

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 VI

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2002

1. Inleiding

Veiligheid heeft binnen het Kabinetsbeleid een hoge prioriteit. Tijdens de algemene en politieke beschouwingen op 18 en 19 september jl. vroeg uw Kamer eveneens indringend aandacht voor actuele knelpunten en noodzakelijke maatregelen op het terrein van sancties om de ambities van het strategisch akkoord te realiseren. Op 1 oktober jl. tijdens het debat over heenzendingen en ook op 3 oktober jl. tijdens het Algemeen Overleg over de drugskoeriers sprak ik reeds met u over de problematiek van de capaciteitstekorten en kondigde aan in deze brief mijn beleidsvisie nader uiteen te zetten en maatregelen te presenteren om de sanctiecapaciteit uit te breiden, de sanctietoepassing te moderniseren en daarbij de acute capaciteitsproblemen aan te pakken.

Vanwege de samenhang tussen sanctietoepassing en veiligheid zijn de hoofdlijnen van mijn visie tevens opgenomen in het programma «Naar een veiliger samenleving» dat tegelijk met deze brief aan uw Kamer wordt aangeboden. Evenals het veiligheidsprogramma is onderhavige brief vastgesteld op 11 oktober jl.

Ik sta een fundamentele beleidswijziging voor, die recht doet aan de specifieke bijdrage die sancties kunnen leveren aan het veiliger maken van de samenleving. Het opleggen van sancties dient de norm te bevestigen. De consequente en doelgerichte tenuitvoerlegging herstelt de geschonden norm, vergeldt het aangedane leed en draagt bij aan vermindering van de kans op recidive. De door mij voorgestane wijziging beoogt dan ook de effectiviteit van de strafrechtstoepassing – in termen van normbevestiging, vergelding en vermindering van recidive – te vergroten. Daartoe wil ik in de eerste plaats ervoor zorgen, dat door de rechter opgelegde straffen onverwijld en onbelemmerd kunnen worden uitgevoerd. Primair door de sanctiecapaciteit uit te breiden. Daarbij wordt waar mogelijk de efficiëntie vergroot, waardoor ook capaciteit «gewonnen» wordt. Daarenboven wil ik de tenuitvoerlegging doelgerichter (selectiever en

intensiever) laten bijdragen aan vermindering van recidive. Dit beleid zal in de komende regeerperiode worden uitgewerkt en uitgevoerd.

Op dit terrein doet de reeds ingestelde commissie Straf van Vrijheidsbeperking aan het einde van dit jaar voorstellen die bij de definitieve besluitvorming worden betrokken. Uiteindelijk moet dit er toe leiden dat over vier jaar de sanctietoepassing een slagvaardiger sluitstuk vormt van de veiligheidsketen.

In deze brief schets ik eerst de huidige problemen. Vervolgens licht ik mijn beleidsvisie toe en noem ik concrete voorgenomen maatregelen. De consequenties voor wetgeving en de fasering van de invoering van deze nieuwe beleidsvisie licht ik daarna toe. Met deze brief doe ik de toezegging van mijn voorganger gestand, in het Algemeen Overleg van 9 oktober 2001, ten aanzien van de door de Kamer gevraagde visie op de ontwikkeling van de sanctiecapaciteit op lange termijn. Tevens beantwoord ik hiermee het verzoek van de vaste commissie voor Justitie om inzicht te geven in de effecten van het voorgenomen kabinetsbeleid voor de geprognosticeerde behoefte aan sanctiecapaciteit bij brief d.d. 19 september 2002 (kenmerk Min-02-29) en de motie van het lid Rietkerk, die tijdens het voornoemde debat op 1 oktober jl. werd ingediend.

2. Het probleem geschetst

Huidige knelpunten

De strafrechtstoepassing kampt met ernstige en acute capaciteitstekorten. De tekorten zijn dermate groot dat de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging in het geding is.

Hoewel de eerdere prognoses van de behoefte aan sanctiecapaciteit voor de jaren 2000–2004 anders aangaven, is er al vanaf medio 2001 sprake van een fors toegenomen druk op met name het *gevangeniswezen*. Belangrijke oorzaken hiervan zijn een intensivering – met bestaande middelen – van de strafrechtelijke handhaving, ook ten aanzien van kleinere delicten, en de toegenomen stroom drugskoeriers. Voldoende cellen om al deze personen in op te sluiten zijn er niet. Op basis van de eerdere prognoses werden immers aanvankelijk geen nieuwe capaciteitsuitbreidingen gestart en recent in voorbereiding genomen uitbreidingen stakten wegens het ontbreken van financiële dekking. De signalen over de tekorten zijn sinds medio 2001 steeds sterker geworden en bevestigd in de prognoses van 2002. Mijn voorganger heeft de Kamer hierover enige malen schriftelijk en mondeling geïnformeerd.

Door deze ontwikkeling staat het niveau van de strafrechtelijke handhaving onder zware druk. Zo heeft de situatie in het gevangeniswezen geleid tot zeer onwenselijk grote aantallen incidenteel versneld ontslag aan gedetineerden met een beperkt strafrestant (IVO) en strafonderbrekingen bij arrestanten (SOB) en het incidenteel heenzenden van preventief gehechten. Hierover heb ik uw Kamer reeds bij brief van 24 september 2002 geïnformeerd.

Inmiddels is het aantal IVO's toegenomen tot meer dan 3500 (per 8 oktober: 3607) en raken de grenzen van de IVO-doelgroep in zicht. De IVO-criteria zijn verder naar beneden bijgesteld, namelijk vanaf 70% van de te executeren straf, zij het met handhaving van het maximaal strafrestant dat men kwijtgescholden krijgt van 60 dagen.

Aan meer dan 3000 personen (per 8 oktober: 3186) is in dit jaar tot dusver SOB verleend. Er bestaat inmiddels een voorraad van meer dan 1600

(opnieuw) te arresteren personen na SOB, die met behulp van extra politie-inzet opnieuw moeten worden gearresteerd.

Zoals ik u eerder berichtte, zijn dit jaar tot medio september 18 volwassen en 12 minderjarige preventief gehechten heengezonden. Hoewel het een overzienbaar aantal heenzendingen betreft, is dit een duidelijk symptoom van het tekortschieten van de detentiecapaciteit. Helaas moet ik u thans berichten dat in de nacht van 9 op 10 oktober jl. opnieuw twee verdachten zijn heengezonden. De betreffende hoofdofficier is gemaand maatregelen te treffen, waardoor verdere heenzendingen worden voorkomen.

Het tekort aan capaciteit bij het gevangeniswezen geldt ook voor de vreemdelingenbewaring, die met enige regelmaat vervroegd wordt afgebroken: in 2002 tot dusver ca. 300 maal (294 per 8 oktober).

Zoals ik u toezegde op 1 oktober jl., zal ik u periodiek informeren over bovengenoemde aantallen. Begin januari kunt u de cijfers over heel 2002 tegemoet zien.

Naar mijn mening verhoudt het doorlopend en op grote schaal toepassen van deze «ventielen» om de capaciteitsdruk te beheersen, zich niet met een effectieve strafrechtspleging die mede is gericht op het terugdringen van de recidive.

De capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen staan niet op zichzelf. Onderkend moet worden dat zich op meerdere plaatsen in de strafrechtsketen tekorten voordoen of zich op korte termijn zullen voordoen.

Dit alles trekt bovendien een zware wissel op het arbeidsethos en de motivatie van mensen werkzaam in de strafrechtsketen, van politie tot en met het personeel in de justitiële inrichtingen. De analyse in de nota Investeren in personele zorg DJI die in november 2001 naar de Kamer is gestuurd (TK 2001–2002, 24 587, nr. 71) is onverkort van kracht.

Toekomstige capaciteitstekorten

De verwachtingen voor de komende jaren zijn nog slechter dan de huidige situatie. Bij brief van 17 juni 2002 (TK 2001–2002, 24 587, nr. 78) en van 2 juli 2002 (TK 2001–2002, 24 587, nr. 79) is uw Kamer geïnformeerd over de prognoses voor 2002 en verder. Als ik de ambities van het Strategisch Akkoord hierbij betrek, neemt de capaciteitsbehoefte fors toe. Rekening houdend met de intensivering van de criminaliteitsbestrijding, de hardere aanpak van de recidive en een noodzakelijke verhoging van de marge in de gevangenis­capaciteit om fluctuaties in het gedetineerdenaanbod te kunnen opvangen¹, gaat het in 2006 om 5900 extra plaatsen ten opzichte van de stand van de begroting 2002 (exclusief vreemdelingenbewaring c.a.). Uitgesplitst naar de verschillende categorieën zijn de ramingen voor 2006 als volgt: een tekort van 5300 strafrechtelijke plaatsen in het gevangeniswezen; een tekort van 500 plaatsen in de justitiële jeugd­inrichtingen; een tekort van 100 plaatsen in tbs-inrichtingen. Indien deze behoefte via de nu gangbare wijze zou moeten worden opgelost, komt dat neer op een intensivering van om en nabij de € 540 mln op jaarbasis.

Ook ten aanzien van vreemdelingenbewaring doen zich nu en in de toekomst capaciteitstekorten voor, waarover u bij eerdergenoemde brief van 17 juni 2002 reeds werd geïnformeerd. Daar komen de effecten van de geïntensiveerde aanpak van illegale vreemdelingen bij.

¹ Op basis van advies prof. Bomhoff, doch minder hoog dan door hem voorgesteld.

De voornemens uit het Strategisch Akkoord zowel op strafrechtelijk terrein als in het vreemdelingenbeleid brengen dus zonder substantiële uitbrei-

ding van de capaciteit grote tekorten met zich mee. Tekorten die niet met conventioneel «bijbouwen» zijn op te lossen, al blijft een forse uitbreiding van de capaciteit onontkoombaar.

Ik zal dus ten aanzien van de bewaringscapaciteit en sanctietoepassing een fundamentele bijstelling van het beleid moeten doorvoeren. Een dergelijk beleid zal, gelet op de beperkte financiële ruimte, nooit op korte termijn voor alle problemen een oplossing kunnen bieden. Daarnaast zullen de effecten niet altijd direct zichtbaar zijn: de implementatie van veel maatregelen zal tijd vergen. Er is geen panacee om op korte termijn vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming te brengen. Het is echter wel mogelijk om, door onconventionele keuzen te maken, de bestaande schaarse middelen zo goed mogelijk in te zetten bij het verbeteren van de veiligheid.

De hoofdlijnen van mijn beleid voor de komende vier jaar, alsmede de tijdelijke maatregelen die nodig zijn om op korte termijn de capaciteitsnood te lenigen, licht ik hieronder toe. Dit beleid heeft betrekking op de strafrechtelijke volwassenen, de veelplegers, TBS-ers en jeugdigen. Over deze laatste categorie ontvangt u later van mij een aparte nota. Ten aanzien van de drugskoeriers heb ik u reeds uitvoerig schriftelijk en mondeling geïnformeerd. Daarop zal ik in deze brief niet verder ingaan.

Daarnaast zal ik in overleg met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bezien welke maatregelen geëigend zijn om de problemen bij de vreemdelingenbewaring het hoofd te bieden, waarna hij u daarover zal informeren.

3. Visie

In mijn visie vormt het recht het fundament van de noodzakelijke, gedeelde en samenbindende normen en waarden, waarbij het strafrecht fungeert als instrument tegen de ondermijning ervan. Voor de strafrechtshandhaving is een adequate sanctietoepassing een onmisbaar sluitstuk. De samenleving heeft recht op een strafrechtspiegeling die bijdraagt aan de veiligheid. Dat vergt capaciteit voor het insluiten van verdachten, die vanwege het acute recidive gevaar, consequent in preventieve hechtenis genomen moeten kunnen worden en dat vergt effectieve sancties. Straffen moeten feitelijk en zonder onnodig uitstel ondergaan worden en inspanningen die gericht zijn op gedragsverandering van de gestrafte moeten doelgericht worden toegepast. Als gestrafte hun gedrag willen en kunnen veranderen of daartoe gemotiveerd kunnen worden, dan moet hen de mogelijkheid geboden worden iets aan hun problemen te doen.

Consequenter sanctietoepassing

De sanctietoepassing zal consequenter moeten plaatsvinden, zodat de normbevestigende, vergeldende en beveiligende functie van sancties beter gediend wordt. Voorwaarde hiervoor is dat in elk geval de tenuitvoerlegging van de bewaring verzekerd is. Ten aanzien van de detentie geldt dat voorkomen moet worden dat de straf niet geheel ten uitvoer kan worden gelegd. Vervroegde terugkeer in de samenleving moet gepaard gaan met bijzondere inspanningen gericht op het voorkomen van herhaling.

Doelgerichtere sanctietoepassing

Hierbij sta ik een beleid voor waarbij de sancties gericht (selectiever en intensiever) worden ingezet en ten uitvoer gelegd. Een effectieve en efficiënte strafrechtspiegeling kenmerkt zich door selectie al vroeg in de keten.

Veel relatief lichte vergrijpen kan het OM afdoen door middel van een transactie met als voorwaarde betaling van een geldsom of het verrichten van onbetaalde arbeid. Deze adequate en snelle interventie ontlast de strafrechtssketen, waardoor de rechter weer echt als ultimum remedium wordt ingezet.

Daar waar een vrijheidsstraf vanwege het delict of uit een oogpunt van bescherming van de samenleving niet de enige reële optie is, moet in een vroeg stadium – op basis van een risicoanalyse – worden nagegaan of de verdachte zich leent voor een extramurale sanctie. Is de veroordeelde vatbaar voor gedragsbeïnvloeding dan kan een passend programma worden aangeboden gericht op het voorkomen van recidive.

Bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf is het eveneens mogelijk dat gezocht wordt naar alternatieven voor dure detentiefaciliteit. De detentie, inclusief de voorlopige hechtenis, moet een andere regimesopbouw kennen dan nu het geval is. Toegewerkt moet worden naar een zogenaamd progressieve regimesopbouw waarbij elke detentie in principe aanvangt in een eenvoudige voorziening met een zeer beperkt basisregime. Voor de meeste kortgestraften blijft het daarbij: de tijd laat geen intensieve en dure programma's toe voor deze doelgroep. Wel is denkbaar dat zij geplaatst worden in voorzieningen die vanwege een beperkter beveiligingsniveau goedkoper zijn.

Degenen die langer gedetineerd worden, kunnen doorschuiven naar een regime met iets meer voorzieningen. Daarbij kunnen degenen van wie verwacht wordt dat ze daarvoor gevoelig zijn, op basis van een risicoanalyse worden geselecteerd voor een gedifferentieerde interventie gericht op hun problematiek en op het verminderen van hun kans op recidive.

De tijdens de detentie in te voeren progressie van vrijheidsgraden en dagprogramma's wordt in deze visie dan afgesloten met voorwaardelijke invrijheidstelling. De verlening van VI zal in de detentie van morgen geen ongeclausuleerde straffkorting meer zijn, maar invrijheidstelling onder voorwaarden verbonden aan de bereidheid van de gedetineerde om verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen toekomst.

Veelplegers hebben een belangrijk aandeel in de criminaliteit. Een belangrijk knelpunt bij de aanpak van deze categorie is dat de straftoemeting zoals die thans plaatsvindt op basis van de ernst van de afzonderlijke gepleegde delicten, niet toereikend is om het stelselmatig gedrag van deze daders effectief aan te pakken. De opvang van veelplegers die naast maatschappijbeveiliging een speciaal preventieve doelstelling kent, heeft daartoe een aanvullende functie ten aanzien van een specifieke categorie delinquenten.

Voor jeugdigen en TBS-ers gelden eveneens de doelstellingen van consequente en effectieve straftoepassing. In het veiligheidsprogramma zijn voor deze categorieën specifieke maatregelen opgenomen, die ook in deze brief kort zijn toegelicht.

Vergroten organiserend vermogen executieketen

De strafrechtssketen is een complex geheel van organisaties en diensten, met elk eigen taken en verantwoordelijkheden bij de sanctietoepassing en tegelijkertijd een sterke onderlinge afhankelijkheid bij het realiseren van de doelen ervan. Een consequente en doelgerichte sanctietoepassing vraagt van de uitvoeringsinstanties een grotere slagvaardigheid om in te kunnen spelen op de benodigde differentiatie. Dit betekent tegelijkertijd ook, dat zij andere en ruimere bevoegdheden moeten krijgen. De verant-

woordelijkheden moeten eenduidig worden belegd waar ze horen. Voor een goed functioneren van de strafrechtsketen moet de onderlinge afhankelijkheid zo worden georganiseerd, dat hierdoor intensieve wederzijdse afstemming en samenwerking van de ketenpartners ontstaat, gewaarborgd onder ministeriële eindverantwoordelijkheid.

Het geheel aan maatregelen moet ertoe leiden dat de intensivering van opsporing en vervolging wordt gecomplementeerd met voldoende capaciteit voor bewaring, maar evenzeer dat de sanctietoepassing in zichzelf meer bijdraagt aan vermindering van recidive en daardoor aan de veiligheid in de samenleving. Naast de veiligheid van de samenleving moeten de maatregelen evenzeer recht doen aan de noodzakelijke veiligheid van het personeel en de plicht tot zorg voor degenen die onder verantwoordelijkheid van justitie zijn gesteld.

De situatie vergt dat er gekozen wordt. Het is denkbaar dat de maatregelen die aan de orde zijn op weerstand stuiten, maar ze om die reden achterwege laten acht ik onverantwoord. Niet kiezen is geen keuze.

4. Concrete voorstellen

In het voorgaande heb ik mijn visie voor een nieuw beleid toegelicht: een consequentere en doelgerichtere bewaring en sanctietoepassing door uitbreiding van capaciteit en modernisering van de sanctietoepassing. In het kader van het veiligheidsprogramma komen aanvullende middelen beschikbaar voor uitbreiding van de capaciteit. In deze paragraaf schets ik u een aantal concrete maatregelen gericht op modernisering van de sanctietoepassing, die gecombineerd met de middelen voor capaciteitsuitbreiding een zo goed mogelijk antwoord vormen op de capaciteits tekorten. Daarbij is in kwalitatieve zin aangegeven wat de inhoud van de maatregel is. Bij de opsomming van de maatregelen heb ik de volgende indeling gehanteerd:

- A. Maatregelen gericht op een consequentere bewaring en sanctietoepassing, in het bijzonder door het creëren van meer capaciteit en voorts gericht op selectiever omgaan met de beschikbare capaciteit.
- B. Maatregelen ter vergroting van de doelgerichtheid van de bewaring en sanctietoepassing door daders van strafbare feiten voor de meest effectieve sanctie in aanmerking te laten komen en door een doelgerichtere tenuitvoerlegging van deze sancties.
- C. Maatregelen die de randvoorwaarden vormen om tot een effectiever en efficiënter functionerende strafrechtsketen te komen.

Ad A Maatregelen gericht op een consequentere bewaring en sanctietoepassing

1. Eenvoudigere en goedkopere capaciteit

Uitbreiding van de detentiecapaciteit is bijzonder kostbaar bij een hoog niveau van beveiliging en detentiekwaliteit. Voor bepaalde categorieën gedetineerden (uitgezonderd degenen met een extra zorgbehoefte of beveiligingsnoodzaak) kan echter volstaan worden met eenvoudiger plaatsen. Hierbij denk ik aan zeer kort gestraften en hen die geen groot vlucht- of beheersgevaar opleveren, zoals de overlastcategorie, de subsidair gehechten en de Mulder gijzelingen (degenen die een vrijheidsstraf uitzitten wegens het niet betalen van verkeersboetes). Hierdoor kan een doelmatiger inzet van de hiervoor genoemde aanvullende middelen worden gerealiseerd. Een doelmatiger inzet wordt ook verkregen door de landelijke invoering van nachtdetentie voor jeugdigen.

2. Meerpersoons celgebruik

Op dit moment wordt meerpersoons celgebruik slechts toegepast bij een

beperkt aantal specifieke categorieën gedetineerden. Naar mijn overtuiging is uitbreiding van meerpersoons celgebruik mogelijk, waarbij gedacht kan worden aan een deel van de gedetineerdenpopulatie in de huizen van bewaring (HvB's). Uiteraard moet hier vooraf een analyse van de veiligheids- en beheersrisico's worden gemaakt. Meerpersoons celgebruik is niet altijd mogelijk. Psychisch gestoorden, minderjarigen en gemeenschapsongeschikten bijvoorbeeld zullen niet met meerderen op een cel kunnen worden ondergebracht. Over de wijze waarop meerpersoons celgebruik in de praktijk ingevoerd kan worden, vindt nog nadere studie plaats.

3. Elektronisch toezicht (ET) in plaats van korte vrijheidsstraffen

Op dit moment is sprake van een oplopende voorraad lopende vonnissen. Uitstel van executie doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de straf en is (in combinatie met gebrek aan capaciteit voor arrestanten) nadelig voor de motivatie zich te melden. In plaats daarvan ben ik voornemens daarvoor geselecteerde zelfmelders gedurende een deel van hun strafdijd onder elektronisch huisarrest te plaatsen. Vervolgens zal worden bezien of de maatregel toepasbaar is bij andere categorieën kortgestraften. Omdat betrokkenen niet in aanmerking komen voor een penitentiaal programma en een andere invulling van het dagprogramma wordt voorgestaan dan bij elektronisch toezicht in combinatie met een penitentiaal programma, is voor een adequate juridische titel wetwijziging noodzakelijk. Niettemin ben ik voornemens om hiermee bij wijze van noodmaatregel reeds aan te vangen.

4. Doorplaatsen van in eerste aanleg veroordeelden

In eerste aanleg veroordeelden, die in hoger beroep zijn gegaan tegen de hun oplegde straf, blijven op dit moment in een huis van bewaring tot hun veroordeling onherroepelijk is geworden. Nader beschouwd blijkt daar geen dwingende reden voor te zijn. Ik ben voornemens het mogelijk te maken dat in eerste aanleg veroordeelden kunnen worden overgeplaatst naar een gevangenis, in ieder geval als hun beroep de strafmaat betreft. Hierdoor kan de gesloten capaciteit flexibeler worden ingezet. Door betrokkenen ook, mits daarvoor geschikt, in minder beveiligde inrichtingen te plaatsen, is een doelmatiger detentie en effectievere reïntegratie mogelijk.

5. Sneller doorplaatsen naar minder beveiligde inrichtingen

Op dit moment geldt voor doorplaatsing naar een minder beveiligde inrichting vooral de duur van het strafrestant. Ik ben voornemens sneller doorplaatsen van dure gesloten HvB- en gevangenis capaciteit naar minder beveiligde inrichtingen mogelijk te maken. Ook bij vervroegde doorplaatsing moet vooraf een analyse van de veiligheids- en beheersrisico's worden gemaakt.

6. Reserveren van plaatsen voor arrestanten.

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau coördineert de arrestatie en plaatsing van arrestanten (20 000) op jaarbasis. Zij heeft hierover afspraken gemaakt met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de politie. Vanwege de celttekorten kunnen niet alle gearresteerden direct worden geplaatst, dit werkt recidive en overlast in de hand. Om de sanctie feitelijk en zonder uitstel ten uitvoer te kunnen leggen, ben ik voornemens voor het CJIB in 2003 plaatsen te reserveren, waarmee een groot deel van die arrestanten direct kan worden geplaatst.

7. Publiek-private samenwerking toepassen in een deel van het gevangeniswezen en bij de taakstraffen.

Het rapport «Een zekere zelfstandigheid; besturingsvormen en verzelfstandiging van DJI nader beschouwd» van de commissie Hendriks is u toege-

zonden op 24 augustus 2001 (kenmerk 5116185/01/PJS). In dit rapport wordt becijferd dat bij invoering van publiek private samenwerking (PPS) binnen het gevangeniswezen uiteindelijk en onder een aantal genoemde voorwaarden 9–16% besparing valt te realiseren. Als andere voordelen worden genoemd: het creëren van een *benchmark* en het stimuleren van vernieuwing. Toepassing van PPS, zo leert ook ervaring in het buitenland, vraagt om een gedegen voorbereiding, zodat het vooral in aanmerking komt bij nog niet in gang gezette nieuwbouw.

Ik ben voornemens een deel van de toekomstige uitbreidingsplannen in de vorm van PPS te realiseren. Ik heb besloten om daarnaast ook te laten onderzoeken of de tenuitvoerlegging van taakstraffen kan worden georganiseerd in de vorm van publiek-private samenwerking. Het onderzoek zal volgend jaar beschikbaar kunnen zijn.

8. Tijdelijk vervroegd beëindigen van de taakstraf

Op dit moment dreigt een aantal taakstraffen voortvloeiend uit een OM-afdoening niet meer binnen de daarvoor gestelde termijnen te kunnen worden gerealiseerd vanwege een tekort aan plaatsen, met als gevolg dat de dader vrijuit gaat. Door bij goed gedrag van de taakgestrafte 20% van zijn straf niet ten uitvoer te leggen, kan op zeer korte termijn meer capaciteit worden gecreëerd voor taakstraffen. Het instrument is vergelijkbaar met het «ventiel» IVO voor de vrijheidsstraffen. Het voorstel heeft een tijdelijk karakter en is uitsluitend bedoeld om dreigende termijnoverschrijdingen te voorkomen, vooruitlopend op de andere maatregelen gericht op verruiming van de capaciteit voor taakstraffen.

9. Kale werkstraffen

Taakstraffen worden nu altijd gekoppeld aan een begeleidingstraject, uitgevoerd door de reclassering. Uitgaande van mijn beginsel van doelgerichtheid ben ik voornemens om werkstraffen in beginsel zonder begeleiding te laten uitvoeren, tenzij het nodig is. Een voorlopige inschatting is dat 40% van de taakgestrafte deze goed kan vervullen zonder extra begeleiding. Bij invoering van deze zogenaamde «kale werkstraffen» komen begeleidingskosten vrij bij de reclassering, waardoor meer taakstraffen kunnen worden gerealiseerd. Het voorstel kan snel worden ingevoerd en brengt geen kosten en juridische consequenties met zich mee. Thans wordt met de reclassering overlegd over de uitwerking. Daarbij wordt tevens nader bezien of de taakstraffen op zichzelf efficiënter kunnen worden uitgevoerd.

Ad B. Maatregelen ter vergroting van de doelgerichtheid van bewaring en sanctietoepassing

10. Speciale categorale voorzieningen

De categorie veelplegers verdient bijzondere aandacht. Voor verslaafde veelplegers bestaat sinds kort de strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV). Op korte termijn wordt nagegaan hoe een meer algemene voorziening kan worden getroffen waarmee veelplegers uiteindelijk gedurende langere tijd gedetineerd en/of onder toezicht kunnen worden geplaatst. Naast de veelplegers zal ik ook voor jeugdigen extra bijzondere voorzieningen mogelijk maken. Daarbij zullen vooral voorzieningen met een groepsgerichte aanpak zoals Glenn Mills en Den Engh worden gecreëerd. Daarnaast zullen ook voor onbehandelbare TBS-gestelden adequate doch ook efficiëntere voorzieningen worden gecreëerd in de vorm van een uitbreiding van de long-stay voorzieningen.

Voor de bewaring van vreemdelingen ten slotte zullen eveneens bijzondere maatregelen worden getroffen, waarover u separaat wordt geïnformeerd.

11. Vaker taakstraf + elektronisch toezicht (ET) in plaats van gevangenisstraffen van 6 tot 12 maanden

Op dit moment is het reeds mogelijk dat een taakstraf van maximale duur wordt gecombineerd met een (deels) voorwaardelijke straf met als bijzondere voorwaarde dat de veroordeelde enige maanden onder elektronisch toezicht wordt geplaatst. De maatregel is een verzwaaring van de bestaande taakstraf die opgelegd kan worden ter vervanging van de vrijheidsstraf tot 6 maanden. De verwachting is dat 25% van de thans gestraften tussen 6 en 12 maanden detentie hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen. Om daadwerkelijk toegepast te worden zou de bekendheid van deze maatregel bij de rechtelijke macht vergroot moeten worden en consensus moeten worden bereikt over de vraag in welke situatie dit een gepaste sanctie is. Ik ben voornemens dit krachtig te bevorderen.

12. Introduceren van effectieve interventies voor daarvoor in aanmerking komende gedetineerden

Om de effectiviteit van de gevangenisstraf in termen van recidivevermindering te vergroten wordt een beleidsprogramma Terugdringen Recidive uitgevoerd. Kernelementen hiervan zijn:

- a) een stelselmatige, vroegtijdige screening en indicatiestelling volgens een gemeenschappelijke systematiek van het gevangeniswezen, TBS-instellingen en de reclassering,
- b) uitbreiding van het programma-aanbod aan de hand van criteria voor effectieve interventies, uitmondend in een accreditatiesysteem,
- c) verbeteren van de taakverdeling en samenwerking tussen de reclassering en het gevangeniswezen.

Specifiek voor jeugdigen wordt daarnaast een aantal maatregelen getroffen, zoals de uitbreiding van het «lik-op-stuk-beleid» en een ruimere toepassing van voorlopige hechtenis bij jeugdige veelplegers en hardkernjongeren. Ook de uitbreiding van de scholings- en trainingsprogramma's behoort daarbij tot de maatregelen alsook de uitbreiding van de individuele trajectbegeleiding en de invoering van verplichte nazorg.

13. Voorwaardelijke invrijheidstelling (VI), waarin het penitentiair programma (PP) opgaat, vanaf de helft van de straf

De VI is thans een onvoorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling bij langere straffen na tweederde van de opgelegde straf. Daarnaast bestaat voor bepaalde gedetineerden de mogelijkheid van een extramuraal penitentiair programma (PP) vanaf de helft van de straf. De doelstelling van het penitentiair programma is een betere reïntegratie van de ex-gedetineerde en vermindering van de recidive. In het aanhangige wetsvoorstel tot verruiming van PP worden de beide doelgroepen geheel gelijk getrokken. Ik ben voornemens de vervroegde invrijheidstelling te wijzigen in een invrijheidstelling onder voorwaarden. Daarbij wil ik het penitentiair programma in de voorwaardelijke VI incorporeren en deze mogelijk maken na ommekomst van de helft van de opgelegde straf (zoals thans het PP). Tegenover de meerkosten aan toezicht tijdens de VI en procedurekosten voor herroeping staat een substantiële winst aan detentiecapaciteit. Gelet op ervaringen in het buitenland verwacht ik hiervan een substantiële bijdrage aan de vermindering van de recidive. Dit voorstel vergt nadere uitwerking en vereist nieuwe regelgeving.

Op dit terrein zullen door de reeds ingestelde commissie Straf van Vrijheidsbeperking voorstellen worden gedaan die met belangstelling tegemoet worden gezien en die bij de definitieve besluitvorming zullen worden betrokken. Ik verwacht in het najaar van 2003 een voorstel tot invoering van voorwaardelijke invrijheidstelling bij de Kamer te kunnen indienen.

14. *Verruimen toepassing van het penitentiair programma (PP)*

Het PP kan momenteel aanvagen na 1 jaar detentie. Er loopt een traject van wetwijziging waarin wordt voorgesteld het PP mogelijk te maken na 6 maanden detentie. Het wetsvoorstel daartoe ligt reeds bij uw Kamer. Parallel hieraan loopt een traject om belemmeringen voor een ruime toepassing weg te nemen, onder meer in de lagere regelgeving. Deze verruiming levert op korte termijn celcapaciteit op. Voorts ben ik voornemens om vooruitlopend op het wetsvoorstel reeds toepassing van PP's bij straffen korter dan 1 jaar toe te staan.

Ad C Maatregelen gericht op het creëren van randvoorwaarden voor een meer effectieve en efficiënte strafrechtsketen.

15. *Verantwoordelijkheden op lager niveau*

De voorgestane gedifferentieerde aanpak bij de sanctietoepassing functioneert het beste bij ketensamenwerking en een grotere verantwoordelijkheid op decentraal uitvoeringsniveau. Ik ben daarom voornemens de verantwoordelijkheden voor de uitvoering te beleggen op lager niveau met regie door het OM. Dit vraagt om voldoende variatie in straffen bij de regionale eenheden van de uitvoeringsorganisaties. Vooral voor de overlastcategorie zou het lokale OM moeten kunnen beschikken over bevoegdheden om verschillende sanctiemodaliteiten en differentiaties te kunnen toepassen. Daarmee zou op flexibele wijze recidivevoorkomend maatwerk kunnen worden georganiseerd, naar analogie van de aanpak in Amsterdam ten aanzien van criminele allochtone jongeren. Vergroting van de decentrale bevoegdheden en verantwoordelijkheden vraagt wel om versterking van het toezicht (inspectie).

16. *Strafrechtsketenbrede risico-analyse*

Ook heb ik besloten tot de introductie van een systematische screening van ingesloten verdachten. Met dit instrument kan worden bepaald welke criminogene factoren ten grondslag liggen aan het strafbaar feit, of de verdachte beïnvloedbaar is en, zo ja, welke gedragsveranderende interventies toegepast moeten worden. Van de eerder genoemde commissie Straf van Vrijheidsbeperking verwacht ik aan het eind van dit jaar voorstellen voor een meer effectieve en efficiënte toepassing van de voorwaarden bij een (deels) voorwaardelijke straf en de rol van de reclassering daarbij.

Een mogelijke werkwijze is een *quick scan* door de reclassering, tijdens de inverzekeringstelling (IVS) op het politiebureau of na enkele dagen bewaaring. Daarmee kunnen verdachten geselecteerd worden die een relatief gering feit hebben gepleegd en in aanmerking komen voor een OM-afdoening met taakstraf. Door middel van een uitgebreider *assessment* kan een middencategorie van (bijvoorbeeld) veelplegers worden geselecteerd, van wie de beïnvloedbaren in aanmerking kunnen komen voor maatwerk in de vorm van een voorwaardelijke veroordeling of, ingeval van een vrijheidsstraf, met behulp van detentiefasering en gedragsbeïnvloedende programma's, en de niet-beïnvloedbaren in een eenvoudig regime worden geplaatst. Dit *assessment* wordt in ieder geval toegepast op de zware categorie verdachten die moet worden opgesloten en waaraan binnen de langere detentie zo mogelijk kan worden gewerkt aan gedragsverandering, ondersteund door een gefaseerde uitbreiding van vrijheden onder voorwaarden.

17. *Introductie early warning system*

Sinds kort is onder regie van het OM een *early warning system* in ontwikkeling, waarmee tijdig oplopende druk op het gevangeniswezen wordt gesignaleerd. Tot nu toe werden de problemen te laat gesignaleerd. Door sneller te signaleren, ontstaat er naar verwachting meer ruimte om te kunnen bijsturen. Met dit systeem zal ik dat kunnen voorkomen. Parallel

hieraan zal de ontwikkeling gestart worden van een ketenbreed *early warning system*.

18. Besturingsvormen uitvoeringsorganisaties

Ik ben voornemens onderzoek te laten doen naar nieuwe besturingsvormen van de uitvoeringsorganisaties, zoals:

- het herpositioneren van de reclassering;
- naast de bestaande sectoren GW, JJI en TBS een directie «bijzondere regimes» inrichten binnen de DJI. Deze directie zal vooral ingezet worden voor bijvoorbeeld experimenten met goedkope cellen etc.;
- het verruimen van de bevoegdheden van DJI teneinde de nieuw voorgestane detentiefasering en regionale ketensamenwerking goed tot ontwikkeling te kunnen brengen;
- versterking van het toezicht.

Gelijktijdig start ik met de oprichting van een inspectie DJI.

5. Aanpak en vervolg

In deze brief bij het veiligheidsprogramma heb ik de problematiek ten aanzien van de bewarings- en sanctiecapaciteit uitgebreid toegelicht. De middelen die uit het Veiligheidsprogramma voor dit onderdeel ter beschikking komen, zal ik inzetten om het aanbod aan capaciteit te vergroten en tegelijkertijd via alternatieve maatregelen de vraag te verminderen. Met al deze maatregelen in de hand richt ik mij op het realiseren van 5 000 plaatsen voor bewarings- en sanctiedoeleinden, met inbegrip van twee uitzetcentra voor vreemdelingen.

Deze koerswijziging kan niet geheel binnen de bestaande wetgeving worden gerealiseerd. De Penitentiaire beginselenwet zal zodanig moeten worden aangepast dat in ruimere mate dan thans het geval is meerdere gedetineerden in één verblijfsruimte kunnen worden geplaatst. Verder zullen de eisen die door deze wetgeving aan het regime worden gesteld, worden versoepeld door deze nader te differentiëren en op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te brengen. Zo wordt enerzijds voldoende flexibiliteit gecreëerd om in de komende jaren de noodzakelijke maatregelen te kunnen uitvoeren, terwijl anderzijds de rechtspositie van de gedetineerde niet wordt ondermijnd. Een wetsvoorstel dat hiertoe dient zal op korte termijn worden opgesteld en zo mogelijk in het voorjaar 2003 aan uw Kamer worden aangeboden. Mede gelet op de beoogde duur van de verlenging van de tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers zal dit wetsvoorstel uiterlijk in maart 2005 in werking moeten treden.

Ook voor de voorstellen over de ruimere toepassing van ET en de herziening van de VI is wetgeving noodzakelijk. Zoals reeds eerder in deze brief is aangegeven, zal het rapport van de commissie Straf van Vrijheidsbeperking, dat eind 2002 beschikbaar komt, bij de definitieve besluitvorming worden betrokken.

De voorgenomen maatregelen zullen met voortvarendheid ter hand worden genomen en zo snel als praktisch mogelijk worden geïmplementeerd. Waar wetgeving aan de orde is, zal dit in de vorm van afzonderlijke wetsvoorstellen aan u worden voorgelegd. Bij de behoefteprognoses die ik u in mei 2003 zal doen toekomen, zal ik u nader informeren over de bereikte en nog te bereiken capacitaire effecten van voornoemde maatregelen.

6. Tot slot

Ik realiseer me dat het ambitieniveau ten aanzien van de sanctietoepassing hoog is. Net zo hoog als de ambitie van het kabinet om de veiligheid in Nederland te vergroten. Het is mijn stellige overtuiging dat het overtreden van de norm, zoals vastgelegd in het Strafrecht, moet worden gevolgd door een consequente en doelgerichte interventie. Dit versterkt niet alleen de geloofwaardigheid van de overheid, maar bevestigt ook de norm en biedt perspectief op het terugdringen van recidive. Hiervoor is een forse uitbreiding van de capaciteit voor bewaring en sanctietoepassing noodzakelijk en vergroting van de mogelijkheden voor beïnvloeding van de justitiabelen.

Dit is alleen realiseerbaar wanneer de inzet van de extra middelen voor capaciteitsuitbreiding wordt gecombineerd met een ingrijpende modernisering van de sanctietoepassing.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner