

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009

Nr. 108

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2009

Onderzoekers van de Universiteit Utrecht hebben een onderzoek gedaan naar de wijze waarop de Nederlandse rechter in het volwassenenstrafrecht maatwerk kan leveren in de sanctietoepassing. Hierbij is gekeken naar de bevoegdheden van de rechter en aanwezige kennis en informatie over de tenuitvoerleggingspraktijk en de effectiviteit van (bepaalde) sanctiemodaliteiten. In de bijlage treft u het onderzoek onder de titel «De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk door de rechter?» aan.¹

In deze brief informeer ik u over het onderzoek en geef ik aan op welke wijze ik wil omgaan met de conclusies van de onderzoekers. Ik ga daarbij allereerst in op de aanleiding voor en uitkomsten van dit onderzoek. Vervolgens ga ik in op de maatregelen die het ministerie van Justitie en de Rechtspraak treffen naar aanleiding van dit onderzoek.

1. waarom dit onderzoek

Om criminaliteit te bestrijden zet het kabinet in op een persoonsgerichte aanpak. In de brief van 29 augustus 2008 (TK 2007–2008, 24 587, nr. 299) hebben de staatssecretaris en ik onze maatregelen om de recidive te bestrijden uiteengezet. De waarborging dat een justitiabele «na» zijn straf goed terecht komt, vraagt «tijdens» het strafrechtelijk traject persoonsgerichte keuzes. Zowel de sanctieoplegging als de tenuitvoerlegging zijn bepalend voor het slagen van de persoonsgerichte aanpak.

Ook zet het kabinet stevig in op verdere samenwerking in de strafrechtelijke keten door middel van Veiligheidshuizen. In dit kader worden maatwerktrajecten afgesproken voor een aantal specifieke doelgroepen. Het stelsel van Veiligheidshuizen voorziet erin dat met betrekking tot deze doelgroepen verschillende disciplines uit de strafrechtsketen informatie uitwisselen om een zo volledig mogelijk beeld van verdachten en hun omstandigheden te krijgen mede met het oog op het mogelijk maken van effectieve op maat gesneden strafrechtelijke interventies en nazorg.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Met het onderzoek is beoogd een scherper beeld te krijgen van de feitelijke kennispositie van de rechter met betrekking tot de tenuitvoerlegging van straffen en te bezien welke maatregelen dienstig kunnen zijn deze kennispositie te versterken. De rechterlijke macht speelt immers een cruciale rol bij een persoonsgerichte aanpak van criminaliteit: de keuze van OM en rechter voor een passende sanctie is bepalend voor de manier waarop aan recidivereductie gewerkt kan worden tijdens de tenuitvoerlegging van de straf.

In de strafrechtsketen zijn de taken en verantwoordelijkheden op het grensvlak tussen rechterlijk vonnis en tenuitvoerlegging grofweg zo verdeeld dat de rechter een straf of maatregel oplegt en dat de uitvoerende macht, door tussenkomst van het OM, zorgdraagt voor de tenuitvoerlegging. Deze scheiding is echter niet absoluut, want de wet kent aan de rechter enkele bevoegdheden toe die de tenuitvoerlegging van sancties raken. Het gaat dan om bevoegdheden betreffende onder meer de periodieke verlenging van de ter beschikking stelling (tbs), de tussentijdse toetsing van de maatregel plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (isd-maatregel) of de omzetting of vervanging van een sanctie door een andere, indien niet aan de voorwaarden is voldaan.

De scheiding tussen taken en verantwoordelijkheden dient niet zo te worden opgevat dat dit een samenspel en kennisuitwisseling tussen beide domeinen in de strafrechtsketen in de weg staat. Van de rechter die een sanctie oplegt en daarmee mede voor ogen heeft het gedrag van de delinquent te beïnvloeden, mag worden verwacht dat hij zowel kennis heeft van de effectiviteit van de sanctie als ook de tenuitvoerlegging van de sanctie. Goed geregisseerd grensverkeer tussen de rechter, het OM en de uitvoerende instanties, vormt namelijk een belangrijke voorwaarde voor een effectieve, gezaghebbende en vertrouwenwekkende strafrechtspieging.

2. bevindingen en beleidsreactie

De onderzoekers komen tot een tweetal belangrijke bevindingen. In de eerste plaats concluderen zij dat de bevoegdheden van de rechter met betrekking tot de tenuitvoerlegging beperkt zijn. De rechter is bovendien, behoudens de tussentijdse toetsing van de isd-maatregel, de verlenging van de tbs-maatregel, en de omzetting of vervanging van de ene sanctie in een andere, terughoudend in het gebruik van die bevoegdheden. Rechters ervaren die beperkte bevoegdheden alsook het beperkte gebruik ervan niet als een probleem. Ik zie dan ook geen redenen om de huidige bevoegdheden uit te breiden. Uitgangspunt is en blijft een wettelijk systeem waarin de tenuitvoerlegging is opgedragen aan het openbaar ministerie en de minister van Justitie (art. 553 Sv.).

In de tweede plaats concluderen de onderzoekers dat rechters gewoonlijk weinig weten over de tenuitvoerleggingspraktijk, in het bijzonder over de (effectiviteit van) gedragsbeïnvloedende maatregelen. Er is hierover veel informatie beschikbaar, maar die bereikt de rechter in de regel niet of nauwelijks. Dat heeft enerzijds te maken met de hoeveelheid bronnen en de slechte toegankelijkheid van informatie. Een andere reden is de houding van de rechter: vrijwel alle in het onderzoek geïnterviewde rechters zeggen dat zij geen behoefte hebben aan meer informatie en kennis.

Ik heb begrip voor bepaalde argumenten die de geïnterviewde rechters in dit verband noemen: dat zij vinden dat zij zich moeten kunnen verlaten op de adviezen van reclassering en gedragsdeskundigen en dat de tenuitvoerleggingspraktijk een primaire verantwoordelijkheid is van de uitvoerende macht. In deze argumenten zie ik echter geen volledige rechtvaardiging

voor de terughoudende opstelling, zoals die uit het onderzoek blijkt. Inherent aan zijn onderzoeksrol, moet de strafrechter actief willen weten hoe de sanctie die hij oplegt, in praktijk zal uitpakken. Een effectieve, gezaghebbende en vertrouwenwekkende strafrechtspleging vergt een rechter die van de tenuitvoerleggingspraktijk en de effectiviteit van de geadviseerde gedragsinterventie op de hoogte is. Ik acht dus een zekere basis-kennis bij de rechter hierover noodzakelijk. Dan pas kan de rechter ter zitting over de in de vordering geadviseerde straf of maatregel kritische vragen stellen aan de officier van justitie, de verdachte en de aanwezige deskundige(n).

De rechter moet zich kunnen verlaten op het advies van reclassering en gedragsdeskundigen. Hieruit hoeft echter niet te volgen, zoals het onderzoek laat zien, dat de rechter op vordering van de officier van justitie de aanbevolen interventies uit de reclasserings- of gedragsdeskundigen-rapportages meestal zonder meer overneemt.

Ik acht het, zoals eerder gezegd, wenselijk dat het kennisniveau van de rechter over de thans erkende gedragsbeïnvloedende interventies toeneemt opdat hij beter in staat is de adviezen te beoordelen, te waarderen en wat betreft de straftoemeting nadere inhoud te geven aan het onderzoek ter zitting. Het belang hiervan neemt verder toe vanwege het beleid inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling en de optimalisering van voorwaardelijke sancties (de toename van de bijzondere voorwaarden en het verscherpte toezicht op de naleving hiervan). Met meer kennis van zaken hierover en een actiever rechterlijke houding zullen betere voorwaarden ontstaan voor het leveren van maatwerk in termen van passende straffen en strafmodaliteiten.

3. maatregelen

De Rechtspraak heeft het nut en de noodzaak van kennis van de effectiviteit van sancties en de tenuitvoerleggingspraktijk al enige tijd op zijn agenda staan. Het onderzoek van de Universiteit Utrecht heeft ertoe bijgedragen dat het onderwerp meer prioriteit en aandacht krijgt. De ontwikkelingen in de sanctietoepassing van de afgelopen en komende jaren vragen daar ook om: de tenuitvoerlegging van zowel voorwaardelijke als onvoorwaardelijke sancties voor volwassenen is in beweging. Ik noem hier bijvoorbeeld de veranderingen in de forensische zorg, het gerichter reclasseringstoezicht, de inzet van bewezen effectief diagnostische instrumenten, gedragsinterventies, en in zorg en behandeling.

Het is van belang dat de rechter inzicht heeft in de verbeterlagen die we maken. In dit verband wijs ik op het wetsvoorstel voorwaardelijke sancties, dat onlangs in consultatie is gegeven. Met deze wetswijziging worden onder meer de bijzondere voorwaarden in de wet opgenomen en gespecificeerd. Met een goede op maat gesneden invulling van bijzondere voorwaarden beoogt het kabinet het voor de rechter mogelijk te maken vaker een voorwaardelijke straf op te leggen in plaats van een korte vrijheidsstraf, die geldt als de minst effectieve straf in termen van recidivevermindering.

De Raad voor de rechtspraak heeft mij laten weten de conclusies van de onderzoekers te delen en dat het voor de vergroting van de effectiviteit van de sancties van belang is dat de rechter goed op de hoogte is van «*what works*» en van de praktijk van de tenuitvoerlegging van sancties. Ik ben verheugd te vernemen dat de Rechtspraak activiteiten wil ontplooiën om dit kennisniveau te verbeteren. Het effectiever en efficiënter ontsluiten en delen van informatie is een eerste stap ofwel een voorwaarde voor het kunnen leveren van maatwerk in de sanctie-

toepassing. Mijn verwachting is dat rechters, wanneer zij op een effectieve wijze de beschikking hebben over kennis op dit terrein, zich ook meer zullen verdiepen in wat nu in welke gevallen effectieve interventies zijn. De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging blijft van de uitvoerende macht maar het komt ten goede aan het gezag van een rechter als deze met kennis van zaken een gedragsinterventie kan opleggen en dan ook kennis heeft van de wijze waarop de tenuitvoerlegging plaatsvindt.

Hieronder geef ik weer wat er met, en binnen, de Rechtspraak wordt ondernomen om een hoger kennisniveau, en kennismanagement, op dit onderwerp te bereiken.

- Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) werkt met de Raad voor de rechtspraak aan een metastudie op het gebied van effectiviteit van sancties. In dit verband wordt ook samengewerkt met de andere partners in de (jeugd)strafrechtsketen, waaronder het OM. Het gaat om de vraag welke sancties voor wie en onder welke omstandigheden, het best werken. Het WODC kijkt ook naar de wijze waarop de vergaarde kennis het meest effectief verspreid kan worden onder rechters en ondersteunend personeel.
- De SSR gaat het aantal cursussen voor rechters en officieren van justitie op het terrein van de tenuitvoerlegging en de effectiviteit van sancties uitbreiden. Ook het project Deskundigheidsbevordering in het Programma Strafsector 2010 besteedt in het nieuwe opleidingsprogramma concrete aandacht aan cursussen op dit gebied. Hierbij komen in ieder geval de volgende onderwerpen aan bod: strafmodaliteiten en straffoemeting, de effecten en de praktijk van de executie.
- De Raad voor de rechtspraak bespreekt met het Landelijk Overleg van Voorzitters van de Strafsectoren (LOVS) hoe de informatievoorziening binnen de strafsectoren kan worden verbeterd. Uitgangspunt is dat met behulp van intranet en handboeken deze informatie meer gestructureerd kan worden aangeboden.
- In het onderzoeksrapport wordt geopperd dat verdere stimulering van deelname van rechters van een commissie van toezicht van een penitentiaire inrichting bijdraagt aan betrokkenheid van rechters bij de tenuitvoerlegging van sancties. De huidige praktijk is dat in elke commissie tenminste een rechter zitting heeft. De Raad voor de rechtspraak is in overleg met de gerechten over de vraag of roulatie van deze rechters, daar waar deze onvoldoende aanwezig blijkt, in de praktijk verhoogd kan worden. Daarnaast bespreekt de Raad met de gerechten hoe in voorkomende gevallen (bijvoorbeeld bij grote penitentiaire inrichtingen) het aantal rechters per commissie kan worden uitgebreid.
- Het departement heeft de rechters recent actief geïnformeerd over de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel tijdens de intra- en extramurale fase. Ook is het afgelopen jaar in het kader van het plan van aanpak tbs gestart met actief informeren over forensisch psychiatrisch toezicht op tbs-gestelden. De komende tijd zal het departement de informatievoorziening aan de rechters intensiveren op drie punten:
 - de verbeteringen in de keten op het terrein van voorwaardelijke sancties. Bijzondere aandacht daarbij hebben de veranderingen met het verscherpte reclasseringstoezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden zoals het volgen van door de rechter opgelegde gedragsinterventies;
 - het toezicht op de uitvoering van taakstraffen;
 - de vernieuwing van de forensische zorg.

4. afsluiting

Met het onderzoek «De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk door de rechter?» is meer duidelijkheid gekomen over de mogelijkheden van de Nederlandse rechter om «maatwerk» te leveren aan de hand van kennis over effectiviteit van sancties en over de mate waarin de rechter dat doet. Ik acht het van belang dat de rechter op de hoogte is van de wijze van tenuitvoerlegging en de verschillende straf- en tenuitvoerleggingsmodaliteiten. Het belang hiervan blijkt onder meer bij de oplegging van voorwaardelijke sancties.

De Rechtspraak onderschrijft de wenselijkheid van initiatieven ter verbetering van het ontsluiten en delen van kennis onder rechters. Net als voor de rechter vind ik het ook voor de officier van justitie van belang om een actueel en hoog kennisniveau te hebben over de tenuitvoerleggingspraktijk en de effectiviteit van gedragsbeïnvloedende interventies (*«what works»*). Waar aangewezen zal ik aan deze kennisontsluiting bijdragen, onder meer via het WODC. Ik heb het vertrouwen dat door een beter kennisniveau van de rechterlijke macht op dit terrein het stelsel van de strafrechtspiegeling effectiever kan opereren.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak