

Vergaderjaar 2015–2016

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 345

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2016

Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken van de tenuitvoerlegging van sancties, specifiek de financiële sancties en de vrijheidsstraffen, conform de toezegging in mijn brieven van 2 juli 2014¹ en 26 mei jl.²

Sancties moeten worden uitgevoerd. Dat is van belang voor een geloofwaardige strafrechtspleging en doet recht aan slachtoffers. De volgende voortgang kan worden gemeld:

- Drie jaar na oplegging van de sancties is ongeveer 90% van alle sancties uitgevoerd of is de tenuitvoerlegging gaande, zoals blijkt uit de factsheet «Strafrechtketen 2015»;³
- Er zijn in een jaar tijd 60.000 aanvragen ingediend om sancties in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) vanaf € 225,- in termijnen te kunnen betalen, met positieve gevolgen voor het betaalgedrag;
- In een jaar tijd zijn 466 veroordeelden (16,5%) met een vrijheidsstraf uit de categorie «actieve opsporing» opgespoord. Op 2 mei 2016 bestaat deze categorie uit 2.819 zaken en is daarmee vrijwel stabiel. 390 zaken zijn uit deze categorie verwijderd, vanwege indicaties dat deze personen in het buitenland verblijven;
- In de periode van 1 januari 2015 t/m 4 juli 2016 zijn 202 voortvluchtige veroordeelden opgespoord een gespecialiseerd team van politie en OM (Fast NL) dat bij veroordeelden met een strafrestant van 120 dagen of meer en zonder vaste woon- of verblijfplaats wordt ingeschakeld;

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 203.

² Brief «Beëindiging inning na positief afgeronde minnelijke schuldregeling» d.d. 26 mei 2016 met Kamerstuk 29 279, nr. 324.

³ De factsheet is een bijlage bij de brief «Voortgang versterking prestaties strafrechtketen» d.d. 6 juli 2016 (Kamerstuk 29 279, nr. 333). De periode waarover de prestatie wordt gemeten, verschilt per sanctiestroom (12, 24 of 36 maanden).

- Het meldingspercentage van de veroordeelden met een vrijheidsstraf die in aanmerking komen voor de zelfmeldprocedure is na invoering van een nieuwe werkwijze verder gestegen van 30% in 2014 naar 43,5% in 2015.

Deze voortgang licht ik in onderliggende brief nader toe, aan de hand van de ingezette maatregelen. De afgelopen jaren heeft de focus met name gelegen op de opsporing van openstaande vrijheidsstraffen en het treffen van voorzieningen voor personen die een financiële sanctie wel willen betalen, maar dat niet kunnen. Deze lijn zet ik voort, waarbij ik de focus de komende jaren ook verder zal verbreden naar andere doelgroepen.

Uitgangspunten bij de tenuitvoerlegging van sancties

De uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen is belast met de tenuitvoerlegging van sancties. Daarbij is enerzijds snelheid en efficiëntie van belang, om als overheid daadkrachtig te reageren op criminaliteit. Het is anderzijds ook van belang om maatschappelijk verantwoord te handelen en indien nodig maatwerk te leveren, met het oog op succesvolle tenuitvoerlegging en het langdurig tegengaan van criminaliteit. Dit vraagt om een goede balans en afweging met een persoonsgerichte aanpak.

Om tot een succesvolle tenuitvoerlegging te kunnen komen, is het van belang dat de uitvoeringsketen *inzicht* heeft in de personen met een openstaande sanctie. Met de komst van het Administratie en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) is een belangrijke basis gelegd voor deze beoogde persoonsgerichte tenuitvoerlegging. Het AICE krijgt in de komende jaren⁴ volledig zicht op de tenuitvoerlegging van één of meerdere sancties rondom een persoon, kan deze in onderling verband op persoonsniveau bezien en hier bij het verstrekken van de uitvoeringsopdrachten rekening mee houden.

Dit inzicht is tevens van belang gezien de verandering in de aard en omvang van de groep gestraften waar de uitvoeringsketen mee wordt geconfronteerd. Het aantal personen dat een sanctie opgelegd krijgt, neemt af. Tegelijkertijd wordt de groep die een sanctie opgelegd krijgt steeds complexer. Deze gevarieerde doelgroep vraagt om een gedifferentieerde aanpak, waarbij genoegdoening voor het slachtoffer en resocialisatie goed samen moeten gaan. Hiertoe moeten nieuwe interventies en flexibiliteit in de voorzieningen worden ingericht. In dit kader rondt VenJ in 2017 de strategische verkenning Koers en Kansen voor de sanctie-uitvoering af.

