



Evaluatie Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets)

Samenvatting

Contactgegevens

Amsterdam, 1 juni 2018

dhr. dr. O. (Oberon) Nauta

onauta@dsp-groep.nl

020-6257537

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen, ministerie van Justitie & Veiligheid.

©2018, WODC, ministerie van Justitie & Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

In 1999 besloot de Europese Raad van Tampere, dat de justitiële samenwerking tussen de lidstaten in strafzaken moest gaan plaatsvinden op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. Aan dit besluit lag de gedachte ten grondslag dat wederzijdse erkenning een snellere en efficiëntere vorm van samenwerking oplevert dan de traditionele rechtshulp. Uit het beginsel van wederzijdse erkenning vloeit voort dat een strafrechtelijke beslissing genomen in een andere lidstaat wordt erkend en ten uitvoer gelegd als ware het een beslissing genomen door de eigen nationale autoriteiten.

Een aantal kaderbesluiten heeft nadere invulling gegeven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. Het gaat daarbij ten eerste om het kaderbesluit dat het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (EU) regelt (PbEG 18 juli 2002, L 190). Op het terrein van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties gaat het om het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEU 22 maart 2005, L 76), en het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (PbEU 24 november 2006, L 328). Voornoemde kaderbesluiten zijn in Nederland geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008.

Met de kaderbesluiten 2008/909/JBZ en 2008/947/JBZ is de regelgeving van de EU met betrekking tot de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties gecompliceerd. Met het kaderbesluit 909 wordt nadere invulling gegeven aan het beginsel van wederzijdse erkenning voor de vrijheidsbenemende sancties. En met het kaderbesluit 947 gebeurt dat voor de voorwaardelijke en alternatieve sancties. Op 1 november 2012 zijn beide kaderbesluiten geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets). De Wets regelt vanaf die datum voor Nederland de tenuitvoerlegging van strafvonnissen uit EU-lidstaten die net als Nederland de beide kaderbesluiten in hun nationale wetgeving hebben geïmplementeerd.

Bij de inwerkingtreding van de Wets is in de Tweede Kamer door de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, namens de minister, toegezegd dat de Wets vijf jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft DSP-groep deze evaluatie uitgevoerd.

Opzet en verloop van het onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in de toepassing van de Wets in de praktijk. Hierbij is de volgende, tweeledige probleemstelling leidend geweest:

Hoeveel Wets-zaken zijn sinds inwerkingtreding afgehandeld (zowel inkomend als uitgaand), met welke uitkomst en wat zijn de kenmerken van deze zaken?

Hoe verloopt de toepassing van de Wets en hoe wordt dit ervaren door de betrokken organisaties?

Voor het beantwoorden van de probleemstelling is gefaseerd gewerkt. Eerst is op basis van de vigerende wet- en regelgeving en de beschikbare werkinstructies een beschrijving gemaakt van het formeel kader van de Wets. Vervolgens is wat betreft de overdracht van vrijheidsbenemende sancties een analyse uitgevoerd op data uit het Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp (LURIS). Voor de voorwaardelijke en alternatieve sancties is dossieronderzoek uitgevoerd bij het Internationale Rechtshulp Centrum (IRC) Noord-Holland. Aanvullend zijn enkele gegevens van de Wets-zaken opgevraagd bij het Parket-Generaal (Fact Factory). Bij de resultaten van het kwantitatieve onderzoek moet een kanttekening worden geplaatst. De systemen waarin de zaakgegevens van de Wets-zaken worden geregistreerd, zijn in opzet niet bedoeld voor het genereren van managementinformatie, waardoor op onderdelen met aannames is gewerkt. Daardoor is enige onnauwkeurigheid niet uit te sluiten.

Na afronding van het kwantitatieve onderzoek vonden gesprekken plaats met de belangrijkste stakeholders van de Wets-procedure. In totaal werden 18 respondenten geïnterviewd. Aanvullend gaven enkele partijen schriftelijk input.

De focus van het onderzoek lag op Nederland. Dat wil zeggen dat gekeken is naar de wijze waarop de Nederlandse procespartijen Wets-zaken afhandelen en welke aandachtspunten zij signaleren. Daarbij is overigens wel gekeken naar wat hun ervaringen zijn met het buitenland, maar er is niet vastgesteld welke ervaringen het buitenland heeft met Nederland.

Conclusies

In deze paragraaf worden aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies van het onderzoek gegeven. Daarbij wordt naar analogie van de Wets een tweedeling aangehouden tussen enerzijds de vrijheidsbenemende sancties en anderzijds de voorwaardelijke en alternatieve sancties. Bij de conclusies wordt vaak gesproken van 'inkomende' en 'uitgaande' Wets-zaken. Dit zijn geen juridische begrippen, maar termen die in het spraakgebruik bij de Wets in zwang zijn. Met 'inkomende zaak' wordt een strafzaak bedoeld waarbinnen de bevoegde autoriteit in het buitenland Nederland verzoekt de executie van een buitenlands vonnis onder de Wets over te nemen. Met 'uitgaande zaak' wordt een zaak bedoeld waarbinnen Nederland de bevoegde autoriteit in het buitenland verzoekt een Nederlands vonnis over te nemen.

Vrijheidsbenemende sancties (KB 909)

Wat zijn de karakteristieken van de inkomende verzoeken?

Sinds 2012 is met betrekking tot de vrijheidsbenemende sancties het aantal inkomende Wets-zaken sterk toegenomen. Bedroeg het aantal formeel door Nederland in ontvangst genomen certificaten in 2012 nog 79 en in 2013 106, in 2017 is dit aantal gestegen tot 360. Uit Duitsland, België, Groot Brittannië, Frankrijk (inclusief Frans Guyana) en Spanje werden de meeste certificaten ontvangen.

Niet op ieder certificaat wordt uiteindelijk door de centrale autoriteit een positief erkenningsbesluit genomen, en niet op ieder positief erkenningsbesluit volgt de daadwerkelijke overdracht van de veroordeelde. In de periode 2013-2017 werd bij 40-60% van de inkomende zaken een justitiabele uiteindelijk overgebracht naar Nederland. (De Wets werd pas aan het eind van 2012 geïmplementeerd. Als gevolg daarvan kon in dat jaar nog geen overdracht plaatsvinden.) In de overige gevallen verbleef de veroordeelde vaak al op Nederlands grondgebied, zodat van overbrenging geen sprake was.

80% van de veroordeelden voor wie een certificaat voor overdracht is aangeboden, en van wie de nationaliteit bekend is, heeft de Nederlandse nationaliteit. Gevolgd door veroordeelden van Belgische, Marokkaanse en Poolse komaf. De detentie van de daadwerkelijk overgenomen zaken zijn ten opzichte van de Nederlandse detentieduurgemiddelden relatief lang. In de onderzochte periode is overigens wel sprake van een afname van de gemiddelde detentieduur van 6,7 jaar (in 2012) naar 5,0 jaar (in 2017). Bij een ruime meerderheid van de zaken waarvan het misdrijf bekend was, vond veroordeling plaats voor een druggerelateerd feit.

Afhandeling inkomende verzoeken overdracht vrijheidsbenemende sancties

Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren? Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

De beslissing over erkenning van een toegezonden rechterlijke uitspraak wordt namens de minister van Justitie en Veiligheid genomen door de Dienst Justitiële Inrichtingen, Divisie Individuele Zaken, Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS). Ook voor uitgaande zaken oefent IOS deze bevoegdheid namens de minister uit. Omdat het gaat om één bevoegde autoriteit voor heel Nederland, spreken we van één centrale autoriteit voor Nederland voor de KB 909-zaken.

Voordat de centrale autoriteit formeel een certificaat in ontvangst neemt, heeft doorgaans al de nodige afstemming plaatsgevonden met de bevoegde autoriteit van het uitvaardigende land, en met de veroordeelde of diens raadsman. In deze zogenaamde voorfase vindt een eerste beoordeling van de zaak

plaats, om te bepalen of deze niet op basis van de (verplichte) weigeringsgronden door de centrale autoriteit zal moeten worden afgewezen. In deze fase wordt bij vreemdelingen met een verblijfsvergunning ook getoetst of de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) niet op basis van het Vreemdelingenbesluit een intrekkingprocedure dient te starten. Voor deze toets wordt de Advocaat-Generaal (AG) bij het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden gevraagd voor het strafbare feit waarop de veroordeling is gebaseerd een strafmaatindicatie te leveren naar Nederlands recht. Op basis van deze indicatie toetst de IND. Als de noodzaak tot een intrekkingprocedure aanwezig is, dan wordt de zaak door de centrale autoriteit rauwelijks afgewezen. Wanneer in deze voorfase is vastgesteld dat de zaak niet rauwelijks afgewezen hoeft te worden, dan neemt Nederland het certificaat formeel in ontvangst. Na de in ontvangstname vraagt de centrale autoriteit het gerechtshof een oordeel te geven over het verzoek tot overdracht. Dit verzoek wordt ingediend via de AG. Hiervoor stelt de centrale autoriteit een conceptadvies op (inclusief de vorm waarin de straf overgenomen zal worden door Nederland) en stuurt dit samen met het certificaat en het (vertaalde) vonnis naar het ressortsparket. Daar worden de stukken gecontroleerd en aangevuld, en worden – indien nodig – nog aanvullende stukken opgevraagd (zoals vertalingen van het vonnis of in het buitenland uitgevoerde gedragskundige rapportages). Wanneer de stukken op orde zijn, stuurt de AG de stukken door naar de penitentiaire kamer van gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. In tweewekelijkse sessies die speciaal zijn gewijd aan Wets-zaken, worden de inkomende verzoeken door de penitentiaire kamer beoordeeld. Het eindoordeel van het gerechtshof wordt in de regel door de centrale autoriteit overgenomen in het erkenningsbesluit. De instemming wordt vervolgens aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat gestuurd. In het erkenningsbesluit staat hoe Nederland invulling gaat geven aan de executie van de sanctie, en eventueel de startdatum van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Het gebeurt soms dat het buitenland op basis van het Nederlandse erkenningsbesluit het certificaat intrekt. Reden hiervoor kan zijn dat het buitenland meent dat de voorgestelde sanctie, na aanpassing naar Nederlands strafmaximum, geen recht doet aan de ernst van de strafbare feiten. In de regel worden de erkenningsbesluiten echter geaccepteerd en maken Nederland en het uitvaardigende land concrete afspraken over de overdracht van de veroordeelde. De feitelijke overdracht gebeurt door de Koninklijke Marechaussee (KMar) in samenwerking met Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O).

De werkprocessen verlopen grotendeels zoals voorgeschreven en naar tevredenheid van de betrokkenen. Alleen de wettelijke termijnen voor de doorlooptijden van de beoordeling en, naderhand, de overdracht, worden regelmatig overschreden. Aan de wettelijke plicht om de bevoegde autoriteiten in het uitvaardigende land te informeren over het verloop en het einde van de executie, zoals neergelegd in de Wets, wordt niet actief invulling gegeven door de centrale autoriteit, omdat deze niet standaard beschikt over de bedoelde informatie.

Wat zijn de karakteristieken van de uitgaande verzoeken?

Net als bij de inkomende verzoeken is het aantal uitgaande zaken in de periode 2012-2017 sterk toegenomen. Was in 2012 sprake van drie zaken, in 2017 is dit aantal opgelopen tot 32. Merk echter op dat de ratio inkomende/uitgaande verzoeken bijzonder scheef is en de verhouding 1:10 nadert. De meeste

uitgaande zaken worden aangeboden aan België en Duitsland. Net als bij inkomende zaken wordt door de bevoegde autoriteit aan wie het certificaat is aangeboden niet altijd positief besloten. Of er wordt überhaupt niet gereageerd. En ook dan wanneer wel positief wordt besloten, vindt niet altijd overdracht plaats. Van de 47 certificaten die Nederland in het buitenland aanbod voor overdracht, was er in 2016 slechts sprake van vijf fysiek overgedragen veroordeelden. (De andere jaren laten vergelijkbare verhoudingen zien.) Een deel van de verklaring voor dit lage aantal fysiek overgedragen veroordeelden is, dat de veroordeelde regelmatig al in het buitenland verblijft. Zodoende kan er geen fysieke overdracht meer plaatsvinden en is slechts sprake van een vonnisoverdracht.

Een kwart van de veroordeelden voor wie door Nederland een certificaat aan het buitenland is uitgevaardigd, heeft de Nederlandse nationaliteit. Verder heeft 16% de Belgische en 14% de Poolse nationaliteit. Er zijn geen betrouwbare gegevens bekend over de detentieduur van de opgelegde vonnissen van de uitgaande Wets-zaken. Wel blijkt dat het onderliggende feit van de veroordeling vaak mishandeling/openlijke geweldpleging en drugsfeiten betreft.

Afhandeling uitgaande verzoeken overdracht vrijheidsbenemende sancties

Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren? Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

Er vindt geen systematische selectie plaats van zaken die in aanmerking komen voor overdracht onder de Wets. Het merendeel van de uitgaande zaken wordt daarom geïnitieerd door de veroordeelde zelf. Af en toe wordt door de centrale autoriteit in het processysteem van het gevangeniswezen gezocht. Ook wordt soms naar aanleiding van een strafonderbrekingszaak (ex artikel 40a RTVI, onbepaalde tijd) bij de centrale autoriteit geïnformeerd of de overdracht van de vreemdeling onder de Wets kan plaatsvinden.

Als de centrale autoriteit heeft vastgesteld dat de veroordeelde geen binding heeft met Nederland, dan wordt het Openbaar Ministerie verzocht om te adviseren over de overdracht. Zijn er geen zwaarwegende belangen tegen de overdracht, dan wordt door (of namens) de zaakofficier het certificaat opgemaakt bij, en tezamen met het (vertaalde) vonnis door de centrale autoriteit aangeboden aan de bevoegde autoriteit van het ontvangende land. Nadat deze zijn erkenningsbesluit heeft medegedeeld aan Nederland, en de centrale autoriteit instemt met de condities waaronder de straf ten uitvoer zal worden gelegd, vindt de feitelijke overdracht van de veroordeelde plaats.

Het proces van uitgaande zaken is vanuit het Nederlandse perspectief minder genormeerd dan het proces van inkomende zaken. Daardoor is het eenvoudiger voor Nederland om de voorgeschreven procedures na te komen. Mede daardoor loopt de afhandeling van uitgaande Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken. De geïnterviewde stakeholders vertellen echter dat dat niet betekent dat de

uitvoeringspraktijk optimaal is. Binnen de huidige werkafspraken blijven veroordeelden die in aanmerking komen voor overdracht gewoon in Nederland en veroordeelden voor wie de zaak wel wordt opgepakt, moeten onevenredig lang wachten voordat een certificaat uitgaat. Ook de samenwerking tussen de lokale parketten en de centrale autoriteit is voor dit onderdeel van de Wets voor verbetering vatbaar. Er is vaak weinig kennis van de Wets bij de zaaksofficieren en aangewezen parketmedewerkers, wat ertoe leidt dat stukken onvolledig of niet worden aangeleverd.

Voorwaardelijke en alternatieve sancties (KB 947)

Wat zijn de karakteristieken van de inkomende verzoeken?

Ten opzichte van de vrijheidsbenemende sancties is het aantal certificaten dat wordt ontvangen voor de overdracht van voorwaardelijke en alternatieve sancties beperkt. In 2016 bedroeg het totaal 17 en in 2017 was dat 27 (voor de eerdere jaren ontbreekt betrouwbare informatie). De meeste zaken komen uit België, op afstand gevolgd door Duitsland. De meerderheid van de aangereikte zaken leidt tot overdracht.

Bij ongeveer 60% van de inkomende Wets-zaken hebben de veroordeelden de Nederlandse nationaliteit. Gevolgd door veroordeelden van Belgische, Marokkaanse en Poolse afkomst. Van de zaken waarvan het onderliggende strafbare feit kon worden vastgesteld, blijkt ongeveer een kwart druggerelateerd. Ongeveer de helft van de inkomende Wets-zaken heeft betrekking op de bijzondere voorwaarden. Een kwart betreft taakstraffen. Mannen zijn sterk oververtegenwoordigd in de groep veroordeelden voor wie onder de Wets een verzoek tot vonnisoverdracht is ingediend. De gemiddelde leeftijd schommelt rond de 40 jaar. In 2016 leidde 65% van de gevallen met een ontvangen certificaat tot overdracht van het vonnis. In 2017 was dit percentage 74%.

Afhandeling inkomende verzoeken overdracht voorwaardelijke en alternatieve sancties

Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren? Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

De beslissing over de erkenning van een uit een andere EU-lidstaat afkomstige rechterlijke uitspraak over een voorwaardelijke veroordeling of taakstraf, en over de toezending van Nederlandse rechterlijke uitspraken aan een ander EU-lidstaat, is belegd bij het Openbaar Ministerie. Namens het Openbaar Ministerie is het IRC Noord-Holland in Haarlem de bevoegde autoriteit. Omdat het gaat om één bevoegde autoriteit voor heel Nederland is sprake van een centrale autoriteit.

Het proces van in ontvangstname van het certificaat, de beoordeling en de overdracht van voorwaardelijke en alternatieve sancties vertoont sterke overeenkomsten met die van de vrijheidsbenemende sancties. Zij het dat de zogenaamde voorfase (de fase voordat de centrale autoriteit het certificaat formeel in ontvangst neemt) minder uitgebreid is en dat er in de beoordelingsfase geen extern oordeel van de rechter wordt gevraagd. De start van een inkomende Wets-zaak met betrekking tot de voorwaardelijke en alternatieve sancties begint in de regel met ontvangst van het certificaat en het (vertaalde) vonnis door de centrale autoriteit. Nadat de centrale autoriteit – voor zover aan de orde – ontbrekende stukken heeft opgevraagd en het certificaat volledig is ingevuld, wordt de zaak formeel in behandeling genomen. Daarbij wordt eerst getoetst op de aanwezigheid van weigeringsgronden. Op basis van een check in de BRP, regelmatig aangevuld met een controle op het adres door de wijkagent, wordt vastgesteld of sprake is van binding met Nederland. De overige gronden worden getoetst op basis van de informatie op het certificaat en het vonnis. Wanneer is vastgesteld dat er geen sprake is van één of meer van de wettelijke weigeringsgronden, wordt in de regel door de centrale autoriteit afgestemd met Bureau Buitenland van de reclassering over de mogelijkheden van de sanctieovername of het toezicht. In dit overleg wordt vastgesteld op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de voorwaarden uit het vonnis. Dat overleg kan resulteren in de conclusie dat niet alle voorwaarden worden overgenomen, of dat op een andere manier invulling wordt gegeven aan de voorwaarden, zodat de Nederlandse reclassering ook in staat is invulling te geven aan het toezicht. Regelmatig stemt de centrale autoriteit ook rechtstreeks af met de bevoegde autoriteit in het buitenland, om af te tasten met welke sanctieaanpassingen het uitvaardigende land akkoord zal willen gaan.

Zodra het Nederlandse erkenningsbesluit is geaccepteerd door de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat, kan de straf in Nederland ten uitvoer worden gelegd. Omdat er geen sprake is van een vrijheidsbenemende sanctie is er ook geen sprake van het formeel overbrengen van de veroordeelde. Na erkenning en na het verstrijken van de termijn van 10 dagen, waarbinnen het buitenland het certificaat nog kan intrekken, wordt het lokale parket geïnformeerd over de erkenningsbeslissing. Dit is dus onafhankelijk van de komst van de veroordeelde naar Nederland. Het lokale parket wordt verzocht de overgedragen sanctie op dezelfde wijze te executeren als een Nederlandse sanctie. De veroordeelde wordt geacht zelf naar Nederland te komen, maar verblijft in de regel al in Nederland als het lokaal parket wordt bericht.

Wat betreft het routeren van zaken aan de reclassering bestaat er een wezenlijk onderscheid tussen inkomende Wets-zaken die betrekking hebben op taakstraffen en Wets-zaken waarin bijzondere voorwaarden en/of v.i.-voorwaarden zijn opgelegd. Taakstraffen kunnen door de centrale autoriteit eenvoudig worden ingevoerd in GPS. De taakstraffen worden dan automatisch zichtbaar in de werkvoorraad/opdrachtenlijst van het lokaal parket. Het lokaal parket geeft de taakstraf vervolgens vrij aan het CJIB, die op zijn beurt de reclassering opdracht geeft de veroordeelde op te roepen. Geheel anders gaat het wanneer de sanctie uitsluitend bijzondere voorwaarden en/of v.i.-voorwaarden betreft. In tegenstelling tot taakstraffen kunnen deze namelijk niet ingevoerd worden in GPS, omdat het systeem de invoer van deze sancties niet ondersteunt. Om die reden moet de centrale autoriteit voor deze zaken het erkenningsbesluit

per mail naar het lokaal parket en het CJIB sturen. Dit wordt door de betrokkenen als een moeizame en kwetsbare procesgang getypeerd.

De werkprocessen verlopen grotendeels zoals voorgeschreven. Alleen de feitelijke executie vraagt om bovengenoemde reden veel tijd en leidt – door het ontbreken van een geschikte ICT-infrastructuur – regelmatig tot fouten.

Wat zijn de karakteristieken van de uitgaande verzoeken?

Het aantal uitgaande verzoeken is – anders dan bij de KB 909-zaken – vanwege de automatische selectie in GPS juist groter dan het aantal inkomende verzoeken. In 2016 bedroeg het aantal 136 en in 2017 101. Het merendeel van de zaken wordt aan België overgedragen, gevolgd door Duitsland.

In bijna de helft van de uitgaande Wets-zaken waarbinnen de nationaliteit van de veroordeelde bekend is, heeft de justitiabele de Nederlandse nationaliteit. In een derde van de gevallen gaat het om de Belgische nationaliteit. In circa 10% van de zaken gaat het om de Poolse nationaliteit. In ongeveer een derde van de gevallen is de veroordeling druggerelateerd, gevolgd door veroordeling voor mishandeling en openlijke geweldpleging. Qua sanctie heeft een ruime meerderheid van de uitgaande Wets-zaken betrekking op taakstraffen. Net als bij inkomende Wets-zaken gaat het bij uitgaande zaken hoofdzakelijk om justitiabelen van het mannelijke geslacht. De gemiddelde leeftijd van de veroordeelden bij uitgaande Wets-zaken schommelt tussen de 35 en 37 jaar.

Afhandeling uitgaande verzoeken overdracht voorwaardelijke en alternatieve sancties

Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren? Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

In tegenstelling tot de vrijheidsbenemende sancties worden de voorwaardelijke en alternatieve sancties die voor overdracht onder de Wets in aanmerking komen systematisch geselecteerd en in de werkvoorraad van de centrale autoriteit geplaatst. Dit gebeurt in GPS op basis van het woon- en verblijfadres. Maar pas bij zaken die door het lokale parket 'vrij' gegeven zijn voor executie. De centrale autoriteit beoordeelt de zaken in de werkvoorraad inhoudelijk en stelt vast of deze daadwerkelijk voor overdracht in aanmerking komen. Is daarvan sprake dan wordt bij het lokaal parket de benodigde stukken opgevraagd. Het gaat dan om een ingevuld certificaat en het vonnis. In de praktijk moet de centrale autoriteit veel rappelleren en in sommige gevallen wordt niet gereageerd of pas zo laat, dat de zaak vanwege het verlopen van de termijnen niet meer voor overdracht in aanmerking komt.

Overigens zou volgens de vigerende werkafspraken het lokale parket zelf de zaken moeten beoordelen en aanbrengen bij de centrale autoriteit. Dat gebeurt in de praktijk zelden. Zodoende is het in de meeste gevallen de centrale autoriteit die het lokale parket aanspoort om de zaak formeel aan te brengen.

Zijn vonnis en certificaat ontvangen, dan beoordeelt de centrale autoriteit nogmaals en in detail of de zaak daadwerkelijk in aanmerking komt voor overdracht. De selectie in GPS is namelijk grofmazig en levert ook zaken op die niet voldoen aan de overdrachtcriteria (zoals niet overdraagbare sancties of taakstraffen met een duur van minder dan 80 uur). Vervolgens moet worden vastgesteld of er niet toch sprake is van binding met Nederland. Dat gebeurt niet alleen op basis van de BRP-check, maar ook door inzage in het proces-verbaal. In de praktijk kan het feitelijke woon- of verblijfadres afwijken van het in GPS geregistreerde adres. In het proces-verbaal kan dat vaak worden geverifieerd.

Als de stukken op orde zijn, wordt vastgesteld wie de bevoegde autoriteit is in het land van de beoogde strafexecutie. Bij landen waarnaar al vaker is overgedragen, is sprake van warme contacten. Met name met België zijn de lijnen kort en goed. Bij andere landen kan het vinden van de juiste namen en adressen veel tijd en moeite vergen. Ook de termijn waarbinnen het buitenland een erkenningsbesluit overlegt, verschilt aanzienlijk per land. Daar waar bijvoorbeeld België in de regel heel prompt reageert, laat een reactie uit Duitsland vaak op zich wachten. Verklaring voor deze verschillen is onder meer gelegen in het feit dat de contacten tussen de centrale autoriteit en de bevoegde autoriteiten van België een stuk intensiever zijn dan met die van Duitsland.

De werkprocessen verlopen grotendeels zoals voorgeschreven, maar de afstemming met de lokale parketten voor het verkrijgen van het certificaat en het vonnis vraagt veel tijd; mede als gevolg van het feit dat er bij de afdeling executie op de lokale parketten weinig ervaring is met de Wets en de bijbehorende procedures. Dit afstemmingsproces wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een geschikte ICT-infrastructuur. Zo'n infrastructuur kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat in Nederland wordt gestart met de executie van de straf, terwijl de centrale autoriteit doende is de overdracht van de executie in gang te zetten.

Welke knelpunten doen zich voor in de afhandeling?

De evaluatie laat zien dat in de afgelopen vijf jaar de nodige ervaring is opgebouwd met de afhandeling van Wets-zaken en dat de aantallen gestaag toenemen. Ook zijn verschillende samenwerkingsverbanden uitgebouwd en is er veel van elkaar geleerd. Desalniettemin heeft de evaluatie een aantal punten opgeleverd die voor verbetering vatbaar zijn.

1. Doorlooptijden

Uit het onderzoek blijkt dat de doorlooptijden voor wettelijk genormeerde procesonderdelen lang niet altijd worden gehaald. En dat de doorlooptijden voor niet-wettelijk genormeerde procesonderdelen – vanuit het perspectief van de veroordeelde – soms onevenredig lang zijn. Deels zijn deze doorlooptijden het gevolg van externe buitenlandse factoren, maar in andere gevallen lijkt het oplopen van de doorlooptijden samen te hangen met de situatie in Nederland. Genoemde reden is onder meer het capaciteitsprobleem bij de AG en DV&O, waardoor werkachterstanden ontstaan. Ook de beperkte kennis van de Wets-procedures bij de afdeling executie bij het lokaal parket speelt een belangrijke rol. Laatstgenoemde leidt ertoe dat zij niet of pas na herhaald rappel de benodigde informatie verstrekken.

2. Capaciteitsproblemen

Verschillende partijen binnen het Wets-proces geven aan dat zij een (te) krappe formatie hebben. De AG vertelt dat voor de Wets-taken nooit formatieve uitbreiding heeft plaatsgevonden, en ook het gerechtshof had tot 1 januari 2018 geen extra capaciteit toebedeeld gekregen. De centrale autoriteit KB 947 heeft wel een toebedeelde formatie, maar deze is bijna de helft van hetgeen was berekend. Tegen de achtergrond van een almaar toenemende caseload brengt dit risico's met zich mee. In de eerste plaats oplopende doorlooptijden. Maar in de tweede plaats zorgt een te krappe formatie ervoor dat weinig tijd over blijft voor kwaliteitsmanagement en kennisontwikkeling bij onder meer lokale parketten. De oplossing voor dit probleem wordt uiteraard gezocht in het uitbreiden van de formatie.

3. Kwetsbare informatiestromen

De Wets-procedures zijn ingepast in bestaande (executie)processen. Dat leidt ertoe dat organisatieonderdelen die inhoudelijk weinig van doen hebben met de Wets toch een (doorgeefluik)functie uitoefenen. Vanwege het gebrek aan kennis en ervaring met de Wets kan dit in het bijzonder bij de lokale parketten tot fouten leiden. Die fouten hebben in de praktijk betrekking op het berekenen van de startdatum v.i., het niet administratief afsluiten van afgeronde straffen zodat een justitiabele ten onrechte opnieuw wordt opgeroepen voor executie, onvolledige onjuiste aantekeningen op de Justitiële Documentatie, of een executieopdracht aan de reclassering terwijl op dat moment de zaak al wordt overgedragen aan het buitenland. Als oplossing voor dit probleem wordt een gerichte voorlichtingscampagne voor dit organisatieonderdeel van het Openbaar Ministerie voorgesteld, en daar waar mogelijk ook vaste aanspreekpunten op de parketten aan te wijzen.

4. ICT-infrastructuur

GPS is het centrale systeem waarin de primaire registratie van de Wets-zaak plaatsvindt. Maar de huidige functionaliteit van het systeem heeft een aantal duidelijke tekortkomingen. Wat de voorwaardelijke en alternatieve sancties betreft, is het onhandig dat er geen voorwaardelijke sancties en geen v.i.-voorwaarden kunnen worden geregistreerd. Verder is het wenselijk dat de selectiefunctie van de voorwaardelijke en alternatieve sancties die voor overdracht in aanmerking komen, fijnmaziger wordt. Op dit moment worden ook niet-relevante zaken geselecteerd (bijvoorbeeld taakstraffen met een duur van minder dan 80 uur). Bovendien geeft GPS bij een veroordeelde die zowel een adres in Nederland heeft als een adres in een

andere EU-lidstaat, soms een signaal af aan het CJIB om de straf in Nederland ten uitvoer te leggen, én een signaal aan de centrale autoriteit KB 947 om de zaak voor overdracht aan te bieden. Tot slot wordt nog vermeld dat in GPS niet kan worden geregistreerd dat het om een Wets-zaak gaat. Dat is voor het maken van managementinformatie en voor kwaliteitscontrole op individuele zaken een gemis. Als oplossing voor deze problemen wordt gepleit om de gewenste GPS-aanpassingen met spoed bij de dienstverleningsorganisatie Openbaar Ministerie(DVOM) te agenderen.

5. Geen systematische selectie van uitgaande KB 909-zaken

Op dit moment wordt – in tegenstelling tot de voorwaardelijke en alternatieve sancties – niet systematisch beoordeeld welke zaken in aanmerking komen voor overdracht. Daardoor is het aantal uitgaande zaken tien keer minder dan het aantal inkomende zaken. Deze situatie is niet alleen vanuit kostenoverweging onwenselijk (Nederland draagt in Europees verband een onevenredig deel van de executiekosten van de in het buitenland veroordeelde justitiabelen), maar vooral ook vanuit het perspectief van de veroordeelde en de maatschappij. De gedachte achter de kaderbesluiten is immers dat door de integrale overname van de tenuitvoerlegging van de straf de resocialisatie van de veroordeelde geholpen wordt; en daarmee uiteindelijk de samenleving. Door niet systematisch de zaken te selecteren die voor overdracht in aanmerking komen, wordt de justitiabele een mogelijkheid tot resocialisatie onthouden. Vanuit de huidige verantwoordelijkheidsverdeling ligt het voor de hand dat het Openbaar Ministerie – als eindverantwoordelijke voor de executie – verantwoordelijk wordt voor de systematische selectie van deze categorie zaken.¹ Het ligt voor de hand dat naar analogie van de systematische selectie van de KB 947-zaken, deze selectie wordt ondergebracht in het GPS-systeem.

¹ Op grond van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) – aangenomen op 22 februari 2017, maar nog niet in werking getreden – verschuift de verantwoordelijkheid voor de executie van het Openbaar Ministerie naar de minister. Als de wet eenmaal in werking treedt ligt het mogelijk minder voor de hand dat het Openbaar Ministerie deze signaalfunctie nog uitoefent. Hoewel ook dan nog steeds gedacht kan worden aan de omstandigheid dat het Openbaar Ministerie als vervolgende instantie bij aanvang van de detentie veel informatie heeft over de gedetineerde en dus op grond van die informatiepositie wellicht nog steeds de signaalfunctie kan uitoefenen.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

