

W

O

4 00

Het schemergebied van het straffen

Afscheidscongres Henk van de Bunt

Justitiële verkenningen

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 26 mei

D

Justitie



Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Gouda Quint

C

4 00

Het schemergebied van het straffen

Afscheidscongres Henk van de Bunt

jaargang 26 mei

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van justitie en Kluwer. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
prof. dr. H.G. van de Bunt
mr. drs. J.M. Nelen
mr. dr. E. Niemeijer
drs. I. Passchier
mr. drs. P.J.J. van Voorst

Redactie

drs. M.A.V. Klein-Meijer
dr. B.A.M. van Stokkom
mr. P.B.A. ter Veer

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage
fax: 070-370 79 48
tel.: 070-370 71 47
E-mail: pveer@best-dep.minjus.nl

WODC-documentatie

Voor inlichtingen:
Infodesk WODC: 070-370 65 53.
E-mail: infodesk@wodc.minjust.nl
Internet-adres: www.minjust.nl/wodc

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen zich te wenden tot:
Libresso BV
Postbus 23
7400 GA Deventer
tel.: 0570-63 31 55

Administratie en adreswijzigingen

De abonnementsadministratie wordt verzorgd door:
Libresso BV
Postbus 23
7400 GA Deventer
tel.: 0570-63 31 55
Adreswijzigingen kunnen worden doorgegeven door het adresstrookje toe te zenden aan Libresso.

Advertentie-exploitatie

Bureau Van Vliet BV
Postbus 20248
7302 HE Apeldoorn
tel.: 055-5 34 21 21, fax: 055-5 34 11 78

Beëindiging abonnement

Betaalde abonnementen kunnen tot uiterlijk 31 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

Abonnementsprijs

De abonnementsprijs bedraagt f 120,- per jaar; studenten en AIO's f 95 (gedurende maximaal vijf jaar). Betaling geschiedt bij voorkeur met de te ontvangen acceptgirokaarten.

Nabestellingen

Losse nummers kunnen worden nabesteld bij Libresso BV. De prijs van losse nummers bedraagt f 18,50 (exclusief verzendkosten).

Ontwerp

Hans Meiboom, Amsterdam

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de minister van justitie weergeeft.

Voorwoord 5

prof. dr. H.G. van de Bunt

Aan het eind van de keten; de strafexecutie stiefmoederlijk bedeed 10

prof. mr. P.C. Vegter

Het sanctiestelsel op de schop? 19

drs. A.M. van Kalmthout

Met en met gekijkte maten; een nieuw perspectief voor de straftoemeting? 33

mr. F.W. Bleichrodt

Creativiteit en voorwaardelijke sanctionering 44

drs. B. van der Linden

Voorwaardelijke invrijheidstelling; terug van weggeweest 52

mr. J.E. Huisman-Troost

Informatie-uitwisseling in de strafrechtsketen; het Centraal Justitieel Incasso Bureau als informatiemakelaar 63

mr. M.M. Boone

Executie van taakstraffen; naar een betere afbakening van bevoegdheden 73

dr. G.J. Ploeg

Schemertijd in het taakstrafhuis; de expansieve groei van de taakstraf 85

drs. W.M.E.H. Beijers

Voornemens sanctiebeleid getoetst; verslag van een bevolkingsonderzoek over straffen 99

Summaries 108

Jaarnaal 111

Literatuuroverzicht 115

Algemeen 115

Strafrecht en strafrechtspleging 116

Criminologie 120

Gevangeniswezen/tbs 122

Reclassering 123

Jeugdbescherming en -delinquentie 123

Politie 124

Verslaving 125

Slachtofferstudies 126

Preventie van criminaliteit 129

Boeken en rapporten 130

De laatste decennia is het arsenaal aan straffen en maatregelen in Nederland behoorlijk uitgebreid. De politie, het Openbaar Ministerie en de (straf)rechter krijgen steeds meer mogelijkheden om 'maatwerk' te leveren. De sterk toegenomen differentiatie heeft onmiskenbaar voordelen, maar leidt ook tot kritische vragen. Komt de rechtszekerheid niet in het geding? Met de vele mogelijkheden die er zijn, wordt het immers steeds moeilijker te voorspellen welke sanctie in welke situatie zal worden opgelegd. En hoe zit het met rechtsgelijkheid: hoe verhouden de verschillende hoofdstraffen, bijkomende straffen en maatregelen zich eigenlijk tot elkaar?

In de nota *Sancties in perspectief* die de minister van justitie onlangs aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, worden voorstellen gedaan om ons sanctiestelsel eenvoudiger, inzichtelijker en consistentere te maken. Maar voorlopig lijkt de differentiatie alleen maar toe te nemen: de toepassingsmogelijkheden van de taakstraf worden uitgebreid en met de ontwikkeling van de penitentiaire programma's neemt de variatie in de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen nog verder toe. Hoe kan die variatie hanteerbaar worden gemaakt en hebben we daarvoor geschikte maatstaven? Welke functies hebben de voorwaardelijke straf en de voorwaardelijke invrijheidstelling binnen het sanctiestelsel?

Een daarmee verwant vraagstuk betreft het zicht en het toezicht op de strafexecutie. Formeel is het O.M. belast met de uitvoering van de straffen, maar in de praktijk spelen de reclassering, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en ook het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) daarin een bepalende rol. Sluit de executie in voldoende mate aan bij wat de strafopleggers voor ogen stond? Vindt er wel voldoende informatie-uitwisseling plaats?

Deze en andere vragen werden aan de orde gesteld tijdens het WODC-jaarcongres van 18 mei dat in het teken stond van het afscheid van directeur prof. Henk van de Bunt. Hij heeft vanaf begin 1994 inspirerend leiding gegeven aan het WODC, een tijd waarin het centrum flink is doorgegroeid en nu ook de afdelingen statistische informatievoorziening en beleidsanalyse (Siba) en extern wetenschappelijke betrekkingen (EWB) omvat. Na de bestuurlijke WODC-zorg zal Van de Bunt zich weer meer kunnen concentreren op wetenschappelijk onderzoek, zowel aan de Vrije Universiteit als aan de Erasmus Universiteit.

De lezingen die tijdens dit congres werden gehouden vindt u terug in dit themanummer van JV. In het openingsartikel constateert prof. H.G. van de Bunt dat de executie-fase in de praktijk niet de fase is waarnaar alle eerdere schakels in de strafrechtelijke keten toewerken. In plaats van 'kroonjuweel' is de executie-fase veeleer stiefmoederlijk bedeed. Hij signaleert dat niet alle onherroepelijk opgelegde sancties daadwerkelijk worden uitgevoerd. Over de achtergronden van gratiëring en verjaring van vrijheidsstraffen is niet veel bekend. Meer in het algemeen gesproken is onduidelijk hoe aan de tenuitvoerlegging van sancties, zoals taakstraffen en vrijheidsstraffen, concreet uitvoering wordt gegeven. Toch, zo

stelt Van de Bunt, is een adequate tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen van essentieel belang voor een geloofwaardige strafrechtspleging.

Vervolgens komen vier artikelen aan bod waarin de nota *Sancties in perspectief* op haar merites wordt beproefd. Prof. P.C. Vegter stemt in met de noodzaak van een revisie van het sanctiesysteem zoals de nota beoogt, maar hij betreurt het offensief dat tegen de voorwaardelijke sanctie wordt ondernomen, met name het voorstel de algemene voorwaarde te schrappen. Vegter plaatst er een andere benadering tegenover: het handhaven en uitbreiden van de voorwaardelijke sanctionering (bijvoorbeeld straatverbod of meldingsplicht bij reclassering of politie). Bij die aanpak moet een drietal factoren in ogenschouw worden genomen: strafdoelen, positie van de rechter, en aard van de sanctie. Wat de rol van de rechter betreft meent de auteur dat er weinig aanleiding is om de strafrechter bij de strafoplegging of daarna meer invloed op de wijze van executie te geven. De beslissing over een eventuele wijziging van strafbeperking in vrijheidsontneming dient wel voor rekening van de rechter te blijven.

A.M. van Kalmthout poogt in zijn artikel geschikte maten op het spoor te komen om het sanctiestelsel inzichtelijker en consistenter te maken. Hij wijst erop dat de straftoemeting heden ten dage bij min of meer vergelijkbare gevallen zodanige verschillen in sanctiesoort vertoont, dat deze vanuit het oogpunt van gelijkheid en legitimiteit nauwelijks nog aanvaardbaar zijn. De huidige sancties kunnen vrijwel onbeperkt met elkaar worden gecombineerd en zijn niet meer gerelateerd aan een specifiek delict. Een herziening van het sanctiestelsel zou daarom de positie en relatie van alle sanctiemodaliteiten, en niet alleen van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming zoals *Sancties in perspectief* doet, in heroverweging moeten nemen. Van Kalmthout gaat onder andere in op de verschuiving van straftoemeting naar buitengerechtelijke procedures in de voorfase (transactie door het O.M.) en executiefase (administratie; reclassering) van het strafproces. Met name bij de taakstraf als transactievoorwaarde is er een gebrek aan geschikte ijkpunten. De straf kan aanzienlijk hoger uitvallen dan bij oplegging van de geldboete het geval zou zijn geweest. Er zou daarom een vaste conversiemaatstaf moeten komen die een rationele verhouding aangeeft tussen transactiebedrag, uren taakstraf en vervangende hechtenis. Dezelfde problemen doen zich voor in de verhouding tussen de taakstraf en penitentiaire programma's in de executiefase. Om objectieve maatstaven vast te kunnen stellen zou volgens de auteur naar zowel de ernst van het delict als aantasting van het rechtsgoed van de veroordeelde (vermogen; vrije tijd) moeten worden gekeken. Het aantal objectieve strafeenheden zou gerelateerd dienen te worden aan de draagkracht van de betrokkene (zoals in het dagboetestelsel). Met andere woorden, wie beschikt over meer vrije tijd of een hoger inkomen zal per strafeenheid geconfronteerd worden met meer uren vrijheidsbeperking of een hogere geldboete. Zo'n strafeenhedenstelsel doet volgens de auteur recht aan het principe dat gelijke

gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke naar de mate waarin ze verschillen.

F.W. Bleichrodt gaat vervolgens in op voorwaardelijke straffen. Deze sanctievorm beoogt van oudsher het gedrag van de veroordeelde positief te beïnvloeden en oplegging van vrijheidsstraffen te voorkomen. De auteur vreest dat de voorstellen van de nota – afschaffing algemene voorwaarde; inperking bijzondere voorwaarde – ten koste zullen gaan van de individualisering van de straftoemeting en tot een toename van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zullen leiden. Bleichrodt pleit ervoor de voorwaardelijke sanctionering slagvaardiger te maken, onder andere door het openbaar ministerie een ruimere bevoegdheid te geven om te reageren op overtredingen van voorwaarden. De leerstraf zou binnen de regeling van voorwaardelijke veroordeling kunnen worden geplaatst, omdat het leerproject in feite geen straf is. Tenslotte zou in het kader van economische delicten creatiever gebruik van bijzondere voorwaarden gemaakt kunnen worden.

De nota beoogt de regeling van vervroegde invrijheidstelling van gedefinieerden te vervangen door een invrijheidstelling onder voorwaarden. Volgens de nota tast de huidige praktijk van automatische toekenning van vervroegde invrijheidstelling als twee derde van de detentie erop zit, de geloofwaardigheid van het sanctiestelsel aan. B. van der Linden onderschrijft het belang van dat voorstel, mede gezien nieuwe ervaringen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Hij wijst erop dat de motieven voor voorwaardelijke invrijheidstelling sterk uiteen lopen: disciplineren van gedrag tijdens de detentie, verminderde druk op de gevangencapaciteit, en speciale preventie (toezicht en controle). De auteur hecht het meeste waarde aan dat laatste motief: de v.i. biedt ruimte aan gedragsbeïnvloeding waardoor recidive kan worden teruggedrongen. Met name voor gevaarlijke gewelds- en zedendelinquenten is de optie van voorwaardelijke invrijheidstelling van belang.

De volgende drie artikelen zijn gewijd aan problemen bij de strafexecutie, waaronder het toezicht op de taakstraf. J.E. Huisman-Troost constateert in haar bijdrage dat miscommunicatie tussen diverse justitiële instanties – O.M., politie, reclassering enzovoort – niet incidenteel voorkomt maar een structureel karakter heeft. Zo weten politie en hulpverleners vaak niet van elkaar dat ze met dezelfde persoon aan het werk zijn, die soms meerdere straffen tegelijk heeft opgelegd gekregen. Die gebrekkige afstemming komt de geloofwaardigheid van de strafrechtshandhaving niet ten goede. Nu wijst de auteur erop dat door de grote groei van sanctietypen- en modaliteiten strafexecutie bepaald geen ongecompliceerd proces is. De coördinatie van de executie is de laatste jaren meer en meer in handen gekomen van het Centraal Justitieel Incasso Bureau, dat zijn werkzaamheden al lang niet meer beperkt tot inning van geldboetes. Aanvankelijk onbedoeld heeft het CJIB de meeste informatie over executie in handen gekregen. Huisman-Troost brengt de efficiëntie

van het CJIB onder de aandacht en pleit ervoor de informatie-uitwisseling verder te verbeteren.

M.M. Boone spitst de aandacht toe op de executie van de taakstraf en gaat na hoe de bevoegdheidsverdeling tussen rechter, officier van justitie en reclassering verbeterd kan worden. De huidige bevoegdheidsverdeling acht zij onwenselijk. Zo is de reclassering verantwoordelijk voor zowel de ontwikkeling als uitvoering van taakstraffen als voor de afhandeling van klachten. Verder ontbreekt een adequate controle op de tenuitvoerlegging van de taakstraffen. Boone brengt de volgende alternatieven onder de aandacht: een scheiding van reclasseringstaken tussen tenuitvoerlegging van taakstraffen (waaronder controle en beslissing over voortijdige beëindiging) en andere taken (bijstand en hulpverlening; informatie aan de rechter). De eerste taak zou onder verantwoordelijkheid kunnen komen van het openbaar ministerie en in een aparte, op *probation* gelijkende organisatie kunnen worden ondergebracht. Klachten over de uitvoering van taakstraffen zouden behandeld kunnen worden door een onafhankelijke executierechter of door 'mini-commissies van toezicht' bij arrondissementale reclassering-units.

Regelmatig worden vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit van taakstraffen en de mate waarin deze straf reïntegratie kan bevorderen. G.J. Ploeg wijst erop dat de maatschappelijke ondersteuning van taakstraffen groter is dan wordt verondersteld. Bovendien ziet de reclassering volgens hem – anders dan Boone stelt – afdoende toe op de juiste uitvoering van de straffen. Hoewel de explosieve stijging achter ons ligt en er geen cellentekort meer is, wordt nog altijd een groter aantal veroordeelden een taakstraf opgelegd. Die groei zal volgens de auteur aanhouden omdat het maximum aantal uren voor de taakstraf is uitgebreid en omdat het O.M.-model is ingevoerd waardoor de officier zelf een taakstraf als transactie aan kan bieden. En het plafond is nog niet in zicht omdat ook veel verstekveroordelingen zich lenen voor een taakstraf. Volgens de auteur levert dat vooralsnog geen capaciteitsproblemen op; er kunnen voldoende projectplaatsen worden geboden.

Tenslotte presenteert W.M.E.H. Beijers de resultaten van een bevolkingsonderzoek over straffen. Tijdens dit onderzoek werd een beperkt aantal vragen gesteld. De omvang van de steekproef was eveneens beperkt. Het ging bij dit onderzoek dus om niet meer dan een globale erkenning. De Nederlandse bevolking blijkt de taakstraf als een goed alternatief voor gevangenisstraf te beschouwen. Men verwacht dat de taakstraf tot minder recidive en een makkelijker terugkeer in de maatschappij zal leiden dan gevangenisstraf. Wel zijn er grenzen aan het toepassingsdomein van de taakstraf. Een meerderheid acht de taakstraf voor geweldsplegers en zedendelinquenten geen goed alternatief. Over de gewenste duur van de taakstraf denken de respondenten nogal anders dan de richtlijnen aangeven. Volgens de richtlijnen vervangt 60 uur taakstraf één maand gevangenis straf. Gemiddeld achten de respondenten 240 uur taakstraf een goed equivalent. Wat de vrijheidsstraf betreft vindt

een meerderheid van de respondenten dat vervroegde invrijheidstelling afhankelijk gesteld moet worden van het gedrag tijdens detentie. V.I. moet dus verdiend worden. Een minderheid is voor het volledig afschaffen van V.I. Tenslotte is een duidelijke meerderheid voor spreekrecht van het slachtoffer tijdens de terechtzitting.

Aan het eind van de keten

De strafexecutie stiefmoederlijk bedeed

prof. dr. H.G. van de Bunt*

In 1984 werden door Steenhuis twee artikelen geschreven waarin de strafrechtspleging werd voorgesteld als een bedrijf. De verschillende productiefasen, zoals de inkoop (politie), de productie (O.M.-vervolging), de assemblage (berechting) en de verkoop (executie) zouden volgens hem 'serieel geschakeld' zijn, ongeveer zoals in een autofabriek of in een bedrijf waar chocoladerepen worden geproduceerd (Steenhuis, 1984, p. 397). Het eindproduct van de strafrechtpleging, zo stelt Steenhuis, is gedragsbeïnvloeding (Steenhuis, 1984, p. 410). Steenhuis oordeelt dat de strafrechtspleging te veel gericht is op bestraffing van daders en te weinig oog heeft voor het feit dat er ook andere productiefactoren zijn (zoals normbevestiging en strafdreiging) die niet zozeer op daders, maar op goedwillende burgers en potentiële daders gericht zouden moeten worden. Hij verwijt het strafrechtelijke bedrijf dus een grote mate van eenzijdigheid in de inzet van productiefactoren. Daarnaast wijst hij er op dat er veel efficiëntie-verlies is doordat de verschillende schakels van de strafrechtelijke keten onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Volgens de auteur zou er één instantie moeten zijn die zich verantwoordelijk acht voor de coördinatie van beleid binnen het strafrechtelijk bedrijf, voor de allocatie van productiefactoren en voor de onderlinge afstemming. Steenhuis eindigt zijn betoog met te stellen dat het O.M. het meest in aanmerking komt om deze coördinerende rol te vervullen (Steenhuis, 1984, p. 508).

De beide artikelen van Steenhuis hebben in 1984 en de daaropvolgende jaren veel pennen in beweging gebracht. Naast waardering voor het feit dat voor het eerst duidelijk werd verwoord hoezeer de verschillende partijen in de strafrechtspleging van elkaar afhankelijk zijn en hoe belangrijk de bedrijfsvoering is van de strafrechtelijke instanties, was er toch vooral kritiek. Veel juristen uit praktijk en wetenschap vonden het ongepast om de strafrechtspleging te vergelijken met een autofabriek. Immers, de voorstelling van de strafrechtspleging als een commercieel productiebedrijf miskent dat de strafrechtelijke bejegening van mensen niet naar rationele bedrijfseconomische maatstaven beoordeeld dient te worden maar naar maatstaven van humaniteit en rechtmatigheid. Waar Steenhuis juist zijn nood klaagde over het volkomen gebrek aan ketendenken en serieuze aandacht voor management in de strafrechtspleging zagen vele strafrechtjuristen het instrumentele

* De auteur is directeur van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie.

managementsdenken in de praktijk al oprukken. De strafrechtspleging zou, volgens vele waarnemers, reeds alle trekken van een bureaucratie vertonen (Janse de Jonge, 1991; Kelk en Silvis, 1992).

Het viel mij onlangs bij herlezing van beide artikelen op dat de auteur zijn tijd vooruit is geweest, maar toch ook in een aantal opzichten een verkeerde voorstelling van zaken heeft gegeven van de strafrechtspleging. Aan de ene kant moet – achteraf – worden geconcludeerd dat Steenhuis terecht een pleidooi heeft gevoerd voor betere bedrijfsvoering en meer afstemming in de strafrechtspleging. Deze zorg wordt tegenwoordig algemeen gedeeld. De reorganisatie van het O.M. en de voorgenomen instelling van de raad voor de rechtspraak zijn hiervan goede voorbeelden.

Aan de andere kant kan worden geconstateerd dat de visie van Steenhuis op een aantal belangrijke punten niet visionair was, sterker nog een onjuiste beoordeling gaf van de strafrechtspleging en van de richting waarin deze zich zou ontwikkelen. In de eerste plaats heeft het O.M. niet die coördinerende rol vervuld die het volgens Steenhuis zou gaan spelen. In de tweede plaats heeft hij ten onrechte aangenomen dat alle inspanningen in de keten uiteindelijk op hetzelfde zijn gericht, namelijk op het produceren van effectieve strafrechtelijke interventies. In zijn voorstelling van zaken zou de executie de kroon op ieders werk zijn. Maar in plaats van kroonjuweel is de executie lange tijd een stiefkindje geweest in de keten. Bovendien is de executie in vergelijking met het volle licht waarin de openbare rechtszittingen plaatsvinden een schemerachtig gebied gebleven.

De executie: stiefkindje in de keten

Ter voorbereiding van de recent uitgebrachte nota *Sancties in perspectief* zijn twee expertmeetings gehouden, waarvoor onder meer rechters werden uitgenodigd die specialist waren op het terrein van de executie of van het penitentiaire recht, of anderszins blijk gegeven hadden van hun grote belangstelling voor straftoemingsvraagstukken. Mij werd verzocht om tijdens de beide expertmeetings als voorzitter op te treden. Als betrekkelijk grote leek op het terrein van de executie heb ik mij tijdens beide meetings erg verwonderd over de grote kloof die bleek te bestaan tussen de strafpleggers en de personen die belast zijn met de uitvoering van de opgelegde sancties.

De rechters gaven tijdens de beide meetings aan dat zij weinig inzicht hadden in het verloop van de executie. Zo zou het sedert de invoering van de penitentiaire programma's niet meer duidelijk zijn wanneer de veroordeelde weer geheel of gedeeltelijk op vrije voeten komt. Een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van drie jaar betekent tegenwoordig niet meer dat de veroordeelde voor de duur van de straf minus de VI vastzit. Het is zelfs niet uitgesloten dat straftoemering en executie tegen elkaar inwerken: als een rechter beslist niet een taakstraf maar een ge-

vangenisstraf op te leggen, kan de vrijheidsstraf zo worden uitgevoerd dat de veroordeelde in het kader van zijn penitentiaire programma toch taakstrafachtige activiteiten onderneemt. Ook bleek dat rechters zelden in hun vonnis een motivering of aanwijzing geven omtrent de wijze waarop de straf moet worden geëxecuteerd. En wanneer dat wel gebeurt bereikt de informatie niet de ambtenaren die met de uitvoering van de vonnissen zijn belast.

Het is nog sterker: de rechters verklaarden dat zij eigenlijk ook niet wilden weten hoe de executie precies vorm wordt gegeven. Voor de aanhangers van het strafrechtelijk bedrijf moet dit een ontvullende constatering zijn: de afdeling assemblage produceert wel een auto, maar kijkt niet eens of er ook mee gereden kan worden. Aan deze rechterlijke houding ligt een principiële stellingname ten grondslag. In de uitoefening van de rechterlijke straftoemetingstaak ligt het accent op controle en toetsing, niet op sturing en beleidsvoering. Door distantie in acht te nemen ten opzichte van de wijze van uitvoering houdt de rechter afstand tot de criminele politiek en kan hij zijn onafhankelijkheid bewaren. Dit is, zo begrijp ik uit de bijdrage van Vegter aan dit nummer van *Justitiële verkenningen*, de heersende leer. Hiermee gaat dus elke vergelijking mank tussen een autofabriek en de strafrechtspleging.

Volgens Vegter is er weinig aanleiding om de strafrechter bij de strafoplegging of later meer invloed op de wijze van executie te geven. Maar is dit wel zo? Rechterlijke distantie uit oogpunt van behoud van onafhankelijkheid klinkt wel erg mooi, maar het impliceert ook dat de executie niet aan de volle zorg van de rechter wordt onderworpen. Er is niet een organisatie eindverantwoordelijke voor de executie; in formele zin is dat het O.M., maar het wordt door het O.M. niet als zijn kerntaak beschouwd. Voor het overige is de zorg voor de uitvoering verdeeld over tenminste drie instanties: het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) int de boeten, de reclassering is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de taakstraffen en de Dienst Justitiële Inrichtingen zorgt voor de executie van de vrijheidsstraffen. De executiefase is hierdoor een precair onderdeel van de strafrechtelijke keten; er is niet één instantie die zich er volledig verantwoordelijk voor voelt.

Het belang van een goede executie

Managers wordt in trainingen in verschillende bewoordingen altijd dezelfde basisregel voorgehouden: doe wat je zegt en zeg wat je doet. Overtreding van deze regel leidt tot een verlies aan geloofwaardigheid en helderheid. Zo is het ook met de executie. Het is niet geloofwaardig als ongeveer de helft van de opgelegde geldboeten niet wordt geïncasseerd, zoals in de jaren tachtig wel eens het geval is geweest. Het is niet begrijpelijk voor iemand die zojuist een taakstraf heeft volbracht als hij onverwacht een uitnodiging krijgt voor een nog uit te zitten gevangenisstraf.

Regelmatig wordt in de wetenschappelijke literatuur en in justitiële beleidsnota's uitgesproken dat de strafrechtspleging geloofwaardig en transparant moet zijn. Burgers moeten kunnen weten op welke sancties zij kunnen rekenen wanneer zij misdrijven plegen. Zo is ook de heroriëntatie in de beleidsnota *Sancties in perspectief* getoonzet in de sleutel van het ideaal van een helder en geloofwaardig sanctiestelsel. In dit licht bezien is het merkwaardig dat de executie in de regel buiten het blikveld valt van hen die een lans breken voor helderheid en geloofwaardigheid. De gedachte is kennelijk dat helderheid en geloofwaardigheid sterk samenhangen met een logisch, helder sanctiestelsel op papier. Naar mijn indruk is de wijze waarop sancties in de praktijk tenuitvoer worden gelegd veel beslissender voor het oordeel van veroordeelden/burgers. Voor het vertrouwen van burgers in de rechtspleging is het van belang dat vonnissen adequaat ten uitvoer worden gelegd. Maar hoe adequaat vindt de executie van vonnissen eigenlijk plaats?

Worden onherroepelijke vonnissen daadwerkelijk uitgevoerd?

Lang niet altijd wordt de daad bij het woord gevoegd. Zoals zojuist al werd gesteld is de incasso van geldboeten in de jaren tachtig een ernstig probleem geweest. Maar hierin is, dankzij de oprichting van het CJIB, een grote verbetering opgetreden. Momenteel wordt ongeveer 97% van de opgelegde geldboeten daadwerkelijk geïncasseerd. Over de adequatie van de executie van onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraffen bestaan veel meer vraagtekens. Volgens het jaarverslag van het CJIB over 1999 zou in dat jaar 7% van de bijna 19.000 vrijheidsstrafvonnissen, dat zijn dus ruim 1300 opgelegde vrijheidsstraffen, als gevolg van expiratie of opleggen ter verjaring zijn afgedaan (CJIB, 2000). Dat is geen gering aantal en het is kenmerkend voor het schemergebied van de executie dat heel weinig bekend is van de precieze achtergronden van een dergelijke 'verjaring' van vrijheidsstraffen.

Ook op het gebied van de ontnemingsmaatregelen rijzen er vragen over de mate waarin tenuitvoerlegging, dat wil zeggen inning en incasso, plaatsvindt. Uit het onderzoek van Nelen en Sabee komt naar voren dat op 1 januari 1998 van de voor executie vatbare vorderingen die in 1995 aan het CJIB werden overgedragen ongeveer een derde is afgedaan (Nelen en Sabee, 1998, p. 205). Van het totaal aantal executeerbare vorderingen uit de periode 1995-1997 die een gezamenlijk bedrag beliepen van ruim 43 miljoen gulden is op 1 januari 1998 ruim 12 miljoen geïncasseerd (Nelen en Sabee, 1998, p. 207). De beide onderzoekers stellen dat de crux van deze problematiek schuilt in het feit dat binnen alle schakels van de strafrechtsketen te weinig wordt geanticipeerd op de te verwachten executieproblematiek (Nelen en Sabee, 1998, p. 209).

Er kunnen overigens goede redenen zijn om onherroepelijk opgelegde vonnissen niet uit te voeren. Er kunnen zich immers bijzondere omstandigheden hebben voorgedaan na de rechterlijk uitspraak, die – indien zij

bij de rechter bekend waren geweest – tot een andere beslissing hadden geleid. Het is dankzij de gratiewet mogelijk om met dit soort omstandigheden rekening te houden. Zoals bekend is het verlenen van gratie het prerogatief van de Kroon. Jaarlijks wordt van ongeveer vijfduizend opgelegde vrijheidsstraffen en geldboeten gratie gevraagd. Opmerkelijk is dat gratie in betrekkelijk veel gevallen wordt toegekend. In 1998 bijvoorbeeld werden meer gratieverzoeken toe- dan afgewezen. Toewijzing kan onvoorwaardelijk zijn, maar ook gepaard gaan met het stellen van voorwaarden. Van de bijna vijfduizend in 1998 ingediende gratieverzoeken werden 2200 afgewezen en ruim 2600 toegewezen. In overgrote meerderheid overigens wordt de gratie onder voorwaarden toegekend (DFEZ, 1999, p. 42).

Over de werking van het instituut gratie is nauwelijks iets bekend. De wet kent enkele zeer algemeen omschreven gronden voor gratie, die weinig duidelijkheid geven over de toekenningscriteria van gratie. In de justitiebegroting 2000 (TK 1999-2000, 26 800, hoofdstuk VI, nr. 2, p. 48) wordt gesproken van een toenemend aantal gratieverzoeken, waardoor allerlei problemen zouden zijn ontstaan zoals lange wachttijden en problemen inzake de kwaliteit van de gevalsbehandeling. Maar over de aard van deze problemen wordt niets gezegd. Het zou van groot belang zijn om door middel van empirisch wetenschappelijk onderzoek eens wat meer licht te werpen op de praktijk van de gratie.

Hoe worden vrijheidsstraffen en taakstraffen eigenlijk uitgevoerd?

Aan discussies over de aard van de verschillende vrijheidsbenemende en -beperkende sancties is in Nederland geen gebrek. Ook in de recent uitgebrachte beleidsnota *Sancties in perspectief* worden vele, fundamentele woorden gewijd aan de kenmerken van en de verschillen tussen de hoofdstraffen en de gevallen waarin de toepassing van de verschillende sancties geïndiceerd zijn. Een belangrijke constatering in het rapport is dat het sanctiepakket als geheel tamelijk ondoorzichtig is geworden. Het is bijvoorbeeld niet precies duidelijk hoe de zwaarte van de taakstraf zich verhoudt tot de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. De tot nu toe gehanteerde rekenregel (60 uur taakstraf is 1 maand vrijheidsstraf) is tamelijk willekeurig gekozen en wordt – blijkens een telefonische enquête – door de bevolking niet onderschreven. Gemiddeld vinden de respondenten 240 uur taakstraf vergelijkbaar met een maand gevangenisstraf (zie Beijers elders in dit nummer).

Veel minder aandacht wordt besteed aan de inhoud van de tenuitvoergelegde hoofdstraffen. Hoe wordt een gevangenisstraf eigenlijk uitgevoerd? Ik doel nu niet op de formele kanten van de tenuitvoerlegging, zoals de dagindeling, maar op de intermenselijke kant ervan. Hoe worden gedetineerden in de dagelijkse praktijk bejegend door de penitentiaire werkers, vindt deze bejegening plaats vanuit bepaalde, weldoordachte uitgangspunten, op welke wijze wordt in de persoonlijke

contacten met de gedetineerden over de door hen gepleegde misdrijven gesproken, wordt er ruimte geboden om over schuldgevoelens en bereouw te spreken, wordt in neutrale of in veroordelende zin over het gepleegde misdrijf gesproken? Wellicht is het realistischer om eerst twee voorafgaande vragen te stellen: wordt er überhaupt over het misdrijf gesproken, is het eigenlijk wel bij de penitentiaire werkers bekend voor welke misdrijven de gedetineerden zijn veroordeeld? Het onderzoek van Boendermaker naar de behandelregimes in justitiële behandelinrichtingen voor jongeren is een van de weinige onderzoeken naar de uitvoering van vrijheidsstraffen. Zij geeft een beschrijving van de verschillende soorten behandel aanbod en van de onderdelen van de dagprogramma's, maar ook dit onderzoek gaat niet in op de dagelijkse uitvoering van behandelingen en dagprogramma's (Boendermaker, 1999).

Over de uitvoering van de taakstraffen kunnen dezelfde soort vragen worden gesteld. Over de taakstraf wordt vaak heel positief geoordeeld. Uit de telefonische enquête komt naar voren dat 93% van de respondenten gelooft dat een taakstraf uit oogpunt van resocialisatie beter is dan de gevangenisstraf (zie Beijers elders in dit nummer). Maar waarop is dit optimisme gebaseerd? Wat weten wij van de uitvoering? Volgens Boone wordt de tenuitvoerlegging van de taakstraffen niet zozeer gericht op de noden en belangen van de taakgestraften, maar sterk bepaald door de organisatorische belangen van de reclassering zelf (zie Boone elders in dit nummer). In het wetsvoorstel Taakstraffen wordt de precieze invulling van de taakstraf overgelaten aan de reclassering. Het O.M. heeft het recht om informatie op te vragen en de inhoud van de straf te wijzigen. Maar klachten over de uitvoering zullen door de reclassering zelf worden behandeld en het is de vraag of deze constructie voldoende waarborgen biedt voor een kritische controle op en discussie over de executie van de taakstraffen

Wat weten wij van het effect van sancties?

Er is, dankzij veel buitenlands evaluatie-onderzoek, al betrekkelijk veel bekend over behandelprogramma's en strafrechtelijke interventies die wel en die niet werken (onder anderen Beenackers, 2000). Maar over de effectiviteit, meer in het algemeen gezegd: de uitwerking, van de tenuitvoerlegging van onze hoofdstraffen weten wij niet zo heel veel. Zelfs de meest basale gegevens ontbraken tot voor kort over bijvoorbeeld de werking van de gevangenisstraf. Pas sinds kort wordt door de Dienst Justitiële Inrichtingen een analyse gemaakt van het zogeheten Tulp-bestand (TenUitvoerLeggingProgramma), waarin de gegevens zijn opgenomen van alle personen die een vrijheidsstraf hebben uitgezeten. Op basis hiervan kan de simpele vraag worden beantwoord hoeveel gedetineerden na verloop van enige tijd opnieuw in detentie worden opgenomen. De eerste gegevens over deze 'recidive' blijken somber te stemmen. De uitstroom volwassen gedetineerden in 1995 (ruim dertienduizend perso-

nen) is drie jaar na vrijlating gevolgd. In 1998 bleek bijna 40% van hen opnieuw vast te zitten voor nieuwe misdrijven gepleegd na de vrijlating in 1995 (mondelinge medeling ministerie van justitie, DJI).

In de afgelopen periode is door het WODC veel energie besteed aan het voor onderzoeksdoeleinden toegankelijk maken van het Justitieel Documentatie Systeem (JDS), het geautomatiseerde bestand van strafregisters van personen. Op basis van dit bestand kunnen in de toekomst onder meer het volgende type vragen worden gesteld: hoe ziet het recidivepatroon er uit van personen die in de helft van 1999 een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf hebben ondergaan?

Het is opvallend dat er zo weinig empirische studies in ons land zijn verricht naar de werking van de belangrijkste hoofdstraffen. Natuurlijk, er zijn wel veel onderzoeken en onderzoekjes gedaan naar het verschil in effectiviteit van bijvoorbeeld korte vrijheidsstraf en dienstverlening/taakstraf of naar het effect van allerhande specifieke interventies, zoals werken op een booreiland of varen op het IJsselmeer in het kader van een strafrechtelijke sanctie. Maar aan de methodische opzet van dergelijke studies zitten nogal wat haken en ogen. Is het wel mogelijk om gedragseffecten op de wat langere termijn vast te stellen van strafrechtelijke interventies die erg oppervlakkig zijn, zoals twee weken varen op het IJsselmeer? Het WODC is in de afgelopen periode wel druk doende geweest met studies naar nieuwe, 'alternatieve' sancties (van dienstverlening tot elektronisch toezicht) maar is niet toegekomen aan studies naar de werking van de 'gewone' veelvoorkomende straffen, zoals geldboeten en vrijheidsstraffen. Een van de weinige goede empirische studies is het onderzoek uit 1977 van Moerings naar de ontwikkeling van sociale relaties tussen gedetineerden en hun verwanten.

Twee onderzoeken uit eigen land verdienen nog speciale vermelding omdat zij beide een naar mijn indruk realistisch beeld geven van de werking van opgelegde sancties. Het ene onderzoek betreft een beperkt belevingsonderzoek onder veertig jongeren tijdens de uitvoering van de hen opgelegde taakstraf. Uit de interviews met deze jongeren komt naar voren hoe weinig zij begrijpen van de gang van zaken tijdens het gehele strafproces (van aanhouding tot executie) en hoe groot het tijdsverloop – ook in hun beleving – is tussen de gepleegde feiten en het moment van de tenuitvoerlegging van de straf (Eggermont, 1997).

Een vergelijkbare bevinding deed Janssen onlangs in zijn onderzoek onder honderd gedetineerden die een korte vrijheidsstraf ondergingen. Hij signaleert dat er gemiddeld een periode van drieënhalf jaar lag tussen het plegen van het feit en de aanvang van de detentie (Janssen, 2000, p. 65). Vervolgens merkt de onderzoeker op dat de gedetineerden door dit tijdsverloop hun eigen gedrag inmiddels hebben gerationaliseerd en het verband tussen misdaad en straf uit het oog hebben verloren (Jansen, 2000, p. 65). Door deze wijze van executie is elke hoop op een gunstige werking van vrijheidsstraffen een illusie.

Op weg naar een goede executie

In de afgelopen jaren hebben zich twee belangrijke ontwikkelingen voorgedaan die naar mijn indruk een positieve invloed op de executie zullen hebben. In de eerste plaats verdient het goede functioneren van het Centraal Justitieel Incasso Bureau vermelding. Het bureau heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de betere tenuitvoerlegging van diverse boetes en maatregelen. Met de invoering van de wet Mulder in 1989 is de inning van verkeersboetes in handen gelegd van het CJIB; het inningspercentage is vanaf die periode van circa 50% tot 97% gestegen (zie Huisman-Troost elders in dit nummer). Het gaat hierbij, om een indruk te geven, om circa 6,5 miljoen verkeersovertredingen. Nadien heeft de inning zich uitgebreid tot strafrechtelijk opgelegde boetes, strafrechtelijke maatregelen, zoals de schadevergoedingsmaatregel en de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

Minstens zo belangrijk is dat het CJIB een rol heeft gekregen in het coördineren van de logistiek rondom vonnissen, insluitingen en betekeningen. Alle vrijheidsstraffen opgelegd aan personen die nog niet zijn gedetineerd worden sedert 1998 langs het CJIB geleid voor een controle op de persoonsgegevens en eventueel nog meer te excuterende vonnissen. Word preventief gehechten worden wekelijks gecontroleerd op nog niet geëxecuteerde vonnissen. Hierdoor is het mogelijk hen vonnissen te betekenen of opgelegde vrijheidstraffen te laten ondergaan aansluitend op de preventieve detentie. Zo zijn in 1999 circa drieduizend vrijheidsstraffen aansluitend geëxecuteerd (CJIB, 2000). In de nabije toekomst zal het CJIB ook de administratieve kant van de uitvoering van taakstraffen voor zijn rekening nemen. Op deze wijze kan worden voorkomen dat iemand tijdens of na het uitvoeren van een taakstraf opgeroepen wordt om een vrijheidsstraf te ondergaan. Voor een geloofwaardige executie is dit een goede ontwikkeling.

De andere ontwikkeling die hier het signaleren waard is betreft de toenemende bereidheid in de zittende magistratuur om na te denken over de harmonisering van de straftoemeting. Uit een recent verschenen proefschrift van De Keijser kan worden opgemaakt dat rechters in het algemeen wel dezelfde straftheorieën huldigen maar dat zij onderling grote verschillen vertonen in de toepassing ervan op concrete zaken (De Keijser, 2000). Rechterlijke ongelijkheid is een grote bedreiging voor een heldere en geloofwaardige executie. Zonder dat er duidelijkheid komt van de kant van de rechters over de soort zaken en de omstandigheden waaronder zij bepaalde straffen geïndiceerd vinden, heeft een heroriëntatie op ons sanctiestelsel weinig zin. De geloofwaardigheid van het sanctiestelsel wordt niet bij wet gedecreteerd maar in de praktijk van straftoemeting en tenuitvoerlegging gerealiseerd.