Algemene maatregelen

De personen die zich aan hun sanctie proberen te onttrekken, doen dit vaak bewust. Zo schrijven zij zich bijvoorbeeld niet in op een vaste woon- of verblijfplaats, zijn zij moeilijk of niet traceerbaar en heeft de inzet van verschillende instrumenten (zoals de inzet van de gerechtsdeurwaarder bij financiële sancties) nog tot onvoldoende resultaat geleid. De zaken van deze personen komen uiteindelijk bij de politie terecht, die ze voor een groot deel opspoort. Om de opsporing verder te versterken, zijn en worden diverse maatregelen getroffen die zowel bijdragen aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen als de financiële sancties.

⁴ Zoals neergelegd in het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Kamerstuk 34 086), dat momenteel ter behandeling van de tweede termijn voorligt bij de Tweede Kamer.

Zoals bij uw Kamer bekend, werkt de politie in samenwerking met het AICE aan het realiseren van een continu, actueel en landelijk beeld van *alle* openstaande straffen bij de politie. De huidige informatiesystemen van de politie en AICE worden hiertoe vervangen en naar verwachting in 2017 gefaseerd in gebruik genomen. Alle uitvoeringsopdrachten, zowel de gerichte executieopdrachten als de signaleringen, zullen via één centraal afleverpunt door het AICE verzonden worden richting politie, die daarmee in de toekomst in staat zal zijn de uitvoeringsopdrachten persoonsgericht uit te voeren in plaats van zaaksgericht. Zeker in combinatie met de uitrol van MEOS, waarmee de agent ook op straat eenvoudig op de smartphone de informatiesystemen kan raadplegen vergroot dit de pakkans. Vooruitlopend op de nieuwe systemen is sinds 1 mei 2016 het huidige systeem waarin de gerichte executieopdrachten staan opgenomen (systeem Papos) landelijk raadpleegbaar gemaakt voor de politie⁵. Voorheen kon de politie deze opdrachten alleen per regio inzien en waren alleen de signaleringen landelijk inzichtelijk (systeem OPS).

Aanpak notoire onttrekkers: pilot persoonsgerichte executie

De politie en het CJIB starten een pilot om de «notoire onttrekkers» op te sporen door middel van een persoonsgerichte aanpak. Het gaat om personen die relatief vaak recidiveren, verschillende sancties open hebben staan en bijvoorbeeld behoren tot de categorie «actieve opsporing» (zie paragraaf Huidig volume openstaande vrijheidsstraffen). De afgelopen maanden is er gewerkt aan het selecteren van deze doelgroep. De regionale eenheden Noord-Nederland en Rotterdam starten in september 2016 met de pilot en later dit jaar volgen de eenheden Amsterdam en Den Haag. In de eerste helft van 2017 wordt de pilot afgerond en geëvalueerd. Ik wil de uitkomsten van deze evaluatie gebruiken om samen met de ketenpartners te bezien welke zaken met voorrang opgepakt kunnen worden (bijvoorbeeld in de categorie «actieve opsporing», zie volgende paragraaf), waarbij ik in ieder geval wil bekijken of deze pilot handvatten biedt om de aanpak van recidivisten te verbeteren.

Inzet en resultaten Fast NL

FastNL⁶ richt zich op de opsporing van personen zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland met een netto strafrestant van meer dan 120 dagen en speelt daardoor m.n. een belangrijke rol in de opsporing van personen met een openstaande vrijheidsstraf. Over de periode vanaf 1 januari 2015 tot en met (peildatum) 4 juli 2016 zijn 202 personen uit de doelgroep van FastNL opgespoord en aangehouden. Deze personen zaten allen in de categorie «actieve opsporing». Daarnaast is er nog een groep veroordeelden die eerder al in het buitenland is opgespoord, maar die vanwege juridische procedures en/of het ontbreken van verdragen nog niet is aangehouden of wel is aangehouden maar nog niet uitgeleverd, bijvoorbeeld omdat eerst nog een andere straf in het buitenland uitgezeten moet worden, alvorens uitlevering plaats kan vinden. Op (peildatum) 4 juli 2016 bestond deze groep uit 178 veroordeelden.

⁵ Het systeem Papos is landelijk raadpleegbaar gemaakt. Deze actie vloeit voort uit de aanbevelingen van de commissie Hoekstra.

⁶ Het *Fugitive Active Search Team Netherlands (FastNL)* is een samenwerkingsverband van het OM en de Nationale Politie. Het is in 2015 ontstaan na de samenvoeging van het *Team Executief Strafvonnissen (TES)* en de *Groep Opsporing Onttrekkingen (GOO)*.

Specifieke maatregelen bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen

Aanvullend op de algemene maatregelen die zich met name richten op de verbeteringen in de opsporing, tref ik maatregelen om het inzicht in de openstaande vrijheidsstraffen nog verder te vergroten en om te voorkomen dat iemand zich onvindbaar kan maken. Onderstaand licht ik dit nader toe.

Inzicht: huidige volume «openstaande vrijheidsstraffen»

In 2014 is AICE gestart met het analyseren van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen. Zoals mijn ambtsvoorganger in zijn brief van 2 juli 2014 (Kamerstuk 29 279, nr. 203) aan uw Kamer heeft gemeld, bleek daaruit dat in een aantal zaken actieve opsporing nodig en mogelijk is. Het betreft zaken van personen waarbij er een indicatie is dat zij in Nederland verblijven en/of sprake is van een strafrestant van 120 dagen of meer. Het totale, dynamische bestand «actieve opsporing» bestond op 1 mei 2015 uit 2.843 zaken, waarvan op 1 mei 2016 in 466 (16,5%) zaken de persoon is opgespoord en vastgezet. Op peildatum 2 mei 2016 zaten er 3.209 openstaande vrijheidsstraffen in de categorie «actieve opsporing». Het gaat om een stijging van veroordeelden met een verblijfstitel van 1.234 naar 1.571 in het afgelopen jaar. Het gaat voornamelijk om EU-onderdanen met een verblijfstitel⁷ en een vrijheidsstraf van minder dan 120 dagen. Inmiddels is uit verdiepende analyses gebleken dat in 390 van de 1.571 zaken sprake is van indicaties dat de betreffende persoon in het buitenland verblijft. Om die reden komen deze 390 zaken niet in aanmerking voor actieve opsporing, waarmee de categorie «actieve opsporing» uitkomt op 2.819 zaken. Net zoals in voorgaande jaren, zijn de meest voorkomende delicten diefstal, geweld en inbraak.

Versterken analysetaak en uitvoeringsopdrachten

Door de komst van het AICE sinds januari 2014 is beter zicht ontstaan op de openstaande zaken en worden bovendien verdiepende analyses uitgevoerd om scherper in beeld te krijgen of en waar een veroordeelde zich in Nederland zou kunnen bevinden. Waar tot dusver analyses ad hoc werden uitgevoerd heb ik om de aanpak van de openstaande vrijheidsstraffen verder te versterken recent het AICE de opdracht gegeven deze verkregen inzichten structureel te verwerken in de informatievoorziening richting de politie bij het verstrekken van de uitvoeringsopdracht. Dat betekent onder meer dat de politie bij ontvangst van een uitvoeringsopdracht meteen kan zien of en welke indicaties er zijn voor verblijf in Nederland en daarmee kansrijk zijn voor opsporing. Hier kan de politie vervolgens gericht mee aan de slag. Ook zie ik momenteel of en op welke manier in de uitvoeringsketen er beter gebruik kan worden gemaakt van andere adressen die in de keten bekend zijn.

Inzet supersnelrecht en snelrecht

In mijn voorgaande brieven heb ik u geïnformeerd over mijn streven via de inzet van supersnelrecht en snelrecht in combinatie met voorlopige hechtenis uitval van veroordeelden zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland te voorkomen. Uit eerdere analyses blijkt dat bij veroordeelden zonder binding met Nederland de uitval significant hoger is. Zowel de Raad voor de rechtspraak als het College van procureurs-generaal heeft in het najaar 2014 in een brief aan de rechtbanken en

⁷ EU-onderdanen krijgen een verblijfstitel nadat zij zijn aangehouden op verdenking van het plegen van een strafbaar feit.

parketten hiervoor aandacht gevraagd. Dit heeft geleid tot een toename van strafzaken van verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats, die via het supersnelrecht en het snelrecht zijn afgedaan van 22% in 2014 naar ruim 31% in de eerste vier maanden van 2016. Daardoor wordt nieuwe instroom van zaken in het OPS beperkt en zal de toename van de categorie «actieve opsporing» eveneens worden beperkt, omdat de vrijheidsstraf aansluitend op voorlopige hechtenis wordt uitgezeten.

Resultaten aangepaste werkwijze «zelfmelders»

Twée op de vijf personen met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (die niet in voorlopige hechtenis zitten) komt in aanmerking voor de zelfmeld-procedure, waarmee de uitvoeringsketen ze in eerste instantie beschouwt als personen die hun vrijheidsstraf willen ondergaan. In het verleden verscheen 70% van deze personen niet bij de penitentiaire inrichting na een oproep om zichzelf te melden. Aanpassing van deze procedure heeft geleid tot een stijging van het (zelf)meldingspercentage van 30% in 2014 naar 40% eind 2014 en 43,5% in 2015. Voor deze groep is het niet meer nodig dat het AICE een uitvoeringsopdracht verstrekt aan de politie om de veroordeelde op te halen voor het uitzitten van de vrijheidsstaf⁸, voor de overige 56,5% is dit wel het geval. De komende periode start een nieuwe pilot om te bezien of deze werkwijze ook succesvol kan zijn voor de groep veroordeelden met vervangende hechtenis na een mislukte taakstraf.

Specifieke maatregelen tenuitvoerlegging financiële sancties

Voor de introductie van het kwadrantenmodel kreeg nagenoeg iedereen een soortgelijke behandeling. Het niet betalen van een sanctie werd beschouwd als een signaal van betalingsonwil. Inmiddels worden diverse doelgroepen onderscheiden en ook, naast de eerder genoemde algemene maatregelen, doelgroep specifieke maatregelen getroffen.

Wel willen, maar niet kunnen betalen

De afgelopen jaren zijn diverse maatregelen getroffen voor deze doelgroep, onder andere omdat onderzoek aantoonde dat hier behoefte aan was. Eén van de maatregelen is de mogelijkheid om Wahv-sancties vanaf 225 euro in termijnen te betalen, ingevoerd per 1 juli 2015. In een jaar tijd zijn hiervoor meer dan 60.000 aanvragen ingediend. Het betalingspercentage onder de personen die gebruik maken van de mogelijkheid om in termijnen te betalen, ligt met ongeveer 73% significant hoger dan bij de personen die geen gebruik maken van deze mogelijk en waarbij ongeveer 66% betaalt. Vanaf 1 juli 2016 kunnen ook Wahv-sancties die na een eerste of tweede verhoging 225 euro of meer bedragen, in termijnen worden betaald. De verwachting is dat dit ook een positief effect zal hebben op het betaalgedrag. Een andere maatregel is dat via de zogenoemde City Deals wordt bekeken of de samenwerking met het gemeentelijk domein verder kan worden versterkt⁹. De City Deals moeten leiden tot innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Via de City Deal Inclusieve stad wil ik invulling geven aan de aangenomen motie van het lid Karabulut c.s.¹⁰ waarin de regering wordt verzocht pilots voor effectieve schuldhelpverlening mogelijk te maken waarbij gemeenten schulden van hun inwoners bij het CJIB kunnen overnemen teneinde deze zelf af te handelen. Het uitgangspunt daarbij is en blijft dat financiële sancties moeten worden

⁸ Dit maakt onderdeel uit van de executietaken van de politie, naast het opsporen van veroordeelden die zich onttrekken aan de tenuitvoerlegging.

⁹ Kamerstukken 34 139 en 31 757, nr. 17

¹⁰ Kamerstuk 24 515, nr. 366.

betaald. Op dit moment nemen vijf gemeenten deel aan deze City Deal Inclusieve stad (Eindhoven, Enschede, Utrecht, Zaanstad, Leeuwarden). Bekeken wordt of Amsterdam – als laatste gemeente – voor het CJIB-experiment aan kan sluiten. De gesprekken met betrokkenen over de uitvoering van deze motie zijn inmiddels gaande.

Wel kunnen, maar niet willen betalen

Ook voor de personen die een sanctie niet willen betalen, worden specifieke maatregelen getroffen. Een voorbeeld is de pilot «buitengebruikstelling van voertuigen» waarbij in de regio's Rotterdam, Limburg en Midden Nederland door politie in samenwerking met de Domeinen wordt bekeken of het proces kan worden vereenvoudigd. Bijvoorbeeld door het plaatsen van een wielklem en het verzenden van de zogenoemde «brief van dichtbij» waarin de politie uit de regio aankondigt binnenkort langs te komen om het voertuig van betrokkene buiten gebruik te stellen als betrokkene weigert om het openstaande bedrag te voldoen. De pilot zal eind van het jaar worden afgerond en geëvalueerd.

Een andere maatregel die tot een lastenverlichting leidt, is de invoering van de zogenoemde «flappenhapper». Via deze betaalvoorziening kunnen operationele medewerkers van politie en KMAR financiële sancties afhandelen. Het gaat dan met name om de sancties die worden geïnd nadat politie en KMAR de persoon hiertoe hebben aangezet. Het administratieve proces van de keten wordt hiermee teruggebracht van zes weken naar 1 dag. Op 13 juli jl. is de pilot gestart op het politiebureau in Nijmegen. Vanaf 1 september a.s. zal ook de KMAR op Schiphol gebruik gaan maken van de betaalvoorziening. Daarna volgt landelijke uitrol.

Tot slot

Samen met de uitvoeringsketen werk ik aan een effectievere tenuitvoerlegging van sancties. De afgelopen jaren zijn goede resultaten neergezet, maar het kan en moet nog beter. Daarbij vind ik het belangrijk gericht te werk gaan en de juiste, meest prangende zaken prioriteit te geven. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan recidivisten en/of personen die zijn bestraft voor een zwaar misdrijf. Ik zal u blijvend jaarlijks over de voortgang informeren.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff