

2 Het Nederlandse strafrechtssysteem

J.B.J. van der Leij

Het strafrechtssysteem is het geheel van instellingen dat belast is met de handhaving van het strafrecht in Nederland,¹ ofwel met de strafrechtspleging. Deze bestaat uit de fasen van opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van opgelegde straffen en maatregelen. Daarnaast kunnen – buiten de eigenlijke strafrechtspleging om – tegenwoordig bepaalde bestuursorganen strafbeschikkingen uitvaardigen ter handhaving van bestuurlijke ordeningswetgeving. Het aantal wetten dat voorziet in door bestuursorganen op te leggen sancties is de afgelopen jaren sterk toegenomen en daarom reden om in dit hoofdstuk ook kort aandacht te besteden aan deze bestuursrechtelijke handhavingsmechanismen. Het hoofdstuk begint in paragraaf 2.1 met een omschrijving van enkele begrippen en actoren die centraal staan binnen de strafrechtspleging. In de daaropvolgende paragrafen komen de opsporingsfase, inclusief een korte beschrijving over de bestuurlijke handhaving (paragraaf 2.2), de fase van de vervolging (paragraaf 2.3), van de berechting (paragraaf 2.4) en die van de tenuitvoerlegging (paragraaf 2.5) aan bod. In paragraaf 2.6 worden nog enkele andere belangrijke actoren en instellingen besproken die, op indirecte wijze, ook betrokken zijn bij het functioneren van de strafrechtspleging.

2.1 Centrale begrippen en personen in de strafrechtspleging

Deze paragraaf gaat allereerst kort in op de begrippen ‘strafbaar feit’ en ‘straf(proces)recht’. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de verdachte, het slachtoffer, de getuige en de deskundige.

2.1.1 *Strafbaar feit en het straf(proces)recht*

De term ‘strafbaar feit’ is onlosmakelijk verbonden aan het begrip ‘criminaliteit’, dat verwijst naar alle soorten menselijke gedragingen die door de wetgever strafbaar zijn gesteld. Een strafbaar feit is een gedraging (een combinatie van doen en nalaten) waarop een straf is gesteld (strafbedreiging) en dat aanleiding kan geven tot een strafvervolging. Strafbare feiten worden ook wel *delicten* genoemd en zijn beschreven in het Wetboek van Strafrecht en in bijzondere wetten, bijvoorbeeld in de Wegenverkeerswet 1994, de Opiumwet, de Wet wapens en munitie en de Wet op de economische delicten.

1 Sinds 10 oktober 2010 hebben Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) een nieuwe status als bijzondere gemeenten, waarmee zij direct bij Nederland horen. De Nederlandse overheid heeft vanaf die datum de bestuursstaken van de regering van de Nederlandse Antillen overgenomen. Na 10 oktober 2010 is ook de Antilliaanse wetgeving blijven gelden, tenzij een nieuwe (aanpassings)wet de Antilliaanse wet heeft vervangen. De Nederlandse wetgeving wordt stapgewijs in Caribisch Nederland doorgevoerd, maar in de eerste vijf jaar zal in Caribisch Nederland vooral Antilliaanse wetgeving van kracht blijven. Niettemin is op 10 oktober 2011 de Wet afbreking zwangerschap ook van toepassing verklaard in Caribisch Nederland.

Er wordt een onderscheid gemaakt in soorten strafbare feiten, namelijk *misdriften* en *overtredingen*.² Overtredingen zijn relatief lichte feiten, misdrijven zijn ernstigere feiten.³ Voorbeelden van misdrijven zijn verkrachting, mishandeling, inbraak en diefstal. Openbare dronkenschap en rijden zonder rijbewijs zijn voorbeelden van overtredingen. De wet geeft steeds aan of er sprake is van een misdrijf of van een overtreding.⁴ De *commune* strafbare feiten staan omschreven (gecodeerd) in Boek II (misdrijven) en Boek III (overtredingen) van het Wetboek van Strafrecht (Sr).⁵ Bij de bijzondere wetten is vaak voor een andere indeling gekozen, waarbij in een specifieke bepaling het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen is neergelegd.⁶

Voor alle strafbare feiten geeft de wet aan welke straf maximaal kan worden opgelegd. Elk delict heeft een eigen wettelijk strafmaximum. De rechter mag niet zwaarder straffen dan dit specifieke maximum.⁷ Natuurlijk kan de rechter wel een lagere straf opleggen. De absolute ondergrens wordt gevormd door het rechterlijk pardon, dit wil zeggen dat de rechter de mogelijkheid heeft om bij een veroordeling in het geheel geen straf (of maatregel) op te leggen. Wordt er wel een straf opgelegd, dan geldt voor een aantal strafsoorten een algemeen wettelijk strafminimum.⁸ Het geheel van strafbare feiten en de daarbij behorende strafbedreigingen wordt ook wel het *materiële strafrecht* genoemd. De strafbaar gestelde gedragingen en de manier waarop de overheid daarop reageert, zijn neergelegd in de wet. 'Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling', aldus artikel 1 lid 1 Sr. Dit artikel wordt beschouwd als de formulering van het aan het Nederlandse strafrecht ten grondslag liggende legaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat in het Nederlandse strafrecht niemand veroordeeld kan worden voor een feit dat niet bij wet strafbaar is gesteld. Bovendien is een feit alleen strafbaar als het op het moment dat het plaatsvond volgens de wet een strafbaar feit was. De wetgever mag niet met terugwerkende kracht feiten strafbaar stellen (art. 1 lid 2 Sr).

Naast het materiële strafrecht kennen we het *formele strafrecht*, oftewel het strafprocesrecht. Het formele strafrecht is beschreven in het Wetboek van Strafvordering (Sv) en regelt op welke wijze en door welke personen

- 2 Vroeger, dat wil zeggen vóór 1886, bestond er een driedeling in strafbare feiten, namelijk misdrijven, wanbedrijven en overtredingen.
- 3 Een onderliggend criterium op basis waarvan het ene delict als een misdrijf en het andere als een overtreding kan worden gekwalificeerd lijkt niet te bestaan. Voortvloeiend uit het onderscheid zijn wel enkele verschillen te duiden. Zo kan voor een overtreding geen gevangenisstraf worden opgelegd, enkel hechtenis.
- 4 De wet geeft geen definitie van de begrippen overtreding en misdrijf.
- 5 Met het *commune* strafrecht wordt bedoeld het 'gewone' strafrecht, in tegenstelling tot het bijzondere strafrecht, zoals het economisch of het fiscale strafrecht.
- 6 Voor een uitgebreide behandeling van overtredingen wordt verwezen naar hoofdstuk 8.
- 7 Voor een aantal strafsoorten bestaat er ook een algemeen (en absoluut) geldend wettelijk strafmaximum. Dit betreft alle hoofdstraffen, zijnde gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf en geldboete. Voor minderjarigen zie art. 77s Sr.
- 8 Voor alle hoofdstraffen, behalve voor de taakstraf, geldt een algemeen wettelijk strafminimum; zie paragraaf 2.5.

en instanties wordt onderzocht of een strafbaar feit is begaan en door wie en op grond van welke maatstaven wordt beslist over de strafrechtelijke sancties die kunnen volgen op een bewezen strafbaar feit. De processuele benadering van het legaliteitsbeginsel is geformuleerd in het eerste artikel van het Wetboek van Strafvordering en luidt: 'Strafvordering vindt alleen plaats op de wijze bij de wet voorzien.' Het legaliteitsbeginsel bindt de overheid aan de wet als het gaat om het inbreuk maken op de rechten en vrijheden van de burgers. In artikel 1 Sv is dit uitgewerkt voor het strafproces, hetgeen bijvoorbeeld betekent dat de rechter uitsluitend een door de wet omschreven straf mag opleggen.

Zowel het materiële als het formele strafrecht is nodig om een bijdrage te leveren aan de veiligheid van individuele burgers en van de samenleving als geheel. De bevordering van de veiligheid is in een rechtsstaat niet absoluut, maar staat in het teken van het garanderen van de vrijheid van burgers. Daarom moet tegelijkertijd sprake zijn van bescherming tegen willekeurige strafvervolgning.

2.1.2 De verdachte

Een verdachte is iemand tegen wie op grond van feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit bestaat (art. 27 Sv). In het strafrecht wordt de verdachte geacht onschuldig te zijn (*praesumptio innocentiae*) totdat een rechter definitief een uitspraak heeft gedaan en hij schuldig is bevonden. Daarom wordt de term 'verdachte' gebruikt. Door de invoering van de Wet OM-afdoening is het niet langer alleen aan de rechter overgelaten om de schuld van de verdachte vast te stellen. Ook de officier van justitie zal voorafgaande aan een OM-strafbeschikking de schuld van de verdachte moeten hebben vastgesteld, anders kan geen strafbeschikking worden opgelegd.⁹ De meeste verdachten zijn natuurlijke personen, maar ook een rechtspersoon kan verdachte zijn.

Om als verdachte te kunnen worden aangewezen, moet sprake zijn van een vermeend strafbaar feit én van een redelijk vermoeden van schuld van de betrokkene aan dat vermeende strafbare feit. Het vermoeden moet blijken uit feiten of omstandigheden, zoals getuigenverklaringen. De formele verdenking betekent dat tegen een verdachte dwangmiddelen, zoals aanhouding voor verhoor, kunnen worden toegepast (zie ook paragraaf 2.2). In beginsel mogen tegen een persoon tegen wie (nog) geen redelijk vermoeden van schuld bestaat géén strafrechtelijke dwangmiddelen worden toegepast. De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) vormt hierop echter een uitzondering. Voor wat betreft de dwangmiddelen van stelselmatige observatie, infiltratie, opnemen van vertrouwelijke communicatie en opnemen van telecommunicatie mogen

9 De Wet OM-afdoening wordt verder besproken in paragraaf 2.3.3.

deze ook worden uitgeoefend tegen personen die (nog) geen verdachte zijn in bovengenoemde zin. In dat geval spreekt men ook wel van 'vroeg-verdachten'.

Een verdachte kan ook bepaalde rechten in het strafproces uitoefenen. Zo hoeft een verdachte niet mee te werken aan zijn eigen veroordeling door het afleggen van een belastende verklaring. Een verdachte heeft het recht om te zwijgen. Voor de aanvang van het verhoor moet een verdachte hierop worden gewezen. Andere rechten van een verdachte zijn het recht op bijstand door een raadsman,¹⁰ het recht om te worden gehoord en het recht op kennisneming van de processtukken. Een verdachte heeft verder recht op behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn. Wordt deze termijn overschreden, dan kan dat leiden tot strafvermindering of zelfs tot verval van het recht tot vervolging. Personen die ten onrechte verdachte zijn geweest en daarvan nadeel hebben ondervonden, kunnen een beroep doen op schadevergoeding door de overheid.¹¹

2.1.3 *Het slachtoffer*

De meeste slachtoffers van strafbare feiten zijn burgers. Maar ook bedrijven en instellingen kunnen slachtoffer zijn. In het strafproces was de rol van het slachtoffer lange tijd beperkt tot die van getuige en/of aangever. Voor bepaalde ernstige misdrijven bestaat sinds 1 januari 2005 voor slachtoffers een 'spreekrecht'.¹² In gevallen van ernstig persoonlijk slachtofferschap, zoals in zedenzaken, kan de schade ook een sterke emotionele (immateriële) component hebben. Een slachtoffer of diens nabestaande kan op de terechtzitting een verklaring afleggen over de gevolgen die het ten laste gelegde feit heeft teweeggebracht. Het spreekrecht betekent overigens niet dat het slachtoffer medebeslissingsrecht heeft gekregen in de afdoening van 'zijn' strafzaak. Op basis van de 'Wet Versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces' heeft het slachtoffer onder andere recht op informatie over de strafrechtelijke procedure tegen de verdachte, recht op correcte bejegening, recht op informatie over de

10 In beginsel kiest de verdachte zelf de raadsman (art. 38 lid 1 Sv). Naast de gekozen raadsman bestaat de toegevoegde raadsman, die door de Staat wordt betaald en op wie de verdachte recht heeft als hij voor een bepaalde tijd van zijn vrijheid wordt beroofd in het kader van het onderzoek (art. 40 e.v. Sv). De raadsman geeft juridische en morele bijstand aan de verdachte, komt op voor diens belangen en is woordvoerder van de verdachte. De relatie tussen de verdachte en zijn raadsman is een vertrouwensrelatie en daarom is de raadsman verplicht tot geheimhouding van alles wat hem in die hoedanigheid door zijn cliënt wordt toevertrouwd. Ook hoeft hij daarover in rechte niet te getuigen (art. 218 Sv).

11 Het Wetboek van Strafvordering kent enkele voorzieningen voor schade die het gevolg is van de strafvorderlijke activiteiten. Een ervan is de schadevergoeding aan ex-verdachten. Een verdachte die in voorlopige hechtenis heeft gezeten zonder dat er een straf of een maatregel is opgelegd, of voor een feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, heeft recht op een vergoeding van geleden schade. Behalve vermogensschade (verlies van inkomsten als gevolg van detentie) kan ook immateriële schade vergoed worden. Verder kent het Wetboek van Strafvordering de proceskostenvergoedingsregeling, de vergoedingsregeling voor de kosten bij voeging door een benadeelde partij en de kostenvergoedingsregeling in verband met bevelen van justitiële autoriteiten tot uitlevering of overbrenging van voorwerpen.

12 Op 1 januari 2005 trad de 'Wet invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden' in werking.

mogelijkheden van schadevergoeding in het kader van het strafproces, recht op kennisneming van processtukken, recht op toevoegen van stukken aan het procesdossier en recht op bijstand door een raadsman en op een tolk.¹³

Een slachtoffer van een misdrijf kan worden bijgestaan door het Bureau Slachtofferhulp. Slachtoffers van seksuele en andersoortige geweldsmisdrijven kunnen via de ‘Wet op de rechtsbijstand’ een beroep doen op een advocaat (zie art. 1 lid 1 onder f Wet op de rechtsbijstand).

Het slachtoffer kan op verschillende manieren vergoeding krijgen voor geleden materiële of immateriële schade. Het slachtoffer kan zich in het strafproces als ‘benadeelde partij’ voegen, om zodoende schadevergoeding van de dader te eisen. De strafrechter kan ook uit zichzelf de verdachte tot een schadevergoeding veroordelen: de schadevergoedingsmaatregel. Bovendien kan de rechter bij wijze van bijzondere voorwaarde een schadevergoeding opleggen of de storting van een som geld bevelen aan een instelling die de belangen van slachtoffers behartigt. Verder komt het slachtoffer soms in aanmerking voor een uitkering door een schadefonds. Ten slotte kan het slachtoffer schadevergoeding eisen via een procedure bij de civiele rechter.

2.1.4 De getuige

Personen die iets kunnen verklaren omtrent een (vermeend) strafbaar feit of over de persoon van de verdachte kunnen als getuige worden gehoord in het strafproces. Zonder getuigenverklaringen zijn de opsporing en de vervolging vaak uitermate moeilijk. Dat maakt getuigen tot belangrijke deelnemers in het strafproces. Maar een getuige is méér dan enkel een instrument bij de waarheidsvinding en in de afdoening van een strafzaak. Getuigen kunnen zelfstandige procesrechtelijke belangen hebben die soms niet stroken met de belangen van andere deelnemers in het strafproces. Dit heeft in de afgelopen jaren binnen de strafrechtspleging geleid tot een differentiatie in soorten getuigen.¹⁴ Dit heeft weer geleid tot regelgeving omtrent bedreigde en afgeschermdde getuigen, maatregelen ter bescherming van getuigen en toezeggingen aan getuigen die tevens verdachte of reeds veroordeeld zijn.

Het inschakelen van getuigen door de rechter-commissaris (r-c),¹⁵ de officier van justitie, de verdachte en de zittingsrechter is geregeld in het

13 Per 1 januari 2011 is de ‘Wet Versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces’ in werking getreden. Dit is een wet van 17 december 2009, *Stb.* 2010, 1. Bijgaand is ook een nieuwe Aanwijzing slachtofferzorg (2010A029) per 1 januari 2011 in werking getreden, zie *Stcr.* 2010, 20476.

14 Soorten getuigen die in de regelgeving en rechtspraak naar voren komen zijn onder meer slachtoffergetuigen, andere kwetsbare getuigen (onder wie kinderen en personen met een verstandelijke beperking), anonieme getuigen en kroongetuigen.

15 De rechter-commissaris (r-c) is een onderzoeksrechter van een rechtbank. Een gerechtelijk vooronderzoek (GVO) wordt door deze rechter ingesteld. De waarde van een GVO is dat onpartijdig en objectief onderzoek kan worden uitgevoerd in een vroeg stadium van de strafzaak. In de loop der jaren is het GVO echter onder druk komen te staan. Zo bleek het OM de tussenkomst van een r-c in het kader

Wetboek van Strafvordering.¹⁶ Daarbij hebben getuigen in de regel een verschijnings- en een spreekplicht. Van dat laatste kunnen getuigen zich echter in bepaalde gevallen verschonen. In dat geval hoeven zij geen verklaring af te leggen of bepaalde vragen te beantwoorden. De wetgever heeft drie soorten verschoningsrechten erkend. Ten eerste kunnen de naasten van de verdachte zich verschonen, ten tweede mag de getuige zwijgen die in geval van spreken zichzelf of zijn naasten aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling zou blootstellen, en ten derde heeft een aantal beroepsbeoefenaren een verschoningsrecht.¹⁷

2.1.5 De deskundige

Een van de getuige te onderscheiden persoon die door de rechter (of de r-c), de officier van justitie of de verdachte kan worden ingeschakeld, is de deskundige. De rechter kan, met het oog op de waarheidsvinding, behoefte hebben aan het oordeel van een expert, bijvoorbeeld een reclaseringswerker, een technicus, een ballistisch deskundige, een financieel deskundige, een psychiater of een psycholoog. Soms is de rechter verplicht een deskundige in te schakelen, bijvoorbeeld als de rechter tbs wil opleggen. De deskundige kan ook in het voorbereidend onderzoek of ter terechtzitting worden gehoord.

Met de Wet deskundigen in strafzaken krijgt de deskundige een eigen positie binnen het strafproces(recht).¹⁸ Uit deze wet, die per 1 januari 2010 van kracht is, komt tevens het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD) voort.¹⁹ Dit register is bedoeld om de kwaliteit van de inbreng van deskundigen tijdens de rechtspleging te vergroten. Dit register sluit het inschakelen van andere dan gerechtelijke deskundigen overigens niet uit. Zo kan de verdachte zelf tegenonderzoek laten verrichten en ook deskundigen laten horen.

2.2 Opsporing en bestuurlijke handhaving

Het opsporingsonderzoek begint als de politie of een opsporingsambtenaar kennisneemt van een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit. De politie maakt onderscheid tussen strafbare feiten die de politie zelf constateert

van een GVO vaak niet zozeer te willen om onderzoek te verrichten, maar om de onderzoeksrechter in staat te stellen bepaalde dwangmiddelen toe te passen, waartoe het OM zelf geen bevoegdheid had. Met de invoering van de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek (*Stb.* 1999, 243) is het GVO wel gehandhaafd, maar is de verplichte tussenkomst van een r-c in het kader van een GVO behoorlijk teruggebracht.

16 Het horen van getuigen door de politie is in Nederland niet wettelijk geregeld.

17 Hierbij moet onder andere gedacht worden aan advocaten en artsen, die tevens een geheimhoudingsplicht hebben. Overigens is het verschoningsrecht niet altijd gekoppeld aan een geheimhoudingsplicht. Zo is een familielid van de verdachte die zich kan verschonen, daartoe niet wettelijk verplicht.

18 Wet van 22 januari 2009, *Stb.* 2009, 33, in werking getreden op 1 januari 2010.

19 Zie www.deskundigenregister.nl.

('haaldelicten')²⁰ en strafbare feiten die door burgers en bedrijven worden gemeld²¹ en aangegeven ('brenghdelicten').

Opsporingsambtenaren zoeken naar sporen, horen getuigen en slachtoffers, houden verdachten aan en leggen alle gegevens schriftelijk vast in een proces-verbaal.²²

De eindverantwoordelijkheid voor de opsporing ligt bij het Openbaar Ministerie (OM) (zie paragraaf 2.3). De officier van justitie geeft (formeel) leiding aan het opsporingsonderzoek. Om dit onderzoek goed te kunnen doen, kan het voor de politie nodig zijn om bepaalde dwangmiddelen toe te passen. Dat zijn bevoegdheden waarmee inbreuk wordt gemaakt op de vrijheden van personen en waartoe de toestemming van de officier van justitie en in bepaalde gevallen van de rechter-commissaris nodig is. Voorbeelden van dwangmiddelen zijn doorzoekingen, het af luisteren van de telefoon, onderzoek aan kleding of het in beslag laten nemen van voorwerpen die als bewijsmiddel kunnen dienen. De wet geeft precies aan wanneer welk dwangmiddel mag worden toegepast. Belangrijke dwangmiddelen die de politie kan toepassen zijn aanhouding, ophouden voor onderzoek (maximaal 6 uur) en inverzekeringstelling (maximaal 6 dagen) als het belang van het onderzoek dat vereist.²³

Een bevel tot inverzekeringstelling wordt alléén verleend bij zwaardere strafbare feiten, waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan (zie art. 67 Sv). Na zijn aanhouding moet een verdachte binnen uiterlijk 3 dagen en 15 uur worden voorgeleid aan de rechter-commissaris. Als de officier van justitie een verdachte nog langer vast wil houden, moet hij bij de rechter-commissaris de inbewaringstelling vorderen. Hierdoor kan een verdachte nog eens 14 dagen worden vastgehouden. Binnen de termijn van de inbewaringstelling kan de politie nader onderzoek doen naar de feiten waarop de verdenking is gebaseerd. Verder kan binnen die termijn de officier van justitie aan de (raadkamer²⁴ van de) rechtbank vragen gevangenhouding van een verdachte te bevelen. De duur van de gevangenhouding is maximaal 90 dagen.²⁵

20 Door ontdekking op heterdaad of door zelf gericht onderzoek te doen.

21 Incl. anonieme meldingen.

22 Sinds 1 april 2010 is de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor van kracht, *Stcrt.* 2010, 4003 (2010A007). In deze aanwijzing staat hoe uitvoering moet worden gegeven aan het recht van een aangehouden verdachte om een raadsman te raadplegen voorafgaand aan het politieverhoor. Ook geeft de aanwijzing een regeling voor minderjarige verdachten die door de politie worden verhoord. Het recht op deze bijstand zo vroeg in het strafproces vloeit voort uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de daarop volgende jurisprudentie van de Hoge Raad.

23 Voorbeelden hiervan zijn: het nader horen van een verdachte, de confrontatie van getuigen met de verdachte, het opsporen van een medeverdachte zonder dat de verdachte de gelegenheid heeft hem in te lichten of het achterhalen of verifiëren van de identiteit van een verdachte.

24 Voor een aantal gevallen, zoals bezwaarschrift tegen vervolging en hoger beroep tegen beslissingen van de r-c, heeft de wetgever een aparte rechterlijke voorziening ontworpen, de zogeheten raadkamerprocedure (zie art. 21 e.v. Sv).

25 In het geval de verdenking een terroristisch misdrijf betreft, kan de duur van het bevel tot gevangenneming of gevangenhouding na 90 dagen gedurende ten hoogste 2 jaren worden verlengd met periodes die een termijn van 90 dagen niet te boven gaan.

2.2.1 De politie

De Nederlandse politie is georganiseerd in 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Een regionaal politiekorps is weer onderverdeeld in districten. Districten zijn doorgaans weer opgedeeld in basiseenheden. De taken en samenstelling van de Nederlandse politie zijn wettelijk geregeld in de Politiewet 1993. De hoofdtaken zijn enerzijds het handhaven van de openbare orde en veiligheid en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven en anderzijds de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (opsporen en oplossen van strafbare feiten).²⁶ Sinds april 2011 is daar een intensivering van het werk dat de politie nu al doet met betrekking tot dierenmishandeling bij gekomen. In dit verband wordt ook wel gesproken over de 'invoering van de dierenpolitie'.²⁷ De primaire taak van deze politieambtenaren is de aanpak van dierenmishandeling met een noodzakelijke specialistische kennis. De dierenpolitie treedt op bij dierenmishandeling en dierenverwaarlozing, maar is tevens bevoegd voor alle andere onderdelen van het politiewerk.²⁸ De politie moet volgens artikel 2 van de Politiewet haar taak uitoefenen 'in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels'. Het OM oefent het gezag uit over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verrichten van taken ten behoeve van justitie.²⁹ Voor zover het gaat om het handhaven van de openbare orde in de gemeente en het verlenen van hulp is de burgemeester het bevoegde gezag. De politie heeft bij de vervulling van haar taak dus met twee gezagsdragers te maken. Hoewel er formeel een strikte scheiding is, overlappen deze taken in de praktijk. Daarom overleggen de burgemeester, de officier van justitie en het hoofd van het regionale politiekorps (de korpsbeheerder) regelmatig in het zogeheten driehoeksoverleg (zie art. 14 Politiewet).

Het KLPD houdt onder meer toezicht op het verkeer op de rijkswegen en op het scheepvaart- en vliegverkeer. Ook zorgt het KLPD voor de bewaking van de leden van het Koninklijk Huis en levert specialistische ondersteuning en materiaal. Het KLPD telt 10 diensten, waaronder de Dienst Verkeerspolitie, de Dienst Spoorwegpolitie, de Dienst Waterpolitie, de

26 Met het wetsvoorstel (*Kamerstukken II* 2006/07, 30 880) wordt de invoering van één landelijk politiekorps geregeld, waarmee het beheer van de politie wordt vereenvoudigd (Politiewet 200). Het gezag en de taken en bevoegdheden van de politie worden niet aangepast. De Minister van Veiligheid en Justitie wordt verantwoordelijk voor het beheer van de nationale politie en aan het hoofd van de organisatie staat één korpschef. De huidige 25 regiokorpsen en het KLPD gaan op in één korps dat bestaat uit 10 regionale eenheden en één of meer landelijke eenheden voor de uitvoering van de politietaken. Het voorstel is op 6 december 2011 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer.

27 Zie de gezamenlijke brief van 28 april 2011 van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Tweede Kamer (2011-2000113467).

28 De straffen voor dierenmishandeling zijn in oktober 2011 verhoogd, naar aanleiding van de op 7 december 2010 door de Tweede Kamer aangenomen motie-Graus/Helder (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 XIII, nr. 108).

29 Tot het aantreden van het kabinet-Rutte was de Minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor de Nederlandse politie als geheel. Nu is dat de Minister van Veiligheid en Justitie, die ook korpsbeheerder van het KLPD is en in die hoedanigheid deelneemt aan het korpsbeheerdersberaad.

Dienst Nationale Recherche en de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging.³⁰

2.2.2 De Koninklijke Marechaussee

Naast de civiele politie kent Nederland politie met een militaire status: de Koninklijke Marechaussee. De (onder)officieren en andere militairen van de Koninklijke Marechaussee zijn opsporingsambtenaren met een beperkte taak. Zij mogen alleen optreden in gevallen die door de Minister van Veiligheid en Justitie³¹ in overeenstemming met de Minister van Defensie zijn bepaald (zie art. 141 sub c Sv). De taken van de Koninklijke Marechaussee bestaan uit civiele en militaire taken. De Koninklijke Marechaussee behoort tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie. Eén van de civiele taken is de beveiliging van Nederlandse luchthavens. Onder de militaire taken van de Koninklijke Marechaussee valt onder andere de uitvoering van de politietaak voor de Nederlandse strijdkrachten.

2.2.3 De bijzondere opsporingsdiensten

Naast de politie hebben ook bijzondere opsporingsdiensten de bevoegdheid tot opsporing van strafbare feiten. De bijzondere opsporingsdiensten (BOD) vallen onder verschillende ministeries en hebben een specifieke opsporingstaak op het beleidsterrein waarvoor de betrokken minister verantwoordelijk is. Er zijn vier bijzondere opsporingsdiensten: de Algemene Inspectiedienst van het voormalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (AID), thans (2011) ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controledienst van het ministerie van Financiën (FIOD-ECD), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SIOD) en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het voormalige ministerie van VROM, thans ondergebracht bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu, voorheen het ministerie van VROM (VROM-IOD).³² De betrokken minister is verantwoordelijk voor het beheer van de dienst en het algemene handhavingsbeleid van de wetten waarmee de dienst te maken heeft. Tegelijkertijd heeft de officier van justitie het gezag over de bij de diensten werkzame opsporingsambtenaren.

Medewerkers van de BOD waren voorheen buitengewone opsporingsambtenaren. Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de bijzondere

30 Zie onder andere www.politie.nl/KLPD/organisatieonderdelen.

31 Hoewel er meerdere betekenissen toe te kennen zijn aan de term 'Justitie', wordt hier bedoeld de rechtshandhaving door de overheid.

32 Zie de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, in werking getreden op 1 juni 2007 (Wet van 29 mei 2006, *Stb.* 2006, 285).

opsporingsdiensten op 1 juni 2007 is aan de opsporingsambtenaren van de BOD een algemene opsporingsbevoegdheid toegekend en werken zij nu onder het gezag van het Functioneel Parket van het OM. Ten slotte bestaan er ook nog de zogeheten buitengewone opsporingsambtenaren, die geen deel uitmaken van de politieorganisatie (zie art. 142 Sv).³³

2.2.4 De Rijksrecherche

De Rijksrecherche is een kleine opsporingsdienst met een speciale taak die direct onder de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het College van procureurs-generaal van het OM valt. De Rijksrecherche is onder meer belast met onderzoeken binnen het ambtelijke apparaat en het politieapparaat.³⁴ Zo kan de Rijksrecherche worden ingeschakeld als het vermoeden bestaat dat ambtenaren in functie strafbare feiten hebben gepleegd. Daarnaast wordt de Rijksrecherche altijd ingeschakeld als er gewonden of doden zijn gevallen na vuurwapengebruik door de politie. Ook als gedetineerden zijn overleden in de gevangenis stelt de Rijksrecherche een onderzoek in.

2.2.5 Afhandeling door de politie

Het horen of aanhouden van een verdachte leidt niet vanzelfsprekend in alle gevallen tot verdere vervolging. De politie kan namelijk besluiten om zaken zelf af te doen. De politie hanteert de volgende wijzen van afdoening: sepot, transactie of – bij minderjarigen – verwijzing naar een Halt-bureau voor een Halt-straft³⁵ of verwijzing naar een Bureau Jeugdzorg (BJZ). Ten slotte kan de politie een jeugdige plegger ernstig vermanend toespreken, waarna hij of zij weer vrijuit gaat. Een vermaning kan op het politiebureau of elders plaatshebben. Ook kan de politie de ouders van de minderjarige informeren. Deze handelwijze staat in de praktijk bekend als een ‘politiesept’.³⁶ Deze kan ook bij meerderjarigen voorkomen. Een politiesept heeft voor de persoon in kwestie geen strafrechtelijke consequenties. Er wordt geen proces-verbaal opgemaakt en er komt geen vervolging. Eventueel maakt de politie een aantekening in het bedrijfs-processensysteem van het korps. Die aantekening kan dan wel een rol spelen in de besluitvorming bij een nieuw contact van de persoon met de politie.

Een opsporingsambtenaar kan een zaak ook afdoen met een politie-transactie.³⁷ De vervolging blijft dan achterwege nadat aan een gestelde

33 In deze categorie vallen onder anderen belastingambtenaren die niet behoren tot de FIOD-ECD.

34 Zie onder andere de Aanwijzing taken en inzet rijksrecherche, *Stcrt.* 2010, 20477 (2010A033).

35 De Halt-straft was voorheen de Halt-afdoening.

36 Hierbij is juridisch sprake van een (voorwaardelijke) sepotbevoegdheid door de politie onder verantwoordelijkheid van het OM.

37 De tot transactie gerechtigde opsporingsambtenaren worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Hun transactiebevoegdheid is afgeleid van die van het OM.

voorwaarde is voldaan. Die voorwaarde is meestal de betaling van een geldsom. Bij overtredingen kan een dergelijke schikking aan iedereen worden aangeboden; bij (een beperkt aantal) misdrijven alleen aan strafrechtelijk meerderjarige personen, bijvoorbeeld in geval van een eenvoudige winkeldiefstal.³⁸ Vanaf 1 april 2010 hebben politieagenten, opsporingsambtenaren van de Koninklijke Marechaussee en buitengewone opsporingsambtenaren³⁹ de bevoegdheid om voor bepaalde overtredingen een (politie)strafbeschikking op te leggen. Per 1 april 2010 zijn de politietransacties overgegaan naar de politiestrafbeschikking (Statistisch Jaarboek CJIB, 2012).

De politie kan een jeugdige dader ter afhandeling verwijzen naar een Halt-bureau. Bij deze wijze van afdoening, via Halt ('Het ALternatief'), is in feite ook sprake van een voorwaardelijk sepot, toegepast door de politie onder de verantwoordelijkheid van het OM. De voorwaarden voor een verwijzing naar een Halt-bureau zijn dat het moet gaan om een bekende verdachte en een zogeheten 'first offender' (wel mag de verdachte éénmaal eerder bij Halt zijn geweest), die instemt met de verwijzing. De strafbare feiten die voor een Halt-project in aanmerking komen, zijn vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur.⁴⁰ Het gaat hierbij vooral om minder zware vergrijpen, zoals vernieling, brandstichting met geringe schade, winkeldiefstal met geringe buit, vuurwerkdelicten of zwartrijden in het openbaar vervoer. Sinds 2011 kunnen jeugdige daders die zich aan zwaardere delicten schuldig hebben gemaakt, zoals het beledigen van een ambtenaar, ook bij Halt terecht komen (Jaarbericht Halt-sector, 2012) (zie ook hoofdstuk 7). Deelname aan een Halt-project kan door een door de officier van justitie aangewezen opsporingsambtenaar aan een jeugdige en bekende verdachte worden voorgesteld. Het uitgangspunt bij de afdoening via Halt is dat de jeugdige dader de schade die hij heeft aangericht moet herstellen of betalen. Een Halt-straf wordt niet voorafgegaan door een uitspraak van de (kinder)rechter of een strafbeschikking en is daarom juridisch gezien géén sanctie.⁴¹

Een Halt-straf is geslaagd wanneer de jongere de afspraken die zijn gemaakt met het Halt-bureau nakomt. Dit wordt doorgegeven aan de politie en de zaak wordt geseponereerd. Wanneer de jongere zich niet aan de

38 De Aanwijzing politietransactie inzake eenvoudige diefstal en verduistering (2009A015, *Stcrt.* 2009, 116) is per 1 juli 2011 vervallen.

39 Hieronder vallen bijvoorbeeld handhavers in dienst van de gemeente, boswachters, treinconducteurs en controleurs van busmaatschappijen.

40 Zie Besluit van 15 september 2010 houdende wijziging van het Besluit aanwijzing Halt-feiten (van 25 januari 1995, laatstelijk verlengd tot 1 januari 2010), *Stcrt.* 2010, 14200 en in werking getreden op 1 oktober 2010. In dit wijzigingsbesluit is een bijstelling gegeven van wat tot Halt-waardige feiten kan worden gerekend (vgl. *Kamerstukken II* 2005/06, 28 741, nr. 15). Zie ook de nieuwe Aanwijzing Halt-afdoening, in werking getreden op 1 januari 2010, *Stcrt.* 2009, 19365.

41 Indien sprake is van verdenking van een ernstig delict waarvoor voorlopige hechtenis kan worden toegepast, is er sinds 1 juli 2011 voor minderjarigen de wettelijke mogelijkheid tot nachtdetentie, waarbij de jongere overdag naar school gaat of werkt en 's avonds en in het weekend in een justitiële jeugdinrichting zit.

afspraken houdt, stuurt de politie het proces-verbaal echter naar de officier van justitie. Deze beslist over de verdere afhandeling van de zaak.⁴² In algemene termen zijn de jongeren bij wie sprake is van zeer ernstige achterliggende problematiek en jongeren die recidiveren binnen een jaar na de eerste Halt-straft, uitgesloten van deelname aan een Halt-project. Dit geldt óók voor kinderen onder de 12 jaar. Op hen is het strafrecht namelijk niet van toepassing. Zij kunnen niet worden vervolgd en gestraft. Voor deze groep 12-minners bestond sinds 1999 de zogeheten Stop-reactie. Deze regeling is landelijk ingevoerd in 2001 en beëindigd eind 2009. In de plaats van de Stop-reactie worden kinderen jonger dan 12 jaar vanaf 1 januari 2010 in alle gevallen doorverwezen naar BJZ. In het geval van een overtreding wordt alleen doorverwezen als er sprake is van zogenoemde aanvullende zorgsignalen, anders blijft het bij een reprimande. Waar de Stop-maatregel een vrijwillig karakter had, is in de nieuwe aanpak niet langer sprake van vrijblijvendheid. Voor ouders betekent dit dat zij zo mogelijk gedwongen kunnen worden om zorg en opvoedingsondersteuning te accepteren.⁴³

2.2.6 *Bestuurlijke handhaving*

Het strafrecht is primair gericht op het sanctioneren van wederrechtelijk gedrag. Het strafrecht geeft regels hoe bij het niet naleven van de strafrechtelijke gedragsnormen moet worden gereageerd. In die zin is het strafrecht als geheel gericht op handhaving van genoemde normen. Daarin is het strafrecht echter niet uniek. Ook het bestuursrecht kent methoden tot handhaving, waarbij, evenals in het strafrecht, de overheid een centrale rol inneemt.

De verschillen tussen de beide benaderingen lijken echter steeds kleiner te worden. Waar in het strafrecht, vanwege het leedtoevoegende karakter, de schuld van de verdachte eerst vastgesteld moest worden door een onafhankelijke rechter, alvorens kon worden bestraft, is dat sinds de invoering van de Wet OM-afdoening lang niet altijd meer het geval. Bestuursrechtelijke sanctionering gebeurt in beginsel door het bestuur zelf, zonder rechterlijke tussenkomst. Het bestuur legt boetes op, past bestuursdwang toe of trekt vergunningen in zonder een voorafgaande

42 In dit verband kan gewezen worden op het Justitieel Casusoverleg-jeugd (JCO-jeugd) waarin individuele zaken van jongeren tussen de 12 en 18 jaar die met de politie in aanraking zijn gekomen worden besproken. Doorgaans komen hier alleen de zaken aan de orde die door de officier van justitie worden afgedaan, met andere woorden: geen Halt-zaken en zaken die voor de rechter worden gebracht. In het JCO-jeugd zijn in ieder geval vertegenwoordigd het OM, de politie en de Raad voor de Kinderbescherming. Overigens is het zo dat het jeugdstrafprocesrecht (zie art. 488 t/m 505 Sv) van toepassing is op personen die ten tijde van het (vermeende) begaan van het feit nog geen 18 jaar oud zijn. Op 16- en 17-jarigen kan echter het volwassenenstrafrecht worden toegepast (art. 77b Sr) en omgekeerd kan op 18- tot 21-jarigen onder omstandigheden het jeugdstrafrecht van toepassing worden verklaard (art. 77c Sr). Voor 12-minners geldt dat vervolging niet is toegestaan (zie art. 486 Sv), maar toepassing van bepaalde dwangmiddelen weer wel (zie art. 487 lid 1 Sv).

43 Deze nieuwe aanpak is neergelegd in werkafspraken tussen de ministeries van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de politie, BJZ en de Raad voor de Kinderbescherming.

rechterlijke toets. Deze wijze van afhandeling, buiten de rechter om, betekent dat minder zaken strafrechtelijk hoeven te worden afgedaan. Het heeft de wetgever er destijds toe gebracht om een groot aantal verkeers-overtredingen te decriminaliseren. Dit houdt in dat overtreding van een verkeersvoorschrift (genoemd in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, WAHV) niet als een strafbaar feit wordt aangemerkt, maar als een gedraging waar een administratieve sanctie (bestuursboete) op van toepassing is.⁴⁴

Met de invoering van de Wet OM-afdoening is dus voortgebouwd op deze buitengerechtelijke afdoening. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat 'de capaciteit van de justitieketen moet worden aangepast aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving. Vergroting van de mogelijkheden tot en doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken is daarbij van groot belang.⁴⁵ Waar in de WAHV gedragingen zijn gedecriminaliseerd, is dat niet gebeurd in de Wet OM-afdoening. Zo is onder anderen de officier van justitie op basis van laatstgenoemde wet bevoegd strafbeschikkingen uit te vaardigen. Dit betekent dat binnen het strafrechtelijk systeem is gebroken met de gedachte dat alleen de rechter een straf kan opleggen.⁴⁶

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al werd aangegeven, is het aantal wetten dat voorziet in door bestuursorganen op te leggen boetes of andere sancties de afgelopen jaren sterk toegenomen.⁴⁷ Maar bestuurlijke handhaving is meer dan sanctionering. Bestuurlijke handhaving kan ook preventief optreden betekenen. Een voorbeeld hiervan is de op 1 september 2010 in werking getreden Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO).⁴⁸ Deze wet geeft de burgemeester en de officier van justitie nieuwe bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten om preventief in te grijpen bij mogelijke ordeverstoringen. Zo kan de burgemeester een gebiedsverbod, een groepsverbod of een meldingsplicht opleggen (zie art. 172a Gemeentewet) en de officier van justitie gedragsaanwijzingen geven. Een dergelijke gedragsaanwijzing kan weer een gebiedsverbod inhouden, of een contactverbod, een meldingsplicht of de plicht zich te laten begeleiden bij hulpverlening.⁴⁹

44 Zie de Wet administratief rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV), 3 juli 1989, *Stb.* 1989, 300. Zie ook de Aanwijzing administratieve handhaving verkeersvoorschriften, *Stcrt.* 2010, 2962 (2010A006), in werking getreden op 1 april 2010. Degene die door de politie een WAHV-beschikking opgelegd heeft gekregen kan daartegen in beroep gaan bij de officier van justitie. Tegen de beslissing van de officier van justitie kan een betrokkene uiteindelijk beroep instellen bij de rechtbank. Het beroep wordt behandeld en beslist door de kantonrechter. In geval van een door een bestuursorgaan opgelegde sanctie moet beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.

45 Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 1 (MvT).

46 In paragraaf 2.3.3 wordt verder ingegaan op de Wet OM-afdoening.

47 Zie bijvoorbeeld de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken 29 702).

48 Zie *Stb.* 2010, 325 (Kamerstukken 31 467), in werking getreden op 1 oktober 2010.

49 De burgemeester kan deze bevoegdheden ook inzetten, maar dan moet wel aan twee voorwaarden worden voldaan: er moet sprake zijn van herhaaldelijke verstoring van de openbare orde en er moet een ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde zijn. Verder is door het Openbaar Ministerie in de Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld (2010A023), die per 1 november 2010 in werking is getreden (*Stcrt.* 2010, 16600), de praktische toepassing van de nieuwe bevoegdheden toege-

2.3 De vervolging

Op grond van de resultaten van het opsporingsonderzoek besluit de officier van justitie of een verdachte al dan niet wordt vervolgd. Het Openbaar Ministerie heeft een recht tot vervolgen, niet de plicht daartoe (*opportunitieitsbeginsel*). De officier van justitie kan op verschillende manieren een strafzaak zonder tussenkomst van de rechter afhandelen: door seponeren van de strafzaak, door het aanbieden van een transactie (schikking) aan de verdachte of door een strafbeschikking.

2.3.1 Het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) bepaalt als enige instantie in Nederland wie voor de strafrechter moet verschijnen, en voor welk strafbaar feit.⁵⁰ Het OM maakt deel uit van de rechterlijke macht, maar de leden van het OM zijn, anders dan de rechters, niet met rechtspraak belast.⁵¹ Het OM bestaat uit officieren van justitie, advocaten-generaal en procureurs-generaal en wordt wel aangeduid als de ‘staande magistratuur’, ter onderscheiding van de zittende magistratuur (de rechters). In tegenstelling tot de rechters worden de leden van het OM niet voor het leven benoemd. In de Wet op de rechterlijke organisatie wordt de taak van het OM als volgt omschreven: ‘Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken.’ In de praktijk van het strafrecht is de hoofdtaak van het OM te verdelen in de opsporing van strafbare feiten, de vervolging van strafbare feiten en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van strafvonnissen.

Het OM is georganiseerd in parketten: negentien arrondissementsparketten (bij alle rechtbanken), vijf ressortparketten (bij alle gerechtshoven), één Landelijk Parket, één Functioneel Parket en het parket bij de Hoge Raad.⁵² Het Parket-Generaal bestaat uit het College van procureurs-generaal en zijn staf. De procureurs-generaal bepalen het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM. Het Landelijk Parket houdt zich bezig met de aanpak van internationale vormen van georganiseerde misdaad. In het bijzonder richt het Landelijk Parket zich op de ontwikkeling van financiële recherchemethoden, zoals het onderzoek naar het witwassen van door criminaliteit verkregen geld. Maar ook zaken als terrorisme en mensensmokkel behoren tot het werkterrein. Het Landelijk

licht en geplaatst naast de bestaande wijze waarop de rol van het Openbaar Ministerie wordt ingevuld.

50 Uitzondering hierop vormt art. 12/ Sv, waarin wordt bepaald dat het gerechtshof de (verdere) vervolging kan bevelen ter zake van het feit waarop een ingediend beklag betrekking heeft. Want wordt een strafbaar feit niet vervolgd, de vervolging niet voortgezet, of vindt de vervolging plaats door het uitvaardigen van een strafbeschikking, dan kan de rechtstreeks belanghebbende (bijvoorbeeld een slachtoffer) daarover schriftelijk beklag doen bij het gerechtshof (art. 12 lid 1 Sv). Zie ook paragraaf 2.3.2.

51 Met de invoering van de Wet OM-afdoening per februari 2008 heeft het OM de mogelijkheid om (lichtere) strafzaken in de vorm van een *strafbeschikking* af te doen (zie paragraaf 2.3.4).

52 Zie over de toekomstplannen met betrekking tot de gerechtelijke indeling *Kamerstukken II 2009/10*, 29 279, nr. 97.

Parket voert het gezag over het Landelijk Rechercheteam, dat deze vormen van criminaliteit onderzoekt. Het Functioneel Parket daarentegen richt zich vooral op de financieel-economische criminaliteit, socialezekerheidsfraude en landbouw- en milieucriminaliteit. Het gaat om zaken die worden opgespoord door de bijzondere opsporingsdiensten. Op het terrein van de ontnemingswetgeving en de verkeershandhaving wordt het College van procureurs-generaal beleidsmatig ondersteund door het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) respectievelijk door het Landelijk Parket Team Verkeer (LPTV, voorheen het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie). Het BOOM is belast met het afnemen van criminele winsten. Sinds 1 juli 2011 heeft het BOOM meer mogelijkheden om een financieel onderzoek te doen naar het vermogen van een crimineel die tracht te ontkomen aan zijn betalingsverplichting uit de ontnemingswetgeving.⁵³ Het LPTV coördineert de verkeershandhaving op de weg, in de lucht en op het water. Het LPTV verzorgt ook de afdoening van straf- en beroepszaken in geval van verkeersovertredingen. De Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM), ten slotte, behandelt bezwaarschriften op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de ‘Mulderzaken’), en verwerkt de strafzaken op grond van artikel 8 Wegenverkeerswet (rijden onder invloed) en artikel 30 Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (onverzekerd rijden). De Minister van Veiligheid en Justitie is zowel politiek als beheersmatig verantwoordelijk voor het OM. Hij bepaalt samen met het College van procureurs-generaal de prioriteiten in de opsporing en de vervolging. Hiervan losgekoppeld staat het parket bij de Hoge Raad, dat niet onder het College van procureurs-generaal valt en onafhankelijk is van de minister. De taak van het OM bij de Hoge Raad is primair het uitbrengen van adviezen aan de Hoge Raad over de in een cassatie- of herzieningszaak te nemen beslissing.

2.3.2 Het voorkomen van vervolging door het Openbaar Ministerie: sepot en transactie

Zoals reeds aangegeven kan de officier van justitie op verschillende manieren een strafzaak zelf afhandelen: door het seponeren van de

53 Door de invoering van de Wet verruiming mogelijkheden voordeelsontneming (Wet van 31 maart 2011, *Stb.* 2011, 171) is het juridische instrumentarium verbreed. Er zijn voor de rechter nu meer mogelijkheden tot verbeurdverklaring (zie nader paragraaf 2.4.6) en het is mogelijk voor de rechter om medebetrokkenen hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor het gehele voordeel. Daarnaast zijn de mogelijkheden om bij schijnconstructies beslag te leggen uitgebreid en is de mogelijkheid ingevoerd om onderzoek te doen naar vermogen om de ontnemingsmaatregel te gebruiken tijdens de hoger beroep- en cassatiefase én nadat het ontnemingsvonnis onherroepelijk is geworden. Met de invoering van de wet is tevens een vergaand bewijsvermoeden geïntroduceerd (zie art. 36e lid 3 Sr), namelijk dat alle uitgaven van de betrokkene in de zes jaar voorafgaand aan het plegen van het misdrijf en voorwerpen die hem in die periode zijn gaan toebehoren van criminele herkomst zijn, tenzij aannemelijk is dat er een legale bron voor aan te wijzen is. De zesjaarstermijn kan overigens wel door de rechter worden verkort (bijvoorbeeld als na onderzoek naar voren komt dat betrokkene er een kortere periode een criminele levensstijl op na hield).

strafzaak of door het aanbieden van een transactie (schikking) aan de verdachte.

Het OM heeft twee sepotmogelijkheden. Een technisch sepot wordt toegepast wanneer (verdere) vervolging niet haalbaar is. Uit het opsporingsonderzoek of uit het gerechtelijke vooronderzoek (GVO) is dan gebleken dat vervolging waarschijnlijk niet tot een veroordeling zal leiden. Dit kan zijn omdat het wettig bewijs ontbreekt, het OM geen vervolgingsrecht blijkt te hebben (de zaak is bijvoorbeeld verjaard), of het feit dat de dader niet strafbaar is. Omdat niet in alle gevallen een strafvervolging een adequate of wenselijke reactie is, heeft de officier van justitie hiernaast ook de mogelijkheid om op beleidsgronden een strafzaak te seponeren (opportuïteitsbeginsel). Het aantal mogelijke sepotgronden is groot en de officier van justitie is verplicht om een sepotbeslissing te registreren en te rubriceren aan de hand van een landelijke lijst. Het beleidssepot kan ook voorwaardelijk worden toegepast. Voldoet een verdachte niet aan de gestelde voorwaarde(n), dan kan hij alsnog gedagvaard worden. Personen die het oneens zijn met de beslissing dat een zaak wordt geseponereerd, kunnen hiertegen bezwaar maken door een klacht in te dienen bij het gerechtshof. Als het hof de klacht gegrond verklaart, moet het OM alsnog tot (verdere) vervolging overgaan.

Ter voorkoming van strafvervolging kan de officier van justitie een verdachte ook een transactie onder voorwaarden aanbieden (een schikking met een verdachte treffen). Een voorwaarde kan zijn: de betaling van een geldsom, het vergoeden van de aangerichte schade, het verrichten van een taakstraf of het afstand doen van voorwerpen. Voldoet de verdachte aan de gestelde voorwaarde(n), dan hoeft hij niet voor de rechter te verschijnen. Een transactie is mogelijk voor alle overtredingen en misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaar is gesteld.

2.3.3 De strafbeschikking

De Wet OM-afdoening, die gefaseerd in werking is getreden vanaf 1 februari 2008, geeft het OM de mogelijkheid om buiten de rechter om straffen op te leggen.⁵⁴ Door de invoering van de Wet OM-afdoening heeft de officier van justitie de mogelijkheid om voor alle overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf van maximaal 6 jaar is gesteld, een strafbeschikking op te leggen. Naast de officier van justitie kunnen thans ook (buitengewoon) opsporingsambtenaren (zie art. 275b Sv) en sommige bestuursorganen strafbeschikkingen opleggen.⁵⁵

Zowel de bestuurlijke strafbeschikking als de politiestrafbeschikking is in 2010 ingevoerd. De bestuurlijke strafbeschikking kan alleen worden

⁵⁴ Zie *Stb.* 2006, 330, *Kamerstukken II* 2004/07, 29 849.

⁵⁵ Zie ook Besluit OM-afdoening, *Stb.* 2009, 140.

opgelegd voor zogenoemde overlastfeiten en wordt uitgevaardigd door buitengewoon opsporingsambtenaren die in dienst zijn van of werkzaam zijn voor gemeenten die hebben gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking.⁵⁶

Met het opleggen van een strafbeschikking bepaalt de officier van justitie dat de verdachte schuldig is aan het gepleegde strafbare feit. De strafbeschikking staat daarmee eigenlijk gelijk aan een veroordeling, maar is formeel gezien een daad van vervolging. Tegen een strafbeschikking kan de verdachte bij de rechter in verzet gaan. De officier van justitie kan een aantal straffen en maatregelen opleggen: een geldboete tot het wettelijk toegestane maximum, een taakstraf van maximaal 180 uur, een onttrekking aan het verkeer, een schadevergoedingsmaatregel of ontzegging van de rijbevoegdheid van maximaal 6 maanden. De strafbeschikking kan ook aanwijzingen bevatten die de verdachte moet opvolgen, zoals het afstand doen van voorwerpen, de betaling van een bedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, of een schadevergoedingsmaatregel voor het slachtoffer. Voorwaardelijke sancties zijn bij de strafbeschikking niet mogelijk.

De invoering van de Wet OM-afdoening verloopt gefaseerd en zal uiteindelijk zo goed als geheel in de plaats komen van de transactie en het voorwaardelijk sepot. Vooralsnog blijft de transactie (en het voorwaardelijk sepot) echter naast de strafbeschikking bestaan.⁵⁷ Een transactie mag niet (meer) worden opgelegd indien een zaak voldoet aan de in de Aanwijzing OM-afdoening opgenomen criteria.⁵⁸

2.4 De berechting

Is het opsporingsonderzoek afgerond en heeft het OM besloten de verdachte te vervolgen (in de zin van dagvaarden), dan vindt er een onderzoek ter terechtzitting plaats en wordt de zaak door de rechter behandeld. Vanaf dat moment heeft de verdachte recht op een uitspraak van een rechter. De rechtspraak bestaat uit diverse instanties en vrijwel alle zaken beginnen in eerste instantie (in 'eerste aanleg') bij een rechtbank.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Bij een evaluatie wordt bekeken of de strafbeschikking volledig in de plaats zal komen van de transactie (en het voorwaardelijk sepot).

⁵⁸ Zie ook de meest recente versie van de Aanwijzing OM-afdoening (2011A001) die per 1 maart 2011 in werking is getreden (*Stcr.* 2011, 2491).

2.4.1 De rechtspraak

Er zijn in Nederland 19 rechtbanken. Het rechtsgebied⁵⁹ van een rechtbank heet arrondissement. Binnen de rechtbank zijn twee sectoren belast met strafzaken: de sector kanton en de sector strafrecht.

De kantonrechter behandelt alleen overtredingen, met uitzondering van economische overtredingen. Meestal gaat het daarbij om zaken waarin een verdachte het schikkingsvoorstel van de politie of de officier van justitie niet wil betalen. De kantonrechter is een alleensprekende rechter. Ook behandelt de kantonrechter beroepen tegen WAHV-beschikkingen.

De strafsector van de rechtbank behandelt in de regel alle misdrijven en ook de economische overtredingen. Zaken die eenvoudig zijn, worden in behandeling genomen door een rechter die alléén rechtsprekt: de *enkelvoudige kamer*.⁶⁰ Ingewikkelde zaken worden afgewikkeld door drie rechters: de *meervoudige kamer*. De officier van justitie bepaalt of hij een zaak aanbrengt bij een enkelvoudige of meervoudige kamer.⁶¹ Als de alleensprekende rechter daartoe aanleiding ziet, kan hij een zaak verwijzen naar een meervoudige kamer. Het omgekeerde is ook mogelijk. Een uitspraak van de rechtbank wordt een vonnis genoemd.

Er zijn in Nederland vijf gerechtshoven. Het rechtsgebied van een gerechtshof heet ressort. De gerechtshoven behandelen rechtbankzaken in hoger beroep. Uitspraken van een gerechtshof worden arresten genoemd. De hoven wijzen arrest met drie rechters, raadsheren genoemd (ook als één of meerdere van die rechters een vrouw is).⁶²

De Hoge Raad der Nederlanden is het hoogste nationale rechtscollege op het gebied van het strafrecht en is gevestigd in Den Haag. De Hoge Raad spreekt recht met drie raadsheren in eenvoudige strafzaken en met vijf raadsheren in ingewikkelde strafzaken. Ook uitspraken van de Hoge Raad worden arresten genoemd.

59 De rechtsgebieden van de hoven en de rechtbanken zijn geregeld in de Wet op de rechterlijke indeling 1951. Met betrekking tot de indeling van de gerechtelijke kaart lijken grote veranderingen op komst. Op 20 november 2009 is het kabinetstandpunt over de herziening van de gerechtelijke kaart toegezonden aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2009/10*, 29 279, nr. 97). Het plan houdt in dat het aantal arrondissementen van 19 wordt teruggebracht tot 11 en het aantal ressorten van 5 naar 4 (zie ook de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 29 januari 2010). De toenemende behoefte aan specialisatie, de kwetsbaarheid van de kleinere gerechten en arrondissementsparketten (in het primaire proces en de bedrijfsvoering), de geringe instroom van bestuursrechtelijke zaken en de wens tot versterking van de bestuurskracht, worden genoemd als redenen tot de voorstellen tot herziening van de gerechtelijke kaart (zie *Kamerstukken II 2009/10*, 29 279, nr. 97, p. 2-3).

60 Op basis van artikel 51 Wet op de rechterlijke organisatie (RO) bestaan er bij rechtbanken enkelvoudige kamers. De rechter die zitting heeft in een dergelijke enkelvoudige kamer wordt (economische) politierechter genoemd (art. 51 lid 2 RO). Strafzaken die worden aangebracht bij de politierechter zijn eenvoudig van aard, met name ten aanzien van het te leveren bewijs (art. 368 Sv). Een andere alleensprekende rechter is de kinderrechter. Deze laatste is belast met de berechting van verdachten die ten tijde van het begaan van het feit nog geen 18 jaar oud waren (zie onder andere art. 495 Sv en 53 RO).

61 Het rechtsgebeding wordt voor de politierechter vervolgd indien naar het aanvankelijke oordeel van het OM de zaak van eenvoudige aard is (in het bijzonder ten aanzien van het bewijs en de toepassing van de wet), terwijl de te rekwireren gevangenisstraf niet meer dan 1 jaar mag bedragen (art. 368 Sv).

62 Het percentage vrouwelijke rechters stijgt overigens gestaag door: 50% in 2008, 51% in 2009, 52% in 2010 en 53% in 2011; zie Jaarverslag Rechtspraak 2011, tabel 14 'Man-vrouwverdeling primair proces, 2008-2011', p. 91.

Sinds 2002 vormt de Raad voor de rechtspraak het overkoepelende bestuur voor de gerechten. De Hoge Raad der Nederlanden is daarvan uitgezonderd. De Raad voor de rechtspraak heeft vier specifieke taken: ten eerste de opstelling van de begroting voor de rechtspraak en de toekenning van de budgetten aan de gerechten; ten tweede de ondersteuning van de bedrijfsvoering van de gerechten, inclusief de zorg voor landelijke voorzieningen; ten derde de bevordering van de kwaliteit van de rechtspraak; en ten vierde de advisering aan regering en parlement over wetgeving en beleid dat gevolgen heeft voor de rechtspraak.

2.4.2 *Het onderzoek ter zitting*

Zittingen van de strafrechter zijn bijna altijd toegankelijk voor het publiek en de pers. Maar in sommige zaken, bijvoorbeeld bij minderjarigen, heeft de zitting achter gesloten deuren plaats. Voor minderjarigen is een aantal bijzondere bepalingen in het Wetboek van Strafrecht en in het Wetboek van Strafvordering opgenomen. De rechter kan, als de verdachte ten tijde van het begaan van een strafbaar feit 16 of 17 jaar was, het strafrecht voor meerderjarigen toepassen. Dit houdt verband met de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de verdachte of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Omgekeerd heeft de rechter de mogelijkheid om, als de verdachte ten tijde van het begaan van een strafbaar feit tussen de 18 en 21 jaar was, de bijzondere bepalingen voor jeugdigen toe te passen. Het onderzoek ter zitting, dat niet verward moet worden met de beraadslaging die pas na sluiting van het onderzoek plaatsvindt (zie hierna in paragraaf 2.4.3), wordt geleid door de voorzitter van de meervoudige kamer.⁶³ De voorzitter begint het onderzoek tegen de verdachte door het vragen naar diens personalia en feitelijke verblijfplaats en wijst de verdachte er vervolgens op dat hij niet tot antwoorden verplicht is.⁶⁴ De volgende stap is doorgaans dat de officier van justitie de zaak voordraagt, waarna de voorzitter de verdachte gaat ondervragen. Meestal hebben de vragen eerst betrekking op het ten laste gelegde feit en vervolgens op de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Daarna worden de verschenen getuigen, de deskundigen en het eventuele slachtoffer gehoord. De voorzitter bepaalt in welke volgorde dat zal gebeuren. In bepaalde gevallen kan het slachtoffer of diens nabestaande ter zitting een

63 Ingeval sprake is van een alleensprekende rechter (een unus iudex), heeft die vanzelfsprekend de bevoegdheden van de voorzitter.

64 Indien de verdachte niet op de terechtzitting verschijnt, kan hij zich toch laten verdedigen door zijn advocaat, indien de laatste verklaart daartoe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd. Als de rechter daarmee instemt, geldt het onderzoek ter zitting als een procedure op tegenspraak. Tegen een niet verschenen verdachte die geen uitdrukkelijk gemachtigde advocaat heeft, wordt door de rechter verstek verleend. Dat betekent dat de rechter de zaak zonder de verdachte zal behandelen. De verdachte kan dan ook niet gebruikmaken van zijn rechten.

verklaring afleggen over de gevolgen die het ten laste gelegde feit bij hem of haar teweeg heeft gebracht (spreekrecht van het slachtoffer).⁶⁵

Nadat de ondervraging van de verdachte heeft plaatsgehad en de aanwezige getuigen en deskundigen zijn gehoord, kan de officier van justitie het woord voeren (requisitoir). In het requisitoir geeft de officier van justitie zijn zienswijze op de zaak en vordert hij (indien van toepassing) een straf en/of maatregel.⁶⁶ De raadsman van de verdachte kan hierop reageren door een pleidooi te voeren.⁶⁷ De officier van justitie kan daarna andermaal het woord voeren, waarna de verdachte zelf het recht op het laatste woord wordt gegeven. Daarna wordt het onderzoek ter terechtzitting door de voorzitter gesloten.

2.4.3 De beraadslaging

Na afloop van het onderzoek beraadslagt de meervoudige kamer op grond van de tenlastelegging en het onderzoek ter terechtzitting eerst over de geldigheid van de dagvaarding, haar bevoegdheid te oordelen over het ten laste gelegde feit of de ten laste gelegde feiten, de ontvankelijkheid van de officier van justitie en of er redenen zijn voor schorsing van de vervolging. Dit worden de formele vragen genoemd (zie art. 348 Sv). Mocht de beraadslaging daartoe aanleiding geven, dan zal de meervoudige kamer beslissen tot nietigheid van de dagvaarding, tot haar onbevoegdheid, tot de niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie of tot de schorsing van de vervolging en dit uitspreken (formele einduitspraak). Indien de beraadslaging over de formele vragen géén aanleiding geeft tot een van de bovengenoemde einduitspraken, dan buigt de meervoudige kamer zich over vier materiële vragen (zie art. 350 Sv). Dit betreft de volgende vragen:

- 1 Is het feit wettig en overtuigend bewezen?
- 2 Is het bewezen verklaarde feit strafbaar?
- 3 Is de dader strafbaar?
- 4 Welke straf en/of maatregel moet worden opgelegd?

Wordt de eerste vraag ontkennend beantwoord, dan volgt *vrijspraak*. Als wel wettig en overtuigend is bewezen dat de verdachte het omschreven feit in de tenlastelegging heeft gepleegd, maar het bewezen verklaarde feit géén strafbaar feit oplevert, dan volgt een *ontslag van alle rechtsvervolgning (ovar)*. Levert het bewezen verklaarde feit wél een strafbaar feit op, dan

65 Ook gebeurt het wel dat de voorzitter de verklaring van het slachtoffer ter zitting voorleest.

66 Bij het bepalen van de strafmodaliteit, de hoogte van een transactieaanbod, strafbeschikking of de formulering van de eis ter terechtzitting, raadpleegt de officier van justitie de delictspecifieke strafvorderingsrichtlijnen. Voor iedere strafvorderingsrichtlijn gelden in beginsel de uitgangspunten en rekenmethode van de Aanwijzing Kader voor Strafvordering (2010A032). Deze nieuwe aanwijzing (*Stcrt.* 2010, 20475) is per 1 januari 2011 in werking getreden.

67 Overigens kan de verdachte ook zelf zijn verdediging voeren.

beoordeelt de rechter of de dader strafbaar is.⁶⁸ Is de dader niet strafbaar, dan volgt eveneens een ontslag van alle rechtsvervolgning. Is de dader wél strafbaar, dan beantwoordt de rechter de vierde en laatste vraag: welke sanctie (straf en/of maatregel) moet worden opgelegd en hoe hoog moet die sanctie zijn?⁶⁹ Bij dat laatste kan de rechter rekening houden met zogenoemde *ad informandum gevoegde zaken*. Dit zijn strafzaken die de officier van justitie aan de ten laste gelegde feiten toevoegt, met de bedoeling dat de rechter er in de sanctionering rekening mee houdt.⁷⁰ Aan *ad informandum gevoegde zaken* (*ad info gevoegde zaken*) zijn wel voorwaarden gesteld door de Hoge Raad.⁷¹ Zo moet een verdachte voor de *ad info gevoegde zaken* een bekentenis hebben afgelegd en mag, indien de zaken zijn meegenomen in de sanctionering, de officier van justitie de verdachte niet meer voor deze zaken vervolgen. Los van de *ad info gevoegde zaken* kan de rechter de verdachte ook schuldig verklaren zonder oplegging van een straf (rechterlijk pardon).⁷² In de beslissing van de rechter is dan bijvoorbeeld de geringe ernst van het feit en/of de persoonlijkheid van de dader meegewogen.

2.4.4 De uitspraak

Nadat het rechterlijk vonnis is vastgesteld moet het op een openbare zitting worden uitgesproken. Het vonnis vormt de basis voor de uitspraak. Uiterlijk 14 dagen na de sluiting van het onderzoek ter terechtzitting moet het vonnis worden uitgesproken. Die 14 dagen zijn bestemd voor de beraadslaging. In de praktijk wordt doorgaans niet het hele vonnis voorgelezen, maar beperkt de rechter zich tot het laatste gedeelte van het vonnis (de beslissing). Doorgaans doet de politierechter (enkelvoudige kamer, zie art. 51 RO) direct na de sluiting van het onderzoek ter terechtzitting uitspraak (mondeling vonnis). De politierechter mag eventueel ook nog later op die dag vonnis wijzen (zie art. 278 Sv).

2.4.5 Rechtsmiddelen: hoger beroep en cassatie

Als een van de partijen het oneens is met de uitspraak van de rechter, kan de zaak via een hoger beroep terechtkomen bij het gerechtshof en vervolgens door middel van cassatie bij de Hoge Raad.⁷³ Bij vonnissen van de rechtbank is hoger beroep mogelijk bij het gerechtshof. In grote lijnen lijkt

68 Dat is bijvoorbeeld niet het geval als het feit de dader niet kan worden toegerekend wegens een gebrekkige ontwikkeling of een ziekelijke stoornis, of om andere redenen zoals overmacht, noodweer of noodweereces.

69 De politierechter mag geen hogere hoofdstraf opleggen dan 1 jaar gevangenisstraf (zie art. 369 lid 2 Sv).

70 De rechter mag hierbij nimmer boven de wettelijk toegestane strafmaxima uitkomen.

71 Een wettelijke basis voor de afdoening via *ad informandum gevoegde zaken* is er niet.

72 De beslissing die de rechter neemt naar aanleiding van de materiële vragen wordt de materiële einduitspraak genoemd.

73 Zie ook hoofdstuk 6 (Berechting), paragraaf 6.4 (Berechting in hoger beroep en in cassatie).

de procedure bij het gerechtshof op de gang van zaken bij de rechtbank. Beide partijen krijgen opnieuw de gelegenheid hun kant van de zaak toe te lichten. Het gerechtshof kijkt bij de behandeling van de zaak opnieuw naar alle feiten en maakt zijn eigen beoordeling. Iemand die in eerste instantie is veroordeeld, kan dus in hoger beroep worden vrijgesproken, maar het hof kan ook een hogere straf opleggen.

Sinds juli 2007 is de Wet stroomlijnen hoger beroep van kracht.⁷⁴ Deze wet heeft het hoger beroep in strafzaken beperkt met de bedoeling de strafrechtspleging doelmatiger in te zetten. Voor overtredingen die door de rechter zijn bestraft met een geldboete van maximaal € 50 kan niet langer appèl (hoger beroep) worden ingesteld. Overtredingen en lichtere misdrijven die door de rechter in eerste aanleg zijn bestraft met een geldboete van maximaal € 500 vallen onder het zogeheten appèlverlof. Dit houdt in dat aan het gerechtshof toestemming moet worden gevraagd om in hoger beroep te mogen. Overtredingen en misdrijven waarvoor een hogere geldboete dan € 500 of een vrijheidsbenemende straf wordt opgelegd, vallen niet onder dit verlofstelsel.⁷⁵

Wie het met een uitspraak van het gerechtshof niet eens is, kan in de meeste gevallen daartegen weer in beroep gaan bij de Hoge Raad der Nederlanden: het beroep in cassatie. De beroepsprocedure bij de Hoge Raad is anders dan bij de gerechtshoven. De Hoge Raad beoordeelt de strafzaak niet meer feitelijk-inhoudelijk. Er wordt uitgegaan van de feiten zoals die door de rechtbank of het hof zijn vastgesteld. De Hoge Raad beziet slechts of de lagere rechter bij zijn beslissing de voorschriften uit de wet in acht heeft genomen en het recht op de juiste manier is toegepast. Het beroep in cassatie heeft dan ook als belangrijkste functie het bevorderen van een uniforme rechtstoepassing door de rechtbanken en gerechtshoven. Als de Hoge Raad vindt dat het recht in een bepaalde zaak niet goed is toegepast, wordt deze terugverwezen naar hetzelfde of een ander gerechtshof en wordt de zaak opnieuw inhoudelijk bekeken.

2.4.6 Straffen en maatregelen

Het Nederlandse strafrecht kent als sancties hoofdstraffen, bijkomende straffen en maatregelen. Uitgangspunt is dat een straf voor vergelding of afschrikking staat, terwijl de maatregel (primaair) beveiliging beoogt dan wel herstel van de rechtmatige toestand nastreeft. De meeste straffen en maatregelen kunnen geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk worden opgelegd. Een voorwaardelijk opgelegde straf of maatregel kan alsnog worden omgezet in een onvoorwaardelijke wanneer de veroordeelde binnen de proeftijd zich niet heeft gehouden aan de gestelde voorwaarde(n).⁷⁶

⁷⁴ Wet van 24 oktober 2006, *Stb.* 206, 470.

⁷⁵ Door de Wet stroomlijnen hoger beroep is een driedeling in strafbare feiten ontstaan, vergelijkbaar met het in noot 2 van deze bijdrage genoemde onderscheid.

⁷⁶ Zie in dit verband ook de Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties, *Stcr.* 2010, 8767 (2010A013), in werking getreden op 1 juli 2010.

De hoofdstraffen zijn gevangenisstraf, hechtenis, geldboete en de taakstraf. Er zijn twee soorten taakstraffen: de werkstraf en de leerstraf. Naast straffen kan de rechter een maatregel opleggen. Maatregelen kunnen worden onderverdeeld in vermogensmaatregelen, zijnde onttrekking aan het verkeer, ontneming van het wederrechtelijk verkregen (en geschat) voordeel en de schadevergoeding aan het slachtoffer enerzijds, en vrijheidsontnemende maatregelen, zijnde plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis, de terbeschikkingstelling en plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders anderzijds.⁷⁷

De vrijheidsstraffen

De gevangenisstraf is de zwaarst mogelijke straf in het Nederlandse sanctiebestel. Deze straf wordt alleen voor misdrijven opgelegd. De duur van de gevangenisstraf kan levenslang of tijdelijk zijn. Alléén door middel van gratie kan de levenslange straf worden omgezet in een tijdelijke gevangenisstraf. De tijdelijke gevangenisstraf varieert van 1 dag tot 30 jaar. De hechtenis wordt voornamelijk opgelegd voor zware overtredingen. Deze straf duurt minimaal 1 dag en maximaal 1 jaar en 4 maanden. Voor misdrijven gepleegd door minderjarigen bestaat de jeugd detentie. De maximale duur van deze straf is voor 12- tot 16-jarigen 1 jaar en voor 16- en 17-jarigen 2 jaar.

De taakstraf

Taakstraffen kunnen zowel door de rechter (*rechtersmodel*) als door het OM (*officiersmodel*) worden toegepast. Strikt genomen is een taakstraf, die wordt overeengekomen tussen de officier van justitie en een verdachte, een transactie. De taakstraf kan afzonderlijk worden opgelegd, maar ook in combinatie met een vrijheidsstraf van maximaal 6 maanden, of met een geldboete. Een combinatie van een leerstraf⁷⁸ en een werkstraf behoort eveneens tot de mogelijkheden. Indien een veroordeelde zijn taakstraf niet goed uitvoert, kan dat betekenen dat hij een vervangende vrijheidsstraf moet ondergaan. De rechter geeft bij het vonnis al aan hoe lang die vervangende vrijheidsstraf in potentie zal gaan duren. De reclasering en de Raad voor de Kinderbescherming zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de taakstraffen.

In bepaalde gevallen kan de rechter een verdachte veroordelen tot een taakstraf en een voorwaardelijke gevangenisstraf met als bijzondere voorwaarde elektronisch toezicht. Dit toezicht vormt een zodanige verzwaaring van de taakstraf dat een onvoorwaardelijke gevangenisstraf achterwege kan blijven. Deze toepassing is vastgelegd in de nieuwe 'Aanwijzing Elek-

77 Voor jeugdige daders gelden deels andere straffen en maatregelen (zoals een PIJ). Voor een overzicht wordt verwezen naar art. 77h Sr.

78 Met de invoering van de wet voorwaardelijke veroordeling zijn de leerstraffen nagenoeg verdwenen als onderdeel van de taakstraf. In de plaats komt de voorwaardelijke veroordeling met als bijzondere voorwaarde het volgen van een erkende gedragsinterventie (zie paragraaf 2.6.4, of een bijzondere voorwaarde in het kader van een OM-afdoening (na 2012) (zie ook hoofdstuk 7).

tronisch Toezicht' voor het Openbaar Ministerie.⁷⁹ In deze aanwijzing wordt nadrukkelijk gewezen op het belang van het slachtoffer in de afweging van de officier van justitie of de procureur-generaal bij het vorderen van elektronisch toezicht.

De geldboete

De geldboete kan voor alle strafbare feiten worden opgelegd. Het wettelijk minimum van de geldboete is thans € 3. Per strafbaar feit geldt een wettelijk maximum. Dit maximum wordt bepaald door de ernst van het feit. De strafbare feiten zijn daarvoor ingedeeld in zes boetecategorieën (zie art. 23 Sr).⁸⁰ De geldboete wordt vervangen door vervangende hechtenis bij niet-betaling of bij het ontbreken van verhaalsmogelijkheden. Hierbij geldt dat elke € 25 gelijk wordt gesteld aan 1 dag vervangende hechtenis (zie art. 24c lid 3 Sr).

De maatregelen

De rechter kan verschillende strafrechtelijke maatregelen opleggen. De onttrekking aan het verkeer heeft tot doel gevaarlijke voorwerpen uit het maatschappelijke verkeer te halen. Het gaat meestal om voorwerpen die gebruikt zijn bij het plegen van het strafbare feit. De ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel is bedoeld om een veroordeelde de uit criminele handelingen verkregen winst te ontnemen. De hoogte van het te ontnemen bedrag is onbeperkt. Als een veroordeelde weigert het vastgestelde bedrag te betalen, kan hij in gijzeling worden genomen, totdat hij aan zijn verplichting heeft voldaan. Dit kan tot maximaal 3 jaar. De vordering blijft echter ook ná de gijzeling bestaan. De *schadevergoedingsmaatregel* verplicht een veroordeelde tot betaling van een geldsom aan de Staat ten behoeve van het slachtoffer. De Staat keert het ontvangen bedrag zelf direct uit aan het slachtoffer. Bij niet-betaling van de schadevergoeding dreigt tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis.

Is een veroordeelde geheel of gedeeltelijk ontoerekeningsvatbaar, dan is *plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis* mogelijk. De strafrechter kan een veroordeelde laten plaatsen voor de duur van 1 jaar, met de mogelijkheid van verlenging. Plaatting in een psychiatrisch ziekenhuis gebeurt alleen als de gestoorde persoon gevaarlijk is voor zichzelf of voor de algemene veiligheid van personen of goederen. De rechter geeft de last tot plaatsing slechts nadat hij advies van ten minste twee gedragsdeskundigen heeft ingewonnen.

79 Per 1 juni 2010 is de Aanwijzing Elektronisch Toezicht (2010A008) in werking getreden (*Stcr.* 2010, 8001).

80 Per 1 januari 2011 zijn de tarieven voor boetes en transacties verhoogd met 15%. Een jaar later volgt nog een verhoging met 20%. Ook het wachten met betalen van een geldboete is per 1 juli 2011 duurder geworden. De procentuele opslag bij de eerste aanmaning is van 25% naar 50% gegaan en bij de tweede aanmaning van 50% naar 100% gestegen.

De maatregel *terbeschikkingstelling* (tbs) kan worden opgelegd indien de verdachte tijdens het begaan van het feit niet of verminderd toerekeningsvatbaar was. De tbs wordt vaak opgelegd in combinatie met een gevangenisstraf. De maatregel is gericht op beveiliging van de maatschappij. De tot tbs veroordeelde wordt tijdens de opsluiting ook behandeld, met het oog op de terugkeer in de maatschappij. De rechter kan tbs opleggen als een verdachte een misdrijf heeft begaan waarop een gevangenisstraf van 4 jaar of meer is gesteld, of voor een specifiek aantal in de wet genoemde misdrijven (zoals onder andere belaging) en de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen het opleggen van die maatregel eist. De tbs kent twee varianten: de tbs *met bevel tot verpleging*, die een gedwongen opname in een inrichting inhoudt, en de tbs *met voorwaarden*. Bij deze laatste variant is geen sprake van dwangverpleging, maar zullen de voorwaarden wel altijd inhouden dat de tbs-gestelde zich onder behandeling laat stellen. Op 1 september 2010 is een aantal wijzigingen in de tbs met voorwaarden in werking getreden met als doel de samenleving beter te beschermen, een effectiever gebruik van de maatregel te bevorderen en de instroom in de dwangverpleging te beperken.⁸¹

Sinds 1 oktober 2004 bestaat de maatregel van *plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders* (de ISD-maatregel). Deze maatregel maakt het mogelijk personen gedwongen in een inrichting te plaatsen gedurende maximaal 2 jaar. Stelselmatige daders zijn *zeer actieve veelplegers*, die in de 5 jaren voorafgaand aan het gepleegde feit ten minste driemaal voor het plegen van een misdrijf onherroepelijk veroordeeld zijn tot een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straf of maatregel, die ook ten uitvoer is gelegd. Het gaat bij deze maatregel om het beveiligen van de maatschappij, het tegengaan van recidive en het doorbreken van verslavings- of andere problematiek. De maatregel is ook bedoeld voor niet-verslaafde veelplegers en voor veroordeelden met een (ernstige) psychiatrische problematiek.⁸²

Speciaal voor minderjarigen bestaan nog twee aparte maatregelen: *plaatsing in een inrichting voor jeugdigen* (de PIJ-maatregel) en de *gedragsbeïnvloedende maatregel*. Jongeren die zijn veroordeeld tot een PIJ-maatregel verblijven in een justitiële jeugdinstelling. De maatregel is gericht op heropvoeding en behandeling en sinds 1 juli 2011 kan de rechter bovendien verplichte nazorg opleggen. Verplichte nazorg geeft de

81 Wet van 1 juli 2010, *Stb.* 2010, 270; *Kamerstukken II* 2009/10, 31 823. Belangrijke wijzigingen zijn dat de maximale duur van deze vorm van tbs omhoog is gegaan van 4 naar 9 jaar en de maximale gevangenisstraf die naast de tbs met voorwaarden kan worden opgelegd is verhoogd van 3 naar 5 jaar. Verder maakt de regeling het mogelijk dat een tbs-gestelde tijdelijk onder dwang opgenomen kan worden (crisisopvang) en dat de maatregel tbs met voorwaarden dadelijk uitvoerbaar is. Op basis hiervan is de Aanwijzing TBS met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging (2010A021) vastgesteld die op 1 oktober 2010 in werking is getreden; zie *Stcrt.* 2010, 14627.

82 De nieuwe maatregel verschilt daarmee van de, inmiddels vervallen, SOV-maatregel (strafrechtelijke opvang verslaafden) die in 2001 werd ingevoerd en een nieuwe voorziening introduceerde voor de strafrechtelijke opvang van justitiabele verslaafden in een speciale penitentiaire inrichting.

mogelijkheid om jongeren na het verblijf in een jeugdinstelling langer te begeleiden, waardoor de kans op recidive zal verminderen.⁸³ De PIJ-maatregel kan worden opgelegd voor delicten waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, als de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid dit vereist (recidivegevaar) en als de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de jeugdige veroordeelde. Twee gedragsdeskundigen moeten vaststellen dat al tijdens het begaan van het feit sprake was van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis. De maximale duur van de PIJ-maatregel is voor deze veroordeelden 6 jaar. Voor niet in hun ontwikkeling gestoorde veroordeelde jongeren is de duur van de maatregel maximaal 4 jaar. Wanneer de jeugdige niet wegens een geweldsdelict wordt veroordeeld, is de maximale duur van de PIJ-maatregel 2 jaar.

Per 1 februari 2008 is door de inwerkingtreding van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen de *gedragsbeïnvloedende maatregel* ingevoerd. Deze maatregel is bedoeld voor jeugdigen voor wie een gedragsbeïnvloedende aanpak in het kader van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke sanctie te licht wordt bevonden en de PIJ-maatregel te zwaar. Als een jongere een gedragsbeïnvloedende maatregel opgelegd krijgt, geeft de rechter in zijn vonnis aan waar de maatregel uit bestaat. De maatregel kan inhouden dat een veroordeelde aan een programma deelneemt in een door de rechter aan te wijzen instelling, of dat een veroordeelde een ambulante programma volgt onder begeleiding van een door de rechter aan te wijzen organisatie. Een ambulante programma kan bijvoorbeeld een leertraject zijn in combinatie met individuele trajectbegeleiding. Het programma kan ook worden ingevuld met verplichte jeugdzorg wanneer de jongere daarvoor van het Bureau Jeugdzorg een indicatie heeft gekregen. Voor het opleggen van de maatregel is een advies van de *Raad voor de Kinderbescherming* vereist, dat wordt ondersteund door ten minste één gedragsdeskundige. De Raad voor de Kinderbescherming is belast met de voorbereiding en ondersteuning van de maatregel; de jeugdreclassering (zie nader paragraaf 2.6) doet de tenuitvoerlegging.⁸⁴ De gedragsmaatregel duurt minimaal 6 maanden en maximaal 1 jaar en is eenmaal te verlengen met dezelfde termijn als waarvoor deze werd opgelegd. Voorts zijn door deze wet de mogelijkheden om jeugdsancties te combineren uitgebreid⁸⁵ en hebben de voorwaarden die kunnen worden gesteld bij de schorsing van de voorlopige hechtenis en bij de voorwaardelijke veroordeling een expliciete uitwerking gekregen in een algemene maatregel van bestuur (het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen).⁸⁶

83 De wijziging is gebaseerd op de wet van 13 december 2010 tot wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van vrijheidsbenemende jeugdsancties (*Stb.* 2010, 818) die op 1 juli 2011 in werking is getreden.

84 Zie ook de Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen, *Stcr.* 2009, 80.

85 Sinds de wetswijziging van 1 februari 2008 heeft de rechter de mogelijkheid alle straffen en maatregelen met elkaar te combineren.

86 *Stb.* 2008, 23 (Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen).

Ten slotte is een aparte regeling getroffen voor *conservatoir beslag* bij jeugdigen. Conservatoir beslag dient tot het stellen van zekerheid van het innen van een eventueel later door de rechter op te leggen ontnemingsmaatregel of geldboete.⁸⁷ Bij jeugdigen kan dus ook conservatoir beslag worden gelegd in geval van verdenking van diefstal.

De bijkomende straffen

Het Wetboek van Strafrecht noemt als bijkomende straffen de openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak, de ontzetting uit bepaalde rechten, zoals de ontzetting uit een ambt of beroep, en de verbeurdverklaring. Bij het laatste verliest iemand zijn eigendomsrecht op een bepaald voorwerp. Het gaat doorgaans om voorwerpen die door het strafbare feit zijn verkregen of tot het begaan daarvan hebben gediend. Met de verruiming van de mogelijkheden tot voordeelontneming zijn de mogelijkheden tot verbeurdverklaring per 1 juli 2011 uitgebreid.⁸⁸ Ook voorwerpen die niet rechtstreeks afkomstig zijn van het strafbare feit waarvoor een veroordeling is uitgesproken, maar die uit de baten daarvan zijn verkregen, kunnen thans worden verbeurdverklaard (voordeelontneming). Ook andere wetten bevatten bijkomende straffen. Zoals eerder aangegeven, is in de Wegenverkeerswet geregeld dat een bestuurder de *bevoegdheid om een motorrijtuig te besturen* kan worden ontzegd. De bijkomende straffen kunnen ook afzonderlijk worden opgelegd.

2.5 De tenuitvoerlegging

Een vonnis/arrest wordt ten uitvoer gelegd nadat het onherroepelijk, ofwel definitief, is geworden. Voor een verdachte staat dan geen gewoon rechtsmiddel meer open. Alleen revisie (herziening)⁸⁹ of gratie⁹⁰ kan daar in sommige gevallen nog verandering in brengen.

87 Voor minderjarigen kan conservatoir beslag worden gelegd in geval van verdenking van een strafbaar feit waarop een geldboete van de vierde categorie is gesteld (in plaats van de vijfde categorie, zoals bij volwassenen).

88 In 1993 is het toepassingsbereik van de ontnemingsmaatregel verruimd (Wet van 10 december 1992, *Stb.* 1993, 11, Plukze wetgeving). Ook zijn toen de ontneming en de verbeurdverklaring van elkaar gescheiden. Anno 2011 is ontneming via verbeurdverklaring (weer) mogelijk. De gedachte is dat het in sommige eenvoudige gevallen gemakkelijker en efficiënter is om gebruik te maken van de mogelijkheid van de verbeurdverklaring dan gebruik te maken van een aparte ontnemingsprocedure (art. 36e Sr). Zie ook paragraaf 2.3.1.

89 Herziening kan plaatsvinden bij tegenstrijdige rechterlijke uitspraken, bij nova (dat wil zeggen als nieuwe feiten bekend worden) en op grond van een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens waarin is vastgesteld dat het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is geschonden in een procedure die tot een veroordeling heeft geleid. Onder andere vanwege de Schiedamse parkmoord is door leden van de Tweede Kamer aangedrongen op een hervorming van de herzieningsregeling. Door het kabinet is daarom een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in behandeling gebracht dat betrekking heeft op hervorming van de huidige herzieningsprocedure; zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 044.

90 Art. 2 van de Gratielwet somt de gronden op waarvoor gratie kan worden verleend. De straffen en maatregelen waarvoor gratie kan worden verzocht, zijn opgenomen in art. 558 Sv. De veroordeelde heeft overigens geen recht op gratie; gratie is een gunstbetoon, verleend bij Koninklijk Besluit (KB).

De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het strafvonnis ligt bij het OM. Het OM draagt de feitelijke tenuitvoerlegging van sancties op aan verschillende justitiële en particuliere instanties. Deze instanties onderscheiden zich van elkaar naar de aard van de te executeren sanctie en vaak ook naar de leeftijd van de veroordeelde (minder- of meerderjarig). De tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen wordt steeds overgedragen aan het ministerie van Veiligheid en Justitie/Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De tenuitvoerlegging van taakstraffen is voor meerderjarigen aan de *reclassering* en voor minderjarigen aan de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) opgedragen. Omdat de reclassering en de RvdK niet alleen bij de tenuitvoerlegging maar door de hele strafrechtsketen een rol spelen, worden deze twee instanties in paragraaf 2.6 beschreven.

2.5.1 De Dienst Justitiële Inrichtingen

De tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen is een taak van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een agentschap van het ministerie van Veiligheid en Justitie.⁹¹ DJI kent vier sectoren: het Gevangeniswezen, de Directie Forensische Zorg (DForZo),⁹² de Justitiële Jeugdinstellingen (JJI) en de Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV).⁹³

Sector Gevangeniswezen

De sector Gevangeniswezen is verantwoordelijk voor penitentiaire inrichtingen voor volwassen gedetineerden en is de grootste sector binnen DJI. Er zijn penitentiaire inrichtingen, dat wil zeggen Huizen van Bewaring en gevangnissen, met verschillende beveiligingsniveaus (gesloten, (zeer) beperkt beveiligde inrichtingen en extra zorgafdelingen) (zie hoofdstuk 7). Met het oog op de problematiek van de tekorten aan sanctiecapaciteit destijds, is in 2003 het *elektronisch toezicht* ingevoerd en in 2005, zij het op experimentele basis, de *elektronische detentie*.⁹⁴ De toepassing van het elektronisch toezicht kan onderdeel uitmaken van een penitentiair pro-

91 Dat DJI een agentschap is van het ministerie van Veiligheid en Justitie, betekent dat DJI een zekere mate van zelfstandigheid bezit. Jaarlijks krijgt DJI een budget toegewezen vanuit het ministerie en worden afspraken gemaakt over de door DJI te leveren prestaties (zie www.dji.nl/Organisatie/).

92 Voorheen de tbs-sector genaamd.

93 De DBV is ontstaan in 2002 en was in eerste instantie bedoeld voor de detentie van bolletjesslikkers. Inmiddels is de DBV verantwoordelijk voor alle personen in vreemdelingenbewaring en grenslogies. De vreemdelingenbewaring valt echter, strikt genomen, buiten de strafrechtspleging en valt daarom buiten het bestek van deze publicatie.

94 In de huidige tijd is echter eerder sprake van overcapaciteit binnen de sector Gevangeniswezen. In dat verband is door de Staatssecretaris van Justitie in mei 2009 een zogeheten 'Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014' naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze nota wordt omschreven hoe de komende jaren moet worden omgegaan met de celcapaciteit: 'Doelstelling van het nieuwe capaciteitsmanagement is het regionaal kunnen opvangen van pieken en dalen in de behoefte aan capaciteit. Bijkomend doel is dat deze flexibiliteit in korte tijd moet kunnen worden georganiseerd, zonder ingrijpende maatregelen.' Zie Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014, p. 10. De elektronische detentie is inmiddels (per medio 2010) stopgezet.

gramma of als bijzondere voorwaarde door de rechter worden opgelegd.⁹⁵ Via het elektronisch toezicht wordt gecontroleerd of de veroordeelde zich binnen of buiten het bereik van een ontvanger bevindt die is opgesteld in diens huis. Afhankelijk van de totale duur van de opgelegde gevangenisstraf kunnen gedetineerden de laatste fase (4 weken tot 1 jaar) van hun gevangenisstraf aan een dergelijk persoonlijk programma deelnemen. De reclassering is verantwoordelijk voor de uitvoering van het (elektronisch) toezicht.

Elektronische detentie is een vorm van vrijheidsbeneming met de verplichting om doorlopend thuis te zijn. De aanwezigheid wordt met elektronische middelen gecontroleerd. Met elektronische detentie is geëxperimenteerd als executiemodaliteit onder de verantwoordelijkheid van DJI. De elektronische detentie is inmiddels (medio 2010) stopgezet (zie hoofdstuk 7).

De Penitentiaire beginselenwet regelt de rechten en plichten van gedetineerden en biedt de mogelijkheid om binnen één inrichting verschillende regimes te voeren, om mannen en vrouwen binnen één inrichting onder te brengen en om extramuraal (dat wil zeggen buiten de muren van de penitentiaire inrichting) een *penitentiair programma* te volgen. Het penitentiaire programma houdt in dat gedetineerden in de laatste fase van hun vrijheidsstraf buiten een justitiële inrichting verplicht deelnemen aan bepaalde activiteiten, zoals arbeidsprojecten, vorming en onderwijs.⁹⁶ Het doel van een penitentiair programma is de gedetineerde beter voor te bereiden op terugkeer naar de samenleving en kan met of zonder elektronisch toezicht worden uitgevoerd.

Een veroordeelde met een tijdelijke gevangenisstraf van meer dan een half jaar komt in aanmerking voor vervroegde invrijheidstelling. Betreft het een straf van een half jaar tot 1 jaar, dan gaat de vervroegde invrijheidstelling in nadat van de straf 6 maanden plus een derde deel van het meerdere is ondergaan. Voor een straf van langer dan 1 jaar geldt dat twee derde van de straf moet zijn ondergaan.⁹⁷ Met ingang van 1 juli 2008 is de vervroegde invrijheidstelling gewijzigd in de voorwaardelijke invrijheidstelling.⁹⁸

De regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling is van toepassing op vrijheidsstraffen met een duur van meer dan 1 jaar, maar niet wanneer de rechter een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf heeft opgelegd. De voorwaardelijke invrijheidstelling vindt van rechtswege plaats wanneer

95 Op 1 november 2009 is er een nieuwe Circulaire Wijziging toepassing Elektronische Detentie (*Stcrt.* 2009, 16442) in werking getreden. Hierin wordt onder andere de doelgroep strikter afgebakend en worden uitsluitingsgronden voor elektronisch toezicht aangescherpt en uitgebreid. Uiteindelijk doel van de circulaire is om te komen tot een zorgvuldigere en uniforme uitvoering van het elektronisch toezicht. Zie ook de Aanwijzing Elektronisch Toezicht, *Stcrt.* 2010, 8001 (2010A008), in werking getreden op 1 juni 2010.

96 Een gestrafte kan in aanmerking komen voor een penitentiair programma als hij een gevangenisstraf uitzit die langer is dan 6 maanden en daarvan ten minste de helft heeft uitgezeten.

97 In sommige gevallen wordt de vervroegde invrijheidstelling niet verleend of uitgesteld, bijvoorbeeld als een veroordeelde zich tijdens zijn gevangenschap ernstig heeft misdragen of is ontsnapt.

98 *Kamerstukken II* 2005/07, 30 513.

twee derde van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf is ondergaan. Voor straffen met een duur van tussen de 1 en 2 jaar vindt voorwaardelijke invrijheidstelling plaats wanneer de vrijheidsbeneming ten minste 1 jaar heeft geduurd en van het daarna nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf een derde is ondergaan.⁹⁹

Sector Justitiële Jeugdinstellingen

Naar plaatsingsgrond kunnen in Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's) vier categorieën jongeren worden onderscheiden. De eerste categorie wordt gevormd door degenen die een jeugdetentie opgelegd hebben gekregen. De tweede categorie wordt gevormd door jongeren die de PIJ-maatregel opgelegd hebben gekregen. De derde categorie betreft jongeren die in voorlopige hechtenis zijn geplaatst. De vierde categorie heeft betrekking op de civielrechtelijke maatregel, waarbij jongeren in een justitiële jeugdinstelling zijn geplaatst. Met de wijziging van de Wet op de Jeugdzorg per 1 januari 2008 zijn er per 1 januari 2010 geen minderjarigen met een civielrechtelijke maatregel meer in een JJI. Alle jeugdigen die op civielrechtelijke titel in een JJI verbleven vallen tegenwoordig onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport.¹⁰⁰

Directie Forensische Zorg (DForZo)

Sinds 1 januari 2008 is de naamgeving van de sector tbs gewijzigd in de Directie Forensische Zorg. Deze directie is verantwoordelijk voor de forensische zorg in strafrechtelijk kader en voor de plaatsing van volwassenen die psychiatrische zorg, verslavingszorg of verstandelijk gehandicaptenzorg nodig hebben. Daarnaast is de directie financieel verantwoordelijk voor de inkoop van dergelijke zorg.

2.5.2 Het Centraal Justitieel Incassobureau

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De belangrijkste taak van het CJIB is het innen van verkeersboetes die door justitiële instanties aan burgers en bedrijven worden opgelegd. Het CJIB verzorgt het gehele inningstraject, startend met het verzenden van de beschikking en eindigend met dwangmaatregelen als gijzeling. Daarnaast int het CJIB schadevergoedingsmaatregelen, ontnemingsmaatregelen, door de strafrechter opgelegde boetes, politie- en OM-transacties en strafbeschikkingen en voor sommige bestuursorganen ook de bestuurlijke boetes (zie voor dat laatste

99 De voorwaardelijke invrijheidstelling geschiedt onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich tijdens de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Indien de veroordeelde de voorwaarden niet naleeft, kan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden herroepen.

100 Vergelijk de brief van 29 april 2010 van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2009/10, 24 587, nr. 386).

hoofdstuk 8). Rechtbanken, politiekorpsen, de Koninklijke Marechaussee en het OM maken gebruik van de diensten van het CJIB.

Als de rechter heeft bepaald dat een verdachte een vrijheidsstraf of taakstraf krijgt, dan voert de Unit OM Executie van het CJIB de coördinatie uit van vrijheidsstraffen, taakstraffen en arrestatiebevelen met betrekking tot de vonnissen die ten uitvoer gelegd dienen te worden. In het geval van een gevangenisstraf onderzoekt de Unit OM Executie of de veroordeelde oproepbaar is. Een verdachte die tot een gevangenisstraf is veroordeeld, maar voorafgaand aan het vonnis niet preventief was gehecht, wordt na het onherroepelijk worden van het vonnis opgeroepen zich op een bepaalde datum bij een bepaalde inrichting te melden. Tot die datum is sprake van een zogeheten *lopend vonnis*. Een veroordeelde die niet oproepbaar is (bijvoorbeeld wanneer de verblijfplaats onbekend is), wordt geregistreerd in het opsporingsregister (OPS). Daarnaast coördineert de Unit OM Executie de uitvoering van taakstraffen en arrestatiebevelen.

2.6 Overige instellingen die betrokken zijn bij de strafrechtspleging

In de voorgaande paragrafen zijn de verschillende fasen van de strafrechtspleging aan de orde gekomen. Daarbij is tevens ingegaan op een aantal direct bij de strafrechtspleging betrokken instanties. Maar er zijn meer organen die een rol hebben in het strafproces. In deze paragraaf worden nog enkele instellingen kort belicht.

2.6.1 De reclassering

De reclassering is geen orgaan van de strafrechtspleging zoals de politie en het OM dat zijn, maar is wel nauw bij de strafrechtspleging betrokken. Er zijn drie reclasseringsorganisaties aangewezen door de minister van Veiligheid en Justitie: Reclassering Nederland, de Stichting Verslavingsreclassering van de Geestelijke Gezondheidszorg Nederland en de afdeling Jeugdzorg en Reclassering van het Leger des Heils. De werkzaamheden van de reclassering zijn wettelijk geregeld in de Reclasseringsregeling 1995.¹⁰¹

De reclassering heeft drie kerntaken. De eerste betreft onderzoek en voorlichting. In de voorlichtingsrapporten wordt een beeld geschetst van de persoon van de verdachte, zijn motieven en omstandigheden. Deze informatie kan voor de officier van justitie en/of de rechter van belang zijn voor het bepalen van de strafsoort en de strafmaat.

De tweede kerntaak gaat over begeleiding en toezicht. De reclassering geeft individuele begeleiding aan verdachte of veroordeelde cliënten. De ondersteuning vindt plaats gedurende het gehele strafrechtelijke proces.

101 *Stb.* 1994, 875.

Begeleiding in de vorm van hulp en bijstand aan de verdachte vindt vooral plaats bij de vroeghulp, dat is het eerste bezoek aan een arrestant op een politiebureau of bij de rechter-commissaris. Volgens de wet moet de reclassering over elke in verzekering gestelde verdachte bericht ontvangen. Indien de rechter-commissaris of de rechtbank de schorsing van de voorlopige hechtenis heeft bevolen, kan daarbij als bijzondere voorwaarde worden gesteld dat de verdachte zich dient te houden aan de aanwijzingen van de reclassering. Tevens kan een veroordeelde die zijn gevangenisstraf heeft uitgezeten, bij zijn terugkeer naar de maatschappij door de rechter verplicht worden zich onder toezicht te stellen van de reclassering. Dit gebeurt dan in het kader van een deels voorwaardelijke gevangenisstraf. Verder is de reclassering verantwoordelijk voor de uitvoering van penitentiaire programma's en begeleidt zij de ter beschikking gestelden die met proefverlof zijn of ten aanzien van wie de tbs met bevel tot verpleging voorwaardelijk is beëindigd of een tbs met voorwaarden is uitgesproken. De derde taak van de reclassering ziet op de ontwikkeling, organisatie en uitvoering van taakstraffen en andere alternatieve sancties. De reclassering zorgt voor de organisatie en de begeleiding bij de uitvoering van taakstraffen en elektronisch toezicht.

2.6.2 De Raad voor de Kinderbescherming

Voor minderjarigen die in aanraking zijn gekomen met politie en justitie bestaat er, anders dan bij meerderjarigen, geen algemene reclasseringsinstelling. De regie over de jeugdreclassering ligt bij de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). De RvdK heeft één landelijk en 22 lokale bureaus. De RvdK coördineert de taakstraffen voor jeugdigen. Verder zijn bij de jeugdreclassering de gezinsvoogdij-instellingen en de afdeling Jeugdzorg en Reclassering van het Leger des Heils betrokken. De jeugdreclassering draagt zorg voor de vroeghulp op het politiebureau. Binnen deze vroeghulp kan de raadsmedewerker op basis van het gesprek met de minderjarige vrijwillige jeugdreclassering aanbieden. De jeugdige wordt tevens geïnformeerd over het verdere verloop van de strafrechtelijke procedure.¹⁰² Vervolgens begint het zogenoemde basisonderzoek. De RvdK verzamelt informatie betreffende de ontwikkeling en de achtergrond van de verdachte ten behoeve van voorlichting en advies aan de officier van justitie (zie art. 494 en 498 Sv). De raads onderzoeker brengt advies uit aan

¹⁰² De RvdK werkt samen met partners in de jeugdstrafrechtsketen (zoals politie, Jeugdreclassering en jeugdinrichtingen) aan de ontwikkeling van een samenhangend instrumentarium voor jeugdstrafzaken: het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ). De bedoeling is dat met het LIJ de ketenpartners op een efficiënte wijze gegevens kunnen verzamelen, waarbij een aanvulling wordt gemaakt op de gegevens die al over een jongere bekend zijn. Met behulp van al deze informatie (over criminogene factoren) is het idee dat risico's op recidive beter kunnen worden getaxeerd en problemen gesignaleerd, waardoor weer beter kan worden bepaald welke strafrechtelijke aanpak voor de jeugdige het beste lijkt te zijn en welke zorg hij eventueel nodig zou hebben. In 2011 is besloten het instrumentarium landelijk in te voeren. Zie het Jaarbericht 2011 (p. 5) van de RvdK.

de officier van justitie over de gewenste afdoening van een zaak, vanuit een pedagogisch perspectief. Als de ontwikkeling van de minderjarige ernstig in het gedrang is, kan de RvdK een uitgebreid strafonderzoek doen. Dit onderzoek is diepgaander dan het basisonderzoek. Het uitgebreid strafonderzoek kan worden afgesloten met een gerichte verwijzing naar een voorziening voor jeugdzorg, met een verzoek tot een maatregel van kinderbescherming of met de inschakeling van de jeugdreclassering voor intensieve, niet-vrijblijvende begeleiding. Indien de officier van justitie of de rechter een taakstraf oplegt, is het de taak van de RvdK om de opgelegde taakstraf mogelijk te maken door voorbereiding en ondersteuning van de tenuitvoerlegging.

2.6.3 De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en de Inspectie voor de Sanctietoepassing

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is een onafhankelijk orgaan dat de Minister van Veiligheid en Justitie adviseert op het gebied van de strafrechtstoepassing en over jeugdigen. Tevens functioneert de Raad als een beroepsinstantie voor gedetineerden, jeugdigen en tbs'ers. De 60 leden van de Raad worden door de Kroon (de regering) benoemd. Het bestuursreglement, dat de werkwijze en procedures voor de Raad regelt, wordt door de Minister van Veiligheid en Justitie vastgesteld.

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (Ist) bestaat sinds 1 januari 2005. Deze organisatie is onafhankelijk van het ministerie van Veiligheid en Justitie, maar maakt organisatorisch wel onderdeel uit van het departement. De belangrijkste taak van de Inspectie is het toezicht op de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering van sancties, in het bijzonder op de aspecten bejegening en beveiliging. Het werktelein van de Inspectie omvat alle vestigingen van de reclassering en alle onder de Dienst Justitiële Inrichtingen ressorterende landelijke diensten en inrichtingen.

2.6.4 De raden voor rechtsbijstand

De raden voor rechtsbijstand maken het mogelijk dat mensen met een laag inkomen gebruik kunnen maken van rechtsbijstand. De rechtsbijstandsverlener vraagt ten behoeve van de rechtzoekende een toevoeging aan. Dat wil zeggen dat aan de rechtzoekende kosteloos of tegen een niet kostendekkende eigen bijdrage een rechtshulpverlener wordt toegewezen. Het recht op rechtsbijstand is afhankelijk van het fiscale inkomen en vermogen van de rechtzoekende. De verdachte die in bewaring wordt gesteld of wiens gevangenhouding wordt bevolen, krijgt ambtshalve een raadsman toegevoegd. De rechtsbijstand van de ambtshalve toegevoegde raadsman is kosteloos voor de verdachte. Daarnaast kunnen ook slachtoffers van

seksuele en andere geweldsmisdrijven kosteloos een beroep doen op een advocaat.¹⁰³

2.6.5 *Het Nederlands Forensisch Instituut en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie*

Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) zijn twee, onder het ministerie van Veiligheid en Justitie vallende, instanties. Zij hebben deskundigheid 'in huis' die relevant is voor de beantwoording van de vragen die in een strafrechtelijk onderzoek centraal staan.

Het NFI verleent diensten aan klanten binnen de strafrechtspleging, zoals het OM, de politie en de zittende magistratuur (waaronder de rechter-commissaris). Ook kan een advocaat in een strafzaak het NFI verzoeken een onderzoek te laten uitvoeren. Daarnaast levert het NFI diensten aan andere personen of instanties (buiten de Nederlandse strafrechtspleging), zoals het Joegoslavië Tribunaal, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, buitenlandse politie of justitie of aan bijzondere opsporingsdiensten. Het NIFP adviseert de rechterlijke macht in strafzaken over de noodzaak van onderzoek naar de persoon van de verdachte in relatie tot toerekeningsvatbaarheid, de kans op recidive, de te volgen behandeling en beveiliging (klinisch en ambulant) en de ontwikkelingsmogelijkheden van jongeren. Het NIFP is ontstaan door een samenvoeging van het Pieter Baan Centrum en de Forensisch Psychiatrische Dienst. De belangrijkste werkzaamheden van het NIFP liggen op het gebied van advisering, contra-expertise, bemiddeling, toetsing, observatie en opleiding.

2.6.6 *Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie*

De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie beoordeelt de effectiviteit van gedragsinterventies voor jeugdigen en volwassenen. Onder een gedragsinterventie wordt verstaan een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag of omstandigheden. Van goedgekeurde interventies mag worden verwacht dat zij recidive verminderen of voorkomen.

De Erkenningscommissie heeft naast het beoordelen van gedragsinterventies nog twee taken: het adviseren over onderwerpen in relatie tot (het beoordelen van) de effectiviteit van gedragsinterventies aan de Minister van Veiligheid en Justitie en het communiceren over de activiteiten van de commissie.

De commissie laat zich bij de beoordeling van gedragsinterventies slechts leiden door de haar gegeven kwaliteitscriteria die zijn vastgesteld door het ministerie van Veiligheid en Justitie en door wetenschappelijke inzichten.

¹⁰³ Zie de Wet op de rechtsbijstand (*Stb.* 2003, 502).

In de Erkenningscommissie is de relevante wetenschappelijke kennis (bijvoorbeeld uit de criminologie, psychologie, pedagogiek en psychiatrie) samengebracht met kennis over de uitvoeringspraktijk. De leden van de Erkenningscommissie worden aangesteld door de Minister van Veiligheid en Justitie.

2.6.7 Slachtofferhulp Nederland

Sinds 1984 kent Nederland professioneel georganiseerde slachtofferhulp. Slachtofferhulp Nederland (SHN) is een landelijke organisatie waar eind 2011 bijna 1.300 vrijwilligers slachtofferhulp verlenen. In 2011 vroeg de politie de inzet van SHN in 1.168 situaties.¹⁰⁴ De ondersteuning is vooral praktisch van aard en bestaat uit het invullen van (verzekerings)papieren, het bijstaan van slachtoffers in een rechtszaak en het doorverwijzen naar de juiste instanties. De landelijke organisatie wordt gefinancierd door het ministerie van Veiligheid en Justitie, gemeenten, het Fonds Slachtofferhulp en overige subsidies.¹⁰⁵

2.6.8 Het Schadefonds Geweldsmisdrijven en het Waarborgfonds Motorverkeer

Onder bepaalde voorwaarden kunnen slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven (of hun nabestaanden) in aanmerking komen voor een financiële tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Een uitkering uit dit fonds is altijd een tegemoetkoming in de kosten als gevolg van letsel dat bij een ernstig geweldsmisdrijf is toegebracht (zoals mishandeling, diefstal met geweld, verkrachting en bedreiging met een wapen), en niet een schadeloosstelling. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven (een fonds van het ministerie van Veiligheid en Justitie, beheerd door een onafhankelijke commissie) is in 1976 opgericht om slachtoffers van ernstige geweldsdelicten die hun schade niet op een andere manier vergoed kunnen krijgen enigszins tegemoet te komen. Een groot deel van de aanvragen komt binnen via SHN, waarnaar de politie meestal doorverwijst bij aangifte van een geweldsmisdrijf. Een aanvraag kan ook worden ingediend via een advocaat of op eigen initiatief. Krachtens een Europese richtlijn, die alle lidstaten verplicht om vanaf 1 januari 2006 een schadefonds te hebben, kunnen slachtoffers die in Nederland wonen en in een ander EU-land slachtoffer zijn geworden, vanaf die datum via het Nederlandse schadefonds een uitkering aanvragen bij een ander EU-schadefonds. Ook slachtoffers van schade in het verkeer kunnen in aanmerking komen voor schadevergoeding door een beroep te doen op het Waarborgfonds Motorverkeer. Het gaat daarbij om schade die is veroorzaakt door

¹⁰⁴ Zie www.slachtofferhulp.nl.

¹⁰⁵ Zie het Jaarverslag 2011 van SHN.

onbekende, niet-verzekerde of gestolen motorrijtuigen, motorrijtuigen verzekerd bij een onvermogene verzekeraar of toebehorend aan personen aan wie een vrijstelling van verzekering wegens gemoedsbezwaren is afgegeven. In 2007 zijn de richtlijnen aangepast aan de Europese richtlijnen voor motorrijtuigverzekeringen. Daarbij is onder meer ook de maximale dekking verhoogd tot in totaal 6 miljoen euro (5 miljoen euro bij personenschade en 1 miljoen euro bij materiële schade).