Literatuur

Beenackers, E.M.Th.

Effectiviteit van sanctie-programma's; bouwstenen voor een toetsingskader – een literatuuronderzoek
Den Haag, ministerie van justitie, WODC, 2000

Boendermaker, L.

Justitiële behandelinrichtingen voor jongeren; populatie en werkwijze
Leuven/Apeldoorn, Garant, 1999

Centraal Justitieel Incasso Bureau

Jaarverslag 1999
Leeuwarden, CJIB, 2000

Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ)

Justitie in kengetallen 1999
Z.p., z.u.

Eggermont, M. M. Chorus

Beter dan zitten; jongeren over taakstraffen
Zwolle, Tjeenk Willink, 1997

Janse de Jonge, J.A.

Over de persoon van de dader; over strafrechttheorieën en voorlichting door de reclassering
Arnhem, Gouda Quint, 1991

Janssen, J.H.L.J.

Laat maar zitten; een exploratief onderzoek naar de werking van de korte vrijheidsstraf
Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2000

Justitiebegroting 2000

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26800 hoofdstuk VI, nr. 2

Kelk, C., J. Silvis

Vrijheid inzake straftoemeting
Justitiële verkenningen, 18^e jrg., nr. 8, 1992, pp. 8-22

Keijser, J.W. de

Punishment and purpose; from moral theory to punishment in action
Leiden, z.u., 2000

Moerings, M.

De gevangenis uit, de maatschappij in
Amsterdam, P.E.T., 1977

Nelen, J.M., V. Sabee

Het vermogen te ontnemen; evaluatie van de ontnemingswetgeving-eindrapport

Den Haag, WODC, 1998

Steenhuis, D.W.

Strafrechtelijk optreden; stapje terug en een sprong voorwaarts (I) en (II)

Delikt en delinkwent, 14^e jrg., nr. 5 en 6, 1984, pp. 395-414 en pp. 497-512

Het sanctiestelsel op de schop?

prof. mr. P.C. Vegter*

Bij de inwerkingtreding van het Wetboek van Strafrecht (1886) bevatte dit een eenvoudig en inzichtelijk sanctiestelsel. Als hoofdstraffen waren de gevangenisstraf, hechtenis en geldboete opgenomen. Bij het plegen van een strafbaar feit kon de rechter een van deze sancties opleggen. Welke sanctie kon worden opgelegd, was afhankelijk van de ernst en aard van het strafbare feit in abstracto. De wetgever bepaalde het. Bij de sanctioenering stond de vergelding centraal.

Reeds in het begin van de vorige eeuw werden de eerste bressen in dit stelsel geschoten en in de loop van de eeuw volgden de wijzigingen elkaar op. Op het niveau van de strafoplegging valt te wijzen op ingrijpende wijzigingen inzake voorwaardelijke veroordeling (1915), terbeschikkingstelling (1928), vermogenssancties (1983), onbetaalde arbeid (1989) en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (1993). Op het niveau van de tenuitvoerlegging valt uiteraard te denken aan de Beginselenwet gevangeniswezen (1953), de Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden (1997) en de Penitentiaire beginselenwet (1999). Er is een bonte lappendeken ontstaan. De afbakening tussen de verschillende (modaliteiten van) straffen is weinig helder. In het bijzonder roept de afbakening tussen de gevangenisstraf enerzijds en al dan niet in het jasje van een alternatief gestoken vormen van vrijheidsbeperking anderzijds vragen op.

Bij de behandeling van de Penitentiaire beginselenwet zijn over de afbakening van de vrijheidsbeperkende straf enerzijds en de extramurale executiemodaliteiten van de gevangenisstraf anderzijds vragen in zowel de Eerste als de Tweede Kamer gesteld. Minister van justitie Sorgdrager heeft vervolgens een beleidsnota toegezegd. Minister Korthals heeft in het overleg met de vaste kamercommissie voor justitie op 8 oktober 1998 deze toezegging van zijn ambtsvoorganger overgenomen. Bij brief van 24 februari 2000 is aan de Tweede Kamer meegedeeld dat de nota *Sancties in perspectief* gereed is en voor advies is voorgelegd aan diverse instanties (TK 26 800 VI, nr. 57).

Hierna volgen nu eerst enkele opmerkingen over en naar aanleiding van de genoemde nota. Vervolgens komt aan de orde met welke factoren bij een herziening van het sanctiestelsel mogelijk rekening dient te worden gehouden. Daarna volgen enkele hoofdlijnen van een nieuw sanctie-

* De auteur is raadsheer bij het Gerechtshof Arnhem en bijzonder hoogleraar penitentiair recht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.

stelsel. De contouren worden geschetst. Gelet op het verkennende karakter van de beschouwing liggen harde conclusies weinig voor de hand. Duidelijk zal wel worden dat in mijn beschouwing het accent ligt op een verdere uitbouw van de voorwaardelijke veroordeling, terwijl in de nota *Sancties in perspectief* de voorwaardelijke veroordeling wordt uitgekleed.

Het nieuwe perspectief van de nota

De nota *Sancties in perspectief* kent twee belangrijke beperkingen. Voorop wordt gesteld (p. 3) dat in de nota de per 1 januari 1999 ingevoerde Penitentiaire beginselenwet en de inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen Wet taakstraffen ongemoeid worden gelaten. Voorts behandelt de nota niet het gehele sanctiestelsel. De nota is beperkt tot de vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende straffen voor volwassenen. Vermogenssancties, maatregelen en het sanctierecht voor jeugdigen blijven buiten beschouwing. Hoewel een fundamentele benadering eist dat het gehele sanctiepalet in de beschouwing wordt betrokken, valt er begrip op te brengen voor de beperkingen die aansluiten bij de problematiek waarover de vragen in het parlement rezen. Hieronder beperk ik mij tot enkele hoofdpunten uit de nota.

In de nota worden doelen en ontwerpcriteria van het sanctiestelsel beschreven. Ongelijke grootheden als bijvoorbeeld legaliteit, menswaardigheid en slagvaardigheid worden als doelen/ontwerpcriteria gekwalificeerd. In de nota wordt wel erkend dat de criteria een uiteenlopend karakter hebben. Desondanks wordt aan de hand van die criteria steeds getoetst of een bepaalde sanctie adequaat is. Het is een enigszins obligate operatie met weinig wetenschappelijk fundament. Overigens moet worden gezegd dat een poging om langs deze weg ordening te brengen wel waardering verdient. Het resultaat van de toetsing aan doelen en ontwerpcriteria heeft echter niet veel betekenis.

De nota lijkt een offensief tegen de voorwaardelijke veroordeling in te houden. De zin van een voorwaardelijke veroordeling met slechts de algemene voorwaarde (niet begaan van strafbare feiten) wordt ontkend. Er wordt zonder enige bronvermelding een beroep op de bedoeling van de wetgever gedaan. Gesteld wordt op p. 40 van de nota namelijk dat, alhoewel dat wettelijk niet nader is aangegeven, mag worden verondersteld dat de toenmalige wetgever niet heeft bedoeld op situaties waarin alleen de algemene voorwaarde wordt gesteld. Verondersteld wordt dus dat de wetgever niet heeft beoogd dat de rechter tot een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke straf veroordeelt met louter de algemene voorwaarde. Deze veronderstelling over een periode die nog niet erg ver van ons ligt, is aantoonbaar onjuist. Aanvankelijk konden de bijzondere voorwaarden namelijk niet eens bij alle sancties worden gesteld. Bij een voorwaardelijke geldboete kon aanvankelijk slechts de algemene voorwaarde worden opgelegd en waren bijzondere voorwaarden uitgesloten.

Het pleidooi tegen de algemene voorwaarde moet gezien worden in het licht van de eerder vermelde doelen en ontwerpcriteria. Ik citeer (p. 40): 'In het algemeen kan gesteld worden dat in het huidige sanctiestelsel een voorwaardelijke veroordeling met slechts de algemene voorwaarde en geen toezicht door de reclassering, zowel door de samenleving als waarschijnlijk ook door de veroordeelde niet echt als een straf wordt ervaren.' Deze zin vormt het fundament voor het pleidooi voor afschaffing van de voorwaardelijke veroordeling met slechts een algemene voorwaarde. De zin is echter misleidend.

Allereerst spreekt het voor zich dat wanneer de rechter beslist tot een uitstel van de tenuitvoerlegging van een straf onder voorwaarde (dat is een voorwaardelijke straf immers) dat op zich zelf niet als straf zal worden ervaren. Dat is ook geheel conform hetgeen de rechter beoogt met de geheel voorwaardelijke veroordeling. De rechter ziet niet voor niets nu juist af van de tenuitvoerlegging van een straf. Overigens is niet uitgesloten dat reeds op andere wijze leed is ervaren door de veroordeelde. Denk aan het in openbaar ter zitting ter verantwoording worden geroepen en aan de periode van de vervolging. In dat verband laat ik de term *strepitus fori* (gesel van het gerecht/van het terecht staan) vallen. Ook zou, aldus de nota, de voorwaardelijke veroordeling minder tegemoet komen aan de generale preventie (p. 39).

Over de generaal preventieve werking van de straf is in het algemeen weinig met zekerheid te zeggen. Dat het publiek niet afgeschrikt (generale preventie in negatieve zin) zal worden door de oplegging van een voorwaardelijke straf is vermoedelijk wel juist. Duidelijk moet zijn dat de generale preventie in positieve zin bij een voorwaardelijke veroordeling weinig minder krachtig behoeft te zijn dan bij een onvoorwaardelijke veroordeling. Door de strafbaarverklaring van feit en dader wordt aan de rechtsgenoten gedemonstreerd dat de norm is overschreden. Het gaat om een openbare demonstratie van de uitdrukking 'zo zijn onze manieren'. De normbevestigende werking is dus aanwezig en mogelijk ook norminprenting. Van belang is uiteraard dat bij overtreding van de voorwaarde de kans op tenuitvoerlegging reëel is.

De voorwaardelijke gevangenisstraf lijdt bepaald geen kwijnend bestaan. Dat komt ook in de nota naar voren (p. 6): 'Van alle door de rechter opgelegde gevangenisstraffen, is de laatste jaren bijna 60% een onvoorwaardelijke straf, 15% een gedeeltelijk (on)voorwaardelijke straf, ruim 25% is een voorwaardelijke gevangenisstraf.' Hieruit wordt niet duidelijk hoe groot het aandeel van de voorwaardelijke veroordelingen zonder bijzondere voorwaarden is, maar in redelijkheid kan worden aangenomen dat het om minstens de helft (en vermoedelijk aanzienlijk meer) van de voorwaardelijke veroordelingen gaat. De voorwaardelijke veroordeling vervult kennelijk in onze rechtspraak een functie waaraan in de nota volledig voorbij wordt gegaan. Het lijkt er op neer te komen dat met de (softe) rechters die zo maar menen te kunnen volstaan met een voorwaardelijke veroordeling met louter een algemene voorwaarde geen re-

kening behoeft te worden gehouden. Ik volsta met het aanstippen van enkele redenen voor in de praktijk regelmatig opgelegde voorwaardelijke straffen.

Traditioneel wordt de voorwaardelijke veroordeling met louter een algemene voorwaarde opgelegd in gevallen van aanzienlijk tijdsverloop sinds het plegen van het feit. Ook als de vervolging niet geschiedt binnen een redelijke termijn is een voorwaardelijke veroordeling mogelijk. Ook als met de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf geen enkel redelijk doel gediend wordt, zal de rechter soms volstaan met een voorwaardelijke veroordeling met louter een algemene voorwaarde. De rechter loopt op dit laatst vermelde geval al min of meer vooruit op een anders onvermijdelijk gratieverzoek. Zie de vrijwel gelijk geformuleerde grond van artikel 2 van de Gratiewet. Te denken valt aan een ernstige ziekte of ingrijpende irreversibele gevolgen van het strafbare feit voor de veroordeelde. Door wel gevangenisstraf op te leggen laat de rechter zien dat wel degelijk van een ernstige normoverschrijding sprake is.

Ook voor de voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden blijft weinig ruimte meer over. De bijzondere voorwaarde van opneming in een inrichting ter verpleging (art. 14c lid 2 onder 2 Sr) kan volgens de nota vervallen. Betoogd wordt dat de Wet Bopz en de TBS-wetgeving voldoende ruimte bieden. Van de voorwaarde tot opneming in een inrichting wordt niet veelvuldig gebruik gemaakt. Het berust echter op een misverstand dat de TBS deze bijzondere voorwaarde zou kunnen vervangen. Voor het stellen van de voorwaarde is niet vereist dat er sprake is van enigerlei vorm van ontoerekeningsvatbaarheid, terwijl voor oplegging van de maatregel terbeschikkingstelling de verdachte ten tijde van het delict min of meer ontoerekeningsvatbaar moet worden geacht. De voorwaarde van opneming in een inrichting kan ook worden opgelegd zonder enige samenhang met de mate van toerekeningsvatbaarheid. Denk bijvoorbeeld aan het geval dat een verdachte enige tijd na het plegen van het feit gaat lijden aan een geestesziekte. De voorwaarde kan bovendien thans worden opgelegd, terwijl aan de eisen van Wet Bopz nog niet is voldaan. Dat de voorwaarden voor opneming in een inrichting ter verpleging minder streng zijn dan voor een gewone rechterlijke machtiging op grond van de Wet Bopz is goed verdedigbaar. Voor het stellen van deze bijzondere voorwaarde geldt immers altijd nog de eis dat er sprake moet zijn van een strafbaar feit. De afschaffing van deze bijzondere voorwaarde is op zijn minst slecht beargumenteerd.

De nota stelt voor de voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden en de taakstraf samen te voegen tot een vrijheidsbeperkende straf. Kan de sanctie in zijn oorspronkelijke vorm niet worden ten uitvoer gelegd dan dreigt op de achtergrond de vervangende hechtenis. Dit voorstel wordt gedaan omdat de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling niet te zeer het karakter van een hoofdstraf mogen hebben. Bovendien wordt de gedragsvoorwaarde, met name als deze inhoudt dat veroordeelde zich dient te gedragen volgens

de voorschriften en aanwijzingen van de reclassering, te onbepaald geacht. Niet geheel duidelijk is welke ruimte er in het sanctiestelsel van de toekomst nog is voor de bijzondere voorwaarde. Over bepaalde bijzondere voorwaarden (schadevergoeding) treft men in de nota niets of weinig aan. Het lijkt wel de bedoeling dat de op initiatief van de Tweede Kamer aan het wetsvoorstel taakstraffen toegevoegde mogelijkheid tot het opleggen van een voorwaardelijke taakstraf geen lang leven beschoren zal zijn.

Een andere benadering

Mede geïnspireerd door de nota *Sancties in perspectief* (onder meer in het kader van de gedachtewisseling in de Centrale Raad voor Strafrechts-toepassing) volgt nu een andere benadering. Resultaat van die benadering is het handhaven en uitbreiden van de voorwaardelijke sanctionering. Bij de aanpak van een herordening van de vrijheidsstraf moet een aantal factoren in ieder geval in ogenschouw worden genomen: strafdoelen; positie van de rechter; aard van de sanctie.

Strafdoelen

Er wordt nogal eens naar voren gebracht dat eerst een helder concept dient te worden ontwikkeld over de strafdoelen. Dit sluit aan bij uitlatingen in de Tweede Kamer om bij de heroriëntering op het sanctiestelsel de strafdoelen zoveel mogelijk te expliciteren. Ook in de departementale nota treft men een sterke accentuering van de koppeling tussen straf en strafdoel aan. Het lijkt mij aangewezen de strafdoelen niet als bepalend en richtinggevend principe aan te merken. Dat hangt uiteraard ook samen met de omstandigheid dat – zoals dat in de hand- en leerboeken wordt aangeduid – in ons land de verenigingstheorie dominant is. In het kader van de straftoepassing spelen naast de vergelding zowel de generale als de speciale preventie een rol. Het accent kan per geval verschillen, zij het dat in het algemeen kan worden gezegd dat de straf gegrond is op het verleden (vergelding) en dat er voor de preventieve aspecten een beperkte speelruimte is. Er valt dus weinig met zekerheid te zeggen over doelen van de straf bij de strafoplegging.

Daar komt nog het volgende bij. Het lijkt niet voor veel discussie vatbaar dat de verschillende strafdoelen op de niveaus van strafbedreiging, strafoplegging en executie van straf een eigen accent hebben. Op het niveau van de strafbedreiging door de wetgever domineert de generale preventie, op het niveau van de oplegging van de straf is in het bijzonder de vergelding van belang en op het executieniveau ontstaat steeds meer ruimte voor de speciale preventie. Deze benadering wordt wel aangeduid als de verdelingstheorie. Als de typering van de stand van zaken voor wat betreft de strafdoelen met verenigingstheorie en verdelingstheorie juist

is, is het weinig zinvol om de strafdoelen als belangrijk ordeningsprincipe te beschouwen.

Rol van de rechter

Een volgende factor die van betekenis kan zijn is de rol van de rechter. Is er in het geldende wettelijke sanctiesysteem een helder ordeningsprincipe te ontwaren voor de gevallen dat rechterlijke bemoeienis noodzakelijk is? Er rijzen verschillende vragen. Is de taak van de rechter beperkt tot de oplegging van de sanctie? Kan de rechter bij de oplegging van een sanctie beslissen over de wijze van tenuitvoerlegging? Heeft de rechter nog zeggenschap na de aanvang van de executie van de sanctie? Of er een ordeningsprincipe is zou mogelijk kunnen blijken bij een inventarisatie van de bemoeienis van de rechter voorafgaande en tijdens de tenuitvoerlegging van sancties. Een dergelijke inventarisatie van straffen en maatregelen – inclusief het jeugdstrafrecht – levert weinig op, omdat de wetgever niet van een vast concept is uitgegaan op dit punt.

Wat de oplegging van de straf betreft het volgende. Het is volstrekt helder dat uitsluitend de rechter tot vrijheidsontneming kan beslissen. Alleen bij de zeer korte vrijheidsontneming (denk aan ophouden voor verhoor, inverzekeringstelling en de bestuurlijke ophouding) ligt dat anders. Zie art. 113 van de Grondwet en de artikelen 5 en 6 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Bij de invoering van de onbetaalde arbeid bestond eenstemmigheid dat deze vrijheidsbeperkende sanctie alleen door de rechter kon worden opgelegd. In het wetsvoorstel taakstraffen is dat standpunt inmiddels verlaten en kan de officier van justitie binnen bepaalde grenzen een taakstraf opleggen. Er is kennelijk een ontwikkeling gaande die meebrengt dat korte vrijheidsbeperking buiten de strafrechter om kan worden toegepast.

In theorie rijst zelfs de vraag of het noodzakelijk is dat de rechter de vrijheidsbeperkende straf oplegt. Geen wettelijke bepaling dwingt daartoe. In het recht is het onderscheid tussen vrijheidsontneming en vrijheidsbeperking derhalve van groot belang. Uit artikel 113 lid 3 van de Grondwet volgt dat de straf van vrijheidsontneming uitsluitend door de rechter kan worden opgelegd. Een nadere inhoudelijke afbakening tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking is noodzakelijk. Dit is mogelijk door na te gaan wat dient te worden verstaan onder vrijheidsontneming. Met dit begrip worden de begrippen vrijheidsbeneming en vrijheidsberoving in dit kader gelijk gesteld. Bij de voorbereiding van de Grondwet heeft de wetgever onder vrijheidsbeneming verstaan: de onderwerping van een natuurlijk persoon aan concrete actuele ruimtelijke belemmeringen die de fysieke bewegingsvrijheid vrijwel geheel opheffen. Ook in Europees perspectief is het onderscheid tussen vrijheidsontneming en vrijheidsbeperking punt van discussie. Zo kan het vasthouden van asielzoekers op de internationale zone van een vliegveld onder omstandigheden (afhankelijk van aard, duur, effecten en wijze van

tenuitvoerlegging) vrijheidsberoving opleveren (zie EHRM 25 juni 1996, NJ 1998, 702: Amuur tegen Frankrijk).

Hoewel geen rechtsregel dwingend voorschrijft dat de vrijheidsbeperkende sanctie door een rechter wordt opgelegd, lijkt dat in het algemeen wel wenselijk. Het wetsvoorstel taakstraffen laat de beslissing bij de zwaardere taakstraffen ook aan de rechter. Voorlopig houd ik het er maar op dat zowel de duur als de intensiteit van de vrijheidsbeperking bepalen of een rechterlijke beslissing noodzakelijk is. Zo zal bijvoorbeeld zelfs voor een elektronisch toezicht van beperkte duur een beslissing van de rechter noodzakelijk zijn.

Is er na de strafoplegging nog behoefte aan rechterlijke inmenging? Moet de rechter bij de nadere vormgeving van de straf in het kader van de executie worden betrokken? Naar huidig recht is er voor de strafopleggende rechter na de vonniswijzing nauwelijks nog een taak. Beslissingen worden genomen door de administratie en er is veelal toetsing van die beslissingen mogelijk door een andere rechter dan de strafopleggende. De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing vervult hier een rechterlijke functie, terwijl de gewone rechter terugtreedt. Ook bij de strafoplegging zelf is de gewone rechter als regel nogal terughoudend met het geven van aanwijzingen voor de executie. Moet de gewone rechter in een gewijzigd sanctiestelsel een andere taak en positie krijgen? Dienen beslissingen over de tenuitvoerlegging bij de strafoplegging of later door de 'gewone' strafrechter te worden genomen?

Ideaal-typisch kan de strafrechter bij de strafoplegging op twee manieren invulling aan zijn werk geven. Het accent kan liggen op controle en beleidstoetsing en ook denkbaar is dat het accent ligt op sturing en beleidsvoering. Als de nadruk van de beslissing van de strafrechter op toetsing en controle ligt, betekent dit dat voor de rechter een bescheiden rol is weggelegd. In het kader van de straftoemeting toetst de rechter het beleid van het openbaar ministerie. Is het redelijk dat in het voorliggende geval een straf van een bepaalde soort, modaliteit en duur wordt opgelegd? Zijn de belangen van de verdachte zodanig zwaarwegend dat er aanleiding is af te wijken van het gangbare patroon? De rechter treedt op deze wijze nauwelijks in de criminele politiek en kan zijn onafhankelijkheid bewaren. Voor het requireerbeleid kan de Minister in het parlement verantwoording afleggen.

Voor een sturende en beleidsvoerende rechter is het noodzaak dat hij expliciteert hetgeen hem met de strafoplegging en executie voor ogen staat. Uit de motivering van de straf zou moeten kunnen worden afgeleid wat de rechter voor ogen stond. Zo wordt de strafmotivering een brug tussen de rechter en de administratie. De praktijk leert dat de rechter nogal terughoudend is met de motivering van straf. Verplichtingen tot nadere motivering leiden veelal tot nieuwe standaardformules. Bij de korte vrijheidsstraf wordt vrijwel altijd volstaan met een standaardmotivering. Uitvoeriger motivering wordt wel aangetroffen bij de oplegging van de langere gevangenisstraf. In die gevallen is er doorgaans min-

der sprake van een vaste praktijk van straftoemeting. Als er wel een vaste praktijk is, zal uitvoeriger motivering worden aangetroffen bij afwijking van die praktijk.

In het kader van het onlangs gestarte deelproject straftoemeting van het Project Versterking Rechterlijke Organisatie is er bijzondere aandacht voor de motivering van straffen van vier jaar of meer. Die motivering kan inhouden wat de rechter met het vonnis voor ogen staat, maar kan en zal meestal in de praktijk een andere inhoud hebben. Er wordt verantwoording van de strafoplegging afgelegd en dat is in hoofdzaak op het verleden gericht en niet op de toekomst. Vraag is ook of de strafrechter – met name als het om langere straffen gaat – in staat is te overzien welke beslissingen in de toekomst in het kader van de tenuitvoerlegging geëigend zijn.

Het komt mij voor dat als de rechter in ons land getypeerd moet worden als een sturende rechter, verondersteld kan worden dat de wijze waarop hij stuurt ook enige samenhang vertoont met zijn idee over doel en rechtvaardiging van de straf. Als een dergelijk verband ontbreekt, kan van sturing moeilijk gesproken worden. In dit verband wijs ik op recent onderzoek van De Keijser (2000, p. 187): 'In de onderhavige studie is het dus niet gelukt om een eenduidig verband vast te leggen of aan te tonen tussen enerzijds rechtvaardigingen en doelen van de straf zoals afgeleid uit (morele) theorieën over straf en anderzijds de praktijk van het straffen.'

De taakopvatting van de strafrechter kan in de huidige praktijk vooral gekarakteriseerd worden als controlerend en beleidstoetsend. Een meer sturende rol overschat de positie van de rechter en lijkt naar mijn inschatting op voorhand niet veel enthousiasme te kunnen ontmoeten binnen de rechterlijke macht. Een dergelijke sturende rol blijkt ook niet erg te leven nu de rechter in de strafmotivering in het algemeen niet erg toekomstgericht is en kan zijn. De rechter geeft niet dan bij hoge uitzondering een aanwijzing over de wijze van tenuitvoerlegging. Er lijkt weinig aanleiding om de strafrechter bij de strafoplegging of later meer invloed op de wijze van executie te geven.

Dit neemt niet weg dat bij de veroordeling de inhoud van de sanctie helder moet zijn. Dit hangt ook samen met het al gememoreerde voorschrift van artikel 113 lid 3 van de Grondwet. Het recht van de overheid om inbreuk te maken op de persoonlijke vrijheid is nauw omschreven en komt aan de rechter toe. De rechter moet de beslissing tot vrijheidsontneming in volle omvang kunnen nemen. Vereist is dan ook een duidelijke afbakening tussen de vrijheidsstraf die leidt tot vrijheidsontneming en de vrijheidsstraf die leidt tot vrijheidsbeperking. Gelet hierop ligt het voor de hand dat wijziging van vrijheidsbeperking in vrijheidsontneming in beginsel een beslissing van de gewone strafrechter is dan wel dat op zijn minst het oordeel van deze rechter kan worden ingeroepen.

Aard van de vrijheidsstraf

Bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht kon de gevangenisstraf betrekkelijk eenvoudig en eenduidig worden gekarakteriseerd. De kern van de gevangenisstraf – de vrijheidsontnemende straf bij uitstek – vormt de fysieke vrijheidsbeneming. Voor de veroordeelde is het in beginsel niet mogelijk zich aan de tenuitvoerlegging te onttrekken. De externe dwang die gevormd wordt door de muren van de penitentiaire inrichtingen en het uitgeoefende toezicht verhinderen dat. De tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf ontnemt de veroordeelde primair zijn vrijheid van beweging. Benadrukt wordt dat de gevangenisstraf vooral het recht op bewegingsvrijheid vrijwel volledig aantast. Wanneer de vrijheidsstraf in termen van disciplineren wordt geduid, kan gezegd worden dat hier sprake is van extern disciplineren.

In de tweede helft van de 20^e eeuw werd het steeds gewoner om een deel van de gevangenisstraf ook buiten de muren ten uitvoer te leggen. De beperking van de fysieke vrijheid staat dan niet meer centraal. De bewegingsvrijheid is aan niet veel beperkingen onderhevig. Van Veen heeft indertijd deze ontwikkeling binnen de grenzen van de gevangenisstraf trachten te houden door er op te wijzen dat het verbindende element tussen intramurale tenuitvoerlegging en vormen van tenuitvoerlegging buiten de muren zoals verlof, dagdetentie en thans ook het penitentiair programma de ‘onder regimestelling’ is. Gevangenisstraf ondergaan betekent dan niet meer automatisch van de bewegingsvrijheid beroofd worden, maar kan ook betekenen leven buiten de inrichting volgens een patroon van gedragsvoorschriften. Niet de ontneming van de vrijheid, maar de structurering van het gedrag staat voorop. Voorzover die structurering buiten de muren van de penitentiaire inrichting plaatsvindt, kan in termen van disciplineren eerder gesproken worden van intern dan van extern disciplineren.

Van de veroordeelde wordt verwacht dat hij zelf actief meewerkt zonder dat er voortdurend externe controle is. Bepaalde vormen van toezicht worden onder omstandigheden wel uitgeoefend. Het lijkt er op dat het toezicht aan betekenis wint. Zo maakt (electronisch) toezicht als regel deel uit van een gedeelte van het penitentiair programma. Het toezicht strekt niet primair tot controle op de naleving van gedragsvoorschriften, maar wordt gezien als een zelfstandig vergeldend(e) (onderdeel van een) sanctie.

Voor het geven van gedragsvoorschriften stond al langer een andere sanctiemodaliteit ter beschikking. In het kader van de voorwaardelijke veroordeling kan de rechter immers onder meer aanwijzingen geven aangaande het gedrag van de veroordeelde. Aanvankelijk was een dergelijke aanwijzing het gedrag van de veroordeelde betreffende vooral negatief. De veroordeelde diende zich te onthouden van bepaald gedrag. Later werden gedragsaanwijzingen die de veroordeelden noopten tot een bepaald handelen steeds meer geaccepteerd. Zo'n aanwijzing varieert in

de praktijk van de aanwijzing in het weekend geen motorrijtuigen te besturen, wekelijks contact met de reclassering te onderhouden, tot geen cafébezoek tot deelname aan een sociale vaardigheidstraining, ambulante behandeling of een leerproject. Ook hier is door de aanwezigheid van gedragsvoorschriften sprake van een (zekere) onder regimestelling. Om naleving van de gedragsvoorschriften te bevorderen is het denkbaar dat (electronisch) toezicht wordt bevolen.

Vrijheidsbeperking door de rechter opgelegd (denk bijvoorbeeld aan onbetaalde arbeid en leerstraffen of behandeling als bijzondere voorwaarde) enerzijds en vrijheidsbeperking als executiemodaliteit van de vrijheidsstraf (gevangenisstraf of hechtenis) dienen duidelijker te worden onderscheiden. Het is onbegrijpelijk dat de rechter die uitdrukkelijk (en wellicht zelfs juist dat motiverend) niet kiest voor een bepaald in het kader van een taakstraf passend project maar gevangenisstraf oplegt, wordt geconfronteerd met een veroordeelde die spoedig na strafoplegging in het kader van een penitentiair programma deelneemt aan datzelfde of een soortgelijk project. Het is aangewezen de vrijheidsontnemende straf (gevangenisstraf en hechtenis) te reserveren voor het ontnemen van de fysieke bewegingsvrijheid. De kern van de vrijheidsbeperkende straf ligt dan in gedragsvoorschriften die moeten worden gevolgd. Op het moment dat die gedragsvoorschriften het leven van de veroordeelde programmeren en structureren is er ruimte voor een min of meer zelfstandige straf. Bleichrodt heeft in dit verband gesproken van de semi – voorwaardelijke modaliteit en hier wordt aangehaakt bij de door hem ontwikkelde ideeën.

De contouren

Vrijheidsontneming en vrijheidsbeperking

In het hier geschetste model kent de vrijheidsstraf twee hoofdvormen, te weten vrijheidsontneming en vrijheidsbeperking. Bij de vrijheidsontneming ligt de kern in de fysieke vrijheidsbeneming met externe controle, maar er is daarbinnen uiteraard ruimte voor een zinvol en zoveel mogelijk op de veroordeelde afgestemd programma. Aan een dergelijk programma kunnen naarmate de detentie langer is meer eisen worden gesteld.

Binnen de vrijheidsbeperking is nader onderscheid te maken tussen programmatische vrijheidsbeperking en controlerende vrijheidsbeperking. Beide vormen worden nu eerst los van elkaar (ideaal-typisch) beschreven, maar het zal duidelijk zijn dat een combinatie van de beide vormen mogelijk is. Bij programmatische vrijheidsbeperking bestaat de vrijheidsbeperking uit een geheel van gedragsvoorschriften (arbeid, therapie, training of reclasseringsprogramma). De programmatische straf of – fase zal nogal eens een gedragsveranderend, agogisch doel hebben en daartoe wordt actieve inzet van de veroordeelde gevergd.

De kern van de controlerende vrijheidsbeperking is gelegen in beperkende gedragsaanwijzingen (straatverbod, meldingsplicht bij reclasering of politie). Het gaat hier dus in beginsel niet om gedragsaanwijzingen die een door de gestrafte te verrichten prestatie inhouden. Het zich onthouden van bepaald gedrag staat centraal. De meest magere vorm is de voorwaarde geen strafbare feiten te plegen. Bij een straatverbod en de meldingsplicht is er doorgaans een sterk verband met het gepleegde delict. Het gaat om het uitoefenen van toezicht teneinde te voorkomen dat de veroordeelde in herhaling vervalt. Het gaat hier om een externe controle c.q. toezicht van buitenaf. Onder omstandigheden wordt van de verdachte/veroordeelde verwacht dat hij zijn medewerking verleent om het toezicht mogelijk te maken. Denk aan het zich melden tijdens een voetbalwedstrijd bij een politiebureau.

Een combinatie van de programmatische en controlerende vrijheidsbeperking is goed denkbaar. De controle strekt ertoe na te gaan of het programma volledig wordt nageleefd. Het moge duidelijk zijn dat een combinatie van beide vormen van vrijheidsbeperking bepaald belastend kan zijn. De combinatie controle en programma kan tenderen in de richting van vrijheidsontneming.

Bij mislukking van de vrijheidsbeperkende straf zal vrijheidsontneming een consequentie kunnen zijn. In die zin is de vrijheidsbeperkende straf dus een voorwaardelijke vrijheidsontneming. Bij de bespreking van de positie van de rechter kwam reeds naar voren dat bemoeienis van de gewone strafrechter hier voor de hand ligt. Het verdient aanbeveling gelet op het ingrijpende karakter de beslissing tot tenuitvoerlegging/omzetting in handen te leggen van de strafrechter.

Strafoplegging

De rechter kan de vrijheidsontnemende straf of de straf van vrijheidsbeperking opleggen. Ook een combinatie van beide sancties is mogelijk. Een dergelijke combinatie ligt overigens bij de korte straf en de (zeer) lange straf niet erg voor de hand en lijkt meer geëigend bij de middel-lange straf.

Bij de korte straf (denk aan een straf tot zes maanden) is de periode van tenuitvoerlegging overzichtelijk. De rechter maakt de keus tussen vrijheidsontneming of -beperking. Voor het geval de rechter ten tijde van de berechting niet in staat is om een in alle opzichten verantwoorde keus te maken (denk bijvoorbeeld aan verstekzaken) zou in de wet de mogelijkheid kunnen worden geopend om een vrijheidsontnemende sanctie op te leggen, waarbij de rechter de administratie uitdrukkelijk machtigt om de straf als vrijheidsbeperking ten uitvoer te leggen.

Bij de zeer lange straf (bijvoorbeeld langer dan drie jaar) heeft de rechter er in het algemeen weinig zicht op of het zinvol is na de vrijheidsontneming enige vorm van vrijheidsbeperking op te leggen. Dat is mede afhankelijk van het verloop van de detentie. De rechter zal derhalve vol-

staan met vrijheidsontneming. De voorwaardelijke invrijheidstelling is een geëigend instrument om de vrijheidsontneming te executeren als vrijheidsbeperking.

Bij de middellange straf komt een door de rechter opgelegde combinatie van vrijheidsontneming en vrijheidsbeperking nog wel in aanmerking. Het gaat om ten tijde van de berechting voor de rechter overzichtelijke periodes.

Zowel de wettelijke vormgeving als de vormgeving in het vonnis van de vrijheidsbeperkende straf verdient nog enige aandacht. Zowel de onbetaalde arbeid ten algemenen nutte als nogal wat vormen van voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden gaan in deze straf op. In de regelgeving moeten duidelijke aanknopingspunten worden gegeven voor de aard, duur en intensiteit van de programma's die in het kader van de vrijheidsbeperking mogelijk zijn. Het is vereist dat de rechter in het vonnis nadere inhoud geeft aan de vrijheidsbeperking door de inhoud van het programma af te bakenen en de mate van toezicht vast te stellen. Het spreekt voor zich dat de rechter hier niet tot in detail te werk zal moeten gaan.

Strafexecutie

Ook voor de executie van langere vrijheidsontnemende straffen is het onderscheid vrijheidsontneming en vrijheidsbeperking van groot belang. Voor de korte vrijheidsontnemende straf (bijvoorbeeld tot zes maanden) geldt dit echter niet. De duur van deze straffen is zodanig kort dat de noodzaak en de mogelijkheden voor het structureel daarin inbedden van resocialisatie-activiteiten beperkt of afwezig is. De korte straf kent één fase: vrijheidsbeneming. Kenmerk van de korte vrijheidsontnemende straf is dat deze geen fasen in de tenuitvoerlegging kent waarin resocialisatie-activiteiten een centrale plaats innemen. De rechter kan echter wel bereiken dat de nadruk van de straf op programmatische activiteiten komt te liggen. Hij moet dan kiezen voor de vrijheidsbeperkende straf. Zoals reeds eerder opgemerkt moet er de mogelijkheid zijn dat de rechter de administratie op voorhand machtigt tot omzetting in vrijheidsbeperking.

Voor de middellange straf (bijvoorbeeld zes maanden tot drie jaar) geldt het volgende. De tenuitvoerlegging kent, met het oog op het (ten opzichte van de korte straf grotere) belang van resocialisatie, in elk geval twee fasen: de vrijheidsbeneming en de voorwaardelijke invrijheidstelling. De vrijheidsontnemende straf wordt geheel in een inrichting ondergaan. Daarbij is detentiefasering niet uitgesloten. Na het ondergaan van twee derde van de opgelegde straf volgt behoudens duidelijke contra-indicaties voorwaardelijke invrijheidstelling. De VI kent als inhoud een controlerende vrijheidsbeperking. Voor het inpassen van een programmatische fase is rechterlijke bemoeienis een eis. De rechter zou bijvoorbeeld de fasering van de vrijheidsbeneming kunnen verfijnen door het

inlassen van een programmatische vrijheidsbeperking. Hij zou dit bijvoorbeeld kunnen doen door de minimale duur van de intramurale vrijheidsbeneming vast te stellen en de administratie te machtigen tot verdere tenuitvoerlegging in een andere vorm. Er komt zo ruimte voor toepassing van ingrijpende projecten met een agogisch doel, arbeidstoeleidingsprojecten, intra- of extramurale therapie. In geval dit nodig wordt geacht kan een vorm van toezicht, elektronisch of anderszins, worden toegevoegd. Ook een andere vormgeving van de programmatische fase bij de middellange straf is denkbaar.

Tenslotte de zeer lange straf (bijvoorbeeld langer dan drie jaar). De tenuitvoerlegging kent altijd drie fasen. De eerste fase wordt gevormd door vrijheidsbeneming. Na bijvoorbeeld de helft van de straf ontstaat ruimte voor een voorwaardelijke invrijheidstelling met als voorwaarde het volgen van een programma al dan niet onder toezicht. Rechterlijke bemoeienis lijkt daartoe niet meer noodzakelijk. Na twee derde van de straf te hebben ondergaan valt het programma weg en resteert de controlerende vrijheidsbeperking. In veel gevallen zal alleen de voorwaarde gelden dat de veroordeelde geen strafbare feiten pleegt. In verband met die voorwaarde is toezicht mogelijk. Bij het niet naleven van de voorwaarden kan verdere tenuitvoerlegging van de vrijheidsontnemende straf volgen.

Tenslotte

Er is nauwelijks discussie over de vraag of een herziening van de vrijheidsstraf in ruime zin wenselijk is. De nota *Sancties in perspectief* onderstreept terecht de wenselijkheid van een herziening. Op een essentieel punt verschilt de hier geschetste benadering sterk van die in de nota. De voorwaardelijke sanctie is in het hier gepresenteerde voorstel gehandhaafd en verder uitgebouwd. De voorwaardelijke veroordeling met louter de algemene voorwaarde kan niet worden gemist. De verdere uitbouw van de vrijheidsbeperking in de vorm van de voorwaardelijke sanctie heeft als belangrijk voordeel dat de rechter enige controle kan houden over het sterk in ontwikkeling zijnde terrein van de vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties. Immers bij niet-naleving van de voorwaarde zal de rechter moeten beoordelen of alsnog vrijheidsbeneming dient te volgen. Het komt mij voor dat dit de consistentie van het sanctiestelsel zeer ten goede komt en een duidelijk aanknopingspunt geeft voor de rechterlijke bemoeienis.

Literatuur

Bleichrodt, F.W.

Onder voorwaarde

Arnhem, 1996

Franke, H.

Twee eeuwen gevangen

Utrecht, 1990

Hamel, G.A. van

Inleiding tot de studie van het

Nederlandsche strafrecht(4e druk)

Haarlem/'s-Gravenhage

Keijser, J.W. de

Punishment and purpose

Leiden, 2000

Veen, Th.W. van, G. van Essen

(red.)

Sanctietoepassing; een nieuwe ordening

Arnhem, 1991

Veen, Th.W. van

Wat beneemt de vrijheidsstraf?

In: *Symposium 100 jaar vrijheidsstraf*,

's-Gravenhage, 1987, pp. 28-42

Vegter, P.C.

Vormen van detentie

Arnhem, 1989

Metten met geijkte maten

Een nieuw perspectief voor de straftoemeting?

drs. A.M. van Kalmthout*

Voor degenen die enigszins vertrouwd zijn met de praktijk van de strafrechtspleging behoeft het geen betoog dat de huidige straftoemetingspraktijk in menig opzicht tekort schiet in transparantie, voorspelbaarheid en consistentie. De straftoemeting bij min of meer vergelijkbare gevallen vertoont zodanige verschillen in sanctiesoort, -maat en modaliteit dat deze uit een oogpunt van gelijkheid en legitimiteit nauwelijks nog aanvaardbaar genoemd kan worden.

Het sanctiestelsel van 1886

De discussie daarover is niet nieuw. Zij is inherent aan de transformatie van het oorspronkelijke eenvoudige sanctiestelsel van 1886 met zijn beperkt aantal en onderling vergelijkbare straffen naar het veelsporige, rijk gedifferentieerde sanctiestelsel van nu. Met name door het gedachtegoed van de Moderne Richting, waarvan overigens veel ideeën pas de laatste decennia erkenning hebben gekregen, herinnert het huidige sanctiearsenaal nog slechts in weinig aan het sanctiestelsel van weleer. In dat stelsel lag het accent op de twee vrijheidsstraffen (gevangenisstraf en hechtenis) met een beperkte mogelijkheid voor de geldboete die was gereserveerd voor overtredingen en culpoze misdrijven. De enkele bijkomende straffen waren echte bijkomende straffen, de enige maatregel – plaatsing in een krankzinnigen inrichting – was in feite een civielrechtelijke maatregel die om praktische, proces-economische redenen ook door de strafrechter kon worden toegepast.

Afgezet tegen de andere sanctiestelsels die in die periode in andere landen tot stand waren gekomen was het sanctiestelsel uit 1886 bepaald niet vooruitstrevend. De belangrijkste vernieuwende elementen waren de mogelijkheid van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de afwezigheid van wettelijk voorgeschreven strafminima. Daarmee werd de rechter een zekere vrijheid gegeven om bij de straftoemeting rekening te houden met de individuele omstandigheden van de dader. Deze vrijheid was echter beperkt tot de strafmaat. In de keuze van de strafsoort was de rechter gebonden aan de wettelijke strafbepalingen; strafmodi kwamen in het Wetboek van Strafrecht (nog) niet voor.

Maar zelfs dit eenvoudige, transparante sanctiestelsel kon niet voorkomen dat de toepassing daarvan door de rechters – het O.M. en de

* De auteur is universitair hoofddocent strafrecht aan de Katholieke Universiteit Brabant.

executie-autoriteiten hadden destijds nog geen sanctioneringsbevoegdheden – sterk uiteenliep. De verschillen waren zo groot dat deze, in de bewoordingen van Van Sandwick – een van de eersten die onderzoek deed naar de straftoematingspraktijk – ‘stellig niet altijd of in hoofdzaak berust kunnen hebben op het onderscheid in den aard en het type van de misdadigheid en den misdadiger’ (Van Sandwick, 1933, pp. 400-401).

Nu was het sanctiestelsel uit 1929 al niet meer zo overzichtelijk en eenvoudig als in 1886. De invoering van de voorwaardelijke veroordeling en de uitbreiding van het bereik van de geldboete tot het domein van de korte vrijheidsstraf in 1915 gaven de rechter meer armslag om de straftoemeting mede af te stemmen op de individuele, subjectieve aspecten van delict en dader. De invoering van de als beveiligingsmaatregel bedoelde Terbeschikkingstelling van de Regering in 1925-1928 vormde de inleiding tot het tweesporige sanctiestelsel.

Deze koerswijziging in de richting van een meer speciaal-preventief gericht daderstrafrecht beperkte zich niet tot de rechterlijke straftoemeting, maar strekte zich ook uit tot de administratie. Deze kreeg verre gaande bevoegdheden bij de gedifferentieerde tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen en bij de beslissing tot de voorwaardelijke invrijheidstelling en de daarbij te stellen voorwaarden.

Hoewel deze wijzigingen onbetwistbaar een belangrijke aanzet hebben gegeven tot de noodzakelijke humanisering van het strafrecht, in het bijzonder waar het de terugdringing van de vrijheidsstraf betreft, betekenden zij ook een definitief afscheid van het uitgangspunt van 1886 dat de straffen onderling vergelijkbaar moesten zijn, zodat de toebedeling van de straf in juiste verhouding zou staan tot de betreffende zwaarte van het delict (zie MvT bij Schmidt, 1891-1892, deel I, p. 149).

Buitengerechtelijke sanctionering

Ruim vijftig jaar na de totstandkoming van het wetboek van Strafrecht constateerde Pompe in zijn *Handboek* dan ook: ‘De eenvoudige aard heeft ons sanctiestelsel sinds de invoering van het wetboek verloren. Een aantal wetswijzigingen heeft ons sanctiestelsel zeer ingewikkeld gemaakt’ (Pompe, 1959, p. 307). Vijftig jaar later heeft deze opmerking niet aan actualiteit ingeboet. Het sanctiestelsel is door zijn latere wijzigingen en aanvullingen niet alleen nog ingewikkelder geworden, het heeft ook aanmerkelijk aan transparantie, consistentie en voorspelbaarheid ingeboet. Rechterlijke sanctioneringbevoegdheden zijn om vooral financiële en proces-economische redenen voor een belangrijk gedeelte getransformeerd in buitengerechtelijke sancties, om ze toepasbaar te maken voor de bestuurssector (administratieve boetes), de politie en het Openbaar Ministerie (voorwaardelijk sepot en transactie) of de rechter-commissaris (voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis). Voor zover de zittingsrechter nog wel bij strafzaken betrokken wordt is

het niet de rechter maar de administratie, in casu de selectiefunctionaris en/of de reclassering die in toenemende mate de inhoud en daarmee ook de concrete zwaarte van de sanctie bepalen. Dit is zowel het geval bij de taak- en leerstraffen en bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling, als bij de vrijheidsstraf.¹

Of deze verschuiving van de rechterlijke sanctietoemeting naar buitengerechtelijke procedures in de voorfase dan wel in de executiefase van het strafproces een wenselijke ontwikkeling is, kan in dit verband buiten beschouwing blijven. Wel dient de vraag te worden gesteld in hoeverre bij deze opdeling van sanctioneringsbevoegdheden nog sprake is van enige consistente samenhang tussen de straftoemeting door de rechter en de sanctioneringspraktijk in de voor- en executiefase. Een tweede vraag is of de rechter nog wel in staat is om op basis van het huidige, gecompliceerde en in menig opzicht onevenwichtige en onsamenvattend sanctiestelsel consistent en met gelijke maat sancties toe te meten.

Verhouding taakstraf-geldboete

Bij de financiële transacties door het Openbaar Ministerie is deze samenhang in veel gevallen gegarandeerd doordat transactierichtlijnen en strafvorderingsrichtlijnen op elkaar zijn afgestemd. Wordt de zaak niet buiten geding afgedaan dan bieden zij de rechter een referentiekader waarop hij zijn sanctie kan afstemmen. Althans, wanneer de sanctie een geldboete betreft. De vraag is hoe deze samenhang kan worden gerealiseerd wanneer ook andere sancties, zoals met name de taakstraf als transactievoorwaarde (kunnen) worden opgelegd. Het inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen Wetsvoorstel Taakstraffen introduceert deze mogelijkheid voor taakstraffen van maximaal 120 uur. Blijkens de Memorie van Toelichting is deze transactievoorwaarde vooral bedoeld voor die gevallen waar een vrijheidsstraf als een te zware sanctie wordt bevonden. In aanmerking komen delicten die door de rechter met een geldboete of een voorwaardelijke vrijheidsstraf zouden worden afgedaan.² Zou de rechter met dezelfde maat meten dan zouden deze 120 uur als straf opgelegd, delicten van dezelfde zwaarte moeten betreffen. In de praktijk bestrijkt de als hoofdstraf opgelegde taakstraf tot 120 uur echter het domein van korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen tot twee maanden. Daarop wijst althans de verplichte subsidiaire hechtenis die bij 120 uur taakstraf twee maanden omvat, en ook de verhouding tot het maximum

1 Dat deze laatste geheel of gedeeltelijk kan worden omgezet in een vrijheidsbeperkende straf is op zich niet nieuw. Dit kan al geruime tijd in het kader van gratie. Het verschil met de omzetting in een penitentiaal programma en elektronisch toezicht door de selectiefunctionaris, op advies van reclassering en gevangenisdirecteur, is dat bij de omzetting via gratie aan het verplichte rechterlijke advies nog een zwaar gewicht wordt toegekend. Vindt de omzetting echter plaats binnen het kader van de Penitentiaire Beginselenwet dan is aan een rechterlijk advies geen behoefte meer.

2 Memorie van Toelichting bij Wetsvoorstel 26114, pp. 7 en 18.

van 480 uur, dat fungeert als equivalent van 8-12 maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.³ Wat zich in de praktijk zal gaan wreken is dat anders dan bij de financiële transactie noch de rechter noch het Openbaar Ministerie bij de taakstraf kan beschikken over richtlijnen die als ijkpunten kunnen dienen bij de bepaling van het toepassingsgebied en de omvang van de taakstraf als transactievoorwaarde en als hoofdstraf. Het ontbreken van een gemeenschappelijk ijkpunt manifesteert zich ook bij de voorgestelde uitbreiding van de taakstraf naar het domein van de geldboete. Wordt de taakstraf opgelegd in plaats van een geldboete, dan is onder de voorgestelde regeling onvermijdelijk dat de daarbij opgelegde subsidiaire vrijheidsstraf aanzienlijk hoger zal uitvallen dan bij oplegging van de geldboete het geval zou zijn geweest.

Dit gebrek aan consistente samenhang tussen transactie, taakstraf, geldboete en subsidiaire hechtenis zou in belangrijke mate kunnen worden voorkomen door uitgaande van de bestaande transactie- en strafvorderingsrichtlijnen in de wet een vaste conversiemaatstaf vast te leggen, die een rationele verhouding aangeeft tussen transactiebedrag, c.q. geldboete, aantal uren taakstraf en vervangende hechtenis. Met ongelijke maat(staven) valt immers moeilijk gelijk te meten.

Verhouding taakstraf-penitentiare programma's

Een vergelijkbare discrepantie doet zich ook voor in de verhouding tussen de zwaarte van de taakstraf die door de rechter wordt opgelegd en de met een taakstraf vergelijkbare penitentiare programma's. Taakstraffen bestrijken het terrein van de onvoorwaardelijke straffen tot twaalf maanden. In combinatie met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kunnen zelfs vrijheidsstraffen tot en met achttien maanden gedeeltelijk onder het bereik van de taakstraf vallen. Vanaf vrijheidsstraffen van twaalf maanden overlapt dit ook het toepassingsgebied van de penitentiare programma's. Materieel gezien gaat het om vergelijkbare activiteiten, bedoeld om de oplegging dan wel de tenuitvoerlegging van een onvoorwaardelijke vrijheidsbeneming geheel of gedeeltelijk te vervangen door vrijheidsbeperking. Het enige ijkpunt dat de rechter heeft om de verhouding tussen vrijheidsstraf en taakstraf te bepalen is de subsidiaire hechtenis die neerkomt op één dag vrijheidsbeneming voor elke twee uur taakstraf. Dit komt neer op veertien uur taakstraf als equivalent van één week vrijheidsstraf.

Het ijkpunt voor de penitentiare administratie is daarentegen van een geheel andere orde. Hier geldt als norm voor één week vrijheidsstraf een conversiemaatstaf van tenminste 26 uur werk/leerstraf, vaak nog gecombineerd met elektronisch toezicht. Deze onevenredige relatie tussen

3 Voor een nadere uitwerking van de verhouding taakstraf tot de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, zie: F.W. Bleichrodt en A.M. van Kalmthout, 'Wetsvoorstel taakstraffen; een taak voor de rechter of voor de wetgever?', *Sancties*, nr. 1, 1999, pp. 6-26.

taakstraf en penitentiaire programma's kan tot gevolg hebben dat een taakstraf, al dan niet gecombineerd met een korte vrijheidsstraf zwaarder uitvalt dan de als zwaarder bedoelde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, terwijl er ook situaties denkbaar zijn waarbij het omgekeerde het geval is.⁴ Deze onevenwichtigheid wordt deels veroorzaakt doordat de V.I.-regeling niet geldt voor de subsidiaire hechtenis, deels doordat bij een vrijheidsstraf gecombineerd met een taakstraf van een andere conversie-maatstaf wordt uitgegaan dan bij een vrijheidsstraf, waarvan het laatste gedeelte wordt omgezet in een penitentiaal programma. Rationeel is dit niet. Het argument dat het bij een taakstraf gaat om een door de rechter opgelegde sanctiemodaliteit en bij een penitentiaal programma om een executiemodaliteit mag formeel wel juist zijn, maar gaat voorbij aan de materiële overeenkomst tussen beide modaliteiten.

Een ander gebezigd argument tegen hantering van gelijke maatstaven bij de taakstraf en het penitentiaal programma is dat dit zou betekenen dat het maximum van 480 uur van de taakstraf aanzienlijk zou moeten worden opgehoogd, wat de kans op mislukkingen aanzienlijk zou vergroten. Merkwaardigerwijs wordt dit argument niet gebezigd waar het de omvang van een penitentiaal programma betreft. Het is overigens ook de vraag of het argument juist is. Het merendeel van de taakstraffen mislukt niet vanwege de duur maar omdat de veroordeelde zelfs niet aan de uitvoering begint. In de gevallen waarin de straf voortijdig wordt afgebroken is het bovendien de vraag of dit is toe te schrijven aan het aantal uren sec dan wel aan de relatie tussen het aantal opgelegde uren en de beschikbare vrije tijd. Dit zou eerder pleiten voor de invoering van een draagkrachtbeginsel waarbij de omvang van de taakstraf en penitentiaal programma wordt gerelateerd aan de beschikbare vrije tijd, dan vast te houden aan een niet op de individuele situatie van veroordeelde afgestemde maatstaf.

Het gecompliceerde sanctiearsenaal van de rechter

Het ontbreken van gelijke maatstaven bij de buitengerechtelijke sanctie- en executiemodaliteiten en de rechterlijke sancties is niet de enige reden dat de huidige sanctioneringspraktijk aan kritiek bloot staat. Ook het aan de rechter ter beschikking staande sanctiearsenaal heeft zoveel aan samenhang, rationaliteit en consistentie ingeboet, dat iedere poging om via straftoemetingsrichtlijnen, formulering van bandbreedtes, aanscherping van de motiveringseis en ander goed bedoelde initiatieven om meer eenheid in de sanctietoemeting te realiseren een bij voorbaat kansloze vorm van symptoombestrijding is die voorbijgaat aan de kern van het probleem.

4 Zie voor een nadere uitwerking en andere voorbeelden F.W. Bleichrodt en A.M. van Kalmthout, 'Wetsvoorstel taakstraffen; een taak voor de rechter of voor de wetgever?', *Sancties*, nr. 1, pp. 15-17.

De kern van het probleem is het sanctiestelsel zelf, dat met zijn vele cumulatiemogelijkheden en overvloed aan al dan niet wettelijk geregelde, weinig samenhang vertonende sanctiemodaliteiten een vruchtbare bodem vormt voor een voor niemand meer inzichtelijke sanctioneringspraktijk. In diverse recente onderzoeken is geprobeerd, deze sanctioneringspraktijk in kaart te brengen en ongelijkheden in de straftoemeting op te sporen. Daarnaast zijn databanken opgezet om rechters een referentiekader te bieden bij de straftoemeting. Zonder het belang van deze onderzoeken en geautomatiseerde dataverzamelingen in twijfel te trekken, moet wel de vraag gesteld worden of de daarbij gehanteerde vergelijkingscriteria – strafsoort en strafmaat – nog wel bruikbaar zijn om de verschillen in de straftoemeting te onderzoeken. Daarvoor zijn andere vergelijkingsmaatstaven nodig dan de formele maatstaf van de rangorde van artikel 9 Sr en de daarop gebaseerde jurisprudentie bij de artikelen 359, lid 7, 424 en 476, lid 1 Sv. Deze bieden immers weinig houvast bij de bepaling van de werkelijke zwaarte van combinatie-sancties, bijkomende straffen, maatregelen, elektronisch toezicht en de veelheid aan bijzondere voorwaarden, die niet zelden als zwaarder moeten worden aangemerkt dan de formele hoofdstraffen.

Het sanctiestelsel is zo gecompliceerd, onsamenhangend en onoverzichtelijk geworden dat van een officier van justitie, rechter of reclassering nauwelijks nog gevraagd kan worden dat zij alle sanctiemogelijkheden kunnen overzien. In veel gevallen hebben zij ook geen zicht op de werkelijke zwaarte van een sanctie. Om meerdere redenen: ten eerste omdat de concrete inhoud van veel sancties door derden wordt bepaald (administratie, reclassering), ten tweede omdat het veelkoppige monster van de subsidiaire vrijheidsstraf tot zeer uiteenlopende gradaties van strafverzwaring kan leiden en ten derde omdat de blik zozeer op de strafrechtelijke sanctie is gericht, dat over het hoofd wordt gezien dat de concrete zwaarte van een sanctie niet alleen wordt bepaald door de aard en duur van de sanctie, maar ook door de daaraan in andere wetten, zoals de Vreemdelingenwet, Arbeids- en Sociale Verzekeringswetgeving, Justitiële Documentatie- verbonden gevolgen. Deze zijn doorgaans niet gerelateerd aan de concrete zwaarte van de sanctie maar aan de strafsoort, zodat een als lichter bedoelde sanctie in de praktijk veel zwaarder kan uitvallen dan wat de rechter of officier van justitie als zwaardere sanctie inschatte.

Herziening van het sanctiestelsel

Wil men werkelijk meer structuur, samenhang en gelijkheid in de straftoemeting bewerkstelligen dan zal dat niet kunnen zonder Titel II en IIA van het Wetboek van Strafrecht aan een grondige, algehele herziening te onderwerpen, zoals eerder ook door Vegter (Vegter, 1994, pp. 65-68) en Verpalen (Verpalen, 1998, pp. 6-17) is voorgesteld.

Deze herziening zou zich tenminste op twee aspecten moeten richten: een heroriëntatie en vereenvoudiging van het bestaande sanctiestelsel, met inbegrip van een zo duidelijk mogelijke formulering van de met de betreffende sanctie beoogde doelstelling(en); en de ontwikkeling van objectieve criteria, die de onderlinge vergelijkbaarheid van sancties (weer) mogelijk maken.

Wat het eerste aspect betreft betekent de recente nota *Sancties in perspectief* van het ministerie van justitie niet meer dan een eerste, onvolledige aanzet (Ministerie, 2000). Weliswaar worden daarin tal van waardevolle aanbevelingen gedaan die het sanctiestelsel op onderdelen onmiskenbaar inzichtelijker en overzichtelijker maken, maar anders dan in de inleiding wordt gesteld heeft men niet 'de gelegenheid aangegrepen om het sanctiestelsel in zijn geheel onder de loep te nemen' (Ministerie, 2000, p. VI). In werkelijkheid is de nota niet meer dan de zoveelste poging om via partiële wijzigingen het sanctiestelsel te hervormen. Een werkelijke heroriëntatie op het sanctiestelsel betekent dat de positie van de geldboete en transactie, de subsidiaire straf, de bijkomende straffen en de maatregelen, zowel in hun onderlinge relatie als in relatie tot de andere sancties niet buiten beschouwing kan blijven. Waar de nota constateert dat bij de introductie van nieuwe sancties 'niet steeds de dwarsverbanden zijn gelegd die nodig zijn vanuit een eenduidige, brede kijk op het sanctiestelsel als geheel' regardeert deze opmerking ook de nota zelf (Ministerie, 2000, p. 7). Een heroriëntatie van het totale sanctiestelsel vraagt om een kritische herwaardering van het steeds minder duidelijke onderscheid tussen straffen en maatregelen en tussen hoofd- en bijstraffen. Ditzelfde geldt voor het hybride karakter van de vervangende hechtenis en de uiteenlopende effecten die de voorlopige hechtenis op de onderscheiden sancties kan hebben. De daarmee verbonden vragen zijn medebepalend voor de positie en vormgeving van de wel in de nota behandelde sancties: vrijheidsstraf en vrijheidsbeperking.

Heroriëntatie van het sanctiestelsel betekent ook dat niet volstaan kan worden met een hervorming van het sanctiestelsel, zonder dat daarbij duidelijker dan toe nu toe de doelen worden geëxpliciteerd die met de onderscheiden sancties worden nagestreefd. Immers, zo kan met instemming De Keijser worden aangehaald: 'Een praktijk die moreel problematisch is en niet herkenbaar stoelt op een eenduidige visie over zin en doelen, loopt op langere termijn het risico haar geloofwaardigheid te verliezen'. Wil de hervorming van het sanctiestelsel meer zijn dan een aantal technische ingrepen, dan zal daarbij niet voorbij kunnen worden gegaan aan de door deze auteur bepleite aanbeveling tot 'Een fundamentele discussie en herbezinning over de gronden en doelen van straf en de wijze waarop deze in de rechtspraak tot uitdrukking gebracht kunnen worden, waarbij niet alleen de zittende magistratuur maar ook het openbaar ministerie en de wetgever betrokken zijn' (De Keijser, 2000, p. 188).

De tweede vraag die bij de hervorming van het sanctiestelsel gesteld moet worden is in hoeverre objectieve criteria kunnen worden ontwikkeld die de onderlinge vergelijkbaarheid van sancties (weer) mogelijk maken. Bij het oorspronkelijke eenvoudige strafstelsel uit 1886 was daaraan geen behoefte. Het Wetboek van Strafrecht kende slechts een beperkt aantal straffen, met voor elk een duidelijk afgebakend toepassingsgebied zonder veel overlappingsen. Het huidige sanctiestelsel daarentegen wordt gekenmerkt door een diversiteit aan sancties, die als elkaars alternatieven inwisselbaar zijn, vrijwel onbeperkt kunnen worden gecombineerd en niet meer gerelateerd zijn aan een specifiek delict. Met uitzondering van de ernstige misdrijven correspondeert de wettelijke strafbedreiging dan ook niet meer met de werkelijkheid. De strafbedreiging gevangenisstraf (hechtenis) of geldboete moet worden gelezen als gevangenisstraf (hechtenis) en/of geldboete, wat in de praktijk ook kan betekenen elektronisch toezicht, een werk- of leerstraf, bijzondere gedragsvoorwaarden of een combinatie daarvan. De wettelijke strafbedreiging biedt de rechter daarom geen aanknopingspunt meer voor de feitelijk op te leggen sanctie, of sanctiecombinaties noch voor de omvang daarvan. De enige maatstaf aan de hand waarvan een zekere relatie met de bedreigde straf kan worden vastgesteld is de subsidiaire vrijheidsstraf. Bij de als hoofdstraf opgelegde taakstraf is deze gemodelleerd naar het voorbeeld van de subsidiaire hechtenis bij de geldboete, bij de bijzondere voorwaarden is de voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf de subsidiaire stok achter de deur. In materieel opzicht verschillen deze nauwelijks, in rechtsgevolgen des te meer.⁵ Wordt een vrijheidsbeperkende sanctie opgelegd in plaats van de bedreigde geldboete of een voorwaardelijke vrijheidsstraf dan is er in het geheel geen vergelijkingsmaatstaf meer voorhanden. De subsidiaire straf bij een geldboete wordt immers volgens andere – en doorgaans voor veroordeelde gunstiger maatstaven – bepaald dan die welke bij de taakstraf voorgeschreven en bij de voorwaardelijke veroordeling in de praktijk worden toegepast.

De vraag is of deze uit het oogpunt van gelijkheid, legaliteit en voorspelbaarheid van de sanctietoemeting onwenselijke situatie een gegeven is, dat onvermijdelijk verbonden is aan de gedifferentieerde, op individualisering gerichte straftoemeting dan wel dat er objectiever maatstaven denkbaar zijn om de onderlinge verhouding tussen de diverse sanctiemodaliteiten te bepalen. De literatuur is wat dit laatste betreft weinig bemoedigend. De argumenten komen er op neer dat appels nu eenmaal niet met peren kunnen worden vergeleken en dat imponderabilia per definitie niet tegen elkaar zijn af te wegen. Dit is juist wanneer alleen gekeken wordt naar de onderlinge verschillen tussen sancties. Zoals appels en peren wel kunnen worden vergeleken naar bijvoorbeeld soortelijk gewicht, zuurgraad, sap- en vitaminegehalte, zo kan ook bij

5 Zie hiervoor nader: F.W. Bleichrodt en A.M. van Kalmthout, 'Wetsvoorstel taakstraffen; een taak voor de rechter of voor de wetgever' *Sancties*, nr. 1, 1999, pp. 10-12.

strafsancties worden gezocht naar gemeenschappelijke kenmerken, die – hoe onvolkomen ook – tot een meer aanvaardbare en rationelere straftoemeting leiden dan thans het geval is.

In iedere sanctie vallen tenminste twee componenten waar te nemen: de ernst van het delict en het schuldverwijt enerzijds en de aantasting van een bepaald rechtsgoed (vermogen, vrijheid, vrije tijd) anderzijds. Hoe deze twee componenten zich in een concrete sanctie tot elkaar verhouden, is in de Nederlandse straftoemetingspraktijk niet te ontwaren. Dit in tegenstelling tot die rechtssystemen waar de vaststelling van de ernst van het delict en de schuld (de objectieve factor), is losgekoppeld van de sanctie die daaraan wordt verbonden. De objectieve factor wordt uitgedrukt in een bepaald aantal eenheden (*Units, Tagessätze, Strafeinheiten*). Per eenheid wordt een strafmaat bepaald die is gerelateerd aan de draagkracht van betrokkene. De meest toegepaste vorm van dit sanctie-berekeningsmodel is het dagboetestelsel, dat inmiddels in vrijwel alle Europese landen is ingevoerd. De voordelen van dit stelsel zijn evident: wat betreft de ernst van het delict en het schuldverwijt, worden gelijke gevallen gelijk behandeld, terwijl bij de bepaling van de omvang van de straf rekening wordt gehouden met de niet voor iedereen gelijke draagkracht.

Contouren van een nieuw strafeenhedenstelsel

Dit straftoemetingsmodel biedt ook mogelijkheden om bij andere dan vermogenssancties te worden toegepast. Een aanzet daartoe is bijvoorbeeld te vinden in de Punishment Units van sommige Amerikaanse *sentencing guidelines* (zie National Institute of Justice, 1997) en in het Zwitserse Ontwerp van het Wetboek van Strafrecht (Entwurf, 1999). Uiteraard vergt de uitwerking van dit model naar de Nederlandse situatie meer detaillering en nuancering dan in het kader van dit artikel mogelijk is.

In grote lijnen zou een dergelijk systeem er in de Nederlandse situatie op neer komen dat de rechter eerst op basis van de objectieve factoren – ernst en schuld – het aantal strafeenheden vaststelt en vervolgens bepaalt welke sanctie – naar soort en omvang – per eenheid moet worden opgelegd. De vaststelling vindt plaats binnen de bandbreedte van het per sanctie vastgesteld minimum en maximum op basis van de individuele draagkracht van betrokkene. Wie beschikt over meer vrije tijd of hoger inkomen zal per strafeenheid dan ook geconfronteerd worden met een hogere aantal uren vrijheidsbeperking of een hoger geldbedrag dan wie minder inkomen of vrije tijd ter beschikking staan. De soort sanctie wordt bepaald door het beoogde strafdoel en het aantal opgelegde strafeenheden. De wet bepaalt welke sancties bij een bepaald aantal strafeenheden kunnen worden opgelegd. Zijn meerdere sanctiesoorten mogelijk dan is de rechter verplicht te motiveren waarom niet met de lichtere sanctie kan worden volstaan. De zwaarste strafsoort blijft ook in dit stelsel de vrijheidsstraf. Deze kan worden opgelegd als hoofdstraf en

als subsidiaire straf. In tegenstelling tot de huidige vervangende hechtenis is de subsidiaire vrijheidsstraf een volwaardige straf met gelijke rechtsgevolgen als de principale vrijheidsstraf. Anders dan het geval is bij de andere sancties is de omvang van de principale of subsidiaire vrijheidsstraf per strafeenheid niet gebaseerd op de individuele draagkracht maar gefixeerd op één dag vrijheidsbeneming. Draagkracht en individualisering spelen bij de vrijheidsbeneming immers pas een rol bij de tenuitvoerlegging, niet bij de strafoplegging. Dit betekent ook dat de subsidiaire straf niet wordt berekend op basis van de hoogte van de opgelegde geldboete of duur van de vrijheidsbeperkende straf, maar op basis van het aantal opgelegde strafeenheden. Op die manier wordt voorkomen dat het draagkrachtbeginsel, dat in principe uitsluitend bedoeld is in relatie tot de specifieke strafsoort, ook doorwerkt naar de subsidiaire vrijheidsstraf, zoals bij het huidige geldboetestelsel het geval is.

Het stelsel van strafeenheden betekent ook een aanzienlijke vereenvoudiging ten opzichte van de huidige, in menig opzicht onbillijke regeling van de aftrek van voorlopige hechtenis. Deze worden in mindering gebracht op het aantal strafeenheden, het resterende gedeelte vormt de basis waarop de concrete sanctie wordt berekend. Problematische vragen naar welke sanctie als zwaarder moet worden beschouwd hoeven niet meer aan de hand van formele criteria te worden afgedaan, maar kunnen worden beantwoord op basis van het aantal opgelegde strafeenheden. Combinatiestrafen, bestaande uit bijvoorbeeld een geldstraf en straf van vrijetijdsbeperking kunnen op eenvoudige wijze worden vastgesteld zonder risico dat dit leidt tot strafverzwaring: een deel van de opgelegde strafeenheden wordt vertaald in een geldboete, het andere gedeelte in vrijheidsbeperking.

In beginsel is het strafeenhedenstelsel een overzichtelijk en inzichtelijk systeem, maar het is zeker geen perfect systeem dat alle tekortkomingen van het huidige sanctiestelsel en sanctietoepassing kan ondervangen. Maar met name binnen het sanctiegebied tot een jaar gevangenisstraf, waar zoveel andere sancties met elkaar concurreren, biedt het een aantal ijkpunten, die rechter en openbaar ministerie in staat stellen om meer dan onder het huidige stelsel het geval is, recht te doen aan het uitgangspunt dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke naar de mate waarin deze verschillen. Zonder geijkte maten valt immers niet naar de mate van (on)gelijkheid te meten.

Literatuur

Entwurf

Entwurf des allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches
Bern, 1999

Keijser, J.W. de

Punishment and purpose; from moral theory to punishment in action
Leiden, 2000

Ministerie

Sancties in perspectief

Den Haag, ministerie van justitie, 2000

National Institute of Justice

Intermediate sanctions in sentencing guidelines

Washington, 1997

Pompe, W.P.J.

Handboek van het Nederlandse

Strafrecht (5^e druk)

Zwolle, 1959

Sandwick, J.Chr.F. van

De straftoemeting; statistisch onderzoek

naar de straftoemeting in 1020

vergeleken met die van 1913

Martinus Nijhoff, 1933

Schmidt, H.J.

Geschiedenis van het Wetboek van

Strafrecht; deel I

Haarlem, 1891-1892

Vegter, P.C.

Naar een nieuw sanctiestelsel?

Sancties, 1994

Verpalen, M.J.M.

*Sanctieptoeffpassing; niet alleen de vorm,
ook de inhoud telt*

Sancties, 1998

Creativiteit en voorwaardelijke sanctionering

mr. F.W. Bleichrodt*

De invoering van de voorwaardelijke veroordeling in ons sanctiestelsel in 1915 betekende een belangrijke doorbraak in een ontwikkeling waarbij de strafrechtelijke reactie meer op de persoon van de verdachte en de omstandigheden waaronder het delict is begaan kon worden toegespitst. Met de voorwaardelijke vrijheidsstraf zou de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf volgens de wetgever van 1915 in voorkomende gevallen kunnen worden vervangen door een minder ingrijpende wijze van sanctionering. De invulling daarvan zou moeten worden gericht op het voorkomen van nieuwe, in het bijzonder soortgelijke strafbare feiten, en/of op het herstel van de door het feit toegebrachte schade. Deze invulling vindt met name plaats doordat voorwaarden worden gesteld, die op het gedrag van de veroordeelde worden afgestemd. De vraag of de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf zou plaatsvinden werd dan ook afhankelijk gesteld van het gedrag van de veroordeelde.

Dit principe van de voorwaardelijkheid heeft in de 20e eeuw een hoge vlucht genomen. Het openbaar ministerie doet vele zaken af onder het stellen van voorwaarden, terwijl ook de TBS met voorwaarden van dit principe uitgaat. De werkstraf en de verplichting tot het volgen van een leerproject zijn binnen de kaders van de voorwaardelijke modaliteiten tot ontwikkeling gekomen. Daarnaast kwamen binnen de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf regimes tot ontwikkeling die inhoudelijk gelijkis vertonen met voorwaardelijke sanctievormen. In deze regimes wordt de veroordeelde meer vrijheid gegund, binnen welke hem een grotere mate van verantwoordelijkheid toekomt. De uiterste vorm daarvan is het penitentiair programma, waarin niet langer een gevangenis als thuisbasis voor de 'gedetineerde' fungeert. Met de introductie van andere vrijheidsbeperkende sancties en extramurale executiemodaliteiten is het wettelijk kader van de voorwaardelijke veroordeling in wezen onveranderd gebleven. Bij de wettelijke invoering van de nieuwe sanctievormen is niet of nauwelijks aandacht besteed aan de relatie tot de voorwaardelijke vrijheidsstraf. Dit vormt naar mijn overtuiging één van de voornaamste redenen voor de ondoorzichtigheid van het sanctiestelsel, die in dit congres centraal staat. Bij een herbezinning op het sanctiestelsel kan aan deze onderlinge verhouding niet worden voorbijgegaan.

* De auteur is advocaat bij Pels Rijcken en Droogleever Fortuijn te Den Haag.

In het onderstaande sta ik kort stil bij de onderlinge verhouding van genoemde sanctievormen. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden en de grenzen van de voorwaardelijke vrijheidsstraf in het kader van een creatieve sanctionering. Daarbij komen verschillende voorstellen, die in de nota *Sancties in perspectief* van de Minister van Justitie zijn neergelegd, aan de orde.

Oorsprong van de voorwaardelijke straf: subsidiariteit en creativiteit

Het beginsel van subsidiariteit en het streven naar creativiteit in een sanctietoepassing hebben aan de basis gestaan van de invoering van de voorwaardelijke veroordeling. Beide kunnen niet los van elkaar worden gezien: door middel van een creatieve sanctietoepassing, waarbij de sanctionering wordt afgestemd op de persoon van de veroordeelde en de omstandigheden waaronder het delict is begaan, zou kunnen worden voorkomen dat 'standaard' leedtoevoeging plaatsvindt door middel van het toepassen van met name de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. De basis voor een creatieve sanctionering werd met name gevonden in de mogelijkheid bijzondere voorwaarden toe te passen, die het gedrag van de veroordeelde betreffen (verder ook: gedragsvoorwaarden). De wetgever dacht daarbij bijvoorbeeld aan het stellen van de voorwaarden dat de veroordeelde zich onthoudt van het gebruik van alcohol dan wel van verkeer op bepaalde plaatsen of met bepaalde personen. Een modern voorbeeld van een bijzondere voorwaarde, die bij uitstek het gedachtegoed van de wetgever weerspiegelt, is het stellen van een stadionverbod ten aanzien van hooligans.

De ingevoerde mogelijkheid van gedragsvoorwaarden paste in een tijdvak waarin de moderne richting in ons strafrecht haar invloed deed gelden. In het gedachtegoed van de moderne richting diende de strafrechtelijke reactie niet zozeer te zijn gericht op het vergelden van begaan onrecht door middel van leedtoevoeging, maar op het voorkomen van nieuwe strafbare feiten. Daartoe diende de sanctie te worden afgestemd op de persoon van de dader met het oog op het voorkomen van nieuwe strafbare feiten. Klassieke beginselen, zoals het legaliteitsbeginsel, speelden een minder bepalende rol. In deze visie past een zo ruime omschrijving van de mogelijkheid gedragsvoorwaarden toe te passen als is neergelegd in art. 14c, tweede lid, onder 5 Sr. Ingevolge deze bepaling kan de rechter aan een voorwaardelijke veroordeling bijzondere voorwaarden verbinden 'het gedrag van de veroordeelde betreffende'.

Grammaticale interpretatie van genoemde bepaling levert, behoudens de beperking dat naleving van de voorwaarden afhankelijk moet zijn van het gedrag van de veroordeelde, voor de rechter geen maatstaf op aan de hand waarvan hij kan bepalen welke de grenzen zijn van de mogelijkheid om gedragsvoorwaarden op te leggen. Wel heeft de wetgever in art. 14c, derde lid Sr de clausule opgenomen dat bijzondere voorwaarden de vrij-

heid van de veroordeelde zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet mogen beperken.

Dit ruime wettelijk kader is in de beginjaren van de voorwaardelijke veroordeling gebezigd voor het opleggen van een bont scala aan bijzondere voorwaarden, die soms diep ingrepen in de persoonlijke situatie van de veroordeelde. Een voorbeeld daarvan is de voorwaarde dat een veroordeelde gevolg zou geven aan zijn voornemen met zijn vriendin in het huwelijk te treden.¹ Dat neemt niet weg dat de mogelijkheid van toepassing van een gedragsvoorwaarde een belangrijke verrijking betekende van het sanctie-arsenaal. De rechter maakte veelvuldig en op creatieve wijze gebruik van de mogelijkheid het gedrag van een veroordeelde zodanig te beïnvloeden, dat daardoor mogelijk een nieuw delict kon worden voorkomen. Bij de uitvoering van de voorwaarden, meer in het bijzonder bij het verlenen van hulp en steun als bedoeld in art. 14d Sr, speelde de reclassering een sleutelrol.

De creatieve sanctietoepassing, waarvoor art. 14c Sr de basis bood, bleek evenwel voor sommige rechters aanleiding voorwaarden toe te passen die niet passen binnen een terughoudende toepassing van het strafrecht. Berucht zijn de voorwaarden dat de veroordeelde zich zou laten castreren en dat de veroordeelde – kort samengevat – uit Nederland zal vertrekken en binnen de proeftijd niet zal terugkeren.² In de loop van de twintigste eeuw groeide het besef dat inbreuken die door middel van het stellen van voorwaarden worden gemaakt op de handelingsvrijheid van de veroordeelde, met name als daarbij grondrechten in het geding zijn, een deugdelijke legitimatie behoeven (Van Veen, 1974). Dat veronderstelt dat in wet en rechtspraak grenzen worden gesteld aan de creativiteit van de rechter. Het stellen van deze grenzen is een basisvoorwaarde voor een creatieve, op de persoon van de dader afgestemde wijze van sanctionering, waarvan het belang in ons huidige denken over sancties nog onverkort wordt erkend. De wetgever heeft in dit opzicht goeddeels verstek laten gaan. Het wettelijk kader van art. 14c Sr is in wezen onveranderd gebleven. Wel zijn in de rechtspraak grenzen getrokken. Reeds in 1926 besliste de Hoge Raad dat onder ‘andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende’ moest worden verstaan ‘voorschriften betreffende zijn handel en wandel te huis en in de samenleving, zijn wijze van leven’.³ Volgens latere rechtspraak strekt de reikwijdte van de gedragsvoorwaarde zich ook uit tot gedragingen waartoe de veroordeelde uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht.⁴ Ook bestaan grenzen aan de toepassing van gedragsvoorwaarden die gelijkenis vertonen met in de wet neergelegde

1 Kantongerecht Kampen 30 oktober 1916, NJ 1917, p. 830.

2 Zie respectievelijk Rechtbank Roermond 7 september 1947, NJ 1948, 138 en HR 26 november 1968, NJ 1970, 123, met noot Enschedé.

3 HR 15 maart 1926, NJ 1926, 422.

4 Zie bijvoorbeeld HR 1 mei 1951, NJ 1951, 482.

specifieke straffen dan wel zich begeven op terreinen waarvoor de wetgever een exclusieve regeling heeft getroffen. Ten slotte zijn ook aan de wetsgeschiedenis en de algemene leerstukken over de beperking van grondrechten enkele richtsnoeren te ontleen voor begrenzing van de toepassing van gedragsvoorwaarden (Bleichrodt, 1996, hoofdstuk 4).

De verhouding tot onvoorwaardelijke sancties

Ondanks voornoemde begrenzingen laat de praktijk van de experimenten met alternatieve sancties in het kader van de bijzondere voorwaarde zien dat bij tijd en wijle het toepassingsbereik van de gedragsvoorwaarde ver wordt opgerekt. Te denken valt aan leerprojecten met een 24 uren programma, waarbij ten dele sprake is van een intramurale setting. Hoewel leerprojecten qua ratio en structuur uitstekend inpasbaar zijn in het kader van de bijzondere voorwaarden, leent het wettelijk kader daarvan zich niet voor voorwaarden die zo diep ingrijpen in de bewegingsvrijheid van de veroordeelde, dat zij voor wat betreft de beperking van de vrijheid van de veroordeelde op gelijke voet staan met vormen van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, zoals de open inrichting. Voor toepassing van dergelijke voorwaarden is het kader van art. 14c, tweede lid, onder 5 Sr, waarmee juist werd beoogd toepassing van onvoorwaardelijke sancties te voorkomen, ontoereikend.

Zoals vermeld, heeft de wetgever het wettelijk kader van de voorwaardelijke veroordeling, ondanks de grote veranderingen in het sanctiebestel, in wezen ongemoeid gelaten. In andere landen waarin de werkstraf een plaats heeft gekregen is deze uitdrukkelijk gekoppeld aan de voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke veroordeling (Van Kalmthout en Tak, 1988/1992). De introductie van de alternatieve sanctie in ons strafrecht biedt een uitgelezen gelegenheid de verhouding van de onvoorwaardelijke tot de voorwaardelijke sancties te verduidelijken. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van extramurale executiemodaliteiten van de vrijheidsstraf en voor een maatregel als de strafrechtelijke opvang voor verslaafden. Deze herbezinning heeft evenwel tot op heden niet plaatsgevonden. Mede daardoor is de onderlinge verhouding tussen de verschillende vrijheidsbeperkende en -benemende sancties en modaliteiten in het huidige sanctiestelsel ondoorzichtig geworden.

Sancties in perspectief

Met de nota *Sancties in perspectief* die het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft, wordt beoogd alsnog een herbezinning op de verhouding van de genoemde sancties en modaliteiten te realiseren (Sancties, 2000). In dit verband wordt voorgesteld de gedragsvoorwaarde in te perken opdat geen bijzondere voorwaarden meer kunnen worden gesteld die vergelijkbaar zijn met zelfstandige hoofdstraffen, maar deze qua inhoud, zwaarte en lengte zelfs ontstijgen. Toegegeven zij dat het onwen-

selijk is dat sancties die inhoudelijk overeenkomen met een wettelijk geregelde straf als voorwaarde bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf zouden kunnen worden toegepast zonder dat de waarborgen waarmee oplegging van de straf is omgeven in acht worden genomen. Anders dan in de nota wordt gesteld, betekent de voorgestelde wijziging van het wettelijk kader *de iure* geen beperking van de mogelijkheid bijzondere voorwaarden te stellen. Ook thans is het niet mogelijk een wettelijk geregelde straf als bijvoorbeeld de onbetaalde arbeid in het kader van de voorwaardelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf toe te passen. Zulks vloeit onmiskenbaar voort uit het in het voorafgaande aangestipte systeem van beperkingen van de mogelijkheid bijzondere voorwaarden toe te passen.⁵ Het kan overigens geen kwaad de bedoelde 'beperking' van het bereik van de gedragsvoorwaarde uitdrukkelijk in de wet op te nemen.

Lezing van de nota doet vermoeden dat een incidentele onjuiste toepassing van bijzondere voorwaarden door de rechter wordt aangegrepen om deze creatieve wijze van sanctionering in te perken. Wanneer de bedoeling is de rechter duidelijke richtsnoeren te geven ten aanzien van de wijze waarop de bijzondere voorwaarden zullen moeten worden toegepast, ligt aanpassing van art. 14c in de rede. Eventuele rechterlijke dwalingen ten aanzien van het bereik van de gedragsvoorwaarde zouden kunnen worden voorkomen door de thans in de rechtspraak ontwikkelde criteria beter in art. 14c Sr tot uitdrukking te doen komen. Niet is gebleken dat de grenzen die de Hoge Raad aan de rechterlijke creativiteit bij het toepassen van gedragsvoorwaarden heeft gesteld te beknellend dan wel te ruim zouden zijn. Het ligt dan ook meer voor de hand deze grenzen meer expliciet een plaats te geven in art. 14c Sr dan de rechterlijke creativiteit door middel van wettelijke regels nodeloos aan banden te leggen.

Op langere termijn zullen de taakstraf en de gedragsvoorwaarden bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf in de voorstellen van de beleidsnota worden samengevoegd tot een straf van vrijheidsbeperking. Het is de vraag of daarmee recht kan worden gedaan aan het algemene gedragsbeïnvloedende kader van de voorwaardelijke vrijheidsstraf. Mede gelet op de in de beleidsnota voorgestelde afschaffing van de mogelijkheid bij een voorwaardelijke veroordeling te volstaan met de algemene voorwaarde, dat de veroordeelde geen strafbare feiten zal begaan, lijkt gestelde vraag ontkennend te moeten worden beantwoord. Het algemene karakter van de voorwaardelijke veroordeling, waarbij het (strafrechtelijk relevante) gedrag van de veroordeelde centraal staat, heeft evenwel een toegevoegde waarde boven vrijheidsbeperkende sancties die een concrete gedraging van de veroordeelde verlangen. Bezien zou moeten worden of nieuwe sancties die tot concrete gedragingen verplichten als zelfstandige sanctie dan wel als onderdeel van de algemene gedrags-

5 Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1989/1990, 21 327, nr. 3, p. 17 en Kamerstukken II 1986-1987, 20 074, nr. 3, p. 8.

beïnvloeding in het kader van de voorwaardelijke veroordeling zouden moeten worden gerubriceerd.

Met name voor de leerprojecten lijkt de bijzondere voorwaarde het geëigende kader. De in het wetsvoorstel Taakstraffen voorgestelde opening van het leerproject als straf kan in dit verband niet worden ondersteund. Wezenlijk element aan de straf is het oogmerk van leed-toevoeging. Juist dit kenmerk lijkt bij leerprojecten te ontbreken. Voorts heeft rubricering als straf als nadeel dat het volgen van een leerproject wordt geïsoleerd van het overige (strafrechtelijk relevante) gedrag van de veroordeelde. De bijzondere voorwaarde kent dit nadeel niet, mits de voor de voorwaardelijke veroordeling wezenlijke algemene voorwaarde behouden blijft. Deze overwegingen gelden niet alleen voor de leerprojecten, maar evenzeer voor meer klassieke bijzondere voorwaarden als straatverboden en verplicht reclasseringscontact.

Ook overigens zijn de voordelen van vervanging van het principe van de bijzondere voorwaarde door een straf van vrijheidsbeperking boven een modernisering van het wettelijk kader van art. 14a e.v. Sr niet in te zien. In de nota wordt in dit verband als voordeel genoemd de overzichtelijkheid van een straf van vrijheidsbeperking, aangezien verschillende sancties die thans naast elkaar bestaan onder één noemer worden gebracht. De op te leggen vormen van vrijheidsbeperking zouden volgens de nota in een algemene maatregel van bestuur moeten worden aangegeven teneinde te voorkomen dat onvoorspelbaar is welke specifieke sanctie zal volgen op het begaan van een strafbaar feit.

Vooropgesteld moet worden dat een zo vergaande voorspelbaarheid van de op te leggen sanctie als kennelijk met de nota wordt beoogd, niet kan worden gerealiseerd, gelet op de ruime mogelijkheden die de rechter in het kader van de sanctietoepassing ter beschikking staan, niet in de laatste plaats op het gebied van cumulatie van verschillende strafrechtelijke sancties. Indien wordt beoogd de voorspelbaarheid te vergroten, zou dat beter kunnen geschieden door het wettelijk kader van art. 14c Sr te expliciteren in verband met de beperkingen die met name in de rechtspraak zijn gesteld aan de rechterlijke creativiteit. Door de in de nota gegeven motivering lijkt de vrees gewettigd dat de – binnen de hiervoor aangegeven grenzen – creatieve mogelijkheden van de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling zullen worden beperkt.

Thans kan de rechter binnen de grenzen die in het voorafgaande zijn besproken gedragsvoorwaarden afstemmen op de specifieke dader en de omstandigheden waaronder het delict is begaan. In geval van aanwijzing van specifieke sancties in een algemene maatregel van bestuur is de vrijheid van de rechter beperkt tot in de regeling opgenomen specifieke gedragingen. Hoewel thans, gelet op de algemene formulering van de voorstellen in de nota, niet in detail valt te overzien welke gevolgen de voorstellen in de nota zullen hebben voor de mogelijkheden van de rechter voor het toepassen van een sanctie op maat, ligt het in de rede dat het formuleren van specifieke sancties in een algemene maatregel van be-

stuur ten koste zal gaan van de creatieve sanctionering binnen de hierboven beschreven kaders van de gedragsvoorwaarde. Voor deze beperking bestaat onvoldoende grond.

Aanpassing wettelijk kader voorwaardelijke veroordeling

Ook om andere dan de hiervoor genoemde redenen is het van belang de regeling van art. 14a e.v. te moderniseren. Daarbij zal kunnen worden gestreefd naar het slagvaardiger maken van deze sanctiemodaliteit. Overwogen kan worden het openbaar ministerie een ruimere bevoegdheid toe te kennen te reageren op overtredingen van voorwaarden. De artikelen 14f en 14g Sr vereisen voor alle reacties, ook mineure, op de overtreding van een voorwaarde de interventie van de rechter.

Voor aanpassingen van voorwaarden of de duur van de proeftijd zou een bestuursrechtelijk model, waarbij het openbaar ministerie de beslissing neemt en de veroordeelde tegen deze beslissing bij de strafrechter in beroep kan komen, kunnen volstaan. Voorts zal kunnen worden overwogen de mogelijkheid op te nemen bijzondere voorwaarden uitvoerbaar bij voorraad te verklaren. Dat betekent dat de daarin neergelegde verplichtingen onmiddellijke werking hebben en aan ingestelde rechtsmiddelen geen schorsende werking meer toekomt. De voorwaardelijke veroordeling kan daardoor efficiënter worden aangewend. Dat veronderstelt wel een actieve rol van de uitvoeringsinstanties, in het bijzonder van het openbaar ministerie en de reclassering.

Ten slotte valt te overwegen bij een modernisering van de regeling uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de positie van rechtspersonen in het kader van de voorwaardelijke veroordeling. In het kader van economische delicten is een creatiever gebruik van de bijzondere voorwaarde, teneinde nieuwe delicten te voorkomen dan wel (bijvoorbeeld) de aangegane vervuiling van het milieu ongedaan te maken, goed denkbaar. Daarbij zou inspiratie kunnen worden geput uit ervaringen die bijvoorbeeld in de Verenigde Staten bestaan met de toepassing van *probation*, de Angelsaksische variant van de voorwaardelijke veroordeling, ten aanzien van organisatiecriminaliteit. In de *Federal sentencing guidelines* wordt de *probation* uitdrukkelijk als adequate sanctie genoemd teneinde bijvoorbeeld te verzekeren dat de verdachte rechtspersoon stappen zal ondernemen binnen de eigen organisatie teneinde de kans op toekomstig strafbaar handelen te reduceren (KPMG, 1999, pp. 18-22). De bijzondere voorwaarde heeft als modaliteit voor dergelijke verplichtingen het voordeel van de flexibiliteit. De voorwaardelijke veroordeling kan in dit verband een nuttige aanvullende rol vervullen ten opzichte van bestuurlijke instrumenten, zoals het verbinden van voorwaarden aan milieuvergunningen.

Slot

De in de nota *Sancties in perspectief* gepresenteerde voorstellen op het gebied van de voorwaardelijke veroordeling verdienen heroverweging. De constatering dat ons sanctiestelsel ondoorzichtig is geworden, is niet zozeer te wijten aan een incidentele rechterlijke dwaling op het gebied van de reikwijdte van de bijzondere voorwaarden, maar veeleer aan (voorstellen tot) invoering van nieuwe (vormen van tenuitvoerlegging van) vrijheidsbepalende en vrijheidsbenemende sancties, zonder dat de wetgever aandacht heeft besteed aan de onderlinge verhouding tot de voorwaardelijke vrijheidsstraf. Met de voorliggende voorstellen wordt tekort gedaan aan de waarde die de voorwaardelijke veroordeling heeft ten aanzien van een creatieve sanctionering. Het verdient de voorkeur dat het bevorderen van een tegelijkertijd creatief als terughoudend gebruik van de gedragsvoorwaarde geschiedt door modernisering van het wettelijk kader van de voorwaardelijke veroordeling.

Literatuur

Bleichrodt, F.W.

Onder voorwaarde; een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten
Arnhem, Gouda Quint, 1996

Kalmthout, A.M. van, P.J.P. Tak

Sanctions systems in the member states of the Council of Europe (deel I en II)

Deventer/Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1988/1992

KPMG

Complianceprogramma's; een brug tussen preventieve en repressieve rechtshandhaving
Amstelveen, KPMG N.V., 1999

Sancties

Sancties in perspectief; beleidsnota inzake de heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidsbepalende straffen bij volwassenen

Den Haag, ministerie van justitie, 2000

Veen, Th.W. van

De bijzondere voorwaarden
Proces, 1974, pp. 189-196

Voorwaardelijke invrijheidstelling

Terug van weggeweest

drs. B. van der Linden *

De minister van justitie heeft afgelopen februari de beleidsnota *Sancties in perspectief* uitgebracht waarin het huidige sanctiestelsel wordt doorgevoerd en voorstellen worden gedaan om dit stelsel aan te passen. Eén van die voorstellen betreft de vervanging van de nu geldende regeling van de vervroegde invrijheidstelling van gedetineerden door een invrijheidstelling onder voorwaarden. De beleidsnota is voor advies aan een aantal organen voorgelegd. Op basis van die adviezen zal de minister de nota met zijn definitieve standpunt aan het parlement aanbieden.

De herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) houdt een terugkeer in naar de wettelijke regeling zoals Nederland die in het verleden kende en zoals veel andere landen die nog steeds hebben. Hieronder zal ik ingaan op de bewogen geschiedenis die de VI in Nederland heeft doorgemaakt, en vooral ook op de discussie die de afgelopen jaren in het parlement is gevoerd over de houdbaarheid van het huidige stelsel. Vervolgens zal aan de hand van een beperkte internationale vergelijking worden verduidelijkt welke factoren bij de (her)inrichting van een VI-stelsel een rol spelen. Tenslotte worden de verschillende functies van de VI beoordeeld. De keuze voor de herinvoering van de VI, zoals die in de beleidsnota *Sancties in perspectief* wordt gedaan, sluit hierbij aan.

De VI in Nederland

De voorwaardelijke invrijheidstelling is in de loop van de 19e eeuw vanuit Engeland en Ierland over West-Europa en Noord-Amerika verbreed. Aan de VI lag toen alom de gedachte ten grondslag, dat door een geleidelijk verloop van de overgang van gevangenis naar vrije maatschappij de herinpassing van de veroordeelde zou kunnen worden bevorderd. De mogelijkheid tot terugplaatsing in de gevangenis bij schending van de voorwaarden die bij de invrijheidstelling werden opgelegd, vormde daarbij een stok achter de deur (Bleichrodt, 1996; Bottomley, 1990; Tak, 1998). De VI was dus oorspronkelijk primair beoogd als een instrument van speciale preventie.

* De auteur is verbonden aan de Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid van het ministerie van Justitie. Hij dankt Alfred Hakkert en Simone Simons van dezelfde directie voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit artikel.

Voor na de Tweede Wereldoorlog heeft de toepassing van de VI in Nederland een grote vlucht genomen. Uiteindelijk heeft het gemak waarmee de VI werd toegepast, in de jaren tachtig tot haar teloorgang geleid. Twee factoren zijn daarbij doorslaggevend geweest. In de eerste plaats werd het verlenen van VI vrijwel een automatisme. In de weinige gevallen waarin door het ministerie geen VI werd verleend, was de penitentiaire kamer van het gerechtshof te Arnhem dermate ruimhartig met het alsnog verlenen van VI, dat in 1981 maar liefst 99% van de in aanmerking komende gedetineerden voorwaardelijk in vrijheid werd gesteld (Bleichrodt, 1996). Daarbij komt dat de reclassering steeds minder bereid was om toezicht uit te oefenen op de algemene en bijzondere voorwaarden die bij de invrijheidstelling werden opgelegd. De reclassering achtte de rol van toezichthouder en hulpverlener onverenigbaar (*VI tenzij ...*, 1982).

Uit onvrede met de gegroeide situatie heeft de minister van justitie in 1980 de zogenoemde commissie Van Veen ingesteld, die twee jaar later adviseerde om een VI-tenzij beleid te gaan voeren, waarbij de beslissing om geen VI te verlenen aan de rechter zou moeten worden overgelaten. Het aantal op te leggen voorwaarden zou moeten worden beperkt. De legitimatie van de VI werd door de commissie Van Veen gezocht in de gedachte 'dat een lange vrijheidsstraf in de meeste gevallen minder lang zou zijn uitgevallen, als het vonnis langere tijd na het plegen van het feit zou zijn uitgesproken' (*VI, tenzij ...*, 1982). Dit werd het verjaringsaspect van de VI genoemd.

De minister heeft de voorstellen van de commissie Van Veen niet gevolgd, maar in plaats daarvan in 1986 het huidige stelsel van vervroegde invrijheidstelling ingevoerd. Deze wetgeving is een voorbeeld van Nederlands pragmatisme. De nieuwe regeling is blijkens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel vooral ingegeven door de behoefte aan rationalisering en deregulering van de bestaande regeling, alsmede aan decentralisatie van de besluitvorming en lastenvermindering voor het gevangeniswezen, de reclassering en de rechterlijke macht (TK 1984-1985, 18764, nrs. 1-3). De thans geldende regeling impliceert in de praktijk dat nagenoeg alle gedetineerden vervroegd in vrijheid worden gesteld en dat geen nadere voorwaarden aan die invrijheidstelling zijn verbonden. Verschillende critici hebben de rechtvaardiging voor de nieuwe, primair door kostenbesparing ingegeven VI-regeling aangevochten (Balkema, 1985; Bleichrodt, 1996; Knigge 1985).

Even leek het erop dat de voorwaardelijke invrijheidstelling al in de jaren negentig haar rentree zou maken. Aanleiding was een Tweede Kamer-motie, de zogenaamde motie-Soutendijk, waarin de regering werd gevraagd om te onderzoeken in hoeverre vervroegde invrijheidstelling kon worden vervangen door een invrijheidstelling die op basis van het positieve gedrag van de veroordeelde daadwerkelijk verdiend wordt. De golf van gewelddadige ontvluchtelingen van gedetineerden in het begin van de jaren negentig was daartoe mede aanleiding. Een voorontwerp

van wet waarbij de zogenaamde voorwaardelijk vervroegde invrijheidstelling (VVI) werd geïntroduceerd, zag het licht. Deze VVI zou na de helft van de opgelegde gevangenisstraf kunnen ingaan; de standaard-VI na twee derde van de straf bleef daarbij intact.

De kritiek op het voorontwerp was groot (zie onder meer Kelk, 1995) en het heeft de status van wetsvoorstel dan ook niet bereikt. Voornaamste argument van de minister van justitie om de VVI-regeling niet door te zetten was de overlap van de VVI met het penitentiair programma, dat met de invoering van de Penitentiaire Beginselenwet werd geïntroduceerd. Dit programma maakt het mogelijk om het laatste gedeelte van de feitelijk ten uitvoer te leggen gevangenisstraf, buiten de inrichting door te brengen. Het penitentiair programma kan vanaf de helft van de straf ingaan en omvat toezicht en deelname aan een activiteitenprogramma gedurende minimaal 26 uur per week. (TK 1995-1996, 24621, nr. 1).

De Tweede en ook de Eerste Kamer waren onvoldoende overtuigd door de opstelling van de toenmalige minister met betrekking tot de motie-Soutendijk en drongen aan op een nader standpunt van de regering ten aanzien van de toekomst van de VI. In de discussie die daarop plaatsvond, stond de wenselijkheid van de VI als instrument om het gedrag tijdens detentie te reguleren centraal. In haar brief van 8 december 1997 wees minister Sorgdrager in dat verband op de praktische onverenigbaarheid van enerzijds het stelsel van detentiefasering waarbij gedetineerden tijdens het ondergaan van de gevangenisstraf steeds meer vrijheden kunnen verdienen, en anderzijds een daarboven op komende gedragsafhankelijke VI (TK, 1997-1998, 25808, nr. 1). De discussie met de Kamer werd voortgezet door de huidige minister van justitie, die uiteindelijk heeft toegezegd om op de kwestie terug te komen in het kader van een nadere oriëntatie op het sanctiestelsel.

Deze heroriëntatie heeft inmiddels plaatsgevonden. In de betreffende beleidsnota *Sancties in perspectief* worden verschillende VI-scenario's vergeleken:

- Volledige afschaffing van de VI wordt afgewezen, omdat daarmee een potentieel effectief instrument voor een begeleide overgang van detentie naar vrije samenleving niet wordt benut. Het afschaffen van de VI zou verder betekenen dat gedetineerden langer in detentie verblijven. Dit vergt extra celruimte. Financieel is afschaffing dan ook alleen haalbaar, indien gelijktijdig het niveau van straftoemeting omlaag wordt gebracht. Dit laatste wordt niet realistisch geacht.
- De optie om VI als 'beloning' voor goed detentiegedrag toe te kennen, wordt eveneens afgewezen. De penitentiaire praktijk biedt al voldoende mogelijkheden om gedrag van gedetineerden te sanctioneren. Daarboven nog een detentiegedragsafhankelijke VI creëren, zou een tweedeling tussen 'goeden' en 'slechten' onder de gedetineerdenbevolking alleen maar vergroten.
- De beleidsnota spreekt de wenselijkheid uit om de VI weer in haar oorspronkelijke opzet, dat wil zeggen als een invrijheidstelling onder voor-

waarden, te herstellen. Daarmee ontstaat een aanvullende mogelijkheid om de overgang tussen de gevangenis en de vrije samenleving begeleid en gecontroleerd te laten plaatsvinden. Invrijheidstelling vindt dan plaats onder condities, zoals reclasseringstoezicht; worden die voorwaarden geschonden, dan kan het strafrestant alsnog in een penitentiaire inrichting worden ondergaan. De vraag of het huidige penitentiair programma deel zou moeten uitmaken van de periode van invrijheidstelling, of daaraan voorafgaande zou moeten worden gepositioneerd, wordt nog niet beantwoord. Dat geldt eveneens voor een aantal andere vraagstukken waarvan wordt voorgesteld die in een afzonderlijk project nader uit te werken.

Met het inslaan van deze nieuwe richting erkent de beleidsnota ruiterlijk dat de huidige regeling van vervroegde invrijheidstelling geen rol van betekenis vervult. 'Toekenning van VI is een beginselrecht, waarop feitelijk nooit een uitzondering wordt gemaakt. Juist deze automatische toekenning tast de geloofwaardigheid van het sanctiestelsel aan', aldus de nota (*Sancties in perspectief*, 2000, p. 58).

Een internationale zijsprong

Nederland is zeker niet het enige land waar de VI de afgelopen jaren sterk in discussie en beweging is geweest. Sprekende voorbeelden daarvan zijn de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Deze voorbeelden illustreren de zeer verschillende factoren en argumenten die in de discussie over de wenselijke inrichting van een VI-stelsel een rol spelen. De voorwaardelijke invrijheidstelling is in de Verenigde Staten onder de naam *parole* tegen het einde van de 19e eeuw geïntroduceerd. Dit VI-systeem was onlosmakelijk gekoppeld aan een ander element van het Amerikaanse strafstelsel, namelijk *indeterminate sentencing*, waarbij de rechter geen vaste straf oplegt, maar een (ruime) bandbreedte opgeeft voor de lengte van de detentie die moet worden ondergaan. De achterliggende filosofie daarbij was dat een veroordeelde net zo lang wordt gedetineerd tot hij er gelet op zijn gedrag in de gevangenis blij van heeft gegeven de stap naar de vrije samenleving geleidelijk en onder voorwaarden te kunnen zetten. Het tijdstip van invrijheidstelling wordt van geval tot geval bepaald. Worden de voorwaarden van invrijheidstelling geschonden, dan wordt de veroordeelde teruggeplaatst in de gevangenis.

De toepassing van *parole* heeft vooral na de Tweede Wereldoorlog, toen het geloof in de speciaal preventieve betekenis van het strafrecht aanvankelijk sterk groeide, een hoge vlucht genomen. In de jaren zeventig is het systeem van *indeterminate sentencing* in combinatie met *parole* echter sterk onder vuur komen te liggen. Kritiek kwam vooral van twee kanten. In de eerste plaats was het geloof in de maakbaarheid van veroordeelden binnen het strafrecht tanende. 'Nothing works' werd het

nieuwe adagium. In de tweede plaats was er een groeiend verzet tegen de rechtsongelijkheid als gevolg van de willekeur waarmee door *parole boards* beslissingen over het al dan niet voorwaardelijk in vrijheid stellen werden genomen. De meeste staten van de VS hebben inmiddels de overgang naar een stelsel van *determinate sentencing* gemaakt en *parole* afgeschaft of sterk ingeperkt. *Truth in sentencing*, hetgeen inhoudt dat de door de rechter opgelegde straf ook daadwerkelijk wordt uitgezeten, werd het leidende principe (Bottomley, 1990; Petersilia, 1999). Om te voorkomen dat de overgang naar een nieuw strafstelsel gepaard zou gaan met een sterk toenemende druk op de gevangenis capaciteit, hebben verschillende staten tegelijkertijd een stelsel van straftoemingsrichtlijnen ingevoerd waaraan rechters in meer of mindere mate zijn gebonden. In verschillende staten hebben deze straftoemingsrichtlijnen inderdaad een matigend effect gehad op de behoefte aan gevangenis capaciteit. Desondanks bleek het vaak toch weer noodzakelijk om de druk op de penitentiaire capaciteit te verlichten door middel van allerlei nieuwe, soms zeer gecompliceerde stelsels van vervroegde invrijheidstelling (zie onder meer Austin, 1994; Geballe, 1996; Griset, 1995 en 1996; Marvell, 1996; Petersilia, 1999). Enerzijds werd *parole* dus afgeschaft, maar via de achterdeur werden weer nieuwe mechanismen ten behoeve van de vervroegde invrijheidstelling van gedetineerden geïntroduceerd. De Verenigde Staten illustreren daarmee treffend de worsteling tussen enerzijds een verminderd geloof in de speciaal preventieve functie van het strafrecht en de daarmee samenhangende wens om de VI af te schaffen en anderzijds de bittere noodzaak om een systeem van vervroegde invrijheidstelling te handhaven teneinde de druk op de gevangenis capaciteit te verlichten.

Het Verenigd Koninkrijk laat eveneens een turbulente ontwikkeling van de VI zien, zij het met een andere uitkomst. Opvallend is dat *parole* hier pas in 1968 is ingevoerd. De reden voor deze relatief late introductie was volgens Bottomley dat toen pas de druk op de gevangenis capaciteit nijpend begon te worden (Bottomley, 1990). Hoewel de dreigende overbevolking van de gevangenen een belangrijke aanleiding was tot de introductie van *parole*, heeft van meet af aan de speciaal preventieve functie ervan als uitgangspunt vooropgestaan. Door de overgang van de gevangenis naar de vrije maatschappij te conditioneren werd beoogd om herhaling van het delictgedrag te voorkomen. Teneinde de toenemende druk op de gevangenis capaciteit te verlichten werd *parole* in de jaren tachtig steeds ruimer toegepast. In het verlengde daarvan nam echter ook de onvrede onder de zittende magistratuur toe, die met lede ogen toezag hoe de door haar opgelegde straffen in de praktijk steeds verder werden uitgehold. Daarenboven kwam de onvoorspelbaarheid van de beslissingen van de *parole board*, meer en meer ter discussie te staan. Het ontbreken van doorzichtige criteria voor het verlenen van VI was daar debet aan. Uiteindelijk werd in 1991 een gecompliceerd nieuw VI-stelsel geïntroduceerd, waarbij de rol van de *parole boards* werd beperkt

tot de invrijheidstelling van gedetineerden met een straf van meer dan vier jaar:

– In het huidige stelsel worden gestraften tot twaalf maanden na de helft van de straf automatisch en zonder nadere voorwaarden op vrije voeten gesteld.

– Bij straffen tussen één en vier jaar vindt de invrijheidstelling plaats nadat de helft van de straf is ondergaan, waarbij het moment van VI bij wijze van disciplinaire straf kan worden uitgesteld. Vanaf de datum van invrijheidstelling totdat driekwart van de straf is ondergaan, gelden voorwaarden en wordt toezicht gehouden door een reclasseringswerker. Het laatste kwart van de opgelegde straf kan worden herroepen, als een nieuw delict wordt gepleegd.

– Bij straffen van meer dan vier jaar, tenslotte, kan de gedetineerde door de nationale *parole board* onder voorwaarden vanaf twee derde van de straf in vrijheid worden gesteld (Cavadino, 1996).

Het accent bij het verlenen van *parole* is in de afgelopen decennia steeds meer komen te liggen op bescherming van de samenleving. In dat opzicht heeft het Verenigd Koninkrijk de ontwikkeling gevolgd die zich rond de voorwaardelijke invrijheidstelling in Canada heeft voltrokken. In beide landen werd de beslissing tot het verlenen van VI, evenals het formuleren van de condities waaronder dat gebeurt, in toenemende mate bepaald door het acute recidive-risico. Vooral gewelds- en zedendelinquenten werden striktere voorwaarden onderworpen (Bottomley, 1990; Hood, 1996).

Ook in Engeland is de vraag aan de orde geweest, in hoeverre het restrictievere VI-beleid dat vanaf 1991 in de wet is verankerd, zou moeten worden gecompenseerd door een matiging van het rechterlijk straftoemtingsbeleid. Zonder een dergelijke compensatie zouden de kosten immers snel oplopen, vanwege de noodzaak om meer cellen in gebruik te hebben. Hoewel tot matiging is opgeroepen, blijkt de zittende magistratuur in de praktijk haar straffen echter niet neerwaarts te hebben bijgesteld (Henham, 1997).

Uit het bovenstaande moge blijken welke krachten de VI in Engeland en Noord-Amerika in nieuwe richtingen hebben gestuwd. De discussie die vanaf het begin van de jaren tachtig in Nederland is gevoerd over de opzet van de VI, is daarmee verre van uniek. Internationaal verschillen de gekozen oplossingsrichtingen voor de problemen die inherent zijn aan een VI-stelsel, echter sterk. Dit blijkt ook als de wijze wordt bezien waarop andere Europese landen de VI hebben ingericht (Tak, 1998). Elk land kent zijn eigen, specifieke regeling voor de VI die is toegesneden op het gewicht dat wordt toegekend aan de zeer verschillende functies ervan, en op de wijze waarop de inherente dilemma's worden getackeld.

Functies van de VI

Zoals impliciet ook uit het voorgaande moge blijken, kunnen aan de voorwaardelijke invrijheidstelling zeer verschillende functies worden toegekend (Bleichrodt 1996; Bottomley, 1990; Tak, 1989):

- speciale preventie, doordat de veroordeelde tijdens de VI-periode onder toezicht wordt gehouden en aan hem onder dreiging van herroeping speciale gedragsvoorwaarden worden opgelegd (controle-functie); een justitiële titel ontstaat voor effectieve resocialisatie - programma's in aansluiting op detentie (resocialisatie-functie);
- correctie van de aanvankelijk opgelegde straf doordat de schok van de rechtsorde ten tijde van het delict met het verloop der jaren verbleekt (verjaringsfunctie);
- disciplineren van gedrag tijdens de detentie, door dit van invloed te laten zijn op het tijdstip van invrijheidstelling (remissie-functie);
- vermindering overdruk op de gevangenis capaciteit door vervroegd in vrijheid te stellen (overdrukfunctie).

Zoals uit de korte internationale vergelijking van VI-stelsels is gebleken, kennen verschillende landen in verschillende perioden een verschillende betekenis toe aan de onderscheiden functies. Alom is de speciale preventieve betekenis van de voorwaardelijke invrijheidstelling het meest aanvaard. In Nederland meent Bleichrodt dat hierin de primaire rechtvaardiging is gelegen voor een VI-stelsel. VI vormt dan het juridische kader voor de gewenste begeleiding van ex-gedeteneerden (Bleichrodt, 1996). In een recent artikel sluit Balkema zich hierbij aan (Balkema, 1999). Wetenschappelijk onderzoek toont dat terugvalpreventie en nazorg kritische succesfactoren zijn voor justitiële behandelings- en resocialisatie-programma's (Beenackers, 2000; Baas, 1999). De VI kan de daartoe benodigde justitiële titel verschaffen. Vooral bij veroordeelden met een hoger recidive-risico blijken de met de VI gepaard gaande begeleiding en toezicht te resulteren in een significante reductie van de kans op herhaling van het delictgedrag (Brown, 1996). Belangrijk is dan wel dat de reclassering voldoende energie steekt in de begeleiding van de ex-gedeteneerden (Maguire, 1997). Terecht merkt Balkema op dat de Nederlandse reclassering er inmiddels aan toe is deze rol opnieuw te gaan vervullen (Balkema, 1999).

De verjaringsfunctie van de VI is niet onomstreden. Deze impliceert namelijk dat bij langere vrijheidsstraffen op enig moment een correctie plaatsvindt van de door de rechter opgelegde strafmaat, omdat de externe omstandigheden inmiddels zijn gewijzigd ten opzichte van die ten tijde van het delict. Beweerd kan echter worden dat de relatieve betekenis van het voortduren van (zeer) lange vrijheidsstraffen zou moeten worden meegewogen in het oorspronkelijk rechterlijk vonnis. Dit bezwaar tegen de verjaringsfunctie ligt mede ten grondslag aan de *truth in sentencing*-beweging in de Verenigde Staten.

De opvattingen over de mate waarin door middel van een variabele VI aangepast detentiedrag kan worden gestimuleerd, verschillen evenzeer. De overwegende opvatting is echter dat de effectiviteit van deze remissie-functie twijfelachtig is. Zelfs moet niet worden uitgesloten dat een gedragsafhankelijke VI de spanningen binnen de inrichting juist zal doen toenemen (Bottomley, 1990; Tak, 1989).

Dat de VI een factor van betekenis kan zijn bij het reduceren van de druk op de gevangenis capaciteit (overdrukfunctie), laat de praktijk zeer duidelijk zien. In een recente reeks aanbevelingen van de Raad van Europa op basis van een analyse van de overbevolking in het Europese gevangeniswezen wordt deze functie van de voorwaardelijke invrijheidstelling nadrukkelijk onderschreven: 'Parole should be regarded as one of the most effective and constructieve measures, which not only reduces the length of imprisonment but also contributes substantially to a planned return of the offender to the community' (Council of Europe, 1999). Of het gebruik van de VI als een instrument om de penitentiaire capaciteitsdruk te verminderen gerechtvaardigd is, is vers twee. Bleichrodt meent bovendien dat deze invloed van de VI niet moet worden overschat. Het vervoegd in vrijheid stellen zal namelijk door de rechter worden meegewogen in zijn vonnis (Bleichrodt, 1996). Het bewust hanteren van een (verruimde) VI-regeling als 'overdruk-ventiel' voor de gevangenis capaciteit moge wellicht omstreden zijn, het feit dat er een relatie is tussen de inrichting van de VI en de benodigde celruimte is een realiteit waarmee terdege rekening moet worden gehouden als een restrictievere VI wordt voorgesteld. Hoe kostbaar een andere VI-regeling in Nederland zou kunnen zijn, rekent Hoogenboom ons voor. Hij becijfert dat bij volledige afschaffing van de VI in Nederland ongeveer 3200 gevangenisplaatsen extra benodigd zouden zijn, waarmee een structurele financieringsimpuls van f300 tot f400 miljoen is gemoeid. Indien de VI gedragsafhankelijk zou worden gemaakt en in bijvoorbeeld 10% van de gevallen niet zou worden verleend, is jaarlijks nog altijd een kleine f40 miljoen extra benodigd om de aanvullend benodigde celruimte te kunnen realiseren (Hoogenboom, 1999). Balkema stelt – overigens voorzichtig – dat herinvoering van een voorwaardelijke invrijheidstelling op zichzelf een matigende werking op de rechterlijke straftoemeting zou kunnen hebben. Dat dit echter geen automatisme is, hebben de eerdere internationale vergelijkingen laten zien. Een dergelijke matiging zou wel kunnen worden geëffectueerd bij doorvoering van een stelsel van aangepaste straftoemeting- of strafvorderingsrichtlijnen. De ontwikkeling in verschillende delen van de VS heeft dit laten zien.

Conclusie

Zoals uit het voorgaande moge blijken, is en blijft gedragsbeïnvloeding het meest aanvaarde uitgangspunt om een stelsel van voorwaardelijke invrijheidstelling op te baseren. Mits aan een aantal essentiële randvoor-

waarden is voldaan, kan de VI een bijdrage leveren aan de bescherming waar de samenleving in toenemende mate om vraagt. Het is op basis van deze overweging dat in de beleidsnota *Sancties in perspectief* wordt gesteld dat de huidige VI-regeling waarbij gedetineerden nagenoeg automatisch en zonder nadere voorwaarden recht kunnen doen gelden op vervroegde invrijheidstelling, zou moeten worden afgeschaft. In plaats daarvan wordt voorgesteld terug te keren naar het oude stelsel van de invrijheidstelling onder voorwaarden en reclasseringstoezicht. Belangrijk zal daarbij zijn dat delinquenten met een verhoogd risico van met name gewelds- en zedencriminaliteit als zodanig worden geïdentificeerd. *Risk-assessment* heet dat in modern jargon. Zoals hierboven is gestipuleerd wijzen onderzoekservaringen uit dat juist bij veroordeelden met een dergelijk verhoogd risico een passend stelsel van voorwaarden en reclasseringsbegeleiding effectief kan zijn in het terugdringen van recidive.

De Tweede Kamer heeft in een eerder stadium het voortbestaan van de huidige VI ter discussie gesteld. De huidige regeling zou onvoldoende elementen bevatten om gedrag van gedetineerden tijdens hun verblijf in de gevangenis te sanctioneren. Hierboven is aangegeven dat deze zogenaamde remissie-functie van de VI niet onomstreden is. In de beleidsnota *Sancties in perspectief* wordt hierop dan ook geen nadruk gelegd.

Voorkomen moet worden dat een nieuwe VI-regeling de druk op de gevangenis capaciteit opnieuw zal doen toenemen. Hoe dit in de Nederlandse omstandigheden te bewerkstelligen, zal nader moeten worden bezien. Over een automatische neerwaartse aanpassing van het straftoemingsbeleid door de zittende magistratuur in reactie op een restrictiever VI-stelsel moet daarbij niet al te optimistisch worden gedacht.

