

Z 120

G 21

SANCTIES PERSPECTIEF

Beleidsnota inzake de heroriëntatie op de toepassing
van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen
bij volwassenen

395.281

Sanct

Z120G21
395.81 Same

SANCTIES IN PERSPECTIEF

BIBLIOTHEEK
van de 2e KAMER der
STATEN-GENERAAL

Dit is een uitgave van het Ministerie van Justitie

Directie Preventie, Jeugd en Sancties

Directie Wetgeving

februari 2000

Druk: Sdu

Vormgeving: Tappan Den Haag

ISBN 90-5319-067-8

INHOUD

Samenvatting

"Een helder en geloofwaardig sanctiestelsel" V

- 1 Van eenvoud naar complexiteit... V
- 2 ...en weer terug? Een heroriëntatie op het sanctiestelsel VI
- 3 De doelen en ontwerpcriteria van het sanctiestelsel VI
- 4 Een nieuwe indeling van het sanctiestelsel VII
- 4.1 Vrijheidsbeperkende straffen VIII
- 4.1.1 Voorwaardelijke vrijheidsstraffen VIII
- 4.1.2 Taakstraffen VIII
- 4.1.3 Naar een straf van vrijheidsbeperking IX
- 4.2 De betekenis van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf IX
- 4.2.1 De intramurale vrijheidsbenaming IX
- 4.2.2 De vervroegde invrijheidstelling X
- 4.3 Combinatievonnissen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en een taakstraf XI
- 4.4 De voorlopige hechtenis XII
- 4.5 Elektronisch toezicht XII
- 4.6 Het sanctiestelsel op hoofdlijnen XIII

Hoofdstukken

- 1 **Inleiding 1**
- 1.1 Inleiding 1
- 1.2 Achtergronden 1
- 1.3 Afbakening en opzet nota 3
- 2 **Ontwikkelingsperspectief 5**
- 2.1 Ontwikkelingen in criminaliteit, straftoemeting en sanctiecapaciteit 5
- 2.1.1 Ontwikkelingen in de criminaliteit 5
- 2.1.2 Ontwikkelingen in de straftoemeting 6
- 2.1.3 Ontwikkelingen in de sanctiecapaciteit 8
- 2.1.4 Kosten tenuitvoerlegging sancties 10
- 2.1.5 Nederland in internationaal perspectief 10
- 2.2 Recente ontwikkelingen in sancties en sanctietoepassing 12
- 2.2.1 De taakstraf 12
- 2.2.2 Het penitentiair programma 14
- 2.2.3 Het elektronisch toezicht 17
- 2.3 Organisatorische en bestuurlijke ontwikkelingen 18
- 2.3.1 De strafrechter 19
- 2.3.2 Het Openbaar Ministerie 21
- 2.3.3 De administratie 23

3	Het sanctiestelsel	25
3.1	Inleiding	25
3.2	Doelen en ontwerpcriteria van het sanctiestelsel	25
3.2.1	Reikwijdte van de beschouwing	25
3.2.2	De doelen van de sanctietoepassing	26
3.2.3	Ontwerpcriteria voor het sanctiestelsel	29
3.2.4	Een dynamisch systeemperspectief	33
3.3	De onderscheiden sanctiemodaliteiten	35
3.3.1	Afdoening zonder vonniswijzing	35
3.3.1.1	Buitengerechtelijke afdoening	35
3.3.1.2	Schorsing voorlopige hechtenis onder voorwaarden	37
3.3.2	Vormen van vrijheidsbeperking	38
3.3.2.1	Voorwaardelijke vrijheidsstraf	38
3.3.2.2	Taakstraffen	43
3.3.2.3	Naar een straf van vrijheidsbeperking	47
3.3.3	Vrijheidsbeneming: de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	48
3.3.3.1	Inleiding	48
3.3.3.2	Detentie	49
3.3.3.3	Zelfmeldinrichtingen en voorlopige hechtenis	51
3.3.3.4	Korte vrijheidsstraffen	52
3.3.3.5	Extramurale executie/penitentiaal programma	53
3.3.3.6	Samenvoeging gevangenisstraf en principale hechtenis	53
3.4	Vervroegde invrijheidstelling	54
3.4.1	Achtergronden	54
3.4.2	Principes	54
3.4.3	Scenario's	55
3.4.4	Conclusie	58
3.5	Elektronisch toezicht	58
3.5.1	Elektronisch toezicht als executiemodaliteit	58
3.5.2	Elektronisch toezicht als sanctie	59
3.5.3	Elektronisch toezicht als voorlopige hechtenis	60
3.6	Conclusies	61
4	Besluit	65
4.1	Algemeen	65
4.2	De voorstellen tot herziening	65
4.3	Vervolgtraject	67
4.4	Slotopmerking	67

Bijlage: verslag expert meetings	69
---	-----------

EEN HELDER EN GELOOFWAARDIG SANCTIESTELSEL

1 Van eenvoud naar complexiteit...

In 1886 trad het Wetboek van Strafrecht in werking. Daarin lag een simpel sanctiestelsel besloten: er konden vrijheidsstraffen worden opgelegd en geldboetes. Vrijheidsstraf was de hoofdregel, geldboete de uitzondering, combinaties waren niet mogelijk. Vrijheidsstraf betekende verblijf in een gesloten penitentiaire inrichting van de eerste tot en met de laatste dag.

Ruim honderd jaar later wordt met weemoed teruggekeken naar de eenvoud van weleer.¹ Anno 2000 is het sanctiestelsel zelfs voor ingewijden nauwelijks helemaal te overzien. Vrijheidsstraffen kunnen voorwaardelijk, onvoorwaardelijk of in combinatie van beide worden opgelegd. Die voorwaarden kunnen alleen algemeen zijn maar ook met een veelheid aan bijzondere voorwaarden worden aangevuld. Daarnaast zijn er taakstraffen en die kunnen weer een werkstraf omvatten, een leerstraf of beide. Taakstraffen komen nu nog formeel in de plaats van een vrijheidsstraf, maar krijgen in het wetsvoorstel Taakstraffen een zelfstandig karakter. Zij kunnen dan ook worden gecombineerd met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf; nu alleen nog met een voorwaardelijke vrijheidsstraf of een geldboete.

Er zijn voorts afdoeningen zonder vonniswijzing, zoals transacties, het voorwaardelijk sepot en de schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden. En er zijn dus nog altijd de geldboetes, naast de strafrechtelijke boetes tegenwoordig ook "bestuurlijke boetes". En boetes zijn bepaald geen uitzondering meer. Als de verkeersovertredingen mee worden gerekend², gaat het om vele miljoenen boetes per jaar.

En de praktijk is nog ingewikkelder. Binnen de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen zijn weer vele modaliteiten mogelijk, die elkaar vaak ook nog eens overlappen. Het laatste deel van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kan extramuraal plaatsvinden, dus buiten de inrichting.

Daarvoor is in de nieuwe Penitentiaire beginselenwet (Pbw) het paraplu-begrip "penitentiaal programma" geïntroduceerd. Deelnemers daaraan worden veelal tevens onder elektronisch toezicht gesteld.

Elektronisch toezicht als combinatie van het "enkelbandje" met een activiteitenprogramma, was weer de voorloper van het penitentiaal programma aan de "achterdeur" van de

executie, maar kan tevens aan de "voordeur" plaatsvinden in het kader van een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Die wordt doorgaans weer gekoppeld aan een taakstraf. De tenuitvoerlegging vindt dan meestal achtereenvolgens plaats, maar soms bepaalt de rechter dat het tegelijkertijd zal zijn. Activiteiten in het kader van een taakstraf kunnen dezelfde zijn als bij elektronisch toezicht of die in het kader van een penitentiaal programma worden verricht of als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf of als voorwaarde bij een voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis.

Het terrein van de sanctietoepassing is daarbij voortdurend in beweging. Verschillende – soorten – overwegingen spelen een rol bij de ontwikkeling van nieuwe sancties en executiemodaliteiten. Op de eerste plaats natuurlijk het denken over straffen in het algemeen. In de negentiende eeuw stonden vergelding en afschrikking centraal. In de gevangenis kon men tot inkeer komen en daarmee was het verhaal wel verteld. Het huidige scala aan sanctiemodaliteiten heeft veel te maken met de individualisering die sindsdien steeds meer een rol ging spelen. Straffen op maat, toegesneden op de persoon van de dader en op de aard van het gepleegde delict.

Die individualisering hing natuurlijk ook weer samen met de ontwikkelingen in criminaliteit en in de delinquentenpopulatie. Beide zijn in de laatste jaren bijvoorbeeld veel internationaler, multicultureler en veel zwaarder geworden. Wetenschappelijke inzichten en ervaringsgegevens zijn basis geweest voor beleidswijzigingen op het gebied van de sanctietoepassing. In de afgelopen jaren zorgde de sterke groei van de criminaliteit en van het aantal opgelegde sancties voor een toenemende druk op het strafrechtelijk bedrijf, en vooral het gevangeniswezen. Ook de capaciteitsnood daar dwong tot ontwikkeling van nieuwe alternatieven voor de gevangenisstraf.

Inmiddels is het gevangeniswezen een miljardenbedrijf geworden waarin jaarlijks tienduizenden gedetineerden passeren. Een bedrijf ook in de letterlijke zin van het woord, en dat betekent dat ook ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering, aansturing en financiële verantwoording hun stempel drukken op het sanctiestelsel, en alle actoren daarbinnen.

1] Die eenvoud heeft overigens niet lang geduurd. Vooral de invoering van de voorwaardelijke vrijheidsstraf in 1912 bracht daarin verandering.

2] Boetes volgens de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften; ook wel Mulder-boetes genoemd.

Het is al met al bepaald niet verwonderlijk dat het sanctiestelsel zo complex en veelomvattend is geworden, dat velen het zicht erop gaandeweg verliezen. Dat geldt zeker voor de politiek en de samenleving. Maar ook de rechter weet niet altijd meer hoe een vonnis dat hij heeft uitgesproken zal worden uitgevoerd, en dat geldt dus ook de delinquent zelf. En niet in de laatste plaats krijgt de veiligheidsbeleving in de samenleving steeds meer aandacht, en in het bijzonder de positie van het slachtoffer. Dat stelt ook weer zijn eisen aan het sanctiestelsel.

2 ...en weer terug? Een heroriëntatie op het sanctiestelsel

Bij de behandeling van de Penitentiaire beginselenwet in de Eerste Kamer werden vragen gesteld naar de samenhang van de vrijheidsbeperkende sancties enerzijds, en de extramurale executiemodaliteiten van vrijheidsstraffen anderzijds. De toenmalige Minister van Justitie zegde toe daarover een beleidsnota op te zullen stellen. De onderhavige nota komt aan die toezegging tegemoet. Daarbij is de gelegenheid aangegrepen om het sanctiestelsel in zijn geheel onder de loep te nemen en te bezien hoe een en ander meer inzichtelijk en overzichtelijk kan worden gemaakt. Met sanctiestelsel wordt dan bedoeld het geheel aan vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsstraffen voor volwassenen. Strafrechtelijke maatregelen (bijv. terbeschikkingstelling) en geldboetes blijven buiten beschouwing, evenals het jeugdstrafrecht en de bestuurssancties.

Dit betekent niet dat de tafel helemaal wordt schoongeveegd, en dat er van de bodem af een nieuw sanctiestelsel wordt ontwikkeld. De Penitentiaire beginselenwet is net een jaar van kracht, en heeft zichzelf nog nauwelijks kunnen bewijzen. Het wetsvoorstel Taakstraffen is nog in behandeling bij het parlement, evenals het wetsvoorstel Strafrechtelijke opvang verslaafden. Al deze ontwikkelingen kennen hun eigen ritme. Dat nu abrupt te onderbreken zou de praktijk van sanctietoepassing te zeer problematiseren, en zou ook geen recht doen aan de zorgvuldigheid waarmee deze wetsvoorstellen tot stand zijn gekomen. Wel moet worden onderkend dat in deze afzonderlijke trajecten niet steeds de dwarsverbanden zijn gelegd die nodig zijn vanuit een eenduidige, brede kijk op het sanctiestelsel als geheel.

Deze nota is geen filosofische beschouwing of proefschrift. De bedoeling is om duidelijk te maken wat de hoofdlijnen zijn van de sanctietoepassing. Wat zijn de doelen van de strafrechtspleging en hoe worden die nagestreefd? Welke straffen kunnen worden opgelegd, en hoe hangen de ver-

schillende sanctie- en executiemodaliteiten³ met elkaar samen? Dat het sanctiestelsel complex en moeilijk te overzien is, neemt niet weg dat er natuurlijk wel degelijk een ratio achter ligt, dat er niet "zo maar" allerlei nieuwe sancties zijn ontwikkeld.

Het sanctiestelsel moet voor iedereen begrijpelijk en geloofwaardig zijn. Het zal blijken dat vanuit dat streven nog veel verbeteringen mogelijk zijn. Daarom zal in deze nota een behoorlijk aantal verbeteringsvoorstellen worden gedaan. Vele ervan zijn verstrekkend, vragen nader onderzoek en vereisen uiteindelijk wetswijziging. Deze nota richt zich daarom voor een belangrijk deel op de wat langere termijn. Waar het gaat om voorstellen die voor delinquenten consequenties kunnen hebben van nog veel langere duur, is dat ook wel zijn plaats.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen over het sanctiestelsel. Achter dit hoofdstuk bevindt zich het eigenlijke rapport. Hoofdstuk 1 geeft een inleiding, hoofdstuk 2 een overzicht van de ontwikkelingen in vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen van de afgelopen jaren. Hoofdstuk 3 is het hart van het rapport: het bevat een beschouwing van de verschillende ontwikkelingen aan de hand van de doelen en criteria van het sanctiestelsel, en leidt tot de verschillende beleidsvoorstellen. In hoofdstuk 4 ten slotte wordt vooruit gekeken naar het vervolgtraject.

3 De doelen en ontwerpcriteria van het sanctiestelsel

Waarom straffen we eigenlijk? Enerzijds om naar de delinquent, het slachtoffer en de hele samenleving duidelijk te maken dat bepaalde gedragingen niet kunnen. Dat is de vergeldingsdoelstelling, en dat is het achterom kijken. De geschonden norm wordt opnieuw bevestigd en de rechtsorde wordt hersteld. Maar daarmee is de kous niet af. De ervaring heeft onmiskenbaar geleerd dat opsluiting in een gevangenis niet vanzelf betere mensen maakt van delinquenten. Eerder integendeel. Er moet gericht worden gewerkt aan de mogelijkheden om de kans op recidive zoveel mogelijk te beperken. Want we straffen ook met het oog op de toekomst. Dat zijn de doelstellingen van speciale en generale preventie. Speciale preventie richt zich op het toekomstige gedrag van de pleger van een delict; generale preventie richt zich op mogelijke nieuwe daders. Uit deze doelen vloeien deels aan elkaar tegengestelde inrichtingseisen voor het sanctiestelsel voort; vanuit de optiek van de delinquent enerzijds beperkend en anderzijds verruimend. De spanning tussen die twee benaderingen is

3] Voor de goede orde: de begrippen "executie" en "tenuitvoerlegging" zijn taalkundig synoniemen. Dat geldt grotendeels ook voor "sanctie" en "straf". Toch kennen ze hun eigen gebruik; daarom is in deze nota niet consequent voor één van beide gekozen.

typerend voor het sanctiestelsel, daarmee worden de problemen eigenlijk meteen binnengehaald. Want vergelding vraagt om strengheid, om punitiviteit. Naar de buitenwereld toe moeten straffen een afschrikwekkende werking hebben, om potentiële delinquenten ervan te weerhouden op het criminele pad te gaan, en om de samenleving en slachtoffers genoegdoening te bieden inzake gepleegde criminaliteit.

Maar aandacht voor speciale preventie, voor de terugkeer in de samenleving, vraagt juist om een benadering die de delinquent als mens centraal plaatst, niet als misdadiger. Vraagt om aandacht voor zijn sociale contacten, zijn vaardigheden, zijn kansen op werk etcetera. In dat spanningsveld worden sancties opgelegd en uitgevoerd, en dat spanningsveld geeft aan dat straffen altijd het karakter zullen hebben van "een beetje van dit en een beetje van dat". Met andere woorden: er is niet één algemene aanpak die in alle gevallen kan worden toegepast. Een evenwichtig sanctiestelsel vereist zowel in de oplegging als in de tenuitvoerlegging van sancties een geïndividualiseerde benadering, in een dynamisch perspectief. Daarbij gaat het er altijd om de veiligheid van de samenleving in zijn geheel te bevorderen, op korte en lange termijn.

Bij de ontwikkeling en toepassing van nieuwe sancties moet, naast bovengenoemde doelen, ook rekening worden gehouden met een aantal andere eisen. Deze zouden als "ontwerpcriteria" of randvoorwaarden kunnen worden gezien voor het sanctiestelsel als geheel. Zelfs in een ideaal sanctiestelsel zouden deze criteria niet altijd allemaal maximaal tot uitdrukking komen. Evenals de doelen van de sanctietoepassing wijzen ze namelijk soms in tegengestelde richting. En onvermijdelijk spelen de beperkte financiële middelen vaak een rol. De criteria moeten daarom meer worden gezien als bakens, die per individueel geval en ook gedurende een traject van tenuitvoerlegging een ander gewicht kunnen krijgen, maar in alle gevallen in enige mate moeten zijn gegarandeerd.

Op langere termijn wordt de veiligheid van de samenleving gerealiseerd door vermindering van recidive. Dat is het doel van de speciale preventie. Daarnaast moet natuurlijk ook op kortere termijn die veiligheid worden gegarandeerd. De delinquent mag tijdens de tenuitvoerlegging van zijn straf geen nieuwe delicten plegen, en zich niet aan die tenuitvoerlegging onttrekken. Veiligheid in de zin van *beveiliging*. *Legaliteit* betekent dat in regelgeving helder is neergelegd in welke gevallen welke sancties worden opgelegd, en hoe deze kunnen worden uitgevoerd. Het gaat dus zowel om rechtszekerheid als om de rechtsgelijkheid. Of, om een

praktischer term te gebruiken: om voorspelbaarheid in de sanctietoepassing.

Menswaardigheid vraagt dat niet een zwaardere straf wordt opgelegd dan werkelijk nodig is, en dat bij de tenuitvoerlegging van die straf niet meer beperkingen worden aangebracht dan nodig zijn.

Transparantie betekent dat het sanctiestelsel inzichtelijk moet zijn. Het moeilijke bij dit criterium is dat de vraag wat – nog – inzichtelijk is, verschillend wordt beantwoord naar gelang om welke betrokkene het gaat. Rechter, politiek, samenleving. Een heldere presentatie is een eerste vereiste. *Flexibiliteit en innovatieve kracht* zijn vereist om het sanctiestelsel mee te kunnen laten bewegen met veranderingen in zijn omgeving, in criminaliteit en criminelen, en in het maatschappelijk of politiek denken daarover. Dit blijkt bijvoorbeeld bij de mogelijkheden om te experimenteren met nieuwe sancties.

Doelmatigheid betekent enerzijds dat alle sancties zo goedkoop mogelijk ten uitvoer worden gelegd, en anderzijds dat goedkope sancties zo mogelijk worden verkozen boven duurdere.

Slagvaardigheid ten slotte betekent vooral dat sancties zo snel mogelijk ten uitvoer worden gelegd, nadat ze eenmaal zijn opgelegd. Hoe langer dat duurt, hoe minder effect ze hebben.

Deze criteria hebben verschillende karakters. Soms gaat het om bedrijfsmatige vereisten, soms om het belang van de delinquent, soms om het belang van de samenleving. Ook hier geldt dat het evenwicht vooral op individueel niveau moet worden nagestreefd, maar dat ze allemaal altijd in het achterhoofd moeten worden gehouden. Op voorhand is dus al duidelijk dat een goed sanctiestelsel helaas niet automatisch een simpel sanctiestelsel is.

4 Een nieuwe indeling van het sanctiestelsel

Vrijheidsstraf als regel, boete als uitzondering: de eenvoud van de vorige eeuw is in de huidige praktijk natuurlijk niet meer haalbaar. Toch kan het sanctiestelsel op hoofdlijnen opnieuw worden ingedeeld, zodat een forse stap in die richting wordt gedaan.

Tot op heden worden onder vrijheidsstraffen zowel de onvoorwaardelijke als de voorwaardelijke vrijheidsstraffen gerekend. In de praktijk zijn dit echter totaal verschillende soorten straffen. De onvoorwaardelijke vrijheidsstraf betekent dat iemand in een penitentiaire inrichting wordt geplaatst (en bij lange straffen eventueel het laatste deel in

een penitentiair programma mag ondergaan); de voorwaardelijke vrijheidsstraf betekent dat men aan een algemene en/of bijzondere voorwaarde of voorwaarden moet voldoen, en zolang daarvan sprake is, wordt de vrijheidsstraf zelf niet ten uitvoer gelegd. Die voorwaarden hebben het karakter van vrijheidsbeperking, wat wezenlijk verschillend is van een vrijheidsstraf, waarbij het gaat om vrijheidsbeneming. Hierna worden de verschillen strafsoorten onder de loep genomen.

4.1 Vrijheidsbeperkende straffen

4.1.1 Voorwaardelijke vrijheidsstraffen

Algemene voorwaarde

De rechter kan een delinquent veroordelen tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf met uitsluitend de algemene voorwaarde dat betrokkene gedurende een bepaalde periode niet opnieuw een strafbaar feit mag plegen. Als zelfstandige straf is dit niet erg geloofwaardig meer. Niemand mag immers strafbare feiten plegen; daarom zijn ze per slot van rekening strafbaar. Doet men dat toch, dan wordt men daarvoor afzonderlijk vervolgd. Eerdere misdragingen wegen dan altijd mee in het uiteindelijke vonnis.

De betekenis van deze straf was oorspronkelijk vooral het afgeven van een signaal naar betrokkene dat hij zich had misdragen, zonder daar ook meteen gevangenisstraf aan te koppelen. Die werd dan te zwaar bevonden, bijvoorbeeld omdat het om een eerste misdrijf ging of omdat betrokkene al duidelijk lering had getrokken uit zijn misdraging. Deze strafmodaliteit stamt ook uit de tijd dat er geen andere, minder ingrijpende alternatieven waren voor de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, zoals de taakstraf of, als minst ingrijpende sanctie, de schuldigverklaring zonder straf.

De zaken waarvoor de voorwaardelijke vrijheidsstraf met alleen de algemene voorwaarde oorspronkelijk was bedoeld⁴, bereiken tegenwoordig de rechter ook niet meer; zij worden buitengerechtelijk afgedaan. Nuttiger dan deze "kale" sanctie is de naasthogere straf, die daarvoor in de plaats kan komen, namelijk de veroordeling tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf met als *bijzondere* voorwaarde reclasseringstoezicht. Dit is geen beduidend ingrijpende sanctie, maar biedt wel duidelijke voordelen. Al met al zijn er voldoende alternatieven waardoor de voorwaardelijke vrijheidsstraf met uitsluitend de algemene voorwaarde zou kunnen vervallen, zonder dat het kind met het badwater wordt weggegooid.

Bijzondere voorwaarden

Bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf kunnen dus ook bijzondere voorwaarden worden opgelegd. Naast vormen van betaling gaat het vooral om voorwaarden die betrekking hebben op het gedrag van de delinquent, variërend van een straatverbod, reclasseringsbegeleiding, tot klinische behandeling. In de huidige situatie worden wel bijzondere voorwaarden opgelegd die vergelijkbaar zijn met zelfstandige hoofdstraffen, maar deze naar inhoud, zwaarte en lengte zelfs ontstijgen. Het is om principiële redenen niet wenselijk dat sancties (in materiële zin) die te zwaar worden geacht om als taakstraf te worden opgelegd, wel als voorwaardelijke veroordeling worden gerealiseerd.

De waarde van dit gebruik van de voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf is ook sterk verminderd, juist door de ontwikkeling van enerzijds alternatieve sancties (bijv. taakstraffen) en executiemodaliteiten (bijv. penitentiair programma), en anderzijds van verschillende buitengerechtelijke afdoeningmethoden. Voorgesteld wordt daarom om de bijzondere voorwaarden zodanig in te perken, dat zij niet meer kunnen overlappen met – laat staan verder gaan dan – taakstraffen.

De voorwaardelijke vrijheidsstraf kan ten slotte ook in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf worden opgelegd. De tenuitvoerlegging vindt dan in aansluiting daarop plaats. Recent is bepleit om de mogelijkheden daartoe sterk te verruimen. Het is van groot belang om delinquenten na afloop van hun straf indien nodig geruime tijd te kunnen volgen en begeleiden. Herziening van de regeling voor vervroegde invrijheidstelling biedt daartoe echter betere mogelijkheden (zie 4.2.2).

4.1.2 Taakstraffen

De maximale duur van een taakstraf

Iedere algemene duurgrens voor een taakstraf in de regelgeving is in zekere zin discutabel⁵. Om meer redenen is een maximumduur altijd wenselijk. Alle andere onvoorwaardelijke sanctiemogelijkheden zijn ook gemaximeerd. Bovendien is een maximumduur nodig om een omrekeningsfactor te kunnen bepalen voor de vervangende hechtenis in een penitentiare inrichting, voor het geval dat de taakstraf mislukt.

Hiervóór is voorgesteld de bijzondere voorwaarden in te perken. Denkbaar is om de maximumduur van de taakstraf te verhogen, waardoor projecten die nu nog onder de noemer van voorwaardelijke vrijheidsstraf worden uitgevoerd en de bestaande maximumduur van de taakstraf ontstijgen, als taakstraf zouden kunnen worden behouden. Het risico

4] Deze straf was dan ook vooral bedoeld voor wat werden genoemd de "gelegenheidsmisdadigers".

5] Dat is ook gebleken bij de discussies in het kader van het wetsvoorstel Taakstraffen.

van mislukking zou bij dergelijke lange taakstraffen echter te groot worden. Het is daarom beter dit maximum te handhaven, en genoemde projecten in duur terug te brengen zodat zij daarbinnen zullen passen.

Wanneer wel en niet een taakstraf?

De groei van het aantal taakstraffen in de afgelopen jaren hing samen met de capaciteitsnood binnen het gevangeniswezen. Deze dwong om alternatieven voor de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf toe te passen. Mede door het opleggen van taakstraffen voor relatief zware delicten is het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf af gaan brokkelen. Bij het tegengaan van recidive kunnen taakstraffen zeker effectief zijn, bijvoorbeeld als het gaat om lichtere vergrijpen of first-offenders, en gevangenisstraf te zwaar is. Een geloofwaardig sanctiestelsel vraagt om een zuivere toepassing van de taakstraffen. Niet een uitgangspunt van "taakstraf tenzij" in alle gevallen, maar alleen wanneer dat gezien de ernst van het gepleegde delict en de kenmerken van de delinquent acceptabel en – maatschappelijk – verantwoord is. Bij een meer selectieve toepassing neemt ook de kans op mislukking af. Vooral de plegers van ernstige seksuele en geweldsmisdrijven moeten in beginsel als ongeschikt voor een taakstraf worden beschouwd, zoals al eerder werd aangekondigd.

Taakstraffen bij verstek

De mogelijkheid van veroordeling tot een taakstraf bij verstek⁶ is niet in strijd met de verschillende internationale verdragen waar het gaat om dwangarbeid, zoals soms wordt verondersteld. In lijn met de al wel bestaande mogelijkheid om een voorwaardelijke vrijheidsstraf in een verstekzaak uit te spreken, is het logisch dat ook voor de taakstraf deze mogelijkheid wordt gerealiseerd. Bovendien kunnen dan de vele oneigenlijke gratieverzoeken, met als doel de omzetting van een bij verstek opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in een taakstraf, worden teruggedrongen. Het is wel belangrijk dat in verstekzaken alleen een taakstraf zal worden opgelegd, wanneer er voldoende informatie is waaruit de bereidheid van betrokkene blijkt om die taakstraf ook daadwerkelijk te verrichten. Het Openbaar Ministerie kan hieraan in zijn vorderingsbeleid gestalte geven.

4.1.3 Naar een straf van vrijheidsbeperking

Uit het voorgaande is al gebleken dat de voorwaardelijke vrijheidsstraf en de taakstraf in praktische zin de nodige overeenkomsten vertonen. Het zijn beide straffen met een vrijheidsbeperkend karakter, bedoeld voor situaties waarin

een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te zwaar wordt geacht. Daarom wordt voorgesteld om een nieuwe (hoofd)straf van vrijheidsbeperking in de wet op te nemen. Deze zal dan de bijzondere voorwaarden en de taakstraf omvatten.⁷

In een algemene maatregel van bestuur kunnen de verschillende soorten sancties die daaronder vallen dan afzonderlijk worden benoemd en helder ten opzichte van elkaar worden gepositioneerd, dus zonder bestaande overlappen en inconsistenties. Tevens kan dan meer eenduidig worden geregeld wat de gevolgen zijn van het niet-nakomen van de voorwaarden of het zich onttrekken aan de straf, in termen van de vrijheidsbeneming die dan ten uitvoer zal worden gelegd. Daarvoor gelden nu nog verschillende constructies. Ook het experimenteren met nieuwe sancties kan hierin worden geregeld.

Met dit voorstel wordt een heldere indeling op hoofdlijnen aangebracht in het sanctiestelsel. Er zullen dan drie hoofdstaffen zijn: de (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf, de straf van vrijheidsbeperking en de geldboete.

De wettelijke regeling van de straf van vrijheidsbeperking zal waarschijnlijk enkele jaren in beslag nemen. Hierbij zullen nog vele vragen moeten worden beantwoord. Daarop vooruitlopend zouden de voorstellen inzake de voorwaardelijke vrijheidsstraf en de taakstraf al kunnen worden uitgevoerd.

4.2 De betekenis van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

4.2.1 De intramurale vrijheidsbeneming

"Van gevangenisstraf wordt niemand beter" is een bekend gezegde. De geschiedenis heeft geleerd dat harde straffen criminelen niet vanzelf omvormen tot gezagsgetrouwe burgers, maar dat detentie juist vaak schade berokkent. Dat neemt niet weg dat bepaalde delicten zo ernstig zijn, dat alleen een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die ten uitvoer wordt gelegd in een penitentiare inrichting, recht doet aan die ernst. De mate waarin de rechtsorde is geschokt, waarin leed bij slachtoffers is veroorzaakt, moet herkenbaar terugkomen in de soort en lengte van de straf.

Daarnaast vraagt ook de veiligheid van de samenleving om deze mogelijkheid, om door de vrijheidsbeneming als zodanig het recidiverisico op korte termijn weg te nemen. Het langere termijn-perspectief vraagt vanzelfsprekend wel om een zorgvuldige, geïndividualiseerde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, waarbij het accent geleidelijk verschuift van vergelding naar speciale preventie door te werken aan maatschappelijke integratie. Maar ook dat vindt plaats met het oog op de veiligheid van de samenleving. Al

6] Een veroordeling bij verstek betekent dat de verdachte noch diens advocaat ter zitting aanwezig is.

7] Ook elektronisch toezicht kan hier een plaats krijgen. Zie hierover paragraaf 4.5 hierna.

met al blijft de intramurale vrijheidsbeneming een onmisbaar sluitstuk van het sanctiespectrum.

Een wettelijke ondergrens voor de duur van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf?

In de afgelopen jaren zijn in toenemende mate in plaats van – korte – vrijheidsstraffen alternatieve straffen opgelegd, zoals de taakstraffen. Door dit "afromend" effect heeft de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf een steeds zwaardere doelgroep gekregen, zowel qua delict als delinquent. Waar er vroeger geen of minder alternatieven mogelijk waren, werd immers eerder een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd; nu wordt eerst de mogelijkheid overwogen van alternatieve afdoening. Komt betrokkene daarvoor niet in aanmerking, dan volgt pas de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Daardoor is in steeds minder nieuwe soorten gevallen alternatieve afdoening nog verantwoord. Ofwel, de spoeling wordt steeds dunner.

Ook gezien het aantal opleggingen van korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, blijkt deze sanctie bij de rechterlijke macht in een duidelijke behoefte te voorzien. Toch wordt wel geopperd om een ondergrens aan te brengen aan deze straf, vanuit de kennelijke veronderstelling dat nog altijd te makkelijk naar deze straf wordt gegrepen waar alternatieven voorhanden zijn. In het licht van de genoemde afroming zou dit twee soorten gevolgen hebben: taakstraffen worden opgelegd waar dat niet verantwoord is; vrijheidsstraffen van de wettelijk minimaal vereiste lengte worden opgelegd, waar die anders lager zouden zijn geweest. Beide gevolgen zijn vanzelfsprekend niet wenselijk. Straf en delict zouden dan niet meer op elkaar aansluiten.

De korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf vervult een belangrijke functie binnen het sanctiestelsel; opheffing zou een kloof veroorzaken tussen de zwaarste lichte straf en de lichtste zware straf, juist waar nu een groot deel van de sancties ligt.

Zelfmeldinrichtingen en voorlopige hechtenis

Delinquenten die vanuit de vrije samenleving tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zijn veroordeeld, krijgen een oproep om zichzelf te melden voor het ondergaan van een detentie. Dit vindt dan plaats in een zogeheten zelfmeldinrichting. Er wordt wel betoogd dat deze zogenoemde lopende vonnissen zouden moeten verdwijnen. Een van de overwegingen is dat vrijheidsbeneming aan moet sluiten op de aanhouding als verdachte van een ernstig strafbaar feit. Ook wordt wel gesteld dat vrijheidsbeneming in een penitentiaire inrichting voor deze delinquenten te zwaar zou zijn. Het niet – tot aan de vonniswijzing – voorlopig gehecht zijn

geweest, betekent echter niet automatisch dat betrokkene daarmee geschikt is voor een vrijheidsbeperkende straf. De gronden voor voorlopige hechtenis betreffen namelijk maar voor een deel de ernst van het gepleegde feit, en daar wordt de lat bovendien hoog gelegd. Ook plegers van ernstiger delicten kunnen vanuit vrijheid tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf worden veroordeeld, waarbij intramurale vrijheidsbeneming dan ook echt aangewezen kan zijn. De geloofwaardigheid en slagvaardigheid van het sanctiestelsel vragen natuurlijk wel dat executie van een lopend vonnis zo snel mogelijk na ommekomst ervan aanvangt. Met prompte arrestatie en plaatsing in een gesloten inrichting wanneer betrokkene weigert zich te melden. Op die versnelling zullen meer inspanningen gericht worden.

De term "vrijheidsstraf"

In de hedendaagse praktijk van tenuitvoerlegging is geen enkel onderscheid meer aanwezig tussen de gevangenisstraf en de principale hechtenis. In de Penitentiaire beginselenwet zijn beide modaliteiten ook al samengevoegd onder de term "vrijheidsstraf". Samenvoeging in de andere wetgeving is weliswaar een omvangrijke operatie, maar bevordert de eenduidigheid en inzichtelijkheid van het sanctiestelsel. Eén term voor één soort straf.

4.2.2 De vervroegde invrijheidstelling

Eén van de meest besproken, steeds weer terugkerende thema's binnen het sanctiestelsel, is de vervroegde invrijheidstelling.

In de huidige wettelijke regeling is de VI een beginselrecht, dat slechts bij hoge uitzondering niet wordt toegekend.⁸ Feitelijk bedraagt bij langere straffen de uit te zitten straf slechts twee derde van de opgelegde straf. Oorspronkelijk stond VI voor voorwaardelijke invrijheidstelling, die moest worden verdiend met goed gedrag. De invrijheidstelling zelf vond ook plaats onder voorwaarden, bijvoorbeeld van verplicht reclasseringscontact. In de loop van de tijd werd in steeds meer gevallen min of meer automatisch VI toegekend, en aan de VI werden ook nauwelijks meer voorwaarden verbonden. Dat resulteerde in 1987 in de bestaande regeling, die niettemin ook toen al omstreden was, en met een kleine meerderheid in de Tweede Kamer werd aangenomen.

De automatische toekenning van VI na twee derde van de straf is goed beschouwd een vreemde constructie. Het Openbaar Ministerie en de rechter kennen dit automatisme natuurlijk, en passen hun vordering en vonnis daarop aan. Maar bij de buitenwacht is wel sprake van negatieve beeldvorming, als zouden gedetineerden een derde deel van hun

⁸ In geval van (een poging tot) ontvluchting uit een gesloten inrichting of het plegen van een misdrijf tijdens de detentie.

straf cadeau krijgen, ook als zij dat vanwege hun gedrag tijdens de detentie eigenlijk niet hebben "verdiend".

Er is een toenemende behoefte om veroordeelden ook na hun invrijheidstelling nog een periode onder toezicht te stellen. Mede daarom wordt voorgesteld de VI dat deel van haar oorspronkelijke betekenis terug te geven.

Die oorspronkelijke functie van de VI is voor een deel overgenomen door de mogelijkheid van detentiefasering en, met de komst van de Pbw, door het penitentiaal programma. Hierin kunnen gedetineerden bepaalde vrijheden verdienen. Dat concept werkt goed, bij het motiveren van gedetineerden om zich in te zetten voor hun detentie. Of, omgekeerd, bij het ontnemen van vrijheden aan gedetineerden die zich juist niet positief opstellen. Voor gedetineerden die zich misdragen zijn daarbovenop extra disciplinaire sancties mogelijk, zoals plaatsing in een strafcel, boetes, ontzegging van bezoek etcetera.

Het moment van volledige invrijheidstelling ligt daarbij dus vast: de VI-datum. Voor de planning van de detentiefasering is dat ook nodig. Het probleem is daarbij wel dat, als de straf eenmaal is volbracht, er ook geen enkele manier meer is om een vinger aan de pols te houden, om de – dan ex – gedetineerde te volgen en te begeleiden in de eerste periode. Indien de invrijheidstelling waar nodig opnieuw onder voorwaarden zou kunnen plaatsvinden, zou de overgang van detentie naar volledige vrijheid nog meer geleidelijk zijn. Het zou dan bijvoorbeeld kunnen gaan om reclasseringsbegeleiding, of waar verantwoord, slechts een beperkte meldingsplicht. De duur van die periode zou dan ook per individueel geval kunnen worden bepaald, op basis van het detentieverloop.

Dit is ook het grote voordeel van een invrijheidstelling onder voorwaarden boven de combinatie van een onvoorwaardelijke met een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Die combinatie biedt ook de mogelijkheid om een gedetineerde na afloop van zijn detentie onder toezicht te plaatsen of te begeleiden. Het nadeel daarvan echter is dat de rechter al bij zijn vonnis moet inschatten of dat ook nodig en zinvol is, en dat het verloop van de detentie daarop van geen enkele invloed meer is. Dat kan twee kanten opwerken: als eigenlijk geen toezicht of begeleiding nodig blijkt, moet dat toch uitgevoerd worden, en als wel toezicht of begeleiding nodig is maar geen combinatiestraf opgelegd, dan kan dat juist niet worden gerealiseerd.

Herziening van de VI-regeling in deze zin zou recht doen aan de geest van de oorspronkelijke regeling, zonder de mogelijkheden van detentiefasering overboord te zetten. Want de voorbereiding van de invrijheidstelling blijft natuur-

lijk even belangrijk als de manier waarop die invrijheidstelling zelf plaatsvindt.

Het is op zich denkbaar om nog verder te gaan langs deze lijnen, door ook de mogelijke deelname aan een penitentiaal programma te plannen na de VI-datum. Dan zou sprake zijn van voorwaardelijke invrijheidstelling onder voorwaarde van deelname aan een penitentiaal programma (dat dan misschien een andere naam zou krijgen). De periode tot aan de VI-datum zou dan altijd volledig in een penitentiaire inrichting moeten worden doorgebracht. Het gedrag en de mogelijkheden van de individuele gedetineerde zouden bepalen hoe de periode van de eerstmogelijke VI-datum tot aan het einde van de vrijheidsstraf zou worden ingevuld: in een penitentiaire inrichting, een penitentiaal programma, door invrijheidstelling met reclasseringsbegeleiding, of met een combinatie daarvan.

Hiermee zou onbedoeld een aanzienlijke verzwaring van het strafklimaat kunnen ontstaan, wat weer voorkómen zou kunnen worden door het eerstmogelijke VI-moment naar voren te schuiven, en bijvoorbeeld op de helft van de totale straf te leggen. Veel andere landen hebben de voorwaardelijke invrijheidstelling op zo'n manier geregeld. Vanwege de vele uitvoeringsvragen bij herziening van de VI, is nader onderzoek nodig alvorens een definitieve beslissing wordt genomen.

4.3 Combinatievonnissen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en een taakstraf

In het wetsvoorstel Taakstraffen krijgt de rechter de mogelijkheid om een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op te leggen in combinatie met een taakstraf. Daarmee zou hij soms feitelijk een voorschot nemen op de geschiktheid van de betrokken delinquent voor die taakstraf in de toekomst. De beoordeling van die geschiktheid en van het nut van een taakstraf, kan beter worden gemaakt op een later moment, op basis van het verloop van de detentie. Dit is dezelfde overweging als die hiervoor inzake de VI versus de voorwaardelijke vrijheidsstraf. Daarom wordt voorgesteld om deze mogelijkheid te beperken tot die situaties dat betrokkene ten tijde van het vonnis in voorlopige hechtenis verblijft en waarbij de duur van de vrijheidsstraf dan gelijk zal zijn aan die van de voorlopige hechtenis. Ofwel verrekening van de voorlopige hechtenis, zodat de taakstraf meteen kan worden uitgevoerd.

Hiermee wordt de taakverdeling tussen administratie (Dienst Justitiële Inrichtingen) en rechterlijke macht verhelderd. Indien de rechter een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

van langere duur dan de voorlopige hechtenis wil opleggen, is de administratie eerstaangewezene om te bepalen in hoeverre betrokkene geschikt is voor extramurale tenuitvoerlegging van het laatste deel van de straf.⁹ Heldere criteria voor – het moment van – de beoordeling van die geschiktheid bieden dan de nodige duidelijkheid aan de rechterlijke macht over de mogelijke wijze van tenuitvoerlegging. Artikel 15 van de Pbw biedt daarbij zowel de rechter als het OM de mogelijkheid aanwijzingen te geven.

4.4 De voorlopige hechtenis

Een nieuwe wettelijke grond?

In de wet zijn twee gronden neergelegd waarop een verdachte in voorlopig hechtenis kan worden geplaatst: ernstig vluchtgevaar en een "gewichtige reden" van maatschappelijke veiligheid. Van het laatste is sprake bij geschoktheid van de maatschappij, gevaar voor recidive of collusiegevaar. Het waarborgen dat een verdachte ter zitting verschijnt, zou ook een doel van voorlopige hechtenis kunnen zijn, dat ligt in het verlengde van de grond ernstig vluchtgevaar. De vraag kan daarom worden gesteld of het niet wenselijk is die waarborg ook als afzonderlijke grond voor voorlopige hechtenis in de wet vast te leggen.

Schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden

De rechter heeft de bevoegdheid om de voorlopige hechtenis van een verdachte te schorsen onder het stellen van bepaalde voorwaarden, zoals het betalen van een waarborgsom of het zich onthouden van bepaalde gedragingen. De overweging hierachter is dat in sommige gevallen met dergelijke voorwaarden ook in de doelen van de voorlopige hechtenis kan worden voorzien. De ingrijpende vrijheidsbeneming kan dan achterwege blijven.¹⁰

In de praktijk wordt ook van deze mogelijkheid gebruik gemaakt om te experimenteren met nieuwe sancties, waarbij de verdachte actief aan bepaalde voorwaarden moet meewerken. Als definitieve vorm van sanctie-oplegging is dit principieel onwenselijk. Op deze wijze wordt namelijk feitelijk een straf ten uitvoer gelegd, zonder dat eerst een definitieve veroordeling ("eindvonnis") door de rechter is uitgesproken. Dit bezwaar is des te zwaarder nu er geen beperking is van de voorwaarden die aan schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen worden verbonden.¹¹ Daarom verdraagt de voorwaardelijke schorsing zich ook slecht met de mogelijkheid van transactie die het Openbaar Ministerie krijgt. Die bevoegdheid is ten aanzien van taakstraffen namelijk beperkt tot 120 uur.

De legaliteit en inzichtelijkheid van het sanctiestelsel worden bevorderd indien de mogelijkheden van schorsing van de voorlopige hechtenis worden ingeperkt, in ieder geval zodanig dat geen voorwaarden meer kunnen worden opgelegd met het karakter van een eindvonnis. Overwogen zou kunnen worden om uitsluitend het betalen van borg als voorwaarde in stand te houden. Waarbij dan zou moeten worden onderzocht of deze – overigens weinig bekende – voorwaarde ook vaker zou moeten worden toegepast.

4.5 Elektronisch toezicht

Over het begrip elektronisch toezicht heerst nogal wat spraakverwarring. In technische zin betekent elektronisch toezicht een vorm van aanwezigheidscontrole met behulp van een zender en een enkelband. In beleidsmatige zin heeft de term ook betrekking op dat elektronische controlemiddel, maar dan in combinatie met een activiteitenprogramma van minimaal 26 uur per week. In die bredere betekenis is enige tijd geëxperimenteerd met elektronisch toezicht.

Op dit moment kan elektronisch toezicht in twee situaties worden opgelegd. Ten eerste aan de "voordeur": in het kader van een voorwaardelijke vrijheidsstraf, en dan in principe in combinatie met een taakstraf. Daarnaast kan bij een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf het laatste deel door middel van elektronisch toezicht worden ondergaan: de "achterdeur". Nu besloten is om elektronisch toezicht landelijk in te voeren, is het zaak om een goede juridische basis daarvoor te scheppen. Daarvoor worden drie mogelijkheden tezamen voorgesteld.

Elektronisch toezicht als executiemodaliteit

In de Penitentiaire beginselenwet wordt het penitentiair programma geïntroduceerd. In de regelgeving is bepaald dat elektronisch toezicht als controlemiddel vaak deel zal uitmaken van een penitentiair programma als geheel van extramurale activiteiten. Die combinatie is vergelijkbaar met het "bredere" elektronisch toezicht als experiment in het kader van detentiefasering. Omwille van de duidelijkheid is het daarom zinvol elektronisch toezicht hier te herbenoemen als het "kale" controlemiddel, en alleen de term penitentiair programma nog te gebruiken voor de combinatie van activiteiten en toezicht. Dit zou dan in de Pbw moeten worden neergelegd.

In het kader van de ombuigingstaakstelling voor DJI is voorgesteld om kortere vrijheidsstraffen voor een deel om te zetten in elektronisch toezicht. In het licht van bovenstaand voorstel zouden de criteria voor deelname aan een penitentiair programma in de Pbw moeten worden verruimd om het beoogde effect te bereiken.

9) Die extramurale tenuitvoerlegging is in praktische zin grotendeels vergelijkbaar met een taakstraf.

10) Waarbij de bereidheid van betrokkene om die voorwaarde(n) na te leven dan wel tamelijk cruciaal is. Vgl. het zich onthouden van contact met bepaalde personen in verband met collusiegevaar of het naleven van een straat- of stadionverbod.

11) Dit is vergelijkbaar met de rechterlijke vrijheid in het stellen van bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Zie paragraaf 4.1.1 hiervóór.

Elektronisch toezicht als sanctie

Hiervóór is voorgesteld om op termijn tot één straf van vrijheidsbeperking te komen. Deze zal dan de huidige taakstraffen en voorwaardelijke vrijheidsstraffen omvatten, en daarmee de vorm waarin elektronisch toezicht nu nog aan de "voordeur" plaatsvindt. In lijn met elektronisch toezicht als executiemodaliteit, zou het ook hier kunnen worden herbenoemd tot het controlemiddel zelf. In ieder individueel geval dat de rechter een straf van vrijheidsbeperking oplegt, kan hij dan bepalen of elektronisch toezicht al dan niet aan het activiteitenprogramma zal worden gekoppeld.

Elektronisch toezicht als voorlopige hechtenis

Voor elk van de doelen van voorlopige hechtenis is voorstelbaar dat dat in bepaalde situaties ook kan worden gerealiseerd door toepassing van elektronisch toezicht. Het zou dan logischerwijze gaan om elektronisch toezicht zonder verplicht activiteitenprogramma.¹² Met andere woorden: gecontroleerd huisarrest. Deze mogelijkheid ondervangt dan voor een deel de inperking van de voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis (zie par. 4.4), maar biedt daarbij meer garanties. Wel moet duidelijk zijn of hiervoor ook echt een doelgroep bestaat.

Bij elk van de drie voorgestelde toepassingen van elektronisch toezicht gaat het dus louter om het controlemiddel zelf, de enkelband en de daarmee verbonden communicatie-apparatuur. Hiermee wordt elektronisch toezicht helder en eenduidig opgenomen in het sanctiestelsel.

4.6 Het sanctiestelsel op hoofdlijnen

In de voorgaande paragrafen zijn verschillende voorstellen gedaan om het sanctiestelsel eenvoudiger, inzichtelijker en consistenter te maken. Ter besluit worden die voorstellen kort achter elkaar gezet.¹³ In veel gevallen gaat het daarbij om wetswijziging, en zal de uitvoering daarom enkele jaren in beslag nemen.

- De voorwaardelijke vrijheidsstraf met uitsluitend de algemene voorwaarde zou kunnen vervallen (4.1.1).¹⁴
- De bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke vrijheidsstraf worden ingeperkt, zodat zij niet langer het karakter van hoofdstraffen kunnen hebben (4.1.1).
- De maximumduur van de taakstraf blijft gehandhaafd. Projecten van langere duur die straks niet meer als bijzondere voorwaarde kunnen worden opgelegd, moeten aan dit maximum worden aangepast zodat zij als taakstraf mogelijk blijven (4.1.2).

- Taakstraffen worden in beginsel niet gevorderd bij ernstige gewelds- en zedendelicten of in verstekzaken waarbij onvoldoende duidelijk is of betrokkene de taakstraf ook daadwerkelijk zal verrichten (4.1.2).
- In de wet wordt de nieuwe hoofdstraf van vrijheidsbeperking geïntroduceerd. Deze straf omvat de huidige taakstraffen, de voorwaardelijke vrijheidsstraffen en het elektronisch toezicht "aan de voordeur" (4.1.3).
- De termen "gevangenisstraf" en "principale hechtenis" worden in alle relevante wetten en regelingen vervangen door "vrijheidsstraf" (4.2.1).
- Het sanctiestelsel zal dan uiteindelijk uit drie categorieën hoofdstraffen bestaan: de (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf, de straf van vrijheidsbeperking en de geldboete.
- Er wordt geen minimumduur geïntroduceerd voor de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (4.2.1).
- Het instituut zelfmeldinrichtingen blijft bestaan; de oproepprocedure wordt versneld (4.2.1).
- De regeling van vervroegde invrijheidstelling wordt herzien naar een invrijheidstelling onder voorwaarden (4.2.2).
- Combinatievonnissen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en een taakstraf worden beperkt tot een vrijheidsstraf ter lengte van de voorlopige hechtenis (4.3).
- Onderzocht wordt of het wenselijk is om de waarborg dat de verdachte ter zitting verschijnt, in de wet op te nemen als grond voor voorlopige hechtenis (4.4).
- De voorwaarden waaronder de voorlopige hechtenis kan worden geschorst, worden zodanig ingeperkt, dat zij niet meer het karakter van een sanctie kunnen hebben (4.4).
- Het elektronisch toezicht zal in de wet worden verankerd als een technische voorziening, een "kaal" controlemiddel. In die hoedanigheid zal het deel kunnen uitmaken van een straf van vrijheidsbeperking en van een penitentiaal programma. Elektronisch toezicht zal eventueel ook mogelijk worden als modaliteit van voorlopige hechtenis (4.5).
- De criteria voor deelname aan een penitentiaal programma zullen worden vernuimd naar kortere vrijheidsstraffen (4.5).

De actoren in de keten voor strafrechtshandhaving

Zelfs een ideaal sanctiestelsel "op papier" staat of valt met de manier waarop de verschillende actoren hun functie daarin vervullen: het Openbaar Ministerie, de rechter, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de reclassering, om de belangrijkste te noemen. Ook op dat gebied valt nog veel te winnen.

Zo heeft het Openbaar Ministerie een taak om de rechtsgelijkheid te bevorderen, door landelijk tot een eenduidig

12] Een verplicht programma houdt namelijk geen verband met het doel van de voorlopige hechtenis en zou bovendien vooruitlopen op een veroordeling. Dit neemt niet weg dat op basis van vrijwilligheid bepaalde activiteiten wel nuttig kunnen zijn, zoals trainingen of vormen van behandeling. Los daarvan zou natuurlijk ruimte worden geboden voor noodzakelijke activiteiten buitenshuis.

13] Dit zijn niet alle voorstellen uit deze beleidsnota. Zie daarvoor paragraaf 3.6 van het eigenlijke rapport.

14] Als het wetsvoorstel Taakstraffen wordt aanvaard door de Eerste Kamer, zal dit ook gelden voor de voorwaardelijke taakstraf.

XIV

strafvorderingsbeleid te komen. Dit is een belangrijke grondslag voor een helder sanctiestelsel.

Bij de rechter, die zich steeds meer concentreert op de zwaardere zaken, is de motivering van zijn vonnis van wezenlijk belang; enerzijds naar de dader, het slachtoffer en de samenleving toe. Waarom is voor deze straf gekozen in het licht van het gepleegde misdrijf? Dit zal de acceptatie van het vonnis vergroten. Anderzijds is die motivering ook voor de administratie van belang, als richtsnoer bij de belangrijke keuzes die worden gemaakt bij de invulling van de detentie. En, met de voorstellen in deze nota, bij de bepaling van de voorwaarden aan de invrijheidstelling.

De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft dan de taak voor een ieder duidelijk te maken hoe vonnissen worden uitgevoerd. In de Penitentiaire beginselenwet zijn de hoofdlijnen vastgelegd. Binnen die kaders worden nog veel keuzes gemaakt, en ook daar zijn in de praktijk vaste trajecten. Een goede informatievoorziening en natuurlijk een helder, consequent executiebeleid zijn van wezenlijk belang. Dit om te komen tot een evenwicht waarbij de rechter een goed zicht heeft op de hoofdlijnen van de tenuitvoerlegging van zijn vonnis, en de administratie voldoende individuele keuzes kan maken binnen die tenuitvoerlegging.

De samenwerking tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen en de reclassering wordt steeds belangrijker, vooral door de komst van het penitentiair programma. Als de VI wordt herzien, zal dit belang nog verder groeien. De van oorsprong tegengestelde culturen groeien langzaam naar elkaar toe, en dat proces moet krachtig worden versterkt. Onderzocht zou moeten worden welke organisatorische structuur daar het meest aan bijdraagt.

Kortom: een helder en geloofwaardig sanctiestelsel vraagt een continue inzet van alle betrokkenen. ■

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Het sanctiestelsel voor volwassenen is de laatste jaren sterk in beweging. De criminaliteit is qua omvang en ernst sterk gegroeid. In reactie hierop is het strafklimaat verzwaaard. Gevolg was een toename van het aantal opgelegde straffen en van de gemiddelde strafduur. Om de rechterlijke vonnissen zo snel en volledig mogelijk ten uitvoer te kunnen leggen, is de penitentiaire capaciteit sterk uitgebreid. Ook het aantal taakstraffen heeft een vlucht genomen. In reactie op de niet aflatende capaciteitsbehoefte en de veranderingen in de delinquentenpopulatie, zijn nieuwe sanctie- en executiemodaliteiten ontwikkeld, zoals de leerstraf, het elektronisch toezicht en het penitentiaal programma. Op verschillende terreinen is nieuwe wetgeving in werking getreden of in voorbereiding. Als gevolg van deze ontwikkelingen neemt de complexiteit van het sanctiestelsel toe en de inzichtelijkheid ervan af. Hiermee komt ook de geloofwaardigheid van het sanctiestelsel ter discussie te staan, zeker bij de buitenwacht. Een heroriëntatie op de interne samenhang en consistentie was daarom wenselijk.

Aanvankelijk was voorzien dat de onderhavige beleidsnota nog in 1998 aan de beide Kamers kon worden toegezonden. Voorafgaand aan deze heroriëntatie moest echter eerst invulling worden gegeven aan de ombuigingsstaakstelling uit het regeerakkoord voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), oplopend tot 115 gulden miljoen structureel op jaarbasis in 2002. Om deze taakstelling te kunnen realiseren, moest een breed palet aan ombuigingsmaatregelen worden ontwikkeld. De Tweede Kamer is hierover in mei 1999 geïnformeerd.¹

De beleidsnota moest zich vanzelfsprekend rekenschap geven van deze maatregelen en hun mogelijke gevolgen voor het sanctiestelsel. Dat geldt evenzeer de actuele behoefte aan detentiecapaciteit. De prognosemethodiek hiervoor is herijkt en op basis daarvan zijn nieuwe prognoses opgesteld. Ook deze rapportage is aan de Tweede Kamer aangeboden.² Vervolgens bleek de begrotingsbehandeling voor 2000 ook van invloed te zijn op de voorbereiding van de beleidsnota. "Sancties in perspectief" kan worden beschouwd als de afsluitende rapportage van een reeks van drie, waarmee het sanctiestelsel kwantitatief en kwaliteit opnieuw wordt gepositioneerd binnen de keten

voor strafrechtshandhaving, aan het begin van de één- en twintigste eeuw.

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt een nadere toelichting gegeven op de achtergronden en de opzet van deze beleidsnota.

1.2 Achtergronden

Nieuwe sanctie- en executievormen

Zowel ten aanzien van de soorten sancties, als van de verschillende wijzen waarop die sancties ten uitvoer worden gelegd, is in het recente verleden het nodige veranderd. Enkele van de meest kenmerkende ontwikkelingen, die veelal nauw met elkaar samenhangen, worden kort benoemd.

- Op 1 januari 1999 trad de Penitentiaire beginselenwet in werking (Pbw).³ Onder de noemer "*penitentiaal programma*" is nu een geëigende wettelijke basis gecreëerd voor de experimenten met extramurale einde-detentie-modaliteiten die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld en uitgevoerd. De diversiteit van programma's was en blijft echter groot.
- Een van de voorlopers van het penitentiaal programma, is het *elektronisch toezicht* (ET). Deze combinatie van een activiteitenprogramma met elektronisch gecontroleerde vrijheidsbeperking, kan zowel plaatsvinden aan de "voordeur" (in combinatie met een taakstraf) als aan de "achterdeur" in het kader van detentiefasering. In 1997 is besloten tot landelijke invoering van ET.⁴ In de uitvoeringsregelgeving bij de Pbw wordt elektronisch toezicht als "technische" voorziening gekoppeld aan het penitentiaal programma. Hiermee is de vraag naar de wettelijke en beleidsmatige positionering van ET dus nog niet volledig beantwoord, namelijk ten aanzien van de "voordeur".⁵
- De introductie van het penitentiaal programma in de Pbw heeft de vraag opgeworpen naar de relatie met de *vervroegde invrijheidstelling* (VI), en vooral de mogelijke consequenties voor de VI bij mislukking in een penitentiaal programma. Ook in zichzelf is de positionering van de VI in het huidige sanctiestelsel een regelmatig terugkerend vraagstuk.
- Sinds 1993 maken *taakstraffen* een belangrijk onderdeel uit van het sanctiestelsel. Deze opvolger van de oor-

1) Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 49.

2) Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 5.

3) Wet van 18 juni 1998, Stb. 430.

4) Kamerstukken II 1997/98, 25 712, nr. 1.

5) Overigens is nogal eens sprake van verwarring tussen ET als de technische voorziening (het enkelbandje) en ET als volwaardig programma. Ook om deze reden is verduidelijking wenselijk.

spronkelijke dienstverlening is sindsdien mogelijk als werkstraf, als leerstraf, en als combinatie van beide. Een wetsvoorstel Taakstraffen is momenteel in behandeling bij het parlement. Daarin is voorzien in een aantal wezenlijke wijzigingen ten aanzien van de inhoud en toepassing van taakstraffen.

- De activiteiten die in het kader van een taakstraf worden verricht, zijn ook denkbaar als onderdeel van een penitentiaal programma, en tevens als bijzondere voorwaarde bij een *veroordeling tot een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf* dan wel een *schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden*. Die laatstgenoemde modaliteiten omvatten echter een veel groter scala aan mogelijkheden, zowel naar inhoud als naar lengte van de gestelde voorwaarden. De wettelijke basis daarvoor is ruim en onbepaald, terwijl de aard van de voorwaarden dus ingrijpender kan zijn dan een taakstraf of penitentiaal programma.

Tegelijkertijd wordt getwijfeld aan het nut van voorwaardelijke veroordelingen, zeker waar slechts algemene voorwaarden worden gesteld. Onduidelijk daarbij is in hoeverre niet-nakomen van de voorwaarden wordt gesanctioneerd.

Uit deze kort schets van slechts enkele van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren, blijkt al dat het sanctiestelsel sterk is gecompliceerd. Veel van die ontwikkelingen hebben ook goeddeels onafhankelijk van elkaar plaatsgevonden. De onderlinge plaatsbepaling van alle sanctie- en executiemodaliteiten behoeft daarom een herijking. Overlappende werkingsgebieden of juist lacunes moeten in kaart worden gebracht opdat duidelijk wordt waar wijzigingen nodig zijn om het stelsel meer consistent en evenwichtig te maken. Daarbij is ook de positie en rol van de verschillende actoren binnen maar ook buiten justitie een essentieel vraagstuk, in het bijzonder die van de rechter, het Openbaar Ministerie en de administratie. Wie moet welke invloed hebben op welk moment op de straftoemeting zowel als op de tenuitvoerlegging van de straf? De onderhavige nota heeft tot doel om knelpunten in kaart te brengen en oplossingen daarvoor aan te reiken.

Schaarste penitentiaire capaciteit / beschikbare middelen

Sinds 1996 is de groei van de behoefte aan detentiecapaciteit afgevlakt. Als gevolg hiervan heeft zich recent in het gevangeniswezen een vrij grote leegstand voorgedaan. Voor de komende periode wordt een jaarlijkse toename van ongeveer 2 procent verwacht in de benodigde detentieca-

paciteit. Beduidend minder dan de eerdere ramingen, maar toch nog altijd een structurele groei.⁶ Penitentiaire inrichtingscapaciteit blijft daarbij een kostbaar goed, waarvan alleen al daarom zo beperkt mogelijk gebruik moet worden gemaakt.

De inrichtingscapaciteit is in de afgelopen jaren sterk uitgebreid. Dit was vooral zo in de sector gevangeniswezen, waar de capaciteit in de afgelopen tien jaar bijna is verdubbeld. In termen van het aantal gedetineerden per hoofd van de bevolking heeft Nederland in de afgelopen periode zelfs de sterkste groei van West-Europa doorgemaakt. Deze omvangrijke capaciteitsuitbreidingen hebben tot positief gevolg gehad dat heenzzendingen geen beleidsmatig probleem meer vormen.

De capacitaire situatie is inmiddels dusdanig, dat besloten is een deel van de penitentiaire capaciteit af te stoten en een deel te herbestemmen ten behoeve van de terbeschikkingstelling en de justitiële jeugdinrichtingen. Dit zal vanzelfsprekend geleidelijk en binnen het perspectief van de meerjarige ontwikkeling van de behoefte aan celplaatsen plaatsvinden. Hiermee wordt ook aangesloten bij het blijvende uitgangspunt dat een (intramurale) vrijheidsstraf alleen dan dient opgelegd te worden als minder ingrijpende mogelijkheden ontoereikend worden geacht of zijn gebleken.⁷ Er is dus een blijvende noodzaak om te zoeken naar alternatieven:

- voor vrijheidsstraf door vrijheidsbeperking
- binnen de straf voor intramuraal verblijf door extramurale programma's.

Tegelijkertijd hebben juist deze ontwikkelingen in de afgelopen jaren, als gezegd, de inzichtelijkheid van het sanctiestelsel verminderd. Daarbij worden in toenemende mate vraagtekens geplaatst bij het strafkarakter van sommige van de huidige sancties. Ook aan die signalen moet recht worden gedaan.

De schaarse middelen hebben anderzijds tot gevolg gehad dat, waar capaciteitsuitbreidingen doorgang hebben gevonden, de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming steeds doelmatiger en ook soberder is plaats gaan vinden, zowel in den brede (algehele versobering bij alle regimes) als in de diepte (bijzondere regimes slechts voor een beperkte doelgroep). Het verschil tussen intramurale vrijheidsbeneming en alternatieve sanctievormen wordt daarmee steeds groter. Ook dit noopt tot een herbezinning op het sanctiestelsel.

Verzoek vanuit de Eerste Kamer

Tot slot, maar niet in de laatste plaats, heeft ook het parle-

61. Zie "Prognose sanctiecapaciteit actualisering 1999-2003", Ministerie van Justitie, september 1999.

71. Dit is niets anders dan het proportionaliteitsbeginsel ten aanzien van de relatie tussen delict en straf.

ment aandacht besteed aan de samenhang binnen het sanctiestelsel. Vooral bij de behandeling van de Penitentiaire beginselenwet in de Tweede en de Eerste Kamer in 1998 is hierop van verschillende zijden ingegaan. Concreet vroegen leden van de PvdA-fractie in de Eerste Kamer in de schriftelijke voorbereiding van de mondelinge behandeling naar de samenhang van de verschillende sanctiemogelijkheden. Het ging daarbij vooral om het naar elkaar toe groeien van vrijheidsbeperkende sancties en extramurale executiemodaliteiten van vrijheidsstraffen en de resulterende onduidelijkheid in dat overgangsgebied. De toenmalige Minister van Justitie heeft daarop toegezegd een beleidsnota te zullen opstellen die ingaat op die samenhang.⁸ Naast het scheppen van duidelijkheid zou deze nota ook tot doel hebben om de eventuele wenselijkheid van beleidswijzigingen inzake het sanctiestelsel zichtbaar te maken. Op verzoek vanuit de Eerste Kamer wordt daarbij expliciet stilgestaan bij de vervroegde invrijdestelling.⁹

Met de onderhavige nota wordt aan deze toezegging uitvoering gegeven. Daarbij zal niet sprake zijn van een fundamentele herbezinning, waarbij los van de actualiteit het sanctiestelsel opnieuw zal worden opgebouwd. Wel zal een aantal principiële vraagstukken aan de orde worden gesteld, maar zonder dat daarbij de realiteit en de gegevens die daarin gelden, uit het oog worden verloren. Dit zal onder meer tot uitdrukking komen in de termijn waarop sommige voorstellen kunnen worden verwezenlijkt.

1.3 Afbakening en opzet nota

De nota heeft betrekking op de sanctietoepassing voor volwassenen. Meer concreet focust de nota op de vrijheidsbeperkende straffen en – voorwaardelijke en onvoorwaardelijke – vrijheidsstraffen voor volwassenen. Het zijn vooral die terreinen (en het grensgebied ertussen) waar de verschillende relevante ontwikkelingen zich hebben voorgedaan, en waarop de kritiek op het sanctiestelsel zich toespitst. Aandacht voor de tenuitvoerlegging beperkt zich tot de hoofdlijnen. Er wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op de inhoud van taakstraffen of van de verschillende regimes binnen de penitentiaire inrichtingen, en de eisen die daaraan worden gesteld door de karakteristieken van de verschillende doelgroepen.

De terbeschikkingstelling (geen straf maar maatregel), het jeugdstrafrecht en de boetes en (financiële) transacties komen slechts zijdelings aan de orde. Waar er duidelijke raakvlakken zijn met de onderhavige terreinen en de voorstellen die daarover worden geformuleerd, worden deze

vanzelfsprekend wel geduid.¹⁰

Meer ingrijpende voorstellen vereisen een uitgebreide ex ante uitvoerbaarheidstoetsing en behelzen veelal wetswijziging. De realisatietermijn bedraagt dan al gauw enkele jaren. Daarbij geldt voor de korte en middellange termijn (ruwweg deze kabinetsperiode) een aantal gegevens. De belangrijkste drie zijn:

- Op 1 januari 1999 is de Penitentiaire beginselenwet van kracht geworden, tezamen met de Penitentiaire maatregel. Van belang voor het sanctiestelsel zijn vooral de regels over differentiatie, overwegingen (uitgewerkt in de memorie van toelichting) betreffende regimesvoering, regionalisering en detentiefasering, en natuurlijk vooral de introductie van het penitentiair programma. De Pbw heeft de brede steun gekregen van zowel de Tweede als Eerste Kamer. De wet moet zich in de praktijk nog gaan "bewijzen". Twee jaar na inwerkingtreding, dus in 2001, zal de – invoering van de – wet breed worden geëvalueerd. Tot die tijd is het van belang om ervaring op te doen en in de (penitentiaire) praktijk de ruimte te creëren om aan alle mogelijkheden en intenties van de wet recht te doen.
- Het wetsvoorstel Taakstraffen is in behandeling bij het parlement. Het debat met de Tweede Kamer vond plaats op 18 en 19 januari 2000; het wetsvoorstel werd met een drietal amendementen aanvaard op 25 januari 2000. Hier spelen dezelfde overwegingen als bij de Pbw, en zelfs nog actueler.
- De – voorbereiding van de – uitvoering van de maatregelen in het kader van de ombuigingstaakstelling van DJI moet vanzelfsprekend niet worden doorkruist. Dit betekent vooral dat rekening moet worden gehouden met het regimesversoberende karakter van een aantal maatregelen, de beperking van de verdere groei van de inrichtingscapaciteit, en de intensivering van maatregelen ter substitutie van de behoefte aan inrichtingsplaatsen.

In hoofdstuk 2 wordt het ontwikkelingsperspectief voor het sanctiestelsel geschetst, waarbij rekenschap wordt gegeven van recente en voorgenomen beleidswijzigingen en wetgeving. Deze worden vervolgens in hoofdstuk 3 gerelateerd aan de doelen en ontwerpcriteria waaraan het sanctiestelsel zoveel mogelijk zou moeten voldoen. Op basis van deze confrontatie worden de onderscheiden sanctie- en executiemodaliteiten beoordeeld en worden verschillende wijzigingsvoorstellen gedaan, uitgaande van het huidige stelsel. In hoofdstuk 4 wordt ten slotte op hoofdlijnen het pad geschetst waarlangs de verschillende stappen ter uitvoering van de voorstellen zouden moeten worden gezet. ■

8) Nota naar aanleiding van het verslag van de Eerste Kamer bij de Pbw, kamerstukken I 1997/98, 24 263, nr. 62f, blz. 7.

9) Deze toezegging nam hij over in het Algemeen Overleg over de VI met de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer, op 8 oktober 1998, kamerstukken II 1998/99, 25 808, nr. 4.

10) Voor de terbeschikkingstelling is momenteel de uitvoering van de beleidsvoornemens op grond van het tweede interdepartementale beleidsplan derzoek van belang. Voor de justitiële jeugdinrichtingen is het wetsvoorstel voor een beginselenwet thans in behandeling bij de Tweede Kamer. Op het gebied van boeten en transacties speelt het Centraal Justitieel Incassobureau een centrale rol, terwijl deze nota vooral focust op de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Stichting Reclassering Nederland als uitvoeringsorganisaties.

2 ONTWIKKELINGSPERSPECTIEF

2.1 Ontwikkelingen in criminaliteit, straftoemeting en sanctiecapaciteit

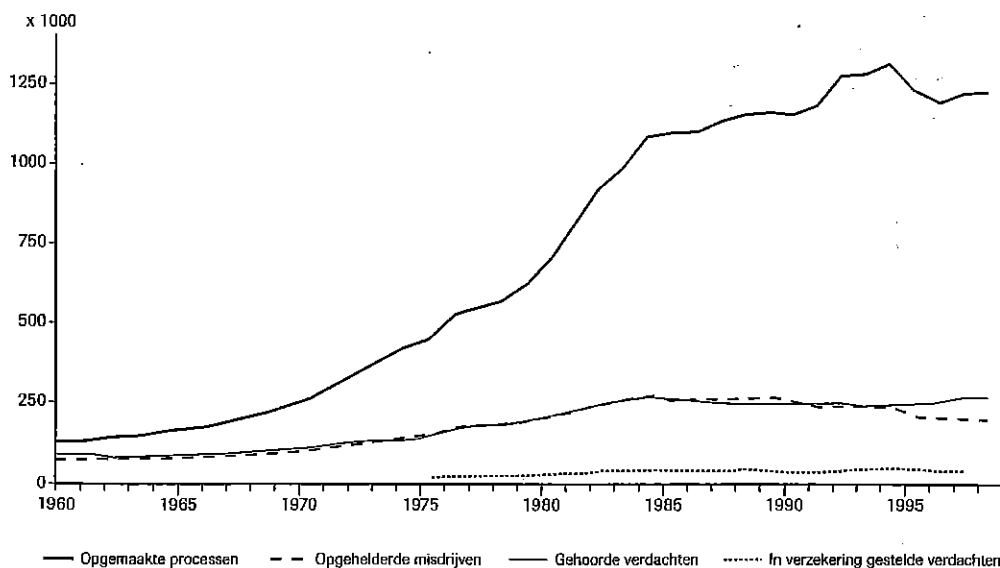
2.1.1 Ontwikkelingen in de criminaliteit

Voor de nadere analyse van het sanctiestelsel is het van belang om inzicht te hebben in de feitelijke ontwikkeling van de criminaliteit over een wat langere periode, en in de reactie daarop van het strafrechtelijk apparaat. In de afgelopen veertig jaar is het totale aantal geregistreerde misdrijven in Nederland ruim vernegenvoudigd, van 131 duizend in 1960 tot meer dan 1,2 miljoen in 1998. De periode 1960-1998 laat twee ontwikkelingen zien. Eerst is er een vrij continue stijging van het aantal misdrijven in de periode 1960-1970, vervolgens verloopt de stijging sneller tot 1985. Vanaf 1985 treedt een relatief rustige periode in met een jaarlijkse stijging van 1 procent. In 1992 vindt een snellere stijging (7%) plaats tot 1,27 miljoen misdrijven; deze stijging zet door tot en met 1994, het jaar met het grootste aantal ooit. De jaren 1995 en 1996 laten wederom een daling zien; een grote daling van zes procent in 1995 en een van drie

procent in 1996. Aan deze daling is voorlopig weer een eind gekomen in 1998, waarin het aantal misdrijven opnieuw is toegenomen tot 1,2 miljoen.

De grafiek betreft zowel strafrechtelijk meerder- als minderjarigen. De bevolking van 12 tot 79 jaar is in deze periode jaarlijks met circa één procent toegenomen van 8,5 miljoen in 1960 tot 12,8 miljoen in 1998. Dit betekent dat over de periode 1960-1998 het aantal misdrijven per 100.000 inwoners in deze leeftijdscategorie een verzesvoudiging liet zien van, 1318 tot 9544. In 1998 was er in Nederland dus bijna één door de politie geregistreerd misdrijf op iedere tien inwoners van 12 tot 79 jaar. Over de hele periode bezien betreft deze stijging overigens alle nader te onderscheiden delictsoorten: vermogensmisdrijven, geweldsmisdrijven, etc. De laatste jaren is de geregistreerde vermogenscriminaliteit iets afgenomen en de geweldscriminaliteit iets toegenomen. Zo steeg het aantal meerderjarigen dat door de politie wordt verdacht van een geweldsdelict, in de jaren tussen 1990 en 1996 met ongeveer 20 procent.

Figuur 1: Geregistreerde criminaliteit 1960-1998



Bron: WODC/CBS 1999.

6

Volgens recente *prognoses* van het WODC ten slotte, zal de stijging van de geweldscriminaliteit zich de komende jaren voortzetten. De vermogenscriminaliteit zal ongeveer stabiel blijven (gekwalficeerde diefstal) respectievelijk licht blijven dalen (eenvoudige diefstal). Deze laatste delictsoort is overigens niet zozeer van belang voor de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in het gevangeniswezen als wel voor de aantallen te verwachten taakstraffen.

2.1.2 Ontwikkelingen in de straftoemeting

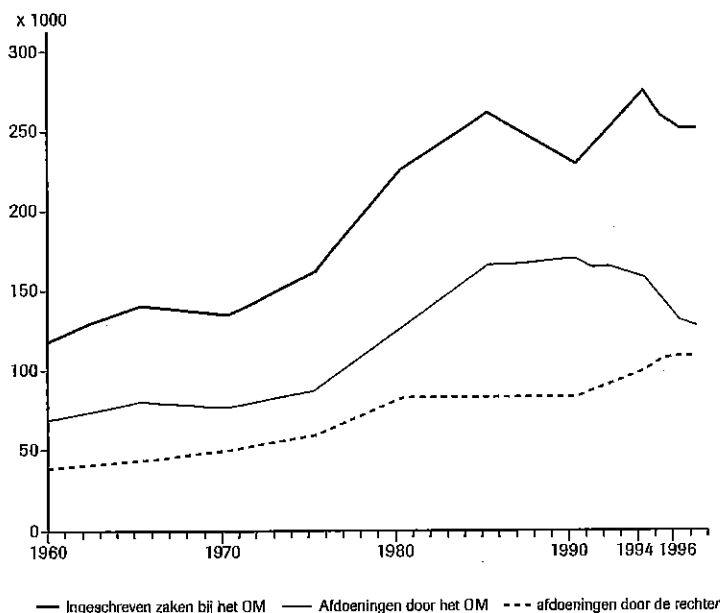
Als reactie op de ontwikkeling van de criminaliteit in de laatste decennia is ook de capaciteit van het sanctie-apparaat aanzienlijk uitgebreid. Een eerste idee van deze ontwikkeling is te ontleen aan het aantal rechtbank-strafzaken ingeschreven bij het Openbaar Ministerie (OM). Dit is in de laatste decennia flink toegenomen. Waren het er in 1960 nog ruim 120 duizend, via zo'n 230 duizend in 1990 verdubbelde dit aantal tot 250 duizend in 1997. Deze cijfers betreffen strafrechtelijk meerderjarigen zowel als minderjarigen. Van alle ingeschreven strafzaken doet het OM in 1997 er zelf zo'n 55% af, bijvoorbeeld via een transactie of sepot; over de

andere 45% beslist de rechter. Duidelijk is echter te zien dat de laatste jaren relatief steeds meer zaken door de officier van Justitie aan de rechter worden voorgelegd.

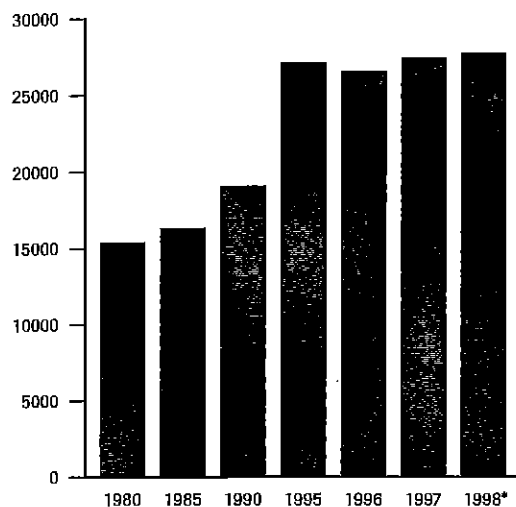
Deed de rechter in 1960 nog geen 40 duizend (gewone) strafzaken af, in 1997 zijn dit er bijna 109 duizend. In dat jaar legt de rechter in zo'n 100 duizend zaken een straf op: in meer dan 40% van de gevallen een geldboete zonder gevangenisstraf; in bijna 40% een gevangenisstraf zonder geldboete; in de overige gevallen combinaties en ook taakstraffen. Over het geheel gezien, treedt de laatste jaren enige stabiliteit op in de aantallen ingeschreven en afgedane strafzaken. Van alle door de rechter opgelegde gevangenisstraffen, is de laatste jaren bijna 60% een onvoorwaardelijke straf, 15% een gedeeltelijk (on)voorwaardelijke straf, ruim 25% is een voorwaardelijke gevangenisstraf.

De ontwikkelingen in de straftoemeting over deze periode wijzen in een en de zelfde richting: er worden meer sancties opgelegd, meer soorten sancties, en meer sancties van langere duur. Zo laat het aantal in eerste aanleg opgelegde *gevangenisstraffen*, aan de hand van het onvoorwaardelijke deel van de opgelegde straf, sinds 1985 het volgende beeld zien.

Figuur 2: Inschrijvingen en afdoeningen rechtbankstrafzaken, 1960-1995



Bron: WODC/CBS, 1999.

Figuur 3: ontwikkeling aantal opgelegde gevangenisstraffen (eerste aanleg)

Bron: WODC/parket-generaal.

Vooraf in de eerste helft van de jaren negentig is het aantal opgelegde gevangenisstraffen flink toegenomen.

Wat de *duur* van de opgelegde vrijheidsstraffen betreft, vormt door de jaren heen het aantal korte straffen tot maximaal 6 maanden steeds het leeuwendeel, in 1998 maar liefst drie kwart van het totaal. Het aantal langere straffen, vanaf een jaar, valt aanzienlijk lager uit. Over langere tijd gezien is het echter duidelijk toegenomen. Was in 1980 5% van alle straffen langer dan een jaar, in 1998 was dit toege-

nomen tot 12%. Het aandeel gevangenisstraffen langer dan 3 jaar was in 1998 3%, waar dit in 1960 nog maar 0,5% was. Het aantal straffen van minder dan een maand – dat in de jaren tachtig was gedaald – vertoont in de jaren negentig weer absoluut een licht stijgende lijn. Het aantal gevangenisstraffen van 1 tot 3 maanden vormt in deze jaren steeds ongeveer een kwart van het geheel. Het aantal straffen langer dan 1 jaar, zowel als het aandeel ervan, is sinds 1995 gestabiliseerd.

Het *totaal aantal opgelegde detentiejaren* is van belang voor de bepaling van de capaciteitsbehoefte aan detentiecapaciteit, de mogelijkheden voor differentiatie in regimes, etc. Dit aantal is over wat langere tijd flink toegenomen. Ging het in 1985 nog om zo'n 5650 detentiejaren (onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen), in 1995 was dit toegenomen tot zo'n 11.040 detentiejaren, met andere woorden bijna twee keer zo veel als tien jaar daarvoor. Wat de misdrijfcategorieën betreft, droegen de geweldsmisdrijven het meeste bij aan de stijging van de opgelegde detentiejaren in deze periode. Voor de jaren tot en met 1995 heeft het WODC¹ onderzocht wat de achterliggende oorzaken waren van de toename van het aantal opgelegde detentiejaren. Twee hoofdoorzaken kwamen daaruit naar voren: de criminaliteit was inmiddels ernstiger geworden, vooral de geweldscriminaliteit was toegenomen (en in die jaren met name diefstal met geweld); en voor vergelijkbare delicten werden inmiddels zwaardere straffen opgelegd. Deze factoren zijn samen te vatten onder de noemers proportionaliteit (evenredig zwaardere straffen voor zwaardere delicten) en toegenomen punitiviteit (zwaardere sancties voor vergelijkbare delicten). Tot rond 1990 verklaarde de toename van de lengte van de opgelegde gevangenisstraffen 82% van de groei van de penitentiaire capaciteitsbehoefte, en de toename van het

Tabel 1: Aantal en aandeel korte en lange gevangenisstraffen (onvoorwaardelijk)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	% 1998
tot < 1 maand	8944	6724	6979	8670	8793	9575	10804	39%
1 mnd-< 6 mnd	4500	6238	7837	11505	10823	10077	10219	37%
6 mnd-< 1 jaar	1104	1821	2394	3162	3290	3135	3253	12%
1-< 3 jaar	646	1281	1507	2857	2706	2779	2625	9%
3 jaar en langer	175	287	612	1007	1008	1011	896	3%
totaal	15369	16351	19147	27201	26620	26577	27797	100%

Bron: WODC/parket-generaal.

1) 'Duur en volume: Ontwikkeling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen 1985 en 1995, feiten en verklaringen'. WODC 4 februari 1997.

8 aantal gevangenisstraffen slechts 18%. Deze percentages bedroegen tussen 1990 en 1995 respectievelijk 44% en 56%. Met andere woorden, in de eerste helft van de jaren negentig is de groei van het aantal gevangenisstraffen dus een belangrijker verklarende factor geworden dan de gemiddelde strafduur.

De ontwikkelingen in de criminaliteit en in de straftoemeting hebben hun weerklink gevonden in een sterke toename van het aantal cellen en van het aantal gedetineerden, zoals in de volgende paragraaf wordt toegelicht.

2.1.3 Ontwikkelingen in de sanctiecapaciteit

Het gemiddelde aantal gedetineerden in de justitiële inrichtingen in Nederland per jaar is in de jaren negentig toegenomen van 8.000 in 1990 tot 14.000 in 1998, met inbegrip van TBS en vreemdelingenbewaring.

Met name het *gevangeniswezen* is in de jaren negentig op alle fronten gegroeid. Het aantal ingeslotenen, de gemiddelde verblijfsduur, de capaciteit en het personeelsbestand zijn fors toegenomen.

Eind september 1998 verbleven bijna 12.000 meerderjarige personen in een gevangenis of huis van bewaring. In totaal hebben dat jaar ruim 40.000 mensen enige tijd in een penitentiaire cel verbleven. Van de gemiddelde bevolking was ruim een derde preventief gehecht, bijna de helft was veroordeeld tot een gevangenisstraf, een op de twaalf was

vreemdeling wachtend op uitzetting en de overigen waren gegijzelden, TBS-passanten (wachtend op plaatsing in een TBS-kliniek) en gedetineerden die tijdelijk buiten de inrichting verbleven (bijv. in verband met ziekte). Overigens neemt het *aandeel* voorlopig gehechten toe en het aandeel afgestraften af. Opnieuw is een verklaring de flink toegenomen detentiecapaciteit, waardoor meer verdachten van een ernstig misdrijf preventief kunnen worden gehecht.

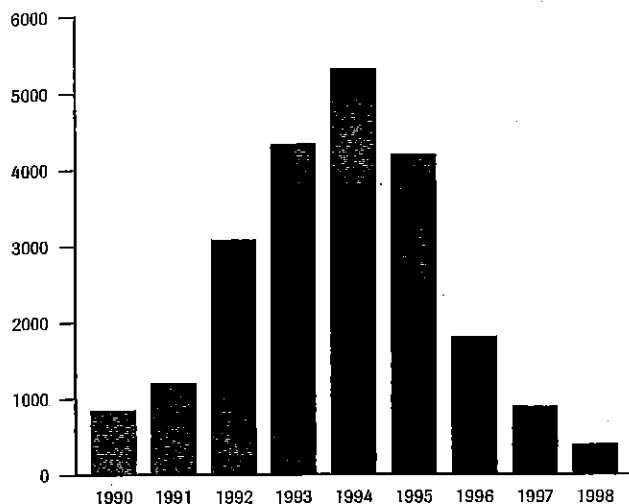
Heenzendingen

Heenzendingen van verdachten die de officier van Justitie eigenlijk in preventieve hechtenis zou willen nemen (of houden), maar die hij moet laten gaan omdat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is, hebben altijd een wissel getrokken op de geloofwaardigheid van het bestaande sanctiestelsel. Zowel politiek als door de burgers worden deze justitie doorgaans zwaar aangerekend. In 1994 werden nog 5.300 meerderjarigen heengezonden wegens plaatsgebrek. Dit betrof ruim één op de vier preventieven. Mede tegen deze achtergrond is in hoog tempo veel detentiecapaciteit bijgebouwd. Het aantal heenzendingen is inmiddels dan ook drastisch gedaald: in 1998 werden nog slechts 400 verdachten heengezonden wegens plaatsgebrek. Bovendien waren dit alleen nog relatief lichte gevallen. Heenzendingen vormen thans duidelijk geen beleidsmatig probleem meer.

Tabel 2 Capaciteit en bezetting gevangeniswezen

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bevolking op 30 september w.o. wegens	6.892	7.302	7.495	8.037	8.737	10.329	11.931	11.770	11.759
Voorlopige hechtenis	2.643	2.671	2.784	2.931	3.041	3.434	4.067	4.139	4.392
Gevangenisstraf	3.511	3.980	3.989	4.414	4.943	5.820	6.404	6.020	5.731
Gedetineerden in de loop van het jaar aanwezig	31.219	33.940	35.490	37.285	31.543	32.523	38.756	40.836	40.198
Bevolking per dag	6.616	7.111	7.232	7.432	8.393	9.646	11.059	11.745	11.775
Verblijfsdagen per gedetineerde	77	76	75	73	97	108	105	105	107
Capaciteit van de penitentiaire inrichtingen	7.195	7.713	7.935	7.948	8.567	10.208	11.992	12.250	12.491
Aantal personeelsleden van de penitentiaire inrichtingen	8.161	8.273	8.005	8.503	9.446	10.416	11.057	11.662	12.120

Bron: Ministerie van Justitie, DJI; WODC/CBS, 1999.

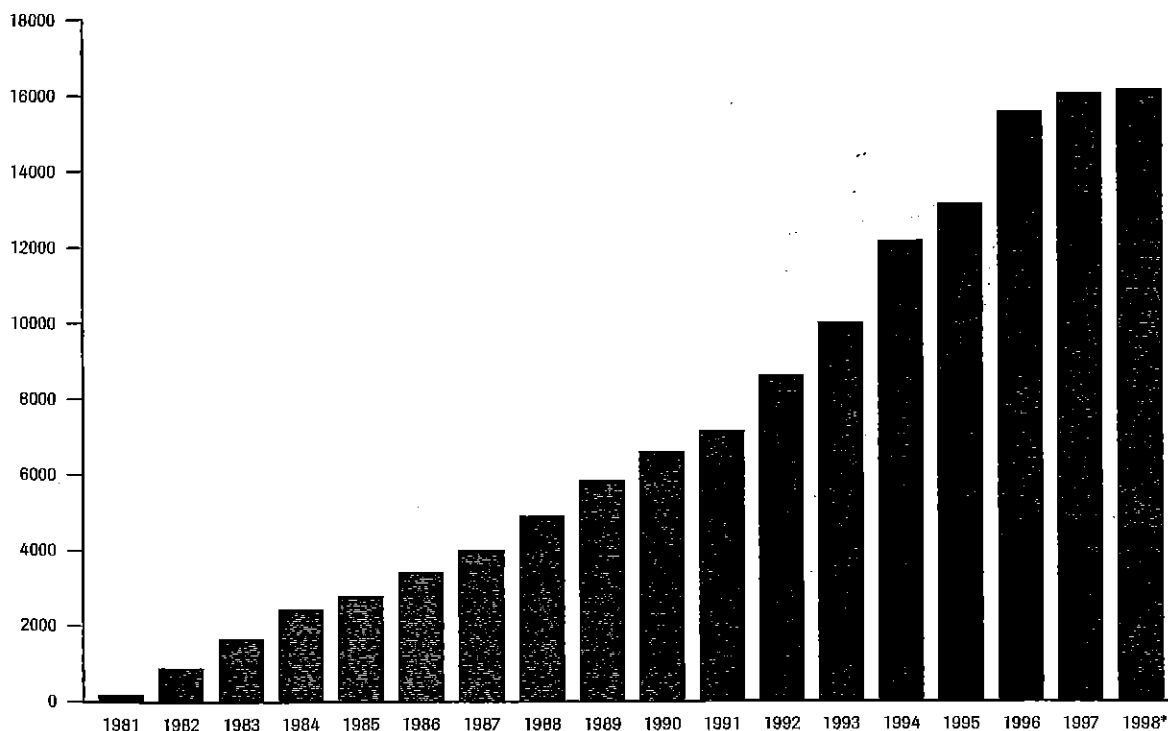
Figuur 4: heenzendingen meerderjarigen wegens plaatsgebrek

Bron: Ministerie van Justitie, DJI

Overigens is het beeld dat de heengezonden verdachten vaak hun straf ontlopen, enigszins bezijden de waarheid. Uit dossieronderzoek van de Algemene Rekenkamer² blijkt dat 76% van de in 1993 heengezonden verdachten binnen drie jaar een vrijheidsstraf en 11% een taakstraf opgelegd had gekregen. De resterende 13% was geseponeerd of er was sprake van vrijspraak, voorwaardelijke straf, of overlijden.

Taakstraffen

De hiervoor geconstateerde toename in de aantallen *korte* vrijheidsstraffen is te meer opmerkelijk in het licht van het expliciete beleid, inclusief richtlijnen voor het OM, tot substitutie van korte vrijheidsstraffen door taakstraffen. Een van de motieven was, destijds, de verlichting van de druk op de detentiecapaciteit. Opvallend is dan ook de gelijktijdige explosieve groei van het aantal taakstraffen in het afgelopen decennium.

Figuur 5: aantallen gestarte werkstraffen meerderjarigen

Bron: DPJS

² "Heenzending en tenuitvoerlegging van straffen", kamerstukken II 1997/98, 25 630, nrs. 1-2.

De laatste jaren is de groei in het aantal taakstraffen afgevlakt. Binnen de huidige wettelijke kaders lijkt het plafond van toepassing te zijn bereikt.

Taakstraffen worden begeleid door de reclassering. In 1997 werd ruim 20% van de opgelegde taakstraffen niet succesvol beëindigd: 12% werd niet eens gestart doordat de persoon niet op kwam dagen, in ruim 8% van de gevallen werd de taakstraf voortijdig afgebroken doordat de gestrafte zich anderszins niet aan gemaakte afspraken hield of opnieuw in de fout ging. In toenemende mate zijn taakstraffen ook opgelegd aan de wat moeilijker groepen justitiabelen zoals verslaafden; vooral onder hen komt het voor dat men niet aan de start verscheen.

2.1.4 Kosten tenuitvoerlegging sancties

In de politiek en de samenleving groeit de aandacht voor de kosten van het sanctiestelsel. De totale kosten van de tenuitvoerlegging van sancties over de laatste jaren – minderjarigen en meerderjarigen – zijn verdeeld zoals in tabel 3 aangegeven:

De totale kosten van de tenuitvoerlegging van sancties zijn de laatste vijf jaar met maar liefst 56% toegenomen, en bedragen inmiddels ruim 2 miljard gulden. Het overzicht heeft alleen betrekking op taken bij de tenuitvoerlegging van sancties: voor de reclassering de intramurale begeleiding van ingesloten en de werk- en leerstraffen meerderjarigen; voor de raad voor de kindbescherming de taakstraffen minderjarigen; en voor de gezinsvoogdij de jeugd-reclassering. Het overgrote deel van de uitgaven betreft personeelskosten; deze komen grotendeels ten laste van de penitentiaire inrichtingen.

Voor de analyse in dit rapport is tevens van belang de ontwikkeling van de *gemiddelde kostprijs* binnen het gevangenis-

wezen. Ondanks de jarenlange druk op het gevangeniswezen tot capaciteitsuitbreiding en de problematisering van de gedetineerdenpopulatie, is deze de laatste jaren duidelijk gedaald. Zo namen de gemiddelde kosten over de periode 1994 - 1997 af met 8 procent.

Deze gemiddelde kostprijs per dag is gecorrigeerd voor onder meer loon- en prijsbijstellingen; tevens zijn de inkomsten (bijv. uit gedetineerdenarbeid) erin verwerkt. De doelmatigheid van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraf is de laatste jaren onmiskenbaar toegenomen.

2.1.5 Nederland in internationaal perspectief

Nederland neemt op het gebied van de criminaliteit geen uitzonderingspositie (meer) in. Deze conclusie dringt zich op uit de beschikbare gegevens, al kent iedere internationale vergelijking van cijfermateriaal zijn beperkingen. Dit betreft dan zowel het niveau van de geregistreerde criminaliteit als de ontwikkelingen van de laatste jaren. Een actuele trend zoals de geleidelijke toename van de geweldscriminaliteit, is dan ook een fenomeen van meer algemene – West-Europese – orde.

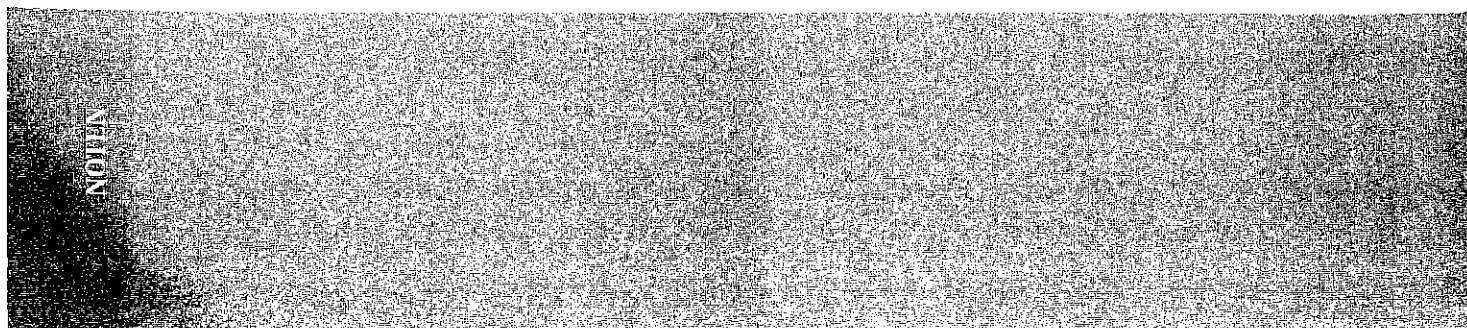
Op één punt echter heeft ons land een bijzonder markante ontwikkeling doorgemaakt: in het aantal gedetineerden per hoofd van de bevolking is de laatste vijftien jaar een enorme "inhaalslag" gemaakt.

De cijfers in tabel 4 zijn inclusief TBS en de justitiële jeugdinrichtingen. In 1997 heeft ons land bijna viermaal zoveel gedetineerden per hoofd van de bevolking als in 1980. Deze stijging wordt door geen van de andere Europese landen overtroffen en kan dramatisch worden genoemd. Zo was in de periode 1992-1997 de jaarlijkse – cumulatieve – toename van het aantal gedetineerden in ons land respectievelijk: +6%, +9%, +17%, +16%, + 18%. Van de West-Europese landen kwam Engeland & Wales nog het dichtst in de

Tabel 3: ontwikkeling totale kosten tenuitvoerlegging sancties(in miljoenen guldens)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
DJI	1280	1386	1538	1735	1819	1967
Reclassering	45	48	59	72	73	82
Raad Kinderbesch.	6	8	12	14	17	18
Gezinsvoogdij	7	9	11	17	23	23
Totaal	1338	1451	1620	1838	1932	2090

Bron: WODC/CBS 1999.



buurt, met respectievelijk: -1%, +8%, +4%, + 8%, +11%. In onderstaande grafiek is nog eens te zien hoe de gedetineerdenbevolking in ons land zich heeft ontwikkeld ten opzichte van de genoemde relevante Europese landen. Overigens - ter vergelijking - waren er in de Verenigde Staten in 1997 maar liefst zo'n 650 gedetineerden per 100.000 inwoners, en in Rusland volgens de beschikbare cijfers zelfs

nog iets meer: 690. Tegen die cijfers steken de West-Europese landen, inclusief Nederland, nog altijd bescheiden af. In het verleden is wel gepoogd om ook een internationale vergelijking te maken van de kosten van detentie. Dit heeft tot op heden geen bevredigende resultaten opgeleverd. Belangrijkste reden is dat onvoldoende duidelijk kan worden gemaakt wat er in ieder land voor de gevonden kosten

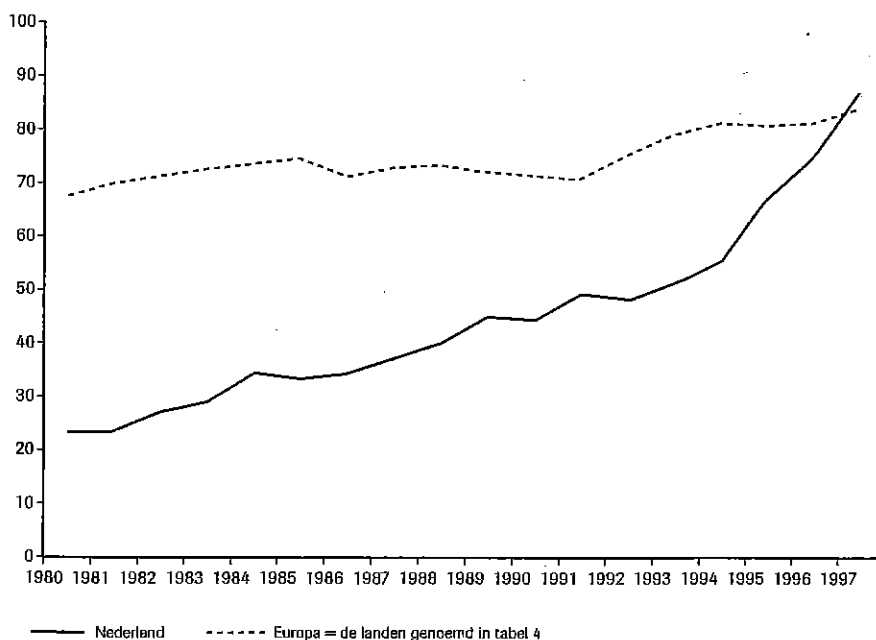
Tabel 4: aantal gedetineerden per 100.000 inwoners

	1980	1985	1990	1995	1996	1997
Nederland	23	33	44	67	75	87
Belgie	56	64	66	76	76	82
Duitsland (*)	91	95	82	81	83	90
Frankrijk	66	78	82	89	90	90
Engeland & Wales	86	93	90	99	107	120
Denemarken	63	65	63	66	61	62
Zweden	55	52	58	66	65	59
Italië	56	73	57	87	85	86

(*) Vanaf 1995 inclusief Oost-Duitsland

Bron: Raad van Europa (CDPC), WODC. RvE-cijfers betreffen jaarlijks 1/9-1/9.

Figuur 6: aantal gedetineerden per 100.000 inwoners



wordt geleverd, bijvoorbeeld in de kwaliteit van de detentie (dagprogramma, groepsgrootte, voorzieningen etc.). Zolang daarvoor niet kan worden gecorrigeerd, zijn enkelvoudige kostenvergelijkingen slechts misleidend.

Eerder werd gewezen op de explosieve toename van het aantal taakstraffen in ons land. Ook internationaal gezien blijkt de taakstraf hier bijzonder populair (cijfers 1995). De vergelijking is weliswaar niet voor de volle honderd procent te maken, omdat de taakstraf elders soms heel anders is geregeld dan in ons land, en bijvoorbeeld niet als zelfstandige straf kan worden opgelegd. Niettemin geeft het navolgende overzicht een aardige indruk van de verschillen. Met bovenvermelde restrictie is duidelijk dat naast Nederland vooral in Groot-Brittannië de taakstraf vaak wordt opgelegd.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de beleidsmatige ontwikkelingen in de afgelopen jaren op het gebied van sanctietoepassing.

2.2 Recente ontwikkelingen in sancties en sanctietoepassing

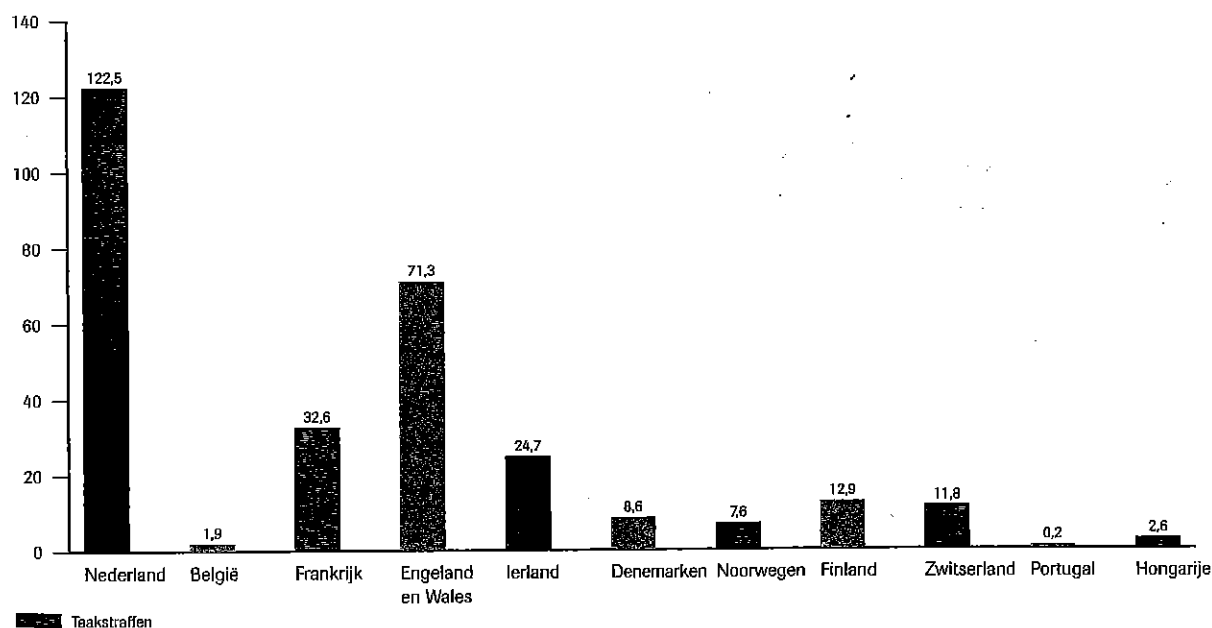
2.2.1 De taakstraf

Oorsprong van de dienstverlening

In 1971 werd voor het eerst in plaats van een vrijheidsstraf een aantal uren werkzaamheden opgelegd, door de politierechter te Arnhem.³ Alhoewel na hoger beroep en cassatie door de Hoge Raad geen antwoord werd gegeven op de vraag of een dergelijke sanctie mogelijk was als voorwaardelijke veroordeling, vormde het vonnis wel de aanleiding voor de instelling van de Commissie alternatieve strafrechtelijke sancties in 1974. Deze adviseerde om experimenten te starten met deze strafvorm. De Commissie was daarbij intern verdeeld over de vraag in welke juridische vorm de straf gegoten zou moeten worden.⁴

Vanaf 1981 zijn deze experimenten met dienstverlening voor zowel jeugdigen als volwassenen van start gegaan. In de experimentele periode werden twee juridische modaliteiten toegepast.⁵

Figuur 7: aantal taakstraffen per 100.000 inwoners



Gemiddeld Europa: de landen genoemd in tabel 4.

Bron: *European Sourcebook* 1999.

3) Het betreft hier de zogenaamde Arnhemse ijzervlecherszaak, zie HR 31 oktober 1972, NJ 1973, 44.

4) Zie voor een beschrijving hiervan Jonkers, *Het penitentiair recht*, X/1, 14-18.

5) Circulaire van 10 november 1980, nr. 352/280, II. afd. Staats- en strafrecht, PI 1981, 10.

- als voorwaarde bij voorwaardelijke niet-vervolging (officiërsmodel);
- onder uitstel van vonniswijzing (rechtersmodel).

In 1982 werd dienstverlening in het kader van voorwaardelijke gratie mogelijk gemaakt⁶, terwijl in 1983 ook de toepassing in het kader van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijk vonnis als mogelijkheid werd aangegeven.⁷ Het officiersmodel werd minder toegepast dan de rechtersvarianten en bekritiseerd omdat het Openbaar Ministerie feitelijk straffen oplegde, terwijl dit altijd een exclusieve bevoegdheid van de rechter was geweest.⁸ De variant met het uitstel van vonniswijzing werd eveneens weinig toegepast, omdat een tweede, vaak als onnodig ervaren, zitting noodzakelijk was. Tijdens het experiment was oplegging van dienstverlening bij bijzondere voorwaarde dus de meest toegepaste vorm.

Nadat het succes van het experiment was gebleken, werd dienstverlening in 1989 wettelijk geregeld. De grondslag hiervoor vormde het eindadvies van de Voorbereidingsgroep Experiment dienstverlening (commissie Van Buren).⁹ In het rapport werd geadviseerd om de dienstverlening wettelijk te regelen. Meer concreet werd geadviseerd om dienstverlening uitsluitend als hoofdstraf op te nemen ter vervanging van onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en niet anders op te leggen dan met instemming van de verdachte.

De straf zou moeten kunnen worden opgelegd tezamen met een voorwaardelijke vrijheidsstraf met zonnodig bijzondere voorwaarden. Combinaties van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en dienstverlening werden afgewezen, evenals de voorwaardelijke oplegging van dienstverlening. De straf leende zich volgens de voorbereidingsgroep, gelet op zijn aard, alleen voor onvoorwaardelijke oplegging. Het advies liet wel ruimte om naast de variant van oplegging bij eindvonnis het zogenaamde officiersmodel te laten bestaan (dienstverlening bij transactie). Als derde modaliteit werd de dienstverlening bij aanhouding van de gratiebeslissing voorgesteld.

De wettelijke regeling

De straf kreeg aldus in 1989 de vorm van hoofdstraf onder de naam "onbetaalde arbeid ten algemenen nutte" (OATAN). De meeste aanbevelingen van de commissie Van Buren werden in het wetsvoorstel overgenomen. Ten aanzien van de positionering als hoofdstraf vermeldt de memorie van toelichting: "Aan de kwalificatie van dienstverlening als straf ligt enerzijds de overweging ten grondslag dat de dienstverlening het karakter heeft van een materiële genoegdoening aan de samenleving voor de inbreuk op de rechtsorde, die door het strafbare feit is ontstaan, terwijl

anderzijds kenmerkend voor de dienstverlening is het beslag dat het op de vrije tijd van de veroordeelde legt. Als zodanig beperkt de dienstverlening de vrijheid van de veroordeelde en is het, alhoewel geen vrijheidsbenemende straf, aan te merken als een straf die de vrijheid van de veroordeelde in aanzienlijke mate beperkt."¹⁰

Opvallend is dat het officiersmodel in de memorie van toelichting nadrukkelijk als modaliteit wordt afgewezen. In de wettelijke regeling is een sterke band gelegd tussen OATAN en de vrijheidsstraf; de rechter moet eerst bepalen aan welke maat van vrijheidsstraf hij denkt, en die vervolgens in OATAN omzetten. Met deze regeling is de OATAN niet de zelfstandige hoofdstraf geworden die hij blijkens de formulering in artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht zou lijken te zijn. Het alternatieve karakter van de straf heeft nog een duidelijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de regeling.¹¹

Nadere ontwikkelingen

Gelijktijdig met de invoering van de wettelijke regeling, werd de Overleg- en adviescommissie alternatieve sancties (OCAS) ingesteld. De opdracht aan de commissie behelsde evaluatie, advisering en stimulering terzake van alternatieve sancties. De OCAS heeft met haar adviezen een belangrijke impuls gegeven aan de verdere ontwikkeling van de alternatieve sancties. Op advies van de OCAS werd op experimentele basis gestart met leerprojecten, werden knelpunten in de regelgeving geanalyseerd en verscheen er een advies omtrent de rechtspositie van de alternatief gestrafte. In 1993 werd een nieuwe terminologie geïntroduceerd. Voortaan werd gesproken over "taakstraffen" als verzamelbegrip voor de werkstraf en de leerstraf. Een taakstraf kon dus worden opgelegd als een werkstraf, een leerstraf, of als een combinatie van beide. De experimenten met leerstraffen voor volwassenen toonden aan dat een aantal leerstraffen, zoals de sociale-vaardigheidstraining en de budgetteringscursus, een effectieve aanvulling zijn op alleen de werkstraf, dus als "combistraf". De intensieve leerstraf Dagtrainingscentrum is een redelijk succesvolle afdoeningvorm gebleken voor jongeren die ernstiger delicten hebben gepleegd. Het aantal leerstraffen is vooralsnog bescheiden. In de afgelopen jaren is het aantal werkstraffen, met name als gevolg van de intensivering van de activiteiten van het OM op het terrein van de fraudebestrijding, wel fors toegenomen.

Herziening wetgeving taakstraffen

In de Beleidsnota taakstraffen uit 1996¹² werd een nieuwe regeling van de taakstraf aangekondigd en werden ver-

6] Circulaire van 15 april 1982, nr. 300/282. Zie over het oneigenlijk gebruik van het gratie-instrument in deze zin par. 3.3.2.2.

7] Circulaire van 11 augustus 1983, nr. 695/283.

8] Zie ook paragraaf 2.2.3 hierna.

9] Dienstverlening. Van experiment naar wet, Staatsuitgeverij, s-Gravenhage 1984.

10] Kamerstukken II 1986/87, 20 074, nr. 3, blz. 3.

11] Zie in die zin ook de memorie van toelichting, kamerstukken II 1986/87, 20 074, nr. 3 blz. 3.

12] "Voor straf werken en leren", kamerstukken II 1995/96, 24 802, hrs. 1-2.

schillende beleidsmatige voorstellen gedaan om de toepassing en kwaliteit van de taakstraf te verbeteren. In de praktijk bleek zich een aantal knelpunten voor te doen.¹³ Bovendien werd bezien in hoeverre procedures efficiënter kunnen verlopen. Dit wetsvoorstel, verder het wetsvoorstel Taakstraffen genoemd, is thans in behandeling bij het parlement.¹⁴ Belangrijke elementen van het voorstel zoals het door de Tweede Kamer werd besproken, waren:

- de introductie van een beperkt transactiemodel voor taakstraffen, namelijk tot maximaal 120 uur;
- wijziging van de terminologie: de rechter kan een taakstraf opleggen van maximaal 480 uur, die kan bestaan uit een werkstraf (max. 240 uur), een leerstraf (max. 480 uur) of een combinatie van beide (max. 480 uur);
- toekenning van een zelfstandig karakter aan de taakstraf. Het bestaande verband met de vrijheidsstraf bij oplegging verdwijnt;
- introductie van de mogelijkheid om een (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf van maximaal 6 maanden te combineren met een taakstraf;
- wettelijke regeling van de leerstraf;
- vervallen van het vereiste dat voor het opleggen van een taakstraf een daartoe strekkend aanbod van de verdachte nodig is. De verplichting van instemming van de verdachte met het verrichten van een taakstraf alvorens deze straf wordt opgelegd blijft gehandhaafd, hoewel de verdachte niet op de zitting aanwezig hoeft te zijn, maar op andere wijze zijn instemming kenbaar kan maken;
- vaststelling door de rechter van de subsidiaire hechtenis direct bij het vonnis waarin een taakstraf wordt opgelegd. Bij niet-nakoming van de verplichting kan het OM de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis bevelen. Tegen deze beslissing staat voor de veroordeelde bezwaar open bij de rechter.

Het debat met de Tweede Kamer over het wetsvoorstel vond plaats op 18 en 19 januari 2000. Het wetsvoorstel werd met algemene stemmen aanvaard op 25 januari 2000, nadat een drietal amendementen was aangenomen:

- het vervallen van de schorsende werking van het indienen van een bezwaarschrift inzake de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis nadat de taakstraf is mislukt;
- het introduceren van de mogelijkheid van een (gedeeltelijk) voorwaardelijke veroordeling tot een taakstraf;
- het vervallen van het instemmingsvereiste (introductie van de mogelijkheid van taakstraf bij verstek).

In hoofdstuk 3 wordt in paragraaf 3.3.2.2 nader ingegaan op de laatste twee onderwerpen.

2.2.2 Het penitentiaal programma

Oorsprong

In artikel 2, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet is wettelijk neergelegd dat er twee manieren zijn om een vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen: in de eerste plaats door onderbrenging in een penitentiaire inrichting, in de tweede plaats door deelname aan een penitentiaal programma. Het voornemen om een wettelijke basis te creëren op grond waarvan het een gedetineerde kan worden toegestaan onder bepaalde voorwaarden buiten de inrichting te verblijven, dateert reeds uit juni 1990. Toen stuurde de toenmalige Staatssecretaris van Justitie een notitie aan de Tweede Kamer met betrekking tot (de herziening van) het differentiatiestelsel van het gevangeniswezen.¹⁵ Naar aanleiding van deze notitie werd een ambtelijke projectstructuur opgezet die het gedachtegoed in voornoemde notitie verder heeft uitgewerkt. Eén van de daartoe behorende werkgroepen, Extramurale executiemodaliteiten en regionalisering, en in zijn verlengde de overkoepelende stuurgroep Herziening differentiatiestelsel, formuleerde in oktober 1991 een aantal aanbevelingen ten aanzien van deze nieuwe vorm van tenuitvoerlegging.¹⁶ Een van de aanbevelingen behelsde het opnemen van een wettelijke basis voor extramurale executiemodaliteiten in de Beginselenwet gevangeniswezen. Onder de naam "penitentiaal programma" heeft deze wettelijke verankering in de artikelen 2 en 4 van de Pbw gestalte gekregen.

Karakter

Voornoemde stuurgroep karakteriseerde de extramurale executiemodaliteiten als een vorm van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen waarbij de gedetineerde niet langer zijn hoofdverblijfplaats in een penitentiaire inrichting heeft. In de memorie van toelichting bij de Pbw is aangegeven dat een dergelijke modaliteit onderscheiden moet worden van de taakstraf.¹⁷ Alternatieve sancties worden door de rechter opgelegd; deelname aan een penitentiaal programma is een alternatieve vorm van tenuitvoerlegging van een door de rechter bepaalde vrijheidsstraf. Een taakstraf vervangt de vrijheidsstraf in haar geheel. Deelname aan een penitentiaal programma kan de tenuitvoerlegging nooit in haar geheel vervangen, maar kan pas aan de orde komen nadat de veroordeelde enige tijd gedetineerd is geweest. Hieraan is uitdrukking gegeven met de woorden "ter verdere tenuitvoerlegging" en "in aansluiting op hun verblijf in een inrichting" in artikel 4 van de Pbw.¹⁸

Het penitentiaal programma past in de opdracht van het gevangeniswezen om de gedetineerde voor te bereiden op

[13] Voor een meer uitgebreide weergave hiervan wordt verwezen naar de Beleidsnota taakstraffen.

[14] Kamerstukken II 1997/98, 26 114, nrs. 1-3.

[15] Kamerstukken II 1990/91, 21 634, nrs. 1 en 2.

[16] Kamerstukken II 1991/92, 21 634, nr. 5.

[17] Kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, blz. 14 e.v.

[18] N.B. In de loop van het wetsvoorstel Pbw is het toepassingsbereik van het penitentiaal programma onder invloed van adviescolleges, Raad van State en parlement aanzienlijk ingeperkt. In het voorontwerp was geen beperking aangebracht in de toepassing. Een penitentiaal programma was volgens het voorontwerp mogelijk voor alle personen aan wie een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd. Zowel personen die een vrijheidsstraf ondergaan als ingesloten op grond van een vrijheidsbenemende maatregel (m.n. voorlopig gehechten) kwamen in aanmerking. Naar aanleiding van de consultatieronde werd de tekst zodanig aangepast dat deelname aan een penitentiaal programma alleen in aansluiting op verblijf in een penitentiaire inrichting kan plaatsvinden. De thans geldende beperkingen zijn tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel bij derde nota van wijziging aangebracht om tegemoet te komen aan de kritiek van de Tweede Kamer. Kamerstukken II 1996/97, 24 263, nr. 35.

diens terugkeer in de maatschappij. Deze opdracht is in artikel 2, tweede lid, van de Pbw neergelegd. Het verlenen van toestemming om deel te nemen aan een penitentiaal programma is de meest vérgaande mogelijkheid die het gevangeniswezen de gedetineerde kan bieden om in contact te treden met, en weer deel te nemen aan, de samenleving.

Omdat echter sprake blijft van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, moet het strafkarakter ook in de laatste fase altijd in enige mate gewaarborgd en dus herkenbaar blijven. Mede om die reden is in veel gevallen aan een penitentiaal programma elektronisch toezicht – als technische voorziening – verbonden (zie hierover verder par. 2.2.3). In de Erkenningsregeling penitentiaal programma is concreet aangegeven in welke situaties dit het geval zal zijn. De duur van het elektronisch toezicht is daarbij afhankelijk van de mate van geslotenheid van de inrichting van waaruit de betrokken gedetineerde in het penitentiaal programma wordt geplaatst. Wanneer een penitentiaal programma uitsluitend bestaat uit het verrichten van werk bij een werkgever, staat de deelnemer gedurende het gehele programma onder elektronisch toezicht.

Toepassingsbereik

Deelname aan een penitentiaal programma is mogelijk voor de veroordeelde gedetineerde die een straf opgelegd heeft gekregen waarvan het onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen deel één jaar of meer bedraagt.¹⁹ De gedetineerde moet ten minste de helft van deze straf in een penitentiaire inrichting ondergaan.²⁰ Een penitentiaal programma kan niet korter duren dan zes weken en niet langer dan één jaar.²¹ Aan de Tweede Kamer is aangegeven dat voorlopig met programma's van maximaal 6 maanden zal worden gewerkt.²²

Met het stellen van deze eisen voor deelname aan een penitentiaal programma, karakteriseert deze wijze van tenuitvoerlegging zich duidelijk als onderdeel van detentiefasering. De keuze voor de mogelijkheid van deelname vanaf de helft van de straf, is ingegeven door de twee opdrachten die het gevangeniswezen heeft bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Enerzijds is dit de opdracht om de opgelegde straf met inachtneming van het karakter daarvan ten uitvoer te leggen, anderzijds is dit de opdracht om de gedetineerde zo goed mogelijk voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving teneinde de kans op recidive zoveel mogelijk te beperken. Alhoewel tussen beide opdrachten niet exact een omslagpunt is aan te geven, is ervoor gekozen om de helft van de straf hiervoor als ijkpunt te nemen.²³

Bevoegdheidsverdeling

Deelname aan een penitentiaal programma is nooit een recht maar een gunst. Alleen gedetineerden die daar qua gedrag voor in aanmerking komen, *kunnen* toestemming voor deelname krijgen. De beslissing om deelname aan een penitentiaal programma toe te staan, is gelegd bij de administratie in de persoon van de selectiefunctionaris. Op voordracht van de directeur van de inrichting waar de gedetineerde verblijft, en na advies van reclassering en OM (indien deze een zogenaamde executie-indicator²⁴ heeft geplaatst) en met inachtneming van eventuele aanwijzingen van de rechter over de wijze van tenuitvoerlegging van de straf, neemt de selectiefunctionaris uiteindelijk de beslissing (artikel 15 Pbw). Ook de beslissing tot – tussentijdse – beëindiging van de deelname ligt bij de selectiefunctionaris. Gelet op het voorgaande is de invloed van de rechterlijke macht op deelname aan een penitentiaal programma in individuele gevallen beperkt. Dat is het gevolg van de tot nu toe gehanteerde scheiding van de bevoegdheden tussen rechter en administratie. De rechter legt de straf op, de administratie draagt zorg voor de tenuitvoerlegging. Aangezien de hoofdlijnen van de wijze van de tenuitvoerlegging in regelgeving (Pbw en Penitentiaire maatregel (Pm)) zijn neergelegd, heeft de rechter wel zicht op de wijze waarop de straf idealiter ten uitvoer zal worden gelegd.²⁵ Daarbij is hij er als gezegd van verzekerd dat slechts daarvoor geschikte gedetineerden in een penitentiaal programma worden geplaatst.

De administratie kan dan bij overtreding van de voorwaarden of anderszins mislukken van het penitentiaal programma, direct en snel ingrijpen en betrokkene terugplaatsen in een penitentiaire inrichting.²⁶ Tegen de beslissing van de selectiefunctionaris tot beëindiging van de deelname aan een penitentiaal programma kan de gedetineerde een bezwaarschrift indienen bij deze selectiefunctionaris (artikel 17 Pbw). Tegen diens beslissing op het bezwaarschrift kan de gedetineerde vervolgens beroep instellen bij de beroepscommissie van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (artikel 72 Pbw).

Een gedetineerde kan ook uit eigen beweging een verzoekschrift indienen bij de selectiefunctionaris om deel te mogen nemen aan een penitentiaal programma (artikel 18 Pbw). Wordt deze toestemming niet verleend, dan kan de gedetineerde hiertegen eveneens beroep instellen bij voornoemde Centrale Raad. In zoverre is er deels wel sprake van rechterlijke controle op de genoemde beslissingen rondom deelname aan een penitentiaal programma. De Centrale Raad is immers een onafhankelijk college dat deels belast is met rechtspraak.

19) Dit kunnen meer straffen zijn.

20) Het gaat om de door de rechter opgelegde straf zonder aftrek van de VI.

21) Deze objectieve grenzen zijn onder invloed van de Tweede Kamer bij derde nota van wijziging in de Pbw opgenomen.

22) Handelingen II, 10 april 1997, 68-4881.

23) Waarbij vervolgens altijd een individuele afweging plaatsvindt maar het nimmer zo kan zijn dat deelname al voor de helft van de straf plaatsvindt.

24) Zie voor de definitie van dit begrip artikel 1, onderdeel c, van de Penitentiaire maatregel.

25) Onder de oude wetgeving was dat minder duidelijk, want immers gebaseerd op circulaire.

26) Zie voor de discussie over de reactie op het mislukken van een penitentiaal programma onder andere kamerstukken II 1997/98, 25 008 nr. 1, blz. 2-3.

Het is dus zo dat alleen wanneer de gedetineerde het aan- geeft, er een rechterlijke toets kan plaatsvinden. Het beroepsrecht van het Openbaar Ministerie is geschrapt omdat daar nimmer gebruik van werd gemaakt. De vraag zou dan kunnen rijzen of er nog een (onafhankelijke) toets zou moeten kunnen worden gepleegd op voor de gedeti- neerde gunstige beslissingen door de selectiefunctionaris, zoals de plaatsing in een penitentiaal programma. Dit onder meer met het oog op voorkoming van uitholling van het vonnis van de rechter.

Dit lijkt niet nodig te zijn. Artikel 15, vierde lid, Pbw geeft aan dat de selectiefunctionaris de aanwijzingen van het OM of de zittende magistratuur (ZM) in acht neemt bij zijn beslissingen. Gesteld zou kunnen worden dat wanneer noch door het OM (d.m.v. het plaatsen van een executie- indicator) noch door de rechter een aanwijzing wordt gege- ven, de administratie vrij is om – natuurlijk binnen de wette- lijke kaders – beslissingen te nemen over de wijze van ten- uitvoerlegging van het vonnis. Daarbij kan volledigheidshal- ve nog worden aangetekend dat de Minister van Justitie zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de beslissingen van de selectiefunctionaris, zoals hij de verant- woordelijkheid draagt voor de kwaliteit van alle aspecten van de tenuitvoerlegging. Hij kan daarop ook te allen tijde door de Tweede Kamer worden aangesproken.

Afbakening met taakstraffen

Gelet op het karakter van het penitentiaal programma, waarbij de deelnemer verplicht aan tevoren voor hem vast- gestelde activiteiten deelneemt en hij overigens niet in een penitentiaire inrichting verblijft, wordt deze executiemodal-iteit vaak vergeleken met de taakstraf. Ook bij deze straf neemt de veroordeelde deel aan tevoren voor hem vastge- stelde activiteiten en verblijft hij voor het overige thuis. De vergelijking gaat niet helemaal op, nu een penitentiaal pro- gramma verplicht minimaal 26 uren per week activiteiten omvat en een taakstraf een door de rechter bepaald aantal uren omvat.

Voort is, zoals hiervoor genoemd, aan een penitentiaal pro- gramma stelselmatig elektronisch toezicht verbonden. Minimaal de eerste 12 weken van een penitentiaal pro- gramma staat de deelnemer onder elektronisch toezicht. Alleen indien de deelnemer uit een inrichting met wekelijks regi- megebonden verlof afkomstig is, kan ET achterwege blijven. Bij een taakstraf kan de rechter tevens elektronisch toezicht opleggen, dan als voorwaarde bij een voorwaardelijke vrij- heidsstraf. Van een automatisme is hier echter geen sprake. Een ander verschil tussen penitentiaal programma en taak- straf is de wijze waarop de duur wordt berekend. Bij een

taakstraf wordt in uren gerekend, bij het penitentiaal pro- gramma in dagen. Eén dag penitentiaal programma staat gelijk aan één dag verblijf in een penitentiaire inrichting, en omvat gemiddeld minimaal 5,2 uur (26 uur : 5 dagen) activi- teiten. Twee uur taakstraf staat gelijk aan maximaal één dag detentie, volgens de regels van de vervangende hechtenis in het wetsvoorstel Taakstraffen. Een en ander overziend kan worden gesteld dat het penitentiaal programma al met al een duidelijk zwaardere sanctie is (als executiemodaliteit) dan de taakstraf.

In het wetsvoorstel Taakstraffen wordt een beperkte combi- natiemogelijkheid geïntroduceerd voor oplegging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en een taakstraf. De rechter kan dan zes maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf com- bineren met een taakstraf. Reeds langere tijd bestaat er bij de rechterlijke macht de behoefte om ten aanzien van ver- dachten die in voorlopige hechtenis hebben verbleven, de maximale taakstraf op te kunnen leggen.²⁷ Onder de huidige wetgeving dient de voorlopige hechtenis die reeds is onder- gaan met de opgelegde taakstraf te worden verrekend. Dit betekent een aanzienlijke beperking in de toepassing van de taakstraf. Daarnaast bestaat bij de rechterlijke macht de behoefte om een taakstraf te kunnen combineren met een korte vrijheidsstraf. Hiermee kan uitdrukking worden gege- ven aan de ernst van het gepleegde feit en wordt een zoge- naamde "korte-snelle-klap" (short sharp shock) mogelijk. De beperking naar duur van de op te leggen vrijheidsstraf tot zes maanden, is afgestemd op het toepassingsbereik van het penitentiaal programma. Een combinatiestraf van zes maanden onvoorwaardelijk en een taakstraf zal idealiter ter vervanging komen van maximaal twaalf maanden vrij- heidsstraf.²⁸ Bij straffen van twaalf maanden onvoorwaarde- lijk en meer is deelname aan een penitentiaal programma mogelijk. De grenzen zijn aangebracht om te voorkomen dat de administratie een vonnis, waarbij de rechter van de mogelijkheid van opleggen van een combinatiestraf heeft afgezien, alsnog zo ten uitvoer zou kunnen leggen dat een deel daarvan bij wijze van deelname aan een penitentiaal programma zou geschieden. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Taakstraffen wordt bovendien opge- merkt dat voor gedetineerden met een kortere straf de mogelijkheden voor detentiefasering beperkt zijn.²⁹ In de argumentatie zoals die hiervoor is aangegeven is het dus zo dat bij korte straffen de rechter in meerdere mate de wijze van tenuitvoerlegging bepaalt, en bij langere straffen de administratie. Laatstgenoemde heeft bij langere straffen namelijk meer zicht op de wijze waarop de gedetineerde zich ontwikkelt dan de rechter op voorhand kan hebben.

27) Zie in die zin ook de rapportage van de Overleg- en adviescommissie alternatieve sancties, Rechtspositie Taakstraffen, mei 1994.

28) N.B. Deze vergelijking kan met inwerkingtreding van het wetsvoorstel Taakstraffen niet geheel meer worden gemaakt, nu de verplichte koppeling tussen taakstraf en zes maanden vrijheidsstraf in dat wetsvoorstel komt te vervallen. De beleidsmatige vergelijking gaat evenwel nog wel op.

29) Kamerstukken II 1997/98, 26 114, nr. 3, blz. 11. Zie hierover ook paragraaf 3.3.2.2 hierna.

Toekomstige ontwikkelingen

Zoals aangegeven kan een penitentiair programma wettelijk gezien niet langer duren dan één jaar. Vooralsnog wordt in de praktijk een maximumduur van zes maanden gehanteerd. Indien de ervaringen hiermee gunstig zijn en bezien in het licht van de maatregelen voortvloeiend uit de ombuigingsstaakstelling van DJI uit het Regeerakkoord, zouden vanaf 2002 op grotere schaal penitentiaire programma's met een duur tot één jaar kunnen worden ingezet.

2.2.3 Het elektronisch toezicht

Oorsprong elektronisch toezicht

Het meest recente alternatief voor de vrijheidsstraf is het elektronisch toezicht. De directe aanleiding voor het starten van het experiment met ET was de voortdurende schaarste aan celcapaciteit. Voorzien werd dat de behoefte aan celcapaciteit ook na de voltooiing van de diverse bouwprogramma's zou blijven bestaan. Er werd gezocht naar wegen om de instroom in penitentiaire inrichtingen te beperken en de uitstroom te bevorderen.

Behalve besparing van schaarse en dure celcapaciteit was er nog een andere reden om te gaan experimenteren met ET. ET biedt namelijk de mogelijkheid om de maatschappelijke integratie van de veroordeelde te bevorderen zonder dat dit ten koste behoeft te gaan van het strafkarakter van de interventie.

Inhoud elektronisch toezicht

Onder ET als technische voorziening wordt een vorm van controle verstaan waarbij gebruik gemaakt wordt van één of meer elektronische componenten om, gedurende een bepaalde termijn, de aanwezigheid te verifiëren van een bepaalde persoon op een vooraf met hem afgesproken plaats en tijd. Dit houdt onder andere in dat de veroordeelde zijn woning niet mag verlaten, behalve op de afgesproken tijden.

Om te kunnen controleren of de veroordeelde op de afgesproken tijden thuis is, draagt hij een zender in de vorm van een enkelband. Deze zender zendt 24 uur per dag, tweemaal per minuut, een signaal uit. Het signaal wordt opgevangen door een ontvanger die in de woning van de deelnemer staat opgesteld. Via de telefoonlijn wordt het signaal doorgegeven aan een computer in de meldkamer van een particulier beveiligingsbedrijf. In deze computer is het dagprogramma van iedere deelnemer opgeslagen. De computer controleert op willekeurige momenten of het signaal correspondeert met het dagprogramma. Bij ongeoorloofde aan- of afwezigheid van de veroordeelde of bij pogingen

om de enkelband te verwijderen, geeft de computer een alarmmelding. De medewerkers van het particuliere beveiligingsbedrijf geven de melding terstond door aan de reclaseringsdienst. Die neemt vervolgens contact op met de veroordeelde om na te gaan wat de reden van de alarmmelding is. Door ET als technische voorziening te koppelen aan een verplicht, strikt dagprogramma waarin tijd is ingeruimd voor onder meer werk en opleiding en waarin geleidelijk aan meer vrijheden worden opgebouwd, wordt de maatschappelijke integratie van de veroordeelde bevorderd. De vrijheidsbeperking die de interventie met zich meebrengt, leidt ertoe dat ET tegelijkertijd terdege als een straf wordt ervaren.³⁰ Elektronisch toezicht als sanctiemodaliteit is dus niet beperkt tot het moeten dragen van een enkelband waarmee gecontroleerd kan worden of de veroordeelde op de afgesproken tijd thuis is. Er is steeds een activiteitenprogramma aan verbonden.

De duur van het ET (programma plus enkelband) in het experiment is vastgesteld op minimaal één maand en maximaal zes maanden.

Juridische vormgeving

Elektronisch toezicht wordt vooralsnog in twee juridische vormen toegepast, te weten in het kader van detentiefasering en in combinatie met een taakstraf.

Bij de aanvang van het experiment vond de toepassing van ET plaats op basis van artikel 47 Beginselenwet gevangeniswezen. Met de inwerkingtreding van de Pbw op 1 januari 1999 is ET als vorm van detentiefasering een onderdeel geworden van het penitentiair programma. Met ET wordt hier dan bedoeld op de elektronische voorziening waarmee het toezicht wordt gewaarborgd; het activiteitenprogramma wordt dan gevormd door de activiteiten die ingevolge het penitentiair programma moeten worden verricht.

In de Erkeningsregeling penitentiair programma³¹ is de koppeling aan "kaal" ET als volgt gelegd. Wanneer de veroordeelde afkomstig is uit een inrichting zonder regimesverbonden verlot (een gesloten inrichting) omvat het penitentiair programma de eerste 16 weken ET. Komt de veroordeelde uit een inrichting waar maandelijks regimesverbonden verlot wordt gegeven (de voormalige halfopen inrichtingen), dan worden de eerste 12 weken van het penitentiair programma gecombineerd met ET.³² Bestaat een penitentiair programma uitsluitend uit plaatsing bij een werkgever, dan omvat het penitentiair programma voor de volledige duur ET. Deze regeling impliceert dat alleen bij veroordeelden die uit een inrichting komen waar wekelijks regimesverbonden verlot wordt gegeven (voorheen de penitentiaire open inrichtingen) en waarbij het penitentiair programma

30] Zie in die zin P.C. Spaans en C. Verwers, "Elektronisch toezicht in Nederland", Onderzoek en beleid, nr. 164, WODC 1997.

31] Regeling van de Minister van Justitie van 23 december 1998, Stb. 1998, 250, Artikel 6.

32] Voor zover het penitentiair programma in individuele gevallen de 16 resp. 12 weken niet overstijgt, wordt dus de facto de gehele duur van het PP gekoppeld aan ET.

niet uitsluitend plaatsing bij een werkgever omvat, ET nooit onderdeel uitmaakt van het penitentiaal programma.³³ In de Erkenningregeling penitentiaal programma is voorts aangegeven dat in een situatie waarin ET strijdig zou zijn met de resocialisatie van de veroordeelde, dan wel indien er in de persoon van de deelnemer bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, van de verplichte koppeling tussen het penitentiaal programma en ET door de selectiefunctionaris kan worden afgezien. Hierbij kan gedacht worden aan het uitvoeren van een bepaalde soort werkzaamheden die een storing teweeg zouden brengen in de techniek (of vice versa). Onder omstandigheden in de persoon zouden bepaalde lichamelijke handicaps kunnen vallen. Het gaat dus om uitzonderingssituaties.

De tweede juridische vorm waaronder ET kan plaatsvinden, is die in combinatie met een taakstraf. Het gaat hierbij om verdachten die gezien de ernst van de zaak kunnen rekenen op een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van tussen de zes en twaalf maanden. Volgens de huidige wet (artikel 22b Sr) komen deze personen niet in aanmerking voor een taakstraf. Met de verzelfstandiging van de taakstraf zoals vormgegeven in het wetsvoorstel Taakstraffen, komt deze beperking overigens te vervallen. Door een lange taakstraf te combineren met ET kan de rechter onder het huidige recht de gewenste straf evenwel realiseren. Het ET vormt in dat geval een zodanige verzwarende van de straf dat het onvoorwaardelijke deel beperkt kan blijven tot zes maanden en derhalve een taakstraf mogelijk blijft. ET in deze vorm moet worden gezien als de technische voorziening van de enkelband met daaraan gekoppeld een vastgesteld activiteitenprogramma. De dader wordt dan bijvoorbeeld veroordeeld tot zes maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf, om te zetten in 240 uur onbetaalde arbeid, plus een voorwaardelijke gevangenisstraf met als bijzondere voorwaarde dat de veroordeelde zich gedurende een bepaald aantal maanden onder ET laat stellen.

De rechter kan daarbij bepalen dat het ET tegelijk met de taakstraf aanvangt of dat de veroordeelde eerst onder toezicht wordt geplaatst en daarna de taakstraf aanvangt of vice versa. In de beleidslijn OM voor invoering ET³⁴ wordt aangegeven dat gelet op het vrijheidsbeperkende karakter van ET en de ervaren zwaarte ervan, het sterk de voorkeur verdient in het vonnis te laten opnemen dat eerst het ET en daarna de taakstraf moet worden uitgevoerd. Voor het vaststellen van de duur van het elektronisch toezicht in combinatie met een taakstraf is geen omrekening voorhanden. In de praktijk blijkt dat voor iedere maand waarmee de voorgenoemde onvoorwaardelijke gevangenis-

straf de zes maanden overschrijdt, ook één maand ET wordt gevorderd respectievelijk opgelegd.

Toekomstige ontwikkelingen

Na beëindiging van het experiment in de arrondissementen Leeuwarden, Groningen, Assen en Zwolle en de evaluatie daarvan door het WODC, heeft de toenmalige Minister van Justitie besloten tot een gefaseerde landelijke invoering van ET, en is de Tweede Kamer daarover geïnformeerd.³⁵ Deze landelijke invoering is onlangs gerealiseerd.

Bovengenoemde juridische modaliteiten worden in de brief als uitgangspunt genoemd. Tevens is in deze brief aangegeven dat voor de definitieve juridische vorm van ET nog een termijn van twee jaar zou worden genomen (tot oktober 1999) om aanvullende ervaring op te doen. Dit geldt met name voor de toepassing in combinatie met een taakstraf, aangezien met deze modaliteit in de noordelijke arrondissementen slechts weinig ervaring is opgedaan.

Zoals eerder aangegeven bevat het Regeerakkoord 1998 een ombuigingstaakstelling voor DJI oplopende tot 115 miljoen gulden structureel op jaarbasis. Een van de maatregelen om deze taakstelling te realiseren, is het uitbouwen van de toepassing van ET naar de korte vrijheidsstraffen. Al geruime tijd wordt ter vervanging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tot zes maanden een taakstraf opgelegd. Evenwel wordt daarnaast nog veelvuldig een korte vrijheidsstraf toegepast. Een van de oorzaken hiervan is gelegen in het feit dat een taakstraf volgens huidig recht niet bij verstek kan worden opgelegd. Zoals in paragraaf 2.2.1 hiervoor is aangegeven, is het instemmingsvereiste bij amendement in het wetsvoorstel Taakstraffen komen te vervallen. In die gevallen dat geen taakstraf wordt opgelegd, maar een korte vrijheidsstraf, kan soms gedacht worden aan (gedeeltelijke) vervanging door ET. Op de merites hiervan en op de definitieve inbedding van ET in het gehele sanctiestelsel wordt nader ingegaan in paragraaf 3.5. Op de betekenis van de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf binnen het sanctiestelsel wordt ingegaan in paragraaf 3.3.3.4. Taakstraffen bij verstek komen aan de orde in paragraaf 3.3.2.2.

2.3 Organisatorische en bestuurlijke ontwikkelingen

Op het terrein van de organisatie van de rechtspraak alsmede, meer in den brede, het terrein van het openbaar bestuur, zijn verschillende ontwikkelingen te signaleren die voor het sanctiestelsel van belang zijn.

De organisatie van het strafrecht was gedurende lange tijd betrekkelijk overzichtelijk. De strafrechter legde straffen op,

33) Gesteld zou kunnen worden dat anders eerder sprake zou zijn van persalde afnemende vrijheden dan van toenemende vrijheden bij de overgang POI oml.) - PP/ET.

34) Aanwijzing elektronisch toezicht van het College van Procureurs-Generaal van 7 juni 1999 (1999A016).

35) Kamerstukken II 1997/98, 25 712, nr. 1.

het Openbaar Ministerie was verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging; het Ministerie van Justitie speelde een zeer beperkte rol. In dat beeld is met name de laatste decennia verandering gekomen. Bovendien kan verwacht worden dat het beeld zich in de komende jaren nog verder zal wijzigen.

2.3.1 De strafrechter

In de eerste plaats is de positie van de strafrechter sterk veranderd. Zo heeft hij de facto niet langer het bestraffingsmonopolie. In diverse regelingen is aanvaard dat ook anderen dan strafrechters bestraffen. Zo is in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften geregeld dat opsporingsambtenaren boetes kunnen opleggen voor verkeersovertredingen. De bestuurlijke boete is ook op andere terreinen van het recht aanvaard. Ook in andere landen wordt aanvaard dat anderen dan strafrechters bestraffen. Het Duitse Ordnungswidrigkeitenrecht is een bekend voorbeeld. Gewezen kan ook nog worden op het EG-recht: de Commissie kan zeer hoge boetes opleggen voor schendingen van het mededingingsrecht.

Nu kan tegengeworpen worden dat de boetes die door anderen dan strafrechters worden uitgedeeld niet "strafrechtelijk" van aard zijn, en dat daarin een wezenlijk verschil schuilt. Het is echter de vraag of deze tegenwerping hout snijdt. Formeel betreft het hier inderdaad geen strafrecht; dat kan echter geen doorslaggevend argument zijn. Materieel betreft het namelijk (in de zin van art. 6 EVRM³⁶⁾ wel degelijk strafrecht, of in ieder geval recht dat daarmee een sterke verwantschap vertoont. In dat verband kan worden opgemerkt dat veel feiten die bestuurlijk beboet kunnen worden, nog steeds ook voor de strafrechter kunnen komen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het niet naleven van inlichtingenplichten in de sfeer van de sociale zekerheid, maar ook voor verkeersovertredingen, indien daarbij schade optreedt. Al met al kan geconcludeerd worden dat het bestraffingsmonopolie van de rechter in het strafrecht met name ook gelet op de mogelijkheden tot oplegging van bestuurlijke boetes, niet vanzelfsprekend meer is.

Er is een tweede ontwikkeling die het uitgangspunt dat bestraffing uitsluitend een rechterlijke activiteit is, aangetast heeft. Die is gelegen in de ontwikkeling die de transactie heeft doorgemaakt. Het Wetboek van Strafrecht heeft de transactie in 1886 slechts als een gunst aan de verdachte erkend. Slechts door vrijwillige betaling van de maximum geldboete en afdracht van de aan verbeurdverklaring onderworpen voorwerpen kon van vervolging worden afgezien. De parlementaire behandeling maakt de achtergrond van deze terughoudendheid wel enigszins duidelijk: "Met

de meerderheid der Commissie acht de Minister het beginsel van transactie in strafzaken volstrekt verwerpelijk." De Commissie had eerder vastgesteld: "De regel moet zijn dat de regter de straf bepaalt, niet, zij het ook indirect, het Openbaar Ministerie; en alleen bij uitzondering moet toegelaten worden dat de beklaagde de regterlijke uitspraak voorkomt, maar dan door het vrijwillig ondergaan van de hoogste straf waartoe hij kon worden veroordeeld."

Dat uitgangspunt is, met name door de Wet vermogenssancties van 1983, rigoureuus opzij gezet. Daarbij is toegelaten dat het OM voor bijna alle strafbare feiten transacties kan doen uitgaan. Die transactie wordt niet meer beschouwd als een gunst voor de verdachte, die zo een rechterlijke uitspraak kan voorkomen, maar als een middel waarmee het OM het beslag op zittingscapaciteit kan terugdringen. Algemeen aanvaard en in richtlijnen neergelegd is dat ter terechtzitting een hoger bedrag wordt geëist dan in de transactie was opgenomen; een systeem dat de wetgever van 1886 klaarblijkelijk een gruwel was.

In deze ontwikkeling ligt besloten dat bestraffing door de rechter bij veel delicten feitelijk niet meer als het uitgangspunt wordt gezien. De verdachte moet voor inschakeling van de strafrechter immers "betalen" met een hoger tarief. Van de verdachte die geen "verhaal" heeft, wordt verwacht dat hij gewoon aan het OM betaalt; dat is het uitgangspunt dat voorop staat.

Ten slotte kan in dit kader worden gesignaleerd dat de rechterlijke bestraffingsvrijheid de facto is aangetast. De Commissie van Rapporteurs zag, blijkens haar eerder geciteerde opmerking, voor 1886 al haarscherp dat de introductie van een ruimere transactiemogelijkheid niet alleen voor het OM, maar ook voor de strafrechter grote gevolgen zou hebben. De bedragen waartegen men bij het OM strafvervolgning kan "afkopen", sturen ook de straffen. De hedendaagse praktijk met richtlijnen maakt dat zeer duidelijk. Hoezeer een rechter wettelijk de ruimte heeft zich niets van richtlijnen aan te trekken, alleen al het gelijkheidsbeginsel dwingt hem ertoe bij de op te leggen straf met richtlijnen rekening te houden.

Een aantal ontwikkelingen duidt erop dat de expertise van de strafrechter als bestraffingsmonopolist in de nabije toekomst scherper zal worden afgebakend. In de eerste plaats bestaat de reële mogelijkheid dat de bestuurlijke boete verder terrein zal winnen. Voorbereid wordt momenteel een algemeen deel in de Algemene wet bestuursrecht over bestuurlijke boetes. Op verschillende terreinen bestaan ook nog steeds plannen, handhaving van normen van het strafrecht los te koppelen.

36) Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Trb. 1951-154.

Voorts bestaan plannen om het bestuur ook in het strafrecht een grotere rol toe te bedelen. Zo wordt momenteel een algemene maatregel van bestuur voorbereid op basis van artikel 37 Wet op de economische delicten, die verschillende bestuursorganen transactiebevoegdheid moet geven. In het grondslagenonderzoek van Knigge en Groenhuijsen voor een eventueel nieuw Wetboek van Strafvordering, wordt een regeling voorgesteld waarin het OM de bevoegdheid krijgt boetes op te leggen. Het zou op dit moment te ver voeren om daar nader op in te gaan.

Ten slotte kan in dit kader worden gewezen op het wetsvoorstel Taakstraffen (zie o.m. paragraaf 2.2.1 hiervóór). Indien dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt, kan het OM in het kader van een transactie taakstraffen "opleggen" daar waar nu door de rechter taakstraffen worden opgelegd ter vervanging van maximaal drie maanden gevangenisstraf.

De vraag is of, en zo ja waar, deze ontwikkeling een natuurlijk eindpunt zal bereiken. Uitgesloten lijkt voorsnog in ieder geval dat de oplegging van vrijheidsbenemende straffen aan anderen dan de strafrechter zal worden overgedragen. Niet alleen artikel 113 Grondwet, maar ook artikel 5 EVRM, dat rechterlijke bemoeienis met vrijheidsbeneming centraal stelt, verhindert dit. Dat de rechter de vrijheidsstraf "oplegt" impliceert ook, dat hij niet slechts tot tenuitvoerlegging machtigt: zijn verantwoordelijkheid reikt verder en dat zal waarschijnlijk in de voorzienbare toekomst ook zo blijven. Vrijheidsbeperkende sancties kunnen in beginsel evenwel ook zonder rechterlijke tussenkomst worden opgelegd en ten uitvoer gelegd. Vrijheidsbeperkende sancties kunnen veelal slechts worden ten uitvoer gelegd onder de dreiging met een vrijheidsbenemende straf. Een belangrijk vraagstuk voor de komende jaren wordt, op welke wijze de (rechterlijke bemoeienis met deze) vervangende vrijheidsbeneming verder vorm wordt gegeven. Het recht kent daar thans verschillende vormen voor. Zo is bij de voorwaardelijke veroordeling rechterlijke bemoeienis met de dreigende vrijheidsbenemende straf en met het bevel tot daadwerkelijke executie daarvan gegarandeerd (zie ook paragraaf 3.3.2.1). Bij geldboetes, opgelegd in het kader van de WAHV, is bemoeienis van de rechter met vrijheidsbeneming bij niet-betaling (de gijzeling ex art. 28 WAHV) slechts in de fase van de tenuitvoerlegging daarvan voorzien. In het wetsvoorstel Taakstraffen wordt de rechterlijke bemoeienis meer zoals bij het opleggen van een geldboete vormgegeven, door bij het vonnis vervangende hechtenis te bepalen. Het laat zich op dit moment niet aanzien hoe deze ontwikkeling zal eindigen. Enerzijds zou het in de lijn met de historische ontwikkeling zijn wanneer de bemoeienis van de

rechter met de oplegging van vrijheidsbeperkende sancties verder zou worden teruggebracht. De rechterlijke expertise wordt daarmee doelmatiger aangewend en richt zich dan met name op de beslissingen tot vrijheidsbeneming. Een dergelijke verdere profilering van de rol van de rechter bij de oplegging is echter alleen verantwoord indien de beoordelingsvrijheid van de strafrechter in het geval deze – later – "vervangen" moet worden door een vrijheidsbenemende sanctie, betrekkelijk groot is. Dat nu vergroot echter weer het risico op afwijkende beoordelingen door de rechter. Het is de vraag of de kwaliteit van de strafrechtspleging erbij gebaat is indien dat risico zich te dikwijls verwerkelijkt. Het is niet verwonderlijk dat juist bij de geldboete, die door tarifiering³⁷ sterk geüniformeerd is, bepaling van de vrijheidsbeneming achteraf in WAHV-zaken geaccepteerd is. Er zijn momenteel, zo bleek reeds, ontwikkelingen gaande die ertoe leiden dat strafeisen en daarmee straffen verder worden geüniformeerd. Met name Polaris³⁸ is in dit verband genoemd. Het zou kunnen zijn dat de komende jaren mede op basis van Polaris-achtige systemen wegen zullen worden gezocht om de oplegging van niet-vrijheidsstraffen waar mogelijk zo ver te uniformeren dat het verantwoord is de rechter als vrijheidsbenemer eerst in het natraject in te schakelen.

Als vermogenssancties of vrijheidsbeperkende sancties worden opgelegd waarmee de betrokkene het niet eens is, dient daartegen in ieder geval beroep bij de rechter open te staan. Een vraag die hierbij rijst, is of de rechter die in het natraject als vrijheidsbenemer wordt ingeschakeld zich dan nog een oordeel kan vormen over de rechtmatigheid van het opleggen van de aanvankelijke sanctie, of dat hij alleen een oordeel kan geven over de beslissing de vrijheid te ontnemen, na niet-nakoming van de eerder opgelegde sanctie. In het eerste geval zou de rechter bij de oplegging van vervangende hechtenis terug kunnen komen op een feitenvaststelling die onaantastbaar zou zijn geweest als de te vervangen straf (een geldboete bijvoorbeeld) te executeren was geweest.

Een andere ontwikkeling kan zijn dat (zoals in het wetsvoorstel Taakstraffen wordt voorgesteld) de rechter reeds bij de oplegging van een vrijheidsbeperkende straf de sanctie bepaalt wanneer de straf niet wordt nageleefd. Indien zich een zodanige situatie voordoet kan het OM de vervangende hechtenis bevelen en heeft de rechter – in de gevallen dat de betrokkene dit bevel aanvecht – de rol om te bepalen of de sanctie inderdaad niet (voldoende) is nagekomen. Hierop wordt in paragraaf 3.3.2.3 over de straf van vrijheidsbeperking nader ingegaan.

37) Door de Commissie Feiten en Tarieven.

38) Polaris is het geautomatiseerde richtlijnenstelsel voor strafvordering door het OM.

In dit kader rijst ten slotte de vraag of een grotere bemoeienis van de rechter met de executie van strafrechtelijke sancties, met name de vrijheidsbenemende, in de lijn der verwachting ligt. De beantwoording van deze vraag hangt in sterke mate samen met de (verwachtingen omtrent de) vrijheden die OM en departement op het terrein van de executie hebben gekregen en zullen krijgen. De verplichting tot inschakeling van de strafrechter bij de oplegging van vrijheidsbenemende sancties impliceert, dat de strafrechter een betrekkelijk nauwkeurig beeld dient te hebben van de wijze waarop de sanctie ten uitvoer dient te worden gelegd. Dit zou enigszins anders kunnen worden wanneer de strafrechter bij vrijheidsstraffen als een machtigende rechter zou worden gaan beschouwd; in dat geval zou de strafrechter slechts een beeld behoeven te hebben van de meest zware executiewijze die tot de mogelijkheden behoort. Het terugbrengen van de rechterlijke bemoeienis bij vrijheidsbenemende straffen tot "machtigen" is, zoals eerder aangegeven, geen wenselijke optie.

Ook de rol van de rechter bij bijvoorbeeld de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis of de beslissing om deelname aan een penitentiaal programma te beëindigen, vraagt om aandacht voor de vrijheden die OM en departement op het terrein van de executie hebben. Niet elk geschil vraagt om beslechting door de rechter; inschakeling van de rechter ligt meer voor de hand naarmate er meer op het spel staat. En hoeveel er op het spel staat, hangt in executiesfeeren vooral af van de mate van vrijheid die OM en departement bij de executie hebben.

Het capaciteitstekort van rechterlijke instanties pleit er derhalve sterk voor, executietrajecten zoveel mogelijk in regelgeving vast te leggen. Met de invoering van de Pbw en de daaraan verbonden nadere regelgeving is hieraan invulling gegeven. De hoofdlijnen van de detentiefaseringstrajecten die voor gedetineerden beschikbaar zijn, zijn thans in de regelgeving neergelegd. Vroeger waren deze regels, zo deze al in geschriften waren verwoord, op het niveau van een circulaire neergelegd. Thans is dit minimaal op het niveau van een ministeriële regeling. Ten aanzien van het penitentiaal programma, de meest vrijheidbiedende executievorm, zijn de regels zelfs gegeven op het niveau van de Pm en de Pbw. Waar inschakeling van een rechter gelet op het voorgaande desalniettemin in de rede ligt, zal veelal de vraag rijzen welke rechter ingeschakeld dient te worden: de veroordelende rechter of een andere. De beantwoording van deze vraag hangt in belangrijke mate af van de reden waarom de rechter ingeschakeld wordt. Als de rechter wordt ingeschakeld omdat een belangrijke wijziging wordt aangebracht in de wijze van executie die de veroordelende rechter voor

ogen stond, ligt inschakeling van deze rechter voor de hand. De Gratiwet vormt daar een uitdrukking van. Als van de rechter een relatief nieuwe beoordeling wordt gevraagd van een geschil dat betrekkelijk los staat van de aanvankelijke veroordeling kan, gelet op het belang van rechtsgelijkheid, juist concentratie van rechtsmacht voor de hand liggen. Vergelijk de concentratie van rechtsmacht, althans in hoger beroep, inzake de verlenging van terbeschikkingstellingen bij de penitentiaire kamer van het Gerechtshof te Arnhem. Maar ook de beoordeling van vorderingen tot tenuitvoerlegging van voorwaardelijke veroordelingen en omzettingen van taakstraffen behoeven in dit perspectief niet door de zittingsrechter behandeld te worden.

Voor beide opties bestaan argumenten. Niet ondenkbaar is dat, gelet op de nadruk die momenteel op de rechtsgelijkheid wordt gelegd, in de executie – al dan niet geïnspireerd door bestaande beklag- en beroepsmogelijkheden – meer en meer andere rechters dan de zittingsrechter ingeschakeld zullen worden. Het belang van een op de persoon afgestemde executie wordt momenteel immers zwaar gewogen. Inschakeling van de rechter als geschillenbeslechter in de executiefase zou het wel eens mogelijk kunnen maken meer aan dat desideratum tegemoet te komen dan met inschakeling van enkel de zittingsrechter mogelijk is (zie in die zin ook par. 2.2.2, onder *bevoegdheidsverdeling*).

Indien een verdergaande rechterlijke betrokkenheid bij executiebeslissingen wenselijk wordt geacht, ligt het dus meer voor de hand om te denken aan een executierechter (zoals nu de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing) dan aan het leggen van deze taken bij de zittingsrechter.

2.3.2 Het Openbaar Ministerie

De invloed van het OM op de straf die feitelijk wordt opgelegd, is toegenomen. Van belang zijn met name de ruime transactiebevoegdheid en de richtlijnen die door het OM worden uitgevaardigd. Transacties die door het OM worden voorgesteld, sturen de strafoplegging in het geval daar niet aan voldaan wordt, sterk. Dat is om redenen van rechtsgelijkheid ook alleen maar positief te waarderen. Richtlijnen hebben eenzelfde uniformerende werking, ook in gevallen waarin het aanbieden van een transactie geen optie is. Vooral van de ontwikkelingen rond Polaris mag een verdere uniformerende werking, en daarmee een vergroting van de invloed van het OM op de strafoplegging, worden verwacht. Op het terrein van de executie van individuele vrijheidsstraffen is de rol van het OM gewijzigd. Deze ontwikkeling is te zien in de wijziging van artikel 553 Sv die met de invoering van de Pbw is doorgevoerd. Was vroeger het OM wettelijk

gezien verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van strafvonnissen, thans is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid met de Minister van Justitie. Het nieuwe artikel 553 Sv vormt een codificatie van een ontwikkeling waarin in toenemende mate beslissingen aangaande die tenuitvoerlegging inmiddels genomen werden door bestuursorganen die geen deel van het OM uitmaken: met name het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en DJI. Het OM is nu belast met de tenuitvoerlegging van vonnissen en bevelen tenzij het de tenuitvoerlegging daarvan voordraagt aan de minister. In die gevallen, waarbij het gaat om de zaken die door het CJIB en DJI worden uitgevoerd, gaat de verantwoordelijkheid over op de Minister van Justitie.

Deze verschuiving van verantwoordelijkheden lijkt samen te hangen met twee ontwikkelingen. In de eerste plaats is van belang dat de executie van de vrijheidsstraf thans, veel meer dan oorspronkelijk het geval was, toegesneden wordt op de persoon van de individuele justitiabele. Het OM is niet het eerstaangewezen orgaan om de individuele afwegingen die in dat kader vereist zijn te maken. Deze afwegingen vereisen dikwijls niet zozeer juridische expertise, maar andersoortige ervaring en kennis. Dit neemt niet weg dat het OM kan bepalen dat het in individuele gevallen wel betrokken blijft bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Door het plaatsen van een zogeheten executie-indicator wordt gegarandeerd dat de administratie het OM consulteert over voorgenomen beslissingen waarmee aan een gedetineerde bepaalde vrijheden worden toegekend, zoals bijvoorbeeld het verlenen van verlof. Met het oog op de omvang van de doelgroep is dit ook een efficiënte werkwijze.

In de tweede plaats kan de opkomst van de administratie in het algemeen en van de rechtsbescherming daartegen in het bijzonder worden gememoreerd. In 1886 was het Ministerie van Justitie veel bescheidener van omvang dan thans. De rechtsbescherming tegen bestuurlijk handelen heeft vooral na de Tweede Wereldoorlog met eerst de Wet administratieve rechtspraak openbaar bestuur en later de Algemene wet bestuursrecht zeer sterk opgang gemaakt. Na de invoering van het klachtrecht voor gedetineerden in 1977 is met de Pbw ook de rechtspositie van de gedetineerde op een steeds hoger niveau gekomen.

In het voorgaande ligt besloten dat ook de taken van het OM zich verder zullen ontwikkelen. Het ligt, als gezegd, in de lijn der verwachting dat richtlijnen en geautomatiseerde systemen, met name ook Polaris, daarbij meer en meer de straffen en strafeisen zullen bepalen. De rechtsgelijkheid is met deze ontwikkeling gediend. Het verlies dat deze uniformering oplevert voor de afstemming van de straf op regio-

nale omstandigheden en de persoon van de verdachte kan niet tegen deze voordelen opwegen. In de eerste plaats is een regio in Nederland een betrekkelijk begrip; Nederland is klein. De nog steeds toenemende mobiliteit zal er verder voor zorgen dat er steeds minder reden zal zijn voor een regionaal strafbeleid. Niet alleen zijn bendes nationaal en internationaal actief: de waardering van strafbare feiten in verschillende delen van het land kruipt naar het lijkt ook steeds dichter naar elkaar toe. Grote lokale verschillen in strafmaat worden daardoor meer en meer anachronismes. De persoon van de verdachte speelt voorts minder een rol naarmate het delict minder ernstig en de straf lichter is. Lage geldboetes zijn in richtlijnen geüniformeerd, terwijl aan het bepalen van de straf terzake van doodslag gewoonlijk een uitgebreid persoonlijkheidsonderzoek voorafgaat. Het straf- en strafprocesrecht houdt daar terecht rekening mee.

Een bijkomend gevolg van deesignaleerde ontwikkeling is dat het OM meer en meer als een eenheid zal moeten opereren. De bijdrage van het OM aan de rechtsgelijkheid zal slechts ten volle verwezenlijkt kunnen worden indien de verschillende officieren van Justitie het Polaris-systeem en andere systemen daadwerkelijk als richtsnoer aanvaarden. Niet onwaarschijnlijk is dat mechanismes zullen worden ontwikkeld om deze ontwikkeling te ondersteunen. Het CJIB kan op het punt van de vermogenssancties zo'n ondersteunende rol hebben; bij transacties wordt die momenteel reeds vormgegeven. Bij andere sancties bestaat vooralsnog niet iets dergelijks; verwacht mag evenwel worden dat het op termijn zal worden gerealiseerd. Die verwachting is met name ook gewettigd omdat, zoals reeds gezegd, juist de betrachte rechtsgelijkheid de afweging van het OM in de ogen van de rechter een bepaald gezag geeft. Als de rechter het idee heeft dat hij de afweging van een enkele officier van Justitie beoordeelt, zal hij eerder geneigd zijn, zijn eigen afweging ervoor in de plaats te stellen. En, zoals eveneens eerder opgemerkt, juist dat gezag van de door het OM opgelegde sanctie bij de strafrechter is cruciaal; verwacht mag dan ook worden dat het OM de centrale coördinatie zal versterken om dit gezag te verhogen. Uit het voorgaande blijkt dat de rol van het OM bij de executie van vrijheidsbenemende sancties is veranderd. Anno 1886 was de bemoeienis van het OM met de executie een waarborg voor een wetsconforme en ook overigens rechtmatige tenuitvoerlegging; heden ten dage ligt het meer voor de hand adequate administratieve rechtsbescherming open te stellen tegen ingrijpende in het kader van de tenuitvoerlegging genomen beslissingen. In grote lijnen zou men kunnen stellen dat rechtsbescherming meer en meer een rech-

terlijke taak wordt, terwijl het OM meer en meer de zorg voor de rechtsgelijkheid krijgt.

2.3.3 De administratie

Uit oogpunt van rechtsbescherming van de veroordeelde behoeft de grotere rol van de administratie bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsstraffen, als gezegd, geen verlies te betekenen. Diens rechtsbescherming kan adequaat worden geregeld. In de komende jaren zal moeten worden gezien of de grotere rol van de administratie zich heeft verenigd met het respect voor het gewijsde dat de basis voor de executie vormt, alsmede het belang van de maatschappij, dat daarin uitdrukking heeft gevonden. Met andere woorden, of de in het kader van de Pbw gegeven regels over de executie van straffen en de toepassing daarvan in de praktijk, de rechter voldoende vertrouwen geven in de administratie. Dat kan tot uitdrukking komen in de mate waarin de rechter bij het vonnis aanwijzingen geeft voor de tenuitvoerlegging daarvan (vgl. artikel 15 lid 4 Pbw).

De Dienst Justitiële Inrichtingen

Tegelijk met het toenemen van de verantwoordelijkheid op het gebied van de executie, is de administratie binnen het departement van Justitie gaandeweg een zelfstandiger positie gaan innemen. Dit resulteerde op 1 januari 1995 in de instelling van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Dit agentschap nam de uitvoerende taken (de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende maatregelen en straffen) over van de directie Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen, die weer mede voort was gekomen uit de directie Gevangeniswezen.³⁹

Het leidend principe achter deze verzelfstandiging was de scheiding van beleid en uitvoering door middel van het concept van "sturen op afstand en op hoofdlijnen". Een professionele uitvoeringsorganisatie met eigen, vooral beheersmatige bevoegdheden, kan op enige (bestuurlijke) afstand van het kerndepartement tot een betere aansluiting komen van het decentrale primaire proces op het werkaanbod en op de partners in en rond de keten voor strafrechtshandhaving. Waar dus de administratie in de loop der jaren meer en meer de feitelijke verantwoordelijkheid had gekregen voor de executie, diende de verzelfstandiging ervoor dat zij ook de nodige bevoegdheden kreeg om die verantwoordelijkheden waar te kunnen maken.

Echter ook voor een agentschap draagt de minister de integrale politieke verantwoordelijkheid. Er is daarmee een spanningsveld tussen politieke nabijheid en beheersmatige afstand, zeker op dit beleidsterrein. Daarbij is een agent-

schap ook niet uitgesloten van generale ombuigingen en taakstellingen.

Jaarlijks worden afspraken gemaakt met de DJI over de te leveren prestaties en de bijbehorende vergoeding. Die prestaties worden uitgedrukt in de verschillende soorten plaatsen in de sectoren gevangeniswezen, terbeschikkingstelling en justitiële jeugdinrichtingen, en de zogeheten kostprijs per soort plaats.⁴⁰ Voor al deze categorieën is vastgelegd wat het doel en de doelgroep is, en welke processen en activiteiten deel uitmaken van het regime. Op basis hiervan worden de kostprijzen berekend. Bezuinigingsmaatregelen hebben dan een zichtbaar effect op hetzij het aantal geleverde plaatsen, hetzij het gevoerde regime (bijv. door versobering).

De basis voor de jaarlijkse (kader)afspraken ligt onder andere in een door het kerndepartement opgesteld meerjarenbeleidskader. In 1996 werd het eerste meerjarenbeleidskader opgesteld. Momenteel vindt de voorbereiding plaats van een hernieuwd meerjarenbeleidskader voor de gezamenlijke uitvoeringsorganisaties op het gebied van de sanctietoepassing. Het kader wordt opgesteld in samenwerking met die verschillende organisaties.

Wanneer dit sturingsconcept consequent wordt doorgevoerd en indien aan de daarbij behorende randvoorwaarden is voldaan, komt dit ten goede aan bijna alle eisen die aan het sanctiestelsel kunnen worden gesteld (en waarop in hoofdstuk 3 uitgebreid wordt ingegaan): sturen op hoofdlijnen bevordert de transparantie. Tegelijkertijd heeft de DJI ruimte om de tenuitvoerlegging van straffen slagvaardig en flexibel vorm te geven. Door soorten van opvang te ontwikkelen die aansluiten bij de kenmerken van de verschillende categorieën delinquenten, wordt gewerkt aan doelmatigheid en effectiviteit. De waarborging van randvoorwaarden als legaliteit, menswaardigheid en punitiviteit vindt plaats in voornoemde centrale beleidskaders en door de formele vaststelling van de daarvan afgeleide jaar- en beleidsplannen van de uitvoeringsorganisaties.

De Stichting Reclassering Nederland

De reorganisatie van de reclassering in 1995 heeft geleid tot de Stichting Reclassering Nederland (SRN), die samen met de partners verslavingsreclassering en reclassering Leger des Heils verantwoordelijk is voor het reclasseringswerk in Nederland. De SRN is het aanspreekpunt voor het departement. Subsidies en verantwoording verlopen via deze stichting. De SRN is in 1995 met haar partners een samenwerkingsverband aangegaan, onder meer over het aandeel in de subsidie. Sinds 1995 is de sturingsrelatie met de SRN verder vormgegeven op basis van de Reclas-

39. De werking van de agentschapsconstructie DJI is geëvalueerd in het rapport "Verder bouwen aan verzelfstandiging", Directie Financieel-Economische Zaken, juni 1998. Hierin wordt geconcludeerd dat de DJI drie jaar na instelling aan alle oprichtingsvoorwaarden voor agentschappen van het Ministerie van Financiën voldoet, en dat in die periode daadwerkelijke doelmatigheidsverbetering tot stand is gebracht. Het rapport werd aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 15 september 1998, nr. 715191/98/PJS en behandeld in het kader van het begrotingsonderzoek, Kamersakken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 17.

40. Zie bijvoorbeeld "Planning & Control 2000, Handreiding Penitentiaire Inrichtingen, supplement I: Specificaties producten Huis van Bewaring" en idem, "supplement II: Specificaties producten Gevangenis", DJI 1999.

seringsregeling 1995. Uitgangspunt daarbij vormde het eerdergenoemde concept "Sturen op afstand en op hoofdlijnen".

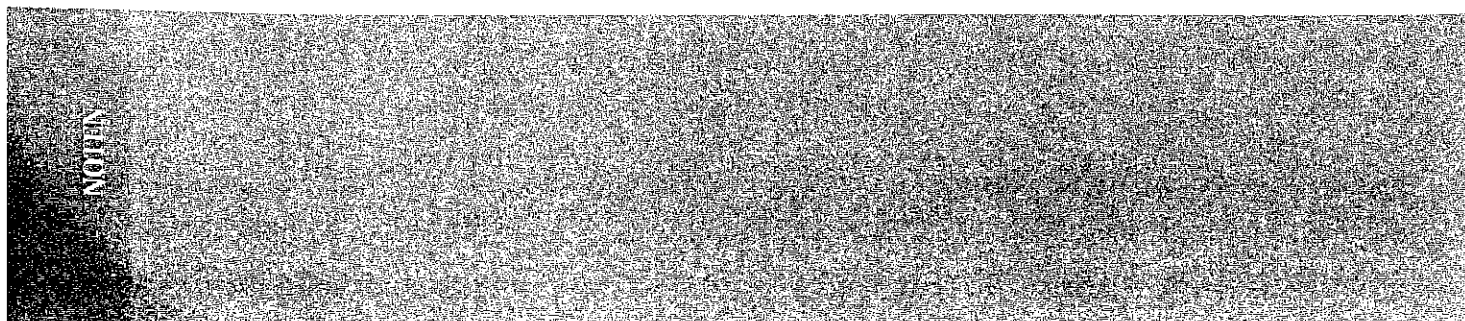
Bij de reclassering is een cultuuromslag gaande, die de mogelijkheid geeft de reclassering te belasten met meer toezichthoudende taken. In de jaren zeventig had de reclassering een sterk onafhankelijke koers van justitie en stelde zij de dader centraal. Indien een veroordeelde de bijzondere voorwaarden niet naleefde, werd dit zelden gemeld aan het OM. Door de stijging van de criminaliteit, de verharding ervan en de reactie van de maatschappij daarop, is ook bij de reclassering het besef doorgedrongen dat criminaliteit soms een andere (meer consequente) aanpak vergt. Thans is de voornaamste doelstelling van de reclassering het bevorderen van de maatschappelijke veiligheid door middel van het bestrijden van overlast en het voorkómen c.q. verminderen van recidive, met als middel het regisseren van maatschappelijke herinpassing (begeleiding en toezicht). De reclassering heeft door de uitvoering van taakstraffen op zich te nemen executerende taken gekregen, hetgeen een breuk met het verleden betekent. Ook bij het experiment elektronisch toezicht en de gefaseerde landelijke invoering ervan is de reclassering nauw betrokken en bereid (ook) toezichthoudende taken uit te voeren (zie paragraaf 2.2.3 hiervóór). Voor de in januari 1999 ingevoerde penitentiaire programma's is de reclassering samen met DJI de belangrijkste uitvoerder.

In het verleden waren de inzet van reclassering in de penitentiaire inrichtingen en de nazorg na detentie de enige raakvlakken tussen reclassering en DJI. Daar is de afgelopen jaren dus veel verandering in gekomen. Ten behoeve van de invoering van elektronisch toezicht is een samenwerkingsprotocol tot stand gekomen waarbij de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van beide organisaties geregeld zijn. Ook voor de uitvoering van de penitentiaire programma's is door de reclassering en DJI een samenwerkingsovereenkomst gesloten.

