

Vergaderjaar 2018–2019

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 494

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2019

1. Inleiding

Het is voor de geloofwaardigheid van onze rechtsstaat van groot belang dat opgelegde sancties daadwerkelijk en snel worden uitgevoerd. Anders verliezen zij aan betekenis: voor de daders, voor de slachtoffers en voor de samenleving als geheel.

Uit de Factsheet Strafrechtketen 2017 die op 29 juni jl. aan uw Kamer is aangeboden, blijkt dat 90 procent van vrijheidsstraffen binnen twee jaar een gevolg krijgt.¹ Dat is een behoorlijk resultaat, ook in internationaal perspectief. Tegelijk betekent dit dat 10 procent van de daders, in ieder geval voor een behoorlijke tijd, hun straf ontlopen door zich aan de tenuitvoerlegging te onttrekken. Het kabinet legt zich daar niet bij neer. Daarbij is mijn eerste prioriteit om het aantal openstaande vrijheidsstraffen terug te dringen. Om dit te bereiken heb ik – zoals blijkt uit mijn brief van 11 januari 2018 – het programma Onvindbare Veroordeelden ingericht.² Ik ben verheugd uw Kamer een eerste positief resultaat te kunnen melden. Voor het eerst in jaren is de voorraad van personen met een openstaande vrijheidsstraf afgenomen. Ik ben vastberaden deze trendbreuk te bestendigen en de voorraad bovendien versneld verder te verkleinen.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de acties die ik zal ondernemen om mijn ambities rondom de openstaande vrijheidsstraffen te realiseren. Daarnaast licht ik in deze brief de prestaties en de voortgang op de aangekondigde verbetermaatregelen ten aanzien van de vrijheidsbeperkende en geldelijke sancties toe. Tot slot zal ik in deze brief aandacht besteden aan twee zaken die ook moeten bijdragen aan een snelle en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van sancties: 1) de implementatie van

¹ Kamerstuk 34 775, AA.

² Kamerstuk 29 279, nr. 403.

de wet «Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen» (hierna: Wet USB) en 2) het afschaffen van de verjaringstermijnen.

2. Prestaties en verbetermaatregelen

Binnen de tenuitvoerleggingsketen wordt gewerkt met de USB-monitor. Met deze monitor wordt na een bepaalde periode gekeken wat de status is van een sanctie. Dit maakt per sanctiestroom inzichtelijk hoe snel de tenuitvoerlegging na het vonnis is gestart en hoeveel zaken na een langere periode nog openstaan. Op basis hiervan stuurt de keten op prestaties en verbetermaatregelen.

Vrijheidsstraffen

Prestaties

In de periode van 2014 tot 2017 zijn ongeveer 20.000 vrijheidsstraffen per jaar opgelegd. Bij 10 procent van de sancties is na twee jaar de tenuitvoerlegging nog niet gestart. In mijn brief van 11 januari 2018 heb ik gemeld dat de voorraad uit ongeveer 11.000 op te sporen personen bestaat.

Zoals gezegd, is er sprake van een afname van de voorraad van personen met een openstaande vrijheidsstraf. Per 1 oktober 2018 zijn 217 onvindbare veroordeelden meer uitgestroomd dan er zijn ingestroomd. Voordat ik hier verder op inga, licht ik kort toe op welke wijze de registratie van onvindbare veroordeelden heeft plaatsgevonden en plaatsvindt.

Wijziging registratie

Tot 1 oktober 2018 werd er gewerkt met de gegevens uit het Opsporingsregister (OPS). In dit register werden alleen personen geregistreerd die reeds als «onvindbaar» waren aangemerkt. Per 1 oktober 2018 werkt de tenuitvoerleggingsketen met een nieuw systeem, te weten Executie en Signalering (E&S). OPS wordt niet meer gebruikt.

In E&S staan álle executieopdrachten, dus ook van personen die niet als «onvindbaar» zijn aangemerkt en waarvoor pas net een arrestatiebevel is uitgevaardigd. De politie heeft met dit nieuwe systeem zicht op alle openstaande zaken rondom één persoon. Vanwege de nieuwe wijze van registreren, zijn de cijfers uit OPS en E&S niet goed te vergelijken.

Uit de E&S-gegevens blijkt wel dat ook in de laatste drie maanden van 2018 over het geheel genomen meer zaken zijn uitgestroomd dan zijn ingestroomd.

In mijn eerstvolgende voortgangsrapportage zal ik de ontwikkeling van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen op basis van de E&S cijfers aan uw Kamer rapporteren.

Verbetermaatregelen

Ondanks dat er in 2018 een eerste afname van de voorraad heeft plaatsgevonden, vind ik het van groot belang te blijven werken aan het versneld verder verkleinen van de voorraad van niet tenuitvoergelegde vrijheidsstraffen. In het navolgende ga ik in op de verbetermaatregelen die het afgelopen jaar zijn genomen en die ik dit jaar nog zal nemen. Enerzijds vanuit het programma Onvindbare Veroordeelden en anderzijds vanuit de aanpak «Eén Overheid».

Uitstroom

Om de uitstroom te vergroten is een ketenbreed team ingericht met als deelnemers het openbaar ministerie (OM), de politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Justitiële Informatiedienst (Justid). Dit team heeft onder meer aan de hand van dossieronderzoek beoordeeld of veroordeelden op te sporen zijn en op welke manier de openstaande vrijheidsstraf alsnog ten uitvoer kan worden gelegd. Daarbij is in het afgelopen jaar prioriteit gegeven aan het onderzoeken van dossiers met straffen van meer dan 120 dagen en aan dossiers waarin sprake was van gecombineerde sancties, bijvoorbeeld een gevangenisstraf en een DNA-maatregel.

In 2018 zijn 1.100 van de totale voorraad van ongeveer 11.000 dossiers van onvindbare veroordeelden op bovengenoemde manier onderzocht. Dit heeft in 10 procent van de gevallen geleid tot een aanhouding. Dit aantal lijkt gering, maar toch ben ik tevreden met dit eerste resultaat omdat uit de dossieronderzoeken blijkt dat 90 procent van de onderzochte populatie onvindbare veroordeelden zich in het buitenland bevindt. Naar verwachting geldt dit voor de totale voorraad onvindbare veroordeelden. Een onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) naar de populatie veroordeelden met openstaande vrijheidsstraffen bevestigt dit beeld.³

Van de veroordeelden die zich in het buitenland blijken te bevinden verblijft ongeveer de helft binnen de Europese Unie. Om in deze gevallen over te kunnen gaan tot aanhouding, is een Europees Aanhoudingsbevel (EAB) noodzakelijk. Het EAB kent evenwel een ondergrens van 120 dagen.

Voorzover de straffen niet langer zijn dan 120 dagen zijn de opsporingsmogelijkheden binnen Europa dan ook beperkt. Ik onderzoek de mogelijkheden om bilaterale afspraken te maken om toch over te kunnen gaan tot opsporing en aanhouding in deze gevallen. Zo heb ik afgelopen jaar in het kader van de Cross Border Execution of Sentences (CrossBes) afspraken gemaakt met België en Duitsland over het verifiëren van adressen van veroordeelden die daar woonachtig zijn, om hen vervolgens vanuit Nederland schriftelijk op te kunnen roepen voor het uitzitten van hun straf.

Binnen het programma is capaciteit vrijgemaakt om in 2019 alle overige dossiers, circa 10.000, te onderzoeken op aanknopingspunten voor opsporing en tenuitvoerlegging. Worden die aanknopingspunten gevonden, dan krijgt de politie de opdracht om de veroordeelde zo snel mogelijk aan te houden. Op basis van eerdergenoemde dossieronderzoeken en het onderzoek van het CBS is de verwachting dat van de nog resterende dossiers, 1.300 dossiers kansrijk zijn. Dit wil zeggen dat er naar verwachting 1.300 personen kunnen worden gelokaliseerd. Relevant in dit verband is dat de tenuitvoerlegging van straffen inmiddels is geprioriteerd op de Veiligheidsagenda 2019–2022. Hierin is de ambitie vastgelegd vóór medio 2020 tenminste 40 procent van de eerdergenoemde groep van 1.300 personen (ca. 500 personen) op te sporen. Dit laat onverlet dat inspanningen worden gepleegd dit percentage te overtreffen. Eind 2019 vindt een tussentijdse evaluatie van de Veiligheidsagenda plaats, waarbij de mogelijkheid bestaat ten aanzien van de tenuitvoerlegging van straffen de ambities bij te stellen. De politie heeft een nationaal netwerk «Executie» ingericht, waarin de recherche en executie-officieren van

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/21/spoorloos-veroordeelden-haalbaarheidsstudie-1998-2017>.

justitie in elke eenheid de opsporing van veroordeelden coördineren. De politie maakt hierbij onder meer gebruik van E&S op smartphones van de politiemedewerkers. Daardoor heeft elke politiemedewerker via de smartphone toegang tot persoonsgerichte informatie over openstaande straffen, wat de opsporing van veroordeelden sterk bevordert.

Instroom

Naast de opsporing van als onvindbaar aangemerkte personen, is het zaak de instroom in de voorraad te beperken. Op meerdere fronten wordt hieraan gewerkt.

Binnen het programma Onvindbare Veroordeelden analyseren politie, OM en de rechtspraak gezamenlijk de kenmerken van de instroom van de strafzaken in het opsporingsregister van het afgelopen half jaar. Deze analyses moeten ons leren waar en hoe het strafproces kan worden verbeterd zodat wordt voorkomen dat veroordeelden zich aan hun straf kunnen onttrekken. Verder kan de instroom worden beperkt door verbetering van het beschikbaar stellen van adresgegevens aan de strafrechtketen. Justitie heeft in dit verband maatregelen getroffen, waaronder het aanpassen van de Strafrechtketen Database (SKDB).

Aanpak «Eén Overheid»

Vanuit de aanpak «Eén Overheid» worden maatregelen genomen om de voorraad aan openstaande vrijheidsstraffen te verkleinen. Eerder heb ik u in dit verband geïnformeerd over de start van een pilot in Amsterdam. Daarbij worden personen met een openstaande vrijheidsstraf aangehouden en wordt de straf ten uitvoer gelegd, voordat een ID-bewijs of paspoort wordt verstrekt of verlengd. Over het daartoe noodzakelijke convenant bestaat inmiddels overeenstemming. De pilot start op 1 april a.s.

Een andere maatregel vanuit «Eén Overheid» betreft het stopzetten van uitkeringen aan veroordeelden met een openstaande vrijheidsstraf. Het is immers niet te verteren dat veroordeelden die zich onttrekken aan hun straf wel een uitkering genieten. Daarom zal binnen het CJIB vanaf 1 april a.s. worden gestart met een nieuwe werkwijze waarin, indien via het UWV bekend is dat een persoon met een openstaande straf toch een uitkering heeft of probeert te krijgen, het CJIB een brief stuurt naar de ontvanger of aanvrager. Daarin wordt gemeld dat de uitkering wordt stopgezet indien de veroordeelde zich niet meldt om de openstaande vrijheidsstraf te ondergaan. Indien de veroordeelde zich niet alsnog meldt, kan de brief als noodzakelijk bewijsstuk dienen om een uitkering te weigeren of in te trekken.⁴

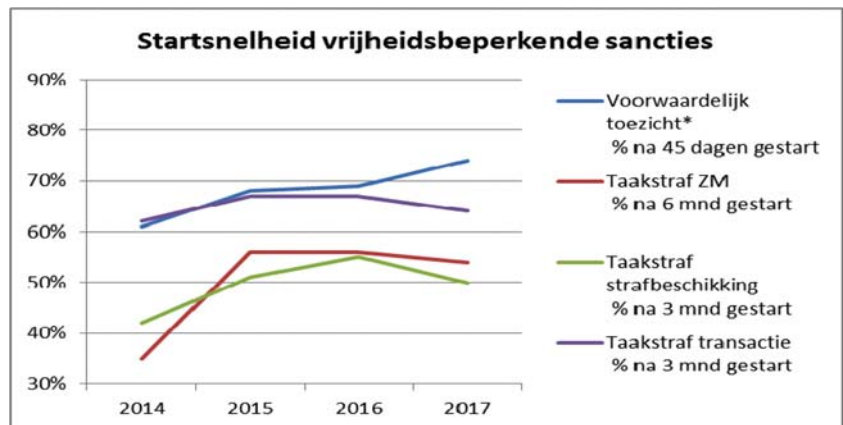
Vrijheidsbeperkende sancties

Prestaties

De vrijheidsbeperkende sancties bestaan uit de voorwaardelijke sancties en de taakstraffen. Bij de voorwaardelijke sancties is veelal sprake van toezicht door de reclassering op de naleving van bijzondere voorwaarden die door de rechter zijn opgelegd. Voor het reclasseringstoezicht stel ik op grond van de USB-monitor vast dat zowel de startsnelheid als de zekerheid waarmee het toezicht wordt uitgevoerd, is verbeterd. Zo is het aantal toezichten dat tijdig start (45 dagen na oplegging) gestegen van 62

⁴ Zie uitspraken Centrale Raad van Beroep Sociale Verzekeringen: CRVB:2015:403 en CRVB:2014:2527 etc.

procent in 2014 naar 74 procent in 2017. Ten aanzien van taakstraffen kan ik melden dat de startsnelheid in 2017 weliswaar is verbeterd in vergelijking met 2014, maar ten opzichte van 2016 een lichte daling vertoont. De prestaties op de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van taakstraffen zijn echter hoog (boven de 90 procent).



Startsnelheid tenuitvoerlegging na vonnis (*excl. dadelijk uitvoerbaar toezicht)

Verbetermaatregelen

Reclasseringstoezicht

De positieve ontwikkeling ten aanzien van de startsnelheid van de reclasseringstoezichten kan onder druk komen te staan door wachtrijen bij de reclassering. In mijn brief van 18 juni 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de maatregelen om deze wachtrijen terug te dringen.⁵ Het gaat daarbij om extra budget voor de jaren 2018 en 2019, maar ook om maatregelen die de reclassering zelf en met ketenpartners kan nemen. Overeenkomstig de motie van de leden Van Nispen en Buitenweg blijf ik uw Kamer periodiek informeren over de voortgang van het terugdringen van de wachtrijen.⁶ Voor de zomer 2019 zal ik dit opnieuw doen.

Taakstraffen

Het tijdig starten van taakstraffen is mede afhankelijk van een snelle aanlevering door de ketenpartners. De reclassering heeft in 2018 proactief de stap genomen om te kijken wat zij zelf kan doen. Dit heeft geresulteerd in een aantal maatregelen die landelijk zijn getroffen om de startsnelheid te verbeteren. Het gaat onder meer om versnelling van het uitnodigings- en plaatsingsproces en beperking van no shows door een efficiëntere inrichting van het uitnodigingsbeleid. Ik verwacht dat deze verbetermaatregelen een positief effect hebben op de startsnelheid van de taakstraffen. Over de voortgang op dit punt zal ik uw Kamer in mijn volgende brief over de stand van zaken van de tenuitvoerlegging van sancties informeren.

Geldelijke sancties

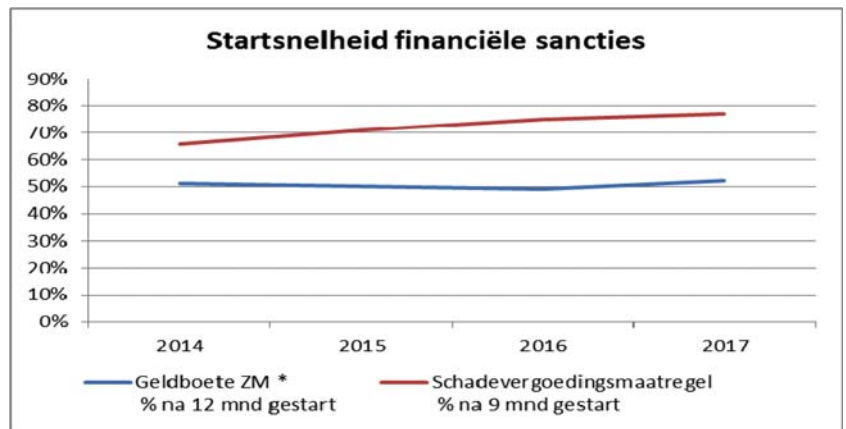
Prestaties

Geldelijke sancties bestaan onder meer uit geldboetevonnissen, verkeersboetes op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv-boetes) en schadevergoedingsmaatregelen.

⁵ Kamerstuk 29 270, nr. 135.

⁶ Kamerstuk 29 279, nr. 445.

Bij geldboetevonnissen is met betrekking tot de startsnelheid en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging een kleine verbetering zichtbaar. Van de in 2016 opgelegde boetes is de inning in 49 procent van de gevallen binnen 12 maanden gestart. In 2017 bedraagt dit percentage 52 procent. Dit percentage ligt net onder de afgesproken norm van 55 procent. De daadwerkelijke tenuitvoerlegging is gestegen van 71 procent naar 72 procent binnen 36 maanden (lopende of afgerond). Ten aanzien van de schadevergoedingsmaatregelen stel ik vast dat de startsnelheid ook ten opzichte van vorig jaar weer verder is toegenomen van 75 procent naar 77 procent. De daadwerkelijke tenuitvoerlegging is stabiel. In 95 procent van de schadevergoedingsmaatregelen is na 36 maanden gestart met de betaling of is deze afgerond. Over verkeersboetes heb ik u afzonderlijk bericht in mijn brief van 25 juni 2018.⁷



* Startsnelheid tenuitvoerlegging na vonnis (geldboete ZM t/m september 2017, schadevergoedingsmaatregel t/m december 2017).

Verbetermaatregelen

Geldboetevonnissen

In mijn brief van 11 januari 2018 concludeerde ik dat de startsnelheid van geldboetevonnissen moet worden verbeterd. In samenspraak met de keten is besloten om onderzoek te doen naar een beleidswijziging waarbij na een zogeheten eerste aanschrijving indien geen betaling volgt wordt doorgegaan met de tenuitvoerlegging van executeerbare, maar niet onherroepelijke geldboetevonnissen.⁸ Over de uitkomsten van dit onderzoek zal ik uw Kamer in de volgende voortgangsbrief over de tenuitvoerlegging nader informeren.

Daarnaast wordt binnen het programma Onvindbare Veroordeelden ook gekeken naar openstaande geldboetevonnissen. Concreet wordt ook bij deze zaken nader beoordeeld welke zaken kansrijk zijn door onderzoek uit te voeren naar de vindbaarheid en dus de mogelijke verblijfplaats van de veroordeelde. Op grond hiervan kan beter worden beoordeeld of ingezet moet worden op tenuitvoerlegging in Nederland of op overdracht van de straf naar een EU-lidstaat. Ook wordt bekeken of het mogelijk is om in het buitenland een adresverificatie te laten doen ten aanzien van personen uit het desbetreffende land met een Nederlands geldboetevonnis om zo gericht te kunnen innen.

⁷ Kamerstuk 22 948, nr. 25.

⁸ Op grond van art. 398 sub 14 jo 366 lid 1 jo. 557 Sv is betekening van een geldboetevonnis van de kantonrechter niet nodig om de executie aanvang te laten nemen.

Het is belangrijk dat de schade, ontstaan door het plegen van strafbare feiten, door de dader wordt vergoed. Dit gebeurt echter nog niet altijd volledig. In 5 procent van de zaken wordt binnen 36 maanden niet aan deze maatregel voldaan. Daarom onderzoek ik maatregelen die de inning van schadevergoedingsmaatregelen effectiever maken. Zo wordt onderzocht of in bijzondere situaties op basis van de draagkracht van de veroordeelde een betalingsregeling kan worden getroffen om maximaal te innen binnen de verjaringstermijn. Daarnaast zal het CJIB in 2019 gedurende het hele inningstraject periodiek gaan monitoren of iemand over vermogen beschikt dat geïnd kan worden. In de komende twee jaren zullen deze maatregelen worden beproefd op praktische uitvoerbaarheid en zal het effect op de zekere tenuitvoerlegging worden gemonitord. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie van de leden Van Toorenburg (CDA) en Van Oosten (VVD).⁹

Wahv-boetes

Om tot effectievere inning van geldelijke sancties te komen heb ik in 2017 het betalingsregelingenbeleid verruimd. Ik vind het belangrijk dat burgers die een boete niet (in één keer) kunnen betalen, toch zo snel mogelijk beginnen met betalen en daardoor ook niet onnodig met extra kosten worden geconfronteerd. Met ingang van 1 januari 2019 zijn betalingsregelingen bij Wahv-boetes mogelijk vanaf 75 euro. Met deze verlaging geef ik ruimer uitvoering aan de motie van de leden Recourt (PvdA) en Kooiman (SP).¹⁰

Overige maatregelen

Een sanctie moet snel worden ondergaan. Daarentegen moet onverkorte inning van een geldelijke sanctie niet tot een schrijnende situatie leiden. Om hieraan tegemoet te komen wordt dit jaar met de keten verkend of het ten aanzien van strafrechtelijke geldelijke sancties mogelijk en wenselijk is om over te gaan tot het opleggen van alternatieve sanctievormen, zoals een vervangende taakstraf. Onderdeel van de verkenning vormt ook het uitvoeren van een aantal pilots die zich richten op een vorm van verplicht financieel toezicht voor zowel minderjarigen als (jong-)volwassenen. Dit houdt in dat een toezichthouder erop let dat eventuele boetes of schadevergoedingsmaatregelen betaald worden en er daarnaast voor zorgt dat een veroordeelde beter om leert gaan met geld. Met het voorgaande voldoe ik aan de door uw Kamer op 11 april 2018 aangenomen motie van de leden Van Nispen (SP) en Van Oosten (VVD).¹¹ Over de uitkomsten van deze verkenning zal ik u bij de volgende voortgangsbrief over de tenuitvoerlegging van sancties informeren.

3. De Wet Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen

Met de Wet USB verschuift de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van sancties van het OM naar de Minister van Justitie en Veiligheid. De belangrijkste gedachte hierachter is dat vanuit het ministerie meer zicht kan worden gehouden op de tenuitvoerleggingsketen en ook centraler kan worden gestuurd op de prestaties in deze keten. Het OM kan zich dan richten op haar magistratelijke taken in de opsporing en

⁹ Kamerstuk 34 257, nr. 11.

¹⁰ Kamerstuk 34 086, nr. 34.

¹¹ Kamerstuk 28 741, nr. 47.

vervolging. De invoering van de wet is een complexe opgave die grote impact heeft op het ministerie en de ketenpartners.

De afgelopen tijd is ketenbreed in kaart gebracht welke gevolgen eerdergenoemde verschuiving heeft. De keten levert op dit moment een enorme inspanning en treft alle benodigde voorbereidingen om de veranderopgave te realiseren. Het streven is er daarbij nog steeds op gericht de wet op 1 januari 2020 in werking te laten treden. Een aantal organisatieonderdelen van het ministerie zal zich moeten voorbereiden op een geheel nieuwe taak. Zo zal de coördinatie van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en de bevoegdheid om beslissingen in concrete zaken te nemen centraal worden belegd bij het Administratie- en Informatie Centrum Executieketen (AICE) van het CJIB. Om tot een verantwoorde overdracht van taken te komen, is in het najaar van 2018 een gezamenlijk team van executie-officieren van justitie, CJIB-medewerkers en medewerkers van mijn ministerie samengesteld. Dit team komt wekelijks bijeen zodat kennis kan worden overgedragen en ervaring kan worden opgedaan. De eerste concepten van lagere regelgeving en beleid, onder meer over het vanuit de Wet USB geïntroduceerde persoonsgericht werken in de tenuitvoerleggingsketen, worden in de praktijk getoetst door dit team.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet USB heb ik de afgelopen jaren reeds stappen gezet om het ministerie voor te bereiden op de komende verantwoordelijkheid als ketenregisseur. Zo heb ik afgelopen voorjaar een Bestuurlijk Executie Overleg ingesteld waarin de bestuurders van de tenuitvoerleggingsketen zitting hebben. Hier worden concrete afspraken gemaakt over bijvoorbeeld startsnelheden, maar worden ook de verbetermaatregelen in gezamenlijkheid gemonitord.

4. Wetsvoorstel afschaffen verjaringstermijnen

Ik heb uw Kamer, mede naar aanleiding van de motie Van Oosten c.s., toegezegd de verjaringstermijnen voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties af te schaffen.¹² Het afschaffen van de executieverjaringstermijnen heeft tot gevolg dat, zodra een in een rechterlijke uitspraak of strafbeschikking opgelegde straf of maatregel onherroepelijk is geworden, deze in beginsel ten uitvoer kan worden gelegd tot het moment dat de veroordeelde overlijdt. De tenuitvoerlegging kan daardoor steeds in volle omvang plaatsvinden, ongeacht de tijd die is verstreken sinds het onherroepelijk worden van de straf. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan het uitgangspunt dat niemand zijn of haar straf mag ontlopen. Het wetsvoorstel zal onderdeel uitmaken van de Invoeringswet USB. Dat wetsvoorstel is inmiddels in consultatie gegeven.

5. Tot slot

Ik stel vast dat gericht wordt gestuurd op het verbeteren van de prestaties in de tenuitvoerleggingsketen en dat de keten goed op weg is met de voorbereiding voor de implementatie van de Wet USB. Ik ben blij te kunnen melden dat de ingezette verbetermaatregelen nu al op punten een positief resultaat laten zien. De tenuitvoerleggingsketen is echter nog niet op het niveau dat ik wens. Daarom zet ik mij onverminderd in voor het bereiken van nog betere resultaten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹² Kamerstuk 34 775 VI, nr. 50.