Hoewel de hoofdlijnen op basis waarvan de VI in Nederland in de toekomst kan worden ingericht, in de nota *Sancties in perspectief* zijn geschetst, dienen nog veel kwesties nader te worden doordacht. Ook zullen de uitvoeringsconsequenties voor met name de reclassering in beeld moeten worden gebracht. Niet voor niets wordt voorgesteld om daarvoor een afzonderlijk project in te richten.

Literatuur

Austin, J.

The case for shorter prison terms; the Illinois experience
National council on crime and delinquency, juni 1994, pp. 1-7

Baas, N.J.

Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV); een literatuurverkenning naar voor de SOV relevante ervaringen met onvrijwillig geplaatste justitiabele verslaafden in binnen- en buitenland 's - Gravenhage, ministerie van justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 1998

Balkema, J.P.

Van voorwaardelijk naar vervroegd; de afbouw van een instituut
Nederlands juristenblad, nr. 19, 1985, pp. 608-613

Balkema, J.P.

Voorwaardelijke invrijheidstelling, van op zijn retour naar retour?

Proces, nr. 11/12, 1999, pp. 173-175

Beenakkers, E.M.Th.

Effectiviteit van sanctieprogramma's: bouwstenen voor een toetsingskader 's-Gravenhage, ministerie van justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2000

Bleichrodt, F.W.

Onder voorwaarde; een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten
Deventer, Gouda Quint bv, 1996

Bottomley, K.A.

Parole in transition; a comparative study of origins, developments, and prospects for the 1990s

In: Tonry, M. en N. Morris (red.), *Crime and justice; a review of research*, 12^e jrg., Chicago, The University of Chicago Press, 1990, pp. 319-374

Brown, M.

Refining the risk concept; decision context as a factor mediating the relation between risk and program effectiveness

Crime and delinquency, 42e jrg., nr. 3, 1996, pp. 435-455

Cavadino, P.

Protecting the public? A critique of the White Paper

Prison service journal, nr. 109, 1997, pp. 28-35

Geballe, E.H.

Alleviating prison overcrowding: early release programs - safe, just and rationale alternatives?

The keepers's voice, 17e jrg., nr. 2, 1996, pp. 1-5

Griset, P.

The politics and economics of increased correctional discretion over time served; a New York case study

Justice quarterly, 12e jrg., nr. 2, 1995, pp. 307-323

Griset, P.L.

Determinate sentencing and administrative discretion over time served in prison; a case study of Florida

Crime and delinquency, 42e jrg., nr. 1, 1996, pp. 127-143

Henham, R.

Sentencing policy and the abolition of parole and early release

International journal of the sociology of law, 25e jrg., 1997, pp. 337-361

Hood, R., S. Shute

Parole criteria, parole decisions and the prison population; evaluating the impact of the Criminal Justice Act 1991

Criminal law review, 1996, pp. 77-87

Hoogenboom, F.J.M.

Vervroegde uitstroom uit de gevangenis; mogelijkheden en wenselijkheden
Justitiële verkenningen, 25e jrg., nr. 1, 1999, pp. 65-72

Kelk, C.

Het zwalkende bestaan van de voorwaardelijke invrijheidstelling

Delikt en delinkwnt, 25e jrg., nr 2, 1995, pp. 103-108

Maguire, M., P. Raynor

The revival of throughcare; rhetoric and reality in automatic conditional release
The British journal of criminology, 37e jrg., nr. 1, 1997, pp. 1-14

Marvell, T.B., C.E. Moody

Determinate sentencing and abolishing parole: the long - term impacts on prison and crime

Criminology, 34e jrg., nr. 1, 1996, pp. 107-128

Petersilia, J.

Parole and prisoner reentry in the United States

In: Tonry, M. en J. Petersilia (red.), *Prisons; crime and justice*, 26e jrg., Chicago, The University of Chicago Press, 1999, pp. 479-529

Recommendation

Recommendation No. R (99) 22; Prison overcrowding and prison population inflation

Strasbourg, Council of Europe, 1999

Sancties in perspectief

Beleidsnota inzake de herorientatie op de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen bij volwassenen

's-Gravenhage, ministerie van justitie, 2000

Tak, P.J.P.

Concepts of conditional release in Western Europe

Netherlands international law review, 36e jrg., nr. 1, 1989, pp. 19-48

VI tenzij

VI, tenzij ... ; rapport van de Commissie Voorwaardelijke Invrijheidstelling

's-Gravenhage, ministerie van justitie, 1982

Informatie-uitwisseling in de strafrechtsketen

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau als informatiemakelaar

mr. J.E. Huisman-Troost*

De heer Azeri zit in een verslavingsprogramma van de reclassering. Ondertussen wordt hij lastig gevallen met acceptgiro's van het Centraal Justitieel Incasso Bureau, vanwege opgelegde boetes voor eerder gepleegde misdrijven. Hij maakt de enveloppen al lang niet meer open totdat op een gegeven moment de politie voor de deur staat om hem te arresteren voor de vervangende hechtenis. Het Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs is van mening dat de positief ingezette lijn wordt afgebroken als hij nu weer met zijn verleden moet worden geconfronteerd.

Kelvin zit preventief voor een gepleegd delict. In de inrichting liggen nog twee vonnissen van drie maanden, die hij aansluitend aan deze straf moet uitzitten. De reclassering die hem begeleidt denkt dat een survivaltocht hem weerbaarder kan maken om verder op het goede pad te blijven. De officier laat hem vrij om zich te melden voor de voettocht in de bergen. De officier weet niet dat er nog twee andere vonnissen liggen vanuit een ander arrondissement die hij uit moet zitten. Op het moment van vertrek voor de survivaltocht komt Kelvin niet opdagen. De politie moet worden ingeschakeld om hem op te sporen en opnieuw te arresteren voor de resterende straffen.

Mevrouw Van de Berg wordt gearresteerd omdat ze zich als zelfmelder niet heeft gemeld. Ze vraagt de politie een week uitstel om onderdak voor de dieren te regelen en een oppas in haar winkel. Na een week komt de politie haar op het afgesproken tijdstip halen. Triomfantelijk zwaait ze met een ingediend gratieverzoek, waardoor ze voorlopig weer uitstel van executie heeft gekregen.

Bovenstaande situaties zijn waar gebeurd al dragen genoemde personen in werkelijkheid een andere naam. Dit soort ervaringen in de uitvoeringspraktijk zijn het uitgangspunt voor deze bijdrage over de informatie-uitwisseling in de keten. De uitvoeringspraktijk is vooral die van het Centraal Justitieel Incassobureau. Bij deze instantie zijn de afgelopen tien jaar de meeste executiehandelingen gecentraliseerd en geconcentreerd. Het pakket taken van het Centraal Justitieel Incasso Bureau is hierdoor veel groter geworden dan de term 'incasso' doet vermoeden. Door de centralisatie werd pas goed duidelijk hoe belangrijk goede informatie-uitwisseling tussen keten partners is.

* De auteur is verbonden aan het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) te Leeuwarden.

Miscommunicatie tussen de diverse instanties blijkt niet slechts incidenteel voor te komen maar heeft een structureel karakter. Het is dan ook een belangrijke vraag hoe door een betere uitwisseling van gegevens tussen de justitiële instanties de boven beschreven situaties kunnen worden voorkomen. Alvorens deze mogelijkheden verder te bespreken, wordt eerst kort stil gestaan bij de strafrechtelijke keten, de executie als schakel van die keten en de ontwikkeling van het Centraal Justitieel Incasso Bureau.

De strafrechtelijke keten

De klassieke organisaties betrokken bij de strafrechtspleging zijn politie, openbaar ministerie, de rechtbanken en het gevangeniswezen. Hier zijn in de twintigste eeuw veel instanties aan toegevoegd zoals de reclasering, de verslavingszorg, het schadefonds geweldsmisdrijven, om er enkele te noemen. Veel van de betrokken organisaties hebben bovendien afzonderlijke diensten ingesteld ten behoeve van deeltaken. Dit toegenomen aantal actoren in de strafrechtspleging (Bleichrodt, 1999, p. 114) brengt met zich mee dat informatie-uitwisseling en communicatie steeds noodzakelijker wordt. De bewustwording dat de strafrechtshandhaving bestaat uit een aantal fasen, waarin steeds andere organisaties werkzaamheden verrichten ten behoeve van een en dezelfde persoon heeft geleid tot de ketengedachte. De brede ketenbenadering is echter nog geen algemeen gedachtegoed. De gedachte van een keten met drie schakels (opsporing, vervolging en berechting) wint weliswaar terrein maar dat executie als vierde schakel (het beoogde resultaat van het strafrechtelijk vonnis) maar al te vaak in deze ketengedachte vergeten wordt is typerend voor de geringe aandacht die juristen in het algemeen opbrengen voor de ten uitvoerlegging van straffen (Zouridis, 2000, p. 17).

Deze bijdrage beoogt enerzijds aan te tonen dat de executie niet zo'n ongecompliceerd proces is als wordt verondersteld en dat anderzijds een goede tenuitvoerlegging van straffen een belangrijke bijdrage levert aan de efficiency en de effectiviteit van de strafrechtspleging en daarmee de geloofwaardigheid van de strafrechtshandhaving.

Executie als laatste schakel in de strafrechtshandhaving

Bij de opsporing heeft de politie het primaat, bij de vervolging is dat het Openbaar Ministerie en bij de berechting de zittende magistratuur, doch bij de tenuitvoerlegging van straffen (de executie) spelen veel meer instanties een rol. Uitgaande van de drie hoofdstraffen: vermogenssancities, vrijheidsstraffen en taakstraffen, hebben we al gauw met een aantal organisaties te maken. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau int de boeten, de Stichting Reclasering Nederland is verantwoordelijk voor

de ten uitvoerlegging van de taakstraffen en de Dienst Justitiële Inrichtingen zorgt ervoor dat vrijheidsstraffen tenuitvoer worden gelegd.

Dit lijkt te overzien, ware het niet dat een vast deel – en het meest bewerkelijke – van de delinquenten in een relatief korte periode meerdere feiten pleegt en tot verschillende soorten straffen wordt veroordeeld. Om een aantal redenen zijn die straffen nog niet altijd tenuitvoer gelegd, als de volgende straf al weer wordt opgelegd. De redenen zijn te vinden in het jarenlange tekort aan celcapaciteit waardoor korte vrijheidsstraffen nauwelijks konden worden geëxecuteerd. Voor vrouwen en jeugdigen geldt dit nog steeds. Bedrijfsvoering van rechtbanken en parketten die niet zodanig is ingericht dat onherroepelijke vonnissen snel worden aangeboden ter executie en executerende instanties die niet altijd in staat zijn snel het aanbod te verwerken. Ook ingediende gratieverzoeken schorten verdere tenuitvoerlegging veelal op. Bovengenoemde doelgroep heeft bovendien tal van relaties met maatschappelijke hulpverleningsorganisaties, die ieder voor zich werken aan het verbeteren van de levenssituatie van hun cliënt; bijvoorbeeld, de verslavingszorg, de sociale diensten en de advocatuur. Niet zelden vervullen een aantal van deze instanties ook weer een taak binnen de talloze modaliteiten van de vrijheidsstraf en de taakstraf.

Het is een bewuste keuze geweest van het Openbaar Ministerie om door concentratie en centralisatie meer greep te krijgen op de administratieve taken in het kader van de executie. Het inzicht dat door deze centralisatie kan worden verkregen over de aantallen te executeren straffen en de duur van de administratieve processen maakt het mogelijk beleid te voeren op de noodzakelijke interacties tussen de diverse uitvoeringsinstanties en op versturende processen in de rechtspleging zoals slechte logistieke bedrijfsvoering en oneigenlijk gebruik van de gratieprocedure.¹

Ontwikkeling van het Centraal Justitieel Incasso Bureau

Het zal niet een ieder direct duidelijk zijn waarom in dit verband uitgebreid aandacht wordt besteed aan het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau is voornamelijk bekend als de organisatie die acceptgirokaarten stuurt aan de 'brave' burgers en automobilisten, die te hard hebben gereden.

De inning van verkeersboetes was een taak die aanvankelijk bij de negentien arrondissementsparketten lag. Na de invoering in 1989 van de zogenaamde Wet Mulder, formeel de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertradingen genoemd, is de inning in handen gelegd van het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Het inningspercentage steeg

1 Bij verstek tot een vrijheidsstraf veroordeelden dienen veelvuldig een gratieverzoek in, in de hoop dat hen gratie wordt verleend onder de voorwaarde van een te verrichten dienstverlening.

al spoedig van ongeveer 50% tot 97%.² Het eerstgenoemde percentage is een schatting, omdat de strafrechtelijke afhandeling van verkeersovertredingen via verschillende instanties verliep, zoals de politie, het openbaar ministerie en de kantonrechter. De verschillende politiekorpsen en de afzonderlijke parketten waren verantwoordelijk voor de inning van de gelden. De resultaten van deze instanties liepen uiteen van 40 tot 75% (Onneweer, 1997, pp. 31-64). Het succes van de gecentraliseerde incasso van de verkeersovertredingen leidde tot de overdracht aan het Centraal Justitieel Incasso Bureau van meer executietaken van het openbaar ministerie. Na de administratieve beschikkingen in het kader van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften, kwamen in 1994 de strafrechtelijk opgelegde boeten. In de loop van 1995 en 1996 werd ook de inning van strafrechtelijke maatregelen overgedragen aan het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Het betreft hier de maatregel ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogen (de 'plukze'-maatregel) en de schadevergoedingsmaatregelen.³ Ook de inning van de door het Openbaar Ministerie voorgestelde transacties is overgedragen aan het Centraal Justitieel Incasso Bureau.

Het proces van inning wordt voortdurend verbeterd en verfijnd. Zo worden er contracten afgesloten met gerechtsdeurwaarders over de te verrichten prestaties en zijn met de banken afspraken gemaakt over beslaglegging op tegoeden wanneer verkeersboeten niet vrijwillig worden betaald.

Met de politiekorpsen worden afspraken gemaakt over de termijnen, waarbinnen de zaken moeten worden afgehandeld en het nog te innen percentage⁴ op de toegezonden arrestatiebevelen voor de vervangende hechtenis of gijzeling.⁵ Het goed kunnen inrichten van administratieve en logistieke trajecten door het Centraal Justitieel Incasso Bureau heeft ook geleid tot het afstoten door de parketten van een pakket van taken op het terrein van de vrijheidsstraffen. Het betreft hier de jaarlijkse toezending van duizenden vonnissen met vrijheidsstraffen aan het gevangeniswezen om niet gedetineerde veroordeelden op te roepen om hun straf te ondergaan. Vervolgens worden de vonnissen terug ontvangen wanneer de opgeroepen veroordeelde zichzelf niet is komen melden en gearresteerd moet worden. Tot slot worden de arrestatiebevelen aangemaakt en toegezonden aan de diverse politiekorpsen.

In 1996 is de coördinatie van dit traject ('Landelijke Coördinatie Arrestatiebevelen') in handen van het Centraal Justitieel Incasso Bureau gegeven. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau maakt in dit proces met

2 Jaarverslagen CJIB.

3 Voor uitgebreide procesbeschrijvingen zie jaarverslag CJIB 1998.

4 Landelijk wordt er gemiddeld nog in 25 tot 30% van de gevallen betaald, als de politie overgaat tot arrestatie in het kader van de vervangende hechtenis (zie jaarverslagen CJIB).

5 Vervangende hechtenis vindt plaats als de strafrechtelijke boeten niet zijn betaald. Gijzeling dient als dwangmiddel tot het betalen van een verkeersboete. In tegenstelling tot de vervangende hechtenis vervalt bij gijzeling de betalingsverplichting niet.

het gevangeniswezen, de politie en het gedetineerdenvervoer afspraken voor te arresteren personen voor het ondergaan van een vrijheidsstraf. Aansluitend worden eventueel aanwezige arrestatiebevelen voor de subsidiaire hechtenis tenuitvoer gelegd. In de loop van 1998 heeft het CJIB alle lopende vonnissen elektronisch aangeleverd gekregen van de parketten. Structureel wordt bij alle tot vrijheidsstraf veroordeelden nagegaan of ze al zijn gedetineerd en bij alle gedetineerden (waaronder de preventief gehechten) of er nog andere vonnissen zijn die aansluitend kunnen worden geëxecuteerd. Zijn ze niet gedetineerd, dan wordt gekeken of iemand bij een eerdere veroordeling zichzelf heeft gemeld op een oproep door het gevangeniswezen, zo niet dan wordt zo iemand niet opnieuw opgeroepen, maar in de planning voor arrestatie opgenomen. Hiertoe worden een aantal systemen geraadpleegd: het opsporingsregister, alle systemen met de bovengenoemde vermogenssancties en het systeem waarin de gerechtelijke stukken zijn opgenomen die nog aan de betreffende persoon bekend gemaakt moeten worden om hem de gelegenheid te geven in hoger beroep te gaan. Pas als er geen beroepsprocedure meer mogelijk is kan het vonnis worden geëxecuteerd.

Als voorlopig sluitstuk van de grote sanctiestromen, zullen naar alle waarschijnlijkheid dit jaar ook de administratieve afhandelingen van de taakstraffen via het Centraal Justitieel Incasso Bureau gaan lopen.⁶ Uitgangspunt bij deze beslissing is geweest dat er in het kader van de resocialisatie eerst vrijheidsbenemende sancties tenuitvoer worden gelegd en daarna pas de taakstraf. Het betalen van eventueel nog niet betaalde boeten kan door de reclassering worden meegenomen in haar begeleiding naar de terugkeer in de samenleving met een schone lei.

Uit al deze taken vloeit voort dat het Centraal Justitieel Incasso Bureau zijn activiteiten moet afstemmen met een groot aantal partijen binnen de strafrechtelijke keten, zowel op het niveau van het strafrechtelijk individu als op het niveau van werkafspraken. Naast de hiervoor al genoemde contracten met deurwaarders en de afspraken met politie, gevangeniswezen en gedetineerdenvervoer zijn inmiddels ook andere partijen te noemen zoals de verslavingszorg, die onder de reclassering valt, en het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau heeft met de verslavingszorg van de reclassering werkafspraken gemaakt en neergelegd in een convenant. De aanleiding hiertoe was dat de verslavingszorg het bezwaarlijk vindt dat tijdens behandelingstrajecten 'justitie' in hun ogen het proces verstoort door de cliënt tot betalen te dwingen of om hem in te sluiten voor een vrijheidsstraf. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven tracht het aan een slachtoffer uitgekeerde bedrag te verhalen op de dader die mogelijk inmiddels is veroordeeld tot een schadevergoedingsmaatregel. Het Schadefonds heeft met het Centraal Justitieel Incasso Bureau een contract gesloten over informatie-uitwisseling en het terugstorten van geld,

6 Notulen Executie Coördinatie Commissie juni 1999, Jaarplan CJIB 2000 p. 8.

dat is binnengekomen op een schadevergoedingsmaatregel ten behoeve van een slachtoffer dat ook al een uitkering van het Fonds heeft ontvangen. Naast formele afspraken over de uitwisseling van informatie zijn er nog vele andere activiteiten van het Centraal Justitieel Incasso Bureau te noemen die betrekking hebben op het verschaffen van informatie ten behoeve van een justitiabele. Bijvoorbeeld aan advocaten die trachten een betalingsregeling te treffen voor de diverse boeten van hun cliënten, aan penitentiaire inrichtingen die informatie willen hebben over eventuele andere sancties die een belemmering kunnen zijn om de gedetineerde verlof te verlenen. Kortom, aanvankelijk onbedoeld, is het Centraal Justitieel Incasso Bureau sterk betrokken geraakt in een netwerk van allerlei hulpverleners en instellingen die van elkaars informatie afhankelijk blijken te zijn om ten behoeve van hun klanten effectief en efficiënt te kunnen opereren.

Executie-cijfers

De volgende cijfers geven een indruk over het aantal straffen dat via het Centraal Justitieel Incasso Bureau in 1999 is binnengekomen om te worden geëxecuteerd:

- 6.500.000 verkeersovertredingen
- 120.000 geldboeten
- 20.000 vrijheidsstraffen
- 6.500 schadevergoedingsmaatregelen
- 850 maatregelen ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.⁷

Sinds de oprichting van de afdeling landelijke coördinatie arrestatiebevelen eind 1996 zijn ook landelijk eenduidige gegevens beschikbaar over het aantal vonnissen dat wordt geëxecuteerd aansluitend aan een ander vonnis, waarvoor de veroordeelde is gedetineerd of wordt gearresteerd. In 1997 werden 8000 vonnissen aansluitend ten uitvoer gelegd, in 1998 ruim 11.000 en in 1999 bijna 16.000 vonnissen.⁸

Belang van informatie-uitwisseling

Na deze schets van executie-activiteiten in de strafrechtelijke keten en de rol van het Centraal Justitieel Incasso Bureau hierin, komt nu de vraag aan de orde hoe de beschikbare informatie effectief kan worden gebruikt. De omvang van het aantal te executeren straffen en de vele partners in en om de strafrechtelijke keten maakt een goede informatie-uitwisseling noodzakelijk. Door de concentratie van executietaken kon de noodzaak

7 jaarverslag CJIB 1999.

8 In 1999 waren dat 3000 vrijheidsstraffen, 7000 arrestatiebevelen in het kader van de vervangende hechtenis en 5500 gijzelingen in het kader van de wet Mulder.

hiertoe duidelijker worden aangetoond. De handmatige registratie van gegevens bleek veel fouten te bevatten. Van geregistreerde vonnissen was niet altijd duidelijk of ze nu wel of niet waren geëxecuteerd. Een aantal vonnissen kon niet meer worden geëxecuteerd omdat de termijn daarvoor inmiddels was verstreken of omdat de veroordeelde was overleden, terwijl de politie toch een arrestatiebevel voor hem kreeg. De effectiviteit van het strafrecht is gebaat bij een zo snel en gecoördineerd mogelijk executeren van een of meer straffen tegen hetzelfde individu.

Informatie ten behoeve van het individu

Juist door de vaste klantenkring van justitie die bij meerdere organisatie-onderdelen en in de diverse fasen van de strafrechtelijke keten in behandeling is heeft het CJIB expertise kunnen opbouwen op het terrein van afstemming met ketenpartners en het uitwisselen van informatie. Wanneer de diverse instellingen of hulpverleners niet van elkaar weten dat ze met dezelfde persoon aan het werk zijn, bestaat het gevaar dat de werkzaamheden elkaar over en weer frustreren. Dit maakt tegenover de buitenwereld een ongeloofwaardige indruk en is in strijd met een op het individu gericht strafrecht, dat beoogt effectief te zijn door een preventieve werking.

Executiedocumentatie als aanvulling op de justitiële documentatie

Bij de overwegingen van het openbaar ministerie om de verdachte een transactie aan te bieden of om de zaak voor te leggen aan de rechter speelt een rol of de delinquent een recidivist is, een justitieel verleden heeft. Voor deze gegevens wordt de justitiële documentatiedienst geraadpleegd. Er is echter meer informatie beschikbaar en wellicht ook bruikbaar op die beslismomenten. Vorderen en opleggen van geschikte sancties wordt vereenvoudigd als er informatie beschikbaar is over eerder opgelegde boeten: werden ze betaald of eindigden ze steeds in een vervangende hechtenis? Is de veroordeelde bekend bij het Meldpunt ongebruikelijke transacties of heeft hij een uitkering gekregen via het Schadefonds Geweldsmisdrijven? Ook kan inzichtelijk worden gemaakt of de veroordeelde zich bij vorige vrijheidsstraffen aan de detentie heeft onttrokken, door niet terug te keren van verlof of of er sancties openstaan die nog niet konden worden geëxecuteerd door een ingestelde beroeps- of gratieprocedure. Hoe verliepen de eerder opgelegde taakstraffen: werden die steeds volledig afgemaakt? Deze vragen worden steeds meer gesteld en kunnen niet eenvoudig worden beantwoord omdat de informatie daarover te zeer is verspreid over de diverse uitvoeringsinstanties. Voor een deel kan de Justitiële Documentatie Dienst gegevens leveren over de justitiabele. De informatie bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau is hierop aanvullend en zou men de executiedocumentatie kunnen noemen, die antwoord kan geven op een

aantal van de hierboven gestelde vragen. Het is van belang om de executie zo in te richten dat ze net als de andere schakels in de strafrechtelijke keten bijdraagt aan een kwalitatief hoogwaardige strafrechtelijke reactie op gepleegde misdrijven en overtredingen.

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau ontwikkelt zich geleidelijk tot een informatiemakelaar door enerzijds steeds meer gegevens in eigen huis te hebben, maar anderzijds ook door toegang te hebben tot veel informatiesystemen van andere organisaties.

Informatie ten behoeve van de bedrijfsvoering

Informatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan een betere bedrijfsvoering van de gehele keten. Werkprocessen kunnen beter op elkaar worden afgestemd, gepland en gecontroleerd. Er zijn hiervan een aantal voorbeelden te noemen: door het registreren van de data, waarop vonnissen onherroepelijk worden en waarop die vonnissen bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau binnenkomen voor de executie is bijvoorbeeld te zien hoe lang deze administratieve procedures gemiddeld duren, zowel landelijk als per parket. In de gratieprocedure is geconstateerd, dat hoe langer het tijdsverloop is tussen het onherroepelijk worden van het vonnis en de aanvang van de executie, hoe meer gratieverzoeken worden ingediend. Het uitwisselen van deze gegevens over en weer maakt inzichtelijk waar de zwakke schakels zitten en verbeteringen moeten plaatsvinden.

Een ander voorbeeld is de informatie-uitwisseling over het aantal te verwerken sancties op jaarbasis, wat een bijdrage levert aan de prognose van in te zetten capaciteit van mensen en middelen bij alle partners in de keten. Optimalisering van het inningstraject leidt tot een meetbaar lager percentage te arresteren personen voor de vervangende hechtenis. Zeer opvallend is ook de winst die ontstaat door het systematisch screenen van aangehouden en preventief gedetineerde personen. Dit leidt op jaarbasis tot het aansluitend executeren van duizenden vonnissen. Vooral de politie bespaart deze werkwijze veel extra inzet omdat geen aparte acties nodig zijn voor het executeren van deze vonnissen. Een arrestatie kost de politie inclusief de administratieve afhandelingen 180 minuten.⁹ Ook het gedetineerdenvervoer en de plaatsingsafdeling van Dienst Justitiële Inrichtingen kan met een enkele rit en administratieve afhandeling een persoon voor meerdere vonnissen naar de inrichting brengen en insluiten.

Er ontstaan steeds meer geautomatiseerde systemen en in toenemende mate worden deze systemen aan elkaar worden gekoppeld (Grijpink, 1999, p. 35). Toch komt het nog voor dat organisaties nieuwe syste-

9 Het organisatie en advies bureau AEF te Utrecht heeft deze norm ontwikkeld. De norm is erkend door de politie en wordt landelijk gehanteerd bij de berekening van de benodigde politiecapaciteit voor executie.

men ontwikkelen zonder na te gaan of er wellicht ketenpartners zijn met wie op termijn gegevens zullen moeten worden uitgewisseld.

In dit artikel is nog een aantal relaties niet verder uitgewerkt. De voorname reden is dat het Centraal Justitieel Incasso Bureau niet of minder bij deze processen is betrokken. Om er enkele te noemen:

– De afstemming en informatie-uitwisseling tussen de instellingen in de strafrechtketen, die zich met strafrechtelijk minderjarigen bezighouden. De minderjarigen met een beginnende strafrechtelijke loopbaan, komen na hun 18e verjaardag in het volwassenen circuit. Krijgt dat circuit voldoende informatie overgedragen of moeten velerlei onderzoeken opnieuw worden verricht en informatie opnieuw worden verzameld?

– De vreemdelingen politie en de Immigratie en Naturalisatie Dienst: zijn deze instanties altijd op de hoogte van de strafrechtelijke status van de persoon die ze voor zich hebben? Deze vraag geldt trouwens ook omgekeerd. Weet men binnen de strafrechtelijke keten wel of de delinquent een al of niet gewenste vreemdeling is en of hij in een naturalisatie-procedure is verwickeld? Gerezen knelpunten hebben de eerste toenaderingen tussen partners uit de strafrechtketen en de vreemdelingenketen bewerkstelligd.

Tot slot

De mobiliteit van justitiabelen, de complexiteit van processen en het toenemend aantal partners maakt samenwerking door middel van communicatie en informatie-uitwisseling noodzakelijk. De bewustwording hiervan komt inmiddels op gang. Bij deze bewustwording komen tevens de wederzijdse afhankelijkheden in beeld. Nog lang niet altijd leiden de gesignaleerde problemen tot een rationele besturing. Er ontstaan bijvoorbeeld – soms begrijpelijke personele – weerstanden als taken omwille van de efficiency en effectiviteit worden verplaatst en gecentraliseerd elders worden neergelegd. Er lijkt soms sprake van een belangenstrijd tussen de eigen organisatie en de ketengedachte.

Ontwikkeling van de samenwerking wordt ook bemoeilijkt door de diversiteit van taken van justitie. Enerzijds zijn er projecten om ex-daders te reïntegreren zoals in de verslavingszorg, waarbij men er naar streeft deze personen met een schone lei te kunnen laten beginnen. Anderzijds hebben vele ex-daders nog straffen uitstaan waarbij uiteraard de executie van deze straffen vertragend werkt op de reïntegratie in de maatschappij. Zo zouden er meer voorbeelden te noemen zijn, bijvoorbeeld op het gebied van de schuldsanering.

Een ander probleem is het op tijd aanpassen van de regelgeving. Veel informatie-uitwisseling over en weer is dringend gewenst en ook technologisch mogelijk, maar niet altijd toegestaan op basis van de huidige regels. De technologische ontwikkelingen gaan in feite vaak te snel voor het langdurige proces van wetgeving. Formele regelgeving over de departementale sturing en de informatievoorziening van het CJIB ontbreekt.

Toch is het wenselijk al het overheidsoptreden in het kader van het strafrecht te hebben gebaseerd op duidelijk regelgeving ten aanzien van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (Evaluatie agentschapconstructie van het Centraal Justitieel Incasso Bureau, 1999, p. 32).

De bewustwording van de wederzijdse afhankelijkheid vereist een cultuuromslag. Een aantal partners in de justitiële keten werkt vanuit een al dan niet bewust gekozen en ontwikkeld isolement. Deze partners gaan er vanuit dat de overige schakels zich maar hebben te voegen in het gehele proces. Een duidelijk voorbeeld hiervan, (maar niet het enige!) vormen de rechtbanken. Met het argument van de onafhankelijkheid van de rechter kon men jarenlang aandacht voor de bedrijfsvoering van de rechtbanken afhouden.

Een geloofwaardige strafrechtshandhaving is daarentegen gebaat bij de ketengedachte, elk schakeltje levert een bijdrage aan het geheel. Goede coördinatie tussen de schakels is daarbij essentieel. Door verbetering van de onderlinge informatievoorziening wordt de rechtshandhaving gediend, omdat situaties als die waarmee dit artikel begon zich minder vaak kunnen voordoen.

Literatuur

Bleichrodt, F.W.

Honderd jaar sanctiestelsel
Justitiële verkenningen, 25e jaargang,
nr. 9, 1999, pp. 114-123

Centraal Justitieel Incasso Bureau

Jaarplan 2000
Leeuwarden, 1999
Jaarverslagen 1998 en 1999
Leeuwarden, 1999 en 2000

Grijpink, J.

*Werken met Keten informatisering;
informatiestrategie voor de informatie-
samenleving*
Den Haag, Sdu Uitgevers, 1999

Onneweer, A.W.

*Effecten van bestuurlijke boetes; een
vergelijking van strafrechtelijke en
bestuurlijke handhaving van verkeers-
voorschriften*
Deventer, Kluwer, 1997

Polder, W., R.L. Boswinkel

*Evaluatie van de agentschapconstruc-
tie*
(rapport aangeboden door de minister
van justitie aan de voorzitter van de
tweede kamer 21 september 1999)
Den Haag, ministerie van justitie,
Directie Financieel-economische
Zaken, 1999

Zouridis, S.

Muldercase
In: *Digitale disciplinerig; over ICT,
organisatie, wetgeving en automatiseren
van beschikkingen*
Proefschrift KU Brabant (verschijnt
zomer 2000)

Executie van taakstraffen

Naar een betere afbakening van bevoegdheden

mr. M.M. Boone*

De reclassering is de spin in het web van de taakstraffen. Zij houdt zich zowel bezig met de ontwikkeling en uitvoering van taakstraffen als met de afhandeling van klachten over beslissingen die ten aanzien van de taakgestrafte worden genomen. De bemoeienis van het openbaar ministerie en de rechter met de uitvoering van taakstraffen is in de praktijk minimaal; in het wetsvoorstel Taakstraffen wordt de rol van de rechter zelfs nog verder teruggedrongen. In dit artikel wordt een aantal fundamentele en praktische bezwaren tegen de huidige bevoegdheidsverdeling aangevoerd en worden voorstellen gedaan voor verandering. Daarbij beperk ik me tot de taakstraffen die worden toegepast in het volwassenenrecht.

Huidige bevoegdheidsverdeling tussen rechter, openbaar ministerie en reclassering

Volgens de huidige wetgeving stelt de rechter zowel de aard als de duur van de dienstverlening vast (artikel 22b Sr). In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 'onbetaalde arbeid ten algemenen nutte' wordt ook voortdurend benadrukt dat de zwaarte van de dienstverlening zowel uit het aantal uren dienstverlening als uit het soort werk bestaat. In de praktijk heeft de rechter zich beperkt tot het vaststellen van het aantal uren. Deze gang van zaken is goedgekeurd door de Hoge Raad¹ en wordt nu in het wetsvoorstel Taakstraffen gecodificeerd. Voor de leerstraffen heeft de wetgever dezelfde keuze gemaakt. In het wetsvoorstel Taakstraffen lezen we dat het vonnis de aard van de te verrichten werkzaamheden of het te volgen leerproject *kan* bepalen. Die beslissing kan dus ook worden overgelaten aan de uitvoerende instanties. De rechter kan zich dus beperken tot het aantal uren taakstraf en komt volgens het huidige recht pas weer in beeld wanneer de dienstverlening vroegtijdig wordt afgebroken. Hij beslist dan, op vordering van het openbaar ministerie, over de tenuitvoerlegging van de (overwogen) vrijheidsstraf, waarvoor de dienstverlening in de plaats is gekomen. In het wetsvoorstel Taakstraffen wordt voorgesteld de beslissing tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis over te laten aan het openbaar ministerie. Bij de rechter kan dan binnen veertien dagen beroep tegen de beslissing van

* De auteur is als docent-onderzoeker verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor strafrechtswetenschappen te Utrecht.

het openbaar ministerie worden ingesteld (artikel 22 g lid 3 wetsvoorstel). Volgens een van de jongste wijzigingen van het wetsvoorstel heeft dit beroep geen schorsende werking.

Formeel is het openbaar ministerie verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van straffen (artikel 4 RO en artikel 553 Sv). Met betrekking tot de dienstverlening wordt die verantwoordelijkheid uitgewerkt in artikel 22e tot en met 22g Sr. Daar is de bevoegdheid voor het openbaar ministerie neergelegd inlichtingen in te winnen bij de reclassering over de tenuitvoerlegging van de straf (artikel 22e Sr), de inhoud van de dienstverlening of de termijn waarbinnen de dienstverlening moet zijn verricht te wijzigen (artikel 22f Sr) en tenuitvoerlegging van de overwogen vrijheidsstraf bij de rechter te vorderen.

Volgens het wetsvoorstel Taakstraffen behoudt het openbaar ministerie het recht informatie op te vragen en de inhoud van de straf te wijzigen. Op andere punten wordt voorgesteld de betrokkenheid van het openbaar ministerie bij de toepassing en tenuitvoerlegging van taakstraffen te intensiveren. In de eerste plaats krijgt het openbaar ministerie de mogelijkheid een taakstraf als voorwaarde bij een transactie te stellen. In de tweede plaats zal het openbaar ministerie in de toekomst beslissen over de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis.

De precieze invulling van de taakstraf wordt overgelaten aan de reclassering. De reclasseringswerker neemt ook de andere belangrijke beslissingen met betrekking tot de verdere tenuitvoerlegging van de straf, namelijk: de beslissing over de plaats van de tenuitvoerlegging of de wijziging van die plaats, de beslissing tot het geven van een waarschuwing en de beslissing tot het opschorten van de taakstraf in afwachting van de beslissing door het openbaar ministerie om de taakstraf te beëindigen. Klachten over een van deze beslissingen worden eveneens door de reclassering behandeld. In de reclasseringsregeling is een procedure neergelegd voor de afhandeling van klachten (artikel 29 lid 2 en verder Reclasseringsregeling 1995).

Bezwaren tegen de bevoegdheidsverdeling

Zowel tegen de huidige regeling als tegen de voorgestelde verdeling van bevoegdheden tussen rechter, reclassering en openbaar ministerie is een aantal bezwaren aan te voeren. Deze zijn deels van fundamentele, deels van meer praktische aard. In het onderstaande voorzie ik de rol van de reclassering, het openbaar ministerie en de rechter achtereenvolgens van kritisch commentaar.

Reclassering

Volgens de huidige regeling is de reclassering verantwoordelijk voor zowel de ontwikkeling en uitvoering van taakstraffen als voor de afhandeling van klachten over beslissingen die ten aanzien van de taakgestrafte worden genomen. Dat is alleen al vanuit het oogpunt van de scheiding der machten een onwenselijke situatie.

Ook redenerend vanuit de plaats die de reclassering inneemt in het strafrechtelijk systeem, zijn fundamentele bezwaren aan te voeren tegen de controlerende taken die de reclassering op zich heeft genomen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van taakstraffen. Deze verstrengeling van taken heeft een storm van kritiek doen ontstaan.² Een storm die maar niet tot bedaren lijkt te willen komen. Sommige critici menen dat de taken in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen niet te verenigen zijn met het hulpverlenende karakter van de organisatie (Fokkens, 1981; Van Swaaningen, 1997). Anderen plaatsen de evolutie van de reclassering binnen de ontwikkelingen die het strafrecht als geheel doormaakt en komen op grond daarvan tot een genuanceerdere conclusie. Ook dan wordt ingezien dat de reclassering in een behoorlijke identiteitscrisis terecht is gekomen (Janse de Jonge, 1993; Heinrich, 1995; Otte, 1997 en 1998). Volgens Heinrich heeft het ministerie de discussie binnen de reclassering over inhoudelijke veranderingen via een gerichte subsidiepolitiek sterk beïnvloed. Het gevolg was dat men binnen de reclassering een visie ontwikkelde, waarin de hulpverlening of behandeling niet in de eerste plaats in het teken van het welbevinden van de cliënt staat, maar ondergeschikt is aan het streven de cliënt een leven zonder misdaad te laten leiden (Heinrich, 1995, p. 326). Hoewel het jammer is dat het resocialisatiestreven van de reclassering op die manier is verengd tot het streven naar vermindering van recidive, passen de controlerende taken zelfs niet binnen die enge doelstelling, daaraan verandert de wettelijke grondslag niet. De in het wetsvoorstel Taakstraffen voorgestelde verzelfstandiging van taakstraffen zou voor de reclassering bovendien reden moeten zijn zich op haar bemoeienis met taakstraffen te bezinnen.

Ten slotte vallen ook meer praktische bezwaren aan te voeren tegen de centrale positie die de reclassering inneemt in het veld van de taakstraffen. Verschillende rechtssociologische studies hebben laten zien hoe regels en juridische uitgangspunten in de strafrechtspraktijk voortdurend dreigen te worden overschaduwd door organisatorische belangen. In zijn studie naar het functioneren van het Amerikaanse justitiële systeem, zoals dat eind jaren zestig functioneerde, beschrijft Blumberg hoe binnen het justitiële systeem de druk om de productie op te voeren voortdurend conflicteert met de stringente ideologische en juridische

2 De discussie die zich vanaf het eind van de jaren zeventig heeft afgespeeld, is beschreven door Singer-Dekker, 1984.

eisen van *due process* (Blumberg, 1967). Blumberg spreekt van *bureaucratic due process* en laat op angstaanjagende wijze zien hoe bureaucratische en organisatorische doelen en krachten het keer op keer winnen van de legalistische. Voor wat betreft het functioneren van de politie wordt zijn analyse bevestigd door Skolnick (Skolnick, 1975). Heijder heeft laten zien hoe in de (Nederlandse) penitentiaire werkelijkheid organisatorische belangen conflicteren met strafrechtelijke beginselen en uitgangspunten (Heijder, 1963 en 1966). Over de arbeid zegt hij dat die, net als andere activiteiten binnen de gevangenis, twee doeleinden dient, namelijk resocialisatie en continuering van de organisatie. De wijze waarop de arbeid in de praktijk georganiseerd wordt, duidt er echter op dat vooral het tweede doel wordt gediend (Heijder, 1966, met name pp. 20-21).

In het kader van mijn dissertatie-onderzoek naar de rechtspositie van veroordeelden tot een taakstraf en deelnemers aan een penitentiaal programma, liep ik in 1996 een maand stage bij een reclasseringsinstelling die verantwoordelijk was voor de tenuitvoerlegging van de dienstverlening. Belangrijkste onderzoeksvraag van dit beperkte veldonderzoek was in hoeverre de tenuitvoerlegging van de dienstverlening in overeenstemming was met de regels die er voor zijn vastgesteld en hoe de 'juridische hiaten' in de praktijk werden opgevuld. Ook hier was de belangrijkste conclusie die uit het veldonderzoek naar voren kwam, dat organisatorische belangen een grotere invloed op beslissingen leken uit te oefenen dan regels of strafrechtelijke uitgangspunten. De positie van de gemeen gestrafte bleek in de praktijk daarom in belangrijke mate af te hangen van de mate waarin zijn belangen correspondeerden met die van de uitvoerende organisaties. In het algemeen was zijn positie ten opzichte van de uitvoeringsverantwoordelijke organisatie (de reclassering) sterker dan zijn positie ten opzichte van de projectplaats.³

Openbaar Ministerie

De autonomie van de reclassering zou worden beperkt wanneer het openbaar ministerie de bevoegdheden die haar toekomen in het kader van de tenuitvoerlegging van taakstraffen in de praktijk ook zou uitoefenen. Uit de literatuur komt echter naar voren dat dat niet of nauwelijks het geval is (Wijn, 1997, p. 41) Ook tijdens mijn veldonderzoek heb ik geen enkele keer meegemaakt dat het openbaar ministerie op eigen initiatief informeerde naar het verloop van werkstraffen.

Over de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de tenuitvoerlegging van straffen wordt verschillend gedacht. Hoewel artikel 553 Sv en artikel 4 RO de bevoegdheid tot het tenuitvoerleggen van straffonnissen tot voor kort aan het openbaar ministerie toewees, geschiedt

3 Zie over dit onderzoek uitgebreider mijn op 31 mei aan de Universiteit Utrecht te verdedigen proefschrift getiteld, *Recht voor gemeen gestrafte*.

de executie van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen al sinds de invoering van het differentiatiebeginsel in 1953 feitelijk door toedoen van het bureau penitentiaire consulenten en het bureau bijzondere diensten van het ministerie van Justitie.⁴ Ook met de executie van vermogensstraffen, heeft het openbaar ministerie nauwelijks meer bemoeienis. Dit is een taak van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) te Leeuwarden onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie (Mevis, 1997, p. 148).

Als reactie op de geringe invloed van het openbaar ministerie op de tenuitvoerlegging, is de redactie van artikel 553 Sv (en 4 RO) per 1 januari 1999 gewijzigd. De gewijzigde redactie geeft beter dan de oude formulering de gewijzigde bevoegdheden weer, aldus de minister: de tenuitvoerlegging geschiedt door het openbaar ministerie, tenzij het openbaar ministerie deze overlaat aan de minister.⁵ Vegter zal deze wetswijzigingen kunnen waarderen. Hij pleitte er immers al in 1987 voor de geringe betrokkenheid van het openbaar ministerie bij de tenuitvoerlegging in wetgeving tot uitdrukking te laten komen (Vegter, 1987, p. 181). In een latere publikatie meende hij zelfs dat vanuit de invalshoek van de scheiding der machten bezwaar kon worden gemaakt tegen een te dominante positie van het openbaar ministerie: 'Door deze positie van het openbaar ministerie in ons staatsbestel zou zowel de berechting als de strafuitvoering geschieden door (verschillende onderdelen van de) rechterlijke macht (Vegter, 1988, p. 11)'.

Over de identiteit van het openbaar ministerie wordt echter heel verschillend gedacht. Nu de wetgever er, tegen de heersende tendens in, blijkbaar uitdrukkelijk voor heeft gekozen het openbaar ministerie bij de tenuitvoerlegging van taakstraffen een aantal specifieke bevoegdheden toe te kennen, lijkt er in ieder geval reden die bevoegdheden ook serieus te nemen. De bemoeienis van het openbaar ministerie schiet echter weer te ver door waar het de bevoegdheid krijgt zelfstandig te beslissen of de vervangende hechtenis ten uitvoer moet worden gelegd. Hieronder zal ik verdedigen dat dat nu juist een typisch rechterlijke taak is.

Rechter

In het Nederlandse strafstelsel behoort het tot de taak van de rechter zich uit te spreken over de zwaarte van de straf. Vanuit die optiek moet het absoluut worden afgewezen dat de rechter niet betrokken wordt bij de beslissing tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. De be-

4 Alleen met de executie van de voorlopige hechtenis heeft het openbaar ministerie zich een aantal decennia vrij intensief bemoeid, maar dat had te maken met het nijpende cellentekort, waardoor beslissingen genomen over het heenzenden van verdachten, of het wegzenden van veroordeelden aan de achterdeur, Kamerstukken II, 1994/95, 24263, nr. 3, p. 37.

5 Kamerstukken II, 1994/95, 24263, nr. 3, p. 20

trekkelijke zwaarte van de ongelijksoortige hoofdstraffen wordt volgens artikel 61 Sr bepaald door de volgorde van artikel 9 Sr (gevangenisstraf, hechtenis, onbetaalde arbeid, geldboete). Uit het feit dat de onbetaalde arbeid in het volwassenenstrafrecht na de gevangenisstraf is genoemd, moet men dus afleiden dat de eerste als een lichtere straf wordt beschouwd.⁶ Hetzelfde zal straks gelden voor de taakstraf. Wanneer de rechter besluit een taakstraf op te leggen, kiest hij uitdrukkelijk niet voor het opleggen van een gevangenisstraf. Alleen al uit het oogpunt van proportionaliteit in straftoemeting is het een vreemde gedachte dat iemand dan wel een gevangenisstraf opgelegd kan krijgen, omdat hij bijvoorbeeld twee keer te laat is gekomen op de projectplaats (idem Wasik en Von Hirsch, 1988, p. 564). Die afweging zal dan tenminste gemaakt moeten worden door een onafhankelijke rechter. Voor die opvatting kunnen ook argumenten ontleend worden aan het internationale recht. Anders dan bij de toepassing van de vervangende hechtenis wegens het niet betalen van een geldboete, is de toepassing van vervangende hechtenis, omdat iemand zijn taakstraf niet naar behoren verricht heeft, louter vergeldend van aard. De vrijheidsbeneming wordt immers niet toegepast om iemand te dwingen alsnog zijn verplichtingen na te komen. Bij de toepassing van de vervangende hechtenis omdat een boete niet is betaald, komt iemand vrij, zodra hij alsnog aan die verplichting voldoet. Het verschil met de mislukte taakstraf is dat de veroordeelde niet eens meer in staat wordt gesteld de oorspronkelijke verplichting na te komen, zelfs al zou hij dat willen. In het Engel-arrest heeft het EHRM beslist dat de vrijheidsbeneming in zo'n geval niet gebaseerd kan worden op artikel 5 lid 1 sub b EVRM, maar alleen op artikel 5 lid 1 sub a EVRM, welke vrijheidsontneming alleen met tussenkomst van een rechter kan plaatsvinden (hierover uitgebreider Boone, 1999).

Een andere vraag is of de bemoeienis van de rechter nog verder moet gaan. Moet de rechter ook betrokken worden bij klachten die puur over de tenuitvoerlegging van straffen gaan, zoals klachten over de plaats van de tenuitvoerlegging, de aard van het werk of een (onterecht gegeven) waarschuwing? We zijn dan aangeland bij de vraag of er behoefte is aan een executierechter. Deze vraag zal ik hieronder behandelen.

Voorstellen voor verbetering

De huidige verdeling van bevoegdheden tussen rechter, openbaar ministerie en reclassering leidt mijns inziens tot twee belangrijke problemen. Het eerste probleem noemde ik hierboven al. Nu de reclassering feitelijk verantwoordelijk is voor zowel de ontwikkeling van taakstraffen als voor de uitvoering ervan, kan moeilijk gezegd worden dat de reclassering tevens een onafhankelijke klachteninstantie is. In de tweede plaats ont-

6 Dit is conform een uitspraak van de Hoge Raad van 10 september 1996, NJB nr. 40, 1996, p. 1679.

breekt het mijns inziens aan een adequate controle op de tenuitvoerlegging van taakstraffen. De huidige verdeling van bevoegdheden heeft tot gevolg dat organisatorische belangen een te grote invloed kunnen uitoefenen op het nemen van strafrechtelijke beslissingen.

Met betrekking tot het eerste probleem zie ik twee mogelijke oplossingen. Er kan zowel gedacht worden aan het instellen van een executierechter als aan het instellen van mini-commissies van toezicht bij de arrondissementale units van de reclassering. Beide mogelijkheden zal ik hieronder uitwerken. Met betrekking tot het tweede probleem: een adequate tenuitvoerlegging van de taakstraf kan mijns inziens worden bevorderd door een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de taken van de reclassering bij de tenuitvoerlegging van taakstraffen en de andere taken van deze organisatie (hulp en steun en voorlichting). De eerstgenoemde taken zouden dan kunnen worden ondergebracht in een met het tot 1995 functionerende 'bureau alternatieve straffen (Bas)' vergelijkbare organisatie. Zoals de Engelse *probation service* onder direct gezag van het Engelse ministerie van Binnenlandse Zaken valt, zouden de 'bureaus taakstraffen' onder de directe verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie moeten worden gebracht. Als zodanig zou het formeel verantwoordelijk moeten zijn voor zowel de tenuitvoerlegging van taakstraffen als voor de tenuitvoerlegging van penitentiaire programma's.

Naar een executierechter?

De vraag naar de betrokkenheid van de rechter bij de executie werd belangrijk toen in 1953 het differentiatiestelsel werd ingevoerd. Het conflict tussen de minister en de kamer over de vraag wie zeggenschap zou krijgen over de plaats waar de gevangenisstraf ten uitvoer zou worden gelegd werd uiteindelijk beslist in het voordeel van de administratie. De beslissing over de plaats van de executie zou worden overgelaten aan de administratie. Als tegemoetkoming aan de kamer werd toen een beroepsrecht bij de Centrale Raad ingevoerd. Sindsdien heeft de gedachte aan wat wel de executierechter wordt genoemd, de gemoederen nog menigmaal bezig gehouden. Telkens wanneer de sanctiedifferentiatie toenam, werd ook de vraag naar de executierechter weer actueel. Wat opvalt is dat voor beide standpunten (wel of geen executierechter) fundamentele argumenten worden aangevoerd. Het exclusief toekennen van executiebevoegdheden aan de administratie wordt veelal met een beroep op de leer van de scheiding der machten verdedigd, volgens welke de rechter geen inmenging zou moeten hebben in de uitvoering van de door haar zelf gewezen vonnissen of arresten (Eliaerts en Rozie, 1977-1978, p. 2416). Vóór de invoering van een executierechter worden echter eveneens rechtsstatelijke argumenten aangevoerd, namelijk dat het tot de taak van de rechter behoort de burger te beschermen tegen aantasting van zijn rechten door de overheid (bijvoorbeeld Kelk, 1992, p. 254; Van Aniel, 1978, p. 103).

Kernvraag lijkt me daarom niet of er wel of geen executierechter moet komen, maar welke taken tot de rechterlijke en welke tot de bestuurlijke competentie behoren. Vervolgens moet dan de vraag worden beantwoord aan welke rechter die taken moeten worden opgedragen. In ieder geval behoort het tot de bevoegdheid van de rechter de zwaarte van de straf te bepalen. Om die reden heb ik hierboven de opvatting verdedigd dat de beslissing tot omzetting van de taakstraf steeds door de rechter moet worden genomen.

Sommigen menen dat de betrokkenheid van de rechter bij de tenuitvoerlegging van straffen nog verder moet gaan. Voor het detentierecht meent Kelk bijvoorbeeld dat ook de toetsing van typische beleidskwesties aan de rechter moet worden overgelaten (Kelk, 1978, p. 205). Voor de taakstraffen meent hij dat de rechter betrokken moet worden bij beslissingen omtrent de coördinatie van taakstraffen. Grofweg verstaat hij daaronder beslissingen met betrekking tot de invulling of wijziging van de inhoud van de straf (Kelk, 1991, p. 59). Het is juist deze categorie beslissingen die in de praktijk voortdurend conflicteert met organisatorische belangen. Met betrekking tot deze tenuitvoerleggingsvragen zie ik vooral plaats voor een controlerende taak van de rechter. Een rechter die zelf tenuitvoerleggingsbeslissingen neemt, zoals de Franse *juge d'application des peines* past mijns inziens minder goed in ons rechtstelsel (over de Franse executierechter: Van Deutekom, 1993).

Gedacht zou kunnen worden aan een bij de arrondissementsrechtbank ingestelde gespecialiseerde executierechter (Kelk, 1992, p. 260). In dat geval zou overwogen kunnen worden deze rechter ook te laten beslissen over de voortijdige beëindiging van taakstraffen. Voor eventueel hoger beroep kan te rade worden gegaan bij de penitentiaire kamer van het hof te Arnhem.

Mini-commissies van toezicht bij de arrondissementale units van de reclassering

Behalve de hierboven genoemde fundamentele bezwaren, zijn tegen het betrekken van een rechter bij de tenuitvoerlegging ook veel praktische argumenten aangevoerd. Onder andere werd erop gewezen dat de rechter, anders dan een bestuursrechtelijk orgaan, te ver van de tenuitvoerlegging zou afstaan en over onvoldoende tijd en opleiding zou beschikken om zich in de tenuitvoerlegging te verdiepen of het risico zou lopen een zogenaamde magistraat-ambtenaar te worden (Ploeg en Nijboer, 1984; Mante-Meijer, 1989). Dit geldt te meer waar de rechter geacht wordt ook de doelmatigheid van een beslissing (marginaal) te toetsen. Onder andere om deze redenen is het klachtrecht in het detentierecht anders ingevuld. Klachten over intramurale aspecten van de detentie-situatie worden behandeld door beklagcommissies van de Commissies van toezicht (CvT's) bij de penitentiaire inrichtingen en de beroepscommissie van de Centrale Raad voor strafrechtstoepassing (CRS). Be-

roep op de beslissing tot plaatsing en overplaatsing kan worden ingesteld bij de commissie plaatsing/overplaatsing van de CRS. Ook op de keuze voor uit de CvT's samengestelde klachtencommissies is veel kritiek geuit. Hoewel rechters verplicht zitting hebben in de CvT's (artikel 11 lid 3 PM) en bij voorkeur ook als voorzitter van de beklagcommissie fungeren (artikel 18 lid 2 PM), maken de beklagcommissies geen deel uit van de rechterlijke macht (artikel 1 RO). Het gaat hier om toetsing van bestuurlijk handelen door een administratief college (Vegter, 1988, p. 53). Met name de combinatie van adviserende en rechtsprekende taken is ter discussie gesteld (onder anderen door Von Brucken Fock, 1973, p. 479).

Hoewel ik deze kritiek deel, denk ik dat de combinatie van taken ook veel voordelen heeft. De directe betrokkenheid van de commissies bij het beleid en de adviserende en bemiddelende functie hebben grote preventieve waarde. Om toezicht te houden op de tenuitvoerlegging van taakstraffen zou daarom ook kunnen worden gedacht aan het instellen van commissies van toezicht bij de arrondissementale units van de reclassering. Deze hoeven niet de omvang te hebben van de commissies van toezicht bij de penitentiaire inrichtingen. Het is wel van belang dat in de commissie zowel een gedragskundige als een jurist zitting hebben. De behandeling van klachten over de genoemde tenuitvoerleggingsbeslissingen, zou dan kunnen worden overgelaten aan een uit de CvT samengestelde klachtencommissie.

Adequate tenuitvoerlegging

Van meet af aan is de reclassering intensief betrokken geweest bij de tenuitvoerlegging van commune sancties. Deze betrokkenheid is echter niet zonder discussie tot stand gekomen, een discussie die onderdeel uitmaakte van de verstrekkender vraag naar de positie van de reclassering binnen de strafrechtspleging. De bemoeienis van de *probation service* met de uitvoering van de Engelse *community service*, maakte dat de Nederlandse reclassering van het begin af aan de beoogde kandidaat was voor de tenuitvoerlegging van de dienstverlening. De introductie van alternatieve sancties werd zelfs van de medewerking van de reclassering afhankelijk gesteld.⁷ Daarbij was van meet af aan duidelijk dat de reclassering, wat het departement betreft, niet echt een vrije keus had. Volgens Heinrich zou een 'neen' tegen de alternatieve sancties het begin van het einde hebben betekend voor de reclassering (Heinrich, 1995, p. 255).

In eerste instantie voelde de reclassering er echter weinig voor ook controlerende taken op zich te nemen. In een brief van 31 januari 1978 liet de Algemene Reclasseringsvereniging de staatssecretaris van Justitie weten dat de reclassering bereid was te adviseren over de toepassing van alternatieve sancties en de uitvoering van alternatieve sancties voor te bereiden en te begeleiden. De reclassering was echter niet bereid de na-

7 Kamerstukken II, 14100, Hoofdstuk VI, nr. 2, p. 9.

leving van de sanctie te controleren en het mislukken ervan te rapporteren aan het openbaar ministerie.⁸ Uiteindelijk nam de reclassering die controletaak echter toch op zich (Heinrich, 1995, p. 278). In 1986 werden het voorbereiden, begeleiden en uitvoeren van de dienstverlening, alsmede het toezichthouden op en rapporteren over de dienstverlening als afzonderlijke reclasseringstaak opgenomen in de Reclasseringsregeling 1986.⁹ In de Reclasseringsregeling 1995 wordt die taak uitgebreid naar andere rechterlijke beslissingen (artikel 8 lid 1 sub c).

Om de scheiding tussen de traditionele taken van de reclassering en het verzorgen van taakstraffen te benadrukken, zijn destijds de bureaus alternatieve straffen opgericht. De opheffing van die bureaus is mijns inziens te betreuren. Er zijn naar mijn weten ook nooit principiële argumenten voor aangevoerd. Zowel voor de reclasseringswerkers zelf als voor de cliënten en de projectinstellingen, hadden de bureaus taakstraffen een heldere identiteit (ook Imkamp, 1997, p. 24). Een scherpe scheiding tussen deze taken voorkomt bovendien dat de traditionele taken feitelijk of in de beeldvorming van buitenstaanders helemaal worden overschaduwd door de activiteiten die de reclassering verricht in het kader van de taakstraffen. Waar de resocialisatie van justitiabelen nog altijd tot de belangrijkste doelstellingen van de reclassering behoort, meen ik dat de reclassering een onmisbare organisatie is bij de tenuitvoerlegging van commune straffen. De verantwoordelijkheid voor de controle en de beslissing tot voortijdige beëindiging van commune straffen moet echter duidelijker dan nu het geval is, liggen bij de organisatie die daarvoor ook formeel verantwoordelijk is, het openbaar ministerie. Ik zou er dan ook de voorkeur aan geven wanneer de taken van de reclassering in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen zouden worden ondergebracht in een aparte organisatie. Dit deel van de organisatie zou zich kunnen ontwikkelen tot een met de *probation* vergelijkbare organisatie en onder directe verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie kunnen worden gebracht (vergelijk Fokkens, 1981, p. 117).

Conclusie

In dit artikel is gepleit voor een andere verdeling van bevoegdheden tussen reclassering, rechter en openbaar ministerie bij de tenuitvoerlegging van taakstraffen in het volwassenenstrafrecht. Daarvoor zijn zowel principiële als praktische argumenten aangevoerd. Onder andere is voorgesteld de activiteiten die de reclassering verricht in het kader van de tenuitvoerlegging van taakstraffen onder te brengen in een aparte organisatie, vergelijkbaar met de vroegere bureaus alternatieve straffen.

8 Brief van 31 januari 1987, ook: Kamerstukken II, 1987/79, 15300 hoofdstuk VI, nr.2, p. 34.

9 Overigens pas nadat zowel de Raad van State en (vrijwel) de voltallige kamercommissie zich had afgezet tegen het onderbrengen van de dienstverlening bij de bestaande reclasseringstaken, Kamerstukken II, 1986/87, 20074, nr. 5, p. 12/13

Dit deel van de reclassering zou zich kunnen ontwikkelen tot een met de Engelse *probation* vergelijkbare organisatie en kunnen worden ondergebracht bij het openbaar ministerie. Behandeling van klachten over de tenuitvoerlegging van taakstraffen moet niet langer worden overgelaten aan een klachtencommissie van de reclassering, maar aan een executierechter of een onafhankelijke klachtencommissie van bij de arrondissementale reclasseringsunits ingestelde (mini)commissies van toezicht, vergelijkbaar met de bij het gevangeniswezen ingestelde commissies van toezicht.

Literatuur

Andel, J. van

De executierechter
Trema, 1978, pp. 103-108

Blumberg, A.S.

Criminal justice
Chicago, Quadrangle Books, 1967

Boone, M.M.

De rol van de rechter bij de omzetting van vrijheidsbeperkende sancties getoetst aan artikel 5 en 6 EVRM
Nederlands juristenblad, 74e jrg., nr. 20, 1999, pp. 903-907

Brucken Fock, E.P. von

Wie het kwaad doen niet belet, waar dit in zijn vermogen ligt, bevordert het
Delikt en delinkwent, 1973, pp. 471-479

Eliaerts, C., M. Rozie

Toezicht op de uitvoering van de straf
Rechtskundig weekblad, 1977-1978, pp. 2410-2428

Deutekom, F. van

De Franse executierechter
Sancties, 1993, afl. 5, pp. 288-298

Fokkens, J.W.

Reclassering en strafrechtspiegeling
Arnhem, Gouda Quint, 1981 (diss. Nijmegen)

Heinrich, J.P.

Particuliere reclassering en overheid in Nederland
Arnhem, Gouda Quint, 1995

Heijder, A.

Bewakers en bewaakten
Meppel, Boom, 1963

Heijder, A.

Resocialisatie; een ideaal in de gevangenis (oratie)
Deventer, Kluwer, 1966

Imkamp, F.M.J.A.

De praktijk van de alternatieve jeugdsancties; beschouwingen en anekdotes
Deventer, Gouda Quint, 1997

Janse de Jonge, H.

Om het behoud van de reclasseringsgedachte
In: J.A. Janse de Jonge, M. Moerings e.a. (red.), *Binnen de steen van dit bestaan*, Arnhem, Gouda Quint, 1993, p. 51-71

Kelk, C.

Recht voor gedetineerden
Alphen aan den Rijn, Samsom, 1978

Kelk, C.

De vrijheidsbeperkende straf en de rechtspositie van de veroordeelde; een proeve
In: Th.W. van Veen, G. van Essen (red.), *Sanctietoepassing; een nieuwe ordening*, Arnhem, Gouda Quint, 1991, pp. 51-69

Kelk, C.

De executierechter op komst?
Proces, 1992, pp. 254-263

Mante-Meijer, E.A.

Conflicten in organisaties; individuele klachten en hun behandeling
De Lier, Academisch Boeken Centrum, 1989

Otte, M.

Taakstraffen en reclassering nieuwe stijl
Sancties, 1997, afl. 2, pp. 83-95

Otte, M.

De Penitentiare Beginselenwet en het karakter van de extramurale detentie
Nederlands juristenblad, afl. 28, 1998, pp. 1234-1241

Ploeg, G.J., J.A. Nijboer

Klagers achter slot en grendel
Groningen, Kriminologisch instituut, 1984

Skolnick, J.H.

Justice without trial (second edition)
New York, John Wiley & Sons, 1975

Swaaningen, R. van

European critical criminologies; a future for social justice
Rotterdam, 1995 (diss.)

Vegter, P.C.

Rechter en executie
Arnhem, Gouda Quint, 1988

Wasik, M., A. von Hirsch

Non custodial and the principles of desert
Criminal law review, 1988, pp. 555-572

Wijn, M.

Taakstraffen; stand van zaken praktijk en resultaten
's-Gravenhage, ministerie van justitie, 1997

Schemertijd in het taakstrafhuis

De expansieve groei van de taakstraf

dr. G. J. Ploeg*

Het WODC-congres waar deze bundel aan gewijd is, draagt de titel: 'Het schemergebied van het straffen'. Mij is in dit verband verzocht mijn licht te doen schijnen over een type straffen dat in de jaren negentig een grote vlucht genomen heeft, namelijk de taakstraffen. Is er wel voldoende draagvlak in de samenleving voor dit type straf, is het plafond niet bereikt, kan de reclassering het allemaal nog wel aan, in hoeverre weet de rechter wat hij de gestrafte aandoet wanneer hij een taakstraf oplegt, enzovoort. Termen als 'raakvlak' en 'plafond' riepen bij mij het beeld op van een huis, waarna ik maar zo vrij geweest ben die metafoor verder uit te werken als het 'taakstrafhuis' uit de titel van dit artikel. Op de genoemde vragen probeer ik verderop een antwoord te formuleren. Alvorens ik daaraan begin, blik ik echter even terug op de ontwikkelingen – of het gebrek daaraan – in de periode die verstreken is sinds de laatste keer dat *Justitiële verkenningen* een themanummer aan de taakstraf wijdde, eind 1993.

Het schemergebied van het straffen

Een van de dingen die ik mij goed kan herinneren uit mijn kindertijd, is dat mijn ouders de gewoonte hadden aan het begin en het einde van de winter te 'schemeren'. Dat betekende dat zij, op het moment dat de zon zo tussen vijf en zes aan het ondergaan was, met mijn broer en mij in de woonkamer gingen zitten, de voorbije dag bespraken – of zwegen – met de gordijnen open en het licht uit, tot de duisternis bijna helemaal ingevallen was. Het was gezellig, het was een beetje eng ook wel, maar we waren met zijn allen heel erg dicht bij elkaar. En je spaarde er toch ook wat geld mee uit.

Een 'schemergebied' heeft voor mij mede om die reden, nooit een duidelijke negatieve bijklank gehad. Ook de titel van het WODC-congres heeft dat niet, al is het waarschijnlijk wel zo bedoeld. Ik krijg echter eerder een beeld voor ogen waarbij de partners in de strafrechtsketen bij elkaar zitten in de warme huiskamer en terwijl het buiten – waar de criminelen zijn – langzaam donkerder wordt, op zachte toon bespreken wat

* De auteur is beleidsmedewerker/projectleider op het hoofdkantoor van de Stichting Reclassering Nederland te Utrecht.

er vandaag is voorgevallen en wat eraan gedaan moet worden. En ondertussen is het een stuk goedkoper dan met het licht aan.

De toelichting in de congresfolder en ook de inhoud van de nota *Sancties in perspectief* (ministerie van justitie, 1999), waarop het congres gedeeltelijk gebaseerd is, lijken echter meer de nadruk te leggen op het feit dat we hier niet met een plezierige jeugdherinnering te maken hebben, maar eerder met een dreigend toekomstperspectief. Die schemering is helemaal niet zo gezellig, het is de voorbode van een donkere nacht. Dat komt dan door de grote hoeveelheid sanctiemiddelen die in de loop der jaren zijn ontstaan onder invloed van steeds nieuwe impulsen, sommige inhoudelijk of humanitair van aard, andere veel meer met een praktische of financiële achtergrond.

Het resultaat is een sanctiesysteem dat je ondoorzichtig kunt noemen, zodat het voor de samenleving als geheel en het slachtoffer in het bijzonder minder duidelijk zichtbaar is of en, zo ja, hoe erg er 'getucht' wordt. Het argument dat het voor de rechterlijke macht ook net zo onoverzichtelijk is, vind ik minder indrukwekkend. Voor mensen die allemaal een studie achter de rug hebben moet het niet zo moeilijk zijn het huidige sanctie-arsenaal in de vingers te krijgen. En of de driedeling waar nu in de nota over wordt gesproken: boete, straf van vrijheidsbeperking en vrijheidsstraf, nu zoveel meer helderheid zal verschaffen is wat mij betreft nog een open vraag. Immers, er wordt in dat geval een grote hoeveelheid zeer uiteenlopende modaliteiten onder die straf van vrijheidsbeperking gebracht. Dat kan in de praktijk betekenen dat we vooral met een cosmetisch effect te maken krijgen: met make-up ziet het er mooi en regelmatig uit, maar bij nadere beschouwing blijken er toch heel wat kloven, rim-pels en puisten te zitten.

Voor hetzelfde geld, maar uit een ander perspectief kun je ons 'onoverzichtelijke' sanctiestelsel ook weldadig genuanceerd noemen en zeggen dat het een grotere kans op sociale inclusie biedt – en daarmee met alle voorzichtigheid gesteld minder recidive – door de dadergerichte component die erin opgesloten ligt. De vraag die er als altijd onder een thema als dit ligt, luidt wat je nu eigenlijk met een straf wilt bereiken. De beantwoording daarvan bepaalt je perspectief.

Opnieuw: is de taakstraf wel een echte straf?

In bovengenoemd verband wil ik graag even terug naar een artikel dat Ad de Beer, destijds onder andere directeur van de toenmalige Stichting Reclassering Dordrecht en nu Officier van Justitie in Rotterdam, en ik gepubliceerd hebben in *Justitiële verkenningen* van december 1993 (Ploeg en De Beer, 1993). In dat artikel stond het strafkarakter van de taakstraf centraal, als zijnde een onderwerp dat zich op het kruispunt bevindt van het vergeldingsperspectief en het resocialisatieperspectief. We besteedden er aandacht aan omdat in de discussie destijds altijd de nadruk werd gelegd op de functie van de taakstraf in termen van resocialisatie, terwijl tegelij-

kertijd de vraag gesteld werd of het nu wel een *echte* straf was. Met andere woorden, of de taakstraf wel voldoende te bieden had in termen van vergelding: deed het wel een beetje pijn voor de veroordeelde?

Wij beschreven toen waaruit het strafkarakter van een taakstraf volgens ons bestond en namen ons daarbij voor dat we dat één keer zouden doen, en daarna niet weer. Onze nadrukkelijke motivering daarvoor luidde dat het tenslotte niet aan de reclassering is om te verdedigen dat zij haar cliënten toch echt wel leed toevoegt. De opsomming van de elementen die de taakstraf haar vergeldende werking geven, was dan ook met name ingegeven door de bedoeling om haar te beschermen tegen aanvallen die de goede kanten – vanuit de reclassering gezien – van de straf zouden ondermijnen.

Ik ga nu dus, de afspraak met Ad de Beer getrouw, ook niet dieper in op die strafelementen, hoewel dat gelet op de vraagstelling nog steeds nodig lijkt. Immers, we vinden dezelfde vragen meer dan zes jaar later weer terug in de themakeuze bij het WODC-congres. Ik som ze alleen even puntsgewijs op: men wordt verplicht te werken in periodes waarover men anders vrij kon beschikken, men heeft zelf geen direct voordeel van de werkzaamheden, men wordt er niet voor betaald en de impact van de straf kan – in variërende mate – confronterend zijn. Bovendien zijn er bepaalde stigmatiserende en verzwarende elementen gelegen in het feit dat men de straf tussen vrije mensen dient uit te voeren.

Zes jaar verder

In dit opzicht zijn we dus weinig verder gekomen. In een ander opzicht echter wel, want de wetwijziging betreffende taakstraffen is inmiddels door de Tweede Kamer, met daarin de belangrijke introductie van de leerstraf als afdoeningsmogelijkheid. De kans om op die wijze in een verplicht kader iets te doen aan gedragsbeïnvloeding kan, mits uitgevoerd in de juiste combinatie tussen begeleiding en toezicht, tot een duidelijke beperking van de recidive leiden. Maar het hoeft niet alleen van de wetwijziging te komen, ook de voorstellen in de nota *Sancties in perspectief* komen voor een niet onaanzienlijk deel overeen met de denkwijze van de toenmalige Onderzoeks- en Adviescommissie Alternatieve Sancties (Ocas), zoals verwoord in haar rapport *Alternatieve sancties; sancties met het oog op de toekomst* uit 1992 (Ocas, 1991). Denk bijvoorbeeld aan de voorgestelde ‘straf van vrijheidsbeperking’ die in dat rapport werd voorgesteld.

In de wetwijziging taakstraffen is een aantal elementen opgenomen waar door De Beer en mij destijds ook voor werd gepleit in het JV-artikel: verzelfstandiging van de taakstraf en invoering van de leerstraf als onderdeel daarvan zijn daarvan de belangrijkste. Een ander belangrijk punt dat naar voren werd gebracht en dat door ons als een soort reclasserings-science-fiction werd beschouwd, is niet gerealiseerd in de wetwijziging. Ik doel daarbij op het voorstel om de rechter te laten bepalen *hoeveel*

uren taakstraf opgelegd wordt op basis van de aard van het delict en de andere daarbij in aanmerking te nemen omstandigheden, en vervolgens de reclassering op basis van haar diagnose te laten invullen wat dan de *inhoud* van die taakstraf dient te zijn. 'Inhoud' slaat in dit geval zowel op de *verdeling* van de uren tussen werk- en leerstraf, als op de keuze voor een bepaald *soort* leerstraf. De redenering was dat je daarmee in beide gevallen de verantwoording neerlegt bij de instantie die daar het meest deskundig is: de rechter weet van de proportionaliteit, van wat voor straf past bij welke omstandigheden, en de reclassering weet wat iemand nodig heeft om de kans op terugval zoveel mogelijk te verkleinen. Leerstraffen zijn immers vooral bedoeld om een gedragsverandering teweeg te brengen in die situaties die tot het plegen van het misdrijf geleid hebben. Dit idee bleek duidelijk een brug te ver, want de rechterlijke macht wil een stevige vinger aan de pols houden waar het de inhoud van de taakstraf betreft. Vanzelfsprekend, zou je haast zeggen.

Als je er echter goed over nadenkt, is deze afwijzing veel minder vanzelfsprekend dan ze lijkt. De bruikbaarheid van de suggestie is volledig afhankelijk van de zekerheid die een rechter heeft omtrent de inhoud en de impact van een taakstrafvariant. Indien een op neutrale beoordeling gebaseerde tariefstelling ontwikkeld zou kunnen worden, waarbij iedere werkstraf of leerstraf een gefixeerd aantal taakstrafuren vertegenwoordigt, zou er geen enkele logische reden meer te bedenken zijn waarom de bovenstaande constructie niet uitvoerbaar is. De reden om de inhoud van de taakstraf niet uit handen te willen geven is immers, dat de rechter wil weten wat er gebeurt, omdat de straf bij het delict moet passen. Is dus leerstraf A in een specifiek geval wel streng genoeg, of moet het leerstraf B zijn, of moet het toch een werkstraf worden? Dat soort vragen wordt voorkomen met afspraken over tarieven, waarbij helder is hoe leerstraf A en B zich tot elkaar en tot een werkstraf verhouden. De vraag moet immers in eerste instantie zijn of een bepaalde leerstraf *zinnig* is, niet of ze van zichzelf streng genoeg is. Over hoe streng zo'n straf is, moet je dus van tevoren afspraken maken. Met andere woorden, als je de vergeldingscomponent van de verschillende straffen – de strengheid ervan – vast hebt kunnen leggen, moet het mogelijk zijn binnen dat kader de reclassering te laten bepalen wat de meest effectieve benadering is in termen van speciale preventie en resocialisatie. De vereiste zwaarte is dan eventueel te bereiken door aanvulling met werkstrafuren.

De vloer onder de taakstraf: het maatschappelijk draagvlak

Ik zal op de hierboven geschetste gedachtegang niet verder ingaan, maar verwijs graag naar het artikel in *Justitie verkenningen*, nr. 9, 1993. Van belang is hier, dat nog steeds de vraag gesteld wordt: is er wel voldoende maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf? Of, zoals het meestal vertaald wordt: is het wel een echte straf? Of, met andere woorden: is het wel zwaar genoeg? In de afgelopen jaren is er enkele keren onderzoek ver-

richt naar dat draagvlak (Van der Laan, 1993; Brouwer, 1998). Daarbij is steeds naar voren gekomen dat er in de samenleving wel degelijk steun is voor de toepassing van taakstraffen. De unanieme beslissing van de Tweede Kamer om een aantal uitbreidingsmogelijkheden in te voeren kan toch ook moeilijk als gebrek aan draagvlak worden uitgelegd in een goed functionerende democratie. Tenslotte kan gewezen worden op de vele duizenden projectplaatsen waar de reclassering gebruik van kan maken bij het plaatsen van gestraften. Ook hier ligt draagvlak aan de basis van het zich beschikbaar stellen.

De twijfel aan het draagvlak wordt mijns inziens vooral veroorzaakt doordat met regelmatige tussenpozen een Bekende Nederlander over de schreef gaat en een taakstraf krijgt opgelegd, of dat een zaak met min of meer schokkende aspecten (bijvoorbeeld een verkeersongeval met dodelijke afloop, een zedenzaak) tot een dergelijke sanctie van de rechter leidt. Dan slaat de maatschappelijke verontwaardiging toe, al dan niet terecht, en komt het type straf plotseling onder vuur te liggen, eerder dan de rechterlijke beslissing die eraan ten grondslag ligt. Terwijl die rechter natuurlijk uitstekend weet waar hij mee bezig is. Het projectenbestand van de reclassering ligt immers ter beschikking van de rechterlijke macht op ieder arrondissement. Het Openbaar Ministerie heeft de projectplaatsen goedgekeurd voor ze op die lijst terechtkomen. Er is dus geen reden om aan te nemen dat Justitie een vonnis oplegt waarvan de zwaarte ervan zich aan haar gezichtsveld onttrekt. Men weet dus wat men doet wanneer een taakstraf wordt geëist of opgelegd en heeft daar kennelijk redenen voor.

Een ander door sommigen naar voren gebracht punt van kritiek is, dat de taakstraf regelmatig niet volledig zou worden uitgevoerd. Tegen het einde van de straf blijven vaak nog enkele uren liggen, zo wordt gesteld. Uiteraard zijn er gestraften die denken dat het waarschijnlijk wel niet zoveel vaart zal lopen wanneer ze die laatste tien uren niet meer op komen dagen. In zulke gevallen is de reclassering echter gewoon gehouden de taakstraf als mislukt te beschouwen en als zodanig aan het O.M. te melden. Het komt inderdaad voor dat er dan geen vervolg aan wordt gegeven, of dat door de reclassering als mislukt gemelde straffen door de rechter toch weer teruggestuurd worden. Wij zijn daar over het algemeen niet blij mee. Het werkt weinig motiverend voor zowel de reclassering als de gestrafte wanneer laatstgenoemde na een waarschuwing en vervolgens een stopzetting op goede gronden weer binnenkomt en een lange neus trekt. Op hetzelfde project kan hij dan in ieder geval niet weer teruggeplaatst worden. Uiteraard dient de rechterlijke macht in dezen het laatste woord te hebben, maar het voelt voor de reclassering vaak toch aan als een uiting van gebrek aan vertrouwen in haar beoordelingsvermogen.

Vooral wanneer er sprake is van ernstige gewelds- en zedendelicten moet er geen taakstraf opgelegd worden, zo wil de publieke opinie blijken krantenartikelen en uitspraken van politici. Bij de behandeling van

de wetswijziging in de Tweede Kamer werd dan ook een amendement van die strekking ingediend.¹ Dit werd – mijns inziens terecht – afgewezen door een Kamermeerderheid. Het verzelfstandigen van de taakstraf, een centraal punt in de wetswijziging, leidt er immers toe dat de rechter niet meer gebonden is aan de koppeling van taakstraf en detentietijd. Daardoor, en door de urenuitbreiding van 240 naar 480, is het gemakkelijker een taakstraf te vinden die in bepaalde omstandigheden van vergelijkbare zwaarte is. Het zou toch vreemd zijn dat je aan de ene kant zegt dat een taakstraf een volwaardige, zelfstandige straf is terwijl je aan de andere kant zegt dat voor bepaalde delicten een taakstraf niet aan de orde mag zijn en in plaats daarvan een gevangenisstraf *van vergelijkbare zwaarte* moet worden opgelegd. Dat is een duidelijke contradictie. Óf er bestaat een taakstraf van vergelijkbare zwaarte en dan kan deze dus vanuit vergeldingsoogpunt even goed worden opgelegd als een passende vrijheidsstraf óf, alles in aanmerking nemende, is de situatie zo ernstig dat er geen taakstraf bestaat die zwaar genoeg is en dan wordt er een gevangenisstraf opgelegd die recht doet aan die situatie. Dat betekent dus een straf die zwaarder wordt geacht dan maximaal 480 uur taakstraf. En als er wel sprake is van vergelijkbare zwaarte, is er toch geen reden om uitsluitend voor de ene variant te kiezen en pertinent niet voor de andere? Dan zeg je immers impliciet dat een vrijheidsstraf zwaarder is dan een taakstraf van vergelijkbare zwaarte. In ernstige zaken – ongeacht het type delict – werd overigens door de rechterlijke macht toch al geen taakstraf geëist c.q. opgelegd, dus het is nog de vraag of de dagelijkse praktijk hierdoor sterk zal veranderen.

De kern van de zaak is, dat de keuze van de rechter voor een bepaald type straf altijd de resultante is van de afweging tussen uiteenlopende belangen: die van het slachtoffer, die van de dader en die van de rechtsorde binnen de samenleving. Niet alleen het type delict moet dus bepalend zijn, maar ook de omstandigheden waaronder het gepleegd werd, de situatie van dader zowel als slachtoffer, het eventuele resocialisatieperspectief en wellicht nog wel wat andere factoren. Al die zaken in aanmerking nemend moet de rechter tot zijn vonnis komen, en daarbij moet hij niet beperkt worden door een wettelijke regeling die de bestraffing door middel van een bepaald, wellicht uiterst geschikt sanctiemiddel bij voorbaat uitsluit.

Een taxatie van de markt

De vloer van het maatschappelijk draagvlak onder de taakstraf lijkt redelijk stevig. Maar hoe staat het met het plafond? Is er op de woningmarkt nog wel belangstelling voor dat taakstrafhuis, of worden wetsovertreders toch liever gehuisvest achter de getraliede ramen van een gevangenis, nu de leegstand daar is verdwenen? Zijn er nog categorieën die nu nog geen

1 Amendement Van de Camp (CDA).

taakstraf krijgen en daar eigenlijk best voor in aanmerking komen? Het maximum zou bereikt zijn, zo krijgen we regelmatig te horen. En de muren dan? Is het huis wel groot genoeg, of is de taakstraf al zodanig uitgedijd dat er geen extra plaatsingsmogelijkheden meer voorhanden zijn? Zijn er dus wel voldoende kamers over voor eventuele gezinsuitbreiding? En tenslotte: hoe staat het met de wijze van uitvoering? Is daar voldoende zicht op, kan het O.M. beoordelen hoe een taakstraf verloopt en ingrijpen wanneer zij bij eventuele controle misstanden zou ontdekken? Om de lijn maar even door te trekken: zijn er wel voldoende ramen in het taakstrafhuis en zijn ze wel schoon genoeg?

Allereerst is het goed om vast te stellen dat de cijfermatige ontwikkelingen in de laatste jaren wel op een bereikt plafond binnen de huidige wettelijke structuur duiden. De explosieve jaarlijkse stijgingen van de aantallen taakstraffen liggen al weer enige tijd achter ons. Zeker in het begin van de jaren negentig voorzag de uitgebreidere toepassing van deze sanctie kennelijk in een grote behoefte. Daaraan lagen niet alleen strafrechtelijke motieven ten grondslag, ook de financiële voordelen werden duidelijk onderkend. De taakstraf werd beschouwd als een uitstekende manier om tegelijkertijd de toen bestaande druk op het cellenbestand te verlichten, en vele tientallen miljoenen guldens per jaar uit te sparen. Daarnaast werd het een goed alternatief om diegenen die zich schuldig hadden gemaakt aan fraude met de sociale zekerheid mee te bestraffen. Een niet helemaal echte straf voor een niet helemaal echt delict, die indruk werd een beetje gewekt... Zo rond 1995 was het aandeel sociale zekerheidsfraude in de opgelegde taakstraffen tot ongeveer een derde gestegen.

Inmiddels is de groei van delicten in de sfeer van de fraude wat gestabiliseerd, en er is ook geen sprake meer van een cellentekort of een groot aantal heenzendingen. Integendeel, er staan cellen leeg. Een belangrijke stimulans voor de uitbreiding van taakstraffen is daarmee verdwenen. Desalniettemin biedt de wetwijziging een aantal stevige potentiële groeimogelijkheden. Je kunt je afvragen of de beleidsnota *Voor straf werken of leren* uit de zomer van 1996², waarin de basis werd gelegd voor de wetwijziging, er net zo had uitgezien wanneer hij vandaag geschreven zou zijn, bij een groot aantal leegstaande cellen. De nota *Sancties in perspectief* lijkt echter aan te duiden dat dit wel het geval zou zijn. Ook daar zien we nog steeds een grote nadruk op extramurale afdoeningen, waarbij het wel opvalt dat vooral varianten waaraan een stukje detentie voorafgaat – penitentiaire programma's, elektronisch toezicht – sterk naar voren worden geschoven. De vervroegde vrijlatingsmogelijkheden worden uitgebreid, zij het wel onder striktere condities (vergelijk het herinvoeren van de voorwaardelijke invrijheidsstelling). Aan de denkwijze als geheel, die toch gericht is op beperking van de benodigde detentiecapaciteit, zullen de bij DJI in het kader van het Regeerakkoord aange-

kondigde bezuinigingen van meer dan honderd miljoen op jaarbasis wellicht ook niet vreemd zijn.

Vanuit reclasseringsoogpunt juich ik het creëren van de groei-mogelijkheden voor de taakstraf en de uitbreiding van voorwaardelijke extramurale executiemodaliteiten toe. Uit dit perspectief is het in principe altijd gunstiger om aan iemands resocialisatie te werken in een extramurale setting. Deze tendens moet dus positief beoordeeld worden, zeker wanneer het masterplan dat het departement voor de bezuinigingen bij DJI heeft opgesteld, gerealiseerd wordt.³ Daarin is namelijk opgenomen dat onder andere de verkorting van de bedrijfstijd in de inrichtingen ertoe zal leiden dat gedetineerden minder vaak een beroep op de reclassering zullen kunnen doen. Justitie heeft daarom vast een naar vier miljoen gulden per jaar oplopende bezuiniging ingeboekt ten laste van de reclassering, die noodzaakt tot het terugtrekken van een hoeveelheid reclasseringsformatie uit de penitentiaire inrichtingen.

Het plafond

Even terugrijpend op de taakstraffen zien we dat de wetswijziging een aantal consequenties zou kunnen hebben voor de te verwachten instroom. Ik noem er enkele, waarvan sommige een toename en andere een – naar mijn idee kleinere – afname tot gevolg hebben. Het totale resultaat zal daarom in ieder geval op termijn een uitbreiding zijn.

Ten eerste maakt de verzelfstandiging van de taakstraf het iets makkelijker voor justitie om tot oplegging over te gaan. Ook het uitbreiden van de totale duur van de taakstraf zal een positief effect hebben in deze zin. Ik verwacht echter dat de introductie en vestiging van de leerstraffen enige tijd in beslag zal nemen. Justitie zal eraan moeten wennen, en de reclassering zal enige tijd nodig hebben om de ideale vorm te vinden in haar totale aanbod. Daarmee is het effect van de urenuitbreiding tevens gegeven, omdat het maximum werkstrafdeel immers gelijk blijft en de extra 240 uur uitsluitend van de leerstraf kan komen.

Ten tweede zal er toch een lichte teruggang in het aantal taakstraffen verwacht mogen worden als gevolg van de discussie rond zeden- en geweldsdelicten en de requireerrichtlijn die daaromtrent door de PG's is uitgevaardigd. Die teruggang wordt echter gecompenseerd door – ten derde – de invoering van het O.M.-model, waardoor de Officier zelf een taakstraf als transactie aan kan bieden. Vooral korte taakstraffen zullen hiervan het gevolg zijn.

Tenslotte is er dan het toetje van de Kamerbehandeling, de plotselinge acceptatie van de verstekveroordeling tot een taakstraf als gevolg van een amendement.⁴ In het oorspronkelijke denken was voorzien in deze mogelijkheid; in de eerste versie van de wetswijziging was zij opgenomen na

3 Masterplan DJI, ministerie van justitie, 2000.

4 Amendement Niederer (VVD).

een positief uitgevallen analyse van de eventuele strijdigheid met diverse – internationale – documenten omtrent de definitie van dwangarbeid. De conclusie was toen dat er geen doorslaggevende redenen waren om taakstraf bij verstek te blijven verbieden. In de adviesronde bleek echter dat de rechterlijke macht het toch wel noodzakelijk vond iemand in persoon te zien dan wel een duidelijke boodschap te ontvangen via zijn advocaat, alvorens tot een taakstraf te besluiten. Daarmee werd dus weer het idee van de volwaardige en zelfstandige sanctie onderuit gehaald. Want wat betekende dit? Dat men iemand moet zien om te kunnen kiezen: het wordt een taakstraf of het wordt een vrijheidsstraf *van vergelijkbare zwaarte*. Hier komt hetzelfde punt aan de oppervlakte als bij de bespreking van het draagvlak: als een bepaalde taakstraf even zwaar is als een bepaalde vrijheidsstraf, dan kun je niet zeggen dat je toch maar de vrijheidsstraf oplegt omdat de taakstraf te licht zou zijn.

Ervan uitgaande dat het wetsvoorstel inclusief het amendement ook door de Eerste Kamer komt, zal er in de beginfase – gelet op de aanvankelijke reacties van O.M. en zittende magistratuur – een vrij beperkt effect van de verstekmogelijkheid uitgaan. Te verwachten valt echter dat op termijn wel degelijk gebruik gemaakt gaat worden van deze mogelijkheid. Ze staat niet voor niets vermeld in *Sancties in perspectief*, dat opgesteld werd vóór de behandeling van de wetswijziging in de Tweede Kamer. Enige druk vanuit het departement – en de advocatuur – op het gebruik maken van de bij wet dan toegestane verstekveroordeling mag dus verwacht worden. Het aantal bij verstek opgelegde vrijheidsstraffen tot zes maanden ligt rond de tienduizend per jaar en een niet extern gepubliceerd WODC-survey uit 1996 gaf aan dat daarvan zeker 65% geschikt is voor het uitvoeren van een taakstraf, gelet op de criteria die daar gewoonlijk voor worden aangelegd. Dat waren 8500 veroordelingen, ongeveer de helft van de huidige jaarproductie van de Stichting Reclasse-ring Nederland (SRN). In die zin is het plafond dus nog niet in zicht.

Relativerend dient toegegeven te worden dat de bovengenoemde uitbreidingsrichtingen wel een potentieel risico met zich meebrengen in die zin, dat de kans op mislukte taakstraffen toeneemt. Jarenlang heeft het misluktingspercentage zich rond de 15% bewogen, maar sinds enkele jaren is er een duidelijke stijging te zien tot rond de 22%. Deze wordt weliswaar vrijwel uitsluitend veroorzaakt door diegenen die niet op komen dagen voor een intakegesprek, maar het is verdedigbaar te stellen dat deze categorie oververtegenwoordigd is in de groep die ook al niet voor het proces komt opdagen. Een nog hoger misluktingspercentage is voor de justitiële autoriteiten noch voor de reclasse-ring zelf eenvoudig te accepteren. Ook het aanzuigende effect van het officiersmodel kan wellicht consequenties hebben voor het aantal mislukkingen. Erg korte taakstraffen die bovendien door het O.M. gepresenteerd zijn als een manier om er gemakkelijk af te komen (transactie, geen strafblad) werken – zo zou men kunnen speculeren – niet erg stimulerend op de motivatie.

De muren

Samenvattend lijkt er wel een behoorlijk potentieel te zijn voor de verdere groei van het aantal taakstraffen. Kan de reclassering dit allemaal wel aan dan? Er zijn twee soorten dragende muren in het taakstrafhuis: de eigen personeelsinzet en de capaciteit bij de projectplaatsen. Voor wat het eerste betreft is vooral van belang dat de reclassering een subsidierelatie met het departement heeft die is gebaseerd op outputsturing. Dit houdt in dat vooraf afspraken worden gemaakt over het aantal in een boekjaar te leveren gedefinieerde producten, en dat het subsidiebedrag volgens een eveneens overeengekomen normering op voorhand aan de reclassering wordt toegekend. Na afloop van de subsidieperiode wordt dan bezien in hoeverre de planproductie gehaald is en wordt vervolgens afgerekend. De resultaten zijn dan uiteraard weer input voor de besprekingen betreffende de productie in het daaropvolgende jaar.

Dat klinkt erg zakelijk en zelfs een beetje kil, en dat is het feitelijk ook. In de loop van de jaren negentig is zowel bij het departement als bij de reclassering het besef doorgedrongen dat er bij de besteding van een zo aanzienlijk bedrag aan belastinggeld – voor 2000 bedraagt de totale reclasseringsbegroting meer dan 225 miljoen gulden – zichtbaar gemaakt moet worden waar het aan besteed wordt. Vandaar de definiëring van een aantal specifieke producten die door middel van nauwkeurige registratie opgeleverd worden. Die productie vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het voortbestaan van de financiering en daarmee van de organisatie. De verdere vervolmaking van het systeem van outputsturing staat momenteel, samen met de invoering van een landelijk cliëntvolgsysteem, in het brandpunt van de aandacht.

Als gevolg van dit afsprakenkader is er dus geen direct probleem te verwachten met de personeelscapaciteit: een op lokale verwachtingen gebaseerde groei in taakstraffen wordt voorafgegaan door een groei in subsidie, waarmee de benodigde extra formatie gefinancierd kan worden. In afgeleide zin kunnen echter wel problemen ontstaan: de vervulling met deskundig en goed opgeleid personeel van vacatures die ontstaan bij een plotselinge groei in het taakstrafvolume kan een probleem vormen. Zeker wanneer er sprake is van sterke fluctuaties in de instroom zal het niet eenvoudig zijn een stabiel personeelsbestand op orde te houden. Een verantwoord personeelsbeleid vergt in dezen nogal wat van de organisatie, maar er is geen reden om aan te nemen dat dit op korte termijn voor onoverkomelijke problemen zorgt.

Een ander punt van aandacht is de mogelijke scheefgroei in de organisatie, door de toenemende nadruk op de executie van sancties. Niet alleen voor de taakstraffen wordt immers groei verwacht, maar zeker ook het aanbod van elektronisch toezicht en penitentiaire programma's zal een aanzienlijk onderdeel van het reclasseringswerk gaan vormen. Belangrijk is dat de reclassering zich voortdurend blijft realiseren wat haar

doelstelling is: een zichtbare bijdrage te leveren aan de herinpassing van de justitiabele in de samenleving en daarmee recidive te voorkomen. Die doelstelling impliceert dat de executie van bepaalde typen sancties altijd in eerste instantie in dienst staat van het resocialisatieproces. Om optimaal van de voordelen van dit type sancties te kunnen profiteren zal zij ook wanneer er geen onmiddellijk resocialisatiebelang is – bij de zogenaamde ‘kale’ straffen – haar bijdrage blijven leveren. In alle omstandigheden dient er aandacht te zijn voor op de periode van het justitie-contact aansluitende nazorg. Zodoende kan – zowel via het uitvoeren van toezicht op de executie van sancties als via het bieden van begeleidingsprogramma's – een optimale bijdrage worden geleverd aan de veiligheid in de samenleving.

De capaciteit bij de projectplaatsen is vooralsnog geen probleem. Het totale projectenbestand voor individuele plaatsingen bevat enkele duizenden locaties, die inmiddels alle ook gecontroleerd zijn op aanwezigheid van de vereiste Arbo-condities en waarvan de plaatsingscapaciteit bekend is. Om maar even naar de eerder gebruikte metafoor terug te keren: we weten hoeveel kubieke meter de inhoud van het taakstrafhuis is, en waar nog ruimte over is voor nieuwe meubels. In de wetwijziging is bovendien, zonder dat daar veel aandacht aan besteed is, niet langer sprake van 'onbetaalde arbeid ten algemenen nutte', maar is die laatste toevoeging verwijderd. Het gaat alleen om onbetaalde arbeid, en daarmee is de strikte eis van plaatsing bij een non-profitorganisatie formeel weggefallen. Hoewel met deze uitbreidingsmogelijkheid uiterst behoedzaam dient te worden omgegaan in verband met eventuele oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt, opent deze formulering wel mogelijkheden om in tijden van eventuele krapte de nodige lucht te verschaffen.

Daarnaast is de reclassering al geruime tijd bezig met het ontwikkelen van groepsprojecten. Meerdere gestraften kunnen daar gelijktijdig hun werkstraf vervullen onder leiding van een werkmeester die – meestal – in dienst is van de reclassering. Vele van deze projecten zijn in uiteenlopende varianten in de groenvoorziening gesitueerd. Om te voorkomen dat het huis vol raakt, hebben we dus een tuin aangelegd.

Een groot voordeel van de groepswerkstraf is dat eventueel daar gesignaleerde problematiek via de werkmeester bij de begeleiders van de reclassering terecht komt, die kunnen bezien of een aanvullend programma aan de orde is. De meeste groepsprojecten zijn in eerste instantie opgezet ten behoeve van juist de groep gestraften met een zwaardere problematiek. Mensen met een verslavingsprobleem, met een psychische stoornis of met gedragsproblematiek lopen een groter risico te mislukken in hun taakstraf wanneer zij bij reguliere projecten worden geplaatst, zonder continue begeleiding. Juist bij deze categorie cliënten is het zowel in hun eigen belang als in het belang van de projectplaatsen en de samenleving als zij extra en voortdurende aandacht krijgen door de aanwezigheid van een of meer (vaak ook meewerkende) begeleiders. Het specifieke resocialisatie-element moet in een dergelijk geval dan niet

zozeer van de uitvoering van de straf midden in de samenleving komen, maar eerder van de extra aandacht door middel van aan de uitvoering van de werkstraf gekoppelde programma's op maat.

Een andere reden voor het opzetten van een groepsproject is gelegen in de capaciteitswinst die ermee te behalen valt. Dit pleit juist voor een bezetting met een zeer beperkte bijkomende problematiek. Zo kunnen grotere hoeveelheden taakstraffen waarbij eigenlijk alleen het wegwerken van de uren aan de orde is, in een hoger tempo volbracht worden. Desalniettemin is ook daar altijd de aandacht van de werkmeester die zijn signaleringsfunctie serieus opvat.

Beide varianten van de groepsprojecten komen voor, hoewel de nadruk wel sterk bij de eerstgenoemde categorie ligt. De reclassering heeft als beleidsvoornemen geformuleerd dat het aandeel groepsplaatsingen in het totale taakstraffenbestand tot 2003 met 5% per jaar zal groeien. Indien dit daadwerkelijk gerealiseerd wordt – en het departement heeft daartoe een speciaal budget beschikbaar gesteld – dan zal op dat moment het aandeel individuele werkstraffen gelijk zijn aan dat van de groepswerkstraffen.

De ramen

De essentie van een taakstraf is dat zij in de samenleving wordt uitgevoerd. Dit betekent een grotere zichtbaarheid, zij het dat er uit privacyoverwegingen discreet omgegaan wordt met het verschaffen van informatie omtrent het feit dat het om een taakgestrafte gaat. Groepsprojecten waarbij de deelnemers in een overall met de opdruk *Stichting Reclassering Nederland* aan het werk zijn, bestaan voorlopig nog niet. Ook weten de andere werknemers bij een reguliere projectplaats lang niet altijd dat het bij de tijdelijke kracht om een gestrafte gaat. Bovendien onttrekt het principe van tenuitvoerlegging in de samenleving het verloop van de straf aan het zicht van degenen die verantwoordelijk zijn voor de sanctie. Dat geldt vooral de rechtbank, en op een afnemende schaal het O.M. en de reclassering zelf. Kritiek op beperkte zichtbaarheid kan dus slechts op het principe zelf gericht zijn, en niet op de wijze waarop de reclassering uitvoering geeft aan de straf.

Binnen deze grenzen tracht de reclassering een zo groot mogelijke openheid te bieden. Het gehele projectenbestand is bekend bij de rechterlijke macht, en projecten worden niet dan na goedkeuring door het O.M. aan de lijst toegevoegd. Dit houdt in dat de reclassering vrij is in de keuze voor een bepaald project van die lijst voor een gestrafte, tenzij de rechterlijke macht in de aanwijzingen voor de executie duidelijke richtlijnen heeft gegeven voor de projectkeuze, of beperkingen heeft aangebracht. Voorzover de reclassering dus vrij is in het kiezen van een project, houdt zij rekening met de beschikbaarheid van de gestrafte, en met diens capaciteiten. In het eerste geval zijn er duidelijke grenzen: de wet stelt binnen welke termijn een taakstraf moet zijn afgerond. Daartoe moet de

gestrafte in bepaalde gevallen in weekenden of op avonden werken, of moeten er vakantietegoeden worden opgenomen. Er wordt verder getracht tot een zo goed mogelijke matching te komen tussen de capaciteiten van de gestrafte en de aard van de projectplaats. Voor de projectplaats is het uiteraard van belang dat er iemand wordt geplaatst die zo goed mogelijk bij kan dragen aan de werkzaamheden. Vanuit resocialisatieperspectief is het ook van belang dat iemand terecht komt op een plaats waar hij zich nuttig voelt. Dat kan inhouden dat de taakstraf minder als straf wordt ervaren dan de samenleving of het slachtoffer wellicht zou wensen, en er zelfs voordeel mee kan opdoen. Indien de gestrafte een dusdanige hoeveelheid arbeidsvaardigheden en –ritme verwerft dat er een baan voor hem in het zicht komt, desnoods bij dezelfde projectplaats, dan is dan vanuit de invalshoek van de reclassering een succes.

Laat echter geen misverstand bestaan over het feit dat de reclassering binnen het hierboven aangegeven kader wel degelijk streng controleert of voldaan wordt aan de voorwaarden van de straf zelf. Dat geldt dan de aanwezigheid op het project en de mate van inzet van de gestrafte. Worden daarin tekortkomingen geconstateerd dan volgt een waarschuwing, en bij herhaling wordt de mislukking aan het O.M. ter kennis gebracht. Aan die procedure wordt strikt de hand gehouden. Het O.M. kan zelf ook tot controle op de projectplaats overgaan.

Bij de wetwijziging is ook de invoering van de leerstraf aan de orde. De zichtbaarheid van die afdoeningsvariant verdient extra aandacht, omdat het hier om een geheel nieuw type gaat. De reclassering heeft zich daar in de afgelopen jaren dan ook op voorbereid en heeft veel aandacht besteed aan het standaardiseren van de als leerstraf inzetbare programma's. Het is van belang voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dat een zelfde soort leerstraf ook overal in het land op dezelfde wijze wordt uitgevoerd. Daartoe is de *Nationale Menukaart Leerstraffen* opgesteld, waarop een beperkt aantal, in het gehele land inzetbare leerstraffen staat vermeld, die eenduidig zijn beschreven en aan centraal gestelde eisen voldoen. De menukaart zal aangeven voor welke doelgroep een bepaalde leerstraf is opgezet, wat de tijdsinvestering van de gestrafte is en wat in het kort de aard van de activiteiten en de inhoud van de straf zijn. Daarbij kan – onder andere – gedacht worden aan trainingen in sociale vaardigheden, in agressiebeheersing, in het omgaan met geld, met alcohol, met drugs of in het verkrijgen van inzicht in de gevolgen van misdrijven voor de slachtoffers. Op niet al te lange termijn zal deze *Menukaart* bij de rechterlijke macht en bij het grotere publiek worden geïntroduceerd.

Tenslotte

In dit artikel heb ik proberen te schetsen wat de huidige stand van zaken is rond de taakstraffen. Ik ben daarin lang niet volledig geweest, omdat er

vele verschillende aspecten zijn die elk op zich een afzonderlijke behandeling rechtvaardigen. Ook heb ik het onderwerp met name vanuit het perspectief van de reclassering belicht, terwijl natuurlijk ook andere invalshoeken denkbaar zijn. Daartoe bieden andere bijdragen aan dit themanummer wellicht de gelegenheid. Op het gevaar af dat het vervelend wordt om een bepaalde beeldspraak vol te houden, zou ik toch afsluitend willen zeggen dat het taakstrafhuis naar mijn mening de wellicht te verwachten expansie op de markt aan kan. Nederland kan er met een gerust hart een hypotheek op nemen: het fundament is stevig en het huis is bestand tegen windstoten. Het staat er mooi bij, daar in de *ochtend*-schemering, in afwachting van een fraaie, zonnige dag.

Literatuur

Brouwer, M.

Samenleving positief over taakstraf
NIPO, 1998

Laan, P.H. van der

Het publiek en de taakstraf; een maatschappelijk draagvlak voor de taakstraf

Justitiële verkenningen, nr. 9, 1993

Ocas (Overleg- en adviescommissie Alternatieve Sancties)

Alternatieve sancties; sancties met het oog op de toekomst

1991

Ploeg, G.J., A.M.G. de Beer

De inpassing van de taakstraf

Justitiële verkenningen, nr. 9, 1993

Sancties

Sancties in perspectief

Den Haag, ministerie van justitie, 1999

Voornemens sanctiebeleid getoetst

Verslag van een bevolkingsonderzoek over straffen

drs. W.M.E.H. Beijers*

Onlangs is de justitiële beleidsnota *Sancties in perspectief* verschenen. In de nota wordt geconstateerd dat, sinds de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886, het sanctiestelsel van een uiterst eenvoudig stelsel is geëvolueerd tot een uiterst complex stelsel bestaande uit een veelheid aan sancties die bovendien vaak in combinatie kunnen worden opgelegd. Deze complexiteit heeft ertoe geleid dat het stelsel niet alleen voor de samenleving in het algemeen, maar ook voor de direct betrokkenen zoals rechter, delinquent en slachtoffer, onoverzichtelijk is geworden. Dit wordt als ongewenst beoordeeld. Het doel van de nota is dan ook, middels een heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen bij volwassenen, te komen tot een helder en geloofwaardig sanctiestelsel.

De nota zal de komende tijd ongetwijfeld onderwerp van discussie zijn in politiek en wetenschap. Met het oog op het jaarlijkse WODC-congres leek het interessant om over een aantal onderwerpen ook de mening van de Nederlandse bevolking te peilen. Dit artikel doet daarvan verslag.

Het sanctiestelsel is, als gezegd, complex. Lang niet alle onderdelen zijn geschikt om in een telefonische enquête aan de orde te stellen. We hebben ons beperkt tot de taakstraf en de voorwaardelijke invrijheidstelling. In de discussies over de taakstraf komen twee elementen steeds weer aan bod, het toepassingsdomein en de duur van de taakstraf in vergelijking met een vrijheidsstraf. Mag, met andere woorden, ook bij ernstige misdrijven een taakstraf opgelegd worden, en hoeveel dagen gevangenisstraf staan gelijk aan hoeveel uren taakstraf?

Volgens de nota zou de taakstraf ongeloofwaardig worden, wanneer deze straf ook zou worden opgelegd bij zeer zware misdrijven. Op dit moment ligt het wetsvoorstel Taakstraffen ter behandeling bij de Eerste Kamer. Volgens dit voorstel wordt de taakstraf een nieuwe hoofdstraf, die wat betreft zwaarte gepositioneerd is tussen geldboete en de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie een aanwijzing zodanig aangepast dat plegers van ernstige geweldsmisdrijven en zedenmisdrijven in beginsel niet in aanmerking komen voor een taakstraf. Dit alles waarborgt naar het oordeel van de samen-

* De auteur is als docent verbonden aan de sectie Criminologie van de Vrije Universiteit in Amsterdam.

stellers van de nota dat de taakstraf niet zal worden opgelegd bij zware misdrijven. In het wetsvoorstel is opgenomen dat, in het geval van niet nakomen van de taakstraf een vervangende hechtenis zal moeten worden ondergaan. Zestig uur taakstraf wordt hierin gelijk gesteld met één maand vervangende hechtenis. De samenstellers van de nota zien op deze punten geen aanleiding om nieuwe voorstellen met betrekking tot de taakstraf te doen.

In de nota wordt geconstateerd dat de vervroegde invrijheidstelling is verworden tot een automatisme, hetgeen gezien wordt als een ongewenste ontwikkeling. Er wordt dan ook gepleit om de invrijheidstelling weer echt voorwaardelijk te maken. De samenstellers doen geen concrete voorstellen over de manier waarop die voorwaardelijkheid gestalte zou moeten krijgen. Zij pleiten voor uitgebreid onderzoek naar de praktische haalbaarheid hiervan.

Het onderzoek

In het onderzoek dat hier gepresenteerd wordt, is de bevolking over deze onderwerpen ondervraagd. Wel op de politieke agenda, maar niet besproken in deze nota, is de positie van het slachtoffer binnen de justitiële afdoening. Daarom zijn ook een aantal vragen over dit onderwerp in het onderzoek opgenomen.

Het zelfstandig uitzetten van een enquête is een kostbare zaak waarvoor de middelen ontbraken. Daarom is aansluiting gezocht bij lopend onderzoek. Het ministerie van Justitie laat maandelijks door Intomart een telefonische enquête houden onder vierhonderd, wisselende, burgers om inzicht te krijgen en te houden over wat er leeft onder de bevolking aangaande justitiële zaken. Deze Justitie Monitor (Jim) bestaat uit circa veertig vragen waarvan een gedeelte standaard is. Alhoewel een telefonische enquête niet het meest geëigende instrument is om kennis en meningen over een ingewikkeld onderwerp te vergaren, is uit financiële en praktische overwegingen er toch voor gekozen om het onderzoek over het sanctiesysteem aan de Jim van de maand maart 2000 toe te voegen. De vragen zijn ontwikkeld door drie studenten¹ van de sectie Criminologie van de Vrije Universiteit onder begeleiding van de auteur en een lid van de congrescommissie.

Aangezien de vragen werden toegevoegd aan de maandelijkse enquête, moest het aantal vragen beperkt blijven. En daar het gaat om een telefonische enquête, moeten de vragen simpel blijven. Dit gevoegd bij de beperkte omvang van de steekproef gaat het hier dus om niet meer dan een globale verkenning.

1 Deze studenten zijn: Wendy Roos, Loes Geurts en Rob van Meerten.

Resultaten

Aan de enquête deden vierhonderd respondenten mee. De verdeling over de geslachten was ongeveer gelijk. Naar leeftijd bleken de ouderen (35-49 jaar en 50-plus) iets oververtegenwoordigd en de jongeren (25-min) iets ondervertegenwoordigd. Door weging zijn deze groepen vergelijkbaar gemaakt met de Nederlandse bevolking.

Bij de rapportage van de resultaten zal steeds de volledige vraag gegeven worden. Er is steeds nagegaan (overwegend met een Kruskal Wallis-test) of er een samenhang bestaat tussen het antwoord en leeftijd en geslacht. Wanneer deze samenhang ontbreekt, wordt hieromtrent niets gerapporteerd. De eerste vragen hebben betrekking op de taakstraf.

Vindt u taakstraf een goed alternatief voor gevangenisstraf?

	Aantal	Percentage
Ja	177	44,3
Niet altijd/soms	169	42,4
Nee	52	12,9
Weet niet	2	0,4
Totaal	400	100,0

Nagenoeg iedereen heeft een mening over dit onderwerp. Maar een klein deel van de respondenten wijst taakstraf volledig af. De 35-plussers zijn in deze groep oververtegenwoordigd. De meeste respondenten vinden taakstraf een goed alternatief, waarvan de helft dat soms vindt. De 35-minners neigen het meest naar 'soms' terwijl de 35-plussers eerder volmondig 'ja' antwoorden.

Als iemand een maand gevangenisstraf krijgt, hoeveel uur taakstraf zou daar tegenover moeten staan?

Gemiddeld vinden de respondenten 240 uur taakstraf vergelijkbaar met één maand gevangenisstraf. Dit is ruim vier keer zoveel als de richtlijnen aangeven. Slechts zes procent van de respondenten vindt 60 uur (het equivalent volgens de richtlijnen) of minder reëel, de helft 200 uur of meer en 25 procent 300 uur of meer. De mening van de burgers spooft op dit punt dus niet met de richtlijnen en de praktijk.

Ik leg u nu een tweetal stellingen voor over de taakstraf. Kunt u aangeven in hoeverre u het hiermee eens bent?

Stelling 1: Na een taakstraf is de kans op een herhaling van crimineel gedrag kleiner dan na een gevangenisstraf.

	Aantal	Percentage
Eens	212	53,0
Niet eens/niet oneens	49	12,2
Oneens	118	29,5
Weet niet/geen mening	21	5,3
Totaal	400	100,0

Meer dan de helft van de respondenten ziet taakstraf als een effectiever middel tegen recidive dan gevangenisstraf.

Stelling 2: Na een taakstraf is het voor een veroordeelde makkelijker om weer in de maatschappij te functioneren dan na een gevangenisstraf.

	Aantal	Percentage
Eens	374	93,4
Niet eens/niet oneens	8	2,0
Oneens	17	4,2
Weet niet/geen mening	2	0,5
Totaal	400	100,0

Een overweldigende meerderheid gelooft sterk in de resocialisatiekracht van de taakstraf. De vraag is echter of men onder alle omstandigheden een taakstraf als een beter alternatief beschouwd als een gevangenisstraf.

Is wat u betreft taakstraf een goede straf bij zedendelinquenten?

	Aantal	Percentage
Ja	49	12,3
Dat hangt er vanaf	74	18,6
Nee	269	67,3
Weet niet/geen mening	7	1,8
Totaal	400	100,0

Is wat u betreft taakstraf een goede straf bij geweldplegers?

	Aantal	Percentage
Ja	98	24,6
Dat hangt er vanaf	73	18,3
Nee	226	56,4
Weet niet/geen mening	3	0,7
Totaal	400	100,0

De toepassing van taakstraf blijkt volgens de respondenten grenzen te hebben. Een meerderheid vindt dat een geweldpleger en een nog grotere meerderheid een zedendelinquent niet voor een taakstraf in aanmerking komen, waarbij overigens niet is gedefinieerd wat onder een geweldpleger moet worden verstaan. Dat kan dus zowel iemand zijn die een kleine vernieling heeft gepleegd, als iemand die een ander zwaar lichamelijk letsel heeft toegebracht. De vraag naar de grenzen van de taakstraf is daarom ook meer algemeen gesteld.

Een taakstraf mag nu opgelegd worden als vervanging van een gevangenisstraf van maximaal zes maanden. Vindt u dat dit maximum hoger mag zijn?

	Aantal	Percentage
Ja	126	31,5
Nee	250	62,4
Weet niet/geen mening	24	6,1
Totaal	400	100,0

Ook hier blijkt een duidelijke meerderheid geen voorstander te zijn van taakstraffen bij zware misdrijven. De volgende vragen hebben betrekking op de vervroegde invrijheidstelling.

De volgende vragen gaan over de vervroegde invrijheidstelling. De vervroegde invrijheidstelling houdt in dat iedereen met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van langer dan zes maanden, in principe na twee derde van de straf in vrijheid wordt gesteld. De minister van justitie denkt er over om hier voorwaarden aan te gaan stellen.

Ik heb twee stellingen voor u:

Stelling 1: Vervroegde invrijheidstelling moet beperkt worden tot die gevangenen die zich binnen de gevangenis goed gedragen.

	Aantal	Percentage
Helemaal mee eens	43	10,8
Mee eens	213	53,2
Neutraal	14	3,6
Mee oneens	91	22,8
Helemaal mee oneens	35	8,7
Weet niet/geen antwoord	4	0,9
Totaal	400	100,0

Ongeveer twee derde (64%) vindt dat de vervroegde invrijheidstelling (VI) afhankelijk gesteld moet worden van het gedrag tijdens detentie.

Stelling 2: Vervroegde invrijheidstelling moet helemaal worden afgeschaft.

	Aantal	Percentage
Helemaal mee eens	73	18,2
Mee eens	103	25,7
Neutraal	15	3,7
Mee oneens	193	48,1
Helemaal mee oneens	14	3,4
Weet niet/geen antwoord	3	0,8
Totaal	400	100,0

Iets meer dan de helft van de respondenten is tegen het afschaffen van de vervroegde invrijheidsstelling. Opmerkelijk is dat vrouwelijke respondenten minder bezwaar tegen het afschaffen hebben dan manlijke respondenten. De antwoorden op beide vragen correleren vrij sterk negatief ($r = -0,486$, $p < 0,001$). Dat betekent dat naarmate men meer voorstander is van het afhankelijk stellen van de VI van het gedrag tijdens detentie, men minder geneigd is om de VI af te schaffen. Een mogelijke interpretatie is dat respondenten VI vooral als instrument zien dat gebruikt moet worden. Zoniet dan kan het afgeschaft worden.

Een van de nieuwe sancties is het elektronisch toezicht. De gestrafte dient thuis zijn straf uit en mag alleen zijn woning verlaten voor werk of cursus. Middels een enkelband wordt hij op afstand elektronisch gecontroleerd.

Ik leg u het volgende probleem voor. U bent gedetineerde en u mag kiezen tussen twee straffen. Of 30 uur taakstraf, of 1 maand met zo'n enkelband om. Wat zou u kiezen?

	Aantal	Percentage
Taakstraf	237	59,2
Enkelband (elektronisch toezicht)	158	39,5
Weet niet/geen mening	5	1,3
Totaal	400	100,0

Ondanks het feit dat elektronisch toezicht vaak gezien wordt (met uitzondering van degene die de straf daadwerkelijk ondergaan hebben) als een lichte straf, blijkt ongeveer 60% de voorkeur te geven aan een taakstraf. Een mogelijke verklaring is de opgegeven duur van beide straffen. Bij een van de eerdere vragen werd duidelijk dat respondenten gemiddeld een maand gevangenisstraf vergelijkbaar vinden met 240 uur taakstraf. Een taakstraf van dertig uur moet dan als buitengewoon licht gezien worden. Daarnaast blijkt dat er een significant verschil tussen mannen en vrouwen bestaat. Weliswaar geven beide groepen de voorkeur aan een taakstraf, bij mannen is dat echter maar een kleine meerderheid (53%). Bij vrouwen is deze voorkeur veel sterker (65%). Overigens is enige nuanceering op dit punt op zijn plaats. De zwaarte van de taakstraf is niet alleen afhankelijk van de duur in uren, maar ook van de situatie van de gestrafte. Zo zal deze straf voor een werkloze veel lichter zijn dan voor iemand met een fulltime baan die de straf in het weekend moet ondergaan. In de vraagstelling is hiermee geen rekening gehouden.

De laatste drie vragen hebben betrekking op de positie van het slachtoffer.

Het slachtoffer of diens familie moet, naast de officier van justitie, spreekrecht krijgen tijdens de terechtzitting

	Aantal	Percentage
Helemaal mee eens	99	24,6
Mee eens	201	50,2
Neutraal	17	4,3
Mee oneens	76	18,9
Helemaal mee oneens	41,1	
Weet niet/geen antwoord	30,8	
Totaal	400	100,0

In de media is recentelijk de nodige aandacht besteed aan dit onderwerp. Het O.M. en de advocatuur lijken geen grote voorstanders te zijn van dit spreekrecht. Slechts 1% van de ondervraagden is het helemaal met hen eens. Ongeveer 75% van de respondenten is het (helemaal) eens met een dergelijk spreekrecht. Opmerkelijk is verder dat onder de personen die het oneens zijn met een spreekrecht, de leeftijdsgroep jonger dan 35 jaar oververtegenwoordigd is.

Het slachtoffer moet, als hij dat wil, op de hoogte gesteld worden van de datum waarop de dader in vrijheid wordt gesteld.

	Aantal	Percentage
Helemaal mee eens	86	21,5
Mee eens	211	52,8
Neutraal	16	4,1
Mee oneens	75	18,8
Helemaal mee oneens	61,6	
Weet niet/geen antwoord	51,2	
Totaal	400	100,0

Ook met deze stelling is een duidelijke meerderheid (74%) het eens. Onder degene die het oneens zijn, zijn de mannen duidelijk oververtegenwoordigd (30% versus 12%).