De toenemende verwevenheid van de werkzaamheden van de SRN en de DJI zowel tijdens als na de detentie maakt een herbezinning noodzakelijk op de wenselijke organisatorische vormgeving van de onderlinge verhouding.

Resocialisatie is steeds minder een proces dat zich strikt laat scheiden in een intramurale versus een extramurale aanpak. Integendeel, om een succesvolle terugkeer van gedetineerden in de samenleving te bevorderen is een trajectbenadering noodzakelijk die aanvangt binnen de penitentiaire inrichting en die waar mogelijk eindigt in een laatste executiefase in de vrije samenleving. Een transparante en eenduidige regie op dergelijke trajecten is essentieel. De

vraag of de wenselijke synergie tussen detentie- en reclasseringstaken binnen de huidige organisatorische afbakening van werkvelden kan worden bereikt, zal nader moeten worden gezien. ■



3 HET SANCTIESTELSEL

2

3.1 Inleiding

Aan het eind van de vorige eeuw werd het strafstelsel van het nieuwe Wetboek van Strafrecht strafrechtstheoretisch gezien geplaatst binnen de verenigingstheorie. De toenmalige Minister van Justitie Modderman onderscheidde tijdens de behandeling in de Tweede Kamer drie groepen theorieën.¹ De eerste groep strafrechtstheorieën focust uitsluitend op het belang van de maatschappij en offert het belang van het individu daaraan op. De verbeteringstheorie daartegenover, heeft juist in de eerste plaats het oog op het belang van het individu en stelt het belang van de maatschappij op de achtergrond. De derde theorie, "die aan dit Wetboek ten grondslag ligt", stelt het belang van de maatschappij op de voorgrond, maar wil "van strijd tussen de belangen der gemeenschap en van het individu niet () weten". De straf is wel een leed, maar behoeft zijns inziens "geenszins een kwaad () te wezen". Hij illustreerde dat aan de hand van de cellulaire gevangenis. Deze zou enerzijds zwaarder zijn dan de gemeenschappelijke gevangenisstraf, en daarmee het maatschappelijk belang beter dienen. Het "waarachtig belang van den wetsovertreder" zou echter ook met cellulaire opsluiting gediend zijn: "In de cel wordt hij niet slechter en heeft de kans te verbeteren". In de Eerste Kamer werd de gedachte achter het gekozen strafstelsel nogmaals kernachtig verwoord: "Verbetering is niet het doel der straf, maar de in het maatschappelijk belang toe te passen straf wordt, in datzelfde belang, aan verbetering dienstbaar gemaakt."²

Deze stellingname van de wetgever is niet echt verrassend. Het zou eerder opmerkelijk zijn geweest wanneer de wetgever zich te eniger tijd tot de eerste of de tweede theorie zou hebben bekeerd. Het zoeken van een evenwicht tussen de verschillende met de strafrechtspleging te dienen belangen is juist één van de belangrijkste opgaven van wetgever en strafrechter. In dat opzicht is er sinds 1886 dan ook weinig veranderd. De wetgever hangt, evenals de overgrote meerderheid van de strafrechtswetenschappers, nog steeds de verenigingstheorie aan.

Hiermee is niet gezegd dat er strafrechtstheoretisch niets gebeurd is sinds 1886. Zo vloeit alleen al uit de introductie van de schadevergoedingsmaatregel voort, dat de wetgever bij de oplegging van in ieder geval deze sanctie niet enkel

belangen van maatschappij en veroordeelde moet betrekken, maar ook die van derden. Voorts is de idee dat strafrecht als zodanig³ met name ook een generaal-preventieve functie heeft, sterker tot ontwikkeling gekomen. Ten slotte zijn veel van de veranderingen in het sanctie-arsenaal die aan de orde zijn gekomen, ingegeven door de gedachte dat het speciaal-preventieve aspect van de sanctie-oplegging versterkt dient te worden. In dat verband kan met name ook op de terbeschikkingstelling van de regering (TBR) worden gewezen (tegenwoordig alleen "terbeschikkingstelling", TBS).

Het afnemende vertrouwen in de mogelijkheden om de veroordeelde door de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf in een penitentiaire inrichting te verbeteren, was mede aanleiding voor de ontwikkeling van alternatieven voor intramurale vrijheidsbeneming. Niet alleen de sanctie-oplegging, maar ook de tenuitvoerlegging is steeds meer geïndividualiseerd. Gesteld kan dan ook worden dat tegenwoordig een moderne verenigingstheorie wordt aangehangen. Het uitgangspunt daarvan is dat bij de tenuitvoerlegging van ter vergelding opgelegde straffen, binnen de grenzen van het redelijke wordt beoogd verbetering van de veroordeelde te bereiken of in ieder geval verslechtering te voorkomen, en dat voorts een aantal strafrechtelijke doelstellingen zijn erkend die door maatregelen worden nagestreefd.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de specifieke betekenis van de doelstellingen van vergelding en preventie voor het sanctiestelsel, evenals die van een aantal zinvol te onderscheiden zogeheten ontwerpcriteria. De strafrechtelijke maatregelen blijven, zoals eerder gezegd, hier buiten beschouwing.

3.2 Doelen en ontwerpcriteria van het sanctiestelsel

3.2.1 Reikwijdte van de beschouwing

Al eerder is aangegeven dat deze nota niet tot doel heeft het sanctiestelsel van de grond af opnieuw vorm te geven, om praktische belemmeringen en historische achtergronden terzijde te plaatsen en een ideaal stelsel te ontwikkelen. Kijkend naar het bestaande sanctiestelsel en de knelpunten die daarin aanwezig zijn, worden richtingen voorgesteld waarlangs verbetering tot stand kan worden gebracht.

1) Smidt I, blz. 141.

2) Ibid. blz. 144.

3) Te onderscheiden van de generaal-preventieve werking van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, zie par. 3.2.2.

Daarbij moet gewaakt worden voor een al te pragmatische benadering. Voor een verantwoorde oordeelsvorming is het zinvol een aantal ijkpunten voor de inrichting van het sanctiestelsel te benoemen. Een referentiekader waarbinnen alternatieven tegen elkaar kunnen worden afgewogen vanuit de mate waarin zij bijdragen aan de betekenis van het sanctiestelsel als geheel. Zo wordt een middenweg bewandeld tussen louter probleemoplossend bezig zijn en het opzetten van omvangrijke filosofische bespiegelingen met geringe realiteitswaarde.

De belangrijkste ijkpunten zijn natuurlijk de doelen van de sanctietoepassing, die besloten liggen in de verenigingstheorie. Deze kunnen worden geoperationaliseerd in richtingen waarlangs het sanctiestelsel moet worden ingericht. Hetzelfde geldt voor een aantal zogeheten ontwerpcriteria. Zonder nu absolute betekenis te verbinden aan die term, gaat het daarbij om een soort "programma van eisen" waaraan ieder sanctiestelsel zoveel mogelijk moet voldoen. Maar nooit maximaal kan voldoen, omdat de beschikbare middelen per definitie beperkt zijn, en de strafrechtstoepassing meer doelen dient, die ook niet in ieder geval in gelijke mate zullen gelden. Door deze eisen met elkaar in verband te brengen, kan duidelijk worden welke criteria vergelijkbare of elkaar complementerende eisen stellen, en welke criteria met elkaar op gespannen voet staan. Die – verkennende – analyse vindt plaats in paragraaf 3.2.4.

Voor de reikwijdte van de beschouwing is het verder van belang aan te geven wat hier nu precies onder het begrip "sanctiestelsel" wordt verstaan. Dit zou in het kader van deze beleidsnota kunnen worden omschreven als *het geheel aan strafrechtelijke interventiemogelijkheden en de onderlinge positionering ervan*.⁴

Dit is echter een procedurele definitie die voorbijgaat aan een van de meest kenmerkende aspecten van het sanctiestelsel, en in het bijzonder aan de – al dan niet tekort schietende – inzichtelijkheid ervan. Dat is namelijk de wijze waarop sancties in de praktijk ten uitvoer worden gelegd. Niet alleen is er veelal geen één-op-één relatie tussen een bewezen strafbaar feit en de mogelijke sanctie die daaraan kan worden gekoppeld; gegeven een eenmaal opgelegde sanctie moet ten aanzien van de wijze van tenuitvoerlegging doorgaans nog een aantal keuzes worden gemaakt, voorafgaand aan en gedurende het verloop van de tenuitvoerlegging. Deze keuzes hebben weer een weerslag op het beeld van de aanvankelijke sancties waaruit de rechter c.q. de officier van Justitie kan kiezen (en dat ook de – potentiële – delinquent en de samenleving van de straf hebben).

Zo rijst dan de vraag naar de verhouding tussen de inrichtingseisen betreffende de strafoplegging c.q. straftoemeting enerzijds en het sanctiestelsel (gegeven die strafoplegging) anderzijds.⁵ Dit op voorhand al voornamelijk analytische onderscheid vervaagt naarmate "aan de voordeur" meer substitutie(-achtige) vonnissen worden gewezen: meer voorwaardelijke veroordelingen (vooral in het geval dat de bewuste bijzondere voorwaarde de facto gelijk is aan een executiemoedelijkheid bij een onvoorwaardelijke veroordeling) en meer alternatieve straffen (taakstraf ter vervanging van onvoorwaardelijke vrijheidsstraf).

De logische conclusie is dat de strafoplegging en het sanctiestelsel niet los van elkaar kunnen worden gezien. Het traditionele adagium dat de ernst van het feit en de mate van schuld (verwijtbaarheid) tot uitdrukking dienen te komen in de hoogte van de straf en niet in de – wijze van – tenuitvoerlegging, is gelet op de hedendaagse sanctie- en executievormen geen realistische leidraad meer.⁶

In het verleden kende de vrijheidsstraf een beduidend minder veelkleurig en veelvormig palet aan tenuitvoerleggingsmogelijkheden dan met name in de laatste jaren tot stand is gekomen. Weliswaar is al sinds het begin van de negentiende eeuw sprake geweest van een zekere differentiatie, deze had aanvankelijk vooral een formeel karakter (naar verblijfstitel; vanaf 1886 onder het nieuwe Wetboek van Strafrecht en de eerste Beginselenwet gevangeniswezen ook bijv. naar geslacht, leeftijd). In termen van bejegening was het lange tijd over de hele linie "armoede". Regimesverruiming in de jaren dertig vielen in beginsel iedere gedetineerde toe.⁷ In formele zin was de Beginselenwet gevangeniswezen 1953 (BWG) niet echt vernieuwend, en mede geënt op het tegengaan van criminele besmetting.

Vooraf in het laatste decennium heeft de inhoudelijke differentiatie binnen de tenuitvoerlegging van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, als ook binnen de dienstverlening, een sterke vlucht genomen.⁸ Nu eenmaal de strafteenuitvoerlegging dus niet meer een min of meer homogene modus is (bijv. gevangenisstraf onder een onveranderlijk regime), dienen de overwegingen en theorieën inzake strafoplegging en straftoemeting, mutatis mutandis te worden toegepast op de wijze van tenuitvoerlegging.

Concluderend wordt het sanctiestelsel opgevat als een dynamisch geheel van mogelijke sancties, de situaties waarin zij kunnen worden opgelegd en de wijzen waarop zij ten uitvoer kunnen worden gelegd.

3.2.2 De doelen van de sanctietoepassing

In paragraaf 3.1 werd aangegeven dat de verenigingstheo-

4) Waarbij dan als gezegd de maatregelen en het jeugdstrafrecht vervolgens buiten beschouwing blijven.

5) Veelal worden drie niveaus onderscheiden waarop het vraagstuk van straffen speelt: legislatief, applicatief en executief. In de onderhavige nota gaat het dus vooral om het tweede en derde niveau, zij het dat de legislatieve invalshoek wel van belang is bij bijv. het ontwerpcriterium flexibiliteit.

6) Waar Jonkers bijvoorbeeld stelt dat de legitimiteit van de straf vereist "dat het doel op enigerlei wijze (maar wel in alle duidelijkheid) betrekking heeft op criminaliteitspreventie", maakt hij deze cross-over feitelijk meteen al (Jonkers, III blz. 9).

7) Jonkers, VII blz. 16.

8) Vgl. voor het gevangeniswezen bijvoorbeeld het rapport van de studiegroep Herziening differentiatiestelsel gevangeniswezen, uit oktober 1991. Dit was een belangrijk startdocument voor een vernieuwend denken over differentiatie en selectie van gedetineerden.

rie al lange tijd het onomstreden denkkader is voor de sanctietoepassing. Waarom wordt er gestraft? Enerzijds om het aangerichte kwaad te vergelden, anderzijds om te voorkomen dat herhaling optreedt. Die tweede, preventieve doelstelling is tweeledig. Zij heeft enerzijds betrekking op speciale preventie en anderzijds op generale preventie. Deze drie doelstellingen hebben – dus – verschillende doelgroepen. Wat wordt beoogd met een bepaalde sanctie, is mede afhankelijk van ten aanzien van wie het wordt beoogd. Het gaat daarbij natuurlijk om de dader, maar evenzeer om het slachtoffer. Het gaat om de samenleving als geheel en meer bijzonder om potentiële daders. Er is op voorhand al een ongelijksoortigheid in de doelen van sanctietoepassing, en dus in de inrichtingseisen voor het sanctiestelsel die daaruit kunnen worden afgeleid.

Vergelding

Historisch gezien is vergelding tot aan het eind van de achttiende eeuw altijd het enige of in ieder geval belangrijkste criterium geweest. Het raakt ook de kern van het straffen: door het opzettelijk toevoegen van leed wordt de bedreiging met straf conform de desbetreffende wetbepaling waargemaakt (en daarmee de afkeurenswaardigheid van het gepleegde delict uitgesproken). De geschonden norm wordt herbevestigd; de rechtsorde wordt hersteld. Vergelding is daarom ook wat de theorie noemt het absolute aspect van de straf. Het gaat niet om de consequenties van de straf maar de – onveranderlijke – aanleiding ertoe. Dit is dan ook vooral een strafdoel op applicatief niveau (Openbaar Ministerie en zittende magistratuur). Vergelding als leedtoevoeging geeft gestalte aan het punitieve karakter van de straf.⁹ Punitiviteit is geen doel in zichzelf, maar de herkenbaarheid ervan in de sanctietoepassing is naar de buitenwereld toe wel een kernelement van de geloofwaardigheid van het sanctiestelsel. Zowel de samenleving als geheel, als in het bijzonder het slachtoffer, mag de verwachting hebben dat de dader de prijs moet betalen voor zijn misdaad.

Vergelding heeft aldus een ethische kant (vergelding van schuld; in die zin zijn straf en vergelding niet scheidbaar) en een kant gericht op handhaving van de rechtsorde¹⁰ (vergeldden van onrecht). Die tweede invalshoek geeft het antwoord op de wel gestelde vraag: waarom het aangerichte kwaad van de wetsovertreding vermeerderen met het aan de dader toegebrachte leed?

Meer randvoorwaardelijk kan worden gesteld dat de executie primair de realisering van een rechterlijk vonnis is, waar toe de bevoegdheid en plicht bestaat.¹¹ Dit is echter geen criterium voor de inrichting van het sanctiestelsel, anders

dan dat die inrichting deze elementaire opdracht niet mag ontgaan.

De zinsnede "Met handhaving van het karakter van de straf of maatregel..." in het "resocialisatie-artikel" 26 van de BWG is destijds op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer toegevoegd. Geweesd werd dat met de opdracht tot voorbereiding van de delinquent op zijn terugkeer in de samenleving, de vrijheidsstraf in zijn tenuitvoerlegging te veel vrijheid en te weinig straf zou behelzen. Een vergelijkbare bezorgdheid over onvoldoende punitiviteit in de vrijheidsbeneming werd door de Tweede Kamer geuit toen de term "mede dienstbaar" uit art. 26 BWG in de Penitentiaire beginselenwet terugkwam als "zoveel mogelijk dienstbaar". De Kamer stemde hier uiteindelijk mee in, nadat de toenmalige Minister van Justitie had verzekerd dat dit niet als een koerswijziging moest worden beschouwd, maar als een redactionele aanpassing. Ook in de discussie met de Vaste Commissie voor Justitie over het penitentiair programma kwam de zorg voor de herkenbaarheid van de oorspronkelijke vergeldingsgedachte in de vrijheidsbeneming aan de orde.¹²

Consequenties van het streven om de punitiviteit (meer) herkenbaar te maken in de sanctietoepassing zijn onder meer:

- beperking vrijheidsbeperkende straffen (voorwaardelijke straffen en taakstraffen), in het algemeen en naar doelgroep (lichtere vergrijpen, first-offenders);
- snel en systematisch reageren op het niet naleven van voorwaarden volgens een (deels) voorwaardelijke veroordeling;
- versobering en verplichting in de regimesvoering in penitentiaire inrichtingen;
- beperking "luxe" en "vrije" regimesmodaliteiten naar doelgroep en duur (resp. kansrijke, lichtere delinquenten/latere fase van detentie; toepassing vooral als beloning voor goed gedrag); voorkomen van "uitholling" van de sanctie tijdens de executie; consequente terugplaatsing naar een (meer) gesloten setting bij mislukking;
- dus zowel voor vrijheidsbeperkende sancties als executiemodaliteiten: geen opportunistisch gebruik, uit financiële of capaciteitsoverwegingen;
- compensatie van slachtoffers en samenleving herkenbaar maken in de tenuitvoerlegging;
- geen automatische toekenning van vervroegde invrijheidstelling.

Speciale preventie

Tegenovergesteld aan de vergelding heeft speciale preventie betrekking op het zogenoemde relatieve aspect van de

9] Dit betekent niet automatisch over de hele linie het adagium "hoe punitiever hoe beter". Juist de relatie tussen vergelding en punitiviteit benadrukt het belang van proportionaliteit in de strafoplegging en -tenuitvoerlegging.

10] In die zin gaat het ook om de kanalisering van de wraakbehoefte, het voorkomen van eigenrichting en om het bieden van genoegdoening en conflictoplossing aan de samenleving in reactie op de als gevolg van het delict ontstane onrust en onvrede.

11] Die plicht wordt nog wel eens betwijfeld, alhoewel de Hoge Raad daar in een aantal arresten duidelijk over oordeelde. Vgl. HR 1 juli 1976, NJ 1976, 552; HR 1 februari 1991, NJ 1991, 413-414 (Hillis en Molhoek); HR 24 mei 1991, NJ 1991, 646; HR 6 april 1999 en 1 juni 1999, NJ 1999, 565 en 567 (Octopus Len II). Zie ook par. 2.3.1 hiervoor.

12] Handelingen II 10 april 1997, 68-4879 e.v. De relatie tussen VL en penitentiair programma komt terug in paragraaf 3.4.

straf, ofwel juist op de consequenties van de straf en de wijze waarop die ten uitvoer wordt gelegd. Dit doel kan ook worden beschouwd als het streven naar veiligheid op langere termijn door het voorkómen van recidive (als complement van veiligheid op korte termijn door middel van beveliging, zie par. 3.2.3).

Aandacht voor speciale preventie is noodzakelijk vanuit de maatschappelijke keuze om delinquenten in beginsel slechts tijdelijk op te sluiten en daarna terug te brengen in de maatschappij. Dit schept immers meteen de verplichting tegenover de bevolking om die terugbrenging niet ten koste te laten gaan van de veiligheid van de samenleving op langere termijn. (Zo zou dit streven niet aan de orde zijn als verbanning nog mogelijk was dan wel bij werkelijk levenslange gevangenisstraf.)^{13, 14}

Voor de sanctietoepassing is met het oog op speciale preventie vooral relevant de vraag of het risico van recidive reëel is; of het gepleegde feit juist katalyserend zou kunnen werken of zozeer op zichzelf staan dat herhaling bij voorbaat uitgesloten is. Meer in het algemeen hangt dit criterium samen met de visie op de – psyche van – de delinquent: hoe beïnvloedbaar is hij?

Het denken hierover heeft in de geschiedenis in zekere zin een slingerbeweging gemaakt. Aanvankelijk werd aangenomen dat delinquenten onder dwang konden worden omgevormd (geresocialiseerd) tot gezagsgetrouwe burgers. Het falen van dit streven in de praktijk leidde tot het neerwaarts bijstellen van het ambitieniveau, wat prominent tot uitdrukking kwam in de nota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen uit 1982.¹⁵ Er werd een lijn ingezet van een ruimhartig en niet verplichtend activiteiten-aanbod, om de gedetineerde de gelegenheid te bieden zich voor te bereiden op zijn terugkeer in de samenleving. Met de beleidsnota voor het gevangeniswezen Werkzame Detentie uit 1994¹⁶ is in ieder geval aan het vrijblijvende karakter een einde gekomen. Structuur en verplichting zijn benoemd als ankerpunten voor de detentie, zoals zij die ook zijn voor het maatschappelijk leven. Bijzondere investeringen in gedetineerden worden slechts nog gedaan op basis van het verwachte rendement.

De nieuwe Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV), waarvan het wetsvoorstel in behandeling is bij het parlement¹⁷, is een expliciet voorbeeld van de gedachte dat gewenst gedrag kan worden afgedwongen. Er wordt in dat kader ook wel gesproken van een "dwangproject". Ook de leerstraf als vorm van taakstraf past in deze denkrichting. Dat wil overigens niet zeggen dat die maakbaarheid bij alle delinquenten aanwezig wordt geacht. De nieuwe zogeheten long stay-afdelingen binnen de sector terbeschikkingstel-

ling voor voortdurend delictgevaarlijke delinquenten, zijn juist bedoeld voor een categorie zonder (verder) behandelingsperspectief. Er is dus in ieder geval sprake van een geïndividualiseerde benadering.

Onverlet dit – ook in het buitenland – wijzigende denken over de maakbaarheid van de delinquent, is de doelstelling als zodanig wel steeds aan de orde: beveiliging van de maatschappij door vermindering van recidive. Dit te bereiken door integratie van betrokkene in de samenleving is echter slechts één hoofdrichting, zij het de meest dominante in de afgelopen jaren. Hiernaast kan speciale preventie worden nagestreefd door middel van afschrikking. Dit zijn twee min of meer tegenovergestelde denkrichtingen die zich moeilijk in een individuele gedetineerde laten verenigen. Daargelaten de mogelijkheid dat een delinquent een aantal vaardigheden aanleert om zich beter staande te houden in de samenleving, en los daarvan terugkijkt op de detentie als een onaangename periode die hij niet nogmaals wil meemaken, impliceert afschrikking als beleidsdoelstelling een wezenlijk andere vormgeving aan de detentie dan voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. In de Penitentiaire beginselenwet is overigens – opnieuw – voor die tweede insteek gekozen. Dit neemt niet weg dat deze spanning inherent aan het sanctiestelsel is, aangezien afschrikking besloten blijft liggen in het streven naar generale preventie.¹⁸

Belangrijke consequenties voor de inrichting van het sanctiestelsel:

- ontwikkelen van goede assessment-instrumenten om te bepalen welke bejegening behoeft een bepaalde delinquent heeft (en dus plaatsing alleen op inhoudelijke gronden);
- verdere ontwikkeling van alternatieven voor gevangenisstraf¹⁹;
- binnen de gevangenisstraf ontwikkelen (en uitbreiden van het werkingsgebied) van extramurale executiemodaliteiten, beide met bijzondere aandacht voor de effectiviteit van de programma's. Op basis van deze twee:
- opleggen en intramuraal tenuitvoerleggen van (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf volgens het beginsel "nee ten zij";
- ontwikkelen van sanctie- en executiemodaliteiten in aansluiting op de zorg- en bejegening behoeft van de delinquentenpopulatie. Dit geldt ook voor de lokatie ervan: regionalisering;
- begeleiding van de delinquent bij zijn terugkeer in de samenleving; eventueel nazorg (mogelijk door het voorwaardelijk maken van de invrijheidstelling). Waar mogelijk het betrekken van die samenleving bij dit proces.

13) In het oorspronkelijke artikel 12 van het Wetboek van Strafrecht, dat met de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet is vervallen en in deze wet is opgenomen, lag deze resocialisatie-opdracht ook besloten.

14) Vgl. ook de terbeschikkingstelling waar, naarmate die langer duurt, de rechter bij de tussentijdse beoordeling van de noodzaak tot voortzetting ervan geneigd is om, contrair aan het advies van de kliniek waar betrokkene verblijft, tot beëindiging te besluiten, veelal mede vanuit overwegingen van proportionaliteit: had betrokkene een vrijheidsstraf ongelegd gekregen, dan zou deze al geëxpireerd zijn. Overigens is er daarnaast wel een groeiende groep ter beschikking gestelden die, vanwege een niet-aflatend risico voor hun omgeving, niet meer door de rechter in vrijheid worden gesteld.

15) Kamerstukken II 1981/82, 17-539, nrs. 1-2. De koerswijziging was al eerder ingezet in de Nota beleidsvraagstukken gevangeniswezen, Kamerstukken II 1976/77, 14-102, nrs. 1-2.

16) Kamerstukken II 1993/94, 22-999, nrs. 10-11.

17) Kamerstukken II 1997/98, 26-023, nrs. 1-3.

18) Hiermee hangt ook samen het denken over de effectiviteit van straffen in het algemeen. Deze wordt vooral in de gedragswetenschap nogal eens betwijfeld (zie b.v. Koppen, E.J. van, Hessing, D.J. en Crombag, H.F.M. "Het hart van de zaak, psychologie van het recht", Deventer 1997, i.h.b. hst.

Generale preventie

Generale preventie richt zich op de potentiële delinquenten en heeft daarmee een geheel eigenstandig karakter als inrichtingseis voor het sanctiestelsel; namelijk naar een doelgroep die er feitelijk (nog) geen betrokkenheid bij heeft. Dit roept ook meteen een spanning op met de speciale-preventiedoelstelling: van een activiteitenprogramma gericht op de terugkeer in de samenleving zal niet echt een afschrikwekkende werking uitgaan. En in het afschrikwekkend beeld van de vrijheidsstraf schuilt de enige denkbare generaal-preventieve werking²⁰, waarbij onderzoek overigens heeft aangetoond dat voor een daadwerkelijke preventieve werking als bedoeld, in ieder geval tevens sprake moet zijn van een gerede pakkans.²¹

De boodschap "zitten alleen is al erg genoeg" is niet alleen een kwestie van een sobere tenuitvoerlegging maar ook van een goede beeldvorming, namelijk dat vrijheidsbeneming als zodanig al straf genoeg is; gesteld dat dit met rede zou kunnen worden betoogd.²² Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor het verplichtende karakter van taakstraffen. Realisatierichtingen:

- een pro-actief beleid inzake beeldvorming over vrijheidsbeneming en- beperking met de nadruk op de punitieve elementen daarin;
- de acties genoemd onder vergelding;
- herziening of afschaffing van de VI-regeling.

3.2.3 Ontwerpcriteria voor het sanctiestelsel

Hoewel historische beschouwingen voldoende voorhanden zijn, bestaat in de relevante literatuur geen algemeen onderschreven, limitatieve opsomming of ordening van ontwerpcriteria. Afhankelijk van de voorgestelde strafrechtstheorie en de invalshoek van waaruit naar het sanctiestelsel wordt gekeken, worden bepaalde criteria naar voren geschoven. Ook over de wijze waarop de criteria begrepen of tot uitdrukking gebracht moeten worden, bestaat verschil van inzicht.

Het gaat er in deze paragraaf ook niet om alsnog tot een universele reeks van criteria te komen. Waar het om gaat is een brede kijk op het sanctiestelsel in zijn omgeving neer te zetten, door de op voorhand zinvol te onderscheiden ontwerpcriteria te benoemen en vervolgens (par. 3.2.4) in relatie te brengen met de doelen van de sanctietoepassing. Dit mede om de consequenties van mogelijke beleidswijzigingen in kaart te kunnen brengen voor de betrokken actoren (rechterlijke macht, administratie, ministerie, etc.) en doelgroepen (dader, slachtoffer, potentiële dader, samenleving). De eerste drie criteria hierna, beveiliging, legaliteit en menswaardigheid, zijn vooral doelgroepgericht. De laatste

vier, transparantie, flexibiliteit, doelmatigheid en slagvaardigheid, hebben eerder het karakter van systeemvereisten, ofwel eisen aan het sanctiestelsel als geheel, in een dynamisch omgevingsperspectief.

Beveiliging

Beveiliging in de zin van veiligheid op korte termijn heeft betrekking op de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbeperkende straf. Dit is als zodanig niet zozeer een inhoudelijk maar een randvoorwaardelijk ontwerpcriterium, en dient het belang van de samenleving als geheel. Dat betekent enerzijds de – tijdige (zie ook onder slagvaardigheid/snelheid hierna) – beschikbaarheid van voldoende (penitentiaire) capaciteit en anderzijds het voorkómen van onttrekking aan die tenuitvoerlegging²³ (bij vrijheidsstraffen is dit het van de samenleving weghouden van een delinquent).

(Volledigheidshalve kan hier ook onder worden begrepen het bewaken van de veiligheid in de detentiesituatie zelf, dus het welzijn van andere delinquenten en van betrokken functionarissen.)

Voldoende capaciteit is vanuit beveiligingsoptiek niet alleen nodig aan de "voordeur", maar tevens in gevorderde fasen van de tenuitvoerlegging, wanneer het gedrag van gedetineerden in een vrijere setting aanleiding zou geven tot terugplaatsing naar een gesloten inrichting, wanneer een mislukte taakstraf wordt omgezet in een vrijheidsstraf of wanneer subsidiaire hechtenis ten uitvoer moet worden gelegd.

Louter op zichzelf beschouwd wordt veiligheid door het voorkómen van onttrekkingen het meest gegarandeerd bij intramurale tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming in sterk beveiligde inrichtingen. Meteen het beginsel van de minimale beperkingen hierbij in ogenschouw nemend, als ook rekening houdend met de ongelijksoortige beveiligingsniveaus van de bestaande penitentiaire inrichtingen, is vooral vereist dat een goede assessment wordt verricht van het (onttrekkings)risico dat een individuele delinquent vormt, opdat hem een sanctie wordt opgelegd dan wel opdat hij in een setting wordt geplaatst met slechts noodzakelijke beperkingen om de ongestoorde tenuitvoerlegging te garanderen.

Voor wat betreft de vrijheidsbeneming in een penitentiaire inrichting is daarom in het kader van de Pbw het zogeheten risicoprofiel geïntroduceerd, in relatie met het beveiligingsniveau van een penitentiaire inrichting als bestemmingskenmerk. Voor het risicoprofiel was daarbij voorzien in de weging van tijdsgebonden risico's, waarmee de score op dit profiel gaandeweg de detentie kan veranderen en de gede-

20/8/34. Zou preventie de enige doelstelling zijn van straffen, dan zou hiervan meer rekenschap moeten worden gegeven dan nu preventie naast vergelding staat, voor welk criterium het uiteindelijke effect van de straf als gezegd van ondergeschikt belang is. Voorzoiende twijfels onderstrepen wel het belang van de genoemde persoonsgerichte benadering.

19) Ook om het risico van "criminele besmetting" (ook in de zin van delinquenten die naar een zwaardere vorm van criminaliteit toe worden getrokken dan die waarvoor zij veroordeeld zijn) zoveel mogelijk tegen te gaan.

20) Uitgaande van een calculerende (potentiële) delinquent. Zie hierover ook paragraaf 3.3.3.2 hierna.

21) Althans in de beleving van betrokkene. Zie Van Koppen et al. blz. 650 inzake een opmerkelijk verschil tussen de objectieve en de waargenomen pakkans.

22) Deze boodschap kan ook begrepen worden in een stigmatiserende werking op betrokkene ten overstaan van zijn sociale omgeving, vanuit een morele afkeuring. "Hij heeft gezeten". Hieruit vloeien echter geen inhoudelijke inrichtingseisen voor het sanctiestelsel voort.

23) Zie bijvoorbeeld kamerstukken II 1933/94, 22 999, nrs. 10-11, blz. 12/13.

tineerde een detentie(faserings)traject kan doorlopen (en zo werken aan de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving, ofwel de veiligheid op langere termijn) in overeenstemming met het door hem gevormde beveiligingsrisico. Hiermee wordt ook recht gedaan aan de visie dat, naarmate de detentie vordert, het op de eerste plaats garanderen van de veiligheid op korte termijn door middel van beveiliging als hoofddoel gaandeweg volgende wordt aan het werken aan de veiligheid op langere termijn, waarbij zekerheid over het zich niet onttrekken aan de vrijheidsstraf per definitie niet kan worden gerealiseerd.

Eveneens relevant in dit kader is de executie-indicator; een markering die, met oog op de specifieke zaakskenmerken, door het OM op het (penitentiaire) dossier van een gedetineerde wordt geplaatst om te garanderen dat het OM om advies wordt gevraagd wanneer wordt overwogen betrokke bepaalde vrijheden toe te kennen die aan het maatschappelijk belang raken (bijv. toekenning van verlof).

Consequenties:

- realisatie van voldoende (inrichtings)capaciteit om alle rechterlijke vonnissen snel en volledig ten uitvoer te kunnen leggen en om een evenwichting sanctioneringsbeleid te kunnen voeren;
- goede risico-assessment van delinquenten voorafgaand aan de vonniswijzing zowel als na ommekomst daarvan;
- dus geen oneigenlijk gebruik van vrijheidsbeperkende sancties en settingen uit financiële of capaciteitsoverwegingen;
- voldoende toezicht ook bij extramurale sanctie- en executiemodaliteiten;
- individueel dan wel restrictief vrijhedenbeleid;
- waar aangewezen een invrijheidstelling onder voorwaarden, dat wil zeggen met monitoring en eventuele (reclasserings)begeleiding van de ex-gedetineerde gedurende bepaalde tijd.

Legaliteit

Dit vereiste geldt primair de strafbaarheid van feiten als zodanig (art. 1, eerste lid, Sr). In afgeleide zin stelt dit criterium ook eisen aan de inrichting van het sanctiestelsel. Als het uitgebreid wordt naar voorspelbaarheid (welk feit leidt tot welke straf; voorspelbaarheid dus als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) kan dit zeker worden gesteld (namelijk: welke feiten leiden tot welke vorm van straffen uitvoerlegging, in dynamisch perspectief?). Dit raakt dan weer nauw aan het criterium transparantie hierna. Het belang geldt daders, potentiële daders, en daarmee feitelijk de gehele samenleving.

Consequenties:

- heldere, kenbare en zoveel mogelijk geobjectiveerde criteria voor sanctietoepassing²⁴;
- tegengaan van overlappende werkingsgebieden van deze modaliteiten. Dit speelt in twee richtingen:
 - koppeling objectieve en subjectieve criteria aan één bepaalde sanctiemodaliteit;
 - bestemming van een bepaalde sanctiemodaliteit voor één doelgroep;
- ontwikkeling strafvorderings- en eventueel straftoerningsrichtlijnen;
- verankering van sanctie(tenuitvoerleggings)modaliteiten in regelgeving op ten minste het niveau van ministeriële regeling;
- consequent en eenduidig reageren op niet-naleven van voorwaarden bij een (deels) voorwaardelijke veroordeling en op niet adequaat verrichten van een taakstraf of penitentiaal programma.

Menswaardigheid

Dit criterium heeft betrekking op de persoon van de delinquent. Zowel ten aanzien van straffen als zodanig, als in het bijzonder ten aanzien van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, is een algemeen gevoelen dat deze zoveel mogelijk subsidiair toegepast moeten worden. Ofwel als ultimum remedium. "If everything else fails." Niet zozeer vanwege de hoge kosten ervan, maar vanwege het hoe dan ook zeer ingrijpende karakter.

In het verlengde hiervan geldt voor de wijze van tenuitvoerlegging het beginsel van de minimale beperkingen van de grondrechten, zoals verankerd in de Grondwet. Relevant in dit kader is dat in de Pbw dit beginsel is uitgebreid van onveroordeelden tot alle gedetineerden (art. 2, vierde lid). Meer concreet betekent dit een benadering van "vrijheden tenzij" ten aanzien van iedereen. Dit omvat het zo min mogelijk verbreken respectievelijk zo snel mogelijk herstellen van de sociale "inbedding" van betrokkene in de samenleving.

Dit principe herbergt daarmee een algemene rechtvaardiging, want opdracht, om een niet zwaardere of ingrijpender straf op te leggen en wijze van tenuitvoerlegging te kiezen dan strikt noodzakelijk. Menswaardigheid²⁵ betekent voorts niet slechts een minimaliseren van beperkingen, maar ook een taak voor Justitie om de sanctietoepassing en -tenuitvoerlegging zoveel mogelijk op de persoon van de delinquent toe te snijden.²⁶ Dus bijvoorbeeld een actieve zorgplicht voor zorgbehoevenden (verslaafden, gestoorde etc.), vaardigheidstrainingen voor onaangepasten, enzovoorts.

24) Hiermee is het dan niet nodig om individualisering in de straffen uitvoerlegging als zodanig te beperken. Overigens maakt dit vereiste ook aan de vrijheid die de rechter heeft bij de straffoetmeting. Die is nu zeer groot, zowel in de keuzevrijheid tussen verschillende soorten sancties, als in de hoogte van die sancties, waar in de wet wel maxima maar geen minima zijn bepaald.

25) Menswaardigheid wordt ook wel aangeduid als humaniteit. Door Jonkers wordt humaniteit naast respect voor de rechten van gedetineerden, en orde, rust en veiligheid, als de derde algemene randvoorwaarde bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen benoemd, waaraan moet worden voldaan, om de uitvoeringsdoelstellingen. Beveiliging is hier een afzonderlijk ontwerpcriterium; respect voor de rechten van gedetineerden kan betekenisvol worden beschouwd als een kernelement van menswaardigheid. Die rechten van gedetineerden zijn recent verankerd in de Pbw van het parlement.

26) Ofwel, niet slechts het zo min mogelijk aanbrengen van beperkingen, maar een actieve rol om beperkingen die inherent zijn aan de straf te helpen overkomen.

Strevingen in het kader van dit criterium gaan dus in dezelfde richting als die ten behoeve van de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving (speciale preventie). Die is immers gefundeerd op een menswaardige bejegening. De mate waarin de consequenties worden gerealiseerd bepalen de overgang van het louter waarborgen van menswaardigheid naar het actief helpen voorbereiden van de (re)integratie. Die grens is niet scherp te trekken. Ofwel, consequenties:

- de aanbevelingen onder speciale preventie;
- waarborging (door verankering) van de rechtspositie van justitiabelen.

Transparantie

Als streven is dit op zich een helder begrip. Het staat voor zowel inzichtelijkheid als overzichtelijkheid. In de operationalisatie van transparantie zal de mate van complexiteit in een stelsel die – nog – acceptabel is, echter variëren al naar gelang de doelgroep. Voor actoren binnen de justitieketen ligt die grens logischerwijze hoger dan voor de Tweede Kamer en voor de burgers. Vanuit de gedachte dat alle betrokkenen datgene moeten kunnen begrijpen wat hen primair regardeert, is een gedifferentieerde zienswijze op het stelsel mogelijk. Daarbij dient zich wel de vraag aan in hoeverre het stelsel zelf moet worden toegesneden op het kennisniveau en begripsvermogen van een betrokkene, dan wel of de informatievervalsing over het stelsel (meer) inzichtelijk moet zijn. Aan een goede "verkooptechniek" voor de buitenwacht lijkt het justitie de afgelopen jaren te hebben ontbroken. In ieder geval hangt transparantie nauw samen met het principe van "truth in sentencing" (zie par. 3.4 hierna). Naast de sancties zelf, heeft transparantie daarbij natuurlijk ook betrekking op de positie en taken van voornoemde actoren in de keten: "wie doet wat?" De eisen aan de klassieke "balance of powers" tussen zittende en staande magistratuur en administratie, vanuit de optiek van de (rechts)bescherming van delinquent, worden hedentendage vooral gewaarborgd door de versterkte rechtspositie van die delinquent. Gegeven die mondigheid kan de discretionaire ruimte voor de administratie bij de tenuitvoerlegging – op voorhand – groter zijn dan voorheen. Naarmate netwerken een belangrijker rol gaan spelen bij die tenuitvoerlegging, neemt het belang van overleg en samenwerking tussen de verschillende partners vanzelfsprekend toe, en dus van een eenduidig beeld van die tenuitvoerlegging in algemene zin. Richtingen waarlangs transparantie kan worden gerealiseerd zijn:

- duidelijke informatievervalsing over de opbouw van het sanctiestelsel aan betrokkenen;

- heldere rolverdeling tussen betrokken actoren;
- aanscherping of afschaffing VI-regeling;
- de eerste drie aanbevelingen onder legaliteit: beperking aantal sanctie(tenuitvoerleggings)modaliteiten, tegen gaan overlappende werkingsgebieden²⁷, ontwikkeling strafvorderings-/toematingsrichtlijnen.

Flexibiliteit/Innovatieve kracht

Criminaliteit en het denken daarover zijn allesbehalve onveranderlijke grootheden. De laatste jaren hebben aanmerkelijke veranderingen te zien gegeven in de prevalentie (naar aard en omvang) van de criminaliteit, het profiel van de delinquenten en de visie op het passende antwoord hierop, zowel in de politieke als in de justitiële wereld. Een wezenlijke eigenschap van het sanctiestelsel is daarom het vermogen om in te spelen op veranderende omstandigheden en eisen.

In Nederland wordt als juridische basis voor experimenten met nieuwe sanctie- of executiemodaliteiten veelal de schorsing van de voorlopige hechtenis, hetzij de voorwaardelijke veroordeling gehanteerd. Hierbij dient de vraag zich of dit niet neigt tot oneigenlijk gebruik van deze modi. Bij schorsing van de voorlopige hechtenis wordt immers de facto vooruitgelopen op een veroordeling die nog niet heeft plaatsgevonden; bij een voorwaardelijke veroordeling heeft de bijzondere voorwaarde vaak het karakter van een executiemodaliteit van een onvoorwaardelijke veroordeling. Voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen is de inwerkingtreding van de nieuwe Penitentiaire beginselenwet op 1 januari 1999 een belangrijke vernieuwing. Het differentiatiestelsel waarbij (delen van) penitentiaire inrichtingen worden bestemd voor bepaalde categorieën van gedetineerden, is daarbij op wezenlijk andere leest geschoeid. Waar de Beginselenwet gevangeniswezen uit 1953 vooral een formeel stelsel voorschreef met verplichte categorisering, ongeacht de aanwezigheid en karakteristieken van een doelgroep, is de Pbw veel meer een kaderwet. Veel meer is mogelijk, veel minder is verplicht. Dit vraagt dan wel een proactieve opstelling van met name de DJI in het monitoren van veranderingen in de gedetineerdenpopulatie die relevant zijn voor de wijze van executie.

Op het gebied van de terbeschikkingstelling zijn vooral de uitkomsten van het IBO II-onderzoek en het kabinetsstandpunt dienaangaande relevant.²⁸ Daarin is namelijk gekozen om de sterke specialisatie van de TBS-inrichtingen naar behandelmethode en daarmee naar doelgroep te vervangen door een systematiek van een meer a-selectie toewijzing van patiënten. Kwalitatieve veranderingen in de samenstelling van het patiëntenaanbod zouden daarmee beter moeten kunnen worden opgevangen dan voorheen.

27) Ook inzake legaliteit, maar vooral vanuit de optiek van de transparantie, gaat het dan ook om de relatie tussen voorwaardelijke en onvoorwaardelijke veroordeling. Vgl. de bijzondere voorwaarde die naar zijn inhoud identiek is aan een bepaalde executiemodaliteit van een onvoorwaardelijke veroordeling.

28) Kamerstukken II 1998/99, 26 562, nr. 1.

In termen van bedrijfsvoering is dit criterium sterk verwant aan de doelmatigheid, en moet in die zin daarom daaronder worden begrepen.

Consequenties van dit streven:

- ontwikkeling van monitoringsinstrumenten voor ontwikkelingen in criminaliteit en delinquentenpopulatie alsmede voor de effectiviteit van sancties;
- tegengaan van oververfijning van het feitelijke differentiatiestelsel van inrichtingen;
- relevante regelgeving neerleggen op een zo laag mogelijk niveau;
- realiseren multifunctionele justitiële inrichtingen;
- professionalisering van de uitvoeringsorganisaties;
- goede samenwerking met relevante actoren en instanties binnen en buiten de justitieketen.

Doelmatigheid

Doelmatigheid speelt in zijn algemeenheid op twee niveaus. Op de eerste plaats betekent dit criterium voor het sanctiestelsel als geheel dat het sanctiedoel wordt nagestreefd met minimale middelen (dus bijvoorbeeld geen vrijheidsbeneming als vrijheidsbeperking een aanvaardbaar alternatief is) (1).

Ten tweede geldt voor de primaire processen rond alle afzonderlijke sanctiemodaliteiten dat deze zo bedrijfsmatig mogelijk worden uitgevoerd, tegen minimale middelen (2).²⁹

In het eerste geval is de invalshoek de delinquent, in het tweede het sanctiestelsel (als systeem).

Beide benaderingen zijn niet automatisch in overeenstemming met elkaar.³⁰ Bedrijfsmatige doelmatigheid kan licht ten koste gaan van de delinquent, waar "goedkoper" al gauw "soberder" betekent (en "soberder" als "schraler" wordt gezien). Dit is zeker het geval bij intramurale vrijheidsbeneming.

Met de introductie van het stelsel van baten en lasten en daarmee van kostprijzen voor de producten die de verschillende uitvoeringsorganisaties aan het ministerie leveren, is een sterke rationalisering op gang gekomen van het bedrijfsvoeringsproces binnen de desbetreffende schakels van de keten voor rechtshandhaving. Het streven is om daarmee ook het (uiteindelijke politieke) besluitvormingsproces dienaangaande te rationaliseren, door inzichtelijk te maken wat de inhoudelijke (regimaire/programmatische) gevolgen zijn van financiële taakstellingen. Idealiter eindigt dit proces in genormeerde kostprijzen die beleidsmatig niet meer ter discussie staan, en het politieke keuzeprocess concreetiseren in de keuze tussen bepaalde producten, gegeven de prijs en hetgeen ervoor wordt geleverd. Dit is echter een

ideaalnotie die een terughoudendheid van de politiek vraagt die vooralsnog niet erg waarschijnlijk is. Dit onderkende brengt het (intern justitieel) uitoritwikkelen van kostprijzen het risico met zich mee dat een starre situatie ontstaat die juist weer tot hantering van de kaasschaafmethode leidt.³¹

Consequenties:

- de acties 2/3/4 genoemd onder *speciale preventie* (1);
- flexibele inzet capaciteit; inrichting differentiatiestelsel zodanig dat maximale bezetting wordt gegarandeerd; liever heenzenzen dan leegstand, liever een minder geëigende sanctiemodaliteit dan heenzenzen (zie onder flexibiliteit) (1);
- discretionaire bevoegdheid uitvoeringsorganisatie voor conversie van sancties gedurende de tenuitvoerlegging (2);
- de eerste twee acties genoemd onder *vergeldding* (2);
- ontwikkelen van normprijzen op een geaggregeerd niveau en sturing op output (2).

(Nota bene: hiermee zijn de drie kernbegrippen uit de nota Werkzame Detentie – veilig, menswaardig, doelmatig – als uitgangspunten voor de vormgeving aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming integraal onderdeel van de ontwerpcriteria. Deze begrippen zijn overigens nog eens "bekrachtigd" in de memorie van toelichting bij de Penitentiaire beginselenwet.)

Slagvaardigheid/snelheid

Ook dit begrip is gerelateerd aan doelmatigheid. Op vele manieren en vele plaatsen in de keten voor strafrechtelijke handhaving geldt de gemeenplaats "tijd is geld"; voor interne selectie- en plaatsingsbeslissingen, voor het realiseren van de feitelijke (over)plaatsingen. Hier ligt echter ook de paradox van een *tegengestelde* werking van doelmatigheid enerzijds en slagvaardigheid anderzijds, reden om slagvaardigheid afzonderlijk te positioneren naast doelmatigheid. Doelmatigheid gezien vanuit de bejegeningsoptiek van de delinquent kan namelijk betekenen dat een verijnd stelsel aan straf(tenuitvoerleggings)modaliteiten wordt ontwikkeld om recht te doen aan de diversiteit van de delinquentenpopulatie in termen van beveiligingsrisico, zorgbehoefte, "rendementsverwachting" etc.

Doelmatigheid als slagvaardigheid wijst juist in de richting van een zo beperkt mogelijk differentiatiestelsel (in brede zin). Hoe minder modaliteiten, des te minder selectieprocedures etcetera, en ook des te minder belemmeringen voor een maximale capaciteitsbenutting. Slagvaardigheid vraagt minimale discrepanties tussen het aanbod aan te detineren of in hun vrijheid te beperken personen enerzijds en daar-

29) Volledigheidshalve kan ook een derde niveau worden onderscheiden: de maatschappelijke doelmatigheid. Enerzijds is er een nauwe verwantschap met de speciale preventiedoelstelling, anderzijds rijzen ook meer basale vragen, bijvoorbeeld op het gebied van strafbaarstelling. De discussies rond de aanpak van drugsgebruik en de daaruit voortvloeiende overlast is daar een kenmerkend voorbeeld van. Er is wel betoogd dat legalisering van drugsgebruik en regulering van de handel een batiger maatschappelijk saldo zou opleveren dan de huidige aanpak vanuit de strafbaarheid van vooral de drughandel. Vgl. ook onderzoek daarnaar van de RAND-corporation. Deze discussie onttrekt zich echter aan de scope van de onderhavige beschouwing.

30) Zo staat menswaardigheid als criterium op gespannen voet met doelmatigheid op het niveau van de afzonderlijke sanctievormen, maar is in lijn met doelmatigheid op het niveau van het totale sanctiestelsel.

31) Ten overvloede: de delinquent te laten betalen voor de executie van de hem opgelegde straf zou een extra strafelement daaraan toevoegen en kan daarom niet aan de orde zijn. Zie over kostprijzen ook par. 2.3.3 hiervoor.

toe beschikbare plaatsen anderzijds. En voorts een buffercapaciteit voor het opvangen van een piekaanbod terwijl dit, in engere zin, juist weer ondoelmatig is.

In bredere zin draagt dit criterium wel bij aan een "doelmatige rechtspleging", zoals van de zijde van het OM is betoogd. Doelmatigheid vanuit ketenoptiek, dus. Het belang van slagvaardigheid vanuit de optiek van de rechtspleging is er onder meer in gelegen dat in zijn algemeenheid lijkt te gelden: hoe minder snel de justitiële reactie op delinquent gedrag volgt, des te groter het matigend effect dit heeft op de uiteindelijk op te leggen straf.

Het streven naar slagvaardigheid is bijvoorbeeld expliciet in de Pbw vastgelegd, in artikel 2, derde lid. Overweging was dat dit bijdraagt aan de preventieve werking van de straf (meer dan bijv. de lengte ervan; MvT blz. 14.³²)

Doeltreffendheid vanuit ketenoptiek.

Consequenties met het oog op het sanctiestelsel:

- vereenvoudiging en versnelling strafvorderingsprocedures, ontlastend rechterlijke macht;
- goede capaciteitsprognoses en snelle besluitvorming over benodigde capaciteitsuitbreiding;
- hanteren van zekere buffercapaciteit om bij plotselinge hausse aanbod toch te kunnen plaatsen c.q. kunnen terugvallen op een alternatieve sanctiemodaliteit (bijv. heen-zenden met al dan niet "kaal" elektronisch toezicht);
- buffercapaciteit ook ten behoeve van niet-nakomen voorwaarden bij voorwaardelijke veroordeling, mislukking penitentiaire programma's en omzettingen mislukte taakstraf; ook voor de sector terbeschikkingstelling (omzetting TBS met voorwaarden in TBS met verpleging);
- inrichting differentiatiestelsel op hoofdlijnen om vraag en aanbod zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten;
- vroegtijdige detentie- en behandelplanning³³;
- vereenvoudiging en versnelling besluitvormingsprocedures tijdens de executie van sancties;
- waar mogelijk en verantwoord besluitvormingsbevoegdheid neerleggen bij de administratie met een beroep op de rechter³⁴;
- terugdringen van het instituut zelfmeldinrichtingen door beperking "lopende vonnissen";
- voor zover lopende vonnissen blijven bestaan: versnelling van zenden oproep en van arrestatie bij niet-melding;
- ontwikkeling en invoering IPEX: persoonsgerichte executie (verschillende vonnissen van één persoon aaneensluitend ten uitvoer leggen).

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn geworden dat enerzijds sommige ontwerpcriteria in hun consequenties in lijn met elkaar liggen, elkaar zelfs overlappen, en dat anderzijds

tussen en soms zelfs binnen andere criteria de logische consequenties met elkaar op gespannen voet staan of zelfs onverenigbaar zijn. In de volgende paragraaf wordt daar wat nader op ingegaan, en worden de criteria in verband gebracht met de doelen van de sanctietoepassing.

3.2.4 Een dynamisch systeemperspectief

Vanuit de verenigingstheorie dient het strafrecht primair twee doelen: het vergelden van gepleegde criminaliteit en het voorkómen van toekomstige criminaliteit. Op het niveau van de individuele delinquent stellen deze doelen vaak tegengestelde eisen aan het sanctiestelsel. In dit spanningsveld kunnen de meeste ontwerpcriteria worden gepositioneerd.³⁵

De vergeldingsdoelstelling geeft mede vorm aan die van *generale preventie*³⁶, en sluit aan bij het streven naar *doelmatigheid* in de zin van goedkope als sobere intramurale tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Deze benadering laat zich goeddeels verenigen met het criterium van *slagvaardigheid/snelheid* en dat van de *flexibiliteit/innovatieve kracht* van het sanctiestelsel. Dit zou dan tot uitdrukking komen in een eenvoudig sanctiestelsel zonder al te veel "poespas" qua voorzieningen en qua procedures.

De garantie van *beveiliging* door voldoende, veilige intramurale capaciteit sluit hier inhoudelijk goed bij aan, maar minder als kostenverhogende factor (goed beveiligde inrichtingen zijn duur). Gegeven de bestaande penitentiaire inrichtingen en het lage aantal ontvluchtelingen daaruit in de afgelopen jaren, ligt hier echter geen probleem.

Het nastreven van *speciale preventie* door middel van op de individuele delinquent toegesneden sanctietoepassing, is gefundeerd op het criterium van *menswaardigheid*, en is in lijn met *doelmatigheid* als – waar mogelijk – extramurale sanctietoepassing en –tenuitvoerlegging. Hierin past ook de slagvaardigheid voor zover die betrekking heeft op een vroegtijdige detentieplanning.

Transparantie als ontwerpcriterium is nauw verwant aan *legaliteit*, en kan worden gekoppeld aan beide benaderingen. In de zin van eenvoud laat het zich wel makkelijker realiseren in de vergeldingsbenadering dan in die van de speciale preventie.

Het feit dat zowel vergelding als speciale preventie een hoofddoel is van de sanctietoepassing, brengt met zich mee dat het sanctiestelsel niet anders dan langs verschillende lijnen tegelijkertijd moet worden ingericht. In plaats van

32. Dit blijkt overigens moeilijk ondubbelzinnig wetenschappelijk vast te stellen. Nader onderzoek is zeker wenselijk.

33. Bijvoorbeeld door het vonnis in eerste aanleg als uitgangspunt te nemen. Vgl. ook het voorstel ex-IBO II TBS om de voorfase van behandeling van tot TBS veroordeelden al te starten in het huis van bewaring.

34. Dat beroep belemmert weer de slagvaardigheid maar is wel noodzakelijk bij een dergelijke regeling.

35. In Hazewinkel-Suringa worden deze evidente onderlinge tegenstrijdige criteria aangeduid als "antinomieën", "Inleiding tot de studie van het Nederlandse Strafrecht", Amstelveen 1995, blz. 819.

36. Op axiomatisch niveau, dus aannemende dat afschrikking ook daadwerkelijk kan worden bewerkstelligd. Dit is nog niet ondubbelzinnig aangetoond in empirisch onderzoek.

daarbij aan beide doelen een absolute³⁷ en daarmee verstarrende waarde toe te kennen ten aanzien van alle aspecten van het sanctiestelsel, biedt een dynamisch systeem perspectief de mogelijkheid om, afhankelijk van het moment en de plaats in de sanctietoepassing, steeds een evenwicht tussen beide principes tot stand te brengen, waardoor uiteindelijk op het niveau van het totale sanctiestelsel aan beide gelijkwaardig recht wordt gedaan. Meer dan door vereenvoudiging komt transparantie dan vooral tot stand door verduidelijking van dergelijke processen.

Overigens kan het spanningsveld tussen vergelding (en generale preventie) en speciale preventie op voorhand worden verminderd door het eerste criterium niet te beschouwen als een inhoudelijk te realiseren doel, maar als een te waarborgen randvoorwaarde bij de invulling van het sanctiestelsel. Voor die invulling is dan de speciale preventie het leitmotiv, in die zin dat bijzondere inspanningen erop gericht moeten zijn bij te dragen aan het verminderen van recidive, ook door het voorkomen van onnodige detentie-schade. Deze benadering ligt ook ten grondslag aan de Penitentiaire beginselenwet.

Het tegelijkertijd recht doen aan de min of meer tegenover elkaar gepositioneerde benaderingen van vergelding versus speciale preventie, vereist dat individualisering een grote rol speelt. Of het nu is om een kansrijke delinquent in een relatief vrije setting te plaatsen, waar hij actief kan werken aan een delictvrij bestaan, of het is juist om een risicovolle "veelpleger" veilig en sober onder te brengen, de matching van delinquent en sanctiemodaliteit is essentieel voor het effectief en efficiënt functioneren van het sanctiestelsel. Wat vanuit een dynamisch systeem perspectief dan ook op de eerste plaats van belang is, zijn goede methodieken om te bepalen wat er op het sanctiestelsel afkomt (input) en wat de effecten van de sanctietoepassing zijn (output/output). Alle ontwerpcriteria zijn gediend met brede beleidsinformatie. Het gaat dan om:

- inzicht in de ontwikkelingen inzake de criminaliteit en criminaliteitsplegers; in samenhang hiermee om:
- prognoses voor de benodigde - vormen van - sanctiecapaciteit;
- assessment-instrumenten voor de bejegening behoeft van de delinquentenpopulatie (naar beveiligingsnoodzaak, mogelijke vrijheden, zorgbehoefte etc.) en ten slotte om:
- de monitoring van de effectiviteit van sanctie(programma's).

De prognosemethodiek voor de benodigde sanctiecapaciteit heeft de afgelopen periode veel aandacht gekregen. In het

najaar van 1999 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. De ontwikkeling van assessment- en monitoringsinstrumenten is nog niet afgerond. Verschillende projecten worden op dit moment door het Ministerie van Justitie uitgevoerd, zoals de ontwikkeling van een recidive-monitor die zicht kan bieden op het recidiveverloop van verschillende categorieën (ex-)delinquenten naar persoonlijkheid en (oorspronkelijk) delict.

Over de vraag of met de hieruit voortvloeiende individualisering in de sanctietoepassing de invulling van de straf niet meer bepalend wordt voor het strafkarakter dan de lengte ervan, en zo geen ongewenste uitholling en diversificatie in met name de vrijheidsstraf ontstaat, kan nog het volgende worden opgemerkt.

Bij het bepalen van detentie(faserings)trajecten wordt op hoofdlijnen uitgegaan van een evenwichtsnotie voor de strafbeleving van de delinquent. Deze is immers sterk bepalend voor het feitelijke strafkarakter. De ervaring leert dat juist verplichtende elementen en een beroep op zelfdiscipline veel van de delinquenten vergen. De strafbeleving kan dan worden gedefinieerd als het quotiënt tussen de vrijheden en de verantwoordelijkheden (c.q. de - psychische - belasting) binnen een bepaalde wijze van tenuitvoerlegging. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat, als de teller toeneemt, automatisch ook de noemer toeneemt. Per saldo wordt de executie dan niet lichter voor een gedetineerde als deze in een vrijere setting wordt geplaatst. Gedurende het verloop van de vrijheidsstraf is aldus sprake van een dynamisch evenwicht tussen vergelding en speciale preventie, waar weliswaar het accent van de inspanningen verschuift, maar het totaalbeeld niet fundamenteel verandert (zie par. 3.3.3).

Voor de oplegging van lichtere sancties dan vrijheidsstraf, zoals voorwaardelijke veroordelingen en taakstraffen, geldt vanzelfsprekend een andere ratio. Daarbij kiest immers de rechter c.q. de officier van Justitie (bij transacties) bewust voor een lichtere sanctie dan de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en liggen de accenten van meet af aan anders (zie par. 3.3.2).

De rol van het slachtoffer

De maatschappelijke discussie over criminaliteit die, met wisselende accenten, eigenlijk voortdurend plaatsvindt, wordt recent sterk gevoed door de problematiek van de zedendelinquenten, in het bijzonder de pedoseksuelen, en hun slachtoffers. Omdat in dit vraagstuk de spanning tussen vergelding en preventie scherp tot uitdrukking komt, wordt op dit probleem hier nog kort ingegaan.

³⁷ Dit laat onverlet het "absolute" karakter van de vergeldingsdoelstelling in theoretisch perspectief.

Waar het sanctiestelsel lange tijd vooral was (in)gericht op de dader en zijn daad, wordt in toenemende mate onderkend dat ook het belang van het slachtoffer in de sanctietoepassing op enige wijze tot uitdrukking moet komen. Dit is een internationale ontwikkeling, die ook in Nederland steeds meer aandacht krijgt.³⁸ Naar slachtoffers toe moet zichtbaar worden gemaakt dat het hen aangedane leed onderkend, veroordeeld en bestraft wordt. Hiermee is overigens niet gezegd dat daadwerkelijke, gevoelsmatige compensatie van slachtoffers überhaupt volledig zou kunnen worden gerealiseerd. "Kwaad met kwaad te vergelden" kan ook het beeld oproepen dat er uitsluitend verliezers zijn. Heeft de rechter eenmaal de sanctie bepaald en is de tenuitvoerlegging aangevangen, dan speelt het slachtoffer logischerwijze een meer beperkte rol, totdat de invrijheidstelling in beeld komt. In zijn algemeenheid is het uitgangspunt bij langere vrijheidsstraffen³⁹ dat de vergelding in het eerste deel het meest tot uitdrukking komt, en dat gaandeweg gewerkt gaat worden aan de speciale preventie, om de – onvermijdelijke – invrijheidstelling zo goed mogelijk voor te bereiden. Hierin ligt ook het principe besloten dat een delinquent nooit, wat ook zijn delict was, definitief wordt afgeschreven.⁴⁰ Iedereen komt een tweede kans toe. Immers, zodra de straf is voltooid, heeft de delinquent de prijs voor zijn misstap betaald. Het maatschappelijk draagvlak voor dit principe lijkt af te brokkelen, zeker waar het gaat om pedoseksuelen. Steeds meer klinkt de roep om ex-delinquenten te verbieden terug te keren naar hun sociale omgeving en voorts om hen, in de omgeving waar zij zich dan wel mogen vestigen, publiekelijk te stigmatiseren als zedendelinquent. Waarmee de vergelding zich feitelijk uitstrekt tot de periode voorbij de detentie.⁴¹ Daargelaten de begrijpelijke gevoelens van onrust en onveiligheid bij terugkeer van een voormalige zedendelinquent in zijn omgeving, komt hiermee de speciale preventie sterk onder druk te staan, terwijl het welslagen daarvan juist essentieel is om uiteindelijk de rust en – werkelijke – veiligheid weer terug te brengen. Bovendien ontstaat hiermee het risico van eigenrichting, wat vanzelfsprekend te allen tijde moet worden voorkomen, uit ethische, juridische en praktische overwegingen.⁴² Dat in de sanctie zelf recht wordt gedaan aan de maatschappelijke beroering als gevolg van seksuele delicten is voorstelbaar; ook dat daarbij niet alleen naar het eigenlijke slachtoffer wordt gekeken, maar eveneens naar de schade die de delinquenten aan potentiële slachtoffers heeft aangericht. In dat kader is ook bepaald dat plegers van ernstige zedendelicten in beginsel niet in aanmerking komen voor een taakstraf (zie par. 3.3.2). Om echter vervolgens de

"herkansing" van een ex-delinquent op te offeren aan die maatschappelijke beroering, is van een geheel andere orde. Als de straf is geëxpireerd of de maatregel is (onvoorwaardelijk) beëindigd, is er geen – juridische of ethische – titel meer om betrokkene blijvend als delinquent te bejegenen. Het is daarom van belang om zolang nog sprake is van een juridische titel, te zoeken naar een aanpak die zowel recht doet aan de maatschappelijke onrust, in het bijzonder het slachtoffer, als aan de terugkeer in die maatschappij van de delinquent. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.4 over de vervroegde invrijheidstelling. Eerst wordt stilgestaan bij de onderscheiden sanctiemodaliteiten.

3.3 De onderscheiden sanctiemodaliteiten

In deze paragraaf worden de bestaande sanctiemodaliteiten aan de orde gesteld, geordend naar de mate van ingrijpendheid. Het gaat achtereenvolgens om afdoeningen zonder of voorafgaand aan vonniswijzing, om vormen van vrijheidsbeperking en om de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. De afzonderlijke sanctiemodaliteiten worden steeds getoetst aan de doelen en ontwerpcriteria van het sanctiestelsel. Op grond daarvan worden conclusies geformuleerd over al dan niet wenselijke herzieningen.

3.3.1 Afdoening zonder of voorafgaand aan vonniswijzing

3.3.1.1 Buitengerechtelijke afdoening

In het navolgende zal voornamelijk worden gesproken over sancties die door de rechter worden opgelegd. Echter ook in het traject dat daaraan vooraf gaat, worden vele beslissingen genomen die, zo zij al niet op sanctie-oplegging zien, in ieder geval het karakter daarvan hebben. In kwantitatieve zin is dit zelfs de belangrijkste modaliteit van afdoening van strafbaar gedrag: in 1996 werd ruim drie kwart van de strafzaken op buitengerechtelijke wijze afgedaan.⁴³ Wanneer hier gesproken wordt van buitengerechtelijke afdoening, wordt bedoeld op reacties in de strafrechtelijke sfeer die worden gegeven door OM of politie. Concreet gaat het om de transactie door het OM, het voorwaardelijk sepot door het OM en om de politietransactie. Hierna wordt voornamelijk op de eerste twee vormen ingegaan, aangezien in dat kader vormen van vrijheidsbeperking vóórkomen.

Transactie

Het systeem van de transactie is al oud; het komt in zekere zin in het Nederlandse strafrecht al voor sinds de eerste helft van de zestiende eeuw. Het karakter van de hiérvóór

38) Vgl. bijvoorbeeld de discussie over het spreekrecht van het slachtoffer ter terechtzitting.

39) En daarvan is doorgaans sprake bij ernstige zedendelicten of misdrijven met seksueel geweld.

40) Vgl. ook een tweetal Algemeen Overleggen van de Vaste Commissie voor Justitie over de zgn. long stay-afdeling in de terbeschikkingstelling (10 september 1998; 6 oktober 1999). Daarin werd van verschillende zijden betoogd dat ook delinquenten bij wie langdurige behandeling zonder resultaat is gebleven en die daarom in een long stay-voorziening worden geplaatst, nooit volledig van nieuwe of verdere behandeling mogen worden uitgesloten.

41) Dit geldt dan in geval van vrijheidsstraffen. Bij de maatregel van terbeschikkingstelling, die alleen wordt opgelegd indien betrokkene niet – volledig – toerekeningsvatbaar is bevonden, is de vergelding überhaupt niet aan de orde. Vgl. bijv. Jonkers, IV blz. 7.

42) Het zich publiekelijk keren tegen vermeende zedendelinquenten heeft inmiddels al meermaals geleid tot hetzes tegen, wat later bleek onschuldige mensen. Vgl. het verjagen van een vermeende pedoseksueel (Veenburg, oktober 1999) en het verspreiden van affiches met daarop de vage beeltenis van een vrouwelijke seksuele delinquent (Rotterdam, september 1999).

43) CBS, Statistisch jaarboek 1998; SDU, uitgeverij, Den Haag 1999, blz. 420.

genoemde vormen van buitengerechtelijke afdoening is dat de verdachte, door zich te houden aan c.q. het naleven van, door het OM c.q. de politie te stellen voorwaarden, de vervolging van het gepleegde strafbare feit door de rechter, afkoopt. In feite bestaat er dan ook weinig verschil tussen de transactie en het voorwaardelijke sepot.

Transactie was aanvankelijk beperkt tot strafbare feiten op het begaan waarvan alleen een geldboete was gesteld. De vervolging kon worden afgekocht door het maximale bedrag dat op de schending van de norm stond te betalen. Met de Wet vermogenssancties van 1983 werden de toepassingsmogelijkheden van de transactie aanzienlijk verruimd. Volgens het huidige artikel 74 Sr kan door het OM een transactie worden aangeboden voor het plegen van strafbare feiten (zowel overtredingen als misdrijven) waarop naar de wettelijke omschrijving een vrijheidsstraf van zes jaar of minder is gesteld. De voorwaarden waaraan bij het aanbieden van een transactie moet worden voldaan, beperken zich vooralsnog tot op geld waardeerbare zaken. Het gaat in concreto om:

- de betaling van een geldsom aan de staat;
- de afstand van voorwerpen die in beslag zijn genomen en vatbaar voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer;
- de uitlevering of voldoening aan de staat van de geschatte waarde van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring;
- de gehele of gedeeltelijke ontneming van het geschatte voordeel dat de verdachte heeft behaald; en tot slot om:
- de gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade.

Met het wetsvoorstel Taakstraffen zal hieraan, in navolging van de regeling in het jeugdstrafrecht, het verrichten van onbetaalde arbeid dan wel het volgen van een leerproject tot een maximum van 120 uur, worden toegevoegd.

Voorwaardelijk sepot

In de literatuur worden twee vormen van sepot onderscheiden, te weten het informele en het formele sepot. Met het informele sepot wordt bedoeld op de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om van vervolging af te zien zoals omschreven in artikel 167 Sv. Als basis voor het formele sepot geldt artikel 242 Sv (tot en met 245 Sv), dat van toepassing is wanneer voorlopige hechtenis heeft plaatsgevonden.

Artikel 244, derde lid, Sv bepaalt dat aan de beslissing om af te zien van verdere vervolging voorwaarden kunnen worden verbonden. Ook aan sepot op grond van artikel 167 Sv kunnen voorwaarden worden verbonden, ook al is dat niet

expliciet geregeld. Indien de verdachte aan de voorwaarden voldoet binnen de daarbij door het OM gestelde termijn, zal het OM niet tot vervolging overgaan. Voorwaardelijk sepot wordt alleen toegepast in zaken waarbij het bewijs technisch rond is.

Tussen de transactie en het voorwaardelijke sepot bestaan uiterlijk weinig wezenlijke verschillen. In de literatuur wordt dan ook wel voorgesteld de regeling van het voorwaardelijke sepot onder te brengen bij de transactie. Daarmee zou het rechtsgevolg van het informele voorwaardelijke sepot in de wet worden vastgelegd en zouden de bevoegdheden van het OM duidelijker worden. Een transactie kan thans slechts worden aangeboden voor delicten waar een strafbedreiging van niet meer dan zes jaar op staat; bij het voorwaardelijk sepot bestaat er geen grens. Over de voorwaarden die in het kader van sepot kunnen worden opgelegd, wordt in de wet eveneens niets bepaald. Dat is opmerkelijk, nu in de regeling van de transactie een limitatieve opsomming wordt gegeven van de voorwaarden die gesteld kunnen worden.

Voor de grenzen waarbinnen het OM zich mag begeven, wordt in de praktijk aansluiting gezocht bij de voorwaarden die bij een voorwaardelijke veroordeling door de rechter kunnen worden opgelegd. Algemeen aanvaard is dat de voorwaarde niet uitsluitend op leedtoevoeging gericht mag zijn; dat is voorbehouden aan de rechter. Alhoewel aan het voorwaardelijk sepot grenzen worden gesteld (de voorwaarden mogen geen grondrechten inperken en mogen geen surrogaat straf vormen) wordt in de praktijk een veelheid aan voorwaarden opgelegd. Inzicht hierin is nagenoeg niet mogelijk omdat hiervan geen registraties worden bijgehouden. Te denken valt aan reclasseringscontact of medische dan wel psychologische behandeling. Het is derhalve niet denkbeeldig dat in het kader van het voorwaardelijk sepot voor de verdachte meer belastende voorwaarden worden gesteld dan de officier van Justitie in het kader van een transactie kan bepalen. Een interessante vraag is of de regeling van de taakstraf bij transactie in het wetsvoorstel Taakstraffen deze praktijk zal inperken. Immers wordt de transactiebevoegdheid daar beperkt tot 120 uur.

Toetsing aan doelen en ontwerpcriteria

Voor beide vormen van buitengerechtelijke afdoening kan gesteld worden dat zij bijdragen aan het doel van de speciale preventie en ook vanuit de optiek van de slagvaardigheid/snelheid zeker nuttig zijn. Buitengerechtelijke afdoening is ook veel goedkoper dan het voor de rechter brengen van een zaak, en daarmee doelmatiger. Bij de bepaling van de voorwaarden kunnen zodanig op de persoon toege-

spitste voorwaarden worden gekozen, dat de speciale preventie daarmee zeer gediend is. Aan de criteria van legaliteit en transparantie dragen deze vormen van afdoening weinig tot niets bij. Daarmee wordt ook geen bijdrage geleverd aan de generaal-preventieve werking die van sancties uit kan gaan. De burger kan immers niet weten in welke gevallen hij op een voorwaardelijk sepot kan rekenen en in welke gevallen niet. Bij de transactie is dit weliswaar iets duidelijker geregeld, doch door het onheldere onderscheid tussen deze mogelijkheid en het voorwaardelijk sepot zal dat in de praktijk weinig effect sorteren. Voorts is een veelheid van voorwaarden denkbaar die in ieder geval bij de betrokkene als een sanctie over zullen komen.

Conclusie

Het voorgaande pleit ervoor om de strafrechtelijke afdoening door het Openbaar Ministerie opnieuw vorm te geven en voor één systeem te kiezen dat qua regelgeving minimaal de zekerheden biedt van de huidige regeling van de transactie, doch dat de mogelijkheden biedt om andere voorwaarden op te leggen. Met de mogelijkheid van taakstraf bij transactie is deze weg al enigszins ingeslagen. Bezien zou moeten worden of dit kan worden aangevuld. Als eerste modaliteit kan hierbij gedacht worden aan voorwaarden die de betrokkene in zijn vrijheid beperken, maar in mindere mate dan bij een taakstraf bij transactie het geval is; bijvoorbeeld de voorwaarde dat een persoon zich niet in een bepaalde straat c.q. wijk mag ophouden (straatverbod) dan wel een meldingsplicht op risicovolle momenten (stadionverbod, meldplicht bij oud en nieuw). Nu het OM in het kader van een transactie de bevoegdheid krijgt om een aantal uren taakstraf als mogelijkheid voor afkoop van de strafzaak aan te bieden, is er geen belemmering meer om ook minder vérgaande verplichtingen op soortgelijke wijze aan te kunnen bieden.

In het jeugdstrafrecht bestaat al langer de mogelijkheid voor de officier van Justitie om een taakstraf op te leggen bij wijze van transactie. Voor een aantal delicten is het zelfs mogelijk dat door middel van een *politietransactie* de dader een (beperkt) aantal uren taakstraf verricht. Het gaat hier om de zogenaamde Halt-afdoening. Terzake van een aantal bij algemene maatregel van bestuur aangewezen delicten, zoals bijvoorbeeld vandalisme en het illegaal afsteken van vuurwerk, kan de politie een taakstraf van maximaal 20 uur voorstellen, ter voorkoming van vervolging. In dit licht bezien zou het zelfs mogelijk moeten zijn straatverboden of meldingsplichten (voor volwassenen) tot de bevoegdheid van de politie te maken, op gelijke wijze als bij Halt is gedaan.⁴⁴ Bij algemene maatregel van bestuur kan aange-

geven worden terzake van welke delicten welk verbod mogelijk is. Het OM zou hierover dan nadere richtlijnen moeten geven.

3.3.1.2 Schorsing voorlopige hechtenis onder voorwaarden

Artikel 80 Sv biedt de mogelijkheid om het bevel tot voorlopige hechtenis van een verdachte te schorsen onder het stellen van bepaalde voorwaarden. Dit artikel geeft voorts aan dat de voorwaarden bestaan uit het storten van een waarborgsom dan wel uit andere voorwaarden te stellen door de rechter. In de praktijk wordt veel van deze mogelijkheid gebruik gemaakt om een snelle reactie te geven op een gepleegd strafbaar feit. Bij de uiteindelijke oplegging van een straf door de rechter wordt hiermee dan rekening gehouden. In het kader van het experimenteren met nieuwe sancties wordt onder andere ook gebruik gemaakt van deze modaliteit.

Zowel de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing als de Raad voor de Kinderbescherming hebben er in hun advisering over het wetsvoorstel Taakstraffen blijk van gegeven voorstander te zijn van het naast elkaar laten bestaan van het "rechtersmodel" en het "schorsingsmodel". Ook in het jeugdstrafrecht zijn er vele kinderrechters en officieren van Justitie die deze mogelijkheid willen behouden. Het voordeel van het schorsingsmodel is vooral gelegen in de snelheid waarmee op een strafbaar feit kan worden gereageerd. Alhoewel dit niet wordt betwijfeld, zijn er principiële argumenten die zich tegen deze toepassing verzetten. Zoals destijds ook met de onbetaalde arbeid het geval was, wordt in het wetsvoorstel Taakstraffen, door de leerstraf nu als straf in de wet op te nemen, het experimenteren op basis van het schorsingsmodel onmogelijk. De memorie van toelichting geeft hiervoor de navolgende argumentatie. Met uitzondering van experimenten, wordt het ongewenst geacht dat zonder dat een definitieve veroordeling door de rechter is uitgesproken een straf ten uitvoer wordt gelegd. Het principe zoals dat in het strafrecht geldt, is dat een straf bij eindvonnis van de rechter wordt opgelegd. Het is dan onjuist dat de rechter gedurende het proces een "straf" bepaalt die ook in het eindvonnis kan worden opgelegd. De doelen die gelden voor de voorlopige hechtenis en straffen verschillen immers van elkaar (zie par. 3.3.3.3). Wanneer in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid van het stellen van voorwaarden die tevens als straf bij eindvonnis kunnen worden gesteld, worden deze doelen dus op oneigenlijke wijze vermengd. Een amendement bij het wetsvoorstel Taakstraffen dat schorsing van de voorlopige hechtenis met

44) Vgl. ook suggesties in die richting in "Perspectief op 2002: De koers van het Openbaar Ministerie in de komende jaren", OM 1998, blz. 19.

als voorwaarde het volgen van een leerproject mogelijk zou maken, werd door de Tweede Kamer ook niet aanvaard, nadat de minister hiertegen voornoemde bezwaren had geuit.

De wens om een snelle reactie te kunnen geven naar aanleiding van een strafbaar feit kan ook op een andere manier gerealiseerd worden, namelijk wanneer de strafrechtelijke afdoening via een transactie door het OM kan plaatsvinden. De huidige regeling over transactie kent reeds de nodige voorwaarden in de financiële sfeer. Daarnaast zal, als gezegd, met het wetsvoorstel Taakstraffen de mogelijkheid worden opgenomen om een taakstraf bij wijze van transactie op te kunnen leggen. Hiermee wordt het mogelijk om zaken die nu voor de rechter worden gebracht teneinde een naleving van bepaalde voorwaarden gerealiseerd te kunnen krijgen, straks bij wijze van een taakstraf bij transactie af te doen.

Het aantal uren taakstraf dat in het kader van een transactie kan worden bepaald, is beperkt tot 120. In de huidige praktijk van de schorsing van de voorlopige hechtenis worden vaak programma's van een veel hoger aantal uren als voorwaarde bepaald. De vraag is of dit wel wenselijk is. Het wordt dan namelijk een ingrijpende sanctie, die daarom door de rechter bij eindvonnis zou moeten worden bepaald.

Toetsing aan doelen en ontwerpcriteria

Zoals hiervoor al kort aangegeven, wordt deze vorm van strafrechtelijke afdoening vooral toegepast vanuit de voordelen die er zijn ten aanzien van de snelheid en slagvaardigheid. Door toespitsing van de voorwaarden op de persoon van de dader draagt deze afdoening bij aan het doel van de speciale preventie. Op het eerste gezicht lijkt deze vorm van afdoening goedkoop, doorgaans zal namelijk een vrijheidsstraf worden voorkómen. Aan de andere kant vinden in deze zaken doorgaans meer zittingen bij de rechtbank plaats, hetgeen weer extra kosten met zich brengt. Aan de criteria van legaliteit en voorzienbaarheid wordt in deze mogelijkheid van afdoening niet voldaan. De overzichtelijkheid van het sanctiestelsel wordt nadelig beïnvloed nu via verschillende wegen de verdachte/veroordeelde in zijn vrijheid kan worden beperkt door hem te bewegen aan bepaalde voorwaarden te voldoen.

Conclusie

Het is wenselijk om de ruime mogelijkheden die thans bestaan bij de schorsing van de voorlopige hechtenis onder het stellen van voorwaarden, in te perken. In ieder geval zouden voorwaarden die het karakter van een eindvonnis dragen niet meer onder deze modaliteit moeten kunnen

worden toegepast. Volstaan zou dan kunnen worden met de storting van de waarborgsom. In de praktijk wordt deze voorwaarde nagenoeg niet toegepast, aangezien deze wordt geassocieerd met klassejustitie. Nader onderzoek naar deze modaliteit zou kunnen uitwijzen of hiervan toch niet meer gebruik gemaakt zou kunnen worden. In paragraaf 3.5 zal nader worden ingegaan op de mogelijkheid van elektronisch toezicht als alternatief voor voorlopige hechtenis in een huis van bewaring.

3.3.2 Vormen van vrijheidsbeperking

3.3.2.1 Voorwaardelijke vrijheidsstraf

Sinds 1915 kent het Wetboek van Strafrecht de mogelijkheid van de zogenaamde voorwaardelijke veroordeling.⁴⁵ Hazewinkel-Suringa noemt de voorwaardelijke veroordeling een verrijking van het penitentiaire recht⁴⁶, Jonkers spreekt van een doorbraak op het gebied van individualisering van de straftoemeting.⁴⁷ Bij een voorwaardelijke veroordeling wordt een beroep gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel van de veroordeelde, terwijl deze vrij in de maatschappij kan – blijven – functioneren.

Wettelijk kader

Kort weergegeven behelst de wettelijke regeling de mogelijkheid om bij een vrijheidsstraf tot maximaal drie jaar het geheel of een deel daarvan niet te executeren onder het stellen van voorwaarden. Een straf tot één jaar kan zowel in zijn geheel voorwaardelijk worden opgelegd, als voor een deel. Bij een straf van meer dan één jaar (doch tot maximaal drie jaar) kan een derde deel van de straf voorwaardelijk worden opgelegd (artikel 14a, eerste en tweede lid, Sr). Bij een voorwaardelijke veroordeling geldt steeds als algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich gedurende de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit (artikel 14c, eerste lid, Sr). Daarnaast kunnen de volgende bijzondere voorwaarden worden gesteld (artikel 14c, tweede lid, Sr):

- a gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
- b opneming van de veroordeelde in een inrichting ter verpleging;
- c storting van een waarborgsom;
- d storting van een geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven of een gelijkwaardige instelling;
- e andere bijzondere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende (deze voorwaarden mogen de godsdienstige of staatkundige vrijheid niet beperken (artikel 14c, derde lid, Sr)).

⁴⁵ In feite is de veroordeling onvoorwaardelijk, doch wordt de executie van de sanctie uitgesteld indien de veroordeelde zich aan bepaalde voorwaarden houdt.

⁴⁶ Hazewinkel-Suringa, blz. 791.

⁴⁷ Jonkers, VI blz. 49.

Aan de mogelijkheid genoemd onder e wordt veelal de verplichting gekoppeld van het ondergaan van ambulante behandeling of het volgen van een reclasseringsprogramma.

Bij een voorwaardelijke veroordeling wordt een proeftijd bepaald. Deze proeftijd mag niet langer duren dan drie jaar, behalve in de gevallen als bedoeld onder c en d, in welk geval de proeftijd maximaal twee jaar duurt.

Op grond van artikel 14d Sr is het OM belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden. De rechter kan voorts de reclassering opdracht geven de veroordeelde bij de naleving van de voorwaarden hulp en steun te verlenen. In de Reclasseringsregeling 1995 is opgenomen dat, indien opdracht is gegeven tot verlenen van hulp en steun bij een voorwaardelijke veroordeling, de reclassering op verzoek een rapport over de daarmee verband houdende bemoeiingen uitbrengt aan de minister, de rechter of de officier van Justitie. Aan een dergelijk rapport kan een advies verbonden zijn over de verdere tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf.

Sinds de invoering van de voorwaardelijke straf in 1915 heeft de regeling diverse wijzigingen ondergaan. Aan de uitgangspunten van de voorwaardelijke veroordeling werd niet getornd. Wel is vast te stellen dat de wijzigingen steeds een toename van de rechterlijke vrijheid omvatten. Het ging hier met name om de mogelijkheden om combinaties van (voorwaardelijke) straffen op te leggen.

Toetsing aan doelen en ontwerpcriteria

Bezien vanuit de doelen en ontwerpcriteria van het sanctiestelsel zoals beschreven in paragraaf 3.2, kan gesteld worden dat de voorwaardelijke veroordeling bij uitstek een verwoording is van het doel van de speciale preventie. Door de veroordeelde te dwingen aan specifiek voor hem bepaalde, op vermindering van recidive gerichte voorwaarden te voldoen, wordt getracht de beveiliging van de samenleving te realiseren. Doordat de veroordeelde niet, zoals bij een veroordeling tot een vrijheidsbenemende sanctie het geval is, uit de samenleving wordt genomen, is deze vorm van sanctioneren bovendien zeer menswaardig te noemen. Zoals hierboven reeds opgemerkt kan met deze modaliteit een op de individu toegespitste sanctie worden opgelegd. Met de mogelijkheid om als voorwaarde een schadevergoeding ten gunste van het slachtoffer op te leggen, kan bovendien deze partij nadrukkelijk bij de sanctietoepassing worden betrokken.

De sanctiemoaliteit komt minder tegemoet aan het doel van de generale preventie. Vandaar dat de wet de mogelijk-

heid biedt om naast een voorwaardelijke straf ook een deel onvoorwaardelijk op te leggen.⁴⁸ Sommige voorwaarden kunnen ongetwijfeld een leedtoevoegend element bevatten. Bovendien kan gesteld worden dat daar waar het gaat om lichte gevallen, reeds de ontmaskering als dader van een strafbaar feit, de vervolging alsmede de veroordeling als leedtoevoeging zullen worden ervaren en dat al het meerdere nodeloos schadelijk zou kunnen zijn.

Ook als het gaat om de criteria van legaliteit en transparantie wordt bij deze sanctie niet optimaal gescoord. Onder de vlag van voorwaardelijke veroordeling waarbij de bijzondere voorwaarde het gedrag van de veroordeelde kan betreffen (vgl. artikel 14c, tweede lid, onder 5, Sr) kan namelijk een ongekende veelheid van voorwaarden worden bepaald.

Als basis voor het experimenteren met nieuwe sanctievormen heeft de voorwaardelijke veroordeling zijn innovatieve kracht en flexibiliteit genoegzaam bewezen. Over het algemeen zal een voorwaardelijke veroordeling een vrijheidsstraf vervangen en daarmee goedkoper zijn.

Zoals hiervóór al werd geconstateerd, is de rechterlijke vrijheid ten aanzien van de voorwaardelijke veroordeling groot. Met de wijzigingen die de regeling in de loop van de tijd heeft ondergaan, is die vrijheid steeds verder toegenomen. Vergeleken met de steeds verdergaande normering die de tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf heeft ondergaan, is dit op zijn minst opmerkelijk te noemen. De wijzigingen waarbij de mogelijkheden voor voorwaardelijke veroordeling zijn toegenomen, gevoegd bij de ontwikkelingen op het terrein van de alternatieve sancties, hebben ertoe geleid dat de overzichtelijkheid van het sanctiestelsel op dit punt sterk is afgenomen. Zoals hierna zal blijken, overlappen de voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf en andere sancties elkaar. In het navolgende worden de verschillende modaliteiten van voorwaardelijke veroordeling naast vergelijkbare sancties geplaatst en wordt aangegeven op welke wijze een heldere afbakening tussen de sancties kan worden bereikt. De bijzondere voorwaarden die het betalen van geld inhouden worden hierbij (vanwege de beperkingen die in deze nota zijn aangebracht) achterwege gelaten. Wel wordt ingegaan op de algemene voorwaarde en de bijzondere voorwaarden die vrijheidsbeperking inhouden.

Algemene voorwaarde

Bij iedere voorwaardelijke veroordeling wordt als algemene voorwaarde gesteld dat de veroordeelde zich niet schuldig maakt aan enig strafbaar feit vóór afloop van de proeftijd. In feite roept de algemene voorwaarde geen nieuwe verplichting op voor de veroordeelde. Niemand mag zich immers

48) Ingevoerd bij Wet van 25 juni 1929, Stb. 360.

schuldig maken aan strafbare feiten, dat is juist het karakter van de strafbaarheid van zo'n feit. Indien de veroordeelde tijdens de proeftijd wederom een strafbaar feit pleegt, wordt dit feit doorgaans door middel van een nieuwe vervolging aangepakt. Bij deze vervolging kan (en zal, zoals uit de strafvorderingsrichtlijnen van het OM blijkt) tevens de eerdere voorwaardelijke veroordeling worden betrokken. De rechter kan – maar is daartoe niet verplicht – de reclas-sering de opdracht geven de betrokken delinquent bij de naleving van de voorwaarden hulp en steun te verlenen (artikel 14d, tweede lid, Sr). Alhoewel dat wettelijk niet nader is aangegeven, mag worden verondersteld dat de toenmalige wetgever niet heeft gedoeld op situaties waarin alleen de algemene voorwaarde wordt gesteld. Dat blijkt ook wel uit de toelichting bij de Reclasseringsregeling 1995 waar wordt gesproken over het bieden van hulp en steun bij de naleving van de "bijzondere" voorwaarden. De vraag is of de modaliteit van voorwaardelijke veroorde-ling tot een vrijheidsstraf met uitsluitend de algemene voor-waarde – en waarbij dus geen voorwaarde van hulp en steun door de reclas-sering wordt gesteld – als zelfstandige sanctie enige toegevoegde waarde heeft in het huidige sanctiestelsel. Vergeleken met het sanctiearsenaal van het begin van deze eeuw, heeft de rechter thans veel meer sanctiemogelijkheden die voor de veroordeelde minder belastend zijn dan de vrijheidsstraf, zoals de geldboete en de taakstraf. De voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf werd destijds geïntroduceerd als alternatief voor een vrijheidsstraf. Inmiddels zijn er nog meer alternatieven hiervoor ontwikkeld, terwijl ook de ontwikkeling van de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf zelf niet stil heeft gestaan.

In het algemeen kan gesteld worden dat in het huidige sanctiestelsel een voorwaardelijke veroordeling met slechts de algemene voorwaarde en geen toezicht door de reclas-sering, zowel door de samenleving als waarschijnlijk ook door de veroordeelde niet echt als een straf wordt ervaren. De minder zware zaken, waarvoor de voorwaardelijke ver-oordeling destijds bedoeld was, worden in de huidige tijd veelal niet eens meer aan de rechter voorgelegd. Via het voorwaardelijk sepot en de transactie worden deze zaken door de officier van Justitie zonder de rechter afgedaan.⁴⁹ Nu met het wetsvoorstel Taakstraffen de officier van Justitie ook de mogelijkheid krijgt om een korte taakstraf "op te leggen" geldt te meer dat de voorwaardelijke veroordeling met uitsluitend de algemene voorwaarde geen toegevoegde waarde meer heeft. Maar ook de rechter heeft meer afdoe-ningsmogelijkheden waardoor deze sanctievorm sterk aan waarde heeft ingeboet. Ook de rechter kan een geldboete

of een taakstraf opleggen, of combinaties daarvan. Sinds de invoering van de mogelijkheid om een verdachte schuldig te verklaren zonder een straf op te leggen, is de modaliteit van de voorwaardelijke veroordeling in dat soort gevallen niet meer nodig.

Gelet op het voorgaande zou dan ook kunnen worden voor-gesteld om bij de voorwaardelijke veroordeling de algeme-ne voorwaarde niet alléén te kunnen opleggen doch alleen in combinatie met een bijzondere voorwaarde. Ook vanuit een andere optiek kan aan de toegevoegde waarde van deze sanctievorm worden getwijfeld.

De strafmaxima die ten aanzien van de verschillende delic-ten zijn gesteld, worden in het algemeen nimmer opgelegd. In dat verband kan gesteld worden dat, in het geval van recidive, het opleggen van een hogere straf dan voor het eerder gepleegde delict steeds mogelijk is. In de strafvorde-ringsrichtlijnen van het OM is recidive als gezegd een straf-verzwarend element. Het is dan ook een oneigenlijke en onnodige vorm van strafverhoging om bij een tweede delict, naast de nieuwe vervolging, de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke veroordeling te bevelen. Dit pleit er even-eens voor om de voorwaardelijke veroordeling waarbij slechts de algemene voorwaarde is gesteld af te schaffen. De naasthogere straf die wel blijft bestaan, en daarvoor in voorkomende gevallen dan in de plaats kan worden gesteld, is de veroordeling tot een voorwaardelijke vrijheids-straf met als bijzondere voorwaarde dat betrokkene onder reclas-seringstoezicht wordt geplaatst. Deze sanctie is niet beduidend ingrijpender, maar wel effectiever en daarmee ook geloofwaardiger.

Opname in een inrichting ter verpleging

De voorwaardelijke veroordeling vertoont daar waar het gaat om de op te leggen voorwaarden, trekken van een maatregel. Dit komt vooral tot uitdrukking in de voorwaarde dat de veroordeelde zich moet laten opnemen in een inrich-ting tot verpleging. In de praktijk gaat het ofwel om een psychiatrische instelling ofwel om een verslavingskliniek. Ten aanzien van de eerste vorm dringt de gelijkenis met de TBS-maatregel zich op. In beide situaties zal het om een veroordeelde gaan bij wie psychische afwijkingen zijn geconstateerd. Het verschil met de maatregel TBS (zowel die met voorwaarden als die met bevel tot verpleging) is evenwel dat oplegging van deze maatregel slechts is toege-staan voor ernstige delicten (vgl. artikel 37a Sr). Een voor-waardelijke veroordeling kan daarentegen worden opgelegd voor elk delict dat is bedreigd met een vrijheidsstraf. Bij de TBS is voorts voor de vaststelling van de mate van toere-kenbaarheid een multidisciplinair advies vereist.

49) Zie paragraaf 3.3.1.1 hiervoor.

Een ander verschil is dat de veroordeelde niet rechtstreeks, maar slechts door bedreiging met de executie van een vrijheidsstraf kan worden geprest zich in een inrichting te laten opnemen en te verblijven. Bij de TBS met voorwaarden is het verschil met een voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf evenwel alweer minder, want slechts gelegen in het karakter van de vrijheidsbeneming waarmee wordt gedreigd. Bij de voorwaardelijke veroordeling is dit een vrijheidsstraf, bij de TBS met voorwaarden is dit een TBS met bevel tot verpleging van overheidswege. Indien de opname in de inrichting niet gerealiseerd wordt, dan wel de voorwaardelijk veroordeelde anderszins deze voorwaarde niet naleeft, kan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf worden gevorderd. Het is de vraag of hiermee het beoogde doel wordt gerealiseerd. Bij de veroordeelde is kennelijk sprake van een psychische stoornis die behandeling behoeft. Indien dit onder de voorwaardelijke veroordeling niet lukt, zal het weinig zinvol zijn deze persoon in een gevangenis op te nemen. Alhoewel het gevangeniswezen mogelijkheden heeft om psychisch gestoorde gedetineerden op te vangen (Individuele Begeleidingsafdelingen en Bijzondere Zorg-afdelingen) is het daar niet primair op gericht. Indien de voorwaardelijk veroordeelde weer in de fout gaat, is hij meer gebaat bij een behandeling dan bij een detentie.

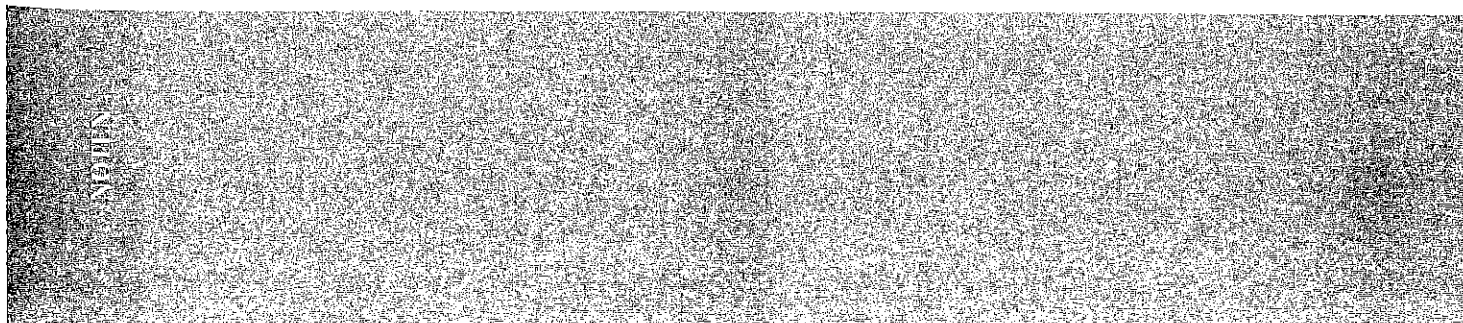
Andere wetgeving waarmee een opname in een psychiatrisch ziekenhuis kan worden gerealiseerd, is de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz). In geval van gevaar voor de persoon zelf of voor anderen, kan de rechter een machtiging afgeven waarmee plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis onder dwang kan worden gerealiseerd. Het plegen van een delict is hiervoor geen vereiste, doch ook geen belemmering. Ook de strafrechter kan (op grond van artikel 37 Sr) een rechterlijke machtiging afgeven. In die gevallen is er wel sprake van een gepleegd delict, maar kan de veroordeelde hiervoor niet verantwoordelijk worden gesteld. Bij de rechterlijke machtiging dient er een dusdanig gevaar te bestaan voor de samenleving of de persoon zelf dat gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis vereist is. Het is nog maar de vraag of dit altijd het geval is bij de voorwaardelijke veroordeling tot vrijheidsstraf waarbij de verplichting wordt opgelegd zichzelf op te laten nemen in een inrichting ter verpleging. Mogelijk bestaat er een groep die voor een rechterlijke machtiging "te licht" wordt bevonden. Op dit punt verdient het vermelding dat momenteel wordt gewerkt aan een wetsvoorstel tot wijziging van de Bopz. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid gegeven een rechterlijke machtiging onder voorwaarden op te leggen. Deze modaliteit wordt ook

wel aangeduid als ambulante dwangbehandeling. Mogelijk zal een dergelijke modaliteit een functie kunnen vervullen bij de hier bedoelde voorwaardelijke veroordelingen. Ook de reactie op het niet voldoen aan de voorwaarden is dan een meer toepasselijke, namelijk alsnog gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis in plaats van plaatsing in een penitentiaire inrichting.

De tweede groep ten aanzien van wie de voorwaarde van opname in een inrichting ter verpleging wordt opgelegd, wordt gevormd door verslaafden aan verdovende middelen. Ook hier kan de vraag gesteld worden of het ten uitvoer leggen van een vrijheidsstraf de meest adequate reactie is wanneer de veroordeelde de voorwaarden niet naleeft. Immers, kennelijk is de dreiging die uit zou moeten gaan van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf onvoldoende geweest. In het parlement is thans aanhangig het wetsvoorstel Strafrechtelijke opvang verslaafden. In dit wetsvoorstel wordt een nieuwe strafrechtelijke maatregel in het strafrecht geïntroduceerd, die zich speciaal richt op verslaafde delinquenten die vanwege hun verslaving een veelheid van minder zware delicten plegen die evenwel voor grote overlast zorgen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat deze maatregel ook voorwaardelijk kan worden opgelegd. De vormgeving vertoont sterke gelijkenis met de TBS met voorwaarden.

Deze wetgeving zal na inwerkingtreding naar verwachting tot een daling in de toepassing van de voorwaardelijke veroordelingen met de bijzondere voorwaarde van opname in een inrichting ter verpleging leiden. Met de mogelijkheid om deze maatregel ook onder voorwaarden op te leggen wordt bovendien voorzien in een meer effectieve reactie wanneer die voorwaarden niet worden nageleefd. Dan wordt de maatregel van strafrechtelijke opvang immers ten uitvoer gelegd. Deze tenuitvoerlegging richt zich primair op het aanpakken van de verslaving.

De conclusie ten aanzien van de voorwaarde van opname in een inrichting ter verpleging is dus dat deze overbodig lijkt te zijn en derhalve geschrapt kan worden. De bijzondere voorwaarde van opname in een inrichting heeft nog slechts een toegevoegde waarde voor delicten waarvoor geen TBS met voorwaarden mogelijk is en de delinquent niet geheel ontoerekeningsvatbaar is. De voorgenomen introductie van een voorwaardelijke machtiging op grond van de Bopz zou hierin evenwel kunnen voorzien. Voorts zou, nu in het kader van de IBO-TBS wordt onderzocht om de toepassing van TBS met bevel tot verpleging wettelijk in te perken door de toegangs criteria aan te scherpen (thans delicten waarop minimaal 4 jaar staat, voorstel delicten waarop 6 jaar staat), nagedacht kunnen worden



over verschillende toegangscriteria voor de TBS met voorwaarden enerzijds en de TBS met bevel tot verpleging anderzijds. Indien de criteria voor de TBS met bevel tot verpleging worden aangescherpt, zouden de criteria voor de TBS met voorwaarden neerwaarts kunnen worden bijgesteld. In feite wordt dan meer in de richting van de oude voorwaardelijke TBR gegaan. Er moet evenwel voor gewaakt worden dat de redenen die destijds aanleiding waren om de TBS-regelgeving te wijzigen (namelijk de moeizame omzetting van een voorwaardelijke TBS naar een TBS met bevel tot verpleging) niet wederom in de wetgeving worden geïntroduceerd. Aangezien deze nota zich primair richt op de vrijheidsstraffen en de vrijheidsbeperkende straffen wordt hier niet verder op ingegaan.

Bijzondere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende

Bij de invoering van de voorwaardelijke veroordeling werd bij de bijzondere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende, gedacht aan bijvoorbeeld de onthouding van herbergbezoek, van alcoholgebruik, van het betreden van bepaalde plaatsen of de onthouding van de omgang met bepaalde personen. Onder "gedrag" wordt volgens de Hoge Raad verstaan: iemands handel en wandel, te huis en in de samenleving, zijn wijze van leven.⁵⁰ Hieronder dienen niet alleen voorwaarden te worden verstaan die de veroordeelde verbieden bepaald gedrag te vertonen, het kan ook een actieve inzet van de veroordeelde inhouden. Een beperking is erin gelegen dat de voorwaarden niet mogen werken als een sanctie die door de wetgever reeds is voorzien. De rechter kan bijvoorbeeld bij een voorwaardelijke veroordeling niet als voorwaarde opleggen dat de veroordeelde zich onthoudt van het besturen van motorrijtuigen, als de straf van ontzegging van de rijbevoegdheid mogelijk is. Analooq aan dit voorbeeld is het ook niet mogelijk om bij een voorwaardelijke veroordeling een werkstraf op te leggen.⁵¹ Voorts moet het gaan om voorwaarden die de veroordeelde zelf kan realiseren. Hij moet dus niet afhankelijk zijn van de activiteiten van anderen.

Met de invoering van de alternatieve straffen is een groot deel van de voorheen onder deze noemer opgelegde voorwaarden komen te vervallen. In de praktijk komt het evenwel voor dat taakstraf-achtige projecten worden opgelegd die langer duren dan de regeling omtrent de taakstraf toelaat. Dat is een onwenselijke situatie. Tijdens de periode van experimenteren met alternatieve sancties werd van de modaliteit van voorwaardelijke veroordeling gebruik gemaakt. De wetgever heeft er na deze periode doelbewust voor gekozen de alternatieve straf als afzonderlijke hoofd-

straf in het Wetboek van Strafrecht op te nemen. Een van de argumenten die hierbij speelden was dat de vrijheidsbeperking waar het om gaat, te zwaar is om als voorwaardelijke straf op te leggen. In dat verband kan het niet zo zijn dat taakstraffen die zwaarder zijn dan de wettelijke regeling op dat gebied toelaat, wel als bijzondere voorwaarde worden opgelegd. Bij het onderdeel over de taakstraffen (par. 3.3.2.2) zal hierop nader worden ingegaan.

In dit kader kan geconcludeerd worden dat het wenselijk is in wettelijke zin te verankeren dat daar waar een specifieke sanctie is geregeld, deze niet als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling tot vrijheidsstraf kan worden uitgesproken. Het zou wel mogelijk moeten zijn in het kader van een voorwaardelijke veroordeling een straatverbod of een meldingsplicht op te leggen. In het voorgaande is betoogd dat een straatverbod of meldingsplicht door het Openbaar Ministerie en zelfs door de politie in het kader van een transactie zou moeten kunnen worden bepaald. Indien een zaak voor de rechter wordt gebracht, zou deze vanzelfsprekend minimaal een soortgelijke bevoegdheid moeten hebben.

Toezicht

Artikel 14d Sr bepaalt dat het OM belast is met het toezicht op de naleving van de voorwaarden. Het OM heeft evenwel geen bijzondere bevoegdheden gekregen inzake dit toezicht. Doorgaans is het de reclassering of de politie die aan het OM melding maakt van overtreding van de voorwaarden.

De rechter kan bij de veroordeling aan de reclassering de opdracht geven de veroordeelde hulp en steun te bieden bij de naleving van de voorwaarden. Al enige tijd geleden heeft de reclassering de termen "hulp en steun" in de praktijk vervangen door "begeleiding en toezicht". In de in voorbereiding zijnde Wet op de reclassering wordt deze nieuwe terminologie ook in de verschillende bepalingen opgenomen.

Als bijzondere voorwaarde wordt in veel gevallen aangegeven dat de veroordeelde zich heeft te gedragen naar de aanwijzingen van de reclassering. Hiermee wordt door de rechter een niet voorzienbare sanctie opgelegd. Immers, de rechter weet niet (of in het beste geval, wanneer de reclassering bij de strafzaak betrokken is, op hoofdlijnen) welke voorwaarden de reclassering de veroordeelde zal gaan stellen. En deze voorwaarden kunnen zeer uiteenlopend zijn, ook qua ingrijpendheid. Bezien vanuit het ontwerp criterium van de legaliteit is dit een onwenselijke situatie. De rechter dient, indien de regelgeving daar veel ruimte voor laat, zelf de voorwaarden te bepalen en deze niet over te laten aan

50) HR 15 maart 1926, NT 1926, 422.

51) Alhoewel de Rechtbank Amsterdam daar blijkens het vonnis van 22 september 1998, Nieuwsbrief Strafrecht nr. 13, nr. 208, blz. 257, kennelijk anders over dacht.

een instelling die tevens met de begeleiding en het toezicht daarop belast is.

Bijzondere voorwaarden als titel voor experimenten

In het verleden is veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bij een voorwaardelijke veroordeling bijzondere voorwaarden te stellen die het ruime criterium van het gedrag van de veroordeelde betreffen. Dit heeft zo plaatsgevonden bij de dienstverlening en is nu ook nog de experimentele basis voor de toepassing van elektronisch toezicht voor zover dit wordt gecombineerd met een taakstraf (de "voordeurvariant").

Ten aanzien van de taakstraffen blijkt in de praktijk dat, na de wettelijke regeling van het experiment, zowel het OM als de rechterlijke macht moeite heeft zich de nieuwe regeling eigen te maken. Kennelijk is de praktijk zodanig gewend geraakt aan de experimentele modaliteiten, dat een verandering moeizaam tot stand komt. Hiervóór werd al aangegeven dat in het kader van de voorwaardelijke veroordeling soms langere taakstraffen worden opgelegd dan volgens de wettelijke regeling van taakstraffen mogelijk is. Ook worden in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis taakstraffen opgelegd, terwijl dat vanwege de wettelijke regeling van de bewuste sanctie juridisch gezien niet meer mogelijk is.

Dit pleit ervoor om de thans nog gebruikelijke juridische modaliteiten op grond waarvan geëxperimenteerd wordt, hiervoor niet langer te gebruiken. In plaats daarvan zou een wettelijke basis kunnen worden geschapen op grond waarvan zelfstandig experimenteren met nieuwe sancties mogelijk wordt. Een project als de Strafrechtelijke opvang verslaafden had dan op die manier opgezet kunnen worden. Vanwege de beperkte mogelijkheid van de wetgeving is het onmogelijk om op dit moment met de aan deze nieuwe maatregel verbonden dwang te experimenteren. Anders dan bij vrijheidsbeperking kan vrijheidsbeneming geen bijzondere voorwaarde zijn bij een voorwaardelijke veroordeling. Vanwege het gebrek aan experimenteermogelijkheden kan de beslissing een nieuwe vrijheidsbenemende sanctie in te voeren voor velen een stap te ver zijn. Indien reeds goede resultaten van een experiment aanwezig zijn, zou dit proces wellicht gemakkelijker verlopen. In de wet kan een basis worden gelegd voor experimentele sanctievormen. Nadere uitwerking daarvan kan geschieden bij algemene maatregel van bestuur.

Conclusie ten aanzien van de voorwaardelijke veroordeling

Op grond van het voorgaande kan worden aanbevolen om

de regeling van de voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf voor wat betreft de op te leggen voorwaarden in te perken. In de eerste plaats zou de voorwaardelijke veroordeling waarbij slechts de algemene voorwaarde wordt gesteld, kunnen worden geschrapt. In de tweede plaats zouden, wanneer er bijzondere voorwaarden worden gesteld, deze voorwaarden nimmer gelijkenis mogen vertonen met sancties die als afzonderlijke modaliteit kunnen worden opgelegd.

3.3.2.2 Taakstraffen⁵²

Toetsing aan doelen en ontwerpcriteria

Bij de beoordeling van de (regeling ten aanzien van de) taakstraffen aan de hand van de doelen en ontwerpcriteria van het sanctiestelsel is een vergelijking te maken met de voorwaardelijke veroordeling. Ook taakstraffen scoren positief op het doel van speciale preventie en het criterium menswaardigheid. Overigens kan minder dan bij de voorwaardelijke veroordeling een directe relatie worden gelegd tussen het gepleegde feit en de te verrichten taakstraf. Dit komt voornamelijk door de enorme toename van het aantal taakstraffen enkele jaren geleden. Hierdoor is een zekere standaardisatie onontkoombaar. Taakstraffen zijn goedkoper dan vrijheidsstraffen en voldoen in dat opzicht aan het criterium van doelmatigheid. Het wetsvoorstel Taakstraffen brengt in de procedures die bij het opleggen en de tenuitvoerlegging van de taakstraf gelden een aantal vereenvoudigingen aan die de slagvaardigheid en snelheid van handelen zullen toenemen (zoals bijvoorbeeld het transactiemodel, de regeling van de vervangende hechtenis, etc.; zie paragraaf 2.2.1).

Taakstraffen bij ernstige delicten?

Mede naar aanleiding van een aantal spraakmakende zaken dat in de media heeft gespeeld, worden de laatste maanden vraagtekens geplaatst bij het maatschappelijk draagvlak van de taakstraffen. Ook de Tweede Kamer heeft dit onderwerp bij de behandeling van het wetsvoorstel Taakstraffen aan de orde gesteld. Alhoewel in brede zin het maatschappelijk draagvlak voor taakstraffen nog steeds aanwezig is⁵³, lijkt dat bij bepaalde delictsoorten (ernstige gewelds- en zedendelicten) datende. Dit doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de taakstraf als volwaardige sanctie en zal de generaal-preventieve werking daarvan doen afnemen. Zo'n ontwikkeling zal tevens ten koste gaan van de invulling van het doel van de vergelding. Het beleidsuitgangspunt bij de sanctietoepassing is niet dat in alle gevallen dat er een vrijheidsstraf kan worden opge-

⁵² Voor een beschrijving van het wettelijk kader alsmede de recente ontwikkelingen op het terrein van de taakstraffen wordt verwezen naar par. 2.2.1.
⁵³ Maroesjka Brouwer, Samenleving positief over taakstraf, NPO Amsterdam, maart 1998.

legd, een taakstraf daarvoor in de plaats zou moeten worden gesteld. De taakstraf kan geen volledige vervanging voor de vrijheidsstraf zijn, maar alleen voor de korte vrijheidsstraf. In zowel de bestaande regelgeving als de voorgestelde, blijft de taakstraf een lichtere straf dan de vrijheidsstraf maar een zwaardere straf dan de geldboete. Daarom is de taakstraf minder geschikt om toe te passen bij zwaardere vormen van criminaliteit, zoals hiervoor genoemd.⁵⁴

Taakstraffen bij verstek

In de Beleidsnota Taakstraffen uit 1996 werd aangekondigd dat de toepassing van taakstraffen sterk verruimd zou worden. Dit werd onder meer mogelijk doordat het instemmingsvereiste zoals dat in de wet is opgenomen, zou komen te vervallen. In het concept-wetsvoorstel Taakstraffen dat voor advies aan verschillende instanties is voorgelegd, was het instemmingsvereiste ten aanzien van het opleggen van de taakstraf dan ook niet opgenomen. Uit de opmerkingen van de adviesorganen bleek echter dat de taakstraf min of meer als een gunst werd gezien (ten opzichte van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf), en dat het niet juist zou zijn dat het niet verschijnen op de zitting door een verdachte dan met een taakstraf zou kunnen worden "beloond". Dit was opmerkelijk, aangezien met de regeling van de taakstraf als hoofdstraf, een vergelijking met de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in voornoemde zin in het geheel niet meer aan de orde is. Niettemin werd het instemmingsvereiste, vanwege deze bezwaren, in het wetsvoorstel gehandhaafd.

Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, werd een amendement ingediend en aangenomen waarin dit instemmingsvereiste alsnog verviel. Dit nadat de minister, op verzoek van de Kamer, een brief had gestuurd waarin uiteen werd gezet dat de taakstraf bij verstek verdragsrechtelijk geen problemen behoeft op te leveren (kamerstukken II 1999/2000, 26 114, nr. 20). Omdat hierover nog wel discussie zal plaatsvinden, wordt in het navolgende kort ingegaan op de verschillende verdragen.

De verdragen die bestaan ten aanzien van het voorkómen van dwangarbeid werden opgesteld in een periode dat het fenomeen werkstraf als alternatief voor een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf nog niet bestond.⁵⁵ Zo noemt artikel 4, derde lid, onder a, van het EVRM, als uitzondering op het bepaalde in het tweede lid, te weten dat van niemand mag worden verlangd gedwongen of verplichte arbeid te verrichten, arbeid verricht tijdens detentie of in het kader van een voorwaardelijke invrijheidstelling. Aangezien detentie een

verdergaande inperking van de rechten behelst dan de werkstraf, mag worden aangenomen dat de werkstraf, zo deze destijds al had bestaan, eveneens als uitzondering zou zijn benoemd.

De actuele betekenis van verdragen als het EVRM wordt mede gestalte gegeven door de jurisprudentie die daarop wordt gevormd. Er zijn echter tot op heden geen uitspraken bekend van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens of van het Europese Hof in strafrechtelijke zaken waar het om een werkstraf ging.

De Europese Commissie gaat ervan uit dat een gegeven toestemming aan de dwangarbeid of verplichte arbeid zijn dwangkarakter ontnemt.⁵⁶ Het opleggen van een taakstraf bij verstek, waarbij op het moment van veroordeling onduidelijk kan zijn of de betrokkene daarmee instemt, is niet strijdig met voornoemde bepaling. Ook bij de veroordeling tot een taakstraf bij verstek blijft er een moment waarop de veroordeelde kan beslissen al dan niet in te stemmen met de hem opgelegde straf. Dat is namelijk het moment waarop hij kennis krijgt van de veroordeling. De veroordeelde is niet verplicht om de taakstraf te verrichten. Indien hij niet op de oproep om zich op een bepaald moment en bij een bepaald project of werkplaats te melden reageert, zal het OM evenwel vanzelfsprekend de bij het vonnis opgelegde vervangende hechtenis ten uitvoer kunnen leggen.

Het Europese Hof heeft zich in een niet-strafrechtelijke casus uitgesproken over de betekenis van het instemmingsvereiste. Voor zover sprake is van instemming vooraf, is dit weliswaar relevant, voor de toetsing aan artikel 4 EVRM kan het echter niet beslissend zijn. De wijze waarop het werk dient te worden uitgevoerd is voor het Hof evenzeer relevant voor die toetsing.⁵⁷ In niet alle gevallen is immers duidelijk dat de betrokkene bij zijn instemming vooraf voldoende inzicht heeft op de daadwerkelijk te verrichten activiteiten. Pas wanneer hij die activiteiten inderdaad verricht, toont hij vanuit de optiek van het Hof zijn definitieve instemming. Anders gezegd: weigert hij na aanvankelijke instemming de activiteiten te verrichten dan kan hij niet altijd worden gehouden aan die aanvankelijke instemming. Kortom, voor het Europese Hof blijkt de instemming evenzeer uit het verrichten van de werkzaamheden als uit de instemming vooraf. De mogelijkheid van taakstraf bij verstek is hiermee geheel in lijn.

Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1963, 99) bepaalt in artikel 8, derde lid, sub a, eveneens dat dwangarbeid en verplichte arbeid verboden zijn. In hetzelfde artikel wordt in het derde lid, sub b, een algemene uitzonderingsgrond voor het verbod gegeven voor regelingen waarin dwangarbeid als straf kan worden

54] Een combinatie van een taakstraf met een vrijheidsstraf kan hier een uitkomst bieden: zie hierna. De nieuwe aanwijzing inzake de vordering van taakstraffen bij gewelds- en zedendelicten is in februari 2000 vastgesteld door het College van Procureurs-Generaal.

55] De tijdgeest in de naweeën van de Tweede Wereldoorlog was hier duidelijk van invloed.

56] P. van Dijk en G.J. van Hoof, "De Europese Conventie in Theorie en Praktijk", blz. 270, Ars Aequi libri, Nijmegen 1990.

57] Uitspraak van 23 november 1983, A. 70.

opgelegd. De verplichting tot dwangarbeid krachtens een daartoe strekkend vonnis van een bevoegde rechter valt derhalve niet onder het verbod genoemd in voormeld verdrag.

Artikel 1 van het Verdrag van Genève betreffende de gedwongen of verplichte arbeid van 1930 (Stb. 1933, 236) geeft eveneens een verbod voor gedwongen of verplichte arbeid. Artikel 2, onderdeel c, van dit verdrag bepaalt dat onder deze term niet valt: "elke arbeid of dienst van een persoon, gevorderd als gevolg van een veroordeling, uitgesproken bij een rechterlijke beslissing, op voorwaarde, dat die arbeid of dienst ten uitvoer gelegd wordt onder opzicht en toezicht van de openbare machten, en dat de bedoelde persoon niet afgestaan wordt aan of ter beschikking gesteld wordt van particulieren, maatschappijen of private rechtspersonen". Ook dit verdrag laat dus werkstraffen toe, mits de tenuitvoerlegging daarvan "onder toezicht van de openbare machten" staat. Nu bij de taakstraf het toezicht wordt uitgeoefend door het OM, is de regeling ook met dit verdrag in overeenstemming.

Ten slotte is in dit verband artikel 1 van het Verdrag betreffende afschaffing van gedwongen arbeid van 1957 (Trb. 1957, 210) relevant.⁵⁸ Uit de formulering van deze bepaling blijkt dat het doel van dit verdrag gelegen is in het verbieden van dwangarbeid ten aanzien van personen op politieke gronden. Ook deze bepaling verzet zich derhalve niet tegen de toepassing van taakstraffen bij verstek.

Zoals in paragraaf 3.3.2.1 is aangegeven, kan een voorwaardelijke vrijheidsstraf, in tegenstelling tot de taakstraf, thans wél worden opgelegd in een verstekzaak. Het is niet denkbeeldig dat de rechter zal uitwijken naar een voorwaardelijke veroordeling indien hij een taakstraf wel passend acht. Hierdoor bevordert de wetgever feitelijk de oplegging van aan een taakstraf gelijkwaardige sancties op een daarvoor door de wetgever zelf minder geschikt geachte titel. Om deze reden is al voorgesteld om de bijzondere voorwaarden in te perken. Regeling van de taakstraf bij verstek creëert een geëigende juridische basis voor het opleggen van een taakstraf in dit soort zaken.

Met beide voorzieningen wordt de overzichtelijkheid van het sanctiestelsel vergroot.

Bovendien zou op deze manier een einde gemaakt kunnen worden aan de problematiek van op oneigenlijke gronden ingediende verzoeken om gratie, waar het gaat om de omzetting van bij verstek opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in taakstraffen als voorwaarde bij een voorwaardelijke gratie. De rechter heeft dan immers in verstekzaken een taakstraf kunnen overwegen en bewust niet opgelegd.⁵⁹

Het spreekt ten slotte vanzelf dat in die verstekzaken waar bij slechts beperkte gegevens over de verdachte bekend zijn, en diens bereidheid om een taakstraf te verrichten daarom niet met een voldoende mate van waarschijnlijkheid kan worden ingeschat, een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in de rede ligt. Het OM kan hieraan in zijn vorderingsbeleid gestalte geven. Dit is ook in lijn met artikel 31 van de Europese Regels voor Alternatieve Sancties en Maatregelen.

Maximale duur taakstraffen

Het huidige maximum van de op te leggen uren taakstraf bedraagt 480, waarvan niet meer dan 240 uur werkstraf. Zoals eveneens in paragraaf 3.3.2.1 aan de orde is gesteld, is het onwenselijk dat in de praktijk taakstrafachtige projecten worden opgelegd die langer duren dan voornoemde maxima. Hiertoe staan twee oplossingsrichtingen open. Enerzijds kan overwogen worden de maximumduur van de taakstraffen te verruimen of zelfs algeheel te laten vervallen, zodat voornoemde projecten integraal onder de titel van taakstraf kunnen worden uitgevoerd. Anderzijds kan de duur van voornoemde projecten worden teruggebracht opdat zij binnen de geldende maximumduur voor taakstraffen vallen.

Het meest vérgaande alternatief is om de grens van het aantal op te leggen uren algeheel te laten vervallen. Dit biedt de meeste ruimte voor de ontwikkeling van projecten die als taakstraf zouden kunnen worden uitgevoerd. Hieraan kleven echter duidelijke nadelen. In de eerste plaats kent het Nederlandse strafrecht een systeem waarbij speciale strafmaxima gelden. Ten aanzien van ieder delict is bepaald hoeveel vrijheidsstraf dan wel geldboete maximaal kan worden opgelegd. Indien het aantal op te leggen uren taakstraf in potentie onbeperkt zou zijn, zou het voor de rechter moeilijk worden om een heldere afweging te maken tussen bijvoorbeeld een zeer langdurige taakstraf en een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Bovendien zou het de vraag zijn of in dergelijke situaties ook zulke langdurige taakstrafprojecten beschikbaar zouden zijn.

Het stellen van een maximum is tevens aangewezen vanuit de notie dat naast een taakstraf een vervangende hechtenis dient te worden opgelegd voor het geval dat de taakstraf mislukt (vgl. het wetsvoorstel Taakstraffen). Wanneer de maximumduur van de vervangende hechtenis bijvoorbeeld op één jaar zou worden gesteld, betekent dit (terugrekenend en uitgaande van de rekenfactoren die in het wetsvoorstel Taakstraffen zijn gehanteerd waarbij één maand hechtenis overeenkomt met 60 uur taakstraf) dat de maximale duur 720 uur zou bedragen. In een situatie van een

⁵⁸ Artikel 1 luidt: "Elk Lid van de Internationale Arbeidsorganisatie dat dit Verdrag bekrachtigt verplicht zich tot het afschaffen en niet meer gebruik maken van enigerlei vorm van gedwongen of verplichte arbeid a) als een middel tot politieke dwang of opvoeding of als een straf voor het koesteren of uiten van politieke opvattingen of van opvattingen welke ideologisch in strijd zijn met de gevestigde politieke, sociale of economische orde; b) als een methode voor het op de been brengen en gebruiken van arbeidskrachten voor economische ontwikkeling; c) als een middel tot arbeidsdiscipline; d) als een straf voor deelneming aan stakingen; e) als een middel tot rassen-, sociale, nationale of godsdienstige discriminatie."

⁵⁹ Deze problematiek is uitvoerig in kaart gebracht in het project Redesign gratie van het Ministerie van Justitie.

onbeperkte maximumduur van de taakstraf en een onbeperkte duur van de vervangende hechtenis, zou bij mislukking van de taakstraf de verhouding tussen het gepleegde delict en de duur van de vrijheidsbeneming steeds onevenwichtiger worden; ook in verhouding tot de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die voor het delict opgelegd had kunnen worden.

Bij de bepaling van een verhoogde maximumduur zou het uitgangspunt moeten zijn de mogelijkheid om projecten die nu nog bij wijze van voorwaardelijke veroordeling worden opgelegd, onder de reikwijdte van de regeling van de taakstraffen te brengen. Het algemene maximum zou dan bijvoorbeeld gesteld kunnen worden op 600 of 700 uur. Onderkendend dat iedere absolute grens tot op zekere hoogte arbitrair is, is het bezwaar tegen een dergelijke substantiële verhoging dat daarmee de kans op mislukking sterk toeneemt. Naast de zwaarte van de werkstraf in vergelijking tot de leerstraf, was dat ook een belangrijke reden om het maximum in het wetsvoorstel op 240 respectievelijk 480 uur te bepalen. Zo bleek uit eerder onderzoek dat het percentage afgebroken werkstraffen boven de 200 uur verdubbelt van 8 naar 16 (WODC, 1995). Een substantiële ophoging van de maximumduur zou het misluktingsrisico te zeer doen toenemen, en is daarom vooralsnog niet wenselijk. Immers, indien een veroordeelde besluit de taakstraf niet meer – naar behoren – te willen verrichten, is deze daarmee direct ook mislukt. De bereidheid om mee te werken is cruciaal, dit in tegenstelling tot de tenuitvoerlegging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in een gesloten penitentiaire inrichting.

Verder zou de daadwerkelijke tenuitvoerlegging een te lange periode in beslag gaan nemen. Ter illustratie: een taakstraf van 480 uur betekent al voor iemand met een volledig dienstverband dat hij deze pas na ongeveer een jaar kan hebben afgerond (uitgaande van twee weken aaneengesloten werken/leren en één dag per weekend).

Het verdient daarom de voorkeur om de projecten die nu als voorwaardelijke veroordeling worden uitgevoerd aan te passen in die zin, dat zij zullen passen binnen de voorgestelde maximumduur voor de taakstraffen. Enerzijds worden die projecten daarmee behouden, anderzijds wordt het risico van mislukking ingeperkt. Vanuit de optiek van de taakstraffen zelf is een verdere overweging dat zelden taakstraffen van de maximaal mogelijke duur worden opgelegd. De gemiddelde duur ligt in de orde van 100 tot 120 uur. Het thans gekozen maximum kan dan geenszins als te beperkend worden beschouwd.

Voorwaardelijke oplegging taakstraffen

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Taakstraffen in de Tweede Kamer werd een amendement aangenomen waarin de mogelijkheid werd gecreëerd om taakstraffen ook (gedeeltelijk) voorwaardelijk op te leggen.

Vanuit systematisch oogpunt past de mogelijkheid van voorwaardelijke oplegging van taakstraffen zeker in het sanctiestelsel. Ook de andere hoofdstraffen, vrijheidsstraf en geldboete, evenals bijkomende straffen kunnen voorwaardelijk worden opgelegd. Deze vraag was al ook eerder aan de orde geweest bij de wet waarbij de dienstverlening in het Wetboek van Strafrecht werd opgenomen. Destijds werd van een dergelijke modaliteit afgezien. Deze keuze berustte op het alternatieve karakter van de dienstverlening. Deze straf kon slechts worden opgelegd indien de rechter zonder deze mogelijkheid een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zou hebben opgelegd. Dat betekende dat de rechter reeds aan de mogelijkheid van een lichter geachte sanctie als de voorwaardelijke vrijheidsstraf voorbij was gegaan. Voorwaardelijke oplegging van een taakstraf zou dan al helemaal niet meer aan de orde zijn.

Ook bij het opstellen van het wetsvoorstel Taakstraffen is bezien of een voorwaardelijke oplegging niet toch tot de mogelijkheden zou moeten behoren. Overweging om dat niet te doen was toen dat het discutabel is of een voorwaardelijke taakstraf wel altijd voldoende als een echte sanctie zal worden gezien. Meer concreet is de vraag welke voorwaarden gesteld zouden moeten worden bij een voorwaardelijke taakstraf. Ten aanzien van de voorwaardelijke taakstraf met alleen de algemene voorwaarde dat de verdachte zich niet aan strafbare feiten schuldig mag maken, geldt hetgeen hiervoor al is gesteld over de voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf met alleen de algemene voorwaarde. Een dergelijke sanctiemodaliteit heeft geen toegevoegde waarde voor het sanctiestelsel. Indien de – dan bijzondere – voorwaarden enige gedragingen zouden betreffen, kan al snel sprake zijn van een gelijkenis met een (korte) taakstraf zelf.

Nu de voorwaardelijke taakstraf onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel, is het van belang om het overlappen van deze sanctie en de onvoorwaardelijke taakstraf te voorkómen. Hiermee zou de onduidelijkheid van het sanctiestelsel weer worden vergroot. Daarbij is al in paragraaf 3.3.2.1 hiervoor opgemerkt dat de voorwaarden ook niet het karakter mogen hebben van een wettelijke hoofdstraf.

Dit kan worden tegengegaan indien het strafvorderingsbeleid van het OM inzake de taakstraf zo wordt vormgegeven, dat in die gevallen waarin taakstrafachtige activiteiten het meest aangewezen zijn, een vordering tot een onvoorwaar-

delijke taakstraf wordt ingediend. De voorwaardelijke taakstraf zou dan beperkt moeten worden tot dusdanig lichte gevallen dat – ook een korte – onvoorwaardelijke taakstraf te zwaar wordt geacht, en waarbij de bijzondere voorwaarden daarmee dan ook in overeenstemming zijn. Gedacht kan dan bijvoorbeeld worden aan vormen van reclasseringsbegeleiding, straat- of andersoortige verboden of combinaties daarvan.

Combinatie taakstraf en vrijheidsstraf

In paragraaf 2.2.2 is ingegaan op de ratio achter het wetsvoorstel Taakstraffen betreffende de beperkte combinatiemogelijkheid van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf met een taakstraf. Om tot een heldere taakverdeling te komen tussen administratie en rechterlijke macht is het wenselijk deze combinatiemogelijkheid te beperken in die zin dat slechts een vrijheidsstraf kan worden opgelegd die gelijk is aan de tijd die reeds in voorlopige hechtenis is ondergaan.⁶⁰ Indien de rechter toch een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van langere duur wil opleggen, is het dan aan de administratie om te bepalen in hoeverre de verdere tenuitvoerlegging daarvan extramuraal, i.c. via deelname aan een penitentiaal programma (waaronder ook elektronisch toezicht, zie par. 3.3.3.5 en 3.5 hierna) kan plaatsvinden. Het ligt daarbij voor de hand om, zoals ook is gedaan bij de vigerende criteria voor deelname aan een penitentiaal programma, te bepalen dat een deel van de vrijheidsstraf (na vonniswijziging) steeds in een penitentiaire inrichting wordt ondergaan en dat de veroordeelde slechts in aanmerking komt voor een penitentiaal programma indien zijn gedrag daartoe voldoende positief wordt beoordeeld.

Het stellen van heldere criteria zal bij de rechterlijke macht de duidelijkheid bevorderen over de wijze van tenuitvoerlegging van een door hem opgelegde straf. Via de aanwijzingsmogelijkheid genoemd in artikel 15 Pbw, is het bovendien voor zowel de rechter als het OM mogelijk om aanwijzingen te geven voor de wijze van tenuitvoerlegging, voor het geval een van beide partijen het aangewezen zou vinden voor de individuele veroordeelde van de gestelde kaders af te wijken. Deze aanwijzingen zullen door de selectiefunctionaris worden opgevolgd.

Een dergelijke stroomlijning in het systeem komt in de eerste plaats de overzichtelijkheid ten goede. Het gaat dan niet slechts om de toename van de inzichtelijkheid ten aanzien van de sanctiemogelijkheden, maar ook in een meer heldere verdeling van de taken en verantwoordelijkheden tussen rechterlijke macht en administratie. In het voorgestelde systeem kan voorts beter dan thans worden ingespeeld op de speciale preventie. Thans kan een grote groep gedetineer-

den gegeven de wettelijke kaders geen gebruik maken van het penitentiaal programma, dat nu juist specifiek gericht is op speciale preventie.

Conclusie ten aanzien van taakstraffen

De taakstraf is een waardevolle sanctie die als nieuwe hoofdstraf zal worden gepositioneerd tussen de geldboete en de vrijheidsstraf in. Als zodanig is de taakstraf niet aangewezen in geval van ernstige zeden- en geweldsmisdrijven. Het karakter van de taakstraf als hoofdstraf brengt verder met zich mee dat deze ook voorwaardelijk zou moeten kunnen worden opgelegd. Ten aanzien van de voorwaarden die daarbij kunnen worden gesteld, geldt hetgeen terzake is opgemerkt inzake de voorwaardelijke vrijheidsstraf. De enkele algemene voorwaarde vormt geen geloofwaardige sanctie; de bijzondere voorwaarden mogen niet het karakter dragen van een hoofdstraf (i.c. de taakstraf).

Een ander aspect van de taakstraf als hoofdstraf is dat deze ook opgelegd kan worden in verstekzaken. Het is in die gevallen van belang dat alleen een taakstraf wordt gevorderd indien voldoende duidelijk is dat betrokkene ook de bereidheid heeft deze taakstraf te verrichten.

De maximale duur van de taakstraf zoals bepaald in het wetsvoorstel Taakstraffen blijft gehandhaafd. Een aanmerkelijke verhoging zou het risico van mislukking te zeer doen toenemen. Projecten die nu nog onder de noemer van voorwaardelijke vrijheidsstraf worden uitgevoerd en de maximumduur van de taakstraf overstijgen, moeten in duur worden teruggebracht tot dit maximum, teneinde te kunnen worden gehandhaafd als taakstraf.

Tot slot zou de combinatiemogelijkheid van een taakstraf met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zodanig moeten worden beperkt, dat slechts een vrijheidsstraf kan worden opgelegd die gelijk is aan de tijd die reeds in voorlopige hechtenis is ondergaan.

3.3.2.3 Naar een straf van vrijheidsbeperking

Zoals uit het voorgaande is gebleken, is de waarde die de mogelijkheid van voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf bij invoering daarvan had ten aanzien van vormen van vrijheidsbeperking, voor een groot deel verminderd. In de eerste plaats door de ontwikkeling van diverse alternatieve sancties en executiemodaliteiten; in de tweede plaats door de ontwikkeling van verschillende methoden van buitengerechtelijke afdoening. Dit vereist een herbezinning op de rol van de voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf met de bijzondere voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen, speciaal in relatie met de taakstraf.

⁶⁰ Indien ook deze mogelijkheid zou komen te vervallen dient de voorlopige hechtenis te worden verrekend met de taakstraf, hetgeen in de praktijk eveneens een probleem blijkt te zijn.

Wat wel kan worden geconcludeerd uit de ontwikkelingen die in deze paragraaf naast elkaar zijn gezet, is dat er een behoefte bestaat om op de persoon toegespitste sancties toe te kunnen passen, die niet het karakter hebben van vrijheidsbeneming maar wel van vrijheidsbeperking. Het is kwetsiefs of dit het meest tot zijn recht kan komen in de huidige regelgeving, waarbij het overlappen van de verschillende modaliteiten in potentie groot is.

De bijzondere voorwaarde het gedrag van de veroordeelde betreffende bij een voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf en de taakstraf zouden samen kunnen worden gevoegd in een nieuwe hoofdstraf van vrijheidsbeperking. De OCAS heeft dit al eens eerder voorgesteld. Het grote voordeel van zo'n strafmodaliteit is de overzichtelijkheid ervan. Verschillende sancties die thans naast elkaar bestaan worden immers onder één noemer gebracht. Wel vergt deze optie met het oog op bijvoorbeeld de legaliteit en de voorzienbaarheid van de gevolgen van de normovertreding nadere uitwerking. De vormen van vrijheidsbeperking kunnen namelijk – in zwaarte – variëren van een meldplicht of een straat- of stadionverbod, tot een taakstraf. Om te voorkomen dat onvoorspelbaar is welke specifieke sanctie zal volgen op het begaan van een strafbaar feit, zouden de mogelijk op te leggen vormen van vrijheidsbeperking op het niveau van een algemene maatregel van bestuur nader aangewezen moeten worden. Het is daarbij op voorhand niet de bedoeling om nieuwe vrijheidsbeperkende sancties te creëren.

Voorts zou meer eenduidig geregeld kunnen worden wat de gevolgen zijn van niet-nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit de opgelegde straf. Daarin bestaan nu nog verschillen. De officier van Justitie moet bij de voorwaardelijke veroordeling een vordering indienen bij de rechter tot tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk deel. Bij de taakstraffen kan hij, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Taakstraffen, zelf de tenuitvoerlegging bevelen. Tegen deze beslissing staat voor de veroordeelde bezwaar open bij de rechter. Analooq aan de in het wetsvoorstel Taakstraffen voorgestelde regeling ten aanzien van de oplegging van de vervangende hechtenis, zou deze constructie ook bij de straf van vrijheidsbeperking kunnen worden gekozen. Dat houdt in dat de rechter, wanneer hij een straf van vrijheidsbeperking oplegt, tevens de vervangende hechtenis bepaalt, voor het geval die vrijheidsbeperking niet (naar behoren) wordt nageleefd. De officier van Justitie kan in die gevallen zelf tot de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis beslissen. Ook dan dient voor de veroordeelde een rechtsgang open te staan bij de rechter tegen die beslissing van de officier van Justitie. In dit kader is relevant dat door de Tweede

Kamer een amendement is aanvaard waardoor het indienen van een bezwaarschrift tegen de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis na het mislukken van de taakstraf, geen schorsende werking zal hebben. Dit gegeven en mogelijk de eerste ervaringen hiermee zullen worden betrokken bij de regelgeving inzake de straf van vrijheidsbeperking. Verder zou kunnen worden overwogen om, analoog aan het niet betalen van een geldboete (art. 573 Sv), deze rechtsgang uit te sluiten voor die gevallen waarin de straf niet aanvangt, ook nadat in aansluiting op de aanvankelijke oproep daartoe een waarschuwing aan betrokkene is gezonden. Dit zou nader onderzocht moeten worden. Een laatste voordeel van een dergelijke getrapte constructie is dat tevens bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld op welke wijze met nieuwe vormen van vrijheidsbeperking kan worden geëxperimenteerd. De huidige experimentele juridische titels voorwaardelijke veroordeling of schorsing van de voorlopige hechtenis hoeven dan niet meer te worden gebruikt; het experimenteren zelf kan dan eenvoudiger plaatsvinden.

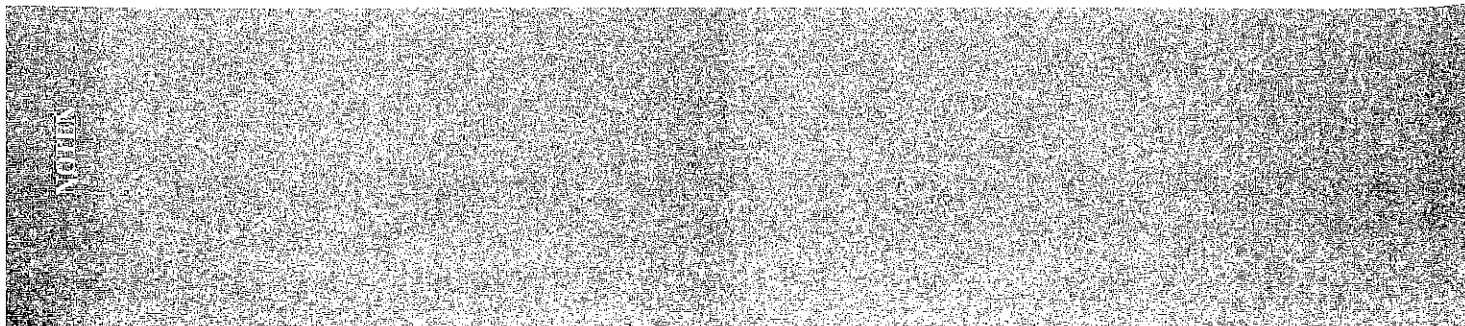
Hetgeen hiervóór is opgemerkt ten aanzien van de combinatie van vrijheidsstraf en taakstraf, zou mutatis mutandis natuurlijk eveneens moeten gelden voor de combinatie van een vrijheidsstraf en de straf van vrijheidsbeperking. Naast de straf van vrijheidsbeperking zou dan slechts een vrijheidsstraf moeten kunnen worden opgelegd, voor zover de duur daarvan niet langer is dan de ondergane voorlopige hechtenis. Het is niet opportuun om, daarop vooruitlopend, de combinatiemogelijkheden van een onvoorwaardelijke met een voorwaardelijke vrijheidsstraf in te perken. Dit zou een veel complexere operatie zijn dan die inzake de combinatie van vrijheidsstraf en taakstraf, aangezien de mogelijke voorwaarden bij de voorwaardelijke vrijheidsstraf erg ongelijksoortig zijn.

Het laat zich nu al aanzien dat de wettelijke regeling van de straf van vrijheidsbeperking veel uitvoeringsvraagstukken en nader onderzoek met zich mee zal brengen die een omvangrijke projectstructuur vergen met een langere looptijd. In hoofdstuk 4 wordt hierop teruggekomen.

3.3.3 Vrijheidsbeneming: de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

3.3.3.1 Inleiding

De onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is de zwaarste straf die het strafrecht kent, en geldt als een ultimum remedium binnen het sanctie-arsenaal. De oplegging en intramurale ten-



uitvoerlegging vinden plaats indien minder ingrijpende sanctie- en executiemodaliteiten niet langer c.q. nog niet verantwoord worden geacht. Deze benadering heeft aan betekenis gewonnen met de groei van het aantal en soort alternatieve afdoeningsmodaliteiten in de afgelopen jaren, zoals taakstraffen (werk- en/of leerstraffen), transacties, boetes, voorwaardelijke veroordelingen en schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden. Hieraan ten grondslag liggen zowel inhoudelijk beleidsmatige visies als praktische overwegingen zoals de noodzaak tot bezuiniging en de – destijds omvangrijke – capaciteitstekorten. Dit betekent echter niet dat de betekenis van de klassieke gevangenisstraf in kwantitatieve termen is gemarginaliseerd. Het is na de boete nog altijd de meest voorkomende sanctievorm. Jaarlijks verblijven vele tienduizenden gedetineerden in een penitentiaire inrichting.⁶¹ De penitentiaire capaciteit heeft, zoals is aangegeven in paragraaf 2.1, een sterke groei meegemaakt; bijna een verdubbeling in de laatste tien jaar.

Plaatsing in een gesloten inrichting is zowel de meest kostbare als de meest ingrijpende sanctievorm.⁶² Vanuit beide invalshoeken vraagt dit zowel om een grote terughoudendheid met de inzet van dit instrument, als behoedzaamheid en zorgvuldigheid met de feitelijke toepassing. Inzake dat laatste is de Penitentiaire beginselenwet (en mutatis mutandis de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en het wetsvoorstel van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen) natuurlijk van groot belang, omdat daarin de rechtspositie van de justitiabelen alsmede de hoofdlijnen van de tenuitvoerlegging worden geregeld.

Aan de andere kant wordt de geloofwaardigheid van het sanctiestelsel veelal juist afgemeten aan de mate waarin en de wijze waarop straffen in penitentiaire inrichtingen ten uitvoer worden gelegd. Eisen van doelmatigheid en beperking van detentieschade vinden minder maatschappelijke weerklank dan een herkenbare, punitieve sanctietoepassing. Ook dit signaal mag niet worden veronachtzaamd.

3.3.3.2 Detentie

De intramurale vrijheidsbeneming zal altijd een onmisbaar sluitstuk van het sanctiestelsel blijven. Die vrijheidsbeneming betekent een sterke inperking en structurering van de persoonlijke levenssfeer van de delinquent. Hij heeft niet langer de mogelijkheid zijn leven zelf in te richten, maar is vierentwintig uur per dag onder een regime gesteld dat vele verplichtingen kent. Algemeen aanvaard is het uitgangspunt dat het strafkarakter tot uitdrukking komt in de lengte van de straf, en dat niet daarnaast in de regimesvoering sprake moet zijn van opzettelijke extra leedtoevoeging.⁶³

Tegelijkertijd moet worden onderkend dat het beginsel van de minimale beperkingen⁶⁴ niet kan betekenen dat binnen de vrijheidsbeneming, bij wijze van spreken binnen de muren van de penitentiaire inrichting, volledige vrijheid aan gedetineerden wordt gegund. Er moet een evenwicht worden nagestreefd tussen noodzakelijke beperkingen (vanuit het karakter van de vrijheidsbeneming en vanwege de per definitie beperkte middelen) en mogelijke vrijheden, ook in de zin van keuzemogelijkheden binnen de detentie.⁶⁵ In termen van de ontwerpcriteria gaat het dan om een evenwicht tussen beveiliging, doelmatigheid en menswaardigheid. Met de ombuigingstaakstellingen die de DJI de afgelopen jaren heeft moeten realiseren, heeft een versoering van de regimes plaatsgevonden. Zowel de duur van de dagprogramma's als zodanig, als de duur en het aanbod van de verschillende activiteiten daarbinnen, zijn gaandeweg steeds verder teruggebracht. Met de voorgenomen invulling van de taakstelling van 115 miljoen gulden structureel op jaarbasis, zoals neergelegd in het regeerakkoord, en mede gelet op de ondergrenzen die in de relevante wet- en regelgeving zijn neergelegd, kan worden geconstateerd dat de grenzen daarvan in zicht komen.

Deze grenzen worden natuurlijk gedictieerd door de zorgplicht van de overheid voor de justitiabelen⁶⁶, maar daarnaast is evenzeer bepalend de zorg voor het personeel, wiens positie qua veiligheid en werkbaarheid steeds meer in het gedrang komt, naarmate de ratio personeelsleden/gedetineerden steeds onevenwichtiger wordt.⁶⁷ Mede in dat kader moet het beleidsuitgangspunt worden gezien om in gesloten inrichtingen gedetineerden afzonderlijk onder te brengen in een cel. Structurele samenplaatsing zou enerzijds de zorgplicht van de overheid bemoeilijken (risico van overdracht van ziekten, onderlinge geweldpleging, criminele besmetting maar bijv. ook het volledig ontnemen van privacy) en anderzijds de positie van het executieve personeel onder druk zetten. Gezien de huidige capacitaire situatie is er geen aanleiding om dit beleid ter discussie te stellen, maar ook voor een mogelijke toekomst met terugkerende capaciteitstekorten is dit een belangrijke overweging. Overigens is in de laatste jaren de gemiddelde verblijfsduur op cel zodanig toegenomen, dat niet meer op voorhand mag worden aangenomen dat de eigen cel door alle gedetineerden ook als een beloning wordt ervaren. De inrichting ervan met "luxe"-voorzieningen als televisie biedt de gedetineerde dan niet alleen een raam op de buitenwereld, maar ook een vorm van afleiding die onmisbaar is om de individuele detentiesituatie beheersbaar te houden. Dat is ook de eerste overweging van waaruit dergelijke voorzieningen worden toegestaan.

61] In 1998 ging het bijvoorbeeld om ruim 40.000.

62] Daarbij is de terbeschikkingstelling *grasso modo* significant duurder dan de gevangenisstraf. Dit is echter een maatregel, mede ter beveiliging van de maatschappij, en als zodanig van een substantieel ander karakter dan de vrijheidsstraf.

63] Dit behoort niet op gespannen voet te staan met het gestelde in par. 3.2.2 dat de wijze waarop de tenuitvoerlegging bedentendage gestalte krijgt mede een uitdrukking is van de ernst van het gepleegde delict.

64] Zie paragraaf 3.2.3 onder "menswaardigheid".

65] In dat kader zijn bijvoorbeeld relevant de "Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners" van de Verenigde Naties, en de "European Prison Rules" van de Raad van Europa.

66] Zie bijvoorbeeld Blaauw, E., Voort, M. van der, Kerkhof, A., "Herkenning van suiciderisico in detentie", *Proces* 78, 1999, blz. 50-53.

67] Zie bijvoorbeeld de rapportage "Evaluatie Sober Regime" van Buro Dingenmans, in opdracht van het Ministerie van Justitie verricht, d.d. 9 november 1998.

Een kernoverweging achter de intramurale opsluiting is de acute beveiliging van de maatschappij. De gedetineerde die een gevaar vormt voor zijn omgeving wordt tijdelijk uit die omgeving weggenomen, waardoor recidive voorkómen wordt: de "incapacitation"-functie. Het belang van die beveiligingsdoelstelling impliceert dat die niet alleen voor de korte termijn, dat wil zeggen voor de duur van de detentie zelf, moet worden nagestreefd. Voor zover de beveiliging op korte termijn ten koste zou gaan van de veiligheid van de samenleving op langere termijn, is sprake van een contraproductieve sanctietoepassing, en vergroot de overheid het probleem dat zij juist zou moeten (helpen) oplossen. Een gedetineerde die na ommekeer van zijn vrijheidsstraf evenzeer of zelfs meer sociaal onaanpast terugkeert in de samenleving, rancuneus over wat hij heeft ondergaan en onvoldoende toegerust om een delictvrij bestaan op te bouwen, zal naar alle waarschijnlijkheid recidiveren. Het in elkaars verlengde plaatsen van beveiliging (veiligheid) en maatschappelijke integratie (speciale preventie) onder de noemer "maatschappelijke veiligheid", kan helpen om zich aandienende keuzes vanuit de afzonderlijke perspectieven verantwoord te maken. Het moge daarbij meteen duidelijk zijn dat in een toekomstscenario van een goeddeels cellulair verblijf met sterk beperkte mogelijkheden het contact met de buitenwereld te onderhouden en ook binnen de detentie contacten aan te kunnen gaan, het gevangeniswezen zijn verantwoordelijkheid voor de gezondheid en het welzijn van gedetineerden niet meer waar zou kunnen maken. Dit speelt te meer nu de gedetineerdenpopulatie sterk is geproblematiseerd, een ontwikkeling die is versterkt door het "afromende" effect van de vrijheidsbeperkende straffen voor de lichtere categorieën delinquenten. De gedetineerden vormen daarmee geen afspiegeling (meer) van de bevolking: de meerderheid van de vooral jonge mannen lijdt aan een vorm van verslaving, heeft psychische problemen, cultuurproblemen of behoeft anderszins bijzondere aandacht. Comorbiditeit (het tegelijkertijd optreden van meer problemen) is daarbij zeer veelvoorkomend.⁶⁸ Hiermee wordt ook helder dat het nastreven van generaal preventie door afschrikking door middel van het instituut gevangenisstraf (zie par. 3.2.2) in de hedendaagse Nederlandse samenleving niet realistisch is. Er is binnen deze categorie nauwelijks sprake meer van een op zichzelf maatschappelijk aangepaste delinquent, die al calculerend het risico neemt van gepakt te worden wegens delicten vis-à-vis de verwachte straf.⁶⁹ Natuurlijk gaat het nog altijd om delinquenten die op rechtmatige gronden wegens misdrijven op last van de rechter in een penitentiaire inrichting zijn geplaatst, en is de veelheid

aan criminogene factoren in zichzelf niet voldoende reden om delinquenten niet primair als dader maar als slachtoffer (van omstandigheden) te zien. Waar vrijheidsstraffen worden gevorderd of opgelegd is altijd ten minste voor een deel sprake van een eigen verantwoordelijkheid van betrokkene, van zelf gemaakte keuzes die tot het delict hebben geleid. Dit is echter niet automatisch een legitimatie om vanuit een louter bedrijfsmatige oriëntatie op de detentie het voorzieningenniveau steeds verder terug te schroeven. Het risico zou dan ontstaan dat het schemergebied waarin de facto toch sprake is van extra leedtoevoeging, wordt binnengegaan.

Het dilemma is dat het oplossen van de individuele problematiek vaak niet goed mogelijk is vanuit een detentiesetting, die ook hedentendage nog sterk verschilt van de reguliere sociale omgeving, maar dat het niet zoveel mogelijk trachten daar toch aan bij te dragen, de problematiek verder verergert.

In paragraaf 3.2 is geschetst hoe het denken over de mogelijkheden om het gedrag van delinquenten te beïnvloeden over de jaren heen heeft gewisseld. Wat mogelijk het meest typerend is voor het afgelopen decennium, is de individualisering die daarbij is aangebracht. Een belangrijk document dat gestalte geeft aan de achterliggende visie, is de beleidsnota voor het gevangeniswezen *Werkzame Detentie* uit 1994.

In deze nota werd een onderscheid aangebracht tussen de categorie gedetineerden voor wie een sober, verplichtend regime waarin arbeid centraal staat, het meest aangewezen is, en een drietal bijzondere aandachtsgroepen: verslaafden, gestoorde, en gedetineerden met perspectief op maatschappelijke integratie. Overigens heerst nog wel het misverstand dat het hier om een statische indeling zou gaan: eens in het standaardregime, altijd in het standaardregime. Dit is nadrukkelijk nooit de intentie geweest. De filosofie is juist dat, waar voor de meeste gedetineerden de detentie zou moeten aanvangen met het standaardregime, naarmate deze vordert een meer persoonsgerichte benadering wenselijk is inzake het regime en de bejegening die het meest zullen bijdragen aan een goede terugkeer in de samenleving. Daarbij wordt ook steeds meer aandacht besteed aan de continuïteit in zorg, werk of opleiding, ook na de detentie; hetzij door doorstroom naar vervolgvoorzieningen, hetzij door enige vorm van ambulante begeleiding. Hier ligt vanzelfsprekend een belangrijke taak voor de reclassering (zie ook par. 3.4). Dit principe van niemand op voorhand uitsluiten, wordt feitelijk ook gevorderd door artikel 2 van de Pbw, waarin de klassieke resocialisatie-opdracht hernieuwd is

68] Grosso modo worden wel de percentages gehanteerd 80% recidivist, 70% werkloos, 60% in enige zin gestoord, 50% allochtoon en 50% verslaafd. Dit is een 'educated guess'.

69] Het gaat hier dus om de zware 'doelgroep' van de intramurale vrijheidsbeneming. Dit laat onverlet de generaal-preventieve werking van het strafrecht als zodanig naar de samenleving als geheel, dus inclusief de potentiële plegers van lichtere delicten en first-offenders.

Noten bladzijde 51

70] Zie onder meer de brief aan de Tweede Kamer hierover van 6 oktober 1997, kamerstukken II 1997/98, 24-587, nr. 19.

71] Het oneigenlijk gebruik van grafieven zoeken hiertoe is separaat onderzocht in het project *Redesign Grafe* van het Ministerie van Justitie. Dit project beoogt de grafiepprocedure te verbeteren en te stroomlijnen. Het verkeert momenteel in de tweede fase: uitwerking van beleidsvoorstellen.

72] Ter illustratie: in 1998 werden door het LCA ruim 13.000 arrestatiebevelen afgedaan, op 1 januari 1999 bedroeg de werkvoorraad ruim 15.000 zaken.

73] Het rondkrijgen van het bewijs in de onderhavige strafzaak zou bemoeilijkt kunnen worden als de verdachte in vrijheid zou verkeren.

verankerd. Dit met algemene instemming van de Tweede en Eerste Kamer.

Onlangs dat de concrete beleidsvoornemens uit Werkzame Detentie inmiddels goeddeels zijn gerealiseerd⁷⁰, binnen de grenzen van wat gezien de financiële taakstellingen sindsdien mogelijk was, blijft die filosofie ook voor de komende jaren zeker actueel. Juist die taakstellingen vergroten het belang van een optimale inzet van schaarse middelen. Inzicht in de opbrengsten van investeringen is daarbij onontbeerlijk. In dat kader wordt momenteel binnen het Ministerie van Justitie ook het project "Effectiviteit van sancties" uitgevoerd.

3.3.3.3 Zelfmeldinrichtingen en voorlopige hechtenis

Gedetineerden van wie de voorlopige hechtenis wordt opgeheven alsmede delinquenten die nooit in voorlopige hechtenis hebben verbleven, aan wie een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd, krijgen in beginsel een oproep om zich te melden in een zogeheten zelfmeldinrichting. (Het OM kan betrokkene ook direct laten arresteren, indien plaatsing in een gesloten penitentiaire inrichting aangewezen wordt geacht.) Dit is een beperkt beveiligde inrichting met als onderdeel van het regime vierwekelijks weekendverlof. Hierin worden ook gedetineerden geplaatst vanuit gesloten inrichtingen, doorgaans in het kader van detentiefasering. Onder de Beginselenwet gevangeniswezen heetten dit halfopen inrichtingen.

De bereidheid van betrokkenen om zichzelf – direct – vrijwillig te melden is nooit erg groot geweest. Om hierin verbetering te brengen, wordt sinds 1998 gewerkt met zogeheten vooraankondigingen. Dit houdt in dat aan alle zelfmelders voor wie *geen* plaats beschikbaar is binnen een periode van 35 dagen gerekend vanaf de ontvangst van het vonnis, een bericht wordt gestuurd dat zij binnen 4 maanden een oproep tot melding zullen krijgen. Door middel van het terugzenden van een bijgevoegde verklaring kan men dan aangeven aan die oproep gehoor te zullen geven. Deze procedure faciliteert een goede planning van die oproepen en daarmee ook een maximale capaciteitsbenutting. Niettemin wordt vaak geprobeerd om uitstel of afstel te verkrijgen.⁷¹ In een fors aantal gevallen moeten de delinquenten uiteindelijk gearresteerd worden (en worden dan in een gesloten inrichting geplaatst). Ter ondersteuning van dit proces fungeert sinds eind 1996 de afdeling Landelijke Coördinatie Arrestatiebevelen (LCA) bij het Centraal Justitieel Incassobureau.⁷² Dit heeft tot een aanmerkelijke verbetering van het proces geleid.

Er is wel voorgesteld om het instituut zelfmeldinrichtingen op te heffen. Een van de overwegingen is dat vrijheidsbeneming dient aan te sluiten op de aanhouding als verdachte van een ernstig strafbaar feit. Ook wordt wel gesteld dat delinquenten die vanuit de vrije maatschappij worden veroordeeld geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd mogen krijgen, omdat de noodzaak daartoe ontbreekt – getuige het feit dat men ten tijde van de veroordeling in vrijheid verkeert. Opheffing zou vanuit de eerste overweging vooral de slagvaardigheid van het sanctiestelsel ten goede komen; vanuit de tweede de doelmatigheid en de menswaardigheid.

Deze suggestie staat op gespannen voet met de doelen van de voorlopige hechtenis. Dit zijn er vier: het tegengaan van collusiegevaar⁷³, het voorkómen van recidive, het beperken van maatschappelijke onrust en het waarborgen dat de verdachte op de zitting zal verschijnen. Dit laatste doel wordt overigens afgeleid uit de wettelijke grond voor voorlopige hechtenis van ernstig vluchtgevaar. Omdat dit een wat gewrongen constructie is, kan de vraag worden gesteld of het niet wenselijk is om dit doel als afzonderlijke grond in de wet te verankeren, zoals ook met de andere doelen het geval is.⁷⁴

Deze doelen gelden niet per definitie voor onbepaalde tijd. Zij kunnen op enig moment vervallen, waarna voortzetting van de voorlopige hechtenis niet langer noodzakelijk is. Het is dan echter niet zo dat betrokkene daarmee automatisch in aanmerking zou moeten komen voor een vrijheidsbeperkende straf bij veroordeling. Hierin speelt immers de ernst van het gepleegde feit een belangrijke rol, terwijl dit bij de beslissing tot plaatsing in voorlopige hechtenis wel een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde is (en bij de beslissing tot opheffing formeel in het geheel niet aan de orde is), te weten een strafmaximum voor het bewuste delict van ten minste vier jaar.⁷⁵

Deze relatief hoge ondergrens betekent dat ook delicten waarbij in het geheel geen voorlopige hechtenis is toegestaan, ernstig kunnen zijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om bepaalde zedendelicten, om dood door schuld en om mishandeling met voorbedachte rade. De vraag kan worden gesteld of aan die ernst nog wel voldoende recht wordt gedaan, wanneer het enkele feit dat voorlopige hechtenis niet is toegestaan, betrokkene altijd zou vrijwaren van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Nota bene dat de gemiddelde opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf slechts circa zeven maanden bedraagt (zie ook par. 2.1). Ter illustratie: in de penitentiaire praktijk lag het onderscheid tussen kort- en langgestraften traditioneel bij een werkelijke strafdij⁷⁶ van zes maanden. De wettelijke ondergrens voor

74] De wet onderscheidt twee gronden voor voorlopige hechtenis: ernstig gevaar voor vlucht en "een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid, welke de onverwijld vrijheidsbeneming vordert". Die gewichtige redenen kan betrekking hebben op geschoktheid van de rechtsorde, recidivegevaar en collusiegevaar, wat tegelijk ook doelen van voorlopige hechtenis zijn (art. 67a Sv). Zie bijv. Het Wetboek van Strafvordering, Melai, aantekening 1 bij art. 67a Sv. Dit idee ligt overigens in het verlengde van het project Strafvordering 2001, waar over de aanwezigheid van de verdachte ter zitting wordt gesteld: "Het belang van zijn lijfelijke aanwezigheid is dan ook dermate groot, dat de wetgever voorzieningen mag treffen om ongerechtvaardigde afwezigheid te ontmoedigen." (Het onderzoek ter zitting: eerste interim-rapport onderzoeksproject strafvordering 2001, Rijksuniversiteit Groningen en de Katholieke Universiteit Brabant, concept 1-12-1999, blz. 42).

75] Art. 67 Sv. Deze ondergrens hangt samen met de strafbedreiging in geval van het delict "ongekwalificeerde diefstal". Over de hoogte van deze grens hebben de nodige – politieke – debatten plaatsgevonden. Dat er een ondergrens is bepaald, hangt primair samen met het ingrijpende karakter van voorlopige hechtenis. Overigens is voorlopige hechtenis ook toegestaan in enkele andere situaties, zoals bij verdenking van enkele afzonderlijk benoemde delicten en bij ontsien van een vaste woon- of verblijfplaats.

76] Dat wil zeggen na ontnemkomst van het vonnis en met aftrek van de vervroegde invrijheidstelling.

voorlopige hechtenis kan dus niet worden beschouwd als een beleidsmatige grens tussen ernstige en minder ernstige delicten die zou moeten worden vertaald in het onderscheid tussen een vrijheidsstraf en een vrijheidsbeperkende straf. Voorstelbaar is om voornoemde wettelijke ondergrens van een strafmaximum van vier jaar te verlagen, om op die wijze te garanderen dat als vrijheidsbeneming aangewezen is, die altijd in haar geheel aansluitend op de aanhouding kan plaatsvinden. Dit verdraagt zich slecht met het principe van de terughoudende toepassing van voorlopige hechtenis (de "lage" vierjaarsgrens was destijds al overstreden). Voorlopige hechtenis is het zwaarste dwangmiddel dat de wet kent en vormt een grote inbreuk op het recht op fysieke vrijheid van de persoon. De schuld van de verdachte moet nog worden vastgesteld en toch wordt hij bij toepassing van voorlopige hechtenis reeds van zijn vrijheid beroofd. Het verlagen van de wettelijke ondergrens draagt ook het risico in zich dat straffen worden opgelegd die korter zijn dan de tijd ondergaan in voorlopige hechtenis, hetgeen ingevolge artikel 67a, derde lid, Sv reden zou moeten zijn de voorlopige hechtenis achterwege te laten. Voorts zou de toch al aanzienlijke druk op een snelle strafprocesgang sterk toenemen. Ook dan echter zou blijven gelden dat de ernst van het feit – die dan weliswaar geringer kan zijn – niet een voldoende voorwaarde is om voorlopige hechtenis toe te passen.

Het instituut zelfmeldinrichtingen heeft een functie binnen het penitentiële stelsel, ook ter waarborging van de onafhankelijkheid van de rechter bij het bepalen van een sanctie, of nu sprake is geweest van voorlopige hechtenis of niet. Dit doet echter niet af aan het belang van een zo direct mogelijke aansluiting van de executie op een gewezen vonnis, bijvoorbeeld door de toepassing van snelrecht. Het versnellen van de procedure lopende vonnissen is ook een speerpunt van beleid binnen de herziening van het sanctiestelsel.

3.3.3.4 Korte vrijheidsstraffen

In de huidige situatie kan de rechter vrijheidsstraffen tot zes maanden substitueren door een taakstraf. In de vorderingsrichtlijnen voor het OM wordt voor de bewuste categorie delinquenten het uitgangspunt "taakstraf tenzij" gehanteerd. Het aantal opgelegde taakstraffen is de laatste jaren ook sterk toegenomen (zie par. 2.1). Weliswaar treedt recent een zekere afvlakking van de groei op, met de uitbreiding van het toepassingsgebied in het wetsvoorstel Taakstraffen, kan de komende jaren weer sprake zijn van een bescheiden groei.

Ondanks deze ontwikkelingen worden door de rechter nog altijd vele korte(re) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

opgelegd. De voor de hand liggende conclusie is dat die sanctie in een duidelijke behoefte voorziet. Toch wordt wel bepleit dat de korte vrijheidsstraf zou moeten worden afgeschaft, zoals in Duitsland⁷⁷, of niet meer toegepast, zoals in België.⁷⁸ De korte vrijheidsstraf is en blijft echter een van de belangrijkste sancties in het sanctiestelsel, juist ook vanwege het toenemend aantal alternatieve afdoeningen. De korte vrijheidsstraffen krijgen zo een steeds zwaardere doelgroep, qua delict en delinquent.⁷⁹ Deze ontwikkeling heeft, gegeven bepaalde objectieve substituecriteriën, onvermijdelijk een marginaliserend effect op het percentage gevallen waarin, in plaats van een vrijheidsstraf, op verantwoorde wijze een lichtere sanctie zoals een taakstraf kan worden opgelegd. Er is ook sprake van een omgekeerde ontwikkeling, met de in juli 1999 aangekondigde – en inmiddels gerealiseerde – aanpassing van de aanwijzing voor de toepassing van taakstraffen, waardoor plegers van ernstige seksuele of geweldsdelicten daarvoor in beginsel niet meer in aanmerking zullen komen.

Zou nu een wettelijke ondergrens worden aangebracht aan de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, dan zal dit per definitie één of beide van de volgende consequenties hebben:

- taakstraffen worden opgelegd waar dat, gezien de persoon van de delinquent, niet verantwoord is. Het mislukingsrisico (in het voltooien van de sanctie en überhaupt het met de sanctie beoogde effect) is zeer groot;
- de rechter zal in plaats van de werkelijk geïndiceerde vrijheidsstraf (die automatisch zou worden gesubstitueerd) een hogere straf van ten minste de wettelijke minimumduur opleggen, om zeker te stellen dat betrokkene in een penitentiële inrichting wordt/blijft gedetineerd.⁸⁰

In het eerste geval worden alle drie hoofddoelen van sanctietoepassing doorkruist: vergelding, speciale en generale preventie. Ook de beveiliging van de samenleving op korte termijn wordt nadelig beïnvloed. Ook het tweede gevolg verdraagt zich slecht met de vergeldingsdoelstelling (dan in de zin van proportionaliteit) en de speciale preventie. Voorts komt ook de doelmatigheid in het geding. De commissie Korthals Altes noemde de strafverhoging ook als expliciet bezwaar tegen het beperken van de korte vrijheidsstraffen.⁸¹ Los van de praktische gevolgen wordt de evenwichtigheid binnen het sanctiestelsel ook danig aangetast indien een kloof zou worden gecreëerd tussen de "zwaarste lichte straf" en de "lichtste zware straf", terwijl in dit middengebied relatief zeer veel sancties worden opgelegd. Het is daarom niet wenselijk een ondergrens aan te brengen voor de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

77] Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van minder dan een maand zijn niet mogelijk. Straffen van 1 tot 6 maanden zijn slechts in uitzonderlijke gevallen toegestaan (WODC, 1995).

78] Dit is sinds 1984 bij circulaire (I) bepaald voor straffen tot en met vier maanden, zij het met enkele uitzonderingen. Overigens zijn niet alle leden van de rechterlijke macht daar evenzeer van geporteerd.

79] Zie het eerder in deze paragraaf gestelde over "afroming" van de gedetineerdenpopulatie.

80] Dit deed zich bijvoorbeeld in Duitsland voor. Vgl. "Development in the Use of Prisons", WODC 1996, blz. 36 en "Substitutie van vrijheidsstraffen. Interdepartementaal beleidsonderzoek substitutie vrijheidsstraffen door taakstraffen", 1997, blz. 61.

81] "Het Recht Ten Uitvoer Gelegd: Oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving", Rapport van de Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving, Den Haag 1995, blz. 53.

3.3.3.5 *Extramurale executie/penitentiair programma*

De voorbereiding op de onvermijdelijke terugkeer van de delinquent in de samenleving krijgt logischerwijze meer aandacht naarmate de invrijheidstelling dichterbij komt. Zonder dat de beveiliging van de samenleving minder belangrijk wordt, maar vanuit de onderkenning dat het accent daarbij moet verschuiven van de korte naar de langere termijn⁸² kan de gedetineerde in een gevorderde fase van detentie in het kader van bepaalde activiteitenprogramma's een aantal vrijheden worden toegekend gekoppeld aan bijbehorende verantwoordelijkheden. Individuele trajectbegeleiding is daarbij een sleutelbegrip.

Dit concept is allesbehalve nieuw. In de afgelopen jaren zijn verschillende experimenten uitgevoerd met extramurale executie van het laatste deel van de straf. Eén van de bekendste is de zogeheten dagdetentie. Dergelijke experimenten vonden plaats op basis van artikel 47 van de Beginselenwet gevangeniswezen, het zogeheten verlofartikel. In de Pbw is voor de extramurale executie een heldere, geëigende basis gecreëerd in de vorm van het penitentiair programma (zie par. 2.2.2 hiervóór). De criteria waaraan een penitentiair programma en aanbieders ervan moeten voldoen, zijn duidelijk neergelegd in de Penitentiaire maatregel en voorts in een ministeriële erkenningsregeling. In tegenstelling tot wat soms wordt verondersteld, is hiermee niet plotsklaps een koerswijziging ingezet naar grootschalige extramurale executie van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Een jaar na inwerkingtreding van de Pbw bedroeg het capacitair beslag van penitentiaire programma's binnen de totale penitentiaire capaciteit slechts ongeveer 1,5%.

Penitentiair programma is een paraplu-begrip waaronder verschillende soorten activiteiten en vormen van behandeling kunnen worden begrepen. Dit maakt een op de individuele deelnemer toegesneden programma mogelijk, dat maximaal bijdraagt aan een delictvrije toekomst. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het volgen van een beroepsopleiding, trainingen in sociale vaardigheid of zelfredzaamheid, onderwijs, het ondergaan van een verslavingsbehandeling of het verrichten van arbeid. Penitentiaire programma's worden dus individueel bepaald en kunnen uit verschillende zogeheten modules bestaan.

De meest recente voorloper van het penitentiair programma was het elektronisch toezicht. Evenals bij het penitentiair programma omvat elektronisch toezicht, naast de 24-uurs controle door middel van een enkelband, een activiteitenprogramma van ten minste 26 uur per week (par. 2.2.3). In de regelgeving aangaande het penitentiair programma is bepaald dat en hoe elektronisch toezicht als technische

voorziening in veel gevallen deel zal uitmaken van het penitentiair programma. Het gaat immers nog steeds om de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf en minimalisering van het onttrekkingsrisico blijft gedurende de gehele lengte daarvan een randvoorwaarde. Daarbij waarborgt dit toezicht ook het strafkarakter van deze overigens relatief vrije executiemodaliteit.

Nu elektronisch toezicht experiment "af" is en een structurele inbedding in de regelgeving behoeft, ligt het in de rede, vanwege voornoemde overeenkomsten, om de nu nog onder de ET-noemer ressorterende programma's in het kader van detentiefasering, te herbenoemen als penitentiair programma. Het in stand houden van een kunstmatig onderscheid zou slechts verwarrend werken; dat is daarom bijvoorbeeld in de justatiebegroting inmiddels geschrapt. Op de bredere toepassing van elektronisch toezicht als technische voorziening in de toekomst, wordt nader ingegaan in paragraaf 3.5. Daarbij komen ook de objectieve criteria voor deelname aan een penitentiair programma aan de orde.

3.3.3.6 *Samenvoeging gevangenisstraf en principale hechtenis*

Van oorsprong werden de straffen van principale hechtenis en gevangenisstraf op verschillende wijzen ten uitvoer gelegd. Gelet op artikel 9 jo 61 van het Wetboek van Strafrecht zou de straf van principale hechtenis als lichter moeten worden gezien dan die van gevangenisstraf. In de hedendaagse praktijk van tenuitvoerlegging bestaat echter geen onderscheid meer tussen beide straffen.

In artikel 1, onderdeel s, van de Penitentiaire beginselenwet worden de gevangenisstraf en de hechtenis ook samengevoegd onder de term vrijheidsstraf. Dit impliceert onder meer dat (principale en vervangende) hechtenis nu ook in een gevangenis kan worden ondergaan. Onder de oude Beginselenwet gevangeniswezen werd de hechtenis steeds in een huis van bewaring ten uitvoer gelegd (artikel 9 BWG) alhoewel er een uitzondering mogelijk was wanneer zowel gevangenisstraf als hechtenis ten uitvoer gelegd moest worden. Het al niet veel meer betekende onderscheid tussen beide straffen is daarmee geheel komen te vervallen. Afgezien van het feit dat dit een omvangrijke wetswijziging zal betekenen, is er geen enkele reden meer om beide sancties afzonderlijk te handhaven. Het voorstel is dan ook om in de wetgeving deze termen te vervangen door de term "vrijheidsstraf". Dit betekent een – formele – vereenvoudiging van het sanctiestelsel.

⁸² Tevens neemt het risico van ontvluchting (spoging) en af naarmate de invrijheidstelling naderbij komt en daarmee de noodzaak van fysieke beveiligingsvoorzieningen. Deze wordt individueel in het in par. 3.2.3 genoemde risicoprofiel gedurende de gehele detentie gemonitord. Hiermee kan worden gewaarborgd dat iedere afzonderlijke gedetineerde in een penitentiaire inrichting verblijft van ten minste het voor hem noodzakelijk geachte beveiligingsniveau ex artikel 13 Pbw.

3.4 Vervroegde invrijheidstelling

3.4.1 Achtergronden

De vervroegde invrijheidstelling (VI) komt regelmatig terug op de politieke agenda. Sinds het CDA in 1992 een motie tot herziening indiende, heeft iedere Minister van Justitie met de VI te maken gehad. De toenmalige minister en staatssecretaris gaven in de beleidsnota voor het gevangeniswezen *Werkzame Detentie* uit 1994 aan, te overwegen het systeem van "ja, tenzij" te vervangen door "nee, tenzij". Dit resulteerde in het voorontwerp van wet "Herziening regeling vervroegde invrijheidstelling". Belangrijkste nieuwe element in die regeling was de mogelijkheid van voorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling nadat de helft van de straf was ondergaan. Dit voorontwerp werd door de volgende minister in 1996 niet verder in procedure gebracht⁸³, omdat in het doel van de nieuwe regeling zou worden voorzien door de nieuwe penitentiaire programma's die in de Penitentiaire beginselenwet zijn geïntroduceerd. Wel werden in 1994 alle vormen van onttrekking aan de vrijheidsbeneming een wettelijke grond voor intrekking van VI. In een vorderingsrichtlijn voor het Openbaar Ministerie uit juli 1994 werd deze bepaling (door het College van Procureurs-Generaal) voorsnog beperkt ingevuld. Alleen bij (poging tot) ontvluchting uit een gesloten inrichting moest – en dan altijd – een vordering worden ingediend.⁸⁴

Tijdens het debat met de Tweede Kamer over de Pbw op 9 en 10 april 1997 kwam de VI opnieuw aan de orde, in het kader van het penitentiaal programma. Verschillende fracties bepleitten dat mislukking in een penitentiaal programma moest worden bestraft met terugplaatsing naar een gesloten inrichting en intrekking van de VI. Moties tot herziening van de VI van CDA en VVD werden aangehouden onder toezegging van de minister een brief aan de Kamer te zullen sturen over de VI.

De minister zond deze brief op 8 december 1997.⁸⁵ Zij gaf aan wijziging van de VI-regeling principieel onnodig en praktisch onwenselijk te achten. De Vaste Commissie voor Justitie stelde een aantal vragen over deze brief die de minister beantwoordde bij brief van 25 maart 1998.⁸⁶ Over deze laatste brief vond een Algemeen Overleg plaats op 8 oktober 1998. Opnieuw werd vanuit de Kamer (vooral het CDA) aan de – nieuwe – minister gevraagd de VI-regeling te hervormen van recht naar gunst. De minister gaf aan voorsnog het standpunt van zijn voorganger te ondersteunen, uitgaande van het bestaande penitentiaire stelsel. Hij nam de toezegging over van de vorige minister, gedaan in het kader van de behandeling van de Pbw in de Eerste Kamer, om in het kader van de onderhavige beleidsnota

expliciet aandacht te besteden aan de VI. Daarbij zal niet uitgebreid worden ingegaan op de historie van de vervroegde invrijheidstelling. Hiertoe zij kortheidshalve verwezen naar voornoemde brieven.

3.4.2 Principes

Om de vraag te kunnen beantwoorden of wijziging van de VI-regeling in het bredere perspectief van het gehele sanctiestelsel is aangewezen, zijn allereerst drie principes in kaart gebracht die een referentiekader vormen voor de wijze waarop de relatie tussen de opgelegde en uit te dienen vrijheidsstraf wordt vormgegeven.

1. Het principe van "truth in sentencing"

Vanuit de Verenigde Staten komt de ontwikkeling van een behoefte aan grotere herkenbaarheid van een strafvonnis in de wijze waarop dit ten uitvoer wordt gelegd. Die tenuitvoerlegging zou zoveel mogelijk moeten aansluiten op dat vonnis, enerzijds qua duur, anderzijds naar de inhoud van de vrijheidsbeneming. Vanuit dit principe geredeneerd, dat overigens voor de heroriëntatie op het sanctiestelsel als geheel relevant is⁸⁷, zou de VI met haar huidige automatische (niet te verwarren met volautomatisch) karakter, geheel moeten worden afgeschaft. De opgelegde straf zou dan gelijk staan aan de uit te zitten straf.

Logischerwijze zou dan ook een overeenkomstige verlaging van de (wettelijke dan wel feitelijke) strafmaxima moeten plaatsvinden. Anders zou deze vooral "cosmetische" maatregel immers een onbedoelde, aanzienlijke verzwarende van het strafklimaat veroorzaken, met alle gevolgen vandie (zie paragraaf 3.4.3 hierna).

2. Het verjaringsprincipe

Dit principe behelst de veronderstelling dat de hoogte van door de rechter opgelegde (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraffen doorgaans opwaarts wordt beïnvloed door de geschoktheid van de rechtsorde op het moment van vonniswijziging. Hieraan is de overtuiging gekoppeld dat straffen minder lang zouden zijn uitgevallen wanneer zij op een later moment (na het delict) zouden zijn bepaald.

Zo dit (ook wel "verblekings")principe een expliciete grondslag zou moeten vormen voor de vormgeving aan de VI-regeling, dan zou deze regeling moeten worden geïndividualiseerd. De snelheid waarmee maatschappelijke onrust e.d. wegebt, verschilt immers sterk per delict en delinquent. Het verjaringsprincipe pleit voor de oorspronkelijke regeling van een voorwaardelijke invrijheidstelling, ofwel voor een individuele rechterlijke toets (deze kan naar zijn aard niet aan de administratie toevallen).

83) Kamerstukken II 1995/96, 24 621, nr. 1.

84) Zie Richtlijnen & Circulaires Openbaar Ministerie, SDU, juni 1994, Aanv. 10, 4.14.

85) Kamerstukken II 1997/98, 25 808, nr. 1.

86) Ibid., nr. 2.

87) Vgl. het gestelde onder "legaliteit" en "transparantie" in par. 3.2.3 hiervoor. Ook de geloofwaardigheid speelt hier een grote rol, juist ten aanzien van de VI.

3. Het streven naar gedragsbeïnvloeding

Een herziene VI in de zin van een variabel moment van invrijheidstelling, is ook bepleit vanuit het streven om het gedrag van gedetineerden tijdens de detentie (beter) te beïnvloeden. De wetenschap eerdere invrijheidstelling te kunnen verdienen of verliezen zou tot normconform of zelfs positief gedrag prikkelen.

Het huidige penitentiaire systeem kent veel andersoortige prikkels. Gegeven de in beginsel vaste einddatum van detentie kunnen vele vrijheidsgraden worden verdiend, alsmede bijzondere regimaire voorzieningen. Onder de Pbw is het penitentiair programma daar een belangrijke nieuwe rol bij gaan vervullen. Uitgaande van de huidige situatie, zou het streven naar gedragsbeïnvloeding niet zonder meer om herziening van de VI-regeling vragen. De meerwaarde van een tweede vorm van gedragsregulering boven op het huidige systeem, is niet op voorhand duidelijk.⁸⁸ Er zijn bijvoorbeeld ook nog weinig ervaringen opgedaan met penitentiair programma's.

Het voorwaardelijke karakter van de oorspronkelijke regeling had ook betrekking op de invrijheidstelling zelf: de (ex-)delinquent diende een aantal voorwaarden na te leven, vaak in de sfeer van reclasseringsbegeleiding. Deed hij dat niet, dan werd het restant van de vrijheidsstraf alsnog ten uitvoer gelegd. Zo'n modaliteit, waarbij ook na de invrijheidstelling nog enige tijd een vorm van monitoring en begeleiding kan plaatsvinden, bestaat nu niet meer. In die zin wijst dit derde streven dan vooral in de richting van een aanvulling op de bestaande regeling.

Deze drie principes wijzen op het eerste gezicht dus elk een andere kant op. Om toch een afgewogen oordeel te kunnen vormen over de wenselijkheid van herziening van de VI, worden drie (hoofd)scenario's verkend van een andere regeling, te weten afschaffing van de VI, VI bij goed gedrag, en VI als invrijheidstelling onder voorwaarden.

3.4.3 Scenario's

De huidige VI-regeling staat vooral ter discussie omdat zij het beeld geeft dat gedetineerden in het huidige systeem, ongeacht hun gedrag, een derde deel van hun straf cadeau krijgen. Zes jaar straf is vier jaar zitten. Dit stuit begrijpelijk op onbegrip. Als iemand vier jaar moet zitten, waarom dan nog zes jaar opleggen?

De gronden voor intrekking van de VI zijn zo beperkt, dat het ultimatum remedium-karakter binnen het sanctiespectrum⁸⁹ feitelijk geen enkele betekenis meer heeft. Met ontvluchtingen uit gesloten inrichtingen en het plegen van misdrijven tijdens detentie, is de lat zo hoog

gelegd dat het hooguit om enkele incidenten per jaar gaat.⁹⁰ De geloofwaardigheid van het sanctiestelsel vraagt dan om algehele afschaffing van het VI-concept⁹¹, dan wel om hervorming tot een beleidsmatig meer betekenisvol instrument.

Afschaffing?

Als de VI-regeling geen praktische betekenis meer heeft, waarom haar dan maar niet geheel afschaffen? Dat lijkt de meest voor de hand liggende maatregel. Op de eerste plaats wordt de transparantie van het sanctiestelsel erdoor bevorderd. Naar de buitenwacht toe ontstaat een helder, eenduidig beeld: opgelegde straf is uit te dienen straf. Geen automatische strafkorting meer, geen misverstanden over de functie van de VI. Waarmee ook de geloofwaardigheid van het sanctiestelsel zeker gediend zijn.

Op de eerste plaats zou met afschaffing de kans worden vergeven om de VI meer ten dienste te stellen van de veiligheid van de samenleving en de terugkeer daarin van de delinquent. De maatschappelijke behoefte aan een betere waarborging van die terugkeer is recent juist toegenomen en er worden instrumenten gezocht om daaraan gestalte te geven. De oorspronkelijke voorwaardelijke invrijheidstelling was daar mede voor bedoeld. Afschaffing van de huidige regeling zou de mogelijkheden om die oorspronkelijke betekenis weer gestalte te geven, wegnemen (zie hierna). Aan de praktische verwezenlijking van afschaffing kleven ook omvangrijke risico's. Zonder compenserende effecten in de strafvordering en straftoemeting, zou afschaffing van de VI een aanmerkelijke verzwaring van het strafklimaat veroorzaken. Van de formeel opgelegde (langere) straffen wordt immers voortaan de helft meer ten uitvoer gelegd (1/3 op 2/3). Dit kan natuurlijk niet de bedoeling zijn van een dergelijke maatregel; nog los van de effecten op de benodigde penitentiaire capaciteit, die tot zo'n 3.000 extra plaatsen zou kunnen oplopen.

Logischerwijze zou afschaffing dus vergezeld moeten gaan van een verlaging van de opgelegde langere straffen met een derde deel. Aangezien de wettelijke strafmaxima zelden worden opgelegd, zou dit niet alleen en niet zozeer aanpassing van het Wetboek van Strafrecht⁹² vergen, maar eveneens herziening van strafvorderings- en toemetingsrichtlijnen.⁹³ Hier zou overigens weer het beeld in de samenleving kunnen ontstaan "dat het allemaal voor niets is geweest". De VI zou dan wel afgeschaft zijn, maar de straffen zouden een stuk lager liggen.

Dit scenario moet om deze redenen als onwenselijk worden beschouwd.

⁸⁸ E.e.a. gegeven de mogelijkheden überhaupt om gewenst gedrag af te dwingen. Zie par. 3.2.2 onder 'speciale preventie' en par. 3.3.3.2.

⁸⁹ Sancties hier bedoeld als het bestraffen van misdrijven binnen de detentie.

⁹⁰ Wat overigens deels ook gevolg is van het succesvolle beveiligingsbeleid binnen het gevangeniswezen, waardoor ontvluchtingen uit gesloten inrichtingen nauwelijks meer voorkomen.

⁹¹ Waarbij ontvluchtingen dan wel zelfstandig strafbaar zouden moeten worden gesteld. Misdrijven zijn dat al, juist de separate vervolging daarvan was voor het gerechtshof in Arnhem wel reden om een vordering tot intrekking van VI deels of geheel af te wijzen, onder verwijzing naar het proportionaliteitsbeginsel.

⁹² En enkele andere bijzondere wetten, zoals de Wet op de economische delicten en de Wet wapens en munitie.

⁹³ Zie ook de brief aan de Tweede Kamer inzake de strafmaxima, Kamerstukken II 1998/99, 26 564, nr. 1.

Herzieningsscenario's waarbij per saldo minder (volledige) of later VI wordt verleend, kunnen vérgaande consequenties hebben: op capacitair en financieel gebied, in termen van toenemende werklast bij het gevangeniswezen, de reclasserings, het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur, en in de complexiteit van het proces van invoering van een herziene regeling. Hoeveel minder VI zal worden verleend, des te groter zullen de totale kosten daarvan zijn. Het beschikbaar komen van extra middelen daarvoor is kwestieus. De vraag is dan: aan welke vorm van een (meer) voorwaardelijke invrijheidstelling is er nu eigenlijk behoefte?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet weer worden teruggesproken op de twee vormen van voorwaardelijkheid, zoals de oorspronkelijke VI-regeling die ook kende:

- *het moment waarop* iemand met VI gaat, wordt variabel, namelijk afhankelijk van het gedrag dat betrokkene tijdens de detentie heeft vertoond;
- *de mate van* invrijheidstelling – op de VI-datum – wordt variabel. Ook hier bepaalt het gedrag van betrokkene in hoeverre hij gedurende de VI-periode nog aan bepaalde voorwaarden moet voldoen.

VI bij goed gedrag?

De maatschappelijke kritiek op de automatische VI-verlenning is nog sterker wanneer een gedetineerde zich misdraagt tijdens de detentie en dan niettemin "beloond" wordt met vervroegde invrijheidstelling. Feit is dat in de penitentiaire praktijk voldoende sanctiemogelijkheden bestaan – én worden toegepast – inzake misdrijvingen. Afzondering op de eigen cel, plaatsing in een strafcel, ontzegging van regimaire faciliteiten, overplaatsing: vanuit beheersbaarheids-overwegingen is er een adequaat instrumentarium aanwezig.

Gedetineerden die zich structureel misdragen, kunnen voorts worden uitgezonderd van detentiefasering, en zullen dan de gehele detentie in een gesloten inrichting verblijven. Zou vervolgens ook nog de VI worden ingetrokken, dan zou het detentieklimaat aanmerkelijk worden verscherpt, maar met dubieus rendement. De meeste incidenten waarvoor gedetineerden worden bestraft zijn situationeel; de te verwachten straf speelt daarbij geen rol. Herziening van de VI zal dan ook geen gedragsverbetering bewerkstelligen, maar slechts de kloof tussen de "goeden" en de "slechten" vergroten: de ene categorie doorloopt detentiefasering én gaat met VI; de andere verblijft de gehele detentie in een gesloten inrichting en die detentie duurt ook nog eens vijftig procent langer.

Ten slotte zouden aanmerkelijke planningsproblemen ontstaan: vooral de penitentiaire programma's zijn – zoals de naam aangeeft – programmatisch opgebouwd, en dus volgens een bepaalde duur. Een vaste expiratedatum is dan essentieel om vroegtijdig een detentieplanning te kunnen opstellen. Een variabele – dat wil zeggen onvoorspelbare – invrijheidstelling zou zich hiermee slecht laten combineren. Zolang detentiefasering een uitgangspunt blijft – en dat staat niet ter discussie – valt ook dit scenario dus af^{94, 95}.

VI onder voorwaarden versus de voorwaardelijke vrijheidsstraf

De tweede vorm van voorwaardelijkheid raakt sterk aan de huidige detentiefasering, in het bijzonder de penitentiaire programma's. De deelname aan een penitentiaal programma vindt wettelijk plaats in het kader van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. In materiële zin zou die deelname echter ook kunnen worden beschouwd als een invrijheidstelling "onder voorwaarde van..."; i.c. van deelname aan de activiteiten zoals die nu een penitentiaal programma vormen. De vaste koppeling van elektronisch toezicht aan een penitentiaal programma, in de meeste gevallen en voor het grootste deel van de duur van die programma's, moet hierbij dan wel als een mitigerend worden gezien. Zolang een deelnemer aan een penitentiaal programma tevens onder elektronisch toezicht is gesteld zal hij in veel mindere mate het gevoel hebben al – voorwaardelijk – in vrijheid te zijn gesteld.

Juist door die koppeling van elektronisch toezicht aan het penitentiaal programma kan de overgang naar de formele invrijheidstelling relatief groot blijven.⁹⁶ Hiervoor zou herziening van de VI-regeling een oplossing kunnen bieden. Nu is er vaak geen titel waarop een (ex-)delinquent die zijn detentie heeft voltooid, al dan niet door middel van een succesvol penitentiaal programma, nog enige tijd kan worden begeleid of zelfs gemonitord. Op de VI-datum valt iedere justitiële betrokkenheid weg. Juist de eerste periode in "echte" vrijheid is van groot belang voor de maatschappelijke integratie, voor het voorkomen van recidive. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door de invrijheidstelling weer voorwaardelijk te maken in die zin, dat zij plaatsvindt onder de voorwaarde van reclasseringsbegeleiding of andere contacten en/of activiteiten. Dit kan dan voor maximaal de duur van de VI zijn, of zoveel korter als mogelijk is (of eventueel ook langer, zoals in België is geregeld). Schendt betrokkene de gestelde voorwaarden, dan kan alsnog het restant van de vrijheidsstraf in een penitentiaire inrichting ten uitvoer worden gelegd.

94f Dit scenario zou nog uitvoerbaar zijn als het beperkt blijft tot een uitbreiding van de VI-weigeringsgronden, maar het "ja tenzij" principe gehandhaafd wordt. Moet de VI daarentegen echt verdiend worden, dan is feitelijk sprake van een dubbele filosofie. Als de toekenning van VI niet het uitgangspunt is, moet voor de detentieplanning vanzelfsprekend de formele expiratedatum (dus na de volledige straf) als vertrekpunt worden genomen, en zo terugwerkend worden vormgegeven. In de meeste situaties zal dit echter praktisch onmogelijk zijn: de beslissing om bij goed gedrag VI te verlenen, zou namelijk al moeten worden genomen tiuwschoots voordat plaatsing in een penitentiaal programma qua strafuitercriteria überhaupt mogelijk is.

95f Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat een systeem van of VI, of detentiefasering (penitentiaal programma; PP) in het geheel niet werkbaar zou zijn. VI geeft de meeste vrijheid en daaraan zouden dus de hoogste eisen moeten worden gesteld. Degenen die (nog) niet geschikt zijn voor VI, zouden dan voor een PP in aanmerking kunnen komen. Dit zou natuurlijk het hele concept van het PP onderuit halen, omdat daarin zorgvuldige selectie en minimaliseren van uitval essentieel zijn voor het succes en het draagvlak.

96f Deze koppeling is in een later stadium in de regelgeving aangebracht om tegemoet te komen aan de door de Tweede Kamer geuite behoefte om het strafkarakter van het penitentiaal programma meer nadrukkelijk tot uiting te laten komen. Overigens kan de programmering van ET, naarmate het PP vordert, geleidelijk verruimd worden om betrokkene meer bewegingsvrijheid toe te staan.

Het voordeel van deze benadering is dat het huidige stelsel van de detentiefasering niet wordt doorkruist en dus volledig kan worden behouden, terwijl de nieuwe VI-regeling een waardevolle aanvulling op dat stelsel biedt. De kans op succes wordt verder vergroot door een individueel bepaalde daadwerkelijke invrijheidstelling. De moeizame terugkeer van ex-zedendelinquenten in de samenleving is een treffend voorbeeld van waar justitie sterke behoefte heeft aan een invloedsmiddel voorbij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf.

In de huidige situatie is een dergelijke constructie uitsluitend mogelijk indien betrokkene aanvankelijk is veroordeeld tot een deels onvoorwaardelijke en voorwaardelijke vrijheidsstraf.⁹⁷ Na afloop van de onvoorwaardelijke straf kan in het kader van die voorwaardelijke vrijheidsstraf dan ook een vorm van begeleiding of monitoring plaatsvinden. Het nadeel hiervan is op de eerste plaats dat de overweging of dat ook nodig is, al op voorhand dient te worden gemaakt, namelijk door de rechter bij het vaststellen van het vonnis. Dit terwijl juist het verloop en de invulling van de detentie sterk bepalend zijn voor de mate waarin zo'n follow-up na de detentie zou moeten plaatsvinden. Aan de andere kant: heeft de rechter geen voorwaardelijke straf opgelegd, dan kan de administratie later niets meer doen in deze zin, ook als dit juist wenselijk zou zijn.

Bij straffen van meer dan één tot drie jaar kan een derde deel daarvan voorwaardelijk worden opgelegd. Dit is gelijk aan het VI-deel van een geheel onvoorwaardelijke straf. Bij straffen van meer dan drie jaar kan echter geen deel voorwaardelijk worden opgelegd (art. 14a Sr). Juist de plegers van ernstiger delicten vallen hiermee buiten het bereik van de huidige regeling. Gesteld voor de vraag of verruiming van die mogelijkheden door wetswijziging dan niet te overwegen is, heeft herziening van de VI-regeling duidelijk de voorkeur. Enerzijds kan zoals gezegd de beoordeling op een beter moment worden gemaakt, en bovendien ook in gevallen waarin geen deels voorwaardelijke straf is opgelegd. Anderzijds kan aan de VI weer een duidelijke betekenis worden toegekend, in de geest van de oorspronkelijke regeling.

Daarbij zijn er nu reeds signalen vanuit de rechterlijke macht dat, naarmate de mogelijkheden om deels voorwaardelijke vrijheidsstraffen op te leggen zouden worden verruimd, de terughoudendheid om dat ook daadwerkelijk te doen, zal toenemen. Dit is ook niet verwonderlijk. Het gaat dan immers om jarenlange detentietrajecten die op voorhand moeilijk kunnen worden overzien. En juist die veronderstelde onvoorzienbaarheid van het detentieverloop nadat een vonnis eenmaal is uitgesproken, was een van de

belangrijkste aanleidingen voor de onderhavige heroriëntatie op het sanctiestelsel. Een aanmerkelijke ophoging van de wettelijke bovengrens voor deels voorwaardelijke straffen, zoals ook door de Tweede Kamer is bepleit⁹⁸, zou het sanctiestelsel dus alleen maar onoverzichtelijker maken. Het is in dit kader zinvol te memoreren dat de herziening van de oorspronkelijke voorwaardelijke invrijheidstelling naar de huidige vervroegde invrijheidstelling, gezamenlijk werd geregeld met herziening van de voorwaardelijke veroordeling naar de huidige regeling. In lijn met het voorgaande werd ook toen overwogen "Het instituut van voorwaardelijke veroordeling, zelfs van gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling, is niet bedoeld voor lange vrijheidsstraffen; er dient niet te veel tijd te verstrijken tussen het moment waarop de voorwaarden door de rechter worden vastgesteld en het moment waarop de proeftijd een aanvang kan nemen." ⁹⁹

Zou zo'n wetswijziging niettemin toch worden overwogen, dan ligt herziening van de VI als in dit scenario natuurlijk veel minder in de rede. De toegevoegde waarde van een invrijheidstelling onder voorwaarden, indien die gevolgd zou worden door een voorwaardelijke vrijheidsstraf, zou op zijn minst twijfelachtig zijn.¹⁰⁰ Met beide maatregelen wordt immers hetzelfde beoogd. Daarbij zou de termijn waarover de gedetineerde zou worden begeleid, gemonitord etcetera, extreem langdurig kunnen worden. Het zou daartegenover niet reëel zijn om de invrijheidstelling alleen dan onder voorwaarden te laten plaatsvinden, indien aan betrokkene niet tevens een voorwaardelijke straf was opgelegd. Dat zou degenen met een onvoorwaardelijke plus voorwaardelijke straf, voor wat betreft het VI-deel van de onvoorwaardelijke straf, bevoordelen ten opzichte van degenen die uitsluitend een onvoorwaardelijke straf hebben opgelegd gekregen. Voorlopige conclusie is dus dat bij een sterke ophoging van de bovengrens voor (deels) voorwaardelijke straffen herziening van de VI op voorhand geen zinvolle beleidsmaatregel meer is, maar dat een omgekeerde aanpak meer verkieslijk is.

In het verlengde van de gedachtegang achter dit scenario ligt een veel ingrijpender scenario, waarin de detentiefasering, of althans het penitentiair programma, verschoven wordt voorbij de VI-datum. Tot aan de VI-datum verblijft iedereen in een penitentiaire inrichting, daarna wordt individueel bepaald of men (voorlopig) in een inrichting blijft gedetineerd, of voor andere voorzieningen in aanmerking komt (het oorspronkelijke penitentiair programma – in materiële zin, maar anders georganiseerd – of, in een later stadium, louter reclasseringsbegeleiding).

97) Zie paragraaf 3.3.2.1.

98) Tijdens de behandeling van de Justitiebegroting voor 2000 werd een motie met een verzoek aan de Minister van Justitie van die strekking aangenomen: kamerstukken II 1999/2000: 26-800 VI, nr. 17.

99) Herziening van de regeling betreffende de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling, Kamerstukken II 1984/85, 18-264, nr. 3, blz. 13.

100) Daarbij zou ook nog eens het vraagstuk van de overlappende proeftijden spelen.

Het voordeel van dit scenario is dat de voorwaarden waaronder VI kan worden toegekend, zo sterk worden uitgebreid. Overigens zou de (voorwaardelijke) invrijheidstelling zelf beduidend minder "vrij" worden. Het belangrijkste nadeel van dit scenario is, evenals bij afschaffing van de VI, het risico dat het zonder tegenmaatregelen tot een aanmerkelijke strafverzwaring zou leiden. Zo'n tegenmaatregel kan zijn het naar voren halen van de VI-datum naar bijvoorbeeld de helft van de straf. Een aantal andere landen heeft de voorwaardelijke invrijheidstelling langs deze lijnen geregeld. Een ander nadeel is gelegen in de te bewandelen weg in geval van het overtreden van de voorwaarden. Bij intrekking van de VI zou hiervoor eerst een rechterlijk oordeel vereist zijn; er wordt immers tot vrijheidsbeneming besloten.

Aangezien deelname aan een penitentiaal programma deel uitmaakt van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, kan in die situatie de betrokkene door de administratie weer worden ingesloten. Waarbij natuurlijk wel een rechterlijke toets achteraf mogelijk is.

Nader onderzoek naar de haalbaarheid van dit verdergaande scenario in Nederland is dus zeker nodig.

3.4.4 Conclusie

De huidige VI-regeling vervult geen rol van betekenis. Toekenning van VI is een beginselrecht waarop feitelijk nooit een uitzondering wordt gemaakt. Juist deze automatische toekenning tast de geloofwaardigheid van het sanctiestelsel aan. Tegelijkertijd worden in de penitentiaire praktijk vaak de mogelijkheden gemist om (ex-)gedetineerden na hun invrijheidstelling op enige wijze in het oog te houden of te begeleiden.

In plaats van de VI algeheel af te schaffen, wordt daarom voorgesteld de regeling zodanig te herzien, dat de vervroegde invrijheidstelling al dan niet onder voorwaarden kan plaatsvinden. Die voorwaarden, die minimaal de gehele VI-periode of een deel ervan kunnen beslaan, hebben dan betrekking op vormen van monitoring of begeleiding waarbij de reclassering een belangrijke rol zal moeten vervullen. Het oordeel over de wenselijkheid van het stellen van voorwaarden wordt mede gevormd op basis van het verloop van de detentie. Dit is ook het voordeel boven de combinatievormen van een onvoorwaardelijke met een voorwaardelijke vrijheidsstraf, waarbij de rechter op voorhand een oordeel moet trachten te vormen over de – wenselijkheid van – te stellen voorwaarden.

Een vervolgvraag is die naar de lengte van de proeftijd waarbinnen die voorwaarden gelden en, bij niet-naleven daarvan, het VI-deel van de straf alsnog ten uitvoer kan worden gelegd. Meer concreet is de vraag of, en zo ja in

hoeverre, de proeftijd de VI-periode zou moeten – kunnen – ontstijgen.

Tevens zou dan nog nader onderzoek moeten plaatsvinden naar de haalbaarheid en wenselijkheid van een verdergaan – de herziening van de VI, in die zin dat ook de positionering van het penitentiaal programma ter discussie zou komen, en daarmee ook de rolverdeling dienaangaande tussen het gevangeniswezen en de reclassering.

Vanwege de vele uitvoeringsvraagstukken die zich al op voorhand bij herziening van de VI aandienen, is het wenselijk om een en ander binnen een afzonderlijk project uit te werken.

3.5 Elektronisch toezicht

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag op welke wijze elektronisch toezicht beleidsmatig en in de wetgeving zou moeten worden verankerd, om zoveel mogelijk bij te dragen aan een eenduidig en inzichtelijk sanctiestelsel.

Daarbij wordt uitgegaan van de twee vormen waarin elektronisch toezicht momenteel kan plaatsvinden, zoals weergegeven in paragraaf 2.2.3 hiervóór, te weten als executiemodaliteit van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Daarnaast wordt ingegaan op de mogelijkheid van elektronisch toezicht in het kader van voorlopige hechtenis.

3.5.1 Elektronisch toezicht als executiemodaliteit

Voordat de Penitentiaire beginselenwet in werking trad, had elektronisch toezicht in het kader van detentiefasering (aan de "achterdeur") betrekking op een activiteitenprogramma van ten minste 26 uur per week¹⁰¹ in combinatie met een vierentwintig-uurscontrole door middel van een enkelband in combinatie met een thuiszender. Met het van kracht worden van de Pbw trad ook de – ministeriële – Erkenningregeling penitentiaal programma in werking. Hierin wordt elektronisch toezicht als "kaal" controlemiddel gekoppeld aan – ofwel onderdeel gemaakt van – het penitentiaal programma.¹⁰²

In paragraaf 3.3.3.5 is vervolgens voorgesteld om programma's die nu nog onder de noemer van elektronisch toezicht plaatsvinden in het kader van detentiefasering, dan ook her te benoemen als penitentiaal programma, en de term elektronisch toezicht daar te hanteren voor dat feitelijke elektronisch toezicht, dus het controlemiddel. Hiermee wordt ET helder en voorspelbaar gepositioneerd binnen de executie van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Gezien het eigenstandige karakter van ET in deze zin, zou die positionering voor wat betreft de regelgeving op het niveau van de Penitentiaire beginselenwet moeten plaatsvinden.

¹⁰¹ In een eerder stadium is ook sprake geweest van 32 uur.

¹⁰² In paragraaf 2.2.3 wordt deze koppeling geconcretiseerd.

Noten bladzijde 59

¹⁰³ Aanvankelijk werd ook de mogelijkheid van "kaal" ET overwogen. Deze is later geschrapt omdat dat binnen de huidige regeling niet mogelijk is en tot inconsistenties zou leiden binnen het sanctiestelsel. Ook de mogelijkheid van volledige tenuitvoerlegging van kortere straffen in de vorm van ET is afgewezen, enerzijds om recht te doen aan het karakter van de straf, de rechter heeft immers een vrijheidsstraf opgelegd; anderzijds met het oog op een goede voorbereiding van een ET-programma.

¹⁰⁴ Dit laat onverlet de eerder genoemde mogelijkheid voor de rechter om nadere aanwijzingen te geven in het vonnis.

¹⁰⁵ Een ander alternatief is het vragen van een machtiging van de rechter om in individuele gevallen – maar nu of meer beleidsmatig – vrijheidsstraffen extramuraal te executeren. Dit zou neerkomen op de introductie van de executierechter. Dit is, gelet op de bevoegdheid van de rechter in de Pbw om aanwijzingen te geven inzake de tenuitvoerlegging, overbodig.

In het kader van de ombuigingstaakstelling voor DJI uit het regeerakkoord is voorgesteld om ook kortere onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor een aanzienlijk deel te kunnen executeren door middel van ET als programma plus enkelband.¹⁰³ In lijn met het voorgaande zouden hiertoe in de Pbw de objectieve criteria om in aanmerking te kunnen komen voor plaatsing in een penitentiair programma moeten worden aangepast; ten aanzien van de minimumduur van het onvoorwaardelijk deel van de straf (nu één jaar) en mogelijk ook ten aanzien van het daarvan reeds ondergane deel (nu ten minste de helft).

Evenals nu het geval is, is voor de rechter die het vonnis wijst dan op voorhand duidelijk welk deel van de door hem op te leggen straf minimaal in een penitentiare inrichting ten uitvoer wordt gelegd, en welk deel maximaal als penitentiair programma kan worden geëxecuteerd.¹⁰⁴ Dit komt ten goede aan de transparantie en legaliteit en voorkomt het risico van uitholling van het rechterlijk vonnis, zoals wanneer de administratie (DJI) – al dan niet vanuit bezuinigingsoverwegingen – de volledige vrijheid zou krijgen om onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen om te zetten in elektronisch toezicht.

Tegelijkertijd biedt een dergelijke regeling wel ruimte aan DJI om per geval te bepalen of een gedetineerde (met een kortere straf) geschikt is om in een penitentiair programma (incl. ET) te worden geplaatst. Dit draagt weer bij aan de speciale preventie. Het gaat daarbij vooral om gedetineerden met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van acht tot twaalf maanden, voor wie een taakstraf, eventueel in combinatie met elektronisch toezicht, te licht werd bevonden (zie par. 3.5.2 hierna). Nu kan bij deze categorie gedetineerden, vanwege hun strafduur, veelal weinig invulling worden gegeven aan detentiefasering. Toch kunnen zij, vooral bij een korte voorlopige hechtenis, na ommekeer van het vonnis een substantieel aantal maanden detentie hebben te ondergaan. Uitbreiding van het werkingsgebied van het penitentiair programma biedt hen meer mogelijkheden om gericht aan maatschappelijke integratie te werken. Dit is een belangrijk beleidsmatig voordeel van dit primair door bezuinigingsnoodzaak ingegeven voorstel, waarbij wel nader moet worden bezien hoe groot de doelgroep van deze maatregel is en onder welke condities succesvolle deelname aan een penitentiair programma kan plaatsvinden. Voor zo'n individuele beslissing tot plaatsing in een penitentiair programma is geen gang naar de rechter noodzakelijk, hetgeen de slagvaardigheid en flexibiliteit van het sanctiestelsel bevordert en bovendien doelmatiger is. De rechtspositie van de betrokken delinquent (vgl. het legaliteitscriterium) is daarbij dan gewaarborgd in de Pbw.¹⁰⁵

3.5.2 Elektronisch toezicht als sanctie

In de vorderingsrichtlijnen voor het OM is bepaald dat de combinatie van elektronisch toezicht met een taakstraf (aan de "voordeur") in beginsel volgordelelijk plaats moet vinden, te beginnen met het elektronisch toezicht, aangezien dit de zwaardere modaliteit is. Formeel is de rechter echter vrij in zijn keuze. Elektronisch toezicht wordt immers opgelegd als bijzondere voorwaarde in het kader van een voorwaardelijke vrijheidsstraf, en dat is een vormvrije constructie. Zo zou de rechter ook kunnen bepalen dat de tenuitvoerlegging in omgekeerde volgorde plaatsvindt of tegelijkertijd.¹⁰⁶ Verder heeft hij ook de vrijheid om alleen elektronisch toezicht op te leggen, dus niet in combinatie met een taakstraf. Dit zou dan niet meer in de plaats komen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 6 tot 12 maanden, maar van een straf van minder dan zes maanden.¹⁰⁷ Gelet op de OM-vorderingsrichtlijn "taakstraf tenzij..." voor deze categorie, zou het hierbij a contrario gaan om gevallen waarin een taakstraf te licht en een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te zwaar wordt geacht.

Omgekeerde tenuitvoerlegging – eerst de taakstraf, dan ET – is niet logisch maar wel enkele keren opgelegd. De overige mogelijkheden zijn in de praktijk meer toegepast.¹⁰⁸ Bij de onderlinge verhouding kunnen echter vraagtekens worden geplaatst. De activiteiten die in het kader van ET worden verricht, kunnen dezelfde zijn als die bij wijze van taakstraf worden verricht. Opeenvolgende tenuitvoerlegging van ET en een taakstraf kan dus materieel betekenen dat betrokkene gedurende een bepaalde periode dezelfde (soorten) activiteiten verricht (voor een bepaald aantal uren per week); een deel daarvan vindt plaats mét de enkelband: het elektronisch toezicht-deel; een deel zonder de enkelband: het taakstraf-deel.

Bepaalt de rechter nu dat het elektronisch toezicht tegelijkertijd aanvangt met de taakstraf, dan betekent dit dat óf het activiteitenprogramma van het ET niet – volledig – wordt uitgevoerd, óf de taakstraf.¹⁰⁹ Men kan immers maar één activiteit tegelijkertijd verrichten, ook al kleven er twee labels aan.¹¹⁰ Deze tenuitvoerleggingswijze is dus materieel beduidend lichter dan de achtereenvolgende, terwijl de straffen formeel gelijkwaardig zijn.

Bovendien is deze "combistraf" materieel juist gelijk aan de enkele straf van elektronisch toezicht, maar formeel weer zwaarder. Nog los van de mate waarin al deze modaliteiten worden toegepast, is het binnen een structurele regeling van het elektronisch toezicht vanzelfsprekend niet wenselijk dat deze inconsistenties überhaupt mogelijk zijn.

Daarbij komt voor de gecombineerde straffen nog eens het complexe vraagstuk van de verdere (subsidiare) intramura-

¹⁰⁶ Zie ook de paragrafen 2.2.3 en 3.3.2.1 hiervoor.

¹⁰⁷ Dit was ook voorzien in de "concept-beleidslijn OM invoering ET" en wordt ook als mogelijkheid voor "bijzondere gevallen" genoemd in de brochure Elektronisch toezicht van DJI (januari 1999).

¹⁰⁸ Actuele gegevens over de oplegging van de verschillende ET-modaliteiten zijn helaas niet beschikbaar.

¹⁰⁹ In de praktijk betekent dit doorgaans dat, waar het ET-activiteitendeel niet optelt tot de vereiste 26 uur per week, het resterende deel van de tijd wordt gevuld met "taakstraf-uren".

¹¹⁰ Hier dringt zich ook de vergelijking op met de terbeschikkingstelling, waar een wettelijke regeling is getroffen die het mogelijk maakt om bij gedetineerden die tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in combinatie met TBS zijn veroordeeld, de straf en maatregel tegelijkertijd ten uitvoer te leggen. Dit is echter een eigenstandige modaliteit die voortvloeit uit de noodzaak om ook bij combinatievonnissen de behandeling zo snel mogelijk te laten aanvangen. Zie hierover artikel 13 jo. 381 van het Wetboek van Strafrecht.

le tenuitvoerlegging na mislukking van de straf. Die vindt voor taakstraf en ET immers plaats volgens verschillende omrekenfactoren. Het eindoordeel daarover ligt nu bij de rechter, gehoord het OM.

Nu elektronisch toezicht bij detentiefasering wordt herbenoemd tot het eigenlijke controlemiddel (als onderdeel van een penitentiaal programma), ligt zo'n aanpassing aan de voorkeur evenzeer voor de hand. Hiermee kan dan ook een eind komen aan de spraakverwarring die nog altijd heerst rond elektronisch toezicht: is het een programma of een enkelband?¹¹¹ In paragraaf 3.3.2.3 is voorgesteld om op termijn te komen tot een nieuwe hoofdstraf van vrijheidsbeperking. ET als technische voorziening zou hieronder kunnen worden gepositioneerd; niet als een zelfstandige straf van vrijheidsbeperking maar als een verzwarend element bij activiteiten die nu nog onder de noemer taakstraf of bijzondere voorwaarde plaatsvinden.

De rechter kan dan in concrete gevallen bepalen of elektronisch toezicht deel zal uitmaken van een op te leggen straf van vrijheidsbeperking, afhankelijk van de ernst en omstandigheden van het delict, en de persoon van de dader -en natuurlijk de thuissituatie. Zo kan ET bijdragen aan zowel het punitieve karakter van de straf als aan de veilige tenuitvoerlegging ervan.

Elektronisch toezicht te benoemen als hoofdstraf zou het sanctiestelsel slechts complexer maken: weer een nieuwe sanctie die echter inhoudelijk andere vormen van vrijheidsbeperking sterk overlapt. Het voordeel dat daarbij de rechter zou bepalen of ET al dan niet wordt toegepast, is al gerealiseerd met de voorgestelde constructie van de straf van vrijheidsbeperking. Daarbij wordt ten slotte ook recht gedaan aan kritische geluiden uit de rechterlijke macht maar ook de wetenschap, dat ET een te punitief karakter heeft om opgelegd te kunnen worden als - niet als punitief bedoelde - bijzondere voorwaarde.

3.5.3 Elektronisch toezicht als voorlopige hechtenis

In paragraaf 3.3.3.3 zijn de vier doelen genoemd van de voorlopige hechtenis: het tegengaan van collusiegevaar, van recidive, het beperken van maatschappelijke onrust en het waarborgen dat de verdachte ter terechtzitting verschijnt. Voor elk van deze gronden is voorstelbaar dat het risico dat betrokkene vormt, afdoende kan worden ondervangen met elektronisch toezicht. Dit is dan vanzelfsprekend afhankelijk van de gepercipieerde ernst van het risico in het individuele geval. Nu bestaan in wezen slechts twee mogelijkheden: de verdachte blijft in volledige vrijheid verkeren, of hij wordt ingesloten in een huis van bewaring. Dat zijn in wezen twee

uitersten. "Kaal" elektronisch toezicht kan daarom een waardevolle aanvulling betekenen, waar intramurale vrijheidsbeneming te ingrijpend wordt geacht, terwijl beperking van de bewegingsvrijheid om enige reden wel wenselijk of noodzakelijk is. In termen van de ontwerpcriteria voor het sanctiestelsel is dit dan vooral een doelmatig en menswaardig alternatief waarbij de veiligheid blijft gegarandeerd. Nu nog kan de rechter in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis¹¹² aan een verdachte bijvoorbeeld een straatverbod opleggen. Dit is in materiële zin deels vergelijkbaar met elektronisch toezicht; ET biedt echter meer garanties voor het signaleren van overtredingen. Daarbij is voorlopige hechtenis door middel van elektronisch toezicht ook een meer geëigende titel voor beperking van de bewegingsvrijheid dan voornoemde schorsingsmogelijkheid, waarbij de voorlopige hechtenis immers feitelijk is opgeheven. Waar overwogen zou worden om ET te positioneren als mogelijke voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis geldt, evenals bij de voorwaardelijke veroordeling, dat de punitieve beleving van ET zich minder goed verhoudt met de bedoeling van de voorwaardelijke schorsing. Vanzelfsprekend dient sprake te zijn van een adequate follow-up zodra betrokkene zich aan het elektronisch toezicht zou - trachten te - onttrekken. Dit geldt echter voor iedere toepassing van ET.

Vervolgens zal nog wel de vraag moeten worden beantwoord hoe bij een latere veroordeling de periode van elektronisch toezicht zal worden verrekend met de opgelegde straf. Het is op voorhand voorstelbaar dat een één-op-één gelijkstelling met het verblijf in een huis van bewaring niet wenselijk is, aangezien "kaal" elektronisch toezicht ook niet wordt erkend als een zelfstandige straf- of executiemodaliteit¹¹³ (vgl. het hiervoor gestelde over penitentiaire programma's). Het voert echter te ver om nu al op die discussie vooruit te lopen. Bij die discussie zal dan ook aandacht moeten worden besteed aan de omvang van de doelgroep van ET als voorlopige hechtenis in samenhang met het risico van een aanzuigende werking van deze modaliteit. Dit was in een eerder stadium ook reden om deze toepassing van ET niet nader uit te werken. Toen was echter sprake van capaciteitstekorten in de huizen van bewaring; momenteel is het aantal heenmeldingen uit voorlopige hechtenis minimaal. Overigens sprak de Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving zich in haar rapport "Het Recht Ten Uitvoer Gelegd" al wel uit voor de mogelijkheden van elektronisch toezicht als modaliteit¹¹⁴ voor de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis.¹¹⁵ Gezien de overwegingen achter de wettelijke ondergrens qua strafbedreiging om voorlopige hechtenis toe te kunnen

¹¹¹ Deze spraakverwarring is mogelijk ook debet aan de ongelijksoortige toepassingsmogelijkheden van ET als sanctie, zoals hiervoor geschetst. Soms zou ET dan als "all in"-programma worden gezien, soms als vorm van toezicht/controle bij een taakstraf.

¹¹² Zie paragraaf 3.3.1.2 hiervoor.

¹¹³ Aan de andere kant zou het koppelen van ET aan een verplicht activiteitenprogramma zich slecht verdragen met de toepassing in het kader van de voorlopige hechtenis, omdat daarmee feitelijk vooruit zou worden gelopen op een stratooplegging. Dat is juist de overweging achter het voorstel in par. 3.3.1.2 om de mogelijke voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis te beperken tot het betalen van borg. Dit neemt niet weg dat vrijwillige activiteiten gedurende de periode ET soms wel nuttig kunnen zijn. Vgl. bijv. het volgen van bepaalde trainingen of het ondergaan van behandeling. De programmering van het ET zou daartoe de ruimte moeten kunnen bieden. Dat geldt ook voor het hebben van een vaste baan, waarbij het de maatschappelijke integratie dient om voortzetting daarvan mogelijk te maken. E.e.a. zou per individueel geval moeten worden bekeken. In ieder geval zou de programmering ruimte moeten bieden voor "basale" activiteiten buitenshuis zoals boodschappen doen. Het gaat dus niet om 24-uurs huisarrest.

passen (zie 3.3.3.3), zou ten slotte afzonderlijk stil moeten worden gestaan bij de vraag of die ondergrens, waar het gaat om toepassing van elektronisch toezicht als voorlopige hechtenis, niet neerwaarts bijgesteld zou kunnen of moeten worden.

3.6 Conclusies

In de voorgaande paragrafen is een aantal uitspraken gedaan over de grondslagen en de wenselijke inrichting van het sanctiestelsel voor volwassenen. Tot besluit van dit hoofdstuk worden de belangrijkste daarvan beknopt onder elkaar gezet. Tussen haken wordt de "vindplaats" aangegeven. Hierbij wordt grotendeels de volgorde van het hoofdstuk aangehouden.

Uitgangspunt is het streven naar een helder en geloofwaardig sanctiestelsel. Daartoe wordt het overlappen van sancties en executiemodaliteiten zoveel mogelijk beperkt, en worden sancties die geen duidelijke meerwaarde meer hebben, geschrapt.

- Ten grondslag aan het Nederlandse sanctiestelsel ligt de verenigingstheorie. Deze combineert het repressieve doel van vergelding (normbevestiging en herstel rechtsorde) met de doelen van speciale en generale preventie. Uit deze doelen vloeien deels aan elkaar tegengestelde inrichtingseisen voor het sanctiestelsel voort; vanuit de optiek van de delinquent enerzijds beperkend en anderzijds verruimend. Een evenwichtig sanctiestelsel naar de oplegging en tenuitvoerlegging van sancties, vraagt om een geïndividualiseerde benadering, in een dynamisch perspectief (par. 3.2.2/3.2.4).
- Voor de beoordeling en verbetering van het sanctiestelsel gelden, naast voornoemde doelen, ook een aantal randvoorwaarden of "ontwerpcriteria". Dit zijn beveiliging, legaliteit, menswaardigheid, transparantie, flexibiliteit en innovatieve kracht, doelmatigheid, en slagvaardigheid en snelheid. Deze criteria hebben verschillende karakters. Zij kunnen ook nooit allemaal tegelijk maximaal tot uitdrukking komen, maar moeten altijd in enige mate zijn gegarandeerd. De mate waarin bepaalde criteria prevaleren boven andere, zal variëren al naar gelang de individuele situatie (par. 3.2.3).
- De vergelijkbare modaliteiten van het voorwaardelijk sepot en de transactie zullen, voor wat betreft vormen van vrijheidsbeperking, worden samengevoegd. Hierdoor

kan het voorwaardelijk sepot met minimaal dezelfde zekerheden worden omkleed als de transactie, terwijl de mogelijkheid blijft bestaan om andere voorwaarden op te leggen. Voorts zou moeten worden onderzocht of de introductie van de politietransactie wenselijk is voor lichtere vormen van vrijheidsbeperking, zoals deze nu al bestaat in het jeugdstrafrecht (par. 3.3.1.1).

- Het is wenselijk om de ruime mogelijkheden die nu bestaan bij de schorsing van de voorlopige hechtenis onder het stellen van voorwaarden, in te perken. In ieder geval zouden voorwaarden die het karakter hebben van een eindvonnis niet meer onder deze modaliteit moeten kunnen worden toegepast. Volstaan zou dan kunnen worden met de storting van de waarborgsom. De wenselijkheid van een bredere toepassing daarvan zou nader moeten worden onderzocht (par. 3.3.1.2).
- De voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf waarbij slechts een algemene voorwaarde wordt gesteld, heeft geen duidelijke meerwaarde meer. De functie van deze oudere sanctiemodaliteit is geleidelijk vervallen met de komst van andere, minder ingrijpende alternatieven voor de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, zoals de taakstraf en de geldboete of, als minst ingrijpende sanctie, de schuldigverklaring zonder straf. Minder zware zaken bereiken hedentendage de rechter ook niet meer; zij worden buitengerechtelijk afgedaan. Deze sanctie is in het actuele tijdsbestek ook niet echt geloofwaardig als straf; niet voor betrokkene en niet voor de samenleving. Omdat er voldoende alternatieven zijn, zou zij daarom kunnen worden afgeschaft (par. 3.3.2.1).
- De voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf waarbij de bijzondere voorwaarde wordt gesteld van opname in een inrichting tot verpleging, kan worden geschrapt. In de functie van deze modaliteit zal voor verslaafden worden voorzien door de voorwaardelijke maatregel van Strafrechtelijke opvang verslaafden, en voor gestoorde delinquenten door de rechterlijke machtiging onder voorwaarden op grond van de Bopz, waartoe momenteel een wetsvoorstel in voorbereiding is. Het niet naleven van de voorwaarden zal dan in beide gevallen een geëigende follow-up krijgen (par. 3.3.2.1).
- De bijzondere voorwaarden "het gedrag van de veroordeelde betreffende" in het kader van een voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf, zullen worden ingeperkt opdat geen bijzondere voorwaarden meer kunnen

[14] Voor de goede orde: bij het idee van schorsing van de voorlopige hechtenis onder de voorwaarde van ET gaat het, i.c., om een "modaliteit van..." om een "alternatief voor" voorlopige hechtenis.

[15] Rapport van augustus 1995, blz. 50-51. In het regeringsstandpunt op dit rapport, in de nota "In juiste verhouding: beleidsvoornemens m.b.t. rechtshandhaving en veiligheid" van 1 juli 1996 (kamersstukken II 1995/96, 24.802, nrs. 1-2) werd op deze uitspraak niet specifiek ingegaan.

worden gesteld die vergelijkbaar zijn met zelfstandige hoofdstraffen, maar deze naar inhoud, zwaarte en lengte zelfs ontstijgen. Het is om principiële redenen niet gewenst dat sancties – in materiële zin – die te zwaar worden geacht om als taakstraf te worden opgelegd, wel als voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf worden gerealiseerd. Er zal een afzonderlijke wettelijke basis worden gecreëerd voor experimenten met nieuwe sanctievormen (par. 3.3.2.1).

- De toepassing van de taakstraf wordt aangescherpt. Om het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf te waarborgen, alsmede om de effectiviteit van de toepassing te vergroten, is het van belang om alleen dan een taakstraf op te leggen wanneer dat gezien de ernst van het gepleegde delict en de achtergrond van de delinquent acceptabel en – maatschappelijk – verantwoord kan worden geacht. Plegers van ernstige seksuele en geweldsmisdrijven zullen daarom in beginsel daarvoor niet in aanmerking komen (par. 3.3.2.2).
- De maximale duur van een taakstraf zoals opgenomen in het wetsvoorstel Taakstraffen (480 uur) zal niet omhoog worden bijgesteld. Projecten die nu nog onder de noemer van voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf worden uitgevoerd en de bestaande maximumduur van de taakstraf ontstijgen, zullen in duur moeten worden teruggebracht naar dit maximum. Een substantiële ophoging van de maximumduur zou het risico van mislukking te zeer doen toenemen (par. 3.3.2.2).
- In het verlengde van wat hiervóór is gesteld over de voorwaardelijke vrijheidsstraf, geldt ook ten aanzien van de voorwaardelijke taakstraf met alleen de algemene voorwaarde, dat deze geen meerwaarde heeft. Te stellen bijzondere voorwaarden mogen niet het karakter hebben van een hoofdstraf, zoals de onvoorwaardelijke taakstraf zelf (par. 3.3.2.2).
- De mogelijkheid van combinatievonnissen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf met een taakstraf zal worden beperkt tot die situaties dat betrokkene ten tijde van de vonniswijzing in voorlopige hechtenis verblijft en waarbij de duur van de vrijheidsstraf dan gelijk zal zijn aan die van de voorlopige hechtenis. Met andere woorden: oplegging van een taakstraf met verrekening van de reeds ondergane voorlopige hechtenis. Indien de rechter een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van langere duur dan de voorlopige hechtenis wil opleg-

gen, is het dan aan de administratie om na verloop van tijd te bepalen in hoeverre de betrokken delinquent geschikt is voor – gedeeltelijke – extramurale tenuitvoerlegging van van de straf. Heldere criteria daarvoor creëren meer duidelijkheid bij de rechterlijke macht over die wijze van tenuitvoerlegging (par. 3.3.2.2).

- De voorwaardelijke vrijheidsstraf (met bijzondere voorwaarden) en de taakstraf zullen samen worden gebracht in een nieuwe wettelijke straf van vrijheidsbeperking. In een algemene maatregel van bestuur kunnen de verschillende soorten sancties die daaronder vallen helder ten opzichte van elkaar worden gepositioneerd. Tevens zou dan meer eenduidig geregeld kunnen worden wat de gevolgen zijn van het mislukken van de straf, in termen van de vrijheidsbenaming die dan ten uitvoer zal worden gelegd. Ook de wijze waarop kan worden geëxperimenteerd met nieuwe sanctievormen, kan hierin een plaats krijgen. Met dit voorstel zal het sanctiestelsel drie hoofdstraffen kennen: de (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf, de straf van vrijheidsbeperking en de geldboete. Voor combinatievonnissen zal dan mutatis mutandis het bij het voorgaande punt gestelde gelden (par. 3.3.2.3).
- Voor de invulling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf aan de hand van detentiefasering, geldt als uitgangspunt een evenwichtsnotie in de strafbeleving door de delinquent. Die beleving wordt dan gedefinieerd als het quotiënt tussen de vrijheden en de verantwoordelijkheden in een bepaald regime. Naarmate de vrijheden toenemen, moeten – en zullen – ook de verantwoordelijkheden toenemen, zodat de strafbeleving niet wezenlijk verandert. Zo kan sprake zijn van een dynamisch evenwicht tussen vergelding en speciale preventie (par. 3.2.4).
- De intramurale tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf blijft een onmisbaar sluitstuk van het sanctiespectrum. Voor zwaardere delicten vereist zowel de geloofwaardigheid van het sanctiestelsel als de vergeldingsdoelstelling van het strafrecht dat deze straf kan worden opgelegd. Daarnaast vraagt ook de veiligheid van de samenleving om deze mogelijkheid, om door de vrijheidsbenaming als zodanig het recidiverisico op korte termijn weg te nemen. Het langere termijn-perspectief vraagt wel om een zorgvuldige, geïndividualiseerde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenaming, waarbij het accent geleidelijk verschuift van vergelding naar speciale preventie door te werken aan maatschappelijke integratie (par. 3.3.3.1-2).

- Opheffing van het instituut zelfmeldinrichtingen voor delinquenten die vanuit de vrije samenleving tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zijn veroordeeld is niet wenselijk. Het niet – tot aan de vonniswijzing – voorlopig gehecht zijn geweest, betekent niet automatisch dat betrokkene daarmee geschikt zou zijn voor een vrijheidsbeperkende sanctie. De gronden voor voorlopige hechtenis betreffen slechts ten dele de ernst van het gepleegde feit, en daar wordt de lat bovendien hoog gelegd, omdat voorlopig hechtenis het zwaarste dwangmiddel is. Een zo direct mogelijke aansluiting van de executie op een gewezen vonnis is natuurlijk van wezenlijk belang (par. 3.3.3.3).
 - Het is niet wenselijk een wettelijke ondergrens aan te brengen in de duur van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Door het "afromend" effect van de toenemende alternatieven en het aantal opleggingen daarvan, krijgt de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf een steeds zwaardere doelgroep, qua delict en delinquent. Daardoor is in steeds minder nieuwe gevallen alternatieve afdoening nog verantwoord. Ook gezien het aantal opleggingen blijkt de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf bij de rechterlijke macht in een duidelijke behoefte te voorzien. Het aanbrengen van een ondergrens zou als gevolg hebben dat taakstraffen worden opgelegd waar dat niet verantwoord is, of dat vrijheidsstraffen van de wettelijk minimaal vereiste lengte worden opgelegd, waar die anders lager zouden zijn geweest. Dit is natuurlijk onwenselijk (par. 3.3.3.4).
 - De objectieve criteria voor deelname aan een penitentiair programma zullen worden verruimd, zodat die deelname ook bij kortere vrijheidsstraffen mogelijk wordt. Nu kan bij gedetineerden met een kortere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf weinig invulling worden gegeven aan detentiefasering, terwijl zij na ommekomst van het vonnis toch nog een substantieel aantal maanden detentie kunnen hebben te ondergaan. Verruiming van de criteria voor het penitentiair programma draagt daarmee bij aan de maatschappelijke integratie (par. 3.3.3.5/3.5).
 - De termen "gevangenisstraf" en "principale hechtenis" worden in de wet vervangen door "vrijheidsstraf". In de hedendaagse praktijk van tenuitvoerlegging is geen enkel onderscheid meer aanwezig tussen deze beide straffen. In de Penitentiare beginselenwet zijn beide modaliteiten ook al samengevoegd onder de term "vrijheidsstraf". Samenvoeging in de andere wetgeving bevordert de eenduidigheid en inzichtelijkheid van het sanctiestelsel (par. 3.3.3.6).
 - De regeling van de vervroegde invrijheidstelling wordt zodanig herzien, dat de invrijheidstelling onder voorwaarden kan plaatsvinden. Hiermee wordt het mogelijk de ex-gedetineerde gedurende langere tijd te monitoren of te begeleiden, indien dat wenselijk wordt geacht. Deze maatregel verdient de voorkeur boven verruiming van de grenzen voor de combinatie van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf met een voorwaardelijke vrijheidsstraf. De afweging kan namelijk op een beter moment worden gemaakt, namelijk als de invrijheidstelling zich aandient. De rechter kan in zijn vonnis moeilijk overzien of en zo ja wat voor voorwaarden wenselijk zullen zijn na afloop van de detentie. Overwogen kan worden om ook het penitentiair programma te verschuiven voorbij de VI-datum. Dit zou dan wel gepaard moeten gaan met een vervroeging van die VI-datum, teneinde een onbedoelde strafverzwaring te voorkómen. Nader onderzoek naar de praktische haalbaarheid van verdergaande herziening, en ook naar de lengte van de proeftijd, is wenselijk (par. 3.4).
 - Elektronisch toezicht zal in de wet worden verankerd als "kaal" controlemiddel: de technische voorziening van de enkelband. Het zal als zodanig drie toepassingsvormen kunnen krijgen:
 - als onderdeel van een penitentiair programma, zoals thans geregeld in de ministeriële Erkenningsregeling penitentiair programma;
 - als onderdeel van een straf van vrijheidsbeperking;
 - als modaliteit van voorlopige hechtenis, in die gevallen dat intramurale vrijheidsbeneming te zwaar wordt geacht, maar beperking van de bewegingsvrijheid wel wenselijk is. Naar deze derde toepassingsvorm is nader onderzoek wenselijk (par. 3.5).
 - Onderzocht zal worden of het wenselijk is om het waarborgen dat een verdachte ter zitting verschijnt, wettelijk te verankeren als een grond om voorlopige hechtenis toe te passen. Nu nog wordt dit doel als een afgeleide van de wettelijke grond van ernstig vluchtgevaar gezien. Dit is een wat gewrongen constructie (par. 3.3.3.3).
- In het volgende, laatste hoofdstuk zal tot besluit kort worden ingegaan op het vervolgtraject ter uitwerking en invoering van het geheel aan voorstellen. ■

4.1 Algemeen

In de slotparagraaf van het vorige hoofdstuk zijn de conclusies van de heroriëntatie in deze nota op een rij gezet. In veel gevallen ging het daarbij om een wenselijke herziening van het sanctiestelsel, die ook doorgaans wetswijziging met zich mee zal brengen. Tot besluit van deze beleidsnota wordt daarom kort stilgestaan bij enkele aspecten van het vervolgtraject waarlangs de onderscheiden herzieningen zouden moeten worden gerealiseerd.

De voorstellen in deze nota zijn veelal nog niet gedetailleerd uitgewerkt. Soms moeten nog nadere beleidsmatige keuzes worden gemaakt; in bijna alle gevallen moet de praktische uitvoerbaarheid nader worden onderzocht. Die is vanzelfsprekend van essentieel belang. Zo moet zoveel mogelijk vermeden worden dat maatregelen tot een extra belasting van onderdelen van de strafrechtssketen zullen leiden. Het gaat dan bijvoorbeeld om werklast, door een toename van zaken of van procedures, of om een toename in de benodigde detentiecapaciteit. Er zijn ook geen middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van de herziening van het sanctiestelsel. Toch zal in veel gevallen sprake zijn van zekere invoerings- of andere kosten. Een helder beeld daarvan zal een later besluitvormingsproces faciliteren. Het is op voorhand duidelijk dat het daartoe van belang is om de interdependenties tussen de voorstellen helder in kaart te brengen; enerzijds opdat de realisatie van één voorstel niet ten koste gaat van het succes van een ander; anderzijds om inzichtelijk te maken waar de kosten van één voorstel weer gecompenseerd kunnen worden door de opbrengsten van een ander voorstel.

Evenzeer van belang is het draagvlak bij betrokken actoren voor de onderscheiden maatregelen. Aan het slot van de inleidende beschouwing werd al aangegeven dat het succes van de herziening van het sanctiestelsel daarmee staat of valt. Op alle actoren wordt een beroep gedaan: het Openbaar Ministerie, de zittende magistratuur, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Stichting Reclassering Nederland. Steeds meer ook wordt de kwaliteit van de onderlinge samenwerking een bepalende factor in het realiseren van de beleidsdoelstellingen. De verschillende actoren zullen daarom van meet af worden betrokken in het uitwerkingstraject van de voorstellen.

4.2 De voorstellen tot herziening

- 1 De samenvoeging van het voorwaardelijk sepot en de transactie voor zover het gaat om vormen van vrijheidsbeperking, vergt wijziging van de artikelen 167 en 242-245 van het Wetboek van Strafvordering, alsmede van artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht. Verder zal de mogelijkheid en wenselijkheid worden onderzocht van het uitbreiden van de politietransacties voor volwassenen.
Bij deze exercities moet aansluiting worden gezocht bij lopende projecten op het gebied van buitengerechtelijke afdoeningsvormen, zoals de vierde tranche AWB betreffende de bestuurlijke boete en het project Strafvordering 2001 (dat ook raakvlakken heeft met andere voorstellen).
- 2 De inperking van de voorwaarden waaronder de voorlopige hechtenis kan worden geschorst, vraagt wijziging van artikel 80 Wetboek van Strafvordering. In samenhang daarmee moet worden onderzocht of het betalen van borg als voorwaarde meer kan en moet worden toegepast.
- 3 De inperking van de mogelijkheden van voorwaardelijke veroordeling vraagt herziening van artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht. Het eerste lid zou kunnen vervallen; het tweede lid zal dusdanig worden gewijzigd dat de bijzondere voorwaarde "het gedrag van de veroordeelde betreffende" wordt geclausuleerd. Tegelijkertijd zal in het wetboek een basis worden gecreëerd voor het experimenteren met nieuwe sanctievormen.
Afschaffing van de bijzondere voorwaarde "opname in een inrichting ter verpleging" moet worden gezien in het licht van de wetswijziging Bopz inzake de voorwaardelijke machtiging en van de uitvoering van de voorstellen ex IBO TBS.
- 4 Het wetsvoorstel Taakstraffen was ten tijde van het opstellen van deze nota in behandeling bij de Eerste Kamer, nadat het op 25 januari 2000 was aanvaard door de Tweede Kamer. De voorstellen in deze nota betreffende de taakstraffen vergen op één punt een wijziging van

de wet: de beperking van de combinatiemogelijkheid van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf met een taakstraf.

Inzake de maximumduur zal nader moeten worden bezien hoe de projecten die thans onder de noemer van voorwaardelijke veroordeling plaatsvinden, onder de regeling van de taakstraffen kunnen worden gebracht. Inzake de toepassing van de taakstraf, is de aanwijzing van het Openbaar Ministerie inmiddels zodanig aangepast, dat plegers van ernstige zeden- of geweldsmisdrijven daarvoor in beginsel niet meer in aanmerking komen.

- 5 De wettelijke regeling van een straf van vrijheidsbeperking vraagt een omvangrijk project, waarbij nog verschillende vragen moeten worden beantwoord, bijvoorbeeld naar de follow-up bij mislukking van de straf, en naar de positionering van elektronisch toezicht als verzwarend element. Het kan raadzaam zijn om te zijner tijd een openbaar voorontwerp van wet in discussie te brengen.¹ Tegelijk met de wet moet ook een algemene maatregel van bestuur worden opgesteld met nadere regelgeving, onder meer over het experimenteren met nieuwe strafsoorten.
- 6 De versnelling van de procedure inzake de lopende vonnissen moet vooral plaatsvinden aan het begin van het traject, te weten van het moment van vonniswijzing tot aanbidding van het vonnis aan het Centraal Justitieel Incassobureau. Dit is dus primair een taak voor de rechtbanken en het Openbaar Ministerie. Inmiddels is ten departemente een project van start gegaan om in kaart te brengen hoe die versnelling kan worden gerealiseerd.
- 7 De wijziging van de Penitentiaire beginselenwet waarbij de objectieve (strafduur)criteriën voor deelname aan een penitentiaal programma worden verruimd (art. 4), is wettetechnisch niet complex. Wel moet eerst worden bepaald hoe de criteria precies zullen worden verruimd. Voortvarendheid is hier belangrijk, omdat de ombuigingstaakstelling voor DJI uit het regeerakkoord mede is ingevuld door de ruimere toepassing van penitentiaire programma's.
Met de Pbw zal ook de Penitentiaire maatregel moeten worden herzien. In dit traject kan dan ook de verankering van elektronisch toezicht als verzwarend element bij de penitentiaire programma's worden meegenomen. Ten slotte moet de fasering van deze wetswijziging worden

gekoppeld aan die inzake de inperking van de combinatiestrafpen (onder 4 hiervóór).

- 8 Het vervangen van de begrippen "gevangenisstraf" en "principale hechtenis" in de onderscheiden wettelijke regelingen door "vrijheidsstraf" is naar zijn omvang mogelijk de meest ingrijpende maatregel. Een eerste inventarisatie laat zien dat alleen al het begrip "gevangenisstraf" bijna zeshonderd vermeldingen kent in meer dan honderd wetten. Aan de andere kant is dit een louter wettetechnische maatregel, die behalve de daaraan te besteden tijd geen financiële of andere consequenties zal hebben, en geheel los van alle andere voorstellen kan worden uitgevoerd.
- 9 Het voorstel inzake de vervroegde invrijheidstelling betreft een zeker wenselijke minimumvariant en nader onderzoek naar een verdergaand scenario. Zeker dat verdergaande scenario kent talrijke uitvoeringsconsequenties waarin duidelijke (afbreuk)risico's liggen besloten. Het gaat onder meer om extra benodigde penitentiaire capaciteit, om complexe processen en (beroeps)procedures als gevolg van de individualisering van de VI-toekenning, om de rol van de reclassering bij het naleven van voorwaarden, om de follow-up bij niet-naleving, etcetera. De voorwaardelijke invrijheidstelling is in het verleden verworpen tot een betekenisloos automatisme. Uit die ervaringen moet lering worden getrokken, om niet opnieuw in zo'n proces te geraken waarbij de herziene VI uiteindelijk slechts een symboolbetekenis zou hebben. Aanbevolen wordt dan ook om uitgebreid onderzoek te verrichten naar de praktische haalbaarheid van een (meer) voorwaardelijke invrijheidstelling. Behalve naar het verleden moet dan ook worden gekeken naar de ervaringen in andere landen met vergelijkbare systemen als nu voorgesteld. Zoals al is opgemerkt in paragraaf 3.4.4 moet ook de vraag worden beantwoord naar de wenselijke lengte van de proeftijd bij een voorwaardelijke invrijheidstelling, in het bijzonder of, en zo ja in hoeverre, de proeftijd de VI-periode zou moeten kunnen ontstijgen. Een ex ante uitvoerbaarheidstoets op alle relevante deelterreinen is onmisbaar om een afgewogen besluit te kunnen nemen over een definitieve regeling. Evenals bij de straf van vrijheidsbeperking zal ook hier een openbaar voorontwerp van wet van belang zijn voor de kwaliteit van en het draagvlak voor de definitieve regeling.

¹ Normaal gesproken zijn officiële wetsvoorstellen geheim.

10 Onderzocht zal worden of het wenselijk is om in het Wetboek van Strafvordering de toepassing van elektronisch toezicht als voorlopige hechtenis mogelijk te maken. Het gaat daarbij om een aantal aspecten, zoals de omrekeningsfactor van ET bij de vonniswijzing, de omvang van de doelgroep en de risico's van een aanzui-gende werking, en om de relatie met de inperking van de voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechte-nis. Deze exercitie dient daarom te worden gekoppeld aan die onder 2, betreffende de herziening van artikel 80 Sv.

4.3 Vervoltraject

Wanneer de voorstellen in paragraaf 4.2 in samenhang wor-den bezien, is het zinvol zeven trajecten van wetswijziging te onderscheiden:

- 1 regeling van voorwaardelijk sepot en transacties;
- 2 wijzigingen in de voorlopige hechtenis (schorsing, ET en evt. gronden);
- 3 herziening van de Pbw (PP, ET) en wet(svoorstel) Taakstraffen (combi);
- 4 herziening van de voorwaardelijke veroordeling;
- 5 regeling van de straf van vrijheidsbeperking (incl. ET);
- 6 introductie begrip "vrijheidsstraf";
- 7 herziening van de vervroegde invrijheidstelling.

Kijkend naar de termijn waarop deze wetsvoorstellen gereed kunnen zijn, kunnen drie tranches worden onder-scheiden:

- eerste tranche: trajecten 2 en 3; herziening Sv, Pbw, TS;
- tweede tranche: trajecten 1, 4 en 6; herziening van o.m. Sv en Sr;
- derde tranche: trajecten 5 en 7; straf van vrijheidsbeper-king en herziening VI.

De introductie van de straf van vrijheidsbeperking en de herziening van de VI zijn beide complexe vraagstukken waartoe nader onderzoek nodig is. Voldragen wetsvoorstel-len zullen daarom ongeveer een jaar langer vergen dan de wetsvoorstellen uit de tweede tranche.

Het moment van inwerkingtreding van de onderscheiden wetten is afhankelijk van het adviestraject en van de parle-mentaire behandeling. Ook in die fasen is een voortvarende aanpak vanzelfsprekend wenselijk, ook omdat draagvlak voor de herziening van het sanctiestelsel niet alleen verwor-ven, maar gedurende het traject ook behouden moet wor-den.

4.4 Slotopmerking

De belangrijkste aanleiding voor de heroriëntatie op het sanctiestelsel was onduidelijkheid over de samenhang van verschillende sanctiemodaliteiten. Voor een deel ligt die onduidelijkheid in het sanctiestelsel zelf; in overlappingsen, onduidelijke afbakeningen etcetera. Veel van de in deze nota geformuleerde voorstellen hebben daarom tot doel meer transparantie en eenvoud in het sanctiestelsel te brengen. Voor een ander, niet onbelangrijk deel, blijkt ech-ter ook sprake te zijn van ontoereikende kennis van- of onjuiste beeldvorming over het sanctiestelsel bij verschillen-de betrokkenen.² Niet verrassend wordt het zicht op de opbouw van het stelsel minder naarmate de afstand groter wordt. Los van alle voorstellen is daarom een goede, actieve voorlichting over de sanctietoepassing van groot belang. Hier ligt een duidelijke opdracht voor het Ministerie van Justitie naar de uitvoeringsorganisaties toe, en voor de uit-voeringsorganisaties op hun beurt naar de rechterlijke macht. De wijze waarop de executie wordt vormgegeven is op hoofdlijnen veel voorspelbaarder dan wel wordt gedacht. De Dienst Justitiële Inrichtingen zal bijvoorbeeld hierover voorlichtende brochures opstellen.

Het Openbaar Ministerie kan zijn motieven meer expliceren in zowel de vordering als in de latere aanbieding ter execu-tie van een zaak. Voorts heeft de rechter een belangrijke taak om zijn vonnis duidelijk te motiveren. De geloofwaar-digheid van het sanctiestelsel bij de samenleving, de acceptatie van de opgelegde straf door de dader en de genoegdoening voor het slachtoffer zijn hier allemaal mee gediend. Een goede motivering biedt ook handvatten aan de administratie voor de individuele vormgeving aan de ten-uitvoerlegging van de straf.

Het behoeft ten slotte geen toelichting dat ook de herzie-ning van het sanctiestelsel bijzondere inspanningen op het gebied van de voorlichting zal vragen. Behoud en vergro-ting van het draagvlak bij betrokkenen zal worden nage-streefd door met een zekere periodiciteit – bijvoorbeeld halfjaarlijks – bijeenkomsten te organiseren over de voort-gang van de verschillende trajecten. Enerzijds kunnen die een voorlichtend karakter hebben, anderzijds kunnen uit-voeringsorganisaties ervaringsgegevens naar voren brengen als input voor die herzieningstrajecten.

Een helder en geloofwaardig sanctiestelsel is het werk van alle betrokkenen. ■

21. Dat bleek bijvoorbeeld tijdens de expert meetings, waar de wens werd uitgesproken van duidelijke, wettelijke criteria voor de toepassing van het penitentiair programma. Deze criteria zijn echter al verankerd, resp. in art. 4 Pbw en art. 6 Pm. Vgl. ook de begripsverwachting over elektronisch toe-zicht en de veelvoorkomende misvatting over proefverlof binnen het gevangeniswezen, terwijl dit alleen voorkomt binnen de retributiestelling.

Verslagen expert meetings heroriëntatie sanctiestelsel d.d. 12 en 14 oktober 1999

Op 12 en 14 oktober 1999 vonden te Utrecht twee expert meetings plaats ter bespreking van een eerste, ruw concept van de beleidsnota "Sancties in perspectief" inzake de heroriëntatie op het sanctiestelsel voor volwassenen, in het bijzonder de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen. Doel van de expert meetings was het uitwisselen van argumenten en overwegingen pro en contra de overwegingen en voornemens, zoals neergelegd in de concept-beleidsnota. Op basis van de expert meetings is de nota ingrijpend herzien, in lijn met de conclusies zoals die werden getrokken. De genodigden waren werkzaam in of rond de keten voor strafrechtelijke handhaving, of in de wetenschap.

De expert meetings bestonden uit drie onderdelen:

- een inleiding door dr. H.J. Franke;
- een kennismakingsronde;
- een drietal discussierondes, gevolgd door een samenvatting en afsluiting door de dagvoorzitter.

Dit verslag beperkt zich tot de gespreksrondes.

Aanwezig waren op 12 oktober:

dr. H.G. van de Bunt (dagvoorzitter), mr. G.P. van de Beek, J.G.A. van den Brand, mw. drs. M.A.C. Galesloot MBA, mw. mr. M.F.M. de Groot, mr. B. Keulen, prof. mr. G. Knigge, mw. mr. K. Lahuis, drs. H.J. van der Leek, drs. B. van der Linden, mr. M.J.L. Mastboom, prof. mr. P.A.M. Mevis, mr. R.M. Peters, mr. U. van de Pol, drs. R.E. de Smidt, mr. P.C. Vegter en mr. Th.J. Westerhout.

Aanwezig waren op 14 oktober:

dr. H.G. van de Bunt (dagvoorzitter), mr. J.P. Balkema, mr. I.P. de Bie, mr. F.W. Bleichrodt, mr. R.W.M. Craemer, mw. mr. M.F.M. de Groot, drs. F.J.M. Hoogenboom, mw. mr. J. Huisman, mr. Y.A.J.M. van Kuijk, drs. B. van der Linden, drs. N.W.M. Plitscher, mw. drs. M.S.H. Ridder-Padt, drs. R.E. de Smidt, prof. dr. P.J.P. Tak en mw. mr. S.F.M. Wortmann.

Expert meeting 12 oktober

Kennismakingsronde

Tijdens de kennismakingsronde is een aantal vragen gesteld en opvattingen naar voren gebracht, waarvan de belangrijkste hieronder staan vermeld:

- er is in de nota geen aandacht voor hoofddoelstellingen en grondslagen. Er is geen wezenlijke herbezinning. De concept beleidsnota is sterk gericht op het bestaande stelsel en er is gedacht vanuit bestaande problemen; praktische argumenten (zoals capaciteitstekorten en taakstelling) spelen een belangrijke rol;
- in de concept-beleidsnota wordt enkel gesproken over de sancties. Indien een werkelijke herbezinning wil plaatsvinden, moeten de maatregelen ook daarbij worden betrokken;
- een straf dient streng te zijn. Hieronder dient te worden verstaan voorzienbaar en herkenbaar. Tevens dient een straf rechtvaardig te zijn. De rechter behoort in zijn vonnis de ernst

- 0 van het feit, de omstandigheid van het geval en de persoon van de dader te betrekken. In de concept-beleidsnota is alleen aandacht voor de dader;
- op welke wijze kan draagvlak worden gecreëerd in de samenleving voor een nieuw sanctiestelsel en wordt voorkomen dat dit stelsel opnieuw een ad hoc karakter krijgt en naar binnen is gericht;
 - moet de vrijheid van de strafrechter op een aantal punten worden ingeperkt en welke gevolgen heeft dit voor de administratie;
 - op zichzelf bestaat er geen bezwaar tegen het ontwikkelen van nieuwe modaliteiten, maar thans ontbreekt een goede afstemming tussen de rechterlijke macht en de administratie;
 - er dient een scherpe afbakening te komen tussen rechterlijke en administratiefrechterlijke sancties. Hierbij dient met name gekeken worden in Europees-rechtelijk perspectief;
 - in hoeverre verhoudt een evenwichtig sanctiestelsel zich met de mogelijkheid van de administratie om andersoortige (zoals politieke) beslissingen te realiseren;
 - wat is de principiële visie over de rol van de rechterlijke macht en in hoeverre verhoudt deze zich met het instellen van een executierechter;
 - er is niet voldoende doorgedacht over de rol van de rechterlijke macht. Zo is de zittingsrechter de enige rechter die de sanctie toesnijdt op de dader; in de concept-beleidsnota ontbreekt de verbinding tussen het delict en de dader;
 - voor de reclassering zou het verdwijnen van de algemene voorwaarde bij een VV als een groot gemis worden beschouwd; juist deze algemene voorwaarde heeft voor de reclassering een grote waarde omdat deze als een stok achter de deur wordt beschouwd;
 - de effecten op en de reacties van de gedetineerden ontbreken in de concept-beleidsnota. Dit is vooral belangrijk in het kader van de speciale preventie;
 - de relatie tussen het penitentiair programma en het ET is niet duidelijk;
 - het PP is ontstaan ten gevolge van een claim van de administratie. Het PP is thans een vorm van extramurale tenuitvoerlegging. Het zou minder problematisch zijn geweest indien dit programma in de vorm van voorwaardelijke VI was gegoten.

Discussierondes

Tijdens de discussierondes zijn de volgende punten naar voren gebracht, die per onderwerp zijn gerangschikt:

Visie en doelstellingen

- Geconstateerd wordt dat het sanctiestelsel zoals voorgesteld in de concept-beleidsnota, naar binnen is gericht. De modaliteiten staan los van hun doelstellingen en hun historische context. Er is sprake van een holle werkelijkheid;
- indien het sanctiestelsel naar buiten gericht zou zijn, zou het responsief en maatschappelijk gevoelig moeten zijn;
- er dient geen of slechts in geringe mate rekening te worden gehouden met budgettaire problemen en taakstellingen, zoals het sober regime dat niet op grond van ideologische doelstellingen maar op basis van bezuinigingen is ontwikkeld;
- er liggen onzuivere argumenten ten grondslag aan het sanctiestelsel. Deze zijn niet te motiveren, tenzij zij een legale plek in het stelsel krijgen;
- op zichzelf bestaat geen discussie over de opbouw van het sanctiestelsel, maar laat de uitvoering te wensen over;
- er is sprake van innerlijk tegenstrijdige doelstellingen binnen het gevangeniswezen; vergelding versus resocialisatie/reïntegratie. Onder druk van de bezuinigingen (als gevolg van

politieke afwegingen) is de resocialisatie-doelstelling in het gedrang geraakt. Deze spanning moet naar buiten toe duidelijk worden gemaakt;

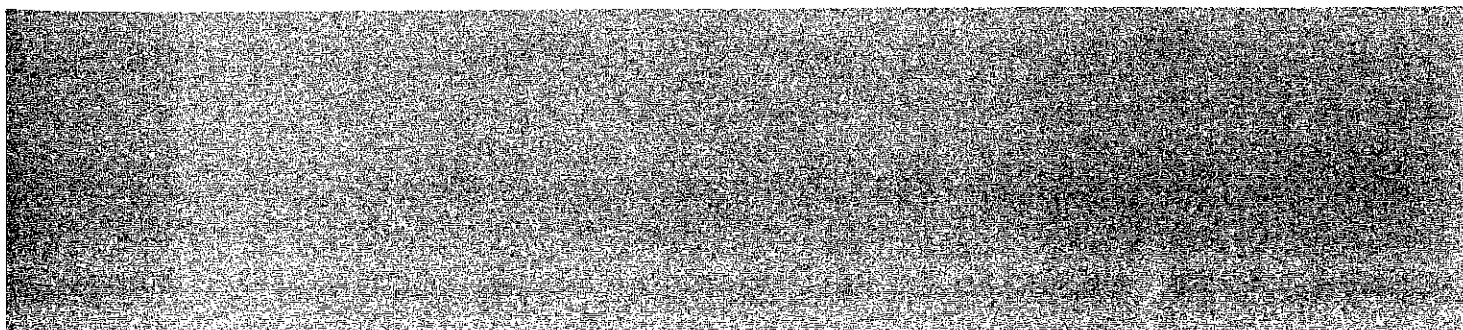
- er bestaan steeds meer straffen naast elkaar; onderzocht zou moeten worden of er een misbalans bestaat tussen de diverse straffen, bijvoorbeeld taakstraf versus gevangenisstraf;
- de executie is te veel op de persoon gericht. Teruggedaan zou moeten worden naar een heldere en eenvoudige structuur.

Beeldvorming

- Het huidige sanctiestelsel dankt zijn bestaan mede aan de verkeerde beeldvorming in de samenleving. Omdat gedacht werd dat vergelding op de voorgrond stond, was er in de praktijk ruimte om de feitelijke nadruk te leggen op resocialisatie/reïntegratie;
- de beeldvorming in de samenleving moet verbeterd worden. Gewezen zou moeten worden op de punitiviteit van het straffen en de gevolgen voor de gedetineerde. Een goede uitleg, waarin ook mislukkingen niet worden verbloemd, is onontbeerlijk;
- ook is de beeldvorming van het Ministerie van Justitie bij andere departementen en andere schakels gedurende lange tijd verwaarloosd;
- zowel in de straftoemeting als tijdens de executie is sprake van weinig inzichtelijkheid. Daardoor is de voorspelbaarheid gering;
- de nadruk op het efficiency-denken bij de rechterlijke macht is een zorgwekkende ontwikkeling. Zo zou de afschaffing van het verkorte vonnis al een verbetering kunnen zijn. Ook dragen standaardmotiveringen niet bij aan acceptatie in de samenleving;
- de rechter zou explicieter en uitgebreider moeten zijn in zijn motivering jegens de samenleving; hij dient in zijn vonnis aan te geven welk doel met name een rol speelt bij de bepaling van de strafmaat. Deze duidelijkheid zal leiden tot meer acceptatie in de samenleving;
- in de samenleving leeft het beeld dat de staat normovertreders dient te bestraffen. Nu de samenleving van mening is dat de staat (op grond van efficiency-maatregelen) daarin niet of onvoldoende slaagt, zal zij het recht in eigen hand te nemen. Het is maar de vraag of de uitleg naar de meest punitieve wijze de burger tevreden stelt omdat het strafstelsel sowieso te vrijzinnig is in de ogen van de samenleving. Bij de heroriëntatie op het sanctiestelsel dient hiermee rekening te worden gehouden;
- de rechterlijke macht reageert afhoudend ten aanzien van de opmerkingen vanuit de politiek;
- wellicht zou instelling van een Staatscommissie als vervolg op de beleidsnota zinvol zijn.

Verhouding actoren (rechterlijke macht, openbaar ministerie, administratie en wetgeving)

- De rechterlijke macht heeft een ongebreidelde macht ten aanzien van de straftoemeting. Door de wetgever moet meer structuur en eenheid in de straftoemeting worden gebracht, hetgeen herkenbaarheid, transparantie en duidelijkheid voor de burger ten gevolge heeft;
- thans is, gelet op het systeem Polaris, een omslagpunt bereikt. Rechters beseffen het belang van eenheid in de straftoemeting;
- het standpunt van het OM inzake het straftoemetingsbeleid is in den lande niet eenduidig. Nu de rechter het OM volgt in zijn vordering, leidt dit tot regionale rechtsongelijkheid;
- bij de executie van straffen speelt de reclassering een rol. Zij wil de haar opgedragen taken streng en rechtvaardig uitvoeren, maar slaagt daar niet geheel in omdat het OM niet altijd reageert en de rechterlijke macht een delinquent vaak nog een kans geeft.

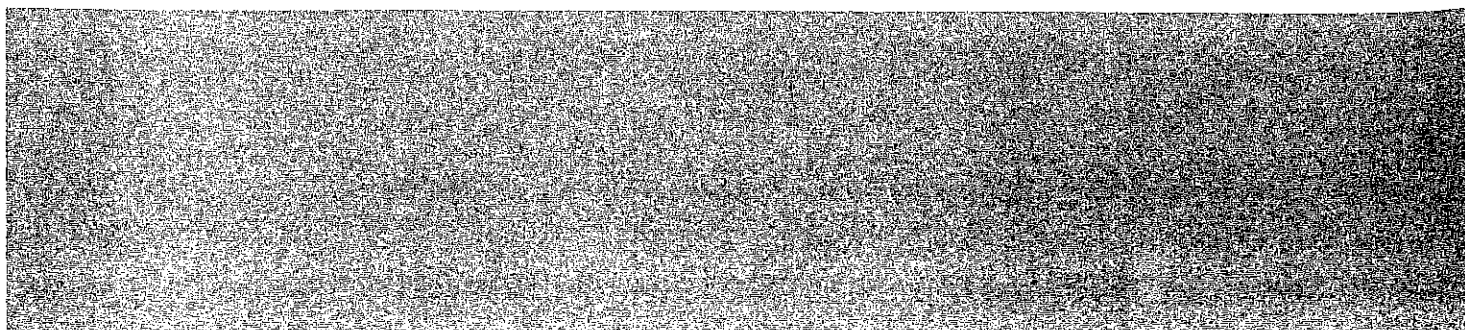


Elektronisch toezicht

- Er is niet goed nagedacht over het feit of er behoefte bestaat aan een dergelijke hoofdstraf; ET is enkel ontstaan ten gevolge van de bezuinigingen. Onduidelijk is wat het doel is van deze sanctie;
- het karakter van ET is een straf en niet een maatregel;
- ET kan geen hoofdstraf zijn omdat het dienstig is aan andere straffen;
- ET is enkel een vorm van structuren en controleren; het is in feite niets;
- de kern van ET is beperking van de vrijheid. Daarom zou ET gepositioneerd moeten worden als een vrijheidsbeperkende en niet als een vrijheidsbenemende straf, tussen de geldboete en de gevangenisstraf in;
- de vraag is niet of de sanctie vrijheidsbeperkend is. Dat is een ieder duidelijk. De vraag is op welke wijze ET wordt vormgegeven. Door middel van een programma of slechts door een enkelbandje;
- ET kan enerzijds een vorm van vrijheidsbeperking zijn en anderzijds een vorm van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming; vorenstaande is innerlijk tegenstrijdig;
- indien een zelfstandige straf van vrijheidsbeperking zou worden gecreëerd, zijn er twee mogelijkheden: de rechter legt een straf van vrijheidsbeperking op die nader wordt ingevuld door de administratie, of de rechter differentieert zelf;
- de rechter dient ten aanzien van vrijheidsbeperkende straffen tot drie maanden volledig vrij te worden gelaten. Of hij differentieert zelf of hij laat dit over aan de administratie. Bij een vrijheidsbeperkende straf van meer dan drie maanden dient hij (in principe) de differentiatie over te laten aan de administratie;
- wat is de meerwaarde van "kaal" ET? Er is geen sprake van resocialisatie; de persoonlijke leefomgeving wordt zelfs tot een gevangenis gemaakt;
- "kaal" ET heeft wel een meerwaarde in het kader van de voorlopige hechtenis;
- ET komt onder een andere titel terug, namelijk als het PP. Het PP zou te weinig punitief zijn en door "kaal" ET stelselmatig te koppelen aan het PP kan aan het PP een punitiever karakter worden gegeven;
- ET zou na wetswijziging in het kader van artikel 14d van het Wetboek van Strafrecht toegepast kunnen worden; ET wordt dan gebruikt als toezicht op de naleving van de voorwaarden;
- nu een executie-indicator is ontwikkeld, zal het OM beter in staat zijn het verloop van het traject van de afgestrafte te volgen. Het OM zal hierdoor ook een grotere rol bij het ET kunnen spelen.

Vervroegde invrijheidstelling

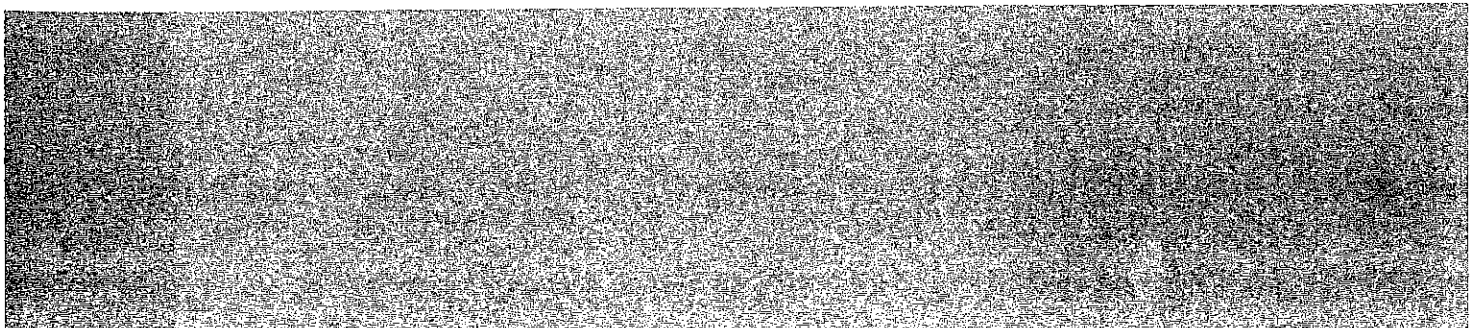
- De vraag bij de VI is of er sprake moet zijn van een recht of van een gunst, die dan afhankelijk is van het gedrag van een gedetineerde;
- de bestaande praktijk is een automatische verlening van de VI. Er is geen sprake van een individuele besluitvorming;
- niet alleen door de reclassering maar ook door het OM en de rechterlijke macht is geen inhoud gegeven aan de oorspronkelijke VI;
- niet valt aan de samenleving uit te leggen dat de VI in feite een gelegaliseerde heenzending is. De VI was aanvankelijk bedoeld als gedragsbeïnvloeding, maar vanwege onvoldoende financiële middelen is de VI vervlakt tot een kale heenzending. Ook in de politiek leidt dit tot onbegrip, dat ook na een uitgebreide brief van de vorige Minister van Justitie en vervolgens een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer niet is weggenomen;
- het denken over de VI in de samenleving is zeer basaal; straf moet uitgezeten worden en VI moet verdiend worden. Ondanks een goede voorlichting zal deze opvatting niet veranderen. De opvatting dat de VI een recht is, zal niet worden geaccepteerd in de samenleving;



- aan de samenleving moet beter worden uitgelegd waarom een bepaald gedeelte van de detentie niet in een penitentiaire inrichting ten uitvoer wordt gelegd. Aan de hand van goede argumenten moet uitgelegd worden dat een deel intramuraal en een deel extramuraal ten uitvoer wordt gelegd;
- wellicht zou de VI, gelet op de maatschappelijke acceptatie, een andere naam moeten krijgen. Zo zou gedacht kunnen worden aan een wijze van tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf of aan omzetting van gevangenisstraf in een andere straf;
- gekozen zou kunnen worden voor de middenvariant: Ja, tenzij. Er is dan geen sprake meer van automatische VI-verlening; gedetineerden kunnen hun VI verdienen of verliezen;
- de VI kan worden gezien als een vorm van vrijheidsbeperking. Indien de fase van vrijheidsbeneming wordt beëindigd en wordt overgegaan tot VI-verlening, dient een omzetting door de rechter plaats te vinden. Bij deze omzetting kan een individuele toetsing plaatsvinden;
- de vraag kan gesteld worden of een ingevulde VI zinvol is bij straffen tot 1 jaar. Het zal moeilijk worden om individuele programma's voor een dergelijke korte termijn te ontwikkelen. Wellicht zou de grens opgehoogd moeten worden naar 1 jaar en 6 maanden;
- er gaan al geluiden op om het PP ook bij straffen bij 8 tot 12 maanden mogelijk te maken. Verruiming van de grens van de VI ligt derhalve niet voor de hand;
- het PP en de VI moeten niet naast elkaar blijven bestaan; er moet een principiële keuze worden gemaakt;
- indien de rechter beschikt over alle relevante informatie en deze ook in het vonnis vermeldt, maakt het niet zoveel uit of gekozen wordt voor de VI als invrijheidstelling onder voorwaarden of voor het PP;
- de acceptatie van de VI kan worden bevorderd door te garanderen dat een bepaald gedeelte van de gevangenisstraf intramuraal ten uitvoer wordt gelegd en dat het restant op grond van het gedrag van een gedetineerde wordt ingevuld. Daarbij moet sprake zijn van goede inhoudelijke argumenten;
- aan de einddatum moet formeel worden vastgehouden; gekozen kan worden om de VI na de helft of na twee derde van de straf te verlenen. De VI is dan geen onherroepelijke beslissing maar een traject gedurende een bepaalde periode;
- een vraagpunt is wie bij een ingevulde VI de voorwaarden stelt en wie de voorwaarden controleert;
- indien het verlenen van de VI in het nieuwe sanctiestelsel niet vaak zal voorkomen, moet dit aan de administratie worden overgelaten. Dit heeft tevens een kostenbesparend effect;
- het is de bedoeling dat bij een ingevulde VI sprake is van gedragsbeïnvloeding. Hierdoor wordt enerzijds het punitieve element benadrukt en anderzijds zou het kunnen leiden tot recidivevermindering.

Conclusies

- *Visie:* de concept-beleidsnota ontbeert een principiële visie op de sanctietoepassing en is te zeer intern-organisatorisch gericht.
- *Beeldvorming:* er moet meer actief worden gewerkt aan de maatschappelijke beeldvorming over het sanctiestelsel in termen van punitiviteit en geloofwaardigheid.
- *Verhouding actoren:* de strafvordering en straftoemeting zouden eenduidiger en duidelijker moeten worden.
- *Elektronisch toezicht:* als "kaal" toezichtsmiddel is ET geen sanctie, maar het kan een toegevoegde waarde hebben bij een straf van vrijheidsbeperking alsmede in het kader van voorlopige hechtenis.
- *Vervroegde invrijheidstelling:* de huidige regeling zou moeten worden omgevormd tot een invrijheidstelling onder voorwaarden.



- 74 Zonder dat gezegd kan worden dat iedere deelnemer zich volledig in deze conclusies kon vinden, geven zij wel uitdrukking aan het gemeengevoelen van de expert meeting.

Expert meeting 14 oktober

Kennismakingsronde

- De concept-beleidsnota is pragmatisch, onsamenhangend en gericht op de korte termijn. Transparantie is in de nota belangrijker dan functionaliteit. Noodzakelijk is dat alle modaliteiten worden getoetst aan de ontwerpcriteria en dat vervolgens een systeem wordt opgebouwd dat bovenal functioneel is;
- een helder stelsel is van groot belang voor de (rechts)gelijkheid en de straftoemeting;
- aangezien er altijd sprake is van spanning tussen de theorie en de praktijk, bestaat er op zichzelf geen bezwaar tegen een pragmatische invalshoek;
- er is geen principiële argument tegen een lappendeken, zolang deze maar op de juiste wijze is opgebouwd. In dat opzicht is de concept-beleidsnota nog voor verbetering vatbaar;
- de concept-beleidsnota heeft goed de veranderingen in de samenleving in beeld gebracht. Een goed ontwerp is, gelet op de ingewikkeldheid van het sanctiestelsel, eigenlijk niet te maken;
- de concept-beleidsnota geeft een goed overzicht van de status quo met zijn knelpunten. Wel is het de vraag of de nota, gelet op de samenleving, niet te rationeel is. Wil men tot vergroting van het draagvlak komen, dan moeten aan de samenleving de effecten van bepaalde sancties duidelijk gemaakt worden;
- het moet niet zo zijn dat bestuurlijke, organisatorische problemen het sanctiestelsel bepalen. Bij de ontwikkeling van een nieuw sanctiestelsel moet men zich laten leiden door de geloofwaardigheid jegens de samenleving;
- op zichzelf bestaat geen bezwaar tegen uitbreiding van modaliteiten. Wel moet de toegang worden verbeterd omdat daar sprake is van ondoorzichtigheid en onduidelijkheid;
- de executie verloopt chaotisch. In het nieuwe sanctiestelsel moet de executie inzichtelijk worden gemaakt voor de rechter en moet meer inhoud worden gegeven aan de verantwoordelijkheid van het OM;
- de bevoegdheid van de rechter wordt met name ten aanzien van de executie withheld. Het werkt vervreemdend dat rechters (en ook de samenleving) geen zicht (meer) hebben op de tenuitvoerlegging;
- gekeken moet worden naar het buitenland, bijvoorbeeld de ervaringen daar met executierechters. Over dit voorstel is al eerder nagedacht, maar dit is vanwege de zeer omvangrijke financiële gevolgen verworpen;
- in de concept-beleidsnota wordt niet ingegaan op de rol van het slachtoffer. Indien het slachtoffer het gevoel heeft serieus te worden genomen, zal deze de aan de dader opgelegde straf eerder accepteren;
- er is geen aandacht voor de gedetineerde. Zo is niet gekeken wat voor invloed bepaalde regimes, zoals het sober regime en het regime van de extra beveiligde inrichting, op een gedetineerde hebben;
- in de concept-beleidsnota wordt niets gezegd over het terugdringen van de recidive en het effect van de nieuwe sancties op de recidive. De roep om vergelding zal minder sterk zijn als de recidive teruggedrongen wordt. Daarbij moet ook de veranderde gedetineerdenpopulatie – qua problematiek – worden betrokken;
- de relatie tussen de DJJ en de Stichting Reclassering Nederland dient in de toekomst (verder) te worden vormgegeven;

- het kernprobleem is de wijze waarop moet worden omgegaan met voorwaardelijke modaliteiten;
- de algemene voorwaarde bij de VV moet niet worden afgeschaft, evenmin de bijzondere voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis. Deze voorwaarden hebben zeker hun nut;
- bij de discussie over de afschaffing van de VV moet de ontwikkeling van nieuwe modaliteiten, zoals het ET, worden betrokken;
- tijdens de heroriëntatie op het sanctiestelsel blijven het penitentiair programma en de taakstraf, ten koste van de VV, buiten schot. Dit draagt niet bij aan de inzichtelijkheid van het sanctiestelsel;
- een aantal aspecten van het sanctiestelsel, zoals de VI, loopt sterk uit de pas met andere landen in Europa;
- afschaffing van de voorwaardelijke invrijheidstelling is een slechte zaak geweest; er is toentertijd alleen gedacht aan effectiviteit. Ook afschaffing van de vervroegde invrijheidstelling zou principieel onjuist zijn;
- de aanwezigheidsplicht ter zitting als nieuwe grond voor de voorlopige hechtenis levert geen duidelijke voordelen op.

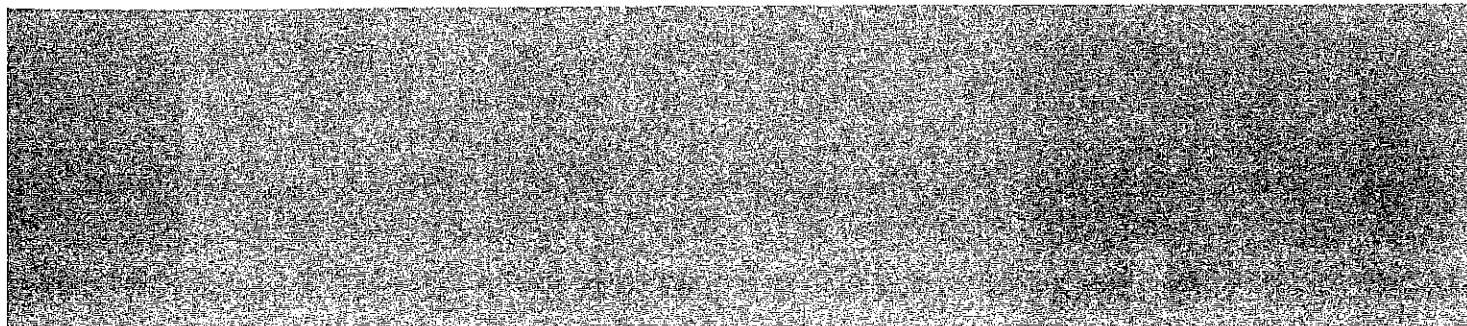
Discussierondes

Visie en doelstellingen

- Er zijn twee mogelijkheden om het sanctiestelsel opnieuw te bezien. Of er wordt uitgegaan van de huidige situatie, die vervolgens verfijnd en aangepast wordt, of het gehele systeem wordt, los van de bestaande werkelijkheid, onder de loep genomen en herzien;
- gekozen moet worden tussen een volledige herijking van het sanctiestelsel enerzijds en een heroriëntatie op de executiemodaliteiten anderzijds. Deze executiemodaliteiten moeten dan zeer individueel bepaald worden, waarbij sterk gekeken wordt naar de recidive;
- gekozen moet worden voor een eenvoudig en helder systeem dat de rechtsgelijkheid bevordert. Hierbij kan worden gedacht aan de tweedeling in vrijheidsstraf en geldboete, waarbij de vrijheidsstraf nog wordt onderverdeeld in een voorwaardelijk en een onvoorwaardelijk deel. Nadeel van dit systeem is dat bepaalde straffen (zoals taakstraf) slechts nog als bijzondere voorwaarde kunnen worden opgelegd;
- de vrijheidsstraf kan worden onderverdeeld in een vrijheidsbenemende en een vrijheidsbeperkende straf. Onder de laatste categorie vallen de bijzondere voorwaarden;
- aan de voordeur van de strafoplegging dient een rijk palet aan straffen beschikbaar te zijn. De uitvoering dient aan de administratie te worden overgelaten;
- er is sprake van een dilemma. Enerzijds dient er sprake te zijn van helderheid naar de samenleving; anderzijds moet ook maatwerk ten aanzien van een gedetineerde worden geleverd;
- de verwachte straf is voor een gedetineerde minder van belang dan de pakkans;
- gepleit wordt, zoals in het buitenland ook is gebeurd, voor het vastleggen van de belangrijkste lijnpunten in de straftoemeting. Dat zal de rechtsgelijkheid bevorderen.

Vormgeving van de executiefase

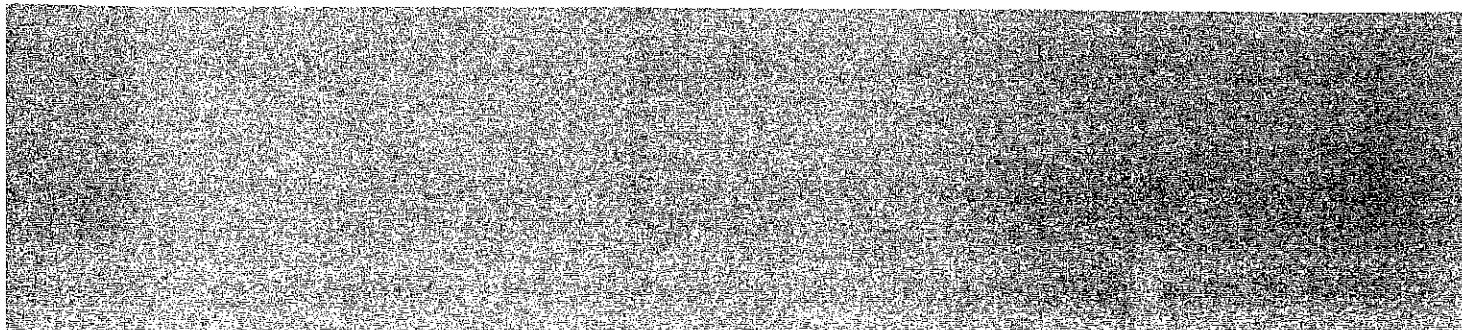
- Op zichzelf bestaan geen bezwaren tegen een lappendeken en een veelheid aan straffen, maar na oplegging van de straf moet er een instituut zijn dat de tenuitvoerlegging zorgvuldig controleert. De executierechter zou in dit kader een oplossing kunnen zijn;
- de individualisering in de executie is niet verkeerd, maar de onderlinge positionering qua gewicht van de verschillende modaliteiten is diffuus;



- de problemen tijdens de tenuitvoerlegging ontstaan niet door de hoeveelheid straffen maar door organisatorische problemen in de uitvoering;
- in verband met de afschrikking en (rechts)gelijkheid moet voor elke burger duidelijk zijn welke straf hij bij welk delict krijgt;
- de straftoemeting wordt in de vonnissen niet of nauwelijks gemotiveerd. De keuzemogelijkheden voor de rechter zijn erg groot en dit kan willekeur opleveren. In Nederland bestaan ook nauwelijks parameters voor straftoemeting;
- de rechter moet bij de strafoplegging een aantal doelen, zoals vergelding en resocialisatie, realiseren. Ook moet hij rekening houden met de ernst van het feit, de persoon van de dader en de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd. Deze vereisten leggen al een zodanige druk op de rechter dat hij niet toekomt aan het aangeven van de wijze van tenuitvoerlegging;
- de rechter moet het gevoel hebben dat het vonnis daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd zoals hij heeft bepaald. Indien de rechter daarin geen vertrouwen heeft, gaat de straf omhoog;
- het wetsvoorstel Taakstraffen geeft geen inzicht in de wijze waarop de taakstraffen worden uitgevoerd; er wordt slechts gesproken over het aantal uren dat kan worden opgelegd;
- de rechterlijke macht moet mogelijkheden hebben om te differentiëren. Vaak overziet de rechterlijke macht deze mogelijkheden niet en laat het over aan de administratie;
- Het OM is lange tijd tekort geschoten in de controle bij de executie. Sinds kort wordt het belang hiervan onderkend en worden acties ter verbetering ondernomen;
- het OM moet ervoor zorgen dat de executie daadwerkelijk aanvangt. De wijze waarop dit plaatsvindt, is aan de administratie;
- er moet naar buiten toe meer controleerbaar gemaakt worden op welke wijze de administratie de tenuitvoerlegging invult;
- slechts een steeds kleiner gedeelte van de bevolking heeft een lange criminele carrière achter de rug. Een groot percentage daarvan is allochtoon of psychisch gestoord. Voor deze groep recidivisten zouden afzonderlijke executiemodaliteiten moeten worden ontwikkeld;
- een groot gedeelte van de gedetineerdenpopulatie, zoals EBI-gedetineerden en "zware criminelen", komt niet in aanmerking voor de verschillende (lichte) varianten in de regimes.

Voorwaardelijke veroordeling

- het ontstaan van de VV is mede het gevolg geweest van de hang naar individualisering. Het is onwenselijk deze individualisering los te laten. Wel is het door de veelheid aan straffen voor de rechter moeilijker geworden om rechtsgelijkheid te waarborgen;
- de VV is een signaal naar de samenleving en wordt vaak in combinatie met een geldboete opgelegd;
- ook is het een signaal naar de individuele dader. De VV heeft dan een opvoedende en corrigerende werking. Tevens heeft het feit dat men de gehele gerechtelijke molen moet doorlopen een afschrikkende werking;
- de term VV maakt geen indruk op de (potentiële) dader; wellicht zou meer moeten worden benadrukt dat de veroordeling onvoorwaardelijk is en dat slechts de tenuitvoerlegging wordt uitgesteld zolang aan de voorwaarden wordt voldaan;
- de VV kan met name nuttig zijn bij first offenders;
- in lang niet alle gevallen wordt de VV bij een nieuw strafbaar feit ten uitvoer gelegd. Het OM zou daar een meer actieve rol in moeten spelen;
- het OM zou bij een nieuw strafbaar feit de VV direct bij voorraad uitvoerbaar moeten verklaren;



- gekozen zou kunnen worden voor een stelsel waarbij de rechter bij straffen tot twee à drie jaar zelf differentieert (en geen VI mogelijk is). Bij hogere straffen dient (een deel van) de tenuitvoerlegging – zij het onder strikte voorwaarden – dan te worden overgelaten aan de administratie;
- de algemene voorwaarde bij de VV is waardevol, mits bij overtreding van deze voorwaarde direct en adequaat wordt gereageerd;
- de algemene voorwaarde heeft een duidelijke opvoedende en corrigerende werking;
- de algemene voorwaarde hoeft niet uitdrukkelijk in de wet te worden vermeld, omdat deze sowieso geldt;
- nu de leerstraf als hoofdstraf wordt aangemerkt, kan deze helaas niet meer als bijzondere voorwaarde bij een VV worden opgelegd. Hierdoor valt een aantal door de reclassering ontwikkelde programma's en alternatieven buiten de boot;
- mede door de opkomst van de taakstraffen worden de bijzondere voorwaarden minder vaak opgelegd. Met name op het gebied van de hulpverlening leidt dit tot verarming.

Elektronisch toezicht en penitentiaal programma

- gekozen moet worden tussen ET als hoofdstraf en als bijzondere voorwaarde;
- ET kan tevens als alternatief dienen voor de voorlopige hechtenis;
- ET moet worden beschouwd als een executiemodaliteit en niet als een zelfstandige straf;
- ET kan nu worden opgelegd als het kale enkelbandje of als een programma. Bij het PP is sprake van een "kaal" ET;
- ET kan slechts wordt gekoppeld aan een hulpverleningsprogramma indien dit iets toevoegt aan het programma. "Kaal" ET als zelfstandige sanctie(modaliteit) ligt derhalve niet voor de hand;
- tijdens de detentie is sprake van een grote controle, terwijl dit bij de extramurale tenuitvoerlegging niet het geval is. Gegeven de aard van de populatie is meer controle tijdens de extramurale fase nodig;
- de programma's die worden ontwikkeld zijn enkel bestemd voor zeer gemotiveerde en geschikte gedetineerden. Voor de (problematische) restgroep zouden ook programma's moeten worden ontwikkeld.

Vervroegde invrijheidstelling

- Het was oorspronkelijk de bedoeling van de wetgever om bij bepaling van de VI naar de toekomst te kijken. Met de verwording van de VI tot het eerder vrijkomen bij goed gedrag, werd slechts nog gekeken naar het verleden. In het buitenland moet straffkorting worden verdiend door een gedetineerde. Nadeel van dit systeem is dat de gedetineerde het gewenste gedrag gaat vertonen terwijl hij in wezen niet is veranderd;
- teruggaan naar de oude VI is onwenselijk. Er moet gedifferentieerd worden tijdens de VI. Zo zou bijvoorbeeld een langere proeftijd kunnen worden ingesteld;
- de VI dient te worden gezien als invrijheidstelling onder voorwaarden. Begonnen dient te worden met zware bijzondere voorwaarden, die bij goed functioneren in een later stadium worden afgezwakt. Deze zware voorwaarden kunnen worden ingevuld door het PP;
- daartegenover: vorengenoemd systeem leidt tot onzekerheid, onduidelijkheid en rechtsongelijkheid;
- het voordeel van het PP boven de VI is dat bij mislukking veel sneller kan worden gereageerd;
- na twee derde van de vrijheidsstraf kan de VI, in de vorm van verplichte reclasseringsbegeleiding, ingaan. Voordat de VI ingaat, dient eerst een PP met goed gevolg te zijn doorlopen.

Conclusies

- *Visie en doelstellingen:* er moet gezocht worden naar een evenwicht tussen helderheid en differentiatie.
- *Vormgeving van de executie:* er zijn op zichzelf niet te veel sanctiemodaliteiten; wel moet er meer structuur en duidelijkheid komen in de executiefase.
- *Voorwaardelijke veroordeling:* de VV kan een – opvoedende en corrigerende – functie hebben, vooral bij lichtere vergrijpen.
- *Elektronisch toezicht en penitentiair programma:* ET als "kale" voorziening kan onderdeel zijn van een sanctie of een executiemodaliteit.
- *Vervroegde invrijheidstelling:* de regeling zou kunnen worden herzien naar een invrijheidstelling onder voorwaarden. ■

