

## Managementsamenvatting

Op 1 juni 2003 is de wet- en regelgeving omtrent de behandeling van gratieverzoeken gewijzigd. Het herontwerp van de procedure had tot doel te komen tot een snellere en meer doelmatige afdoening van gratieverzoeken, met behoud van zorgvuldigheid en kwaliteit van het voorbereiden van de gratiebeslissingen. Daartoe zijn verschillende maatregelen genomen om de instroom van gratieverzoeken te beperken en de doorlooptijd van gratieverzoeken te verkorten.

Om inzicht te krijgen in de resultaten van de doorgevoerde wijzigingen, is besloten tot een evaluatie van de nieuwe 'gratiewet' na drie jaar. De doelstelling van de evaluatie is na te gaan:

- (a) In hoeverre een snellere en doelmatige afdoening van gratieverzoeken wordt gerealiseerd;
- (b) Of er sprake is van veranderende aard en omvang van klachten.

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van een aantal databronnen:

- (a) Bureau Gratie heeft gegevens over de in- en uitstroom van gratieverzoeken, de doorlooptijden van de verzoeken en de klachtenregistratie ter beschikking gesteld. Verder is gebruikgemaakt van gegevens uit OM DATA, aangeleverd door het WODC. In de gegevens zijn verschillende inconsistenties aangetroffen. Deze hebben echter zeer beperkte gevolgen gehad voor de bruikbaarheid van de data;
- (b) Om na te gaan of er naast de invoering van de nieuwe wet ontwikkelingen zijn geweest die mogelijk van invloed zijn geweest op de onderzochte parameters, zijn interviews gehouden met een aantal betrokkenen: twee vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie (DG Preventie, Jeugd en Sancties en DG Wetgeving), een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie (een executieofficier), een vertegenwoordiger van de Zittende Magistratuur (een rechter) en medewerkers van Bureau Gratie.

### **De doelstellingen van de wet zijn voor een groot deel gerealiseerd**

De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat de doelstellingen van de wet voor een groot deel zijn gerealiseerd. Hieronder worden per onderzoeksvraag de belangrijkste conclusies weergegeven. De maatregelen en de verwachte beleidseffecten worden gelijktijdig met de resultaten besproken. Daarna volgt een tabel van de verwachte beleidseffecten en of deze daadwerkelijk zijn opgetreden.

## Het totaal aantal gratieverzoeken verandert niet, wel treden verschuivingen op in het type verzoeken en de manier van afdoen

*Het totaal aantal gratieverzoeken neemt niet af*

Er is een aantal maatregelen genomen om de instroom van gratieverzoeken te beperken. Het gaat om het stellen van vormvereisten aan een gratieverzoek en het stellen van duidelijke criteria waaraan gratieverzoeken moeten voldoen om in behandeling te nemen. Een afname van het aantal gratieverzoeken lijkt niet op te treden. De absolute aantallen zijn vanaf 1998 sterk afgenomen, zijn vanaf 2001 redelijk stabiel en laten vanaf medio 2005 een lichte daling zien.

Gezien het moment van de daling lijkt de afname van de aantallen niet het gevolg te zijn van de invoering van de wet. Ten opzichte van het aantal vonnissen waarvoor gratie kan worden verzocht, is het aantal gratieverzoeken vanaf 2002 vrijwel stabiel.

*Het aantal 'omzetverzoeken' lijkt te zijn afgenomen*

Een van de knelpunten die leidend was voor de herziening van de wet was het grote aantal gratieverzoeken van bij verstek veroordeelden tot de omzetting van de vrijheidsstraf in een taakstraf. Met de inwerkingtreding van de Wet taakstraffen (1 februari 2001) zou dit knelpunt grotendeels verholpen moeten zijn. Een benadering van dit aantal op basis van data laat inderdaad daling van het aantal 'omzetverzoeken' zien. De daling is, zoals verwacht, te relateren aan een toename van het aantal bij verstek opgelegde taakstraffen en een afname van het aantal bij verstek opgelegde vrijheidsstraffen.

*De verschuivingen die optreden in de manier van afdoen zijn conform de beleidshypothesen*

De verwachte beleidseffecten omtrent de manier van afdoen van gratieverzoeken zijn opgetreden:

- (a) Een knelpunt in de oude situatie was dat alle gratieverzoeken de volledige procedure doorliepen. Onder de nieuwe wet wordt aan de hand van duidelijke criteria onderscheid gemaakt naar de verzoeken die naar hun aard niet ingewilligd kunnen worden. Zo leggen deze verzoeken geen beslag op de capaciteit van de adviserende instanties en de beslisbaarheid van Bureau Gratie en verlengen zij de doorlooptijd niet onnodig. Het aantal gratieverzoeken dat buiten behandeling wordt gesteld neemt vanaf de invoering van de nieuwe wet toe van ongeveer 20% naar ongeveer 40% van het aantal afdoeningen. De toename komt voor een groot deel in de plaats van het aantal afwijzingen, waar een daling zichtbaar is. Het aantal gratieverzoeken dat de advieslijn doorloopt neemt daarmee sterk af, wat een belangrijke doelstelling was van 'Redesign Gratie';

- (b) Onder de nieuwe wet wordt op een andere manier omgegaan met de zogenaamde 'omzetverzoeken', dat wil zeggen verzoeken waarbij wordt verzocht de opgelegde vrijheidsstraf om te zetten in een werkstraf. In de oude situatie werd hier voorwaardelijke gratie verleend met als voorwaarde het verrichten van de werkstraf. Onder de nieuwe wet wordt het gratiebesluit aangehouden, waarna onvoorwaardelijke gratie respectievelijk afwijzing volgt bij het al dan niet met succes uitvoeren van de taakstraf. Het aantal voorwaardelijke gratiëringen en het aantal gratiebeslissingen dat moet worden herroepen neemt, conform de verwachting, sterk af;
- (c) Doordat er een snellere differentiatie wordt gemaakt naar verzoeken die naar hun aard wel of niet tot gratiëring zullen leiden, zullen de gratieverzoeken die in behandeling worden genomen, kansrijker zijn. Conform de verwachting neemt het aantal onvoorwaardelijke gratiëringen toe.

### **Gratieverzoeken worden gemiddeld sneller afgehandeld**

*De gemiddelde doorlooptijd van het afhandelen van een gratieverzoek is afgenomen*

Een van de knelpunten die leidend is geweest voor de herziening van de gratiewet was de lange doorlooptijd. De belangrijkste maatregelen die genomen zijn om de doorlooptijd te verkorten, zijn:

- (a) Centrale coördinatie van Bureau Gratie in het proces;
- (b) Het opheffen van de adviesfunctie van de politie en een beperking van de adviesfunctie van het OM;
- (c) Het aanhouden van het gratiebesluit in het geval van een 'omzetverzoek'. Dit houdt in dat het gratiebesluit wordt aangehouden tot de taakstraf is voltooid; hiervoor staat een vaste periode. Als de taakstraf niet is voltooid, wordt het gratieverzoek afgewezen. Als de taakstraf wel wordt afgerond, wordt onvoorwaardelijke gratie verleend. Deze maatregel heeft een verlagend effect op de doorlooptijd door het verminderen van het aantal verlengingen van de termijn om aan de voorwaarde te voldoen, het verminderen van het aantal herroepingen wegens het niet voldoen aan de voorwaarde en het verminderen van het aantal Koninklijke besluiten dat moet worden genomen. Daarmee nemen de administratieve lasten af.

De maatregelen lijken effect te hebben gehad. De gemiddelde doorlooptijd van een gratieverzoek is sterk afgenomen. Waar begin 2003 de gemiddelde doorlooptijd meer dan 200 dagen bedroeg, ligt deze in 2004 onder de 150 dagen en in 2006 zelfs rond de 130 dagen. Opvallend is de constante spreiding van de doorlooptijd.

Per manier van afdoen worden de volgende constatering gedaan:

- (a) De doorlooptijd van (on)voorwaardelijke gratieverleningen verandert niet sterk;
- (b) De doorlooptijd van afwijzingen ligt substantieel lager dan voor de invoering van de wet;

- (c) De gemiddelde doorlooptijd van de beslissing om het gratiebesluit aan te houden ligt rond de 90 dagen. Een vergelijking voor en na de wijziging van de regelgeving is hier niet van toepassing;
- (d) De gemiddelde doorlooptijd ligt ongeveer 40 dagen hoger wanneer naast de rechter ook de Officier van Justitie wordt geraadpleegd in het adviestraject.

*De 80%-norm wordt na invoeren van de wet bijna altijd gehaald*

Conform de beleidsdoelstelling wordt de 80%-norm van een doorlooptijd van 180 dagen in meer gevallen gehaald. In 2003 werd voor rond 50% van de verzoeken de norm van 180 dagen gehaald, vanaf 2004 wordt de norm bijna altijd gehaald.

### **Er kan geen conclusie worden getrokken over veranderingen in klachten**

De wetswijziging beoogt een snellere en meer doelmatige afdoening van gratieverzoeken, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de zorgvuldigheid en kwaliteit van het voorbereiden van de gratiebeslissingen. Het kwaliteitsaspect zoals dat hier beoogd wordt, is voor het product gratie enkel uitgewerkt in termen van klachten van aanvragers van gratie. Ontvangen klachten geven een beperkt beeld van de zorgvuldigheid en kwaliteit van het voorbereiden van gratiebeslissingen. Bovendien is het aantal klachten zo klein, dat er geen statistisch valide uitspraken kunnen worden gedaan over de (eventueel) veranderde aard en omvang van klachten.

### **Het is niet aannemelijk dat de effecten het gevolg zijn geweest van andere ontwikkelingen**

Naast de wijzigingen in wet- en regelgeving is het mogelijk dat er ook andere ontwikkelingen hebben gespeeld op het gebied van gratie. Op basis van gesprekken die zijn gevoerd met diverse betrokkenen, is de conclusie dat er in de periode rondom de wijziging van de wet- en regelgeving geen grote ontwikkelingen zijn geweest die de aantallen en doorlooptijd van gratieverzoeken hebben beïnvloed. Daarom is het aannemelijk dat de geconstateerde effecten het gevolg zijn geweest van de invoering van de nieuwe gratiewet. De conclusie is daarom dat een deel van de beleidsdoelstellingen is gehaald.

## Tabel met beleidseffecten

In de onderstaande tabel staan de knelpunten van voor de invoering van de wet, de wetswijziging en de resultaten van wetsevaluatie.

Situatie vóór 1 juni 2003	Wijziging per 1 juni 2003	Resultaat analyses
Ontbreken van vormvereisten gratieverzoek. Geschat percentage verzoeken met gebreken is 75%.	Standaard gratieformulier verplicht. In dit formulier wordt gevraagd de gronden voor gratie aan te geven en bewijsstukken van die gronden te overleggen.	Ten opzichte van vóór de invoering van de wet is er geen lagere instroom. Wel is het aantal buiten behandeling stellingen sterk toegenomen, waardoor er geen onbeargumenteerde verzoeken de advieslijn worden ingestuurd. Het aantal onbeargumenteerde verzoeken neemt af.
Deel van gratieverzoeken wordt ingediend kort nadat de rechterlijke beslissing onherroepelijk is geworden.	Als gratieverzoek binnen drie maanden na onherroepelijk worden vonnis of arrest wordt ingediend, wordt het verzoek buiten behandeling gesteld.	Ten opzichte van voor de invoering van de wet is er geen lagere instroom. Wel is het aantal buiten behandeling stellingen sterk toegenomen waardoor er geen onterechte verzoeken de advieslijn worden ingestuurd.
Rechter kan bij verstek geen taakstraf opleggen, omdat daarvoor instemming van de verdachte noodzakelijk is.	In Wet taakstraffen (1 februari 2001) is opgenomen dat de rechter ook in verstekzaken een taakstraf kan opleggen.	Er is een verminderde instroom van gratieverzoeken van bij verstek veroordeelden tot omzetting van een vrijheidsstraf. Het aantal voorwaardelijke gratieverleningen is sterk gedaald evenals het totaal aantal 'omzetverzoeken'.
Politie is belast met het nagaan en verifiëren van de omstandigheden die door de verzoeker voor het verlenen van gratie zijn aangevoerd. OM stelt op basis van de stukken van de politie een verslag op over de te nemen gratiebeslissing en stuurt dit door naar de ZM.	Bureau Gratie controleert en verifieert de door de verzoeker aangeleverde gegevens. Hiermee: (a) wordt Politie van haar adviestaak ontheven. (b) beperkt OM zich tot het uitbrengen van advies in zaken die door de MV kamer zijn behandeld, waarbij het OM aangeeft te willen adviseren, of waarbij de rechter alsnog vraagt om advies van het OM.	De gemiddelde doorlooptijd is aanzienlijk afgenomen.
Ondergrens geldboete € 227,-.	Ondergrens geldboete naar € 340,-.	Geen of nauwelijks lagere instroom zichtbaar.
Voorwaardelijke gratie onder voorwaarde van het uitvoeren van een taakstraf wordt veelvuldig verleend.	Het gratiebesluit wordt aangehouden tot de taakstraf is voltooid. Als de taakstraf niet is voltooid, wordt het gratieverzoek afgewezen. Als dit wel het geval is, wordt onvoorwaardelijke gratie verleend.	De gemiddelde doorlooptijd is aanzienlijk afgenomen. Er hoeven minder gratiebeslissingen herroepen te worden en er zijn minder aanvragen voor verlenging van de termijn om de taakstraf te voltooien.

Situatie vóór 1 juni 2003	Wijziging per 1 juni 2003	Resultaat analyses
Gratieverzoeken kunnen op verschillende plaatsen binnenkomen: griffie, Parket Generaal (PaG), Kabinet der Koningin of Ministerie van Justitie.	Alle gratieformulieren worden naar het Bureau Gratie gestuurd. Hier wordt gecontroleerd of het verzoek in behandeling wordt genomen.	De gemiddelde doorlooptijd is aanzienlijk afgenomen.
OM toetst aan de regelgeving of gratieverzoek leidt tot opschorting van tenuitvoerlegging van de straf.	Bureau Gratie toetst aan de regelgeving of gratieverzoek leidt tot opschorting van tenuitvoerlegging van de straf.	Niet meegenomen in de evaluatie.
Verzoek tot schorsing/op-schorting tenuitvoerlegging op basis van Artikel 559a, lid 2 SV wordt veelvuldig ingediend en ingewilligd.	Aanscherping van de terzake geldende beleidsregels, in de gratie Circulaire, waardoor deze verzoeken slechts bij hoge uitzondering worden ingewilligd.	Niet meegenomen in de evaluatie.