

Vergaderjaar 2013–2014

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 203

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN
VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2014

Op 3 september 2013 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie met uw Kamer gesproken over het beeld dat zo'n 12.000 veroordeelde criminelen hun vrijheidsstraf ontlopen. Zoals toen aan uw Kamer is toegezegd, informeren wij u hierbij over de stand van zaken en de actuele ontwikkelingen met betrekking tot openstaande vrijheidsstraffen. Deze brief is een vervolg op onze brief van 25 februari 2013 over openstaande vrijheidsstraffen¹ en de brief aan uw Kamer over de voortgang versterking prestaties strafrechtketen² waarin wij concrete doelstellingen hebben geformuleerd ten aanzien van het terugdringen van de uitval van principale vrijheidsstraffen.

In deze brief maken wij duidelijk dat de omvang van het aantal openstaande vrijheidsstraffen in de afgelopen vijf jaar is afgenomen van ca. 20.000 naar ruim 12.000 gevallen. Van deze 12.000 openstaande vrijheidsstraffen is helder geworden dat actieve opsporing mogelijk en gewenst is in ongeveer 2.400 gevallen. De overige ca. 10.000 openstaande vrijheidsstraffen zijn ter signalering geregistreerd. Dat betekent dat het niet (mogelijk of) gewenst is dat de politie actief op zoek gaat naar de personen die tot deze vrijheidsstraffen zijn veroordeeld. Het betreft personen met een nog openstaande straf van minder dan 120 dagen waarbij geen indicatie is dat ze zich in Nederland bevinden. Deze personen worden uiteraard wel aangehouden indien zij in aanraking komen met de justitiële autoriteiten in Nederland. Onze inspanningen zijn er daarnaast op gericht om nieuwe openstaande vrijheidsstraffen zoveel mogelijk te voorkomen.

¹ Kamerstuk 33 400 VI, nr. 90.

² Kamerstuk 29 279, nr. 165

Stand van zaken openstaande vrijheidsstraffen

Het Opsporingsregister (OPS) is de aanduiding van het register waarin zaken van personen met een openstaande vrijheidsstraf zijn opgenomen³. De afgelopen vijf jaar is de omvang van het aantal openstaande vrijheidsstraffen gedaald van circa 20.000 in 2008 naar ruim 12.000. Dit is een verheugende ontwikkeling. Op dit moment⁴ staan 12.296 vrijheidsstraffen in het OPS geregistreerd. Doordat de verjaringstermijnen voor straffen per 1 april 2013 zijn verlengd, zullen zaken minder snel verjaren. Dit heeft echter als bijkomend effect dat zaken langer open blijven staan. Naar onze verwachting zal het aantal openstaande vrijheidsstraffen dan ook min of meer stabiliseren, althans niet substantieel verder dalen.

Analyse openstaande vrijheidsstraffen

Het is van belang een onderscheid te maken tussen zaken die ter signalering in het OPS (dienen te) zijn opgenomen en zaken die ter actieve opsporing in het OPS (dienen te) zijn vermeld. Een zaak staat ter signalering in het OPS indien (actieve) opsporing niet gewenst of mogelijk is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen bij wie de straf onder voorwaarden wordt onderbroken en die het land worden uitgezet. Ook betreft dit zaken van strafrechtelijk veroordeelde personen die om andere redenen niet in Nederland behoren te zijn, of van wie althans de eventuele verblijfplaats in Nederland niet is te achterhalen. Om hier meer zicht op te krijgen heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een bestandsvergelijking gemaakt tussen het OPS en informatie uit de vreemdelingenketen.

Uit deze bestandsvergelijking volgt dat van de op dat moment kleine 13.000⁵ openstaande vrijheidsstraffen in zo'n 7.000 zaken sprake was van personen met een vreemdelingsnummer. Van deze ongeveer 7.000 zaken is slechts in ruim 800 gevallen sprake van een verblijfstitel in de zin van de Vreemdelingenwet 2000. Dat betekent dat in ongeveer 6.200 zaken van mensen zonder Nederlandse nationaliteit de veroordeelde niet in Nederland behoort te zijn, althans de gerede verwachting is dat hij niet in Nederland te traceren is. Bij personen met een openstaande straf van minder dan 120 dagen – ongeveer 5.700 – zijn de mogelijkheden voor succesvolle actieve opsporing beperkt. Voor deze zaken heeft het OPS primair een signaleringsfunctie, dat wil zeggen dat de veroordeelde personen onmiddellijk worden aangehouden, als zij in aanraking komen met de justitiële autoriteiten (bijvoorbeeld aan de grens of bij een verkeerscontrole). Doel is dat de opsporing van veroordeelden adequaat en efficiënt wordt ingericht. Uitgangspunt blijft immers dat opgelegde vrijheidsstraffen moeten worden tenuitvoergelegd, ongeacht iemands status dan wel verblijfplaats. Uitgezonderd hiervan zijn de veroordeelde criminele vreemdelingen waarbij na de helft of twee derde van de straf deze onder voorwaarden wordt onderbroken en de vreemdeling het land wordt uitgezet en de personen met een vervalst reisdocument die direct met een dagvaarding het land worden uitgezet. Voor hen geldt dat executie van het vonnis in Nederland niet gewenst is.

Zaken van personen met een vreemdelingsnummer die in het OPS als actieve opsporingszaken worden aangeduid, zijn de zaken – ongeveer 1.000 – met een netto openstaande straf van 120 dagen of meer. Die vallen

³ In het OPS zijn geen zaken opgenomen die onder het reguliere proces van tenuitvoerlegging, oftewel de werkvoorraad, vallen.

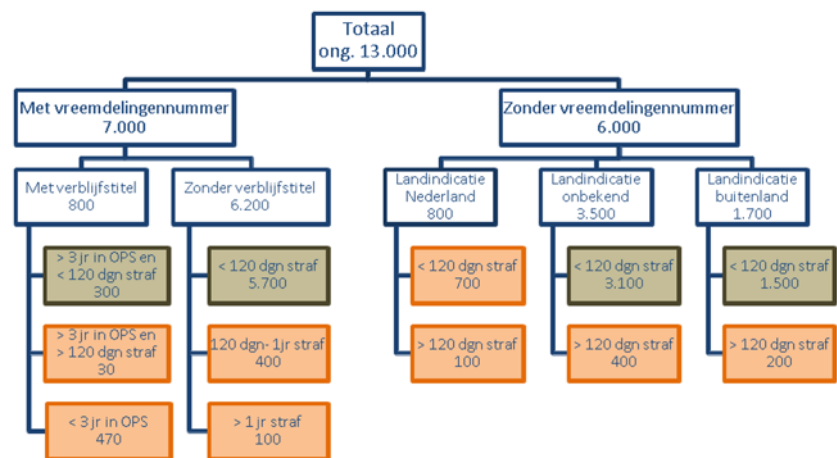
⁴ Peildatum 1 april 2014

⁵ Peildatum 13 januari 2013. Het bronbestand voor deze analyse is dezelfde als die voor de analyse waarover u bij brief van 25 februari 2013 bent geïnformeerd.

onder het bereik van het Team Executie Strafvonnissen (TES). Een netto straf is de opgelegde straf verminderd met de duur van het voorarrest. Het TES richt zich op het opsporen van personen die in het OPS staan als sprake is van een openstaande vrijheidsstraf van 120 dagen of meer en een onbekende verblijfplaats in Nederland of mogelijk verblijf in het buitenland. Zo heeft het TES in 2013 119 gezochte veroordeelden aangehouden of laten aanhouden.

Voorts blijkt uit de analyse dat er, naast een categorie van onvindbare veroordeelde personen zonder een vreemdelingsnummer, een groep van personen is waarvan eveneens zeer aannemelijk is dat zij zich niet meer in Nederland bevinden. Het gaat dan om personen bij wie op basis van informatie van de justitiële organisaties een zogenoemde landindicatie *buitenland* of *onbekend* is vastgesteld. Indien de landindicatie *buitenland* of *onbekend* is en het openstaande straffen van minder dan 120 dagen betreft, dan zijn de mogelijkheden voor succesvolle actieve opsporing uiterst beperkt. Het gaat in totaal om ongeveer 4.600 zaken. Ook voor deze zaken geldt derhalve dat het OPS primair een signaleringsfunctie heeft.

Figuur 1 Schematisch overzicht indeling OPS ter opsporing (oranje) en ter signalering (bruin)



Op basis van de gemaakte bestandsvergelijking, zoals weergegeven in bovenstaande figuur, staan in totaal ruim 10.000 zaken – ongeveer 80% van het totaal – primair ter signalering in het OPS. Hoewel actieve opsporing voor deze groep niet mogelijk of gewenst is, worden deze personen uiteraard wel aangehouden als zij in contact komen met de justitiële autoriteiten. In de afgelopen vijftien maanden heeft dit in ruim 600 zaken alsnog geleid tot tenuitvoerlegging van de straf.

Ongeveer 2.400 personen met een openstaande vrijheidsstraf worden actief opgespoord. Overigens is het verloop van deze groep personen substantieel. Zo hebben de afgelopen vijftien maanden ongeveer 500 personen alsnog hun vrijheidsstraf ondergaan. Primair gaat het hier om veroordeelden van wie eerder de verblijfplaats niet kon worden vastgesteld. In geval sprake is van een (resterende) vrijheidsstraf van 120 dagen of meer neemt het TES in opdracht van het OM deze zaken in onderzoek. Dit is in ongeveer de helft van de 2.400 zaken het geval. Daar waar het Europees ingezetenen betreft wordt tevens een Europees Aanhoudingsbevel uitgevaardigd. Daar waar het Nederlanders betreft laat het TES daarnaast de persoonsgegevens opnemen in het register paspoortsignalerings. Op 20 januari 2014 is de wijziging van de Paspoortwet (Stb. 2014, 10) in werking getreden. Daarmee is het mogelijk het paspoort van

veroordeelden die zich door verblijf in het buitenland onttrekken aan hun vrijheidsstraf van 120 dagen of meer (dit was 180 dagen), te weigeren of vervallen te verklaren.

Daarnaast laten we ook actief personen opsporen die een vrijheidsstraf hebben openstaan van minder dan 120 dagen die ofwel een verblijfstitel in Nederland hebben en minder dan drie jaar in het OPS staan, ofwel de Nederlandse nationaliteit en landindicatie Nederland hebben. Opsporing van deze groep personen vindt plaats middels Rechercheren door de eenheden. Om dit op een uniforme manier door de verschillende eenheden te laten plaatsvinden is door de Nationale Politie het werkproces opsporing ter executie opgesteld. Overigens werken de nationale politie en het CJIB/AICE gezamenlijk aan verbetering van de digitale informatie-uitwisseling ten aanzien van executie-opdrachten (het systeem Executie en Signalering bij de politie). In dit systeem worden ook actieve executie en signalering onderscheiden. Omdat dit resterend aantal zaken om continue monitoring vraagt, ontwikkelt het programma USB en het Administratie- en Informatie Centrum voor de executieketen (AICE) een duurzaam proces hiervoor. Het AICE is op 1 januari jongstleden gestart en zal zich de komende jaren ontwikkelen tot de spin in het web die de executieketen ondersteunt en faciliteert. Concreet betekent dit dat vanuit het AICE aanvullende informatie over de gezochte veroordeelde wordt verzameld, bijvoorbeeld over zijn verblijfplaats of andere gegevens aan de hand waarvan hij alsnog opgespoord kan worden.

Aanpak geprioriteerde zaken door de politie

In onze brief van 25 februari 2013 hebben we aangekondigd personen die korter dan drie jaar in het OPS staan met een vrijheidsstraf van tussen 90 en 120 dagen voor een ernstig maatschappelijk delict opnieuw ter opsporing aan de politie aan te bieden. Van deze 126 personen is 20% aangehouden door de politie-eenheden. Tegen de achtergrond van de zaakswaarte zijn wij hier content mee. De ervaringen die politie en OM bij deze aanpak hebben opgedaan, worden verwerkt in het eerder genoemde werkproces opsporing ter executie van de nationale politie en het nieuw in te richten werkproces bij het AICE.

Opsporing gezochte veroordeelden in Caribisch Nederland

Op 4 februari heeft de Minister van Veiligheid en Justitie tijdens het mondelinge vragenuur met u gesproken over gezochte veroordeelden die vermoedelijk in één van de Caribische delen van het Koninkrijk verblijven. Dit vermoeden is gebaseerd op een eerder uitgevoerde adresverificatie, waaruit bleek dat deze personen op enig moment woonachtig zijn geweest op Aruba, Curaçao of Sint Maarten. Om deze personen te kunnen oppakken moet een rechtshulpverzoek worden gedaan. Voordat een rechtshulpverzoek naar de betreffende landen gestuurd kan worden, is concretere informatie over de huidige verblijfplaats van de gezochte veroordeelde noodzakelijk. Afgelopen periode is daarom een nieuwe adresverificatie uitgevoerd en is onderzoek verricht naar de in- en uitreisgegevens van de gezochte veroordeelden. Dit heeft tot nu toe geresulteerd in acht rechtshulpverzoeken voor Curaçao en Aruba. Zowel de Minister van justitie van Aruba als de hoofdofficier van justitie van Curaçao hebben hun medewerking toegezegd bij het opsporen en aanhouden van deze gezochte veroordeelden. Op dit moment zijn reeds vier personen aangehouden die bij elkaar nog ongeveer zes en een half jaar gevangenisstraf hadden openstaan.

Aanvullende maatregelen ter voorkoming van nieuwe openstaande vrijheidsstraffen

Kenmerken die uitval voorspellen

In de afgelopen periode heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een analyse uitgevoerd waarmee verdiepend inzicht is verkregen op de zaaks- en persoonskenmerken ten tijde van de strafrechtelijke veroordeling, die de kans op uitval in de executiefase voorspellen. Uit dit onderzoek blijkt dat de volgende kenmerken de belangrijkste voorspellers voor uitval zijn:

- wel of niet preventief gehecht in afwachting van het vonnis
- wel of geen inschrijving in het BasisRegistratie Persoongegevens (BRP⁶)
- de nationaliteit van de veroordeelde (wel/niet NL, wel/niet EU)
- wel of geen actueel woonadres in Nederland

Op basis van deze uitkomsten zijn we in staat gericht de volgende maatregelen te treffen om uitval te voorkomen.

1. Verhoogde effectiviteit van voorlopige hechtenis in combinatie met snelrecht

Uit de analyse blijkt dat bij veroordeelden zonder binding met Nederland, de uitval significant hoger is. Dit zijn personen die ofwel nooit een inschrijving in het BRP hebben gehad (a), dan wel personen die ten tijde van de veroordeling niet waren ingeschreven in het BRP en die niet beschikken over de Nederlandse nationaliteit (b). De kans op uitval bij deze groepen is erg hoog; respectievelijk 67% (a) en 50% (b) van de aan hen opgelegde vrijheidsstraffen is na 24 maanden nog niet ten uitvoer gelegd. Al met al wordt ongeveer één derde van de uitval hierdoor veroorzaakt.

Het Wetboek van Strafvordering (artikel 67 en 67a) kent de mogelijkheid van voorlopige hechtenis. Om hiervan gebruik te maken moet allereerst sprake zijn van ernstige verdenking van het plegen van een misdrijf genoemd in artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering⁷. Een voorlopige hechtenis kan voorts worden opgelegd bij een verdachte zonder een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Vervolgens moeten er gronden voor de voorlopige hechtenis zijn. Deze zijn te onderscheiden in een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid en ernstig gevaar voor vlucht. Die laatste grond -het vluchtgevaar- dient ter voorkoming van het gevaar dat de verdachte zich ofwel aan zijn berechting ofwel aan de executie van de eventueel op te leggen straf zal onttrekken. Het is gewenst om de resultaten van onze nadere analyse uitdrukkelijk te betrekken bij de toepassing van de voorlopige hechtenis.

Wij hebben daarom de Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal verzocht deze uitkomsten te betrekken bij hun magistratelijke beleid. Zowel de Raad voor de Rechtspraak als het College van Procureurs-Generaal hebben daarnaast aangegeven de ruimere toepassing van (super)snelrecht te betrekken bij de uitvoering van het plan van aanpak Taskforce OM-ZM. Het spreekt vanzelf dat de toepassing van voorlopige hechtenis en (super)snelrecht afhankelijk blijft van de individuele beoordeling van de officier van justitie of rechter. Niettemin

⁶ Op 06-01-2014 is de Wet BasisRegistratie Persoongegevens (BRP) in werking is getreden, waarmee de Wet Gemeentelijke BasisAdministratie (GBA) is vervangen.

⁷ Dat gaat om misdrijven waarop een gevangenisstraf van 4 jaren of meer is gesteld, alsmede een aantal specifiek genoemde andere misdrijven met een lager strafmaximum.

hechten wij aan het uitdrukkelijker meewegen van de uitkomst van dit onderzoek bij elke verdachte, bij wie het gebrek aan binding aan Nederland aan de orde is. Uit de analyse blijkt dat de gemiddelde strafduur in deze gevallen een maand is. Rekening houdend met het anticipatiegebod (artikel 67a, derde lid, Sv) is de toepassing van (super-)snelrecht in veel gevallen noodzakelijk. De periode van voorlopige hechtenis mag namelijk niet langer duren dan de opgelegde straf.

Door de gerichte inzet van voorlopige hechtenis in combinatie met snelrecht voor deze groep verwachten wij een deel van de uitval bij deze groep te kunnen terugdringen. Dat zal niet in alle gevallen zo zijn omdat voorlopige hechtenis bij deze zaken alleen gevorderd kan worden als de verwachting is dat de zaak ook daadwerkelijk snel op zitting kan komen. Daarnaast zullen er zaken zijn waarbij de rechter-commissaris de voorlopige hechtenis afwijst.

2. Terugkoppeling onjuiste BRP-registratie

Tijdens het debat met uw Kamer over de openstaande vrijheidsstraffen op 3 september 2013 heeft de Staatssecretaris toegezegd te kijken of in meer gevallen een signaal van een bestuursorgaan naar Justitie kan gaan om op deze wijze meer personen die een vrijheidsstraf hebben openstaan op te sporen. Naar aanleiding van deze toezegging heeft overleg plaatsgevonden met onder meer de Ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hieruit is gebleken dat het wel of niet ingeschreven zijn in de BRP leidt tot opschorting van bepaalde overheidsvoorzieningen zoals betaling van toeslagen van de belastingdienst. Bij de opsporing van veroordeelden met een onherroepelijke vrijheidsstraf constateert de politie regelmatig dat de desbetreffende persoon niet verblijft op het adres waarop hij of zij staat ingeschreven in het BRP. Terugmelding van deze informatie aan de gemeente vindt plaats conform het protocol dat hiervoor door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gemeenten is opgesteld. Dat protocol houdt ook in dat de betrokken gemeente zo spoedig mogelijk na terugmelding start met een adresonderzoek. Om de terugmelding zo adequaat mogelijk te laten gebeuren, worden aanvullende afspraken gemaakt tussen politie, gemeenten, CJIB en Justid. Wij onderzoeken daarnaast, in samenwerking met de betrokken organisaties, of een onjuiste registratie in de BRP automatisch kan leiden tot het opschorten van meer overheidsvoorzieningen.

Overigens wijzen wij in dit verband ook op het belang van een adequate toepassing van de identiteitsvaststelling (conform de wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen). Dit voorkomt vervuiling van persoonsinformatie in de strafrechtsketen. De afgelopen jaren is – onder meer door middel van PROGIS (Programma Identiteitsvaststelling in de Strafrechtketen)- hierop geïnvesteerd. De komende jaren blijven we hier onverminderd op inzetten teneinde verdere verbetering te realiseren.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven