

Vergaderjaar 1995–1996

24 807

Taakstraffen

Nr. 2

NOTA

Inhoud

	Blz.		Blz.
I. Algemeen	4		Blz.
1. Waarom taakstraffen?	4		
2. Organisatie	6	3.6 Drugs	25
3. Resultaten	7	3.7 Elektronisch toezicht	25
3.1 Kwalitatief	7	3.8 HALT	26
3.2 Kwantitatief	8	3.9 Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer	26
4. Korte voorgeschiedenis	9		
5. Uitbreiding in de komende jaren	11	III. Nieuw juridisch kader voor taakstraffen	27
6. Korte inhoud van de nota	12	1. Algemeen	27
		2. Wettelijke regeling volwassenen	28
II. De ontwikkeling voor de komende jaren	12	2.1 Huidig juridisch kader werkstraf volwassenen	28
1. De werkstraf	13	2.2 Knelpunten	28
1.1 Consolidatie	13	3. Voorstel voor een nieuw juridisch kader	30
1.2 Kwaliteitsverbetering	14	3.1 Aanbod, instemming en aard van de werkzaamheden	30
1.2.1 Uitvoering	14	3.2 Taakstraf zelfstandige straf	30
1.2.2 Verbetering juridisch kader	15	3.3 Uitbreiding uren en modaliteiten	31
1.2.3 Verband tussen delict en werkstraf	16	3.3.1 Uitbreiding van het aantal werkstraffen	31
1.2.4 Verbetering nazorg	16	3.3.2 Mogelijkheid van toepassing taakstraffen door OM	31
1.3 Perspectief jeugdigen	16	3.3.3 Werkstraf bij verstek	32
1.3.1 Toename	16	3.3.4 Combinatie taakstraffen en andere hoofdstraffen	32
1.4 Perspectief volwassenen	17	3.4 Terminologie en termijnen	33
1.4.1 Toename	17	4. Uitvoeringsvoorschriften en kwaliteitseisen	33
1.4.2 Uitbreiding capaciteit	17		
2. De leerstraf	18	IV. Organisatie	34
2.1 Consolidatie	18	1. Algemeen	34
2.1.1 Jeugdigen	18	2. Reclassering	34
2.1.2 Jong-volwassenen	19	3. Raad voor de Kinderbescherming	35
2.2 Kwaliteitsverbetering	20	4. Openbaar Ministerie	35
2.2.1 Uitvoering	20		
2.2.2 Kwaliteitskader	20	V. Kwantitatieve toename, uitvoeringsplan en financiën	35
2.2.3 Onderzoek	20	1. Beoogde toename	35
2.3 Perspectief	21	2. Uitvoeringsplan	36
2.3.1 Jeugdigen	21	3. Financiën	36
2.3.2 Volwassenen	21	3.1 Jeugdigen	36
3. Actuele beleidsontwikkelingen	22	3.2 Volwassenen	37
3.1 Criminaliteitspreventie	22		
3.2 Aanpak jeugdcriminaliteit	22	Bijlagen	38
3.3 Grote stedenbeleid	23	A. Soorten taakstraffen	38
3.4 Tenuitvoerlegging	23	B. Onderzoek	44
3.5 Schadevergoeding/conflictbemiddeling	24		

I ALGEMEEN

1. Waarom taakstraffen¹?

In 1983 werden bijna 2000 taakstraffen opgelegd en in 1995 bijna 20 000. In een periode van 25 jaar is de taakstraf, na veel experimenteren, een volwaardige afdoeningsvorm in het strafrecht geworden. Deze nota is een bekrachtiging van deze ontwikkeling en bevat voornemens voor een betere toerusting en juridische inbedding van de taakstraf.

In vrijwel alle westerse landen zijn de afgelopen decennia alternatieven ontwikkeld voor de vrijheidsstraf. De Verenigde Staten en Engeland liepen hierbij voorop. Daar werden de eerste alternatieve sancties opgelegd in respectievelijk het midden van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig. Nederland ging pas vanaf het begin van de jaren tachtig experimenteren met wat toen nog «alternatieve sancties» werden genoemd.

Twee maatschappelijke ontwikkelingen liggen ten grondslag aan het ontstaan van alternatieve sancties.² De eerste is de sterke stijging van de criminaliteit in alle westerse landen. Daardoor nam de druk op de celcapaciteit toe. Uitbreidingen waren onontkoombaar en bleken steeds weer onvoldoende. Hierbij speelde ook een rol dat de aandrang vanuit de samenleving om strenger te straffen toenam. In de meeste landen was het gebrek aan gevangenis-capaciteit een belangrijke motor achter de ontwikkeling van alternatieve sancties. In Nederland speelde deze overweging aanvankelijk geen rol. De criminaliteitsstijging en de daardoor ontstane capaciteitsnood deden zich hier later voor dan in andere landen. Daardoor ontstond de behoefte aan alternatieve sancties ook later. Aanvankelijk lag daarbij de nadruk op het grotere resocialiserende vermogen van taakstraffen in vergelijking met de vrijheidsstraf. Pas vanaf 1990 worden taakstraffen hier gezien als mogelijkheid om de druk op de celcapaciteit te verminderen en om de kosten van strafrechtelijke sancties te drukken.

De tweede ontwikkeling die ten grondslag heeft gelegen aan de ontwikkeling van taakstraffen was het streven naar verdergaande humanisering van het strafrecht. Die ontwikkeling heeft in Nederland aanvankelijk een veel belangrijker rol gespeeld dan vermindering van de noodzaak steeds meer cellen te bouwen. De taakstraf werd hier gezien als een humaan alternatief voor de vaak als onmenselijk en primitief beschouwde gevangenisstraf.

Deze beide ontwikkelingen stonden los van elkaar, maar hebben samen geleid tot het ontstaan van een klimaat dat ontvankelijk was voor veranderingen in de strafrechtstoepassing. Toch moet het succes van de taakstraf vooral worden toegeschreven aan de criminaliteitsstijging en de daardoor veroorzaakte sociale en financiële problemen met het gevangeniswezen. Naarmate de criminaliteit een massaler karakter kreeg ging de rechterlijke macht de taakstraf meer zien als een volwaardige sanctie, niet als een gunst maar als een passende straf.

De waardering voor taakstraffen hangt samen met de visie op de doeleinden van de strafrechtspleging. Als de rechter het primaat legt bij vergelding en generale preventie zal een taakstraf niet erg voor de hand liggen, zeker niet in de varianten van leren en trainen. Het punitieve element in die varianten is van ondergeschikte betekenis. Maar een rechter met een meer instrumentele visie op het strafrecht zal eerder geneigd zijn een straf op te leggen die gericht is op gedragsverandering en resocialisatie, dat wil zeggen op speciale preventie.

Toch hebben taakstraffen niet alleen speciaal-preventieve doeleinden. Met zwaardere taakstrafvormen kan zeker ook de generale preventie worden gediend.³ Een werk- of leerstraf kan in vergelijking met een

¹ Medio 1993 heeft het Ministerie van Justitie de term taakstraffen geïntroduceerd. Taakstraffen is het nieuwe verzamelbegrip voor alternatieve sancties of straffen. Aanleiding voor de introductie van deze nieuwe naam was de gedachte dat met de wettelijke regeling van de dienstverlening voor volwassenen en de wettelijke regeling van alternatieve sancties voor jeugdigen het «alternatieve» karakter van de sanctie voorbij is. De alternatieve sancties zijn inmiddels zodanig gegroeid dat zij een eigen plaats hebben ingenomen in de rij geldstraf, taakstraf en celstraf. In het kader van een rechterlijke beslissing dient de veroordeelde taken uit te voeren, die kunnen bestaan uit het verrichten van werkzaamheden, deelnemen aan een training of cursus. Een taakstraf kan dus opgelegd worden:

- * als een werkstraf;
- * als een leerstraf;
- * als combinatie van een werkstraf en leerstraf;

In deze nota wordt de nieuwe terminologie gebruikt.

² J. Junger-Tas, Alternatieven voor vrijheidsstraf; een internationaal overzicht, in: Justitiële Verkenningen, jrg. 19, nr. 9, WODC 1993.

³ De lokale criminele wereld is klein; als een leerstraf confronterend is en een volledige inzet van de gestrafte vraagt, is dit al snel bekend binnen het criminele circuit.

vrijheidsstraf snel ten uitvoer worden gelegd. Zo kan een lik-op-stuk beleid worden gevoerd, wat ook vanuit generaal-preventief oogpunt effectief is.

Justitie hecht een groot belang aan een verdere uitbouw van de taakstraf. De toepassing van sancties is steeds meer «maatwerk» geworden. Afhankelijk van de ernst van het delict en de persoonlijkheid van de dader wordt die sanctie opgelegd, die het meest geëigend lijkt te zijn. Voor plegers van ernstige delicten en voor degenen die niet bereid zijn tot verandering zal gevangenisstraf de meest geëigende reactie zijn. Taakstraffen zijn geschikt voor plegers van naar verhouding lichte delicten. Voor het toepassen van de meeste leerstraffen is bovendien vereist dat de daders jong zijn en gemotiveerd zijn om te veranderen. Bij de overweging om een bepaalde sanctie op te leggen wordt niet alleen rekening gehouden met de behoefte aan vergelding, maar ook met de te verwachten effectiviteit van de straf. Juist in dat opzicht doet de taakstraf het goed in vergelijking met andere sancties: de recidive van mensen die een taakstraf hebben volbracht is – niet spectaculair maar wel consistent – lager dan die van mensen die een vrijheidsstraf hebben uitgezeten¹. De grotere effectiviteit van de taakstraf vloeit voort uit de naar verhouding goede mogelijkheden die deze sanctie biedt voor normbevestiging en resocialisatie.

Een taakstraf kan een werkstraf zijn, een leerstraf, of een combinatie van beide. De taakstraf onderscheidt zich vooral van de vrijheidsstraf doordat ze ten uitvoer wordt gelegd in de samenleving. De veroordeelde wordt niet beroofd van zijn vrijheid, maar beperkt in zijn vrijheid. Een bijzonder element van de taakstraf is de inzet die van de veroordeelde wordt geëist. Hij moet taken verrichten. Bij de werkstraf moet hij werken, bij de leerstraf opdrachten uitvoeren, deelnemen aan trainingen of meewerken aan behandeling.

De normbevestigende werking van de werkstraf bestaat hieruit dat de veroordeelde verplicht wordt werkzaamheden te verrichten die ten goede komen aan de samenleving. Door de straf «vergoedt» de delinquent iets van de schade die hij heeft aangericht. Doordat de straf in de samenleving wordt uitgevoerd, wordt de delinquent geconfronteerd met zijn gedrag. Medewerkers op projecten weten veelal dat de tijdelijke kracht een tot werkstraf veroordeelde is; dit kan soms aanleiding zijn tot discussie. Daarnaast kan de plaats van uitvoering confronterend zijn, bijvoorbeeld wanneer een pleger van geweld in een ziekenhuis moet gaan werken of een tasjesdief in een bejaardentehuis. Verder maakt de langdurig werkloze delinquent kennis met werkenden en een werkritme. In de leerstraffen wordt de delinquent in een training aangesproken op zijn eigen gedrag en wordt aandacht besteed aan de gevolgen van delinquent gedrag voor de slachtoffers.

Een normbevestigende werking gaat ook uit van de relatie die in beginsel wordt gelegd tussen de aard van de sanctie en de aard van het delict. Dit wordt overigens vooral gerealiseerd bij de leerstraffen. Hierdoor kan de gestrafte deze sanctie bovendien, meer dan een andere, als rechtvaardig ervaren, wat de effectiviteit ervan gunstig beïnvloedt.

De normbevestigende werking van de taakstraf is ook groter dan die van de vrijheidsstraf doordat de taakstraf sneller kan worden opgelegd en ten uitvoer gebracht. De tijdspanne tussen overtreding van de norm en bestraffing is korter. Daardoor wordt de norm beter ingeprent en is de effectiviteit van de straf groter.

Bovendien kent de taakstraf, zeker als deze een leerdoel heeft, expliciet pedagogische elementen. Daardoor zijn de mogelijkheden om te werken aan de resocialisatie van de gestrafte groter dan bij andere sancties. Dit is een belangrijk argument geweest om de taakstraf de status te geven van een volwaardige sanctie. Ook is de kans op resocialisatie bij de taakstraf groter dan bij de vrijheidsstraf omdat negatieve aspecten van een verblijf

¹ Zie bijlage B voor enige onderzoeksgegevens over de recidive na voltooiing van verschillende taakstrafvormen.

in de gevangenis, zoals «criminele besmetting» en «hospitalisering», bij de taakstraf nagenoeg afwezig zijn. Om deze redenen wordt de taakstraf in het algemeen ervaren als een humane straf.

Ten slotte vormt de taakstraf een betrekkelijk goedkoop alternatief voor de vrijheidsstraf. Hoewel deze sanctie niet alleen in de plaats komt van een onvoorwaardelijke, maar ook van een voorwaardelijke vrijheidsstraf, kan een toename van het aantal taakstraffen bijdragen aan vermindering van de druk op de celcapaciteit. Vergroting van de detentiecapaciteit vergt enorme inspanningen. Daarom lijkt het opportuun om het beheersbaar maken van het capaciteitsprobleem als een zelfstandig doel van de uitbreiding van de taakstraf naar voren te brengen. Zo bezien kan nog met recht worden gesproken van een alternatieve sanctie.

Wel moet erop worden gewezen dat het maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf zal afnemen als zij te ruim wordt toegepast, zeker als zij wordt opgelegd bij ernstige delicten. Daar waar de maatschappelijke geschoktheid een forse leedtoevoeging in de strafvordering noodzakelijk maakt, ligt een grens aan de mogelijkheid om een taakstraf op te leggen. Daarbij komt dat voor sommige categorieën delinquenten de kans op mislukking van de taakstraf relatief groot is. Daarom moet de controle op de uitvoering van de taakstraf optimaal zijn en moet detentiecapaciteit achter de hand worden gehouden om in geval van mislukking alsnog tot vrijheidsbeneming te kunnen overgaan.

Samengevat vormt de taakstraf een belangrijke aanvulling op het strafrechtelijk instrumentarium. Zij draagt bij aan maatwerk in de sanctieoplegging, een humane benadering van veroordeelden en goede kansen voor normbevestiging en resocialisatie. Taakstraffen zijn geschikt voor de vervanging van korte vrijheidsstraffen en kunnen daarmee de druk op de celcapaciteit verminderen. In vergelijking met onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zijn taakstraffen relatief goedkoop. Wel moet ervoor worden gezorgd dat de taakstraf voldoende punitief is.

In deze regeringsperiode zal er daarom naar worden gestreefd het aantal taakstraffen verder te doen toenemen. Daarvoor moet een goed afgewogen pakket van taakstraffen beschikbaar worden gesteld dat van hoge kwaliteit is en voldoende recht doet aan het strafkarakter.

2. Organisatie

De uitvoering van de werkstraf voor jeugdigen¹ is opgedragen aan de raad voor de kinderbescherming en voor volwassenen aan de reclassering². De instanties oefenen ook toezicht en controle uit op zowel aanwezigheid als inzet en resultaat. Reclassering en raad hebben in dat kader een bemiddelende functie ten opzichte van de rechterlijke macht. Als niet wordt voldaan aan de verplichtingen voortvloeiende uit de taakstraf melden zij dat aan het Openbaar Ministerie. Een gepaste reactie, meestal in de vorm van een eis bij de rechter tot omzetting van de taakstraf in een gevangenisstraf, is het noodzakelijke sluitstuk.

Na de experimentele fase hebben reclassering en raad, in samenwerking met de rechterlijke macht, in ieder arrondissement een goede uitvoeringsorganisatie opgezet. In enkele jaren tijd zijn zij er door actieve werving in geslaagd vele organisaties te bewegen tot het te werk stellen van tot werkstraf veroordeelden. Toch is het soms moeilijk om plaatselijk nieuwe geschikte projectplaatsen te werven, maar dit is uiteindelijk nog steeds gelukt.

De raad en de reclassering maken vaak gebruik van dezelfde projecten. Door de toename van het aantal werkstraffen voor volwassenen ontstaan zodoende soms ook bij de raad plaatsingsproblemen. Bij de werving van projecten voor jeugdigen wordt rekening gehouden met de begeleidingsmogelijkheden die het project kan bieden. De raad maakt inmiddels soms

¹ «Jeugdigen» zijn personen jonger dan 18 jaar, die vallen onder het jeugdstrafrecht; «jong-volwassenen» zijn personen van 18 tot 25 jaar, die vallen onder het strafrecht voor volwassenen.

² Onder de reclassering wordt verstaan de Stichting Reclassering Nederland en haar partners: de afdeling reclassering van het Leger des Heils en de instellingen voor verslavingszorg.

gebruik van projecten voor moeilijk plaatsbaren die door de reclassering zijn opgezet.

De recente sterke toename van het aantal werkstraffen is voor een belangrijk deel het gevolg van het besluit van de ministerraad in augustus 1992 om de aanpak van fiscale en sociale zekerheidsfraude te intensiveren. In het kader van deze aanpak zijn requireerriichtlijnen vastgesteld, waarin aan de werkstraf een belangrijke plaats is toegekend. Dit heeft geleid tot een uitbreiding van de capaciteit voor werkstraffen. De uitvoeringsorganisaties zijn erin geslaagd het percentage werkstraffen dat voortijdig beëindigd wordt, constant te houden.

3. Resultaten

3.1. Kwalitatief

In de afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan de kwaliteitsverbetering van taakstraffen.

De volgende resultaten zijn bereikt:

- er zijn randvoorwaarden opgesteld voor het opzetten van leerstraffen;
- er zijn criteria ontwikkeld waaraan evaluatieverslagen moeten voldoen;
- er is een circulaire opgesteld inzake het juridisch kader voor de toepassing van de taakstraffen¹;
- op basis van de verplichte evaluaties en van overleg met betrokkenen is de kwaliteit van de projecten in het oog gehouden en zijn programma's aangepast;
- er zijn diverse overlegvormen en werkgroepen opgezet voor de uitwisseling van informatie en de stimulering van verdere ontwikkelingen.

Om de kwaliteit van leerstraffen te bevorderen, is de ontwikkeling van een normatief kader van groot belang. Daarmee is een begin gemaakt in een aantal werkgroepen. Er zijn verschillen in de uitvoeringspraktijk geconstateerd. Daarom zijn in nauwe samenwerking met de uitvoeringsorganisaties uitvoeringsvoorschriften tot stand gekomen. Daarbij is gestreefd naar een zo eenduidige formulering dat de voorschriften gelden voor de uitvoering van zowel de werk- als de leerstraf.

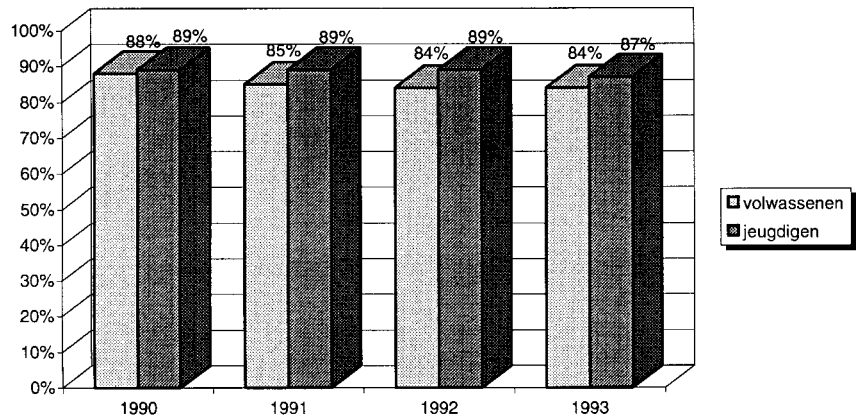
Ook zijn knelpuntenesignaleerd in de wettelijke regeling van de werkstraf voor volwassenen. Om deze weg te nemen, wordt een wetsvoorstel voorbereid (zie hoofdstuk III).

De samenwerking tussen raad, reclassering en OM is de afgelopen periode waar mogelijk gestimuleerd. Verbeteringen zijn inmiddels zichtbaar.

De commissie onderzoek taakstraffen heeft een onderzoeksplan opgesteld, waarin zij voorstelt de komende jaren onderzoeken uit te voeren naar een aantal nieuw ontwikkelde leerstraffen en deze aan elkaar te relateren. Een aantal onderzoeken is inmiddels afgerond. De slagingspercentages van taakstraffen zijn de afgelopen jaren stabiel gebleven, zo blijkt uit de volgende grafiek.

¹ Circulaire van de Staatssecretaris van Justitie d.d. 26 april 1994, kenmerk nummer 434187/94/JR.

Slagingspercentages taakstraffen jeugdigen en volwassenen

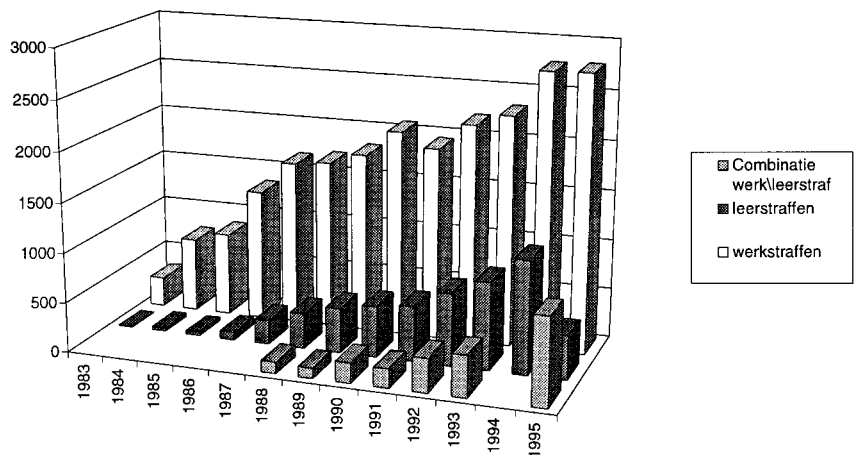


3.2 Kwantitatief

In korte tijd zijn taakstraffen uitgegroeid tot één van de belangrijkste strafmodaliteiten. In 1983 werden aan jeugdigen 298 werkstraffen en 6 leerstraffen opgelegd; in 1995 werden aan jeugdigen 2767 werkstraffen en 1315 leerstraffen opgelegd. In 1983 werden aan volwassenen 1668 werkstraffen opgelegd en in 1995 14 400¹. Het aantal leerstraffen voor volwassenen bedroeg in 1995 circa 1400.

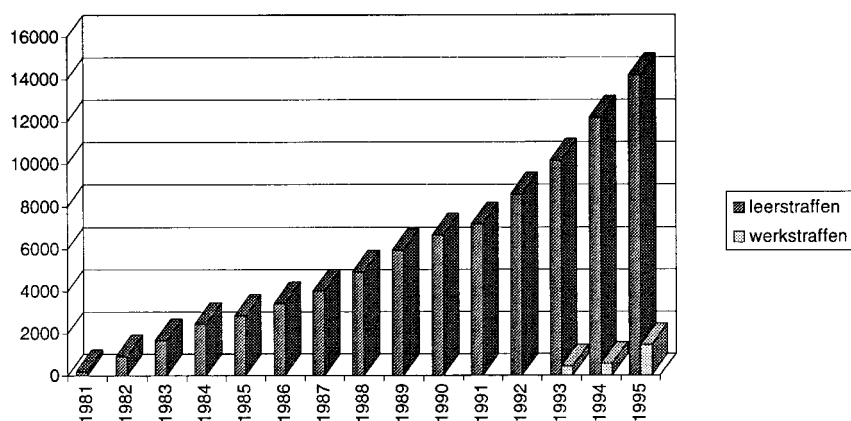
In onderstaande grafieken is de kwantitatieve toename van taakstraffen weergegeven.

Ontwikkeling aantal taakstraffen jeugdigen

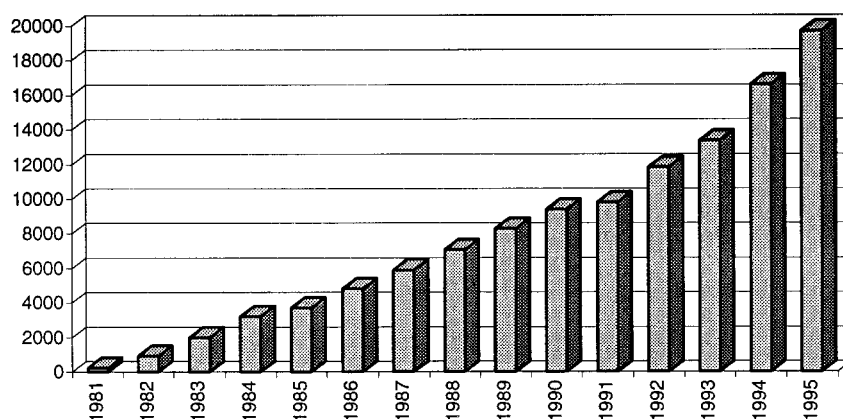


¹ Dit zijn voorlopige cijfers.

Ontwikkelingen taakstraffen volwassenen



Totaal taakstraffen



4. Korte voorgeschiedenis

Vanaf 1981 zijn voor zowel jeugdigen als volwassenen experimenten begonnen met de werkstraf¹. Voor jeugdigen is van meet af aan ook geëxperimenteerd met leerstraffen. Op grond van de positieve ervaringen met de werkstraf is in 1989 de wettelijke basis voor de werkstraf voor volwassenen tot stand gekomen. Tevens is in 1989 de Overleg- en adviescommissie alternatieve sancties (OCAS) ingesteld². De taken van de commissie waren: de toepassing en uitvoering van bestaande taakstraffen te evalueren, te adviseren over nieuw beleid en nieuw beleid te stimuleren. In 1991 is een belangrijk advies van de commissie, gericht op de toekomst, verschenen³. De commissie adviseert taakstraffen op allerlei fronten te stimuleren en uit te breiden. Belangrijke aanbevelingen zijn het opzetten van leer- en arbeidstrainingsprojecten voor jong-volwassenen en het beproeven van vormen van intensief reclasseringstoezicht. De commissie stelt voor de vrijheidsstraf langs verschillende wegen terug te dringen ten gunste van alternatieven. De voorstellen zijn voor een groot deel door de regering overgenomen⁴. Op 14 september 1992 werd een uitgebreide vergadering gehouden van de vaste commissie voor Justitie. Het beleid inzake taakstraffen werd door de Tweede Kamer in zijn algemeenheid ondersteund. Wel werd een aantal kritische kanttekeningen geplaatst bij de beschikbare financiële middelen, het strafkarakter, het

¹ Op 8 december 1971 is in de zgn. Betonvlechterszaak voor het eerst een werkstraf opgelegd door een Arnhemse politierechter. Dit heeft geleid tot de instelling van de Commissie alternatieve strafrechtelijke sancties. De commissie adviseerde experimenten te starten in een aantal proefarrondissementen. Daarmee is in 1981 begonnen.

² De commissie heeft haar werkzaamheden in mei 1994 beëindigd.

³ Alternatieve sancties, sancties met het oog op de toekomst, Advies van de Overleg- en adviescommissie alternatieve sancties, Den Haag, 1991.

⁴ Regeringsstandpunt betreffende de alternatieve sancties, 28 februari 1992, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1991–1992, 22 536, nr. 1.

mislukkingpercentage en de recidiveresultaten. In deze nota wordt daar op ingegaan.

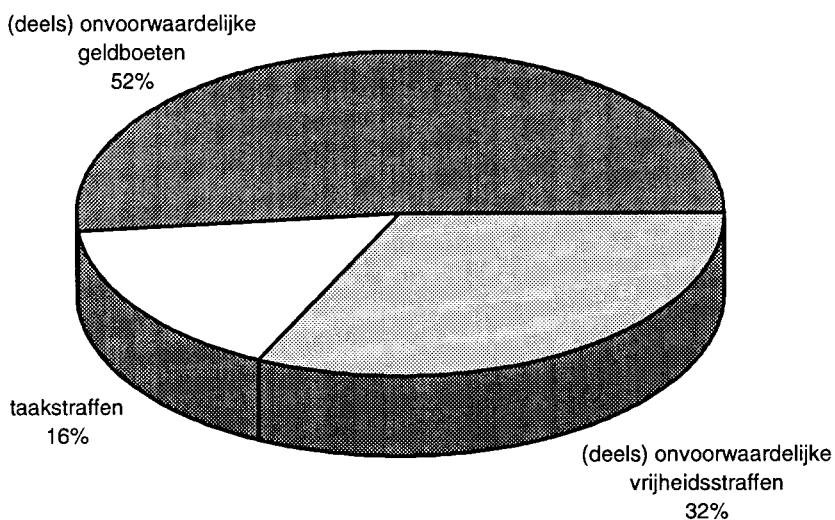
Nadien is in samenspraak met de uitvoeringsorganisaties vorm gegeven aan de adviezen van de OCAS, die door de regering zijn overgenomen.

In mei 1994 is het OCAS-rapport «Rechtspositie taakstraffen» verschenen. Hierin worden aanbevelingen gedaan die de rechtspositie van tot taakstraf veroordeelden verbeteren.

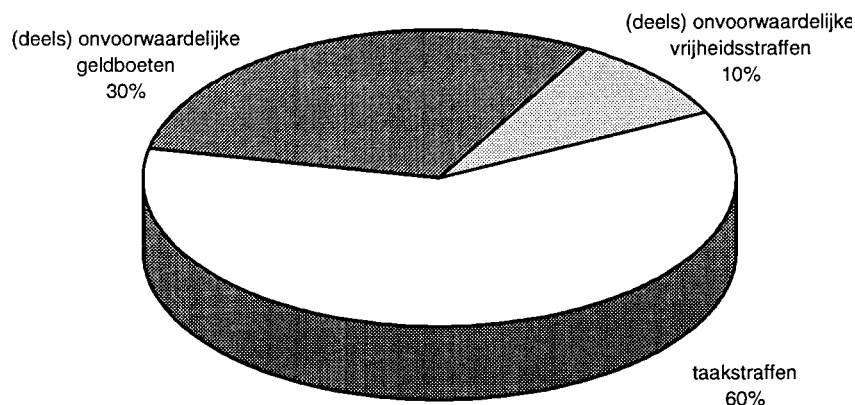
In september 1995 zijn de bepalingen van het nieuwe jeugdstrafrecht in werking getreden, waarmee tevens een wettelijke regeling van de taakstraffen voor jeugdigen tot stand is gekomen.

De toepassing van taakstraffen, voor zowel jeugdigen als volwassenen, heeft vanaf 1982 een enorme groei doorgemaakt. In de periode 1985 tot 1995 is het aantal jaarlijks opgelegde werk- en leerstraffen gegroeid van 3686 tot bijna 20 000. Daarmee zijn taakstraffen ten opzichte van andere straffen een belangrijke afdoeningsvorm in het strafrecht geworden. In onderstaande grafieken wordt het aandeel van taakstraffen ten opzichte van andere afdoeningsvormen weergegeven.

Aandeel taakstraffen in strafafdoeningen volwassenen (1994)



Aandeel taakstraffen in strafafdoeningen jeugdigen (1994)



5. Uitbreiding in de komende jaren

De afgelopen jaren hebben zich de volgende belangrijke ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van taakstraffen:

1. Uitbreiding van soorten leerstraffen, vooral voor jong-volwassenen.
2. Verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van taakstraffen en de programma's van leerstraffen.
3. Verschuiving naar een grootschalige toepassing van de werkstraf in het volwassenstrafrecht. Taakstraffen worden inmiddels zo veelvuldig opgelegd dat zij een belangrijke afdoeningsvorm zijn geworden.

Bij het aantreden van dit kabinet is de commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (commissie Korthals Altes) ingesteld. Deze kreeg tot taak om praktische voorstellen te doen voor de handhaving van regelgeving anders dan door middel van het strafrecht en voor de vervanging van de vrijheidsstraf door alternatieven. In augustus 1995 heeft deze commissie haar eindrapport aangeboden. De commissie concludeert dat bij de vervanging van vrijheidsstraffen door alternatieven de grenzen reeds zijn bereikt. Wel stelt zij voor dat het openbaar ministerie (OM) ter voorkoming van strafvervolging taakstraffen kan toepassen en dat de combinatie van onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en taakstraf mogelijk wordt. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie Korthals Altes wordt in breder verband gereageerd op de voorstellen van de commissie.

Deze nota is onder meer een uitwerking van hetgeen in het kabinetsstandpunt wordt betoogd. Enerzijds zal er voldoende celcapaciteit dienen te zijn om geloofwaardig te straffen, anderzijds moeten ook alternatieve wegen bewandeld worden. De voorgestelde alternatieven betreffen de intensivering van de toepassing van taakstraffen, de invoering van penitentiaire programma's en de versnelde doorstroming van TBS-gestelden. Het is het streven in 1998 350 detentieplaatsen te substitueren door taakstraffen, oplopend tot 650 plaatsen in 2000. In 1998 moeten ongeveer 2100 taakstraffen extra gerealiseerd worden en in 2000 ongeveer 3900.

Daarnaast heeft het kabinet besloten tot de instelling van een interdepartementaal beleidsonderzoek «Substitutie door taakstraffen», met onder meer als doel verder onderzoek te verrichten naar uitbreidingsmogelijk-

heden voor taakstraffen. Voor 1 december 1996 zal de werkgroep rapporteren.

Om de voorgestelde uitbreiding te bereiken worden in de nota de volgende wijzigingen voorgesteld in het juridische kader van de taakstraf:

- De taakstraf wordt een zelfstandige hoofdstraf. De verdachte hoeft niet meer zelf te verzoeken om een taakstraf, maar kan daarmee instemmen. Die instemming kan ook schriftelijk geschieden, zelfs nadat het vonnis onherroepelijk is geworden en de verdachte niet op de zitting aanwezig is geweest. Dat betekent dat de taakstraf ook bij verstek kan worden opgelegd. Dit geldt alleen voor de werkstraf en niet voor de leerstraf.
- Het wordt mogelijk een taakstraf op te leggen in combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of een geldboete. Bij een gevangenisstraf van een jaar kan de rechter maximaal zes maanden omzetten in een werkstraf.
- Het maximaal aantal uren werkstraf blijft 240 uur; leerstraffen, al dan niet in combinatie met werkstraffen, kunnen voor 480 uur worden opgelegd.
- Het openbaar ministerie krijgt de mogelijkheid om «taakstraffen» toe te passen in het kader van een voorwaardelijk sepot. De verdachte krijgt het voorstel voorgelegd om, ter voorkoming van strafvervolgung, een aantal uren arbeid te verrichten en/of een leerproject te volgen. De voordelen hiervan zijn snellere doorlooptijden en besparingen op de zittingscapaciteit.

6. Korte inhoud van de nota

In hoofdstuk 2 van de nota wordt de verwachte ontwikkeling geschetst van zowel de werk- als de leerstraf. Trefwoorden zijn consolidatie, kwaliteitsverbetering en groei. Daarnaast worden recente beleidsontwikkelingen besproken, die samenhangen met de ontwikkeling van taakstraffen.

In hoofdstuk 3 worden knelpunten in het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot taakstraffen besproken en voorstellen gedaan voor een nieuw juridisch kader.

In hoofdstuk 4 wordt de organisatie geschetst en in hoofdstuk 5 komen kwantitatieve doelen en financiën aan de orde.

In Bijlage A wordt de inhoud van de verschillende soorten taakstraffen nader uiteengezet.

In Bijlage B wordt een samenvatting gegeven van de onderzoeken naar de effectiviteit van een groot aantal taakstraffen.

II. DE ONTWIKKELING VAN TAAKSTRAFFEN IN DE KOMENDE JAREN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelstelling om het aantal taakstraffen in de komende jaren verder te laten groeien. Gestreefd wordt naar een toename van het aantal opgelegde werkstraffen en naar uitbreiding van al bestaande leerstraffen die op basis van onderzoek nuttig en effectief zijn gebleken. Ook wordt nagegaan of leerstraffen kunnen worden toegepast op specifieke doelgroepen. Bij dit alles staat consolidatie van wat inmiddels is opgebouwd voorop. Verder wordt aandacht besteed aan kwaliteitsverbetering van de inhoud en de uitvoering van taakstraffen. Uiteindelijk moet een goed afgewogen en toereikend pakket van taakstrafvormen tot stand komen. Ten slotte

worden enige beleidsontwikkelingen besproken waarin taakstraffen een rol spelen.

1. De werkstraf

1.1. Consolidatie

Uit onderzoek van het WODC is gebleken dat de maatschappelijk acceptatie van alternatieve sancties groot is. De Nederlandse bevolking blijkt genuanceerd te oordelen over de afdoening van een aantal voorgelegde strafzaken en kiest niet zelden voor een taakstraf als geschikte afdoeningsvorm¹. Opvallend is dat men, op grond van de gegeven achtergrondinformatie, vaak kiest voor resocialisatie in plaats van vergelding. Het is belangrijk dit maatschappelijk draagvlak voor taakstraffen te behouden. Daarom zal publieksvoorlichting blijven plaatsvinden.

Door de forse toename van het aantal werkstraffen moeten meer instellingen worden benaderd met het verzoek mee te werken aan de uitvoering van werkstraffen. Het jeugdwerkgarantieplan, de banenpool, werkervaringsplaatsen, stages en werkstraffen (inclusief HALT) concurreren voor een groot deel om dezelfde schaarse additionele arbeid. De consolidatie van de werkstraf kan daardoor in gevaar komen². Organisaties nemen wellicht liever een banenpooler dan een tot werkstraf veroordeelde. Voor jeugdige tot werkstraf veroordeelden is de kans op een projectplaats nog kleiner. Zij hebben vaak extra begeleiding en toezicht nodig en hun produktiviteit is geringer.

Het is belangrijk dat werkstraffen een stevige positie houden op de markt van additionele arbeid. Daarvoor zijn permanente werving van nieuwe projecten en het onderhouden van goede contacten met bestaande projectplaatsen noodzakelijk. De reclassering heeft daartoe in ieder hofressort een projectwerver aangesteld.

De raad voor de kinderbescherming voert minder werkstraffen uit dan de reclassering. Beide instanties maken vaak wel gebruik van dezelfde projecten, bijvoorbeeld de projecten voor moeilijk plaatsbaren. De sterke toename van het aantal werkstraffen voor volwassenen in fraudezaken heeft er zodoende toe geleid dat de raad jeugdige tot werkstraf veroordeelden soms niet kon plaatsen. Het streven is om jeugdigen in principe bij «reguliere» projectplaatsen, zoals ziekenhuizen, te plaatsen. Zonodig kunnen 16- en 17-jarigen in groepsprojecten van de reclassering worden geplaatst. Samenwerking tussen raad en reclassering bij werving en behoud van projectplaatsen ligt daarom voor de hand. In sommige arrondissementen is die samenwerking nog onvoldoende.

Het OM kan hierin ook een rol vervullen door te streven naar regulering van de aanvoer van werkstraffen, zodat een redelijk constante stroom ontstaat en projectplaatsen optimaal benut kunnen worden. Worden onverhoopt toch pieken in de aanvoer van werkstraffen verwacht, dan kan het OM de uitvoeringsorganisaties tijdig inlichten en meedenken over de uitvoering. Ook bij de werving van projectplaatsen kan het OM een grotere rol spelen dan nu het geval is. Bijvoorbeeld door aanbevelingen te doen en in incidentele gevallen ook door actief te werven.

Ook door de explosieve groei van werkstraffen zelf kan de druk op projectplaatsen toenemen. Dit is gebleken uit het project «intensivering fraudebestrijding» dat leidde tot de tenuitvoerlegging van duizenden extra werkstraffen. In een aantal arrondissementen heeft dit geleid tot achterstanden in de uitvoering van de werkstraf en tot grote druk op de projectplaatsen.

¹ P. H. van der Laan, Het publiek en de taakstraf, in: Justitiële Verkenningen, jrg. 19, nr. 9, 1993.

² Onder additionele arbeid wordt verstaan: werkzaamheden bij non-profit instellingen die niet in aanmerking komen voor betaalde arbeid.

In 1993 is een «klankbordgroep fraude» geformeerd, bestaande uit vertegenwoordigers van OM, reclassering en ministerie van Justitie. De klankbordgroep heeft voorstellen gedaan voor de afdoening van extra werkstraffen die als gevolg van het project zijn opgelegd. Door het opzetten van groepsprojecten in beheer van de reclassering en door het aanstellen van extra coördinatoren werkstraffen is de achterstand ingelopen en de druk op de projectplaatsen in de meeste arrondissementen verminderd. Een plotselinge toename van het aantal werkstraffen kan echter opnieuw wachtlijsten veroorzaken. Daarbij komt dat het aantal opgelegde werkstraffen pieken en dalen kent.

Het beleidsprogramma «executie» van het departement volgt de lange termijn-ontwikkeling van de behoefte aan cel- en taakstrafcapaciteit, signaleert tijdig tekorten en bedenkt daarvoor oplossingen.

Voor een goed beheer van de projectplaatsen en ter bevordering van de samenwerking is het noodzakelijk dat in ieder arrondissement een geautomatiseerde *projectenbank* wordt opgezet in gezamenlijk beheer van de raad en de reclassering. Daarin kunnen gegevens worden opgenomen over de aard van de werkzaamheden, de snelheid van plaatsing, de dagdelen waarop gewerkt kan worden (dag, avond, weekeinde), de sleutelfiguren en andere bijzonderheden. Uit het systeem moet direct kunnen worden afgelezen of plaatsing mogelijk is.

Een ander instrument is een actief *public relations-beleid* gericht op projectplaatsen. In alle arrondissementen wordt dit verzorgd door de reclassering en/of de raad in de vorm van bijvoorbeeld een lokaal informatieblad, project-dagen en een jaarlijkse attentie. Voor deze activiteiten beschikken de raad en de reclassering over een (beperkt) budget. Medewerkers belast met de begeleiding van werkstraffen hebben vaak weinig tijd voor deze activiteiten. Door de explosieve groei zijn de contacten met de instellingen de laatste jaren juist verminderd. Voor het behoud van bestaande reguliere projectplaatsen zullen PR-activiteiten worden bevorderd. Op landelijk niveau kan dit gebeuren door het ontwikkelen en aanbieden van voorlichtingsmateriaal en lokaal door regelmatig bezoek aan de projectplaatsen.

1.2. Kwaliteitsverbetering

1.2.1. Uitvoering

De uitvoeringsorganisaties hebben steeds oog gehad voor de kwaliteit van de uitvoering van de werkstraf. Vanuit de eerste praktijkervaringen zijn op lokaal niveau uitvoeringsrichtlijnen tot stand gekomen en voorwaarden ontwikkeld voor de geschiktheid van potentiële projectplaatsen. Landelijke richtlijnen ontbraken. Hieraan is inmiddels een einde gekomen. In het OCAS-rapport «Rechtspositie taakstraffen» zijn op basis van in de praktijk gegroeide uitvoeringsregels keuzes gemaakt en aanbevelingen voor uniformering gedaan. Naar aanleiding van dit rapport hebben de uitvoeringsorganisaties al gezamenlijke richtlijnen opgesteld en ingevoerd. Binnenkort worden in de uitvoeringsregeling reclassering en in een beleidsaanwijzing aan de raad voor de kinderbescherming eenduidige uitvoeringsvoorschriften opgenomen¹. In hoofdstuk III, par. 4, wordt hier nader op ingegaan.

Blijvende aandacht voor de arbeidsomstandigheden en veiligheid op de projectplaatsen is noodzakelijk. Bepalingen van de Arbeidswet, het Arbeidsrusttijdenbesluit en de Arbeidsomstandighedenwet zijn onverkort van toepassing op tot werkstraf veroordeelden. Bij de uitvoeringsorganisaties is daarvoor altijd wel aandacht geweest, maar vaak incidenteel, naar aanleiding van een specifieke casus. In beginsel zijn de instellingen die de projectplaatsen leveren zelf verantwoordelijk voor de

¹ De genoemde regelingen zullen in de loop van dit jaar beschikbaar komen.

naleving van deze bepalingen; daarop worden zij bij de projectenwerving gewezen. Reclassering en raad houden, vanuit hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering, toezicht op die naleving. Nu de reclassering in eigen beheer groepsprojecten heeft, draag zij zelf ook die werkgeversverantwoordelijkheid. Daardoor zal zij structureler dan voorheen aandacht aan deze voorschriften moeten besteden.

In het verleden zijn lokaal afspraken gemaakt tussen enerzijds de reclassering (en in mindere mate de raad) en anderzijds de sociale zekerheidsinstanties over de doorbetaling van de uitkering tijdens de uitvoering van de werkstraf. In principe blijft een werkloze tot werkstraf veroordeelde beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Als werk gevonden wordt, kan de werkstraf verder worden uitgevoerd in de weekeinden en vakanties. Soms zijn problemen ontstaan, doordat eenmaal gemaakte afspraken in de vergetelheid raakten bij uitvoerende diensten of door nieuwe medewerkers anders werden geïnterpreteerd. Overigens kon altijd een regeling worden getroffen en heeft dit, voorzover bekend, nooit geleid tot intrekking van de uitkering.

Er is geprobeerd hierover afspraken te maken met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Probleem daarbij is dat sociale zekerheidsinstanties een grote beleidsvrijheid hebben. Wel is er een beleidsstandpunt gekomen over de uitvoering van de ABW in verband met de uitvoering van de werkstraf. Eind 1993 heeft SZW in een nieuwsbrief aan de sociale diensten opnieuw gewezen op het belang van het doorlopen van de uitkering tijdens de uitvoering van een werkstraf. Ook zijn contacten gelegd met het overkoepelend orgaan van bedrijfsverenigingen, wat in probleemsituaties heeft geleid tot bevredigende oplossingen.

In het algemeen hanteert de reclassering de regel dat een werkloze maximaal 20 uren werkstraf per week mag vervullen en zich beschikbaar moet houden voor betaalde arbeid conform de eisen van de uitkerende instantie. Ook wordt de veroordeelde meegedeeld dat hij de uitkerende instantie moet melden dat hij een werkstraf moet uitvoeren. Inmiddels zijn contacten gelegd met SZW over voorzieningen voor arbeidstoeleiding van voormalige gedetineerden en tot taakstraf veroordeelden. In het kader daarvan zal in overleg met SZW worden gezien of nadere maatregelen ten aanzien van de uitkerende instanties genomen moeten worden.

Voor de verdere uitwerking van de uitvoeringsvoorschriften en de toepassing daarvan in de arrondissementen zijn reclassering, raad en OM verantwoordelijk. Plaatselijk moet bijvoorbeeld worden beoordeeld of een potentiële projectplaats voldoet aan de gestelde eisen en of de werkzaamheden geschikt zijn voor uitvoering van de werkstraf. Het OM heeft hierin een toetsende rol, omdat het projectplaatsen voor ingebruikname keurt.

Voor de naleving van en het toezicht op de uitvoeringsrichtlijnen zijn de uitvoeringsorganisaties primair verantwoordelijk. Daarnaast heeft het OM hierin een taak vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van taakstraffen. De dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering van het departement heeft een voorwaardenscheppende rol.

1.2.2. Verbetering juridisch kader

De werkstraf voor zowel jeugdigen als volwassenen heeft inmiddels een wettelijke basis. Met de wettelijke regeling van de werkstraf voor jeugdigen is het landelijk mogelijk geworden dat het OM ter voorkoming van strafvervolgung aan de jeugdige een taakstraf tot 40 uur aanbiedt (het zgn. officiersmodel)¹. Vooral op de regeling voor volwassenen is de afgelopen jaren kritiek geuit. Verbetering van het juridisch kader kan de kwaliteit van de werkstraf voor volwassenen verhogen. In hoofdstuk III, par. 3, wordt hier nader op ingegaan.

¹ Omdat de taakstraf hier ter voorkoming van strafvervolgung wordt toegepast is wettelijk gezien geen sprake van een straf.

1.2.3 Verband tussen delict en werkstraf

Ten tijde van de experimentele toepassing van werkstraffen is zoveel mogelijk geprobeerd een verband te leggen tussen het delict en de projectplaats en/of de feitelijk uit te voeren werkzaamheden. Voor jeugdigen wordt dit nog steeds nagestreefd. Voor volwassenen is dit streven noodgedwongen losgelaten. Oorzaak daarvan is het grote aantal taakstraffen dat wordt opgelegd wegens vermogensdelicten, waarbij een verband tussen delict en taakstraf moeilijker te leggen valt. In andere gevallen kan de taakstraf wel worden aangepast aan de aard van het delict. Zij heeft dan een extra confronterende en pedagogische waarde. Bijvoorbeeld het plaatsen van rijders onder invloed in een revalidatiekliniek en plegers van geweld tegen homoseksuelen bij het COC. Voor plegers van inbraken in bedrijven kan men denken aan het verrichten van werkzaamheden in het bedrijf of rondom een bedrijvenpark. Uit onderzoek is gebleken dat een relatie met de aard van het delict de effectiviteit van de sanctie bevordert¹. De komende jaren zal ernaar worden gestreefd de taakstraf weer meer toe te snijden op de aard van het delict. Dit mag niet ten koste gaan van de snelheid waarmee de straf wordt opgelegd en uitgevoerd.

1.2.4 Verbetering nazorg

Na de uitvoering van een werkstraf wordt niet stelselmatig bezien of nazorg wenselijk is. De werkstraf kan een positieve invloed hebben op het leven van de gestrafte, bijvoorbeeld door structuur in het leven aan te brengen en door de waardering die ermee wordt geoogst. Zonder verdere begeleiding, bij voorbeeld bij het vinden van een baan of opleiding, kunnen deze positieve effecten snel teniet worden gedaan.

Bij de uitvoeringsorganisaties wordt een geïntegreerde werkwijze ingevoerd. Daarbij wordt meer planmatig gewerkt met de cliënt in de verschillende schakels van de strafrechtketen. De nazorg, ook na een werkstraf, moet in het plan een belangrijke plaats krijgen. De recente invoering van jeugdreclassering kan in organisatorisch opzicht bijdragen tot verbetering van de nazorg na een werkstraf voor jeugdigen. Een belangrijke recente ontwikkeling is het contact dat is gelegd met SZW om te komen tot een verbetering van de arbeidstoeleiding voor voormalige delinquenten en tot taakstraf veroordeelden. Er is een beleidsadviesgroep Arbeidstoeleiding Justitie gevormd, die de activiteiten op dit terrein bij de uitvoeringsorganisaties gaat inventariseren en volgen. Tevens zal deze beleidsadviesgroep fungeren als platform voor interdepartementaal overleg over uitvoeringsproblemen.

1.3. *Perspectief jeugdigen*

1.3.1. Toename

In het kader van de aanpak jeugdcriminaliteit wordt beoogd vaker en sneller een sanctie op te leggen. Het OM heeft toegezegd aan dit voornemen praktische uitvoering te geven. Inmiddels is in alle arrondissementen het officiersmodel ingevoerd, waarmee een officier van justitie een werkstraf tot 40 uur kan opleggen. Daarnaast kunnen taakstraffen voor jeugdigen ook ter vervanging van geldboetes worden opgelegd. De verwachting is dan ook dat het aantal werkstraffen voor jeugdigen de komende jaren nog kan blijven groeien. Het streven is jaarlijks 10% extra taakstraffen te realiseren; voor de jaren 1994 en 1995 was dit respectievelijk 8% en 7%.

¹ M. W. Bol, Gedragsbeïnvloeding door strafrechtelijk ingrijpen, blz. 119, WODC, 1995.

1.4. Perspectief volwassenen

1.4.1. Toename

De werkstraf heeft niet meer, zoals vroeger, het karakter van een gunst. Door de werkstraf een zelfstandig karakter te geven tussen de geldboete en de gevangenisstraf in, heeft zij een volwaardige plaats in het sanctierecht gekregen. Het voornemen bestaat dit zelfstandig karakter in een wetsvoorstel taakstraffen op te nemen. Met deze wettelijke wijziging, die in hoofdstuk III aan de orde komt, wordt beoogd het aantal werkstraffen in de komende jaren verder te doen toenemen.

Op grond van de al bestaande forse toename van het aantal werkstraffen voor volwassenen zou men kunnen verwachten dat de meeste onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen tot 6 maanden vervangen worden door een werkstraf. Het tegendeel is waar: het aantal korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen is de laatste jaren voortdurend toegenomen. Daaronder bevindt zich naar verhouding een groot aantal verstekzaken. In 1994 werden onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen tot zes maanden nog in 6 919 gevallen contradictoir en in 13 174 gevallen bij verstek opgelegd¹. Het doel voor de komende jaren is de korte vrijheidsstraf, al dan niet bij verstek opgelegd, verder terug te dringen. Dit kan als volgt worden bereikt:

- Door het mogelijk te maken dat het OM een verdachte een «taakstraf» aanbiedt, worden wellicht ook verdachten bereikt die anders later niet op de zitting zouden zijn verschenen. Zodoende kan ook vroegtijdig gestraft worden waardoor zittingsruimte vrijkomt voor andere zaken.
- Het OM, de reclassering en de raad hebben eind vorig jaar een convenant over de werkstraffen gesloten. Het OM verbindt zich daarin om bij iedere te vorderen korte vrijheidsstraf te overwegen of deze vervangen kan worden door een werkstraf.
- Door wijziging van de wettelijke regeling kunnen bij verstek veroordeelden in aanmerking komen voor een werkstraf. Uit onderzoek blijkt dat bij verstek veroordeelden wat betreft hun achtergrond en de ernst van hun zaak over het algemeen vergelijkbaar zijn met tot werkstraf veroordeelden. Wel is een groter deel van hen (35%) verslaafd aan harddrugs².
- Door het mogelijk te maken om van een gevangenisstraf tot 12 maanden een deel op te leggen als werkstraf, kan het bereik van de werkstraf worden uitgebreid tot een zwaardere categorie verdachten. In 1994 werd aan 1750 verdachten in eerste aanleg een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 6 tot 12 maanden opgelegd. Onder huidig recht is het voor de rechter niet mogelijk een verdachte die tot de zitting in voorlopige hechtenis heeft gezeten (ca. 3 maanden), een volledige werkstraf op te leggen. Hij is verplicht de maanden die in voorlopige hechtenis zijn doorgebracht in mindering te brengen op het aantal uren werkstraf. Door de mogelijkheid een gevangenisstraf en werkstraf te combineren, kunnen ook deze verdachten in aanmerking komen voor een werkstraf.
- Het project «intensivering fraudebestrijding» toont aan dat de werkstraf uitermate geschikt is voor de grootschalige aanpak van minder zware criminaliteit. In de toekomst kan de werkstraf wellicht ook voor andere specifieke delicten worden ingezet, waarvoor nu nog vaak een korte vrijheidsstraf wordt opgelegd.

1.4.2. Uitbreiding capaciteit

De reclassering heeft inmiddels een projectorganisatie opgezet die ten doel heeft in 1998 de capaciteit van werkstrafplaatsen te verhogen met 10 000 tot 25 000. Deze uitbreiding zal voor een groot deel gerealiseerd worden in de vorm van groepsprojecten bij grote projectverschaffers, zoals instellingen voor landschapsbeheer en energiebedrijven. De reclassering is er inmiddels in geslaagd met Staatsbosbeheer afspraken te

¹ De aantallen zijn gebaseerd op vonnissen in eerste aanleg geweest; bron: Ministerie van Justitie, Directie Beleid, afd. onderzoek & analyse.

² E. C. Spaans, Werken of zitten; De toepassing van werkstraffen en korte vrijheidsstraffen in 1992, WODC, 1995.

maken over experimenten. In het kader van het grote stedenbeleid worden gemeenten gestimuleerd werkstrafplaatsen te creëren bij gemeentelijke voorzieningen.

Bij de uitbreiding van de capaciteit wordt ook aandacht gegeven aan *specifieke doelgroepen*, zoals verslaafden en allochtonen. Tot degenen die nu nog tot een korte gevangenisstraf worden veroordeeld behoort een relatief groot aantal verslaafden. Uit onderzoek blijkt dat verslaafden veel meer problemen hebben met het voltooien van een werkstraf dan niet-verslaafden. Eén op de drie verslaafden voltooit de werkstraf niet. Bij sommige projecten is het percentage verslaafden dat de werkstraf afmaakt echter hoger. Dit pleit ervoor te onderzoeken welke werkwijze voor verslaafden de beste resultaten oplevert en deze landelijk in te voeren. Daardoor kunnen meer verslaafden in aanmerking komen voor een werkstraf en kan een hoger percentage verslaafden de werkstraf voltooien.

Van de tot een werkstraf veroordeelden is slechts een klein percentage allochtoon. Dit kan worden verbeterd door het voorgenomen OM-beleid om bij iedere onvoorwaardelijke korte gevangenisstraf te overwegen een werkstraf te eisen. Daarnaast kan de reclassering in het geval van een allochtone verdachte de mogelijkheid van een werkstraf extra benadrukken, bijvoorbeeld in de rapportage aan de rechter.

Bij de toepassing van de werkstraf is steeds gewaakt voor concurrentievervalsing. Daarmee werd gehoor gegeven aan kritische opmerkingen hierover vanuit de vakbeweging. Werkzaamheden in het kader van de werkstraf zijn additioneel en onbetaald, en hebben een algemeen nut.

Maar de tijden zijn veranderd. Bij bedrijven, vooral in de bouw, worden tegenwoordig uitkeringsgerechtigden en studerende ingezet in het kader van arbeidsinpassing, het Jeugwerkgarantieplan en stages. Bij het gevangeniswezen is het al jaren gebruik op de commerciële markt arbeid voor gedetineerden te werven. Daarom wordt overwogen om beperkte vormen van commercieel opgezette projecten te gaan gebruiken als werkstrafplaatsen. Gedacht kan worden aan het schoonhouden van bedrijvenparken, waarbij de bedrijven het project sponsoren door bijvoorbeeld schoonmaakmaterialen en kleding beschikbaar te stellen. Uitgangspunt blijft wel dat de te verrichten werkzaamheden een algemeen nut hebben. Afgesproken is dat bij dergelijke experimentele projecten in ieder geval de betrokkenheid van vertegenwoordigers van OM, ZM, vakbond en RBA noodzakelijk is.

In de toekomst kunnen tot werkstraf veroordeelden wellicht ook worden geplaatst bij projecten van groot maatschappelijk belang die vrijwel volledig door de overheid worden gefinancierd, bijvoorbeeld dijkverzwaring en de aanleg van de Betuwe-lijn. De plaatsende organisaties (reclassering en raad) zouden hiervoor een financiële vergoeding kunnen krijgen die ten goede kan komen aan bijvoorbeeld de slachtofferzorg.

2. De leerstraf

2.1. Consolidatie

2.1.1. Jeugdigen

De invoering van het jeugdstrafrecht op 1 september 1995, waarbij de werk- en leerstraffen voor jeugdigen een wettelijke basis hebben gekregen, heeft de consolidatie van de taakstraffen bij jeugdigen vergroot. Voor hen bestaan drie landelijk uniform aangeboden leerstraffen die inmiddels hun bestaansrecht hebben bewezen: de «sociale vaardigheidstraining», «sexuele vorming» en «slachtoffer in beeld»¹. De instroom in deze projecten is goed en geeft jaarlijks een lichte stijging te zien. Deze

¹ In Bijlage A wordt de inhoud van de verschillende taakstraffen uiteengezet.

leerstraffen worden structureel gepland en gefinancierd. Kwaliteitseisen voor de inhoud van de verschillende programma's en de opleiding van trainers zijn in ontwikkeling.

De Kwartaalcursus en het vergelijkbare Cashba – twee zwaardere leerstrafvormen voor jeugdigen in respectievelijk Amsterdam en Rotterdam – hebben wat betreft de gebruikte methode hun bestaansrecht bewezen. De instroom in deze projecten is zorgelijk geweest, maar wordt de laatste tijd beter; Cashba heeft de capaciteit kort geleden zelfs uitgebreid. Op lokaal niveau bestaan meer varianten van leerstraffen voor jeugdigen, vooral kortere.

De consolidatie van de bestaande leerstraffen voor jeugdigen kan verbeterd worden door de programma's op basis van onderzoeksresultaten aan te passen. Verder is vooral de instroom naar zwaardere leerstrafsoorten van belang. Dit kan onder meer worden bereikt door structurele voorlichting te geven aan de rechterlijke macht.

Ook kan de acceptatie en consolidatie worden bevorderd door stroomlijning van de verschillende soorten leerstraffen tot een eenduidig en uniform landelijk beschikbaar pakket.

2.1.2. Jong-volwassenen

Behalve voor jeugdigen, zijn leerstraffen ook beschikbaar voor jong-volwassenen (18–25 jaar). De leerstraffen voor jong-volwassenen worden nog in een experimenteel kader toegepast. In vrijwel alle arrondissementen worden de volgende korte leerstraffen aangeboden: de «sociale vaardigheidstraining», «kijk op slachtoffers» en «preventie alcoholgerelateerde delicten». Voor korte leerstraffen voor volwassenen is in de toekomst overigens geen zelfstandige plaats meer (zie par. 2.3.2). Twee zwaardere leerstraffen, namelijk het Dagtrainingscentrum en de «stelselmatige daderaanpak», worden in meerdere arrondissementen aangeboden. Daarnaast bestaan op lokaal niveau leerstraffen op het gebied van arbeidstraining en intensieve begeleiding.

Van vergaande consolidatie is nog geen sprake. De start van vooral de zwaardere leerstraffen is moeizaam verlopen. Het ontwikkelen van een goed afgewogen programma is moeilijk. Ook bleek een voldoende instroom in deze projecten moeilijk te realiseren. Wel kunnen de ervaringen van de afgelopen jaren worden gebruikt voor de ontwikkeling van nieuwe vormen van leerstraffen.

Van de 8 Dagtrainingscentra (DTC's) hebben de meeste inmiddels een positie als leerstraf verworven. Het programma is na de experimentele fase verbeterd en de doelgroep wordt scherper afgebakend. De instroom is redelijk tot goed, al is deze soms te sterk afhankelijk van het gunstige oordeel van een individuele officier van justitie of rechter-commissaris.

De gecombineerde leer/werkstraf in Amsterdam boekt redelijke resultaten. De recidive na voltooiing lijkt behoorlijk lager dan na beëindiging van een traditionele sanctie. Ook in dit project was de instroom lager dan verwacht. Regelmatige voorlichting aan de rechterlijke macht blijft geboden.

Van de leerstraf «stelselmatige daderaanpak» bestaan de projecten in Dordrecht en Groningen het langst. Deze worden daar door de rechterlijke macht ook regelmatig opgelegd. In andere arrondissementen zijn deze projecten nog in ontwikkeling.

Verdere consolidatie van de leerstraffen voor volwassenen heeft de komende jaren prioriteit boven uitbreiding. Gezien de stijging van het aantal opgelegde leerstraffen van 0 in 1990 tot 900 in 1994, lijken de leerstraffen wel in een behoefte te voorzien¹. Consolidatie zal plaatsvinden door stroomlijning tot een beperkt pakket leerstraffen dat in de meeste arrondissementen wordt aangeboden. Daarmee wordt ook de acceptatie van leerstraffen door de rechterlijke macht bevorderd. Verder wordt aandacht besteed aan kwaliteitsverbetering van het pakket

¹ Dit aantal betreft bodemcijfers, omdat door het ontbreken van een geautomatiseerd systeem cijfers handmatig verzameld zijn. In werkelijkheid zal het aantal zeker hoger liggen.

leerstraffen. Ook kan invoering van een wettelijk kader voor de leerstraf de toepassing doen toenemen en daarmee de consolidatie bevorderen.

2.2. Kwaliteitsverbetering

2.2.1. Uitvoering

Nog meer dan bij de werkstraf is het bij de leerstraf van groot belang de uitvoeringskwaliteit te bewaken. De voorschriften in de uitvoeringsregeling reclassering en in een beleidsaanwijzing aan de raad voor de kinderbescherming gelden niet alleen voor de werk- maar ook voor de leerstraf. Een aantal voorschriften geldt alleen voor de leerstraf. Zodra de leerstraf een duidelijke plaats in het strafrecht heeft gekregen, zullen er aanvullende voorschriften komen.

2.2.2. Kwaliteitskader

Ter verbetering van de kwaliteit wordt het komende jaar *een kader* vastgesteld met de criteria waaraan leerstrafprogramma's voor jeugdigen en volwassenen moeten voldoen. Voor enige al wat langer bestaande leerstraffen is hiermee al een begin gemaakt. Het kader zal eisen bevatten aangaande de instemming van de verdachte, het minimum aantal te leren uren, een indicatie van de vrijheidsstraf die is vervangen, de doelstelling en methoden van het programma, de doelgroepen, de niet-justitiële organisaties die erbij betrokken zijn, de resultaten en de evaluatie van het programma.

Binnen dit kader moeten de uitvoeringsorganisaties de programma's gedetailleerd beschrijven. Op lokaal niveau moet daarbij in elk geval het OM nauw betrokken worden. Op deze manier moet een beperkt, kwalitatief hoogwaardig pakket van leerstraffen worden gerealiseerd dat zoveel mogelijk uniform en landelijk beschikbaar is. Om dat te bereiken moeten nieuwe leerstraffen of voorstellen voor de wijziging of uitbreiding van bestaande leerstraffen voorlopig worden voorgelegd aan het departement. Tot invoering wordt alleen besloten als de leerstraf past in het kwaliteitskader en uit onderzoek is komen vast te staan dat het programma de kwaliteit van het bestaande pakket verhoogt. Dan komt de leerstraf ook voor structurele subsidie in aanmerking.

2.2.3. Onderzoek

Onderzoek kan inzicht verschaffen in het succes van leerstraffen en leiden tot de aanpassing of afschaffing van het programma. Zo heeft het onderzoek naar het eerste Dagtrainingscentrum geleid tot een betere afbakening van de doelgroep waardoor de uitval is verminderd. Ook heeft de constatering dat gestraften met beperkte sociale vaardigheden niet kunnen voldoen aan het zeer strikte waarschuwingsbeleid geleid tot aanpassingen van het programma¹.

Sommige onderzoeken naar verschillende leerstraffen zijn afgerond, andere lopen nog. De resultaten tot dusver rechtvaardigen een gematigd optimisme. Vooral in de zwaardere leerstrafvormen is de uitval hoog. De recidive is iets lager, minder ernstig en doet zich later voor dan die na een vrijheidsstraf. Ook is gebleken dat de groep delinquenten die deelneemt aan zwaardere leerstraffen vrij moeilijk is. In het licht daarvan waren de verwachtingen wellicht wat te hoog gespannen. Hoopgevend is dat de recidive onder hen die de zwaardere leerstraffen voltooien behoorlijk lager is dan onder hen die voortijdig afhaken². Goede nazorgprogramma's kunnen leiden tot betere resultaten³. Het opzetten daarvan heeft prioriteit.

Onderzoek naar korte leerstraffen voor jeugdigen geeft een wat positiever beeld te zien. De meeste delinquenten maken de leerstraf daadwerkelijk af⁴. Bij een derde van de deelnemers aan de leerstraf

¹ P. H. van der Laan, *Helpt het DTC? in bundel: DTC, een kansrijke aanpak*, 1993.

² Bij het Dagtrainingscentrum ligt het percentage van recidivisten bij afmakers op 50%, bij Cashba en Kwartaalcursus op zo'n 65%. Het percentage recidive bij onvoorwaardelijk tot gevangenisstraf veroordeelden is 73%.

³ Dat door goede nazorg de resultaten kunnen verbeteren is in alle onderzoeken naar zwaardere leerstraffen (Kwartaalcursus, DTC en Cashba) geconstateerd. Het DTC kent een betere nazorg dan Cashba en de Kwartaalcursus, wellicht dat daarom de resultaten bij de afmakers beter zijn.

⁴ Bij de leerstraf Slachtoffer in Beeld is het slagingspercentage 95%, bij de Sociale Vaardigheidstraining (die overigens ook bij jongvolwassenen wordt toegepast) is dit percentage 75–80%.

sociale vaardigheidstraining is een positieve verandering in de tijdbesteding waarneembaar¹. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten wordt bezien of aanpassing van leerstraftprogramma's noodzakelijk is.

2.3. *Perspectief*

2.3.1. Jeugdigen

In overleg met de raad voor de kindbescherming zal de toekomst van leerstraffen verder worden bezien. Die toekomst wordt vooral bepaald door de keuze voor een uniform pakket leerstraffen dat in alle arrondissementen beschikbaar is of voor een beperkt pakket leerstraffen in ieder arrondissement, aangevuld met lokale variëteiten. Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid wordt landelijke uniformiteit nagestreefd.

In alle arrondissementen moet een basispakket van leerstraffen beschikbaar zijn. Dat pakket zal voor jeugdigen in elk geval bestaan uit «slachtoffer in beeld», de «sociale vaardigheidstraining», «sexuele vorming», de Kwartaalcursus, Cashba, de Dagtrainingscentra en de «harde kern-aanpak».

Anders dan de reclassering heeft de raad geen leerstraffen in eigen beheer. De raad stimuleert andere organisaties, zoals instellingen voor (gezins)voogdij of jeugdhulpverlening, om leerstraffen op te zetten. Mede door toedoen van de raad zijn de «harde kern-projecten» opgezet. Zwaardere leerstraffen als Cashba zijn niet uitgebreid naar andere arrondissementen, voornamelijk vanwege de beperkte financiële middelen. De bestaande leerstraffen hebben vrijwel volledig beslag gelegd op het beschikbare budget voor leerstraffen. In het kader van het beleidsplan Jeugdcriminaliteit komt de komende jaren meer geld beschikbaar.

De huidige trend om de al wat langer bestaande leerstraffen voor jeugdigen frequenter op te leggen, zal naar verwachting doorzetten. Toename van leerstraffen voor jeugdigen is vooral mogelijk door uitbreiding van de zwaardere vormen. Toen begin 1995 de 8 DTC's die in principe bestemd zijn voor volwassenen, werden opengesteld voor jeugdigen leidde dit al in hetzelfde jaar tot 30 plaatsingen. Uitbreiding is mogelijk door in de bestaande DTC's een parallelgroep voor jeugdigen te starten. Daarnaast wordt gedacht aan verdere uitbreiding van het aantal DTC's. «Harde kern»-projecten komen, mits beter ingepast in het strafrechtelijk kader, wellicht op langere termijn voor uitbreiding in aanmerking. Dit is afhankelijk van de resultaten van een onderzoek, die medio 1997 worden verwacht. Verder zal bezien worden of de gecombineerde leer/werkstraf voor jong-volwassenen ook geschikt is voor jeugdigen.

Ten slotte moeten de consequenties van het nieuwe jeugdstrafrecht worden afgewacht. Deze wetswijziging heeft langere jeugddetenties mogelijk gemaakt en het is nog niet duidelijk welke rangorde bestaat tussen taakstraffen en jeugddetentie. De toepassing van jeugddetentie in combinatie met een taakstraf is in het nieuwe jeugdstrafrecht niet mogelijk. Op korte termijn zal hier aandacht worden besteed, wat kan leiden tot aanpassing van de wetgeving.

2.3.2. Volwassenen

Voor volwassenen zal het pakket leerstraffen voorlopig bestaan uit de Dagtrainingscentra, de «stelselmatige daderaanpak», de leer/werkstraf en de «harde kern-aanpak». Korte leerstraffen komen niet meer in aanmerking voor zelfstandige toepassing. Wel zullen zij als aangepaste modules aangeboden worden in een langere uit diverse onderdelen

¹ In bijlage B is een volledig overzicht van onderzoek opgenomen.

bestaande straf, bijvoorbeeld de leer/werkstraf of de «stelselmatige daderaanpak». Na drie jaar intensieve ontwikkeling en toepassing van leerstraffen bij volwassenen is veel ervaring opgedaan met de mogelijkheden van deze sancties. Van belang is een goed afgewogen programma van substantiële duur, met een zichtbaar element van genoegdoening en uitgevoerd onder toezicht van de reclassering. Voorwaarde is acceptatie door de rechterlijke macht, afbakening van de doelgroep en netwerkvorming met lokale organisaties.

Sommigen menen dat de leerstraf niet als «straf» kan worden opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Dit is onlangs nog naar voren gebracht op een conferentie van de reclassering, de raad voor de kinderbescherming en het OM¹. Naar aanleiding van deze conferentie hebben reclassering en OM besloten een combinatie van een werk- en leerstraf als een reële strafsancie verder te beproeven. In principe is het mogelijk alleen dergelijke combinaties van werken en leren in te voeren. De meeste langere leerstraffen bestaan in feite al uit zo'n combinatie.

Hierbij moet worden vermeld dat een wettelijke regeling van de leerstraf het voordeel heeft dat er een duidelijke stok achter de deur is als deze sanctie niet (naar behoren) wordt vervuld.

3. Actuele beleidsontwikkelingen

In deze paragraaf worden recente beleidsontwikkelingen beschreven waarin taakstraffen een functie vervullen. De belangrijkste daarvan zijn criminaliteitspreventie, al dan niet in het kader van het grote stedenbeleid, het beleid inzake jeugdcriminaliteit en inzake de tenuitvoerlegging. Daarnaast komen beleidsontwikkelingen aan bod die raakvlakken hebben met de ontwikkeling van taakstraffen.

3.1. Criminaliteitspreventie

Taakstraffen kunnen een belangrijke functie vervullen bij de preventie van criminaliteit. Criminaliteitspreventie kan gericht zijn op de situatie, het slachtoffer en de dader. Bij het laatste, de dadergerichte preventie, gaat het erom te voorkomen dat (potentiële) daders zich (opnieuw) schuldig maken aan het plegen van delicten. Taakstraffen hebben een vergelijkbaar doel, namelijk het voorkomen van het opnieuw plegen van een strafbaar feit. In het kader van dadergerichte preventie kan ook aandacht worden besteed aan het slachtoffer, bijvoorbeeld in de leerstraf «slachtoffer in beeld».

Op het terrein van dadergerichte preventie zijn er experimentele projecten die zich richten op de «harde kern»-jongeren en de meelopers (12–25 jaar). De «harde kern»-jongeren laten zich weinig gelegen liggen aan gangbare sociale normen en strafrechtelijke regels en wordt niet sterk gehinderd door gewetensvragen. Het criminele gedrag is structureel en instrumenteel: het maakt deel uit van het leefpatroon, wordt in veel gevallen voorbereid en heeft een financieel oogmerk. De «harde kern» wordt vaak omgeven door zogenaamde meelopers. Die plegen hetzelfde type delicten als de «harde kern», maar in mindere mate; ze zijn ook minder gespecialiseerd in crimineel gedrag en zijn, in sociaal-psychologisch opzicht, meer gebonden aan de samenleving. De «harde kern-aanpak» wordt uiteengezet in Bijlage A.

3.2. Aanpak jeugdcriminaliteit

In 1994 heeft de Commissie Jeugdcriminaliteit (de Commissie Van Montfrans) een advies uitgebracht over de aanpak van jeugdcriminaliteit. De commissie heeft de te verwachten kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit beschreven en een strategie geformuleerd voor de aanpak van jeugdigen die in aanraking komen met

¹ Conferentie leerstraffen, 30 november 1995, gehouden te Utrecht.

politie en justitie. De commissie adviseert het delinquente gedrag van jongeren met een breed palet van reacties tegemoet te treden. Die reacties moeten helder en normbevestigend zijn, en bovenal vroegtijdig, snel en consequent worden toegepast. De commissie stelt voor de toepassing van de HALT-afdoening en van taakstraffen uit te breiden. Verder is zij van mening dat jeugdreclassering in het hele land moet worden ingevoerd en dat het aantal «harde kern»- projecten moet worden uitgebreid.

In het vervolg daarop is op het departement het beleidsprogramma Jeugdcriminaliteit gestart waarvoor inmiddels een actieplan is opgesteld. Het plan voorziet in een verdere toename van het aantal bestaande taakstraffen en in de uitbreiding van zwaardere leerstrafvormen voor jeugdigen. Het plan is beschreven in de notitie Jeugdcriminaliteit die op 1 november 1995 aan de Tweede Kamer is aangeboden¹.

3.3. Grote stedenbeleid

In het grote steden-beleid zijn een reeks afspraken gemaakt tussen de rijksoverheid en 19 grote steden over, onder meer, de veiligheid. Ter verbetering van het veiligheidsgevoel in de steden zijn voorstellen gedaan over de aanpak van (jeugd)criminaliteit. De voorstellen van de commissie Jeugdcriminaliteit – ook die over taakstraffen – hebben hierin een belangrijke plaats gekregen.

In een aantal steden zijn de stadsplannen inzake jeugdcriminaliteit in een vergevorderd stadium. De uitvoeringsorganisaties zijn op de hoogte van deze beleidsvoornemens en zullen nauw betrokken worden bij de totstandkoming en uitvoering ervan.

3.4. Tenuitvoerlegging

Op het gebied van de justitiële inrichtingen krijgen grote veranderingen hun beslag, die zijn aangekondigd in de nota «Werkzame detentie» (1994). De kern van het nieuwe detentiebeleid is de invoering van een standaard-regime in de gesloten inrichtingen, waarin arbeid centraal staat. Een sober basisregime is regel, maar gedetineerden die bereid zijn zich in te zetten voor gedragsverandering krijgen bijzondere voorzieningen aangeboden. Die voorzieningen zijn specifiek gericht op bevordering van de integratie in de samenleving na de detentie. In het kader van detentiefasering kunnen gedetineerden, in de eindfase van de detentie, in een inrichting worden geplaatst met een regime dat bepaalde vrijheden biedt.

De laatste jaren bestaat er een voortdurende druk op de celcapaciteit, die steeds weer heeft geleid tot uitbreidingen. Om deze te verminderen, wordt onder meer gekeken naar andere vormen van executie, detentiefasering en vervanging van de voorlopige hechtenis. Naast uitbreiding van het aantal taakstraffen is een begin gemaakt met jeugdwerk-inrichtingen, einde-detentie-programma's en elektronisch toezicht. Bij de ontwikkeling van de taakstraffen wordt rekening gehouden met deze nieuwe vormen van sanctionering en tenuitvoerlegging.

Ook de voorgenomen wijziging van de Penitentiaire Beginselenwet (PBW) is in dit opzicht van belang. Hierin wordt het penitentiaire programma geïntroduceerd: een daarvoor geschikte gedetineerde kan, voorafgaand aan zijn voorlopige invrijheidstelling (VI), deelnemen aan een extramuraal programma. Dit kan bestaan uit arbeidsprojecten, vorming en onderwijs, en combinaties daarvan. Bij de begeleiding van deze activiteiten vervult de reclassering een sleutelfunctie. Zodoende kan zij deze fase van de tenuitvoerlegging inhoudelijk verbinden met taakstraffen. De invoering van het penitentiair programma moet nog nader worden voorbereid en uitgewerkt. Bij de formulering van de criteria waaraan zo'n

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 485 nr. 1.

programma moet voldoen, kunnen de ervaringen die zijn opgedaan met taakstraffen worden benut.

Op 1 januari 1994 is een experiment begonnen met jeugdwerk-inrichtingen. De jongeren doorlopen het volgende traject: eerst 3–6 maanden intramuraal in een gesloten inrichting, gericht op training en discipline; vervolgens 3–6 maanden intramuraal in een open inrichting, gericht op opleiding of werk; en ten slotte 3–6 maanden extramuraal onder supervisie van de reclassering. De jeugdwerkinrichting is bedoeld voor een zwaardere categorie delinquenten dan die welke in aanmerking komt voor taakstraffen.

Door het gevangeniswezen zijn de laatste jaren voorstellen ontwikkeld voor uitbreiding van de mogelijkheden van detentiefasering. Deze zijn gericht op verbetering van de reïntegratie van gedetineerden in de samenleving. Voorbeelden hiervan zijn de zojuist genoemde jeugdwerk-inrichtingen, de inrichtingen voor dagdetentie, het project RETour¹ en het hieronder beschreven elektronisch toezicht. Deze vormen van detentiefasering vertonen, wat het programmatische aspect betreft, verwantschap met de taakstraffen.

Tijdens de uitgebreide vergadering van de Vaste Commissie voor Justitie over taakstraffen (1992) is de Regering gevraagd aandacht te besteden aan de relatie tussen het automatisme van de vervroegde invrijheidstelling (VI) en de eisen die aan de gedetineerde worden gesteld om deze te kwalificeren voor deelname aan einde-detentievarianten. Dit verzoek, vervat in een kamerbreed gesteunde motie, heeft geleid tot een gedeeltelijke herziening van de VI-regeling, die begin 1994 in werking is getreden. Een grondige herziening van de VI-regeling werd daarbij in het vooruitzicht gesteld. Medio 1994 is een openbaar voorontwerp «herziene regeling vervroegde invrijheidstelling» aan verschillende (advies)-instanties om commentaar voorgelegd. Bij brief van 23 februari jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over het niet verder in procedure brengen van dit voorontwerp, en over de wijze waarop de motie wel zal worden uitgevoerd².

Inmiddels is op het departement een beleidsprogramma «executie» gestart waarin onder meer aandacht wordt besteed aan einde-detentieprogramma's en aan de onderling samenhangende behoefte aan cel- en taakstrafcapaciteit.

3.5. Schadevergoeding/conflictbemiddeling

Er bestaat een toenemende belangstelling voor de positie van slachtoffers van delicten. Onderkend wordt dat, naast het bieden van slachtofferhulp, gestreefd moet worden naar schadevergoeding aan het slachtoffer en/of conflictbemiddeling tussen dader en slachtoffer.

De voorstellen van de Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces (de Commissie Terwee), hebben geleid tot de Wet Terwee³, die 23 december 1992 is aangenomen en thans landelijk is ingevoerd. Het beleid in dit kader is erop gericht om zoveel als mogelijk vóór de zitting een schaderegeling tot stand te brengen. Daartoe worden, naast het OM, de politie en de bureaus voor slachtofferhulp, de raad voor de kinderbescherming en de reclassering actiever dan voorheen betrokken bij schaderegelingen.

Zowel een departementale werkgroep⁴ als de commissie Korthals Altes heeft geconstateerd dat alternatieven als schadevergoeding en conflictbemiddeling nuttige instrumenten zijn ter verbetering van de rechtshandhaving, maar dat zij niet zelfstandig als vervanging van een vrijheidsstraf kunnen dienen. Schaderegeling en conflictbemiddeling moeten plaatsvinden als onderdeel van of naast een taakstraf.

¹ Het project RETour te Helmond, is een in experimenteel kader opgezet einde-detentie-programma. Een aantal maanden voor het einde van de detentie worden daarvoor in aanmerking komende jongeren in het project geplaatst. Zij krijgen een verplicht programma aangeboden dat onder meer bestaat uit vorming en arbeidstraining. Het project is gericht op resocialisatie van de veroordeelde.

² Kamerstukken II 1995/96, 24 621, nr. 1.

³ Wet van 23 december 1992 tot aanvulling van het wetboek van Strafrecht, het wetboek van Strafvordering, de wet voorlopige regeling Schadefonds Geweldsmisdrijven en andere wetten met voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten, Stbl. 1993, 29.

⁴ Rapport van de werkgroep Conflictbemiddeling, april 1994.

3.6. Drugs

In het kader van het beleid ter vermindering van overlast door verslaafden zijn onder meer door de verslavingsreclassering activiteiten ontplooid. Deze zijn gericht op ontlasting van de strafrechtsketen en behelzen een op maat gesneden zorgaanpak van verslaafden. Verslaafden worden geselecteerd en gediagnosticeerd op hun geschiktheid voor zorgvoorzieningen. Zij krijgen intensieve reclasseringsbegeleiding in de beginfase van het strafrechtelijke traject (vroeghulpinterventie en «stelselmatige daderaanpak»). Daarbij wordt «drang» toegepast: verslaafden met vier of meer antecedenten worden voor de keuze gesteld mee te werken aan behandeling of te worden gedagvaard. Het laatste mondt meestal uit in detentie.

De verslavingsreclassering zorgt ook voor de detentiebegeleiding van verslaafden op drugvrije afdelingen van penitentiaire inrichtingen met het oog op behandeling tijdens of na de einde-detentieperiode. De (verslavings)reclassering zal, in aanvulling op de dranganpak tijdens de vroeghulp op het politiebureau, extra druk uitoefenen op overige overlast bezorgenden en op jeugdige verslaafden om een veranderingstraject te doorlopen. Het initiatief daartoe is genomen door de Stuurgroep Vermindering Overlast.

In de Drugsnota wordt voorgesteld om verslaafden die overlast geven en niet gemotiveerd zijn tot verandering, onder te brengen in een opvanginrichting. In de hierbinnen op te zetten sociale reïntegratie-programma's zal de (verslavings)reclassering zonedig participeren.

In het hele scala aan strafrechtelijke en begeleidings-/behandelingsmogelijkheden kan het op grond van de ernst van het delict of de persoon van de dader geïndiceerd zijn om een taakstraf op te leggen, al dan niet in combinatie met (intensieve) reclasseringsbegeleiding en -toezicht. Hiertoe is of komt in alle arrondissementen de werkstraf voor verslaafden beschikbaar (het zogeheten moeilijk plaats-barenproject) en een op de aanpak van verslaving aansluitende leerstraf.

3.7. Elektronisch toezicht

In februari 1994 is door een departementale werkgroep voorgesteld een experiment te beginnen met de toepassing van elektronisch toezicht. Dit voorstel paste in het streven naar verlaging van de kosten van justitiële inrichtingen. Elektronisch toezicht zou in dit opzicht een goed alternatief voor detentie zijn. Voor zelfstandige toepassing van elektronisch toezicht is geen wettelijke basis. Het kan alleen worden opgelegd in combinatie met een andere straf.

De werkgroep adviseerde het tweejarig experiment vooralsnog te beperken tot elektronisch toezicht in combinatie met een taakstraf en in het kader van detentiefasering. In het eerste geval kan elektronisch toezicht een uitbreiding van de toepassing van taakstraffen betekenen. De rechter kan een taakstraf in combinatie met elektronisch toezicht opleggen in die gevallen waarin, gezien de ernst van het delict en de persoon van de dader, een taakstraf alleen te licht zou zijn of als sprake is van recidive of een onvoltooide eerder opgelegde taakstraf.

De combinatie van elektronisch toezicht en taakstraf is juridisch mogelijk door oplegging van een gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf. Daarbij wordt aan het voorwaardelijk deel de bijzondere voorwaarde van een aantal maanden elektronisch toezicht verbonden. De veroordeelde moet uitdrukkelijk instemmen met de voorwaarden die verbonden zijn aan elektronisch toezicht.

De reclassering is belast met de uitvoering van het toezicht en legt vooraf, na overleg met verdachte, advocaat en officier van justitie, een voorstel voor aan de rechter ter terechtzitting. In het vonnis wordt vermeld hoeveel maanden het elektronisch toezicht duurt en binnen welke

periode de taakstraf moet worden volbracht. Vooral nog wordt in de proef, op basis van ervaringen in de VS, een maximum termijn van 6 maanden elektronisch toezicht aangehouden.

In nauwe samenwerking tussen OM en reclassering is de proefneming met elektronisch toezicht op 11 juli 1995 officieel van start gegaan in de arrondissementen Leeuwarden, Groningen, Assen en Zwolle. De capaciteit bedraagt 50 plaatsen. Het WODC zal het experiment evalueren.

3.8. HALT

HALT-projecten (HALT staat voor: **het alternatief**) zijn samenwerkingsprojecten van gemeente, politie en openbaar ministerie, die de preventie en bestrijding van diverse vormen van veel voorkomende jeugd-criminaliteit tot doel hebben. Om dat doel te bereiken verzorgt HALT een alternatieve afdoening voor strafrechtelijk minderjarigen die wegens bepaalde delicten met de politie in contact zijn gekomen. Daarnaast worden door het HALT-bureau preventieve activiteiten ontwikkeld.

De HALT-afdoening is een lik-op-stuk aanpak voor jongeren tussen de 12 en 18 jaar, die zich voor de eerste maal schuldig hebben gemaakt aan een vorm van veel voorkomende jeugdcriminaliteit (vernieling, graffiti, baldadigheid, winkeldiefstal en brandstichting). De politie kan jongeren die voor het plegen van deze delicten zijn aangehouden, doorverwijzen naar het Bureau HALT. Bureau HALT maakt afspraken met deze jongeren over het verrichten van werkzaamheden, het volgen van een leerproject en/of het betalen van een schadevergoeding. De HALT-reactie moet een sanctie op maat zijn, die zoveel mogelijk aansluit bij het gepleegde delict. Bijvoorbeeld werken in de winkel waar gestolen is, schoonmaken van het station waar graffiti is aangebracht, of werkzaamheden verrichten bij een brandwondenstichting als illegaal vuurwerk is afgestoken. Door nakoming van de met het Bureau HALT gemaakte afspraken kunnen jongeren strafvervolgning voorkomen. HALT is daarmee een vroeg-justitiële reactie op kleine misdrijven van jongeren. Als de jeugdige zich niet aan de afspraken houdt, volgt alsnog een reactie van de officier van justitie. Met ingang van 1 september 1995 is de HALT-afdoening in het Wetboek van Strafrecht vastgelegd.

Op zich zelf staat de HALT-afdoening los van de taakstraffen. Wel bestaat er inhoudelijke verwantschap tussen beide. Bureau HALT en de Raad voor de Kinderbescherming gebruiken dan ook soms dezelfde projecten.

3.9 Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer

Op 1 juni 1996 is door de minister van Verkeer en Waterstaat de Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (EMA) ingevoerd. Toen is besloten de Alcoholverkeerscursus (AVC) af te schaffen. Justitie en Verkeer en Waterstaat hebben de overgang van AVC naar EMA voorbereid.

De tweedaagse Alcoholverkeerscursus werd toegepast als onderdeel van de strafrechtelijke bejegening van rijders onder invloed. Als de verdachte de cursus had gevolgd, kon de rechter daarmee bij de bepaling van de strafmaat rekening houden. In het algemeen verving de cursus (een deel van) de boete, (een gedeelte van) de ontzegging van de rijbevoegdheid of, incidenteel, maximaal 1 week onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. De AVC past niet meer bij de huidige leerstraffen, die langer en intensiever zijn en bedoeld zijn als vervanging van onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. De AVC werd uitgevoerd door de instellingen voor Verslavingszorg.

Op 1 juni van dit jaar is hoofdstuk 6 van de Wegenverkeerswet 94 in werking getreden. Daarin wordt voorzien in de mogelijkheid om de bezitter van een rijbewijs die rijdt onder invloed van alcohol (1,3 – 2,11 promille en 0,8 promille in combinatie met recidive) naar een cursus te

sturen. Deze mogelijkheid wordt geschapen binnen de bestaande vorderingsprocedure. Bij het vermoeden dat iemand niet rijvaardig of niet rijgeschikt is kan een geneeskundig onderzoek worden gevorderd. Bij het vermoeden dat iemand niet rijgeschikt is kan in de nieuwe situatie het volgen van de cursus «Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer» (EMA) worden gevorderd. Wanneer iemand niet rijgeschikt of niet rijvaardig wordt bevonden op basis van het onderzoek wordt het rijbewijs ongeldig verklaard. Als iemand niet meewerkt aan de EMA of aan het onderzoek wordt ook het rijbewijs ongeldig verklaard.

De EMA is een driedaagse cursus en heeft een corrigerend, opvoedend karakter, terwijl de AVC 2 dagen duurde en een meer voorlichtend karakter had. Wettelijk is vastgelegd dat de cursist de cursuskosten (f 500,-) betaalt. Bijkomende overheadkosten worden door het ministerie van V&W gedragen.

De EMA is een administratiefrechtelijke maatregel. Alle EMA-kandidaten komen echter ook in een strafrechtelijke procedure terecht. Het volgen van een EMA betekent dus niet dat een straf kan worden ontlopen. In principe staan beide trajecten los van elkaar. Het administratiefrechtelijke traject is erop gericht de geschiktheid/rijvaardigheid van de rijbewijsbezitter te bewaken en te verbeteren; de strafrechtelijke rechtsgang is meer gericht op de bestraffing van overtredingen.

III. NIEUW JURIDISCH KADER VOOR TAAKSTRAFFEN

1. Algemeen

In 1989 is de werkstraf voor volwassenen (onbetaalde arbeid ten algemenen nutte) wettelijk geregeld. In april 1994 is een circulaire van het ministerie van Justitie uitgegaan, waarin de mogelijkheden worden uiteengezet voor de toepassing van leerstraffen in het volwassenenstrafrecht. Daarin wordt aangesloten bij bestaande mogelijkheden die de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering bieden, zoals de schorsing van de preventieve hechtenis onder voorwaarden, uitstel vonniswijzing of de oplegging van een voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden. De leerstraffen kunnen naar analogie met de werkstraffen eveneens in de plaats komen van maximaal 6 maanden vrijheidsstraf¹.

De wettelijke regeling van 1989 is snel tot stand gekomen na de experimentele toepassing van de werkstraf en bevat een aantal voorschriften dat in feite nog bij die experimentele fase hoort. Al kort na de invoering van de wettelijke regeling van de werkstraf voor volwassenen werden knelpunten in de toepassingesignaleerd². Een aantal daarvan is opgelost. Zo is de eis dat de rechter het verrichten van een werkstraf slechts kan opleggen na een daartoe strekkend aanbod van de verdachte ondervangen door een dergelijk aanbod op de zitting uit te lokken. De verplichting voor de rechter de aard van de werkzaamheden te bepalen is ondervangen door het hanteren van grove categorieën. Uit jurisprudentie blijkt dat de rechter soepel omgaat met de eisen van aanbod en instemming³.

In 1993 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie de OCAS om advies gevraagd over een rechtspositie taakstraffen. Het rapport bevat aanbevelingen voor stroomlijning van de procedures en invoering van landelijke standaardregels taakstraffen ten behoeve van de tot taakstraf veroordeelden. De uitvoeringsvoorschriften zullen binnenkort worden opgenomen in de Uitvoeringsregeling Reclassering en in een Beleidsaanwijzing aan de Raad voor de Kinderbescherming.

De OCAS heeft aan haar advies een wetsvoorstel toegevoegd met wijzigingen van artikelen in het Wetboek van Strafrecht betreffende de onbetaalde arbeid ten algemenen nutte. Ook het rapport van de Commissie Korthals Altes bevat een aantal aanbevelingen voor wijziging

¹ Circulaire van de Staatssecretaris van Justitie gericht aan de justitiële autoriteiten dd. 26 april 1994, kenmerk 434 187/94/JR.

² Onder meer in: Overleg- en Adviescommissie Alternatieve sancties, Dienstverlening meerderjarigen, Den Haag, juli 1991.

³ Bijv: een aanbod is een breed aanbod: HR 20 oktober 1993, NJ 93 154; aanbod kan door de verdachte ook schriftelijk worden gedaan en door de raadsman worden overlegd, zonder aanwezigheid op de zitting van de verdachte HR 18 april 1995 nr. 98 576.

van de wettelijke regeling van de werkstraf. Deze aanbevelingen komen hieronder aan de orde.

Op 1 september 1995 is het nieuwe jeugdstrafrecht in werking getreden, waarin een wettelijke regeling van zowel de werk- als de leerstraf is opgenomen. Uit de praktijk is gebleken dat deze regeling knelpunten veroorzaakt. Zo wordt het als een gemis ervaren dat een combinatie van jeugddetentie en taakstraf niet mogelijk is. Ook kan naast een taakstraf geen verplichte jeugdreclassering worden opgelegd. De knelpunten worden geïnventariseerd en zullen naar verwachting leiden tot een voorstel voor wetswijziging.

2. Wettelijke regeling volwassenen

2.1. Huidig juridisch kader werkstraf volwassenen

Voor een goed begrip volgt eerst het huidige juridische kader van de werkstraf voor volwassenen. Als de rechter een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van niet meer dan 6 maanden overweegt, kan hij in plaats daarvan ook een werkstraf opleggen (art. 22b lid 1 WvSr). Ook kan de werkstraf worden opgelegd als voorwaarde voor gratie (art. 13 lid 2 Gratiwet).

In art. 22c WvSr wordt de eis gesteld, dat de rechter de straf van het verrichten van onbetaalde arbeid alleen kan opleggen na een daartoe strekkend aanbod van de verdachte. Het aanbod dient in ieder geval de aard van de te verrichten werkzaamheden te vermelden.

Krachtens art. 22d lid 4 WvSr kan de straf niet worden opgelegd dan met instemming van de verdachte.

Het vonnis vermeldt de vrijheidsstraf die de rechter overwoog op te leggen en de straf van het verrichten van onbetaalde arbeid die hiervoor in de plaats komt. In het vonnis is in ieder geval opgenomen:

- het aantal uren te verrichten arbeid;
- de termijn waarbinnen de arbeid, nadat het vonnis onherroepelijk is geworden, moet aanvangen en de termijn waarbinnen de arbeid moet zijn verricht;
- de aard van de te verrichten werkzaamheden.

Maximaal kan 240 uur werkstraf worden opgelegd. Als 120 uur of minder wordt opgelegd moet de werkstraf in principe binnen 6 maanden voltooid zijn. Als meer dan 120 uur wordt opgelegd is deze termijn een jaar (art. 22d WvSr).

De officier van justitie heeft de bevoegdheid de termijn waarbinnen de straf moet zijn voltooid en de aard van de werkzaamheden te wijzigen (art. 22f WvSr).

Als de arbeid niet of niet naar behoren is verricht kan de officier van justitie tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf vorderen bij de rechter. De rechter beslist over de consequenties van het niet voltooien van de werkstraf; hij heeft de vrijheid de zaak naar de reclassering terug te verwijzen. Besluit hij tot tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, dan houdt hij rekening met het aantal reeds uitgevoerde uren werkstraf (art. 22g WvSr).

De rechter kan als bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijke veroordeling of door middel van uitstel van vonniswijzing een leerstraf opleggen.

2.2. Knelpunten

De huidige regeling kent de volgende knelpunten:

Aanbod en instemming; aard van de werkzaamheden

- Een knelpunt is de in art. 22c lid 2 en in artikel 22d lid 2 onder c WvSr neergelegde verplichting dat in het aanbod van de verdachte en in het

vonnis van de rechter de aard van het werk wordt vermeld. Formeel zou dit betekenen dat de rechter de zaak dient aan te houden als er geen aanbod wordt gedaan om de reclassering in de gelegenheid te stellen hierover te adviseren. Ook kan de rechter niet in alle gevallen beoordelen welke werkzaamheden voor de betrokkene geschikt zijn en of de werkzaamheden voorhanden zijn. In de praktijk worden overigens de bepalingen van deze artikelen ruim geïnterpreteerd; de rechter volstaat met het benoemen van een hoofdcategorie (bijvoorbeeld «onderhoudswerkzaamheden»).

– De verplichting voor de verdachte eerst een aanbod tot het verrichten van de werkstraf te doen en daarna met de werkstraf in te stemmen (zie art. 22c lid 1 en 22d lid 4 WvSr) wordt over het algemeen als dubbelop ervaren. In de praktijk lukt de rechter regelmatig een aanbod tot een werkstraf uit als hij vindt dat een dergelijke straf aan de verdachte zou moeten worden opgelegd.

Werkstraf geen zelfstandige straf

– De werkstraf is op dit moment in het Wetboek van Strafrecht wel als hoofdstraf opgenomen, maar niet als een geheel zelfstandige straf. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de rechter alleen een werkstraf kan opleggen als een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van niet meer dan zes maanden wordt overwogen. Bij niet-nakoming door de veroordeelde is een nieuwe gang naar de rechter noodzakelijk om de eventuele vervangende vrijheidsstraf te laten opleggen. Dit brengt extra werklast met zich mee en er kan geruime tijd verstrijken voordat de nieuwe zitting plaatsvindt. In tegenstelling tot de geldboete en de vrijheidsstraf kan de werkstraf niet bij verstek worden opgelegd. Daarnaast bestaan allerlei andere voorwaarden die niet voor de geldboete en vrijheidsstraf zijn opgenomen, zoals het vereiste van aanbod doen op de zitting en tevens het geven van instemming.

Uitbreiding uren en modaliteiten

– Op de verhouding tussen de te vervangen vrijheidsstraf en het aantal uren werkstraf bij volwassenen is kritiek uitgeoefend¹. De critici menen dat de werkstraf daarom weinig wordt toegepast ter vervanging van een vrijheidsstraf van 4 tot 6 maanden.

– In de praktijk blijkt de behoefte te bestaan de werkstraf te combineren met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Dit is vooral het geval wanneer de verdachte geruime tijd in voorarrest heeft doorgebracht. Bij het opleggen van een werkstraf dient de rechter rekening te houden met de reeds in voorarrest doorgebrachte vrijheidsstraf, wat betekent dat een lange werkstraf niet altijd kan worden opgelegd. Ook de commissie Korthals Altes adviseert een beperkte combinatie van vrijheidsstraf en werkstraf mogelijk te maken.

– De mogelijkheid ontbreekt dat de officier van justitie taakstraffen bij wijze van transactie toepast.

– De leerstraf is niet wettelijk geregeld.

– De werkstraf kan niet worden opgelegd bij verstekvonnis.

Terminologie en termen

– De terminologie in de wet (onbetaalde arbeid ten algemenen nutte) sluit niet aan bij de huidige terminologie (werkstraf).

– De uitvoering van de werkstraf moet worden aangevangen na het onherroepelijk worden van het vonnis en de werkstraf dient binnen 6 of 12 maanden te zijn afgerond; dit stuit soms op problemen, bijvoorbeeld als er niet tijdig een project voorhanden is.

¹ De ontwikkeling van de omrekeningstabel voor de werkstraf in relatie tot vrijheidsstraf is jarenlang onderwerp van discussie geweest. Dit heeft geleid tot een omrekeningstabel voor de werkstraf, die is ontworpen door een commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. De verhouding bedraagt ongeveer 40 uur werken voor één maand gevangenisstraf. De tabel en het bijbehorende rapport is in zijn geheel gepubliceerd in Trema, Tijdschrift voor de rechterlijke macht, 1993, aflevering 5.

3. Voorstel voor een nieuw juridisch kader

Het voornemen bestaat een wetsvoorstel voor te bereiden, waarin de volgende onderdelen zijn opgenomen:

3.1. Aanbod, instemming en aard van de werkzaamheden

Instemming van de verdachte met de oplegging van een werkstraf wordt op andere wijze in de wet geregeld. De instemming kan op de zitting door de verdachte zelf, de raadsman, of door middel van een getekende verklaring kenbaar worden gemaakt. Heeft de verdachte dit nagelaten dan kan de instemming na het onherroepelijk worden van het vonnis achteraf schriftelijk door de veroordeelde worden gegeven. Hiermee wordt oplegging van een werkstraf bij verstek mogelijk.

In de praktijk geeft de rechter slechts een aanduiding van de categorie van de te verrichten werkzaamheden. Daardoor kunnen de uiteindelijk uit te voeren werkzaamheden in dezelfde categorie nogal verschillen. Omdat in de praktijk aan deze verplichting geen behoefte meer bestaat, kan zij een facultatief karakter krijgen. De rechter kan enige aanwijzingen geven over de aard van de uit te voeren werkstraf. Daarmee kunnen de wettelijke bepalingen over wijziging van de aard van de werkzaamheden vervallen.

3.2. Taakstraf zelfstandige straf

Het voornemen is de taakstraf als zelfstandige straf op te nemen in het Wetboek van Strafrecht. De grens van 6 maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zal worden losgelaten; de rechter kan, zoals de commissie Korthals Altes heeft voorgesteld, bij een gevangenisstraf van een jaar, maximaal 6 maanden daarvan vervangen door een werkstraf. Het zelfstandige karakter van de werkstraf impliceert ook dat de rechter niet meer vooraf een onvoorwaardelijke gevangenisstraf hoeft te overwegen. In de praktijk gebeurt dit ook niet altijd. Uit onderzoek blijkt dat de werkstraf ook in zaken wordt opgelegd die voorheen zijn afgedaan met een voorwaardelijke straf¹. Kennelijk voorziet de werkstraf in een behoefte. Waar voorheen de verdachte het voordeel van de twijfel kreeg en, bij gebrek aan een alternatief, een voorwaardelijke vrijheidsstraf kreeg opgelegd, kan de rechter nu een werkstraf opleggen. In de beleving van verdachten, vooral van jongeren, wordt een voorwaardelijke straf vaak niet als sanctie ervaren. Op de zitting na, gebeurt er feitelijk niets. De werkstraf heeft daarentegen wel een duidelijk sanctie-karakter.

Een hoofdstraf taakstraf kan bestaan uit een werkstraf, een leerstraf of een combinatie van beide. Net zoals bij de geldboete, wordt subsidiair tevens de vervangende vrijheidsstraf bij vonnis opgelegd. Omdat leerstraffen over het algemeen langer duren dan de huidige werkstraf wordt het aantal uren uitgebreid tot 480. Het maximum aantal uren van 240 voor de werkstraf blijft echter bestaan. Er kan of een leerstraf van 480 uur worden opgelegd, of een combinatie van een leerstraf en werkstraf, waarvan de totale duur niet meer bedraagt dan 480 uur.

Na voortijdige beëindiging bepaalt het OM, op basis van de door de rechter opgelegde subsidiaire hechtenis en van richtlijnen, de feitelijke duur van de vervangende vrijheidsstraf. Beroep tegen de omzetting is mogelijk bij de rechter.

Als oplegging van een leerstraf wordt overwogen dient de reclassering voor de zitting te worden ingeschakeld en in de gelegenheid te worden gesteld te onderzoeken of de verdachte geschikt is voor een bepaalde leerstraf. De verdachte dient met het opleggen van de leerstraf in te stemmen.

Nadeel van de wettelijke regeling van de taakstraf als hoofdstraf is, dat leerstraffen niet meer in het kader van schorsing preventieve hechtenis

¹ E. C. Spaans, Werken of zitten; De toepassing van werkstraffen en korte vrijheidsstraffen in 1992, WODC, 1995. Overigens kan deze zgn. aanzuigende werking mede het gevolg zijn van de beslissing de aanpak van sociale zekerheidsfraude te intensiveren. De justitiële achtergrondkenmerken van deze groep zijn beduidend minder ernstig dan van bijv. plegers van andere vermogensdelicten als diefstal.

kunnen worden toegepast, wat nu regelmatig wel gebeurt. Het betreft echter leerstraffen van substantiële duur, meestal zo'n 350 tot 480 uur, die behoorlijk ingrijpend zijn voor de verdachte. Oplegging bij vonnis ligt, mede gezien internationale verdragen, voor de hand.

3.3. *Uitbreiding uren en modaliteiten*

3.3.1. *Uitbreiding van het aantal werkstrafuren*

Herhaaldelijk is kritiek uitgeoefend op de verhouding tussen het aantal werkstrafuren en de duur van de te vervangen vrijheidsstraf. Er is voor gepleit deze verhouding meer in overeenstemming te brengen met de duur van de vrijheidsstraf, door bijvoorbeeld 80 uren werkstraf gelijk te stellen aan één maand vrijheidsstraf. Dit zou tot gevolg hebben dat het maximum aantal uren van de werkstraf wordt verhoogd tot 480.

Een dergelijke verhoging heeft de volgende voordelen:

- Zij brengt de werkstraf meer in overeenstemming met de te vervangen vrijheidsstraf.
- Zij past beter bij het aantal uren dat de meeste zwaardere leerstrafvormen vergen.
- Samenleving en rechter zullen een langduriger werkstraf eerder accepteren als reëel alternatief voor een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf; daarmee zal de bereidheid van de rechterlijke macht toenemen om werkstraffen op te leggen ter vervanging van langere onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen.

Verhoging van het maximaal aantal uren tot 480 heeft echter ook nadelen:

- Uit onderzoek blijkt dat lange werkstraffen minder vaak tot een goed einde worden gebracht dan kortere. Verhoging van het aantal uren zal daarom leiden tot meer voortijdig beëindigde werkstraffen.
- Een veroordeelde die werk heeft zal bijna een jaar nodig hebben om een werkstraf van 480 uur te voltooien.
- Uitbreiding van het aantal uren zal de druk vergroten op het aantal beschikbare projectplaatsen.

Omdat de nadelen groter worden geacht dan de voordelen wordt afgezien van de uitbreiding van het aantal uren van de werkstraf. Door invoering van het nieuwe wettelijk kader wordt uitbreiding in het aantal uren gerealiseerd door de mogelijkheid te openen om een combinatie van een werk- en leerstraf op te leggen die wél de termijn van 240 uur te boven kan gaan.

3.3.2. *Mogelijkheid van toepassing «taakstraffen» door OM*

In overeenstemming met de aanbeveling van de commissie Korthals Altes wordt voorgesteld toepassing van «taakstraffen» door het OM, in het kader van een voorwaardelijk sepot, mogelijk te maken. De officier van justitie doet de verdachte dan het voorstel een aantal uren arbeid te verrichten en zodoende strafvervolgning te voorkomen. Dit wordt het officiersmodel genoemd. Voor leerstraffen is dit nu, door het ontbreken van een wettelijk kader, mogelijk in het kader van voorwaardelijk sepot. In het jeugdstrafrecht kan het OM ter voorkoming van strafvervolgning ook «leer- en/of werkstraffen» toepassen. Beoogd wordt het officiersmodel ook in te voeren voor «werkstraffen».

Voordelen van invoering van het officiersmodel zijn:

- snellere doorlooptijden;
- besparing op zittingscapaciteit;
- een flexibele «strafmodaliteit»;
- kostenbesparing;

Nadelen zijn:

- OM krijgt een sanctionerende bevoegdheid die alleen de rechter toekomt;
- mogelijk extra aanzuigende werking;
- mogelijk hogere kosten van rechtshulp;

De voordelen zijn groter dan de nadelen. Het feit dat het OM meer sanctionerende bevoegdheden krijgt, hoeft geen bezwaar te zijn. De administratie heeft op allerlei gebieden al een sanctionerende bevoegdheid. Het OM heeft vergaande bevoegdheden in het kader van het stellen van voorwaarden bij het voorwaardelijk sepot. Wel wordt het aantal uren werkstraf dat door het OM kan worden aangeboden in het kader van een voorwaardelijk sepot beperkt tot de helft van het aantal uren dat door de rechter kan worden opgelegd.

Belangrijk is dat een transactie slechts een voorstel is: de verdachte is niet verplicht akkoord te gaan. Voor de verdachte heeft het officiersmodel voordelen. Hij weet sneller waar hij aan toe is, er vindt geen zitting plaats met het mogelijk gevolg dat zijn initialen in de pers komen en de afdoening wordt niet opgenomen in de Justitiële Documentatie. In zaken met juridische problemen, bijvoorbeeld ten aanzien van het bewijs en een mogelijke strafuitsluitingsgrond, zal door het OM in principe geen transactie worden aangeboden. Het staat de verdachte te allen tijde vrij de bijstand van een raadsman in te roepen, hetgeen voldoende rechtsbescherming biedt. Als de door de officier toegepaste taakstraf voortijdig wordt beëindigd en de officier alsnog een vrijheidsstraf wil eisen, is een zitting noodzakelijk.

Het officiersmodel maakt een snelle reactie op strafbaar gedrag mogelijk. Vanuit het oogpunt van preventie is dat een groot voordeel.

Vooruitlopend op wetswijziging bestaat het voornemen een beperkt experiment met het officiersmodel te starten in Amsterdam. Voor het experiment zullen alleen verdachten van sociale zekerheidsfraude in aanmerking komen. Het OM kan niet meer dan 120 uren taakstraf aanbieden. De ervaringen met het experiment kunnen worden betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel taakstraffen.

3.3.3. Werkstraf bij verstek

Door afschaffing van de verplichting tot het doen van een aanbod voor een werkstraf en door wijziging van de instemmingsprocedure wordt het mogelijk de werkstraf bij verstek op te leggen. Als de verdachte niet op de zitting is verschenen kan de instemming na het onherroepelijk worden van het vonnis achteraf schriftelijk worden gegeven. Als de veroordeelde niet met de werkstraf start, dan wordt de vervangende vrijheidsstraf ten uitvoer gelegd. Het opleggen van de leerstraf bij verstek ligt niet voor de hand. Een oordeel over de geschiktheid van de verdachte voor een bepaalde leerstraf is immers noodzakelijk en zo'n oordeel kan bij verstek niet worden gegeven.

3.3.4. Combinatie taakstraffen en andere hoofdstraffen

In overeenstemming met de aanbeveling van de commissie Korthals Altes wordt voorgesteld het mogelijk te maken een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van maximaal zes maanden op te leggen in combinatie met een taakstraf van maximaal 480 uren. Deze combinatie is vooral van belang in die gevallen waarin de veroordeelde preventief gehecht is en de rechter op de zitting een taakstraf zou willen opleggen van substantiële duur. Volgens de huidige regeling voor het opleggen van de werkstraf is het een vereiste dat de in voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd afgetrokken wordt van het aantal uren uit te voeren werkstraf. Het ligt voor de hand ook de combinatie van een taakstraf met een geldboete mogelijk te maken.

3.4. Terminologie en termijnen

De in 1993 geïntroduceerde terminologie, het verzamelbegrip «taakstraffen» bestaande uit «werkstraffen» en «leerstraffen», zal in het wetsvoorstel worden opgenomen.

De in de wet opgenomen termijnen blijven bestaan. Uit onderzoek blijkt dat vrijwel alle werkstraffen binnen de gestelde termijn worden afgerond. Het is in het algemeen vanuit het oogpunt van effectiviteit van groot belang dat straffen snel worden uitgevoerd. Door het schrappen van de termijnen uit de wet zou de aandacht daarvoor kunnen verslappen. Voorgesteld wordt de regeling te vereenvoudigen. In de wet zal een algemene termijn van één jaar gelden. Binnen die termijn moet de taakstraf beëindigd zijn. Het OM heeft echter de mogelijkheid deze termijn één keer met een jaar te verlengen.

4. Uitvoeringsvoorschriften en kwaliteitseisen

De wettelijke regeling van de werkstraf voor volwassenen uit 1989 en de regeling van taakstraffen in het jeugdstrafrecht uit 1995 bevatten slechts beperkte voorschriften voor de uitvoeringsorganisaties. Op dit moment zijn de uitvoeringsvoorschriften verspreid over verschillende regelingen. De rechten en plichten voor de veroordeelde worden opgenomen in een niet daarvoor bedoelde regeling. De plichten van de veroordeelde omvatten onder meer regels ten aanzien van aanwezigheid, ziekte en verzuim. De rechten omvatten onder andere het recht op informatie, de motivering van bepaalde beslissingen van de coördinator taakstraffen en het verzoek tot wijziging van de plaats van tewerkstelling.

De beklagprocedure wordt beperkt gehouden. Voor klachten over de bejegening kan de tot taakstraf veroordeelde terecht bij de bestaande klachtcommissies van de reclassering en raad voor de kinderbescherming. Als de betrokkene het niet eens is met de beslissing van de voortijdige beëindiging van de taakstraf voorziet de wettelijke regeling in toetsing of een beroepsmogelijkheid bij de rechter.

De OCAS heeft geconstateerd dat er tussen de arrondissementen verschillen bestaan in de uitvoering en in de gehanteerde regels. Een groot deel van het OCAS-rapport bevat dan ook uitvoeringsvoorschriften voor de coördinator taakstraffen van de reclassering of de raad voor de kinderbescherming ter bescherming van de tot taakstraf veroordeelde. Deze uitvoeringsvoorschriften zullen binnenkort worden opgenomen in de uitvoeringsregeling reclassering en een beleidsaanwijzing aan de raad voor de kinderbescherming. De uitvoeringsvoorschriften bevatten regels voor plaatsing, overplaatsing, voortijdige beëindiging en wederzijdse informatieverschaffing van de raad en de reclassering en het OM. Hoewel deze regelingen daar eigenlijk niet voor bedoeld zijn, zijn daarin voorlopig ook standaardregels voor de veroordeelde tot een taakstraf opgenomen.

Door de invoering van een nieuwe regeling voor taakstraffen in het volwassenenstrafrecht wordt de noodzaak groter van een algemene regeling uitvoeringsvoorschriften taakstraffen. Daarin kunnen worden opgenomen:

- de rechten en plichten van de veroordeelde;
- de uitvoeringsvoorschriften voor raad en reclassering;
- de minimum randvoorwaarden voor taakstraffen.

De klachtregeling zal worden herzien bij het wetsvoorstel dat de Reclasseringsregeling 1995 zal vervangen.

IV. ORGANISATIE

1. Algemeen

De uitvoering van taakstraffen is opgedragen aan de raad voor de kinderbescherming en de reclassering. In de loop van de tijd zijn bij deze organisaties op arrondissementaal niveau aparte bureaus taakstraffen ontstaan. Deze zijn meegegroeid met de toename van het aantal taakstraffen. Bij deze bureaus zijn coördinatoren taakstraffen werkzaam die zich bezighouden met de werving van projectplaatsen voor werkstraffen, (veelal) betrokken zijn bij de ontwikkeling van leerstraffen, de tot taakstraf veroordeelde begeleiden, toezicht uitoefenen, en contact houden met en rapporteren aan het OM. Hoewel er lokale verschillen bestaan, is de werkwijze landelijk redelijk uniform.

Een belangrijke ontwikkeling voor de organisatie is het project «Vernieuwing» dat heeft geleid tot reorganisaties bij de reclassering, de raden voor de kinderbescherming en de (gezins)voogdij-instellingen. Doel van de Vernieuwing is verdieping van de visie op jeugdbescherming en reclassering en te streven naar kwaliteitsverbetering van de vastgestelde taken. In het licht van bezuinigingstaakstellingen is de schaalgrootte bezien. Taakstraffen hebben bij de diverse organisaties een duidelijke plaats in het takenpakket gekregen.

2. Reclassering

Bij de reclassering heeft de reorganisatie geleid tot een Blauwdruk voor de reclassering in Nederland¹. De reclassering gaat een fundamenteel andere koers varen. Organisatorisch is zij per 1 januari 1995 een landelijk aangestuurde organisatie geworden, georganiseerd per hofressort, met lokale uitvoeringseenheden. Verwacht wordt dat de reclassering door deze veranderingen slagvaardiger zal kunnen opereren. Werkinhoudelijk wordt meer planmatig, resultaatgericht gewerkt in het kader van programma's, behandelplannen en contracten met de delinquenten. Op het gebied van de taakstraffen gebeurt dit overigens al.

Aparte bureaus taakstraffen kent de reclassering niet meer; deze zijn geïntegreerd in de units, waar alle taken van de reclassering worden uitgevoerd. De meer integrale benadering in inhoud en organisatie van het werk zal een extra stimulans voor de verdere ontwikkeling van taakstraffen tot gevolg hebben. Vraag en aanbod kunnen sneller en beter op elkaar worden afgestemd en er kan mede daardoor meer maatwerk worden geleverd.

Voor de ontwikkeling van nieuwe taakstraffen zijn vanaf 1996 extra begrotingsgelden in het kader van de substitutie van vrijheidsstraffen beschikbaar gesteld. Daarmee kan extra personeel voor taakstraffen worden ingezet en voortvarend te werk worden gegaan. Er wordt op plaatselijk niveau gebruik gemaakt van bestaande netwerken en gewerkt aan de uitbreiding daarvan. Bij het landelijk bureau van de Reclassering Nederland is een beleidsmedewerker taakstraffen werkzaam die de landelijke ontwikkeling coördineert en stimuleert. In ieder hofressort is een medewerker projectenwerving aangetrokken.

Na de reorganisatie van de reclassering hebben het Leger des Heils en de instellingen voor verslavingszorg hun reclasseringstaak behouden. Op partnerbasis voeren zij de reclasseringstaken in Nederland gezamenlijk uit met de Reclassering Nederland. Voor het Leger des Heils heeft de reorganisatie geleid tot het sluiten van een aantal afdelingen. Het Leger is zich in hoge mate gaan richten op taakstraffen door het openstellen van in totaal 8 Dagtrainingscentra. De instellingen voor verslavingszorg richten zich op taakstraffen voor verslaafden.

¹ Reclassering in breder perspectief, NFR, Den Bosch, 1993.

3. Raad voor de Kinderbescherming

Bij de raad voor de kinderbescherming heeft de reorganisatie zijn beslag gekregen. De raad is, evenals de reclassering, een landelijk aangestuurde organisatie, georganiseerd op hofressort, met arrondissementale vestigingen. Bij de raad zijn kerntaken vastgesteld. Meer dan voorheen wordt aandacht besteed aan de taken die verband houden met het strafrecht en daarmee ook aan de coördinatie, ontwikkeling en uitvoering van taakstraffen. Het toedelen van de regiefunctie inzake de jeugdreclassering aan de raad voor de kinderbescherming heeft hiertoe bijgedragen. In grotere steden zijn de bureaus taakstraffen opgegaan in een unit straftaken; in kleinere plaatsen in een gemengde (civiel- en strafrechtelijke) unit, waarbij de straftaken herkenbaar zijn. Het landelijk bureau van de raad heeft de beleidsontwikkeling voor taakstraffen in portefeuille. Het aantal (gezins)voogdij-instellingen is kleiner geworden door schaalvergroting. De verwachting is dat door de verdere uitbreiding van straftaken, in het bijzonder de invoering van de jeugdreclassering, de aandacht voor jonge delinquenten bij de (gezins)voogdij-instellingen zal toenemen.

4. Openbaar Ministerie

Het OM is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van straffen, inclusief taakstraffen. Gebleken is dat het OM in sommige arrondissementen slechts een beperkte bemoeienis met taakstraffen heeft. Afspraken gemaakt binnen de coördinatiegroepen alternatieve sancties, die arrondissementaal functioneren, werden niet altijd door het hele OM gedragen. De laatste jaren is een verbetering zichtbaar en komt het OM, meer dan in het verleden, zijn verantwoordelijkheid na op het gebied van taakstraffen.

Inmiddels is geconstateerd dat de verantwoordelijkheid voor taakstraffen bij de hoofdofficier van justitie moet liggen. Vermeldenswaard is dat het OM, de reclassering en de raad voor de kinderbescherming op verschillende niveaus nauwer zijn gaan samenwerken en beter overleggen op het gebied van taakstraffen. In juni 1995 heeft een conferentie van de reclassering, de raad en het OM plaatsgehad, waar onder meer de wederzijds bestaande visies op taakstraffen zijn besproken en een eerste aanzet is gedaan tot het maken van werkafspraken. De reclassering, de raad en het OM hebben kort geleden een convenant getekend over de uitvoering van werkstraffen. De organisaties hebben onder meer afspraken gemaakt over lokaal regulier overleg en de informatievoorziening onderling. In het kader van het plan van aanpak voor de jeugdcriminaliteit is besloten tot het opzetten van arrondissementale platforms Jeugdcriminaliteit. Daarmee verdwijnt het bestaansrecht van de lokale Coördinatiegroepen alternatieve sancties.

V. KWANTITATIEVE TOENAME, UITVOERINGSPLAN EN FINANCIËN

1. Beoogde toename

De afgelopen jaren is gestreefd naar een toename van het aantal taakstraffen met 10% per jaar. Wat betreft de werkstraf voor volwassenen is dit streven in een aantal jaren ruimschoots gehaald. In 1994 bedroeg de stijging ten opzichte van het jaar daarvoor maar liefst 30%. In 1995 is het aantal werkstraffen voor volwassenen achtergebleven bij de planproductie. Een analyse door de reclassering heeft aangetoond dat door de reorganisatie in een aantal arrondissementen de doorlooptijd wat langer was en meer zaken dan normaal in voorraad waren. De verwachting is dat

deze werkstrafvonnissen dit jaar bovenop de geplande productie voor 1996 zullen worden gerealiseerd.

Bij jeugdigen is de stijging wat achter gebleven bij het streven. Toch is in 1994 en 1995 respectievelijk 8% en 7% stijging gerealiseerd ten opzichte van de voorgaande jaren.

Prognoses 1996–1998

<i>Jeugdigen</i>	1996	1997	1998	1999	2000
werkstraffen	3 000	3 300	3 650	4 000	4 400
leerstraffen en combina- ties	1 450	1 600	1 750	1 900	2 100
<i>Volwassenen</i>	1996	1997	1998	1999	2000
taakstraffen	16 930	19 790	22 600	25 000	26 800

2. Uitvoeringsplan

Naar aanleiding van de beleidsvoornemens in deze nota is een uitvoeringsplan taakstraffen in voorbereiding. Een groot aantal in de nota genoemde beleidsvoornemens behoeven geen verdere beleidsmatige voorbereiding en worden opgenomen in de jaarplannen van de desbetreffende uitvoeringsorganisatie. Een aantal doelen zal wel in het uitvoeringsplan worden geconcretiseerd. Voorbeelden zijn het opzetten van een projectenbank taakstraffen, het formuleren van een kwaliteitskader leerstraffen en de voorbereiding van (publieks)voorlichting.

3. Financiën

3.1. Jeugdigen

Hieronder volgt de financiële berekening van de personeelskosten voor de uitvoering van de taakstraffen voor jeugdigen over de jaren 1992 tot en met 1996. De berekening betreft de formatieve ruimte die aan de raad voor de kinderbescherming beschikbaar is gesteld voor coördinatoren taakstraffen en administratieve ondersteuning. Daarboven zijn middelen toegekend voor de kosten van leerstraftprojecten.

Jaar	formatie	formatie- norm (in f)	totaal (in f)	project- gelden (in f)	totaal
1992	48	63 500	3 048 000	1 500 000	4 548 000
1993	53,25	66 800	3 557 100	2 000 000	5 557 100
1994	59,50	68 200	4 057 900	2 000 000	6 057 900
1995	61,50	72 500	4 458 750	2 700 000	7 158 750
1996	70	72 500	5 075 000	3 500 000	8 575 000

Voor de jaren 1997 en volgend zijn extra middelen toegekend voor de uitvoering van de voorstellen van de Commissie Jeugdcriminaliteit. Het is nog niet precies bekend welk deel van die bedragen zal worden besteed aan taakstraffen. Vooral het aantal leerstraffen stijgt de afgelopen jaren sterk. Daardoor is het budget voor leerstraffen sterk onder druk komen te staan. Door de toekenning van de extra gelden is die druk weggenomen.

Meerjarenraming jeugdigen (bedragen in miljoenen)

1997	14
1998	15,5
1999	17
2000	18,5

3.2. Volwassenen

Hieronder worden de uitgaven ten behoeve van taakstraffen voor volwassenen over de periode 1992 tot en met 1996 gegeven. De reguliere gelden betreffen voornamelijk de uitvoering van werkstraffen. Sinds 1995 worden hieruit ook voor een deel de leerstraffen bekostigd, onder meer de Dagtrainingscentra van het Leger des Heils. Daarboven zijn projectgelden toegekend ter uitvoering van het regeringsstandpunt om leerstraffen en groepsprojecten taakstraffen te ontwikkelen.

Jaar	Reguliere gelden (bedragen x f 1000)	Projectgelden/extra gelden	Totaal
1992	10 257	1 400	11 657
1993	12 703	2 200	14 903
1994	16 115	2 500	18 615
1995	18 446	2 000	20 446
1996	25 720	7 500	33 220

Voor de jaren 1996 tot en met 2000 zijn structureel extra middelen toegekend voor de uitbreiding van het aantal taakstraffen voor volwassenen.

Meerjarenraming volwassenen (bedragen in miljoenen)

1997	40
1998	46
1999	49
2000	52

A. BESCHRIJVING LEERSTRAFFEN JEUGDIGEN EN VOLWASSENEN

Een aantal leerstraffen is zowel beschikbaar voor minder- als meerderjarigen. Andere leerstraffen zijn alleen voor minderjarigen of meerderjarigen beschikbaar.

Overzicht	Beschikbaar voor:	
	<i>Jeugd</i>	<i>Volwassenen</i>
<i>Langdurende leerstraffen</i>		
– leerstraf stelselmatige daders		X
– leerstraf harde kern	X	X
– leerstraf Dagtrainingscentrum/ Kwartaalcursus/Cashba	X	X
– leer/werkstraf		X
– leerstraf ervaringsleren	X	
<i>Kortdurende leerstraffen</i>		
– leerstraf sociale vaardigheidstraining	X	
– leerstraf seksuele vorming	X	
– leerstraf slachtoffer in beeld	X	

Langdurende leerstraffen

Leerstraf «stelselmatige daders»

Kenmerken

De reclassering stelt een individueel plan op, toegesneden op de problematiek van de betrokkene, waarin diverse verplichtingen worden opgenomen. Zoals het uitvoeren van een werkstraf, eventueel in combinatie met één of meer leerstraffen en het volgen van trainingen, cursussen en behandeling. De activiteiten die in het kader van deze leerstraf dienen te worden uitgevoerd omvatten een groot aantal uren van de week. Kenmerkend is het intensieve toezicht dat door (of namens) de reclassering wordt uitgeoefend. Dit kan betekenen dat de delinquent zich dagelijks moet melden bij de reclassering of de door de reclassering aangewezen instelling. De looptijd is 6 tot 12 maanden, afhankelijk van de afspraken tussen de rechterlijke macht en de betrokken reclasseringsinstelling.

Deze leerstraf is in de meeste arrondissementen specifiek ontwikkeld voor delinquenten, die zich regelmatig schuldig maken aan delicten en die zich tot nu toe ongevoelig hebben getoond voor verandering. In samenwerking met justitie, politie en reclassering is een groep delinquenten geselecteerd die tot deze doelgroep behoort. Als een persoon op deze lijst met politie of justitie in aanraking komt, wordt hij voor de keus gesteld: of meewerken in een verplicht kader aan gedragsverandering op basis van een intensief programma, of intensieve aandacht van politie en justitie, zo mogelijk leidend tot een vrijheidsstraf. De leerstraf is echter ook geschikt voor delinquenten die als first-offender een ernstig delict hebben gepleegd en voldoen aan de bij deze straf gestelde criteria.

Doelgroep

Voor deze leerstraf worden de volgende criteria gehanteerd:

- de straf is bedoeld voor delinquenten, die zich met grote regelmaat hebben schuldig gemaakt aan delicten of een ernstig delict hebben gepleegd;
- zonder ingrijpende interventie is geen verandering te verwachten en ligt recidive voor de hand;
- er is sprake van meervoudige persoonlijke problematiek;

- de aanpak is vooral bestemd jong-volwassenen omdat zij over het algemeen nog gemakkelijk beïnvloedbaar zijn;
- justitieel toezicht is bij uitstek geschikt voor de aanpak van verslaafden.

Beschikbaarheid

De leerstraf «stelselmatige daders» is beschikbaar in de volgende arrondissementen: Groningen, Assen, Almelo, Utrecht, Dordrecht en Den Bosch.

Leerstraf «harde kern»

Kenmerken

De «harde kern»-projecten zijn opgezet met als doel de dadergerichte criminaliteitspreventie vorm te geven. Vrijwel alle «harde kern»-projecten richten zich op jongeren van ca. 15–25 jaar die tot de zogenaamde «harde kern» behoren en op de meelopers. Onder «harde kern»-jongeren verstaan de meeste projecten, jongeren tegen wie minimaal vijf maal proces-verbaal is opgemaakt. Deelname aan een «harde kern»-project kan zowel vrijwillig als in het kader van het strafrecht plaatsvinden (dat laatste op grond van verschillende modaliteiten). Alle projecten kenmerken zich door een samenwerkingsverband van diverse organisaties gekoppeld aan een projectstructuur. De deelnemende organisaties leveren bijvoorbeeld personeelsformatie aan het project, financiën of verplichten zich delen van het programma uit te voeren. De projecten kennen een intake-fase (duur: ca. 1 week), waarin onderzocht wordt of de potentiële deelnemer voldoet aan de gestelde criteria en voldoende gemotiveerd is. Daarna volgt een meer analyserende fase (duur: ca. 3–10 weken), waarin de problematiek van de betrokkene wordt onderzocht en een individueel plan wordt opgezet. Daarna wordt het individuele plan uitgevoerd, dat vooral is gericht op scholing en arbeidstoeleiding (duur 6 maanden tot een jaar). Het streven is dat na afsluiting van het project de deelnemer uit het criminele circuit is gehaald en diverse kansen op het gebied van opleiding en werk heeft. De projecten kennen alle een intern sanctionerend systeem; als de deelnemer zich niet aan de afspraken houdt, treedt dat in werking. Dit kan tot gevolg hebben dat de deelnemer alsnog een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgt opgelegd.

Doelgroep

Over het algemeen hanteren de projecten de volgende criteria:

- de leeftijd van een potentiële deelnemer ligt tussen de 15 en 25 jaar;
- deelnemers behoren tot de «harde kern», als zij een leidende rol in de criminele groep vervullen en tegen hen minimaal vijf maal een proces-verbaal is opgemaakt.
- deelnemers zijn meelopers, als zij behoren tot de criminele groep en tegen hen minimaal één keer proces-verbaal is opgemaakt;
- de gepleegde feiten mogen naar verwachting niet leiden tot een gevangenisstraf langer dan 6 maanden;
- geen psychiatrische stoornis;
- geen zware verslaving aan drugs, alcohol of gokken.

Beschikbaarheid

«Harde kern»-projecten zijn beschikbaar in: Den Haag, Rotterdam, Haarlem, Zaanstad, Leiden, Cuyk, Den Bosch, Lelystad, Arnhem en Deventer.

Kenmerken

Bij de leerstraf Dagtrainingscentrum/Kwartaalcursus/Cashba worden onder toezicht arbeids- en sociale vaardigheden aangeleerd. In samenwerking met de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening of andere lokale instellingen wordt een traject ontwikkeld voor delinquenten gericht op het verwerven van vaardigheden die van belang zijn voor het verkrijgen van werk. De delinquenten worden verplicht deel te nemen aan trainingen, cursussen en stages. Veelal stromen de deelnemers na uitvoering van de straf door naar een werkervaringsproject/JWG-plaats of naar een opleiding.

Het Dagtrainingscentrum (DTC) is een leerstraf die intramuraal wordt uitgevoerd. In het programma wordt veel aandacht besteed aan versterking van de sociale vaardigheden. Het bevat diverse leermomenten, zoals confrontatie met de gevolgen van criminaliteit voor slachtoffers, gesprek met de politie en het omgaan met geld. Het programma is intensief: 40 uren per week gedurende 13 weken zijn de deelnemers met de uitvoering van het programma bezig. Een onderdeel in de laatste fase van het programma is het volgen van een gerichte technische opleiding en/of werkervaringsproject dat na de beëindiging van de straf doorloopt. Het DTC richt zich op jongeren die zich schuldig hebben gemaakt aan relatief ernstige delicten. De straf wordt ter vervanging van 3–6 maanden vrijheidsstraf opgelegd. Gedurende het programma worden de deelnemers op diverse momenten beoordeeld en bij het niet-nakomen van hun verplichtingen krijgen zij waarschuwingen. Dit kan leiden tot beëindiging van het programma, waarna de delinquent alsnog een onvoorwaardelijke gevangenisstraf krijgt opgelegd. De DTC's richten zich vooral op volwassenen, maar de meeste nemen ook jeugdigen van 16 en 17 jaar op.

De leerstraf Kwartaalcursus te Amsterdam en Cashba te Rotterdam richten zich vooral op jeugdigen. Het programma lijkt sterk op dat van het DTC. Vanwege de doelgroep is het programma meer gericht op opleiding, de terugkeer naar school en aandacht voor de inhoud van de vrijetijdsbesteding. Cashba heeft een aangepast programma voor schoolgaande jeugdigen.

Doelgroep

De leerstraf Dagtrainingscentra/Kwartaalcursus/Cashba is bedoeld voor delinquenten die:

- geen werk hebben;
- arbeidsvaardigheden missen of vroegtijdig met school zijn gestopt;
- weinig of geen opleiding hebben;
- sociale vaardigheden missen;
- niet ouder zijn dan 25 jaar.

Uitsluitingsgronden kunnen zijn:

- psychische problematiek;
- ernstige verslavingsproblematiek.

Beschikbaarheid

Er zijn 8 DTC's verspreid over het land, namelijk in Groningen, Zwolle, Utrecht, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Eindhoven en Maastricht. De Kwartaalcursus en Cashba bevinden zich respectievelijk in Amsterdam en Rotterdam.

Leer/werkstraf

Kenmerken

De leer/werkstraf is opgebouwd uit twee fasen, te weten het basis-gedeelte (fase 1) en het modulaire gedeelte (fase 2). Fase 1 wordt gevormd door een 10-daagse training, waarbij de deelnemers twee keer 5 dagen aaneengesloten op een vaste locatie onder leiding van medewerkers van de reclassering een intensief programma doorlopen. Iedere week begint met een werkdag, vervolgens een cursusdag en zo verder om en om. In totaal wordt in fase I zes dagen gewerkt en 4 dagen trainingsactiviteiten verricht. In die vier dagen wordt een aantal levensgebieden in modulaire vorm op intensieve wijze behandeld, zoals opleiding, arbeidspositie, sociale contacten, omgaan met geld, conflict-hantering, drugs en de gevolgen van een criminele levensstijl voor daders en slachtoffers. Ook een uitgebreide delictbespreking maakt deel uit van het programma. Naast een gedragsbeïnvloedende functie, heeft de eerste fase tevens als doel de individuele problematiek van de deelnemers in kaart te brengen. Op basis daarvan volgt doorstroming naar meer uitgebreide thematische trainingen in de tweede fase. De deelnemers verblijven gedurende de eerste fase twee maal vijf dagen in een gesloten setting.

Fase 2 is een vervolgtraject dat is opgebouwd uit één of meer trainingen en de uitvoering van een werkstraf. Een aantal van deze trainingen zijn individueel, andere worden in groepsverband gegeven. Deze fase kan zijn opgebouwd uit onder andere één of meer van de volgende modules: sociale vaardigheidstraining, dader-slachtoffer leerproject, preventie seksueel geweld, preventie alcohol en delicten, gokken en delict.

Doelgroep

Deze straf is bedoeld voor jong-volwassenen die dreigen een criminele carrière te gaan opbouwen. Door gerichte informatie te geven over de consequenties van strafbare handelingen en over specifieke onderwerpen, en door het geven van trainingen wordt gestreefd naar gedragsverandering.

Verdere criteria die worden gehanteerd zijn:

- de leeftijd van de potentiële deelnemer is 17–25 jaar;
- de te verwachten gevangenisstraf is niet hoger dan 6 maanden;
- er is geen sprake van ernstige verslaving aan drugs, alcohol en gokken.

Beschikbaarheid

Vooralsnog op experimentele basis in Amsterdam. Op korte termijn wordt gestreefd naar uitbreiding naar andere arrondissementen.

Leerstraf ervaringsleren

Kenmerken

De leerstraf ervaringsleren is een project waarbij door het opdoen van ervaringen (vaak onder moeilijke omstandigheden), de jongere meer kennis over zijn eigen mogelijkheden wordt bijgebracht. Bij ervaringsleren worden allerlei confronterende situaties gecreëerd, waarvoor de jongere zich niet kan afsluiten omdat men zich op een boot of in een onherbergzaam gebied bevindt. Daardoor is de jeugdige verplicht een conflict aan te gaan met de leiding of de deelnemers. De tocht, die 1–3 weken duurt, is ingebed in een voor- en natraject. Betrokkenen leren in een groep

(ca. 10 deelnemers) samen te werken, leiding te accepteren en verantwoordelijkheid te dragen. Op het programma staat als confronterend onderdeel bespreking van eigen en elkaars gedrag.

Doelgroep

Deze leerstraf is bestemd voor jongeren tussen de 14 en 17 jaar. Zij hebben een relatief ernstig delict gepleegd en kampen met problemen op diverse terreinen.

Beschikbaarheid

Op dit moment alleen het project «de Tukker» in het arrondissement Almelo.

Kortdurende leerstraffen (alleen voor jeugdigen)

Leerstraf sociale vaardigheidstraining

Kenmerken

Deze training is opgezet vanuit de gedachte dat bij jeugdigen veelal tekorten aan sociale vaardigheden bestaan. De cursus bestaat uit 8 sessies van ca. 2 uur en er worden huiswerkopdrachten gegeven. De cursus is gericht op het zelfstandig leren leven en er wordt veel aandacht besteed aan de zelfverzorgingsvaardigheden en het omgaan met geld. De tijdsinvestering is ca. 25 tot 30 uur. Gebleken is dat een combinatie van een sociale vaardigheidstraining en een werkstraf de kans vergroot dat een minder sociaal vaardige veroordeelde de werkstraf afrondt. Doel is verbetering van de sociale mogelijkheden van betrokkene. Vast onderdeel van de training is bespreking van het gepleegde delict. Daarnaast worden op de praktijk gerichte huiswerkopdrachten gegeven.

Doelgroep

Jeugdigen die kampen met tekorten aan sociale vaardigheden.

Beschikbaarheid

De sociale vaardigheidstraining is in alle arrondissementen beschikbaar.

Leerstraf seksuele vorming

Kenmerken

De leerstraf seksuele vorming is gericht op jeugdige seksuele delinquenten. Het is een intensief en individueel gericht voorlichtings- en bewustwordingsprogramma van 10 bijeenkomsten van ca. 1½ uur. Van elke bijeenkomst moet een verslag worden gemaakt; verder worden huiswerkopdrachten gegeven. Ook de seksualiteit van de veroordeelde zelf komt nadrukkelijk aan de orde. De leerstraf is gericht op het voorkomen van recidive bij plegers van seksuele delicten, zoals exhibitionisme en aanranding.

Doelgroep

Jeugdigen die zich schuldig hebben gemaakt aan lichte zedendelicten, zoals exhibitionisme en aanranding.

Beschikbaarheid

De leerstraf seksuele vorming is in alle arrondissementen beschikbaar.

Leerstraf slachtoffer in beeld

Kenmerken

De leerstraf slachtoffer in beeld is een cursus die jeugdigen confronteert met de gevolgen van het delict voor het slachtoffer en hun inzicht wil geven in de motieven die ten grondslag liggen aan hun criminaliteit. De cursus wordt gegeven aan kleine groepen (4–8) jeugdige plegers van veel voorkomende criminaliteit. De cursus bestaat uit 5 bijeenkomsten van ca. 2½ uur.

Doelgroep

Jeugdigen die een delict hebben gepleegd waarbij een duidelijk aanwijsbaar slachtoffer is, bijvoorbeeld bij minder ernstige geweldsdelicten en woninginbraken.

Beschikbaarheid

De leerstraf slachtoffer in beeld is in alle arrondissementen beschikbaar.

B. ONDERZOEK

Algemeen

Sinds de grootschalige toepassing van taakstraffen is er onderzoek verricht naar onder andere de methode en effectiviteit van respectievelijk de werk- en leerstraf. Eerst wordt een overzicht gegeven van al wat ouder onderzoek. Daarna van onderzoek dat is gestart op instigatie van de Commissie Onderzoek Taakstraffen. De Commissie, in 1993 ingesteld, kreeg als doel het onderzoek naar taakstraffen meer te stroomlijnen en nieuwe onderzoeksvoorstellen te doen. Daartoe heeft zij het reeds bestaand onderzoek naar taakstraffen geïnventariseerd en de witte plekken daarin gesignaleerd en opgevuld.

Bij de meeste onderzoeken naar taakstraffen ligt de nadruk op evaluatie van de inhoud van de programma's en de korte termijneffecten. Longitudinaal onderzoek heeft gezien de korte termijn van toepassing van taakstraffen nog weinig plaatsgevonden.

Overzicht ouder onderzoek

De *Kwartaalcursus*¹ is in drie deelonderzoeken onderzocht door het WODC, te weten evaluatieonderzoek, onderzoek naar de cursisten en recidiveonderzoek². Gedurende het experiment zijn, mede op basis van onderzoeksgegevens, aanpassingen aangebracht in het programma. Er wordt, zo blijkt uit onderzoek, een zware doelgroep bereikt. Ruim een derde van de deelnemers maakt de cursus niet af. De recidive ligt op hetzelfde niveau als na een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Het leerproject *Slachtoffer in Beeld* is begin 1990 door het WODC kleinschalig onderzocht³. Uit het onderzoek blijkt dat de cursus in bijna alle gevallen werd opgelegd naast een voorwaardelijke vrijheidsstraf en vaak in combinatie met dienstverlening. Gevolg daarvan is dat eventuele effecten niet alleen toegeschreven kunnen worden aan het leerproject. De eerste, voorlopige, resultaten stemmen hoopvol. Het uitvalpercentage is gering (7%) en het recidivepercentage na afloop van de cursus is circa 27%, hetgeen volgens de onderzoekers geen reden tot ongerustheid is. De cursus is kort geleden uitgebreider onderzocht, de resultaten daarvan komen verderop aan de orde.

In 1992 verscheen het rapport van het onderzoek naar het *leerproject seksuele vorming*⁴. Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat het leerproject over het algemeen in de plaats komt van 1 tot maximaal 2 maanden tuchtschool. Over de cursus zijn alle betrokkenen, inclusief leden van de rechterlijke macht en deelnemers, positief. Men vindt de cursus nuttig en zinvol. Er zijn geen gegevens voorhanden over het effect van de cursus, noch over de recidive van de deelnemers na het volgen van het project.

Naar de *Preventie Alcohol Delicten (PAD)-projecten*⁵ zijn twee evaluatieonderzoeken gedaan⁶. Hieruit blijkt dat de cursus vooral wordt opgelegd aan jongeren in de leeftijd van 18–20 jaar. De cursus vergroot de kennis van de deelnemers, maar dit heeft niet direct invloed op gedragsverandering. Wel blijkt uit het laatste onderzoek dat de recidive iets lager ligt dan in een vergelijkingsgroep.

Naar *ervaringsleerprojecten* zijn verschillende onderzoeken gedaan. In 1990 is een literatuuronderzoek gedaan naar ervaringsleren⁷. Dit onderzoek werd in 1993 geactualiseerd, wat overigens niet leidde tot andere conclusies⁸. Uit onderzoek blijkt dat inbedding van de leerervaring in een breder programma, in het bijzonder de begeleiding na de uitvoering van het project, essentieel is. Verder bestaan er aanwijzingen, onder meer op basis van Amerikaans onderzoek, dat de langere projecten meer resultaat boeken.

Een ervaringsleerproject dat als taakstraf wordt toegepast is het vaar-leer-werkproject *De Tukker*⁹. Het onderzoek uit 1994 richt zich vooral

¹ In bijlage A is een beschrijving opgenomen van de meeste onderzochte leerstraffen. Voor zover dit niet het geval is zal dit in een noot worden toegelicht.

² P. H. van der Laan en K. van der Veer, *Leren als alternatief voor straf: de Kwartaalcursus*. Justitiële Verkenningen, jrg. 14, nr. 3, 1988; P. H. van der Laan, N. W. Slot en K. van der Veer, een beschrijving van de cursisten, WODC, 1989;

P. H. van der Laan en A. A. M. Essers, *De Kwartaalcursus en recidive, een onderzoek naar de effecten van het experiment Kwartaalcursus*, WODC, 1990;

³ A. A. M. Essers en P. H. van der Laan, *De deelnames aan de cursus «Slachtoffer in beeld»*; Beschrijving en de eerste resultaten, WODC, maart 1990.

⁴ A. Drogts, *Seksuele vorming als alternatieve sanctie*. Eburon, Delft, 1992.

⁵ De cursus «preventie alcohol delicten» is ontwikkeld als een korte leerstraf voor volwassen plegers van delicten onder invloed van alcohol, bijv. vandalisme. Als zelfstandige leerstraf wordt deze cursus niet meer gehanteerd. Wel kan de cursus als onderdeel van een langerdurende taakstraf worden toegepast.

⁶ W. E. van Dalen, P. den Otter. *Interimonderzoek, projectbeschrijving en de eerste resultaten*. RUG, 1989;

P. den Otter, *Eindrapport evaluatie-onderzoek project PAD*, RUG, 1991; R. H. L. M. Bovens, H. Timmerman, N. Zielstra, *Eindrapport follow up-onderzoek project PAD*, Assen, 1992;

⁷ C. Verwers en P. H. van der Laan, *Evaringsleerprojecten en overlevingstochten, een verkenning van de literatuur*, WODC, november 1990.

⁸ C. Verwers en P. H. van der Laan, *Veel geblaas... een literatuurstudie naar de resultaten van ervaringsleren*. WODC, februari 1993.

⁹ E. Spaans en K. Reurslag, *Varen als alternatieve afdoening... Evaluatie van het Almelose justitiële vaar-leer-werkproject op zeilschip de Tukker*, WODC, december 1994.

op de kenmerken van de deelnemers en de «effecten» van het project in termen van recidive en leverde daarmee als eerste «harde» informatie op. Er blijkt sprake te zijn van een beproefde werkwijze, zorgvuldige selectie van deelnemers, breed draagvlak en gegarandeerde nazorg in de vorm van reclasseringsbegeleiding. Deelnemers zijn gelet op de door hen gepleegde delicten en hun justitieel verleden vergelijkbaar met Kwartaalcursus- en Cashbadeelnemers. De recidive is echter hoog, vroeg of laat komt negen van de tien deelnemers weer met justitie in aanraking. Jongens die deelnemen in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis maken het project overigens vaker af en recidiveren vervolgens minder frequent dan jongens die in het kader van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling deelnemen. Toepassing met een duidelijke justitiële stok achter de deur lijkt geboden.

Het experiment *Dagtrainingscentrum* te Eindhoven is door het WODC onderzocht. In 1993 verschenen de onderzoeksresultaten¹. Daaruit blijkt dat het centrum gedurende de onderzoeksperiode voortdurend met onderbezetting te kampen had en een te zware groep delinquenten in het programma kreeg, waardoor de uitval groot was. Van degenen die het programma wel hebben beëindigd was het recidivecijfer laag, nl. 50%. Op basis van het onderzoek zijn bij het dagtrainingscentrum een aantal wijzigingen in het programma doorgevoerd en is de voorlichting aan de rechterlijke macht vergroot. Op deze manier verwacht men de resultaten en de instroom te kunnen verbeteren. Het heenzenden van verdachten door plaatsgebrek veroorzaakt problemen.

Er is onderzoek verricht naar de *redenen van mislukkingen bij de werkstraf voor volwassenen*. Het mislukkingspercentage bij de werkstraf ligt van het begin af aan vrijwel constant op circa 15%. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ca. 6% werkstraffen betreft, die nooit zijn gestart, in ca. 9% van de gevallen gaat het om een afgebroken werkstraf. Uit het onderzoek blijkt dat de mate van selectie van verdachten voor een werkstraf door de reclassering, de werklast en de mate van persoonlijke controle van invloed zijn op het mislukkingspercentage².

In 1994 verscheen een onderzoek naar de *recidive van tot werkstraf veroordeelden (volwassenen)*. Hieruit blijkt dat de onderzochte tot werkstraf veroordeelden doorgaans minder eerdere justitiecontacten en veroordelingen achter de rug hebben dan de personen met een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Een vijfde van de tot werkstraf veroordeelden uit 1987 kan zich wat betreft hun justitiële verleden meten met onvoorwaardelijk gestraften uit dat jaar. Deze «zware» categorie tot werkstraf veroordeelden recidiveert overigens significant minder ernstig en minder snel dan de tot onvoorwaardelijke vrijheidsstraf veroordeelden. In het onderzoek is geconstateerd dat een groot deel van de tot werkstraf veroordeelden, qua justitieel verleden, niet met onvoorwaardelijk gestraften te vergelijken is³.

Uit onderzoek naar de *toepassing van de werkstraf meerderjarigen*⁴ dat september 1995 verscheen, bleek onder meer dat ondanks de sterke stijging van het aantal werkstraffen het aantal voortijdig beëindigde werkstraffen door de jaren heen constant is gebleven. De start van de werkstraf is in veel gevallen te laat, de afronding van de werkstraf geschiedt nagenoeg in alle gevallen voor het einde van de wettelijk gestelde termijnen. In dit onderzoek is verder geconstateerd dat de werkstraf een eigen toepassingsgebied heeft gecreëerd. De werkstraf wordt zowel toegepast in zaken waarin voorheen een voorwaardelijke als onvoorwaardelijke vrijheidsstraf werd opgelegd. Voor een groot deel kan dit het gevolg zijn van het feit dat de laatste jaren in sociale zekerheids-fraudezaken vrijwel uitsluitend de werkstraf wordt opgelegd. De justitiële achtergrondkenmerken van de personen die zich aan dit delict schuldig maken, zullen aanmerkelijk lichter zijn dan die van de plegers van vermogensdelicten.

¹ P. H. van der Laan en A. A. M. Essers, *Helpt het DTC? over recidive en andere effecten*, in: *Vast of zeker, een kansrijke aanpak buiten de gevangenis: het Dagtrainingscentrum te Eindhoven, Utrecht, 1993.*

² J. Brontsema, *Variaties in mislukkingen van dienstverlening*, Groningen, 1993.

³ E. C. Spaans, Appels en Peren; een onderzoek naar de recidive van dienstverleners en kortgestraften, WODC, 1994.

⁴ E. C. Spaans, «Werken of zitten», *De toepassing van werkstraffen en korte vrijheidsstraffen in 1992*, WODC 1995.

Ook is onderzoek gedaan naar de *achtergrond van bij verstek tot vrijheidsstraf veroordeelden*¹. Op basis van vergelijking van de «ernst-scores» tussen bij verstek veroordeelden en tot werkstraf veroordeelden blijkt het gemiddeld om even «zware» zaken te gaan. Wel is 35% van de bij verstek veroordeelden verslaafd aan hard drugs. Maar 65% van de tot verstek veroordeelden zou op basis van de achtergrondkenmerken in principe in aanmerking kunnen komen voor een werkstraf.

In 1995 is het onderzoek afgerond naar het zwaardere leerstraftproject *Cashba*². Volgens dit onderzoek is Cashba erin geslaagd de beoogde doelgroep te bereiken, waaruit blijkt dat het project als een reëel alternatief voor detentie wordt gezien. Een meerderheid van de deelnemers maakt het programma volgens plan af, maar het percentage uitvallers is aanzienlijk. Ten aanzien van het terugdringen van de recidive zijn er bescheiden successen geboekt. De capaciteit is in de onderzochte periode te vaak onbenut geweest. Verbetering van de instroom is noodzakelijk. Daarnaast is het uitvalpercentage te groot. Hoewel hoge uitval inherent is aan de zware moeilijke doelgroep, bedreigt deze de toekomst van dit soort projecten. Ter verbetering van de resultaten wordt gewezen op het belang van nazorg. Lang niet in alle gevallen is Cashba erin geslaagd voldoende nazorg te realiseren.

Onderzoek door Commissie Onderzoek Taakstraffen geïnitieerd

De Commissie Onderzoek Taakstraffen heeft een onderzoeksplan opgesteld en daarmee de volgende onderzoeken over taakstraffen geïnitieerd: Taakstraffen minderjarigen, projecten Harde kern/stelselmatige daders, Slachtoffer in Beeld, Sociale Vaardigheidstraining, Leerwerkstraf-experiment te Amsterdam, en de Beleving van taakstraffen door jongeren.

De *toepassing van taakstraffen bij minderjarigen* is een lopend onderzoek dat door het WODC wordt verricht, de afronding wordt in juni '96 verwacht. Voorlopige resultaten: Jongeren die een taakstraf opgelegd krijgen, hebben gemiddeld iets meer delicten gepleegd en begaan deze vaker in groepsverband dan traditioneel gestraften. Taakgestraften hebben vooral diefstal in vereniging en/of met braak, diefstal met geweld of openbare geweldsdelicten gepleegd, traditioneel gestraften hoofdzakelijk vermogensdelicten. Een taakstraf wordt voornamelijk opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling, bij uitstel vonniswijzing of schorsing voorlopige hechtenis. Er zijn hierbij evenwel verschillen per arrondissement te constateren. Het afrondingspercentage van de taakstraffen bedraagt 87%. In de afgelopen tien jaar is sprake van een toename van meisjes en jongeren uit etnische minderheden en het vaker opleggen van een taakstraf aan jongeren die diefstal met geweld hebben gepleegd. Daarnaast duurt het tegenwoordig langer eer de jongeren aan hun taakstraf beginnen.

Er heeft inmiddels onderzoek naar «*harde kern/stelselmatige daders*»-projecten plaatsgevonden. Het onderzoek naar de aanpak stelselmatige daders in Dordrecht³ toont aan, hoewel het om geringe aantallen gaat, dat de arbeidsintensieve wijze van begeleiden van stelselmatige daders resultaten oplevert. Van de 80 stelselmatige daders die Dordrecht op het moment van onderzoek kende, zaten er 30 vast en participeerden er 15 in de intensieve begeleidingsaanpak. Van deze 15 heeft 25% gerecidiveerd.

Op basis van een inventariserend (voor)onderzoek⁴ onder 14 projecten harde kern/stelselmatige daderaanpak is een selectie gemaakt van vijf projecten die thans door het WODC diepgaand worden onderzocht op effectiviteit van de verschillende gehanteerde methodieken. Afronding is gepland in mei 1997.

Een tweede onderzoek naar de cursus *Slachtoffer in Beeld* is kortgeleden afgerond⁵. De resultaten wijzen uit dat de cursus in 1994 550 keer is opgelegd, doorgaans voor «typische jeugdcriminaliteit». De cursus wordt

¹ E. C. Spaans, Wel of niet ter terechtzitting verschenen, een vergelijking van werkstraffen met korte, bij verstek opgelegde vrijheidsstraffen, WODC, 1995.

² A. A. M. Essers, P. van der Laan en P. N. van der Veer, Cashba; een intensief dagprogramma voor jeugdige en jongvolwassen delinquenten, WODC, 1995.

³ Van Dijk, Van Soomer en Partners, Aanpak stelselmatige daders in Dordrecht: een stok achter de deur!, Amsterdam, 1994.

⁴ Van Dijk, Van Soomer en Partners, Inventarisatie Harde Kernprojecten, Amsterdam, 1995.

⁵ D. Duipmans, In beeld gebracht; gebruik, beeld en effecten van de cursus Slachtoffer in Beeld als taakstraf voor minderjarigen, 1996.

voornamelijk voor geweldsdelicten (ca. 50%) opgelegd, in mindere mate voor vermogensdelicten (ca. 30%) en vermogensdelicten met geweld (ca. 20%). Voor de helft van de gevallen is de cursus Slachtoffer in Beeld de enige straf, in andere gevallen is tevens een werkstraf opgelegd of in sommige zaken een sociale vaardigheidstraining. Het merendeel van de jongeren, die de cursus opgelegd krijgt, rondt het ook af (95%). Betrokkenen bij de cursus zijn over de structuur en opbouw ervan dan ook positief. Jongeren die de cursus afmaken blijken minder te recidiveren dan afhakers. Jongeren tegen wie al vaker een proces-verbaal was opgemaakt, blijken beduidend vaker te recidiveren dan first-offenders. Verder is er de indicatie dat jongeren die de cursus hebben gevolgd wegens geweldsdelicten tegen personen op de langere termijn minder blijken te recidiveren dan jongeren die de cursus hebben gevolgd wegens vermogensdelicten. Deze resultaten aangaande recidive zijn evenwel slechts indicatief.

Het onderzoek naar de *Sociale Vaardigheidstraining (SOVA) als taakstraf* is onlangs afgerond¹. In 1994 werden 600 trainingen opgelegd, waarvan ongeveer een kwart bij meerderjarigen en driekwart bij minderjarigen. Bij meerderjarigen wordt de training meestal opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling. Bij minderjarigen wordt de SOVA doorgaans opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een sepot, schorsing van voorlopige hechtenis of uitstel vonniswijzing. De sociale vaardigheidstraining wordt vooral opgelegd aan veelvuldige plegers van vermogensdelicten en plegers van één of meer geweldsdelicten. De meeste deelnemers maken de training af (75% à 80%). Uit de interviews met deelnemers komt naar voren dat bij ongeveer een op drie zich in de loop van de training een positieve verandering in de daginvulling voordoet. De resultaten in termen van recidive lijken voor meerderjarige first-offenders en voor minderjarigen niet ongunstig. De onderzoekers doen aanbevelingen voor organisatorische verbetering van de training.

Het experiment *Leerwerkstraf te Amsterdam* is geëvalueerd². Deze taakstraf beoogt een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 6 tot 12 maanden te vervangen. De straf bestaat uit een leergedeelte (van reeds bestaande trainingen) en een werkgedeelte (uit het reguliere werkstraf-aanbod). Ter afronding kan de deelnemer vrijwillig gebruik maken van bemiddeling voor een baan of opleiding. Voor dit vrijwillige arbeidstoeleidingstraject blijkt echter nauwelijks animo te bestaan. Hoewel bij aanvang van het experiment met een instroom van 100 delinquenten rekening werd gehouden, hebben in 2 jaar tijd 44 jongeren een start gemaakt met de Leerwerkstraf. Slechts 43% heeft de leerwerkstraf volledig afgerond. De meeste afhakers kregen alsnog een justitiële sanctie. Na de leerwerkstraf blijkt ca. 40% van de afmakers en 70% van de afhakers weer in contact te zijn gekomen met de politie. De onderzoekers doen een aantal aanbevelingen ter verbetering van de leerwerkstraf.

Jongeren en Taakstraffen, een belevingsonderzoek onder jongeren met een taakstraf is een fenomenologisch onderzoek met een looptijd van oktober 1995 tot april 1997³. Er worden participerende observaties en half-open interviews verricht.

¹ M. D. van der Genugten, H. Timmerman en J. Nijboer, *Sociale Vaardigheidstraining als taakstraf*, Rijksuniversiteit Groningen, 1996.

² M. van der Steeg en E. Niemeijer, *Leren (en) werken als straf; evaluatie van het experiment de leerwerkstraf*, Vrije Universiteit, 1996.

³ Door Onderzoeksburo Perspektief te Den Bosch.

