betreft, loopt deze door totdat de zaak onherroepelijk is. Gaat de verdachte in appel, dan kan dit een lang tijdsbestek inhouden. Hierdoor loopt het geschorste bevel tot voorlopige hechtenis met daaraan gekoppeld het schorsingstoezicht onterecht door.

De tweede situatie ziet op een onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf die de duur van de reeds ondergane voorlopige hechtenis met minder dan 60 dagen overtreft. Indien daarnaast geen maatregel die vrijheidsbeneming meebrengt of kan meebrengen onvoorwaardelijk is opgelegd, dient bij einduitspraak het bevel tot voorlopige hechtenis te worden opgeheven met ingang van het tijdstip waarop de duur van deze hechtenis gelijk wordt aan die van de straf.⁶² De achtergrond van deze bepaling is dat de voorlopige hechtenis na de einduitspraak in eerste aanleg maximaal 60 dagen doorloopt.⁶³ Is op het moment van de einduitspraak geen sprake van een bevel tot gevangenhouding of gevangenneming, maar van een bevel tot bewaring of, in geval van supersnelrecht, een bevel tot inverzekeringstelling, dan loopt enkel de resterende tijd van dit bevel af. Als de opgelegde vrijheidsstraf (met aftrek) eindigt voor het einde van deze termijn, dient ook het bevel te worden opge-

58 De executieteams van het CJIB kennen doordeweekse kantoortijden tot 20.00 uur, maar zijn daarbuiten 24/7 bereikbaar voor de ketenpartners op het piketnummer, waarbij indien nodig ook altijd met een zaakregisseur geschakeld kan worden.

59 Pas als de beslissing via de elektronische weg bij het CJIB is binnengestroomd, zal er vanuit het CJIB een verwerking plaatsvinden waarop (alsnog) geacteerd kan worden op de bevelen omtrent de voorlopige hechtenis.

60 Waarbij niet onbenoemd mag blijven dat dit met name voor de griffier een bewerkelijke nieuwe taak is.

61 Art. 72 lid 3 Sv. Op grond van art. 75 lid 6 Sv geldt dit ook voor de rechter in hoogste feitelijke aanleg.

62 Art. 72 lid 4 Sv.

63 Art. 66 lid 2 Sv.

heven met ingang van het tijdstip waarop de duur van de voorlopige hechtenis gelijk wordt aan die van de straf. Eindigt de opgelegde vrijheidsstraf na het einde van de resterende termijn van het bevel, dan dient de rechter ook de gevangenhouding, dan wel de gevangenneming, te bevelen als het de bedoeling is dat de veroordeelde zijn straf in voorarrest uitzit, met daarbij een bevel tot opheffing bij einde straf.⁶⁴ Dit vraagt dus om alertheid van de rechter bij het doen van de uitspraak. In hoger beroep geldt een soortgelijke (onbegrensde) bepaling. Omdat de voorlopige hechtenis na de einduitspraak in hoger beroep niet maximaal 60 dagen maar totdat de uitspraak onherroepelijk is doorloopt, dient de rechter in hoogste feitelijke aanleg het bevel op te heffen met ingang van het tijdstip waarop de duur van de hechtenis gelijk wordt aan de duur van de onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf, tenzij een maatregel die vrijheidsbeneming meebrengt of kan meebrengen onvoorwaardelijk is opgelegd.⁶⁵

De consequentie van het ontbreken van de beslissing tot opheffing van de voorlopige hechtenis in deze situaties is steeds dat de verdachte langer in voorarrest verblijft dan de duur van de opgelegde vrijheidsstraf of dat de schorsing ten onrechte doorloopt, zolang de zaak niet onherroepelijk wordt. Het voortduren van de voorlopige hechtenis heeft ook tot gevolg dat eventuele dadelijk uitvoerbare voorwaarden, waaronder bijvoorbeeld een kliniekopname, en het daarop uit te oefenen toezicht nog niet gaan lopen. Dit kan een vervelende situatie opleveren als dit wel beoogd en afgestemd is.⁶⁶ Nu de rechter als enige bevoegd is om de beslissing tot opheffing van de voorlopige hechtenis te nemen, dient hij dit dus goed in het oog te houden.⁶⁷

64 Zoals hiervoor uiteengezet in par. 3.1 kan een bevel tot gevangenhouding alleen als de verdachte zich op dat moment in bewaring bevindt. Gaat het om een geschorst bevel, dan zal de rechter enkel opheffing van de schorsing dienen te bevelen en zal na aanhouding een vordering tot verlenging ingediend kunnen worden. Als sprake is van een bevel tot inverzekeringstelling kan de gevangenneming worden bevolen.

65 Art. 75 lid 6 Sv.

66 Zie art. 14e Sr (voorwaardelijke straf) en art. 38 lid 6 Sr (terbeschikkingstelling met voorwaarden), waarbij lid 7 expliciet bepaalt dat het bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid ingaat 'op het ogenblik waarop de verdachte ter tenuitvoerlegging van dit bevel wordt aangehouden, dan wel op het tijdstip waarop de tenuitvoerlegging van een ander bevel tot vrijheidsbeneming, in dezelfde zaak gegeven, eindigt'. Zie een recente beslissing van Rb. Zeeland-West-Brabant van 27 februari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:1236, waarin van een ander standpunt wordt uitgegaan en het AICE wordt verweten het vonnis van de rechtbank niet loyaal te hebben uitgevoerd. Nadere afstemming zal moeten uitwijzen of dit impliceert dat het AICE in voorkomende gevallen ook zonder rechterlijke beslissing de voorlopige hechtenis (zelfstandig) dient te beëindigen.

67 In de praktijk wordt dit ten dele ondervangen doordat het CJIB in zaken waarin sprake is van (actieve) voorlopige hechtenis nadat de einduitspraak via de elektronische weg binnenstroomt deze verwerkt ter (verdere) monitoring. Daarbij wordt ook de eindtermijn van de opgelegde vrijheidsstraf berekend. Als deze eindtermijn in zicht is en er blijkt geen beslissing omtrent de voorlopige hechtenis bij einduitspraak te zijn genomen, vraagt het CJIB deze beslissing alsnog op bij de rechter. Dit vangnet geldt echter alleen als de einduitspraak (tijdig) bij het CJIB bekend is. Nu de verdachte zich in geval van een schorsing niet in voorlopige hechtenis bevindt, geldt dit vangnet niet (in volle omvang) voor het ontbreken van de beslissing tot opheffing van een geschorst bevel tot voorlopige hechtenis. Het CJIB monitort wel op zaken die binnenstromen waarin geen straf is

3.4 Schorsing van de voorlopige hechtenis

3.4.1 Aan de schorsing gestelde eisen en verbonden voorwaarden

De voorlopige hechtenis kan door de rechter worden geschorst als de verdachte zich bereid heeft verklaard tot nakoming van de aan de schorsing te verbinden voorwaarden. De wet verbindt aan de schorsing een aantal standaardvoorwaarden.⁶⁸ De rechter kan daarnaast andere voorwaarden stellen waaraan de verdachte zich moet houden.⁶⁹ De schorsing kan ook op zichzelf aan bepaalde eisen zijn verbonden. Dit betreft een belangrijk onderscheid bij de beoordeling tot invrijheidstelling. De zaakregisseur gaat pas over tot invrijheidstelling van de verdachte als aan de gestelde eisen voor schorsing is voldaan. Veelvoorkomende vereisten voor schorsing zijn bijvoorbeeld aansluitend vervoer naar en opname in een kliniek alvorens de schorsing ingaat of de aansluiting op elektronische monitoring (EM). Dat vereist de nodige afstemming in de keten. Pas als door de ketenpartners is bevestigd dat de verdachte kan worden opgenomen in de kliniek en vervoer is geregeld, stuurt de zaakregisseur via het ondersteunende team een last tot onmiddellijke invrijheidstelling naar de PI. In geval van elektronische monitoring zal vanuit de reclassering een bevestiging moeten komen van de datum en het tijdstip waarop de verdachte wordt aangesloten.

Een knelpunt in de executie betreft het feit dat bij deze schorsingen een vast ingangstijdstip is bepaald. De voorlopige hechtenis wordt dan geschorst met ingang van een bepaald tijdstip, zijnde het tijdstip dat verdachte door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) zou zijn vervoerd naar de kliniek, dan wel waarop de EM zou zijn aangesloten. Als dat moment kort op de beslissing ligt, kan het zijn dat de afstemming in de keten nog niet rond is. Ook komt het voor dat bij de afstemming blijkt dat een en ander niet op voorhand geregeld is. Het CJIB spant zich dan in om ervoor te zorgen dat dit alsnog gebeurt. De kans is groot dat het bepaalde ingangsmoment van de schorsing niet gehaald wordt. In geval van een kliniekopname hangt dit mede af van mogelijke wachttijden bij een geschikte kliniek. Om dergelijke situaties te voorkomen, verdient het aanbeveling om bij schorsingen die afhankelijk zijn gesteld van bepaalde eisen geen vast ingangstijdstip te benoemen. De rechter kan dat ondervangen door te bepalen dat de voorlopige hechtenis van de verdachte wordt geschorst met ingang van het moment waarop de verdachte geplaatst kan worden in de kliniek of het moment waarop aansluiting op EM heeft plaatsgevonden. Indien gewenst, om ervoor te zorgen dat er (enige) druk op de plaatsing zit, of noodzakelijk, omdat bijvoorbeeld de si-

opgelegd (bijvoorbeeld algehele vrijspraak of OVAR) en een schorsingstoezicht openstaat. Veel zaken zullen daarmee echter nog doorsijpelen. Het vangnet dat dan nog resteert is dat er na verloop van tijd een check plaatsvindt op openstaande schorsingstoezichten. Die kunnen dan echter al geruime tijd onterecht zijn doorgelopen.

68 Art. 80 lid 2 Sv.

69 Zie in dat kader de Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden (Stcrt. 2020, 62553).

tuatie van artikel 67a lid 3 Sv in zicht komt, waarbij verdere voortzetting van de voorlopige hechtenis er mogelijk toe zou leiden dat de verdachte langere tijd van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van de straf of maatregel, zou daarbij nog een uiterlijk aanvangstijdstip van de schorsing bepaald kunnen worden. Als op zitting al blijkt dat alles in de keten op een bepaald tijdstip is afgestemd, kan dat bijvoorbeeld worden geformuleerd als streefdatum bij het vereiste dat de verdachte eerst vervoerd en opgenomen moet worden in een kliniek alvorens de schorsing ingaat.⁷⁰ Dit levert net wat meer ruimte voor een soepele executie op, waarbij in veel gevallen voorkomen kan worden dat een bepaald ingangsmoment (net) niet gehaald wordt. Buiten dat dit onrust in de executieketen veroorzaakt, omdat de verdachte ervan uitgaat dat hij op het bepaalde ingangstijdstip de PI mag verlaten en bijvoorbeeld geregeld heeft dat hij wordt opgehaald of, in geval van afgestemd vervoer naar een kliniek het wachten blijft op de last tot onmiddellijke invrijheidsstelling die niet op tijd vanuit het CJIB verstrekt wordt, kan dit ook een conflicterende situatie opleveren. Strikt genomen is immers bepaald dat de schorsing ingaat op het bepaalde tijdstip. Aan de andere kant is aan de daarvoor geformuleerde eis (wellicht) niet voldaan. Hiermee ontstaat het risico dat de verdachte (onbedoeld) op straat komt te staan zonder de op zitting beoogde voorwaarden.

Een volgend knelpunt dat bij de schorsing met aansluitende kliniekopname kan spelen, is het bestaan van executeerbare vrijheidsbenemende sancties. Zoals eerder genoemd, geldt de schorsingsbeslissing in de specifieke zaak. Zijn er nog andere vrijheidsbenemende titels ten aanzien van de verdachte, dan dienen die conform de executieplicht en het belang van aansluitende executie in beginsel eerst aansluitend geëxecuteerd te worden.⁷¹ De zaakregisseur kan beslissen dat de tenuitvoerlegging van deze openstaande straffen wordt opgeschort in verband met zwaarwegende persoonlijke omstandigheden die aan de schorsing ten grondslag liggen of bijzondere voorwaarden die aan de schorsing zijn verbonden.⁷² Is er een aansluitende kliniekopname als schorsingsvoorwaarde gesteld, dan zal dat een zwaarwegend argument zijn om de schorsingsbeslissing te laten prevaleren boven aansluitende executie.⁷³ De praktijk leert dat de plaatsen in klinieken schaars zijn en in de regel niet vastgehouden worden bij geen gebruikmaking daarvan. Het is dan van groot belang dat de verdachte deze plaatsen niet verliest, nu behandeling aangewezen wordt geacht.

De andere kant van de medaille is echter dat er na behandeling geen schone lei bestaat, maar de verdachte weer opnieuw moet gaan zitten. Ook dat is niet altijd een wenselijke uitkomst.⁷⁴ Hierin zal dus een afweging gemaakt moeten worden door de zaakregisseur, waarbij indien nodig afstemming gezocht zal worden in de keten.

Een variant die tot slot nog voorkomt bij schorsingsbeslissingen onder voorwaarde van aansluiting op EM, is dat de aansluiting daarop als eis aan de schorsing is geformuleerd, terwijl uit de formulering van de schorsingsvoorwaarde zelf of naar aanleiding van bericht vanuit de reclassering, blijkt dat deze aansluiting op het huisadres van de verdachte zal plaatsvinden. Omdat de invrijheidsstelling pas kan volgen na de aansluiting, bestaat er een conflicterende situatie. Soms kan dit worden opgelost door te regelen dat de verdachte onder begeleiding vanuit de PI naar zijn huisadres wordt gebracht. In andere gevallen zal wederom afstemming gezocht moeten worden om zo goed mogelijk recht te doen aan de beslissing en mogelijke risico's af te dekken.

Indien geen eisen aan de schorsing zijn gesteld, maar enkel schorsingsvoorwaarden waaraan de verdachte zich moet houden, dient strikt genomen invrijheidsstelling te volgen op het moment dat de schorsing aanvangt. Als onder deze schorsingsvoorwaarden dan een (aansluitende) kliniekopname of aansluiting op EM is opgenomen, zal daar vanuit het CJIB in het kader van de invrijheidsstelling geen controle op hoeven plaatsvinden.⁷⁵

3.4.2 Kortdurende schorsingen versus verlof via de Penitentiaire beginselenwet

De rechter is in beginsel vrij in de termijn die hij aan een schorsing verbindt. Naast schorsingen voor onbepaalde tijd wordt de voorlopige hechtenis ook wel geschorst voor een bepaalde (kortdurende) periode, soms zelfs van een dag of enkele dagen. Redenen die hieraan ten grondslag liggen zijn bijvoorbeeld het bijwonen van gebeurtenissen in de persoonlijke levenssfeer van de verdachte, zoals het bijwonen een bruiloft of een uitvaart, of in verband met ziekte en/of (mogelijk) overlijden van een naaste. Het eerste knelpunt dat zich ook in dit verband kan voordoen, is dat er nog andere vrijheidsbenemende titels openstaan ten aanzien van de verdachte. In de regel zal de verdachte eerst op deze titels komen te zitten, waardoor het doel van de kortdurende schorsing doorkruist kan worden. Bij de beoordeling tot invrijheidsstelling zal de zaakregisseur beslissen of de schorsing prevaleert boven de executie van aansluitende titels.

70 Bijvoorbeeld: de rechter 'schorst de voorlopige hechtenis van de verdachte met ingang van het moment waarop de verdachte vervoerd en geplaatst kan worden in de Piet Roordakliniek te Zutphen, welke opname vooralsnog gepland staat op 8 januari 2024 te 11:00 uur'.

71 Art. 6:1:2 Sv en art. 1:4 Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stcr. 2019, 69780).

72 Art. 1:8 Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stcr. 2019, 69780).

73 Hetzelfde geldt voor een schorsingsbeslissing waaruit volgt dat er door de ketenpartners een uitgebreid en op korte termijn uit te voeren plan van aanpak is gemaakt, waarbij de rechter de schorsingsvoorwaarden conform dit plan van aanpak heeft geformuleerd.

74 Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat de beslissing zo wordt ingestoken dat de verdachte eerst geschorst wordt voor het uitzitten van aansluitende titels, waarna de voorwaarde tot opname in de kliniek ingaat. Hier zitten echter een aantal haken en ogen aan, waardoor het de voorkeur heeft dit slechts in uitzonderingsgevallen toe te passen. Hier zullen wij in par. 3.4.3 verder op ingaan.

75 Dat neemt niet weg dat de zaakregisseur in de praktijk deze controle doorgaans wel zal uitvoeren. Mocht blijken dat de gestelde voorwaarde niet goed is afgestemd, dan zal daar met spoed alsnog op ingezet kunnen worden. Lukt dit niet op tijd, dan ontstaat een lastig dilemma.

Soms valt uit de schorsingsbeslissing niet af te leiden wat de precieze reden van de kortdurende schorsing betreft, waardoor deze afweging lastig te maken is. De zaakregisseur heeft dan enkel de afgebakende termijn als oogpunt. De rechter zou de executie van de kortlopende schorsing kunnen vergemakkelijken door deze reden telkens goed te omschrijven. De zaakregisseur kan dit dan betrekken bij de beoordeling. In uitzonderlijke gevallen zou er echter een situatie kunnen ontstaan waarin de executie afwijkend vormgegeven zal worden.

Op grond van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) kan ook (kortdurend) verlof aan een gedetineerde worden verleend.⁷⁶ Sinds 1 juli 2007 is aan artikel 80 Sv een lid toegevoegd dat bepaalt dat de paragraaf waarin de schorsing der voorlopige hechtenis is geregeld, buiten toepassing blijft in de gevallen waarin ook verlof kan worden verleend op grond van het bepaalde bij of krachtens de Pbw.⁷⁷ Uit de wetsgeschiedenis volgt dat uitdrukkelijk is bedoeld dat verloven van een of twee dagen volgens de regels van de Pbw geschieden en het voor langere tijd verlaten van de inrichting bij wijze van schorsing kan plaatsvinden.⁷⁸ Daarop zou wellicht een uitzondering gemaakt kunnen worden voor zeer kortdurende schorsingen, waarbij de route van incidenteel verlof niet (tijdig) mogelijk is en die daarmee tussen wal en schip zouden vallen.⁷⁹ Op deze wijze wordt ook het zojuist besproken knelpunt aangaande (mogelijk) aansluitende titels ondervangen. Een ander bijkomend voordeel is dat incidenteel verlof onder begeleiding of bewaking kan plaatsvinden.⁸⁰ Dat is bij een schorsing vaak niet of lastig te regelen. Tot slot kent een zeer korte tijdelijke schorsing ook de nodige administratieve complicaties in de keten, nu de instanties en de onderliggende systemen die worden geacht uitvoering te geven aan deze beslissing niet altijd in staat zijn om met de vereiste spoedeisendheid en korte looptijd om te gaan. Dit verhoogt het risico op fouten, waardoor dit onzes inziens beperkt zou moeten worden tot de gevallen waarin de route van incidenteel verlof niet (tijdig) mogelijk is. Mochten redenen aan een (zeer kortdurend) verzoek tot schorsing ten grondslag worden gelegd, die mogelijk grond geven voor verlof en blijkt niet dat deze route niet

kan worden afgewacht, dan kan de rechter de verdachte niet-ontvankelijk verklaren in het verzoek.⁸¹ In de praktijk blijkt de rechter echter nog geregeld over een schorsingsverzoek voor zeer korte duur te oordelen, terwijl onzes inziens eigenlijk de weg van de Pbw bewandeld zou moeten worden. Het is daarmee de vraag of de rechter goed (genoeg) bekend is met de bepaling van artikel 80 lid 7 Sv of deze om moverende redenen naast zich neerlegt.

3.4.3 Schorsen voorlopige hechtenis voor uitzitten onherroepelijke vrijheidsstraffen

Een andere variant die voorkomt, is het onderbreken van de voorlopige hechtenis middels een schorsing voor het (tussentijds) uitzitten van onherroepelijke vrijheidsstraffen. Redenen om hiertoe over te (willen) gaan, laten zich wel bedenken. Zo kan voorkomen worden dat de verdachte bij de mogelijke tenuitvoerlegging van beslissingen in de aanhangige strafzaak geconfronteerd wordt met nog openstaande vrijheidsbenemende titels. Daarnaast wordt ook wel verwezen naar artikel 5 EVRM, waarin het recht op vrijheid en veiligheid is neergelegd en dat in de weg zou staan aan de (onnodige) voortzetting van voorlopige hechtenis indien de doelen die daaraan ten grondslag liggen ook op andere wijze kunnen worden bereikt.⁸² Hoewel er aan de ene kant zwaarwegende gronden kunnen bestaan om de voorlopige hechtenis te onderbreken voor het uitzitten van onherroepelijke vrijheidsstraffen, kleeft aan deze gang van zaken ook een aantal nadelige consequenties die maken dat dit niet in alle gevallen wenselijk is. In de hiervoor al genoemde Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen is de executievolgorde vastgesteld in artikel 1:4 lid 1. Daarin wordt bepaald dat vrijheidsbenemende sancties zo veel mogelijk aansluitend op elkaar ten uitvoer worden gelegd overeenkomstig de daarna bepaalde volgorde, onder meer inhoudende onder 'b. voorlopige hechtenis' en onder 'e. gevangenisstraf, hechtenis of jeugddetentie'. Voorlopige hechtenis heeft dus in de regel voorrang op een onherroepelijke vrijheidsstraf. Van die volgorde kan worden afgeweken, nu uit verschillende wettelijke regelingen volgt dat aan de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen een persoonsgerichte invulling dient te worden gegeven.⁸³ Namens de minister is de zaakregisseur bevoegd om in te grijpen in de executievolgorde.⁸⁴ Als de rechter in zijn schorsingsbeslissing overweegt dat de voorlopige hech-

76 Art. 26 Pbw en de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Stcr. 1998, 247). Conform art. 1 onder e Pbw is een gedetineerde een persoon ten aanzien van wie een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een inrichting plaatsvindt. Conform art. 1 onder s Pbw valt voorlopige hechtenis onder de definitie van een vrijheidsbenemende maatregel. Kortom: de verlobepalingen gelden ook voor een verdachte in voorlopige hechtenis.

77 Inmiddels art. 80 lid 7 Sv, ingevoerd bij Wet van 7 april 2005 tot wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en enige andere wetten onder meer naar aanleiding van evaluatieonderzoeken, Stb. 2005, 194, in werking getreden op 1 juli 2005, Stb. 2005, 300.

78 Kamerstukken II 2003/04, 29413, nr. 3, p. 13.

79 Zo kent art. 24 Regeling tijdelijk verlaten inrichting een afgebakende kring van familierelaties met betrekking tot het bijwonen van een sterfgeval, maar is het niet ondenkbaar dat het bijwonen van een uitvaart buiten deze kring toch toegelaten wordt door de rechter.

80 Art. 21 Regeling tijdelijk verlaten inrichting.

81 Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem 26 september 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BX8765.

82 Zie bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 31 januari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:560, waarbij het beleid van het OM om zich per definitie tegen dergelijke schorsingsverzoeken te verzetten in strijd met het recht werd bevonden.

83 Zie art. 1:9 Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, art. 1:2 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen en art. 6:1:3 Sv.

84 Besluit tot verlening van ondermandaat, volmacht en machtiging tot tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en inning van administratieve sancties van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) door de Algemeen Directeur van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) aan de onder hem ressorterende functionarissen (Stcr. 2023, 12599).

tenis wordt geschorst ten behoeve van het executeren van een bij onherroepelijk vonnis of arrest opgelegde vrijheidsstraf, wordt door de rechter wijziging gebracht in de wettelijke voorgeschreven executievolgorde. Er speelt daarbij een aantal praktische bezwaren.

Inrichtingen zijn te onderscheiden in huizen van bewaring, gevangenissen en inrichtingen voor stelselmatige daders. Huizen van bewaring zijn onder meer bestemd voor personen ten aanzien van wie een bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven en die in afwachting zijn van berechting in eerste aanleg.⁸⁵ Gevangenissen zijn bestemd voor opname van personen die, al dan niet onherroepelijk, tot vrijheidsstraf zijn veroordeeld.⁸⁶ Een inrichting kan aangewezen zijn als zowel huis van bewaring als gevangenis. Ook dan zijn dit gescheiden afdelingen. Hoewel niet direct een zwaarwegend bezwaar, maar wel belastend voor betrokkene en de ketenpartners, is dat de verdachte overgeplaatst moeten worden van een huis van bewaring naar een gevangenis als de voorlopige hechtenis wordt onderbroken voor het uitzitten van onherroepelijke vrijheidsstraffen. Het is dus niet zo dat volstaan kan worden met de enkele (tussentijdse) wijziging in registratie van detentietitel. Het is ook niet zo dat er een plek in het huis van bewaring wordt vrijgehouden. Als na het uitzitten van de onherroepelijke straffen de voorlopige hechtenis weer herleeft, volgt een nieuwe plaatsing en wederom de bijkomende belasting van de keten. Wat daar bij komt, is dat de gevangenissen een eigen regime hebben met het daarbij behorende bewakingsniveau en meer of minder vrijheden. Het regime van de voorlopige hechtenis is in de meeste gevallen zwaarder dan de regimes in de gevangenis. De verdachte zal dan vanuit het strenge regime tijdelijk overgaan naar een milder regime. Dit kan ongewenst zijn, bijvoorbeeld in verband met onderzoeksbelangen in het kader van de lopende strafzaak, of gelet op (andere) specifieke omstandigheden in die zaak.⁸⁷ Een zwaarwegend argument is verder dat er bij vrijheidsstraffen sprake kan zijn van detentiefasering, waardoor geleidelijk meer vrijheden verkregen worden binnen de detentie, of – indien de betrokkene gelet op de strafduur daarvoor in aanmerking komt – het daaraan verbonden penitentiaire programma.⁸⁸ Ook dient rekening gehouden te worden met de regeling van vervroegde invrijheidsstelling (VI).⁸⁹ Daar-

naast heeft de (tijdelijke) verandering van de grondslag van de detentie tot gevolg dat de beoordeling van verzoeken tot verlossen en strafonderbreking anders kan uitvallen. De verdachte zit dan immers voor andere feiten, waarbij de vraag is of, ondanks de hoop dat dit goed in beeld is, ook de belangen van mogelijke slachtoffers/nabestaanden van de zaak waarvoor de verdachte in voorlopige hechtenis verbleef gewaarborgd worden.⁹⁰

Tot slot geldt ook hier (overkoepelend) dat voor deze tijdelijke schorsing in de executieketen geen proces is ingericht en (vooralsnog) ook niet makkelijk ingericht kan worden. Dit zorgt voor een administratieve uitdaging, waarbij maatwerk en afstemming nodig is. Tijdens de fase van voorlopige hechtenis moet het OM de termijnen monitoren en op tijd een verlenging vorderen. Als een verdachte tussentijds overgaat op een andere titel van vrijheidsbeneming, moet het OM tijdig weten wanneer de verdachte weer op zijn voorlopige hechtenis komt te zitten om zo deze termijnen weer actief te kunnen monitoren. Dit vergt alertheid van ketenpartners en maakt het een foutgevoelig proces, met het risico dat de verdachte op enig moment op straat komt te staan, terwijl dat door de rechter niet was beoogd.

Gelet op deze bezwaren, dient onderbreking van de voorlopige hechtenis voor het uitzitten van openstaande vrijheidsstraffen onzes inziens voorbehouden te blijven voor uitzonderlijke gevallen, waarbij dit een weloverwogen keuze is.⁹¹ Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan zaken waarin de verdachte in voorlopige hechtenis verblijft en een klinische opname op de loer ligt. Dit kan zijn in het kader van een schorsing of bij de uiteindelijke strafoplegging. Het tussentijds uitzitten van de (kortdurende) openstaande detentie staat mogelijke opname en behandeling in de toekomst dan niet in de weg en zorgt ervoor dat de verdachte daarna een schone lei heeft. Daarbij is het advies om in alle gevallen vooraf een integraal persoonsbeeld bij het CJIB op te vragen om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen en de kans te verkleinen dat er mogelijk zaken open blijven staan waarmee geen rekening is gehouden. Naast dat dit onwenselijk kan zijn, kan dit ook consequenties hebben voor de totaal uit te zitten strafduur in het kader van de VI, hetgeen nadelig uit kan pakken voor de verdachte.⁹² Om dit te illustreren geven wij een praktijkvoorbeeld.

85 Art. 9 Pbw.

86 Art. 10 Pbw.

87 Denk aan de ernst van de zaak, persoonlijke omstandigheden zoals die op dat moment blijken en de (te verwachten) strafoplegging.

88 Art. 4 Pbw. Overigens kan er ook vanuit het beoordelingskader van de detentiefasering rekening worden gehouden met een nog openstaande strafzaak (zie in dat verband ook RSJ 2 april 2019, RSJ R-19/2705/GB).

89 Art. 6:2:10 Sv. Met de Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidsstelling (Wet straffen en beschermen), *Stb.* 2020, 224, in werking getreden op 1 juli 2021, *Stb.* 2021, 252, is het – tot dan toe als uitgangspunt geldende – recht op VI gewijzigd in een gunst, waarvan de beoordeling per individu door het OM geschiedt. Daarbij is de maximale duur op twee jaren gesteld. Deze nieuwe VI-regeling heeft geen gevolgen voor veroordelingen die zijn uitgesproken vóór inwerkingtreding daarvan.

90 Zie bijvoorbeeld Hof Den Bosch 8 februari 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:396, waar na bevraging van het CJIB het schorsingsverzoek is afgewezen gelet op de hier genoemde bezwaren, nu aan de verdachte in de lopende strafzaak de maatregel TBS met dwangverpleging was opgelegd.

91 Onlangs is ook door de hoven op het Landelijk overleg Voorzitters Raadkamer VH naar aanleiding van de genoemde bezwaren het standpunt ingenomen in beginsel niet toe te staan de voorlopige hechtenis te schorsen voor het uitzitten van een onherroepelijke straf. Zie overigens daarvoor nog een beslissing van Rb. Zeeland-West-Brabant 28 juli 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:3851, waarin enkele aangedragen (praktische) bezwaren niet doorslaggevend werden gevonden en de eerder genoemde beslissing van deze rechtbank van 31 januari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:560, waarbij het beleid van het OM om zich per definitie tegen dergelijke schorsingsverzoeken te verzetten in strijd met het recht werd bevonden.

92 Zie art. 6:2:6 Sv, waarin is bepaald dat bij aansluitende executie van straffen uitgegaan wordt van één straf, waardoor een combinatie VI-zaak kan

Door de rechtbank is de voorlopige hechtenis geschorst voor het uitzitten van de gevangenisstraf opgelegd in de (gevoegde) zaken A, B en C met een totale duur van vijftien maanden. Op grond van artikel 6:2:10 (oud) Sv is VI van toepassing. Aansluitend komt betrokkene weer op de voorlopige hechtenis in de betreffende strafzaak te zitten. Bij het CJIB blijken nog twee onherroepelijke vrijheidsstraffen open te staan, respectievelijk van zes maanden (zaak D) en drie weken (zaak E). Omdat deze straffen niet zijn meegenomen in de schorsingsbeslissing zullen die pas na afloop van de preventieve titel in de lopende strafzaak tenuitvoergelegd worden. Deze straffen tezamen zijn op grond van artikel 6:2:10 (oud) Sv niet VI-waardig waardoor betrokkene deze volledig zal moeten uitzitten. Waren deze straffen echter ook betrokken in de schorsingsbeslissing, dan was er één grote combinatie VI-zaak ontstaan.⁹³ Het niet meenemen van alle openstaande vrijheidsstraffen zorgt er in casu voor dat betrokkene feitelijk langer vastzit. Zo ver kwam het in deze casus niet. In de schorsingsbeslissing was namelijk ook bepaald dat de schorsing in ieder geval zou eindigen op de dag voorafgaand aan de dag waarop de inhoudelijke behandeling zou plaatsvinden. Ook daarmee geeft deze casus een mooie illustratie van het hiervoor genoemde knelpunt dat het proces in de keten niet goed is ingericht op dergelijke schorsingen. Bij het CJIB is niet bekend wanneer een inhoudelijke behandeling van een strafzaak gepland is. Dat vergt alertheid van het OM. In casu bleek geen seintje naar het CJIB te zijn uitgegaan. Dit had tot gevolg dat betrokkene, totdat het CJIB er bij toeval achter kwam dat de inhoudelijke behandeling had plaatsgevonden, ten onrechte nog op zijn onherroepelijke straffen in A, B en C zat. De registratie van de detentietitels dient vervolgens goed afgestemd te worden omdat het OM verantwoordelijk is voor het monitoren van de preventieve titel. Als de straffen al verlopen voordat het CJIB bekend wordt met de zittingsdatum, zou het risico bestaan dat betrokkene vanuit de PI wordt vrijgelaten omdat niet goed in beeld is dat er nog een (herleefde) preventieve titel is.

Naast de voor de hand liggende verbeteringen met betrekking tot de communicatie of het opvragen van een persoonsbeeld, zouden de praktische bezwaren (deels) kunnen worden ondervangen door in de schorsingsbeslissing bepaalde beperkingen aan te brengen. Een mooi voorbeeld daarvan betrof een casus waarin de rechtbank de voorlopige hechtenis schorste:

‘voor de duur dat de aan de verdachte in de zaak (...) opgelegde gevangenisstraf ten uitvoer zal worden gelegd dan wel tot het moment dat verdachte in aanmerking komt voor een penitentiair programma als bedoeld in artikel 4 van de Penitentiaire Beginselenwet dan wel de regeling van de voorwaardelijke in-

vrijheidstelling als bedoeld in artikel 6:2:10 Sv aan de orde is’.⁹⁴

3.5 Voorlopige hechtenis en de berekening aftrek op grond van artikel 27 Sr

Een laatste knelpunt dat we met betrekking tot de voorlopige hechtenis naar voren brengen, betreft de berekening door de rechter van de tijd die door de veroordeelde vóór de tenuitvoerlegging van de uitspraak onder meer in verzekering en voorlopige hechtenis is doorgebracht, welke tijd op grond van artikel 27 Sr geheel in mindering dient te worden gebracht bij de uitvoering van die straf.⁹⁵ De rechter dient daartoe het bevel te verlenen bij oplegging van tijdelijke gevangenisstraf, hechtenis of taakstraf. Het CJIB is verantwoordelijk voor de uiteindelijke berekening van het voorarrest dat op grond van deze bepaling voor aftrek in aanmerking komt. Het OM levert daarvoor de benodigde gegevens aan. Het CJIB controleert vervolgens of de door het OM aangeleverde aftrek overeenstemt met de voorhanden zijnde informatie. Wanneer de rechter een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gelijk aan de reeds in verzekering en voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd wenst op te leggen, al dan niet met daarnaast een voorwaardelijk strafdeel, dient hij een berekening te maken van deze in mindering te brengen tijd.⁹⁶ Het tweede lid van artikel 27 Sr geeft als richtlijn dat bij deze berekening de eerste dag van de verzekering als een volle dag geldt en dat de dag waarop de verzekering eindigt buiten beschouwing blijft. Verder geldt dat ook de aftrek in gevoegde zaken bij de berekening wordt meegenomen.⁹⁷ Voor het overige zijn afspraken gemaakt op het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS).⁹⁸ Daarin komt tot uitdrukking dat het tweede lid van artikel 27 Sr ziet op het geval waarin sprake is van voorlopige hechtenis in aansluiting op in-verzekeringstelling om dubbeltelling met de eerste dag van de voorlopige hechtenis te voorkomen. Is enkel sprake van in-verzekeringstelling, dan gelden de eerste en laatste dag als volle dag. Bij enkele uren wordt van een dag uitgegaan. Verder is afgesproken dat de laatste dag van de voorlopige hechtenis als volle dag geldt en dat in de situatie dat enkel sprake is van voorlopige hechtenis, de eerste en laatste dag daarvan als volle dag gelden. Tot slot wordt niet in nachten, maar in dagen geteld. Ook het CJIB hanteerde deze uitgangspunten bij de berekening.

94 Zie bijvoorbeeld ook Hof Den Bosch 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:4114, in het kader van een beperking met betrekking tot detentie-fasering.

95 Naast de tijd die in verzekering en voorlopige hechtenis is doorgebracht, dient ook de tijd in gijzeling ingevolge art. 6:6:25 Sv, een psychiatrisch ziekenhuis (voor zover nog aan de orde) of een instelling voor klinische observatie ingevolge een bevel tot observatie of detentie in het buitenland ingevolge een Nederlands verzoek om uitlevering of om overlevering te worden afgetrokken.

96 In dergelijke gevallen volgen doorgaans zeer specifieke strafopleggingen, zoals bijvoorbeeld 120 dagen gevangenisstraf, waarvan 47 dagen voorwaardelijk.

97 Art. 27 lid 4 Sv.

98 Zie ‘oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken’, versie december 2023. www.rechtspraak.nl/sitecollectiondocuments/orientatiepunten-en-afspraken-lovs.pdf.

worden gevormd.

93 Zie noot 92.

Met grote regelmaat blijkt in de executie dat de berekening van het voorarrest door de rechter, die daarbij in beginsel uitgaat van de daartoe door het OM aangeleverde gegevens, afwijkt van de uiteindelijke berekening door het CJIB. Hierdoor blijft onbedoeld een strafrestant over voor tenuitvoerlegging. Vaak gaat het daarbij om een dag of enkele dagen, maar in sommige gevallen ook om een groter strafrestant. Op grote lijnen zijn twee oorzaken voor dit verschil in berekening aan te wijzen. Het kan zijn dat de berekening door de rechter is gebaseerd op onjuiste informatie. De in het dossier, dan wel door het OM aangeleverde gegevens omtrent het aantal dagen voorarrest blijken (achteraf) niet correct of onvolledig. Dit zou ondervangen kunnen worden door, in complexe gevallen, voorafgaand aan de uitspraak bij het CJIB detentiegegevens op te vragen.

De tweede oorzaak is dat wel wordt uitgegaan van de juiste informatie, maar een andere wijze van berekening wordt gehanteerd. Wat bijvoorbeeld voorkomt is dat de rechter heeft gerekend vanaf de datum van aanhouding, terwijl de verdachte pas de volgende dag in verzekering is gesteld. De tijd tussen de aanhouding en verzekering komt niet voor aftrek in aanmerking op grond van de hiervoor genoemde bepaling. Ook kunnen bepaalde dagen, tegen de hiervoor beschreven afspraken in, toch zijn meegenomen. Daarnaast zien wij vaak verschillen in berekening als sprake is geweest van één of meerdere tussentijdse schorsingen. Het CJIB hanteert daarbij het uitgangspunt dat de dag waarop de schorsing ingaat als volle dag geldt. En ook de dag waarop de voorlopige hechtenis wordt hervat, telt als volle dag mee voor het berekenen van de aftrek. Valt de schorsing van de voorlopige hechtenis op dezelfde dag als de opheffing daarvan, dan wordt deze dag als volle dag aftrek gerekend. Als de verdachte wordt aangehouden op het bevel tot opheffing van de schorsing, of het gaat om een (kortdurende) schorsing voor bepaalde tijd waardoor de preventieve titel van rechtswege weer herleeft, wordt de voorlopige hechtenis door de aanhouding direct weer hervat. Is echter sprake van de situatie dat de verdachte eerst wordt aangehouden op verdenking van het overtreden van de schorsingsvoorwaarden of het bestaan van gevaar voor vlucht, waarna door de rechter de opheffing van de schorsing wordt bevolen, telt echter de tijd die is verstreken tussen de aanhouding en de opheffing van de schorsing niet mee bij het berekenen van de aftrek.⁹⁹ Ook daar ontstaan rekenverschillen tussen rechtspraak en ketenpartners, overigens niet geheel onbegrijpelijk omdat het onderscheid dat de wet op dit punt maakt niet direct rechtvaardig aanvoelt.

Als sprake is van een strafrestant, zal dit in beginsel tenuitvoergelegd worden: in de regel geldt immers een executieplicht. De veroordeelde moet aan de bel trekken als hij van mening is dat dit restant onbedoeld nog openstaat. Daarop zal door het CJIB onderzoek ingesteld

kunnen worden. De zaakregisseur beslist vervolgens of het strafrestant nog tenuitvoergelegd moet worden.¹⁰⁰ Het CJIB voert wel het beleid dat zaken waarin sprake is van enkele dagen strafrestant niet automatisch doorstromen voor tenuitvoerlegging, maar eerst voorgelegd worden aan de zaakregisseur. Als aanknopingspunten worden gezien voor het oordeel dat bedoeld zal zijn om een straf gelijk aan het voorarrest op te leggen, kan beslist worden om het strafrestant niet meer ten uitvoer te leggen. Soms volgt dit onmiskenbaar uit de strafmaatoverwegingen in het vonnis of arrest. In veel gevallen is echter geen uitgewerkt vonnis of arrest beschikbaar, maar is volstaan met een aantekening mondeling vonnis. Er kunnen ook andere omstandigheden zijn waaruit valt af te leiden dat niet bedoeld is dat de veroordeelde nog terug moet naar de gevangenis.¹⁰¹ Ondanks de in de regel geldende executieplicht, verdient het dan de voorkeur om deze (waarschijnlijke) bedoeling van de rechter te volgen. De veroordeelde mocht hier immers van uitgaan. Daarbij kan men zich afvragen of het (nadien) inzetten van één of enkele dagen executie nog een redelijk belang dient, afgewogen tegen de kosten en moeite daarvan en het nadeel voor de veroordeelde dat hij zijn straf niet in één keer kon uitzitten. Bij twijfel kan de zaakregisseur proberen om duidelijkheid te verkrijgen bij de ketenpartners. Komt die verduidelijking er niet, dan zal het strafrestant in beginsel geëxecuteerd worden. Als dat eigenlijk niet bedoeld was, is dat natuurlijk onwenselijk. Hoewel dit probleem niet geheel kan worden ondervangen, verdient het met oog op het voorgaande in elk geval aanbeveling om voor zover mogelijk in de strafmaatoverweging duidelijk aan te geven of bedoeld is een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gelijk aan het voorarrest op te leggen. Als er dan sprake is van een klein (onbedoeld) strafrestant, kunnen deze zaken er in elk geval uitgefilterd worden. Om te voorkomen dat op zitting onduidelijkheid heerst over het juiste aantal dagen aftrek, kan het CJIB bevraagd worden.¹⁰²

99 Zie art. 84 Sv, Tekst en Commentaar aantekening 5 bij dit artikel en de daarin genoemde literatuur en Hof Den Haag 7 maart 2019, ECLI:NL:GHD-HA:2019:649 hieromtrent.

100 Strikt genomen zou enkel gratie als vangnet fungeren. De minister kan vervolgens ambtshalve of op verzoek van de veroordeelde de tenuitvoerlegging van de straf opschorten (art. 5:2 Beleidsregels tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen 2021).

101 Een aanwijzing dat toch bedoeld is om een straf gelijk aan het voorarrest op te leggen kan bijvoorbeeld een afgemeten strafoplegging zijn, zoals een gevangenisstraf van 4 dagen met aftrek van voorarrest, waarbij de berekende aftrek door het CJIB 3 dagen betreft. Of een gevangenisstraf van 120 dagen, waarvan 36 dagen voorwaardelijk, zodat een onvoorwaardelijk strafdeel van 84 dagen overblijft, terwijl de door het CJIB berekende aftrek 82 dagen betreft. Als bij einduitspraak dan ook de opheffing van het (geschorste) bevel voorlopige hechtenis is bevolen, levert dit een extra aanwijzing op. En als de door het OM aangeleverde aftrek overeenstemt met de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, kan ervan uitgegaan worden dat ook de rechter met deze (onjuiste) aftrek heeft gerekend.

102 In de praktijk wordt als een zaak zich daarvoor leent zekerheidshalve ook wel van het laagste aantal dagen aftrek uitgegaan, met bijvoorbeeld een speling van een dag of enkele dagen naar beneden, zodat de kans groter is dat de straf (net) lager uitvalt dan het voorarrest in plaats van andersom.

4. Afronding

In deze eerste bijdrage van het tweeluik hebben we getracht een objectieve beschrijving van de werkzaamheden van het CJIB te geven, na inwerkingtreding van de Wet USB en tegen de achtergrond van de voortdurende veranderingen op executiegebied. Vanuit de nieuwe positie van het CJIB ontstaat zicht op diverse punten in de executie die opvallen en die in meer of mindere mate kunnen worden verbeterd. Door deze punten gericht te bespreken in de regio's en indien nodig ook op landelijk niveau, wordt vanuit het CJIB aangestuurd op deze (proces)verbetering. In deze bijdrage hebben wij over een aantal van deze punten het licht laten schijnen om zo de bewustwording van de executieconsequenties van bepaalde beslissingen verder te vergroten. Voor zover deze knelpunten de voorlopige hechtenis betreffen of raken, zijn ze in dit eerste deel van het tweeluik opgenomen. Een voorzichtige conclusie met betrekking tot de daar genoemde punten is dat het nader expliciteren van de bedoeling van de rechter in rechterlijke beslissingen die zien op de voorlopige hechtenis de executie in veel gevallen zou vereenvoudigen. In het tweede deel zullen we ingaan op de (voorlopige) tenuitvoerlegging van voorwaardelijke straffen en maatregelen, het bezwaar tegen een omzetting van een taakstraf in relatie tot de vervangende hechtenis, toezichtopdrachten en de executie van de 38v-maatregel (die ziet op vrijheidsbeperking).