Een particulier maakt een internetpagina waarop iedereen kan kijken of er een pedoseksueel bij hem in de buurt woont. Vindt u dat een goede ontwikkeling?

	Aantal	Percentage
Helemaal mee eens	23	5,8
Mee eens	103	25,7
Neutraal	34	8,6
Mee oneens	177	44,4
Helemaal mee oneens	52	12,9
Weet niet/geen antwoord	10	2,6
Totaal	400	100,0

Ook aan het recht op informatie blijken volgens de respondenten grenzen te bestaan. Een duidelijke meerderheid (57%) vindt een internetpagina om te achterhalen of er een pedoseksueel in de buurt woont, geen goed initiatief.

Samenvatting

Met deze enquête hebben we slechts de mening van de Nederlandse bevolking over enkele aspecten van het sanctiesysteem kunnen peilen. Men blijkt taakstraf als een goed alternatief voor gevangenisstraf te beschouwen. Men verwacht dat taakstraf tot minder recidive en een makkelijker terugkeer in de maatschappij zal leiden dan gevangenisstraf. Wel zijn er grenzen aan het toepassingsdomein van de taakstraf. Voor geweldsplegers en zedendelinquenten, en meer in het algemeen als vervanging van een gevangenisstraf van meer dan zes maanden, acht een meerderheid taakstraf geen goed alternatief.

Over de gewenste duur van de taakstraf denken de respondenten nogal anders dan de richtlijnen aangeven. Volgens de richtlijnen vangt 60 uur taakstraf één maand gevangenis straf. Gemiddeld achten de respondenten 240 uur taakstraf een goed equivalent. Wellicht dat men hierom liever een taakstraf van 30 uur ondergaat, dan één maand elektronisch toezicht.

Een meerderheid van de respondenten vindt dat vervroegde invrijheidstelling afhankelijk gesteld moet worden van het gedrag tijdens detentie. VI moet dus verdiend worden. Een minderheid is voor het volledig afschaffen van VI.

De respondenten zijn voor het versterken van de positie van het slachtoffer. Zo is een duidelijke meerderheid voor spreekrecht van het slachtoffer of zijn familie tijdens de terechtzitting en vindt men dat het slachtoffer recht heeft op informatie over het tijdstip waarop de dader vrijkomt. Er is echter ook informatie die een meerderheid van de respondenten niet wenst, zoals een internetpagina waarop men kan nagaan of er een pedoseksueel in de buurt woont.

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with the publishing house Gouda Quint BV. Each issue focuses on a central theme related to criminal law, criminal policy and criminology. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue is (vol. 26, nr. 4, 2000): *The shady side of sanctioning*.

Towards a new sanctions-system?

P.C. Vegter

The sanctions-system that was laid down in the Penal Code of 1886 was clear, simple en sober. Although the same Code is still in force, little remains of the original arsenal of penalties. Nowadays the system is more complex especially for custodial sanctions (prison sentence) and for modern sanctions (community service). In February 2000 a paper was issued by the Minister of Justice. It expressed the need for a new regulation of the different sanctions and execution modalities. The author agrees with the necessity of a revision of the sanctions system. In case of a revision three central items should be especially looked at. First of all there is the question of the aims of punishment. Then the position of the judge in the judicial system should be taken into consideration. Finally it is useful to look at the character of the prison sentence. Is it more than deprivation of liberty? Especially the suspended sentence offers the opportunity for more legal space for sanctions.

Balanced measures; a new perspective on sentencing

A.M. van Kalmthout

Since 1886 the Dutch Penal Code has been revised many times. Because of these partial changes, the sentencing judge is no longer the only authority that can apply sanctions. In the pre-trial phase the public prosecutor and sometimes the police can apply the same sanctions as the sentencing judge, in the post-sentence phase the prison authorities and the probation service more and more determine the concrete content and consequently the gravity of the imposed punishment or measure. On the one hand, the role and meaning of the sentencing judge has decreased, but on the other hand, he has a large measure of freedom and a wide range of options in determining the type, degree and mode of punishment. With respect to the mutual relation of the several penalties and measures, the Penal Code shows a lot of inconsistencies, contradictions and inequalities. For these reasons the current sentencing practice urgently needs to be revised in order to be more clear, transparent and in accordance with the equality principle. To achieve this the author proposes to make a distinction between the objective aspects of the offence (based on the severity and guilt) and the subjective aspects (personality, personal circumstances, treatment

perspectives, personal ability in proportion to the sanction). This system that to a certain extent is already being applied in many countries with respect to fines (day fine system) and sentencing guidelines (punishment units) can be used as a model for other sanctions too.

Creativity and conditional sentencing

FW. Bleichrodt

The conditional sentence originates from trying to positively influence the convict's behaviour and to reduce the enforcement of imprisonment by substituting rules of behaviour for incarceration. An important part of the conditional sentence is the possibility of attuning conditions to the individual convict. The Dutch Minister of Justice proposes to fence in the possibilities of making special conditions. The proposals of the Minister seem to harm the possibilities of individuation of the sanctioning. In this contribution it is argued that the regulation of the conditional sentence should be modernised.

Conditional release (parole); a re-introduction

B. van der Linden

The Minister of Justice intends to re-introduce conditional release (parole) in the Dutch penal system. In the eighties conditional release was abolished and replaced by a system in which each inmate is automatically and unconditionally released after having served two thirds of the prison sentence. This automatic release mechanism has been heavily criticized. After a description of the recent developments of parole in the United Kingdom and the USA, the functions of conditional release are being debated. There can be many motives for introducing an early release system, like influencing institutional behaviour of inmates, relieving the pressure on prison capacity and special prevention by making the transition from prison to free society more gradual. According to the author special prevention should be the primary motive.

Exchange of information in the penal system; the Centraal Justitiele Incasso Bureau as information broker

J.E. Huisman-Troost

Many institutions are involved in the execution of sanctions. The Public Prosecution is legally responsible for the execution but the prison system executes the prison sanctions, the probation service does the community sanctions and the Centraal Justitiele Incasso Bureau collects the fines. Most clients in the penal system have several sanctions to be executed at the same time and often one organisation is frustrated by the other. Nowadays the exchange of informations between institutions is technically feasible. But it will only work if all the participants realise that the quality of their work improves by this exchange. Until now no

one uses the available information about how many and what kind of sanctions are still to be executed for an imprisoned criminal and his history in this respect. Did the criminal pay his fines and did he perform his community sanctions properly? Information of this kind is available at the Centraal Justitieel Incasso Bureau, which has in the last ten years developed into a central administrative backoffice for the penal system.

The execution of community sanctions; towards a better redistribution of powers

M.M. Boone

This article advocates a redistribution of powers between the courts, the probation service and the public prosecution service when it comes to the execution of community sanctions. To that purpose both fundamental as well as practical arguments are put forward. Among others, the following proposals are made: to separate the duties of the probation service regarding community sanctions from its other duties (aid and assistance and information to the court); to bring that part of the probation service which deals with community sanctions under the responsibility of the public prosecution service; to let complaints about the execution of community sanctions not be treated by the probation service itself, but either by an independent execution judge or a complaints department which is comparable to the complaint departments that exist in prison.

On the expansive growth of the community sanction

G.J. Ploeg

It seems as if not much progress has been made as to the acceptance of the community sanction over the past ten years. Both its effectiveness as a punishment and as a means of reintegration are being questioned. Still, an increasing number of people are being placed in community sanctions, which in turn also increase in number and variety. The author argues that these types of sanctions may rely on stronger societal support than is sometimes suggested. He also claims that the probation service exercises sufficient control to guarantee execution of the sanctions in the way intended by the judicial authorities. The probation service is not expecting serious problems as a result of the further increase which will probably arise from recent changes in Dutch penal law. In combining execution and reintegration, community sanctions offer a potentially successful perspective on the reduction of recidivism and thus contribute to safety in society.

Het WODC op Internet: www.minjust.nl/wodc

Het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is via Internet bereikbaar. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijk bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op deze nieuwe site is de volgende informatie te vinden:

1. Doelstelling en organisatie (o.a. organigram, beschrijvingen van de verschillende afdelingen en de namen van de medewerkers);

2. Producten en diensten;
 – overzicht en uitgebreide samenvattingen van de nieuwste rapporten;
 – inhoudsopgaven en voorwoord met korte samenvattingen van artikelen in het tijdschrift *Justitiële verkenningen*;
 – inhoudsopgaven en voorwoord met korte samenvattingen van artikelen in het Engelstalige tijdschrift *European Journal on Criminal Policy and Research*;
 – jaarlijsten van rapporten en genoemde tijdschriften;

– elektronische publicaties (o.a. onderzoeksprogrammering van justitie);

3. Interessante verwijzingen (overzichten van congressen en studiedagen);

In de toekomst wordt de aangeboden informatie uitgebreid met specifieke producten als databases (literatuurbestand) en aan producten en diensten gekoppelde bestelmogelijkheden (via email) en/of aanvraagformulieren.

Voor vragen over producten en diensten van het WODC en voor het snel en efficiënt leveren van statistische en literatuurinformatie kunt u terecht bij de WODCinformatiedesk (email: infodesk@wodc.minjust.nl). Wij hopen op deze wijze bij te dragen aan de verspreiding van relevante kennis en informatie buiten het ministerie van Justitie.

Hans van Netburg (WODCwebmaster)
 tel.: 070-3 70 69 19
 fax: 070-3 70 79 48
 email: cnetburg@best-dep.minjus.nl

WODC-Thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk' (geheel herziene uitgave)

Het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft een geheel herziene druk uitgebracht van de WODCthesaurus. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het *criminaliteitsvraagstuk* bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, victimologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, politie, justitie, openbaar ministerie, rechterlijke macht, strafrechtspleging, gevangeniswezen en reclassering. Na het uitkomen van de eerste uitgave van de WODC-thesaurus in 1993 is deze met succes toegepast als instrument bij het

toegankelijk maken van publicaties op het gebied van het *criminaliteitsvraagstuk*. Niet alleen bij de Afdeling Documentaire Informatievoorziening van het WODC maar ook op andere afdelingen binnen het ministerie van Justitie wordt de WODC-thesaurus gebruikt. Daarnaast maken andere organisaties waaronder politiebibliotheken, het openbaar ministerie, gevangenisbibliotheken en de rechterlijke macht gebruik van dit hulpmiddel. De afgelopen jaren is de hoeveelheid publicaties op het terrein van justitie en politie sterk toegenomen, zowel nationaal als internationaal. De IRT-affaire en de daaruit

voortvloeiende commissies Wierenga en Van Traa brachten nieuwe vormen van opsporingsmethodieken aan het licht. Het jeugdstrafrecht werd gewijzigd. Allerlei grensoverschrijdende criminaliteitsvormen zijn meer in de belangstelling komen te staan. Nieuwe alternatieven voor de vrijheidsstraf werden en worden getest om de problemen rond de celcapaciteit op te lossen. Nieuwe termen als integriteit, integrale veiligheid, fenomeenonderzoek, proactieve opsporing, forensische accountancy, taakstraf, internet, televerhoor, stelselmatige daders en zelfredzaamheid zijn de afgelopen jaren veelvuldig gebruikt. Natuurlijk zijn er ook termen die verouderen of termen die belangrijk leken maar niet of nauwelijks gebruikt werden. Deze zijn uit de thesaurus verwijderd of vervangen door andere termen. Hier en daar is de schrijfwijze van een begrip aangepast. Dit alles heeft ertoe geleid dat een grondige herziening van de WODC-thesaurus noodzakelijk was. Hopelijk zal de herziene thesaurus de komende jaren weer een nuttig instrument zijn voor de ontsluiting van de nog steeds groeiende informatiestroom rondom het criminaliteitsvraagstuk. Als extra hulpmiddel is bij deze uitgave een geografische thesaurus als bijlage toegevoegd. Deze thesaurus is oorspronkelijk samengesteld door de Centrale Bibliotheek van het ministerie van Justitie en nu in samenwerking met het WODC aangepast met behulp van de in augustus 1996 uitgegeven officiële lijst van landennamen van de Nederlandse Taalunie.

Inlichtingen: Hans van Netburg
tel.: 070-3 70 69 19
email: cnetburg@best-dep.minjus.nl
Bestelwijze: De WODC-thesaurus 1997 kost f 10, per ex.
tel.: 070-3 70 65 54 (mw. Eind)
Fax: 070-3 70 79 48

e-mail: infodesk@wodc.minjust.nl

Themanummers Justitiële verkenningen

Regelmatig worden, bijvoorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers worden verzocht contact op te nemen met de redactie.
JV5, 2000, juni: Criminalisering
JV6, 2000, juli/augustus: Zeden
JV7, 2000, september: Onderzoeknummer
JV8, 2000, oktober/november: Turkije

Congressen

WODC Jaarcongres: Het schemergebied van het straffen; over de ondoorzichtigheid van het sanctiesysteem

Aanmelding: Door inzending van de aanmeldingskaart, eventueel door faxen van de aanmeldingskaart (fax: 0320-23 31 58), per email: *vermande.studiedagen@sdu.nl*. Direct na aanmelding ontvangen de deelnemers een bevestiging van inschrijving en een factuur. Circa tien dagen voor het congres wordt een deelnemerskaart en een routebeschrijving toegezonden.

Datum: 18 mei 2000

Plaats: De Reehorst te Ede
Inhoudelijke informatie: B.S.J. Wartna (WODC), tel.: 070-3 70 76 04; mw. J.W. Plaisier (WODC), tel.: 070-3 70 65 10.

Organisatorische informatie: Carla Blanket, Vermande Studiedagen, tel.: 0320-23 77 27.

Workshop offender profiling

Spreekers tijdens deze Engelstalige workshop zullen zijn: E. Blaauw (VU, introduction); J. Jackson (NSCR, about the usefulness and possibilities of offender profiling); C. schippers (DCRI, Offender profiling in the Dutch police practice: possibilities and impossibilities); F. Pakes (University of Portsmouth, Can offender profiling serve as evidence in courts?).

Datum: 24 mei 2000

Plaats: Vrije Universiteit, Vakgroep Klinische psychologie, De Boelelaan 1109, Amsterdam

Inlichtingen en aanmelding: dr. E. Blaauw, tel.: 020-4 44 87 71.

The future of the Public Prosecutor's Office in the European Union

During the last few years many European countries have witnessed intense discussions on the current status of the Public Prosecutor's Service and on the major challenges of the future. Central to the debates is the issue of the effectiveness of the service to deal with problems of petty crime as well as organised crime, and the issue of its legitimacy in a democratic society. The congress will not only address these matters, but also the proposals to establish such service at the level of the European Union in the future. Chair: F. Tulkens (KU Leuven/judge at the European Court of Human Rights, Strassbourg); speakers: J. Goethals (KU Leuven); M. Robert (Advocaatgeneraal, Gerechtshof Bordeaux); H. de Doelder (Erasmus Universiteit, Rotterdam); H.J. Albrecht (MPI, Freiburg); A. Ashworth (Oxford University); S. Walther (MPI, Freiburg); W. van Gerven (Universiteit Maas-

tricht), C. Fijnaut (KU Leuven/KU Brabant)

Datum: 25 mei 2000

Plaats: Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Katholieke Universiteit Leuven, Tiensestraat 41, 3000 Leuven, België
Informatie: M. Bringmans, tel.: (0032)16 32 52 11, fax: (0032)16 32 53 27. E-mail: marleen.bringmans@law.kuleuven.ac.be

Het gezag van de politie

Het gezagsprobleem is breed: het doet zich niet alleen bij de politie voor. Ook andere beroepsgroepen (leraren, conducteurs, huisartsen) hebben er mee te maken. De conferentie is interessant voor bestuur, zittende en staande magistratuur, politie, politievakbonden, politieonderwijs, politieke partijen, levensbeschouwelijke organisaties, allochtone organisaties, sociaalcultureel werk en jongerenwerk.

Datum: 25 mei 2000

Plaats: Apeldoorn

Inlichtingen: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Postbus 239, 3300 AE Dordrecht, tel.: 078-6 14 43 62; fax: 078-6313580; e-mail: smvp@indi.nl.

Criminaliteit en rechtshandhaving

Datum: 21 september 2000

Plaats: Stadsgehoorzaal, Leiden

Informatie: mw. H.C. Albers, secretariaat Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving, email: albers@niscale.leidenuniv.nl

Master in European Criminology (M.A.)

De Afdeling strafrecht en Criminologie van de Faculteit Rechten aan de K.U. Leuven (België) is in september 1999 van start gegaan met een nieuw postgraduaat programma, het Master in European Criminology. Het programma wordt uitgevoerd in samenwerking met een aantal prominente universiteiten en onderzoeksinstituten in Europa: het

wetenschappelijk Onderzoek en documentatiecentrum (WODC) te Den Haag; het Max-Planck Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht in Freiburg, het Criminologisch Instituut van de Universiteit in Sheffield en het Criminologisch Instituut van de Eberhard-Karls Universiteit in Tübingen. Het M.A. in European Criminology staat open voor studenten en 'professionals' die zich willen verdiepen in de relevantie van recent ontwikkelde criminologische theorie:en en deze willen toetsen aan het beleid op nationaal, Europees en internationaal niveau. Het M.A. Programma loopt over één academiejaar. Het is een volledig Engelstalig programma dat op een evenwichtige manier onderwijs met onderzoek combineert. Voor meer informatie: Centre for advanced academic studies, Hilde van Lindt, Hooverplein 10, B3000 Leuven (tel.: (0032)16 32 52 68 of 32 53 00; e-mail: *hilde.vanlindt@law.kuleuven.ac.be*

Algemeen
Strafrecht en strafrechtspleging
Criminologie
Gevangeniswezen/tbs
Reclassering
Jeugdbescherming en-delinquentie
Politie
Verslaving
Slachtofferstudies
Preventie van criminaliteit

Literatuur-informatie

Van de artikelen die in deze rubriek zijn samengevat, kunnen bij de documentatie-afdeling van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie tegen betaling kopieën worden aangevraagd. Wij attenderen u erop dat volgens art. 16b, lid 1 van de Auteurswet 1912, de kopieën uitsluitend mogen dienen tot eigen oefening, studie of gebruik. Door de documentatie-afdeling worden boeken, tijdschriftartikelen, rapporten en jaarverslagen met betrekking tot bovengenoemde gebieden toegankelijk gemaakt. De documenten die vanaf 1987 zijn verschenen, worden ingevoerd in een geautomatiseerd systeem. Op aanvraag kunnen literatuurlijsten m.b.t. specifieke onderwerpen worden toegestuurd. Boeken en rapporten kunnen te leen worden gevraagd. Tijdschriftartikelen kunnen in beperkte mate tegen vergoeding gekopieerd en toegezonden worden. In beide gevallen kan men zich wenden tot de Informatiedesk van het WODC, Postbus 20301, 2500 EH 's-Gravenhage, tel.: 070-370 65 53.

Algemeen

1

Gibbs, J.J., C.M. Puzanchera e.a.
The influence of personal safety and other environmental concerns on sense of control and emotional well-being

Criminal justice and behavior, 25e jrg., nr. 1, 1998, pp. 403-425

In dit onderzoek wordt de invloed van omgevingsfactoren, waaronder persoonlijke veiligheid, op het gevoel controle te hebben over de eigen leefsituatie en het emotioneel welzijn onderzocht. Er wordt getoetst of de veronderstelde kwaliteit van de leefomgeving in wisselwerking staat met de persoonlijke behoefte om emotioneel welzijn, zowel direct als indirect, te beïnvloeden door controle over de situatie. Het onderzoeksmodel is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur ten aanzien van de wisselwerking tussen individu en omgeving, het controleren van situaties en de angst voor criminaliteit. Allereerst wordt deze literatuur besproken om precies aan te kunnen geven wat de grondslag is voor het te testen model. Vervolgens worden de onderzoeksmethoden en de empirische toetsing van het model door middel van pad-analyse besproken. Van belang is dat in dit artikel de verschillende verbanden tussen theoretische-, methodische-, analytische- en interventie-modellen tot uitdrukking komen. Het model dat werd ontwikkeld en empirisch getoetst onder 334 studenten kan worden beschouwd als veranderingsstrategie. Het is niet slechts bruikbaar om specifieke problemen in specifieke situaties (bijvoorbeeld ingeval van angst voor criminaliteit) op te lossen, maar kan ook een algemeen effect hebben op probleemoplossende vaardigheden en het gevoel controle te hebben over de eigen leefsituatie van individuen, waardoor vervolgens het emotionele welzijn kan worden beïnvloed.

Met literatuuropgave.

2**Sundt, J.L., F.T. Cullen e.a.***The tenacity of the rehabilitative ideal revisited; have attitudes toward offender treatment changed?*

Criminal justice and behavior, 25e jrg., nr. 4, 1998, pp. 426-442

In de Verenigde Staten is vooral de laatste jaren een sterke politieke beweging om harder op te treden tegen plegers van misdrijven. Leedtoevoeging staat daarbij centraal. Deze beweging heeft geleid tot een enorme groei van het aantal gedetineerden. Binnen de gevangenis is het beleid eveneens verhard. De auteurs hebben onderzocht of deze politieke trend zich ook onder de bevolking weerspiegelt in een verminderd draagvlak voor resocialisatie als doel van het strafrecht. Daartoe is in 1995 een onderzoek uit 1986 gerepliceerd, waarbij onder een steekproef van inwoners uit Cincinnati een vragenlijst werd uitgezet. De uiteindelijke onderzoeksgroep bestond uit 237 inwoners. Uit de antwoorden bleek dat tussen 1986 en 1995 het draagvlak voor resocialisatie sterk is afgenomen. Maar liefst 20% minder respondenten vonden dit nu het primaire doel van de gevangenisstraf. Leedtoevoeging was nu volgens 20% meer ondervraagden het voornaamste doel. Daar komt bij dat de steun voor specifieke behandelingsprogramma's tussen 1986 en 1995 is afgenomen. Het verzet tegen vervroegde invrijheidstelling is in die periode sterk gegroeid. Deze sterke verschuivingen in de publieke opinie zijn geen gevolg van een toename van de criminaliteit. Die heeft zich namelijk niet voorgedaan. Evenmin kan zij worden toegeschreven aan een verminderd geloof in de effectiviteit van behandelingsprogramma's voor gedetineerden. De toenemende punitieve trend in de nationale politiek is de oorzaak. Met literatuuropgave.

3**Thomas, G.***Business watch as an effective security management strategy for industrial estates; reality or mythology?*

Security journal, 12e jrg., nr. 1, 1999, pp. 53-62

In dit artikel bespreekt de auteur het initiatief bedrijventoezicht ('Business Watch'), opgezet om een effectieve veiligheidsmanagementstrategie te ontwikkelen voor bedrijventerreinen. Hiervoor werken verschillende partners – de bedrijven, de politie, verzekeringsmaatschappijen, de lokale overheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken –, nauw samen. Uit een evaluatie-onderzoek naar dit initiatief blijkt dat een dergelijke strategie in de praktijk leidt tot een grotere bewustwording van en communicatie over mogelijke veiligheidsrisico's van bedrijventerreinen. Verder vergroot het initiatief het gevoel van veiligheid onder deelnemende bedrijven. Of het initiatief werkelijk effectief zal blijken te zijn als het gaat om het voorkomen van criminaliteit op bedrijfsterreinen in Groot-Brittannië, is volgens de auteur afhankelijk van de vraag in hoeverre het initiatief verder ontwikkeld en geïmplementeerd wordt door de deelnemende partners.

Strafrecht en strafrechtspleging**4****Ball, B., J. Connelly***Requiring school attendance; a little used sentencing power*

The criminal law review, maart 1999, pp. 183-194

Kinderrechters in Engeland die belast zijn met de veroordeling van verdachten die nog leerplichtig zijn, hechten veel waarde aan aanvullende informatie vanuit de betreffende onderwijsinstellingen. Zij zijn zich bewust van de schadelijke gevolgen

van veelvoorkomende verschijnselen als spijbelen en verwijdering van school. Desondanks ondernemen deze rechters bijna geen pogingen om schoolverzuim tegen te gaan door middel van het toepassen van de 'Children and Young Persons Act 1969, section 12C', waarmee de eis aanwezig te zijn op school en de lessen te volgen kan worden gekoppeld aan supervisiemaatregelen. De onderzoekers maken gebruik van gegevens uit een onderzoek dat werd gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken in Engeland, om te bekijken wat de oorzaak kan zijn voor deze ogenschijnlijke paradox. Het blijkt dat rechters zich vaak niet bewust zijn van deze mogelijkheid. Zij die hier wel van op de hoogte waren pasten het niet toe. En er werd nooit verwezen naar paragraaf 12C binnen de voorstellen tot veroordeling van leerplichtige verdachten die spijbelden. Het waarom van deze constatering wordt nader bekeken. Geconcludeerd wordt dat kinderrechters hun mogelijkheden zullen moeten benutten om samen met andere instanties (school, maatschappelijk werk enzovoort) tot een oplossing te kunnen komen voor de problemen van jongeren met een scholingsachterstand door spijbelen of verwijdering van school.

5

Kowalski, M., T. Caputo

Recidivism in youth court; an examination of the impact of age, gender and prior record

Canadian journal of criminology, 41e jrg., nr. 1, 1999, pp. 57-84

Sinds de invoering in 1982 is er kritiek geweest op het nieuwe jeugdstrafrecht in Canada. Volgens sommigen zouden de straffen voor jongeren te zwaar zijn, terwijl anderen vinden dat onder de nieuwe wetgeving niet hard genoeg kan worden opgetreden. In deze studie gaan de auteurs voor meer dan 47

duizend jeugdstrafzaken na of rechters bij de afdoening rekening houden met eventueel eerder gepleegde delicten. Dat blijkt het geval te zijn. De zwaarte van de afdoening hangt positief samen met het aantal eerdere veroordelingen, de ernst van het delict en het geslacht van de dader: jongens ondergaan vaker een gevangenisstraf dan meisjes. De leeftijd van de dader was in het geval van recidivisten niet van invloed op de zwaarte van de afdoening. De auteurs concluderen dat het jeugdstrafrechtstelsel op juiste wijze reageert op recidiverende daders.

Met literaturopgave.

6

Leiber, M.J., J.M. Stairs

Race, contexts, and the use of intake diversion

Journal of research in crime and delinquency, 36e jrg., nr. 1, 1999, pp. 56-86

In dit artikel gaan de auteurs in op de relatie tussen ras en besluitvorming van rechtbanken over de op te leggen sanctie, waarbij ze aansluiten bij de integratieve conflicttheorie, die de nadruk legt op structurele factoren en stereotypering als verklaring voor ongelijke behandeling van zwarten en blanken. De auteurs brengen de hypothese naar voren dat rechtbanken in gebieden met grotere economische en raciale ongelijkheid en met personeel dat overtuigd is van raciale verschillen aan afro-Amerikanen zwaardere sancties opleggen – met name in als het gaat om drugsdelicten – in vergelijking met sancties die opgelegd worden aan blanke Amerikanen in vergelijkbare omstandigheden. Op grond van onderzoeksresultaten, die de auteurs presenteren, kan de hypothese deels worden onderschreven. Naar aanleiding van deze resultaten, pleiten de auteurs voor nader onderzoek naar

structurele factoren die een verklaring kunnen vormen voor verschillen in behandeling van blanke en zwarte jongeren door rechtbanken. De eerder genoemde conflicttheorie biedt hiervoor enkele relevante theoretische uitgangspunten en dient dan ook verder uitgewerkt te worden, met specifieke aandacht voor verschillen in behandeling van zwarte en blanke jongeren.

7

Mackay, R.D.

The abnormality of mind factor in diminished responsibility

The criminal law review, februari 1999, pp. 117-125

Paragraaf 2 (1) van de Homicide Act 1957 uit het Engelse strafrecht beperkt verminderde toerekeningsvatbaarheid tot abnormaliteiten in de geest die ontstaan uit een of meer van de in deze paragraaf aangegeven oorzaken. Wat deze oorzaken zijn is in deze wet in algemene termen beschreven: geestesafwijkingen die het gevolg zijn van hetzij een toestand van tot stilstand gekomen of vertraagde ontwikkeling, hetzij inherente oorzaken, hetzij ziekte of letsel. Pas onlangs heeft het Hof van Beroep zich gebogen over de aetiologische complexiteiten van deze paragraaf. De auteur wil met zijn artikel een bijdrage leveren aan deze discussie. Want welke oorzaken zijn te benoemen als 'inherent', welke trauma's kunnen opgevat worden als 'letsel' en wat wordt verstaan onder 'ziekte'? Hij bespreekt twee rechtszaken; in die tegen Sanderson was de dader een drugsverslaafde, O'Connell had maandenlang het slaapmiddel Triazolam (Halcion) gebruikt. De auteur is van mening, dat de rechterlijke uitspraken weinig houvast bieden. Zo zou 'letsel' – wil er sprake zijn van verminderde toerekeningsvatbaarheid – organisch of fysiek letsel moeten

inhouden. Maar hoe moeten we dan 'psychologisch letsel' kwalificeren? De auteur concludeert dat het Hof er niet in is geslaagd duidelijkheid te scheppen over de betekenis van begrippen. Vooral bij psychiaters zou dit wel eens kunnen leiden tot veel verwarring.

Met literatuuropgave.

8

Mears, D.P.

The sociology of sentencing; reconceptualizing decisionmaking processes and outcomes

Law & society review, 32e jrg., nr. 3, 1998, pp. 667-724

Eerdere pogingen om de besluitvorming rond straftoemeting te analyseren, bleven in gebreke. Men kon de variantie in straftoemeting niet verklaren, betrok niet alle relevante factoren in de onderzoeken en formuleerde geen theoretisch verantwoorde voorspellingen. De auteur presenteert een analytisch kader waarin die tekortkomingen belicht en overwonnen kunnen worden. Het bestaat uit vier dimensies: straftoemeting als besluitvormingsproces, waarin specifieke deelresultaten en verschillende factoren een rol kunnen spelen en waarin de voorspelling van straftoemeting de uitkomst is van de analyse van verschillende processen. De auteur hoopt dat dit kader de volgende doeleinden dichterbij zal brengen. Ten eerste het onderscheiden van kwalitatief verschillende analytische dimensies van straftoemeting. Ten tweede de ontwikkeling van theorieën ter verklaring van de straftoemeting ten aanzien van jeugdigen een volwassenen. Ten derde een bredere, meer realistische grondslag voor de toetsing van bestaande theorieën. Ten vierde de ontwikkeling van meer omvattende toetsingsmethoden. Ten vijfde een evenwicht tussen moeilijk te

kwantificeren, maar relevante factoren en makkelijk te meten factoren. Ten slotte de ontwikkeling van een gemeenschappelijke grondslag voor het onderzoek naar de straftoemeting van jongeren en volwassenen. Met literatuuropgave.

9

Scherrer, S.

Indizien für die Auswirkungen der amerikanischen Kriminalpolitik
Kriminologisches Bulletin de
Criminologie, 24e jrg., nr. 2, 1998, pp. 7-33

Sinds ongeveer twintig jaar wordt in de Verenigde Staten van Amerika een repressief beleid gevoerd op het gebied van de strafrechtpolitiek. Doel was, onder andere door de 'neutralisering' van daders door middel van vrijheidsbeneming (incapacitation) en de afschrikwekkende werking daarvan, de criminaliteit in de VS te verminderen en de Amerikaanse bevolking meer veiligheid te garanderen. In de laatste twintig jaar is op verschillende niveaus de werking van de geprakticeerde politiek zichtbaar geworden. In het eerste deel van dit artikel wordt nader ingegaan op een aantal van die veranderingen en ontwikkelingen. Daarbij worden zowel de algemene tendensen op wetgevingsgebied als enige karakteristieke verordeningen beschreven. Voorts wordt ingegaan op veranderingen in de rechtspraak, de invloed op het gevangeniswezen en de statistisch vastgelegde ontwikkeling van de criminaliteit. Het tweede deel van dit artikel houdt zich bezig met de vraag of en in hoeverre deze veranderingen zijn terug te voeren op de genomen maatregelen. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de relatie tussen de ontwikkeling van de criminaliteit en de significante toename van de gevangenispopulatie. Verder wordt ingegaan op de vraag of meer en

langduriger vrijheidsstraffen het beoogde afschrikkingseffect en het vereiste 'neutraliseringseffect' sorteren en of daardoor het gevoel van veiligheid onder de bevolking van de Verenigde Staten van Amerika wordt vergroot. Met literatuuropgave.

10

Ward, T.

Liars, damned liars and expert witnesses; video identification and the law of expert evidence
Security journal, 12e jrg., nr. 1, 1999, pp. 29-39

'Leugenaars, vervloekte leugenaars', zo vatte Lord Bromwell, een Engelse rechter uit de 19e eeuw, zijn standpunt over getuige-deskundigen kort en bondig samen. Ook nu nog vormen de diensten van deze groep experts voortdurend een punt van discussie. De auteur wil met zijn artikel zowel een verklaring als een kritiek leveren op de huidige juridische regels over de toelating van uitspraken van getuige-deskundigen in de strafrechtspraak in Engeland en Wales. Hij doet dat door een aantal rechtszaken onder de loep te nemen waarbij het bewijs werd geleverd door een type getuige die (naar men beweert) nooit liegt: de camera. Maar in het digitale tijdperk kunnen foto's en video-opnamen wel degelijk liegen, maar de vraag is of voor hun interpretatie altijd een expert nodig is. De rechtszaken illustreren duidelijk de ambivalentie van rechters tegen zowel deskundigen als juries en hun opvattingen wat betreft verschillende soorten expertise. De auteur poneert na zijn analyse een prangende vraag: kan het aan juryleden overgelaten worden zich een mening te vormen over welke deskundigen te vertrouwen zijn? Zijn antwoord: ja, maar het is lang niet zeker dat juryleden deskundigen wantrouwen die ook door rechters

worden gewantrouwd. Rechters zouden daarom juryleden moeten aanmoedigen altijd kritisch te blijven en op hun hoede te zijn. Want anders zou wel eens het aanzien van forensische wetenschappen danig averij kunnen oplopen. Met literatuuropgave.

Criminologie

11

Diamond, M., A. Uchiyama

Pornography, rape, and sex crimes in Japan

International journal of law and psychiatry, 22e jrg., nr. 1, 1999, pp. 1-22

Uit Amerikaanse en Europese studies over de vraag of pornografie leidt tot een toename van verkrachting of andere zedenmisdriven, is steeds naar voren gekomen dat dit niet het geval is. Of dit ook zo is in Japan, een land met een toenemende verwestelijking van de levensstijl, is niet helemaal duidelijk. Daarom onderzochten de auteurs voor de periode 1972-1995 gegevens over gerapporteerde zedenmisdriven van Roposensho, een organisatie die vergelijkbaar is met de Amerikaanse FBI. Zij concluderen dat de massale toename van de circulatie van pornografische tijdschriften en films, zoals Japan die kende sinds de jaren tachtig, correleert met een dramatische afname in zedenmisdriven. Dit heeft vele oorzaken. Op basis van literatuurstudie veronderstellen de auteurs dat een deel van de verklaring ligt in het feit dat de interesse in pornografie eerder voortkomt uit nieuwsgierigheid dan uit een werkelijke behoefte. Ook is het waarschijnlijk dat pornografie een uitlaatklep vormt voor allerlei frustraties, die onder andere omstandigheden misschien zouden leiden tot zedenmisdriven. Weer een andere verklaring ligt in de opvoeding:

Japan is een uiterst competitieve maatschappij en het is gebruikelijk dat moeders daarom hun kinderen gedurende de schooltijd veel begeleiden om ze hierop voor te bereiden. Deze hechte binding is een manier van socialiseren die kinderen wellicht behoedt voor anti-sociaal en crimineel gedrag op latere leeftijd. Met literatuuropgave.

12

Farrington, D.P.

Measuring, explaining and preventing shoplifting; a review of British research Security journal, 12e jrg., nr. 1, 1999, pp. 9-27

In dit artikel wordt een overzicht gegeven van de kennis ten aanzien van het meten, verklaren en voorkomen van winkeldiefstal. Hierbij richt de auteur zich m.n. op onderzoek verricht in Engeland. Ten eerste blijkt uit gegevens afkomstig van politie en rechtbank dat er per jaar meer dan 100.000 winkeldieven worden geregistreerd. Vier tot vijf procent van de populatie tot veertig jaar wordt eens veroordeeld voor winkeldiefstal. Ten tweede laten overzichten van winkeliers zien dat er per jaar meer dan vier miljoen gevallen van winkeldiefstal bekend zijn, dat er 1,3 miljoen winkeldieven worden aangehouden en dat er 800.000 winkeldieven worden aangegeven bij de politie. Uit gegevens afkomstig van onderzoek onder de bevolking zelf, blijkt dat de gemiddelde leeftijd waarop met winkeldiefstal wordt begonnen voor jongens op tien jaar ligt, terwijl zij er met ongeveer veertien jaar weer mee ophouden. Ongeveer een op de zeven winkeldieven wordt vroeg of laat veroordeeld, maar in slechts één op de 150 gevallen vindt veroordeling plaats. Uit systematische observatie in twee winkels bleek dat er ongeveer vijfhonderd artikelen per week werden gestolen. Bij herhaalde-

lijk tellen van de artikelen bleek dat tien procent van alle artikelen werden ontvreemd in plaats van verkocht. De auteur beschrijft tenslotte een experiment ter voorkoming van winkeldiefstal. Hieruit blijkt dat herinrichting van de winkel en elektronische labels aan de artikelen op korte termijn effectief bleken bij het verminderen van winkeldiefstal. Met literatuuropgave.

13

Lauritsen, J.L.

The age-crime debate; assessing the limits of longitudinal self-report data Social forces, 77e jrg., nr. 1, 1998, pp. 127-155

De meeste criminologen zijn het er nu over eens dat de leeftijd/criminaliteitscurve een piek bereikt bij de late adolescentie om daarna snel te dalen. Maar verschil in inzicht bestaat er over de theoretische betekenis van dit feit. Daarom hebben verschillende onderzoekers voorgesteld zich te richten op het verzamelen van prospectieve longitudinale self-report data. De auteur probeert met haar onderzoek van de self-report data van vijf golven (11-17 jaar/15-21 jaar) van de National Youth Survey vast te stellen wat de grenzen en de valkuilen van dit soort data zijn. Zij hanteert daartoe de HLM-techniek (hierarchical linear modeling), een techniek om cohorteffecten te bestuderen alsmede de effecten van leeftijd op attitudes wat betreft deviantie. De auteur concludeert dat er methodologische problemen kunnen optreden wanneer bij onderzoek over het verband tussen leeftijd en criminaliteit self-report data worden gebruikt. Zij wijst op het risico van een met het ouder worden van de respondent veranderende inhoudsvaliditeit van de vragen. Bijvoorbeeld een vraag als 'Hoe vaak in het afgelopen jaar heb je een medeleerling geslagen?', zal voor een 11-jarige een

andere betekenis hebben dan voor een 17-jarige. Een andere bron van vertekening is het gevolg van voortdurend geïnterviewd te worden: door steeds mee te doen met het onderzoek leert de respondent die gedragingen te rapporteren waar de onderzoeker belang in stelt. Daarom plaatst de auteur vraagtekens bij de traditionele criminaliteitsmaatstaven die in self-report studies worden gebruikt. Het debat over de samenhang tussen leeftijd en criminaliteit is nog lang niet afgesloten. Met literatuuropgave.

14

McCarthy, B., J. Hagan e.a.

Uncertainty, cooperation, and crime; understanding the decision to co-offend

Social forces, 77e jrg., nr. 1, 1998, pp. 155-176

Hoewel samenwerking een zeker risico met zich meebrengt, kiezen delinquenten er vaak voor om gezamenlijk een delict te plegen. Heersende criminologische theorieën en algemene beslistheorie, in het bijzonder speltheorie, veronderstellen gewoonlijk dat mensen tot een keus komen op basis van instrumenteel rationele berekeningen. Onderzoek met betrekking tot het nemen van beslissingen laat zien dat deze aanname niet stand houdt bij beslissingen om deel te nemen aan niet-criminele en criminele activiteiten. Verschillende theoretische perspectieven die in de criminologie niet vaak worden toegepast, waaronder sociale dilemma theorieën en James Coleman's verhandeling over collectieve actie (1990), worden gebruikt om inzicht te verschaffen in de achterliggende motieven om bij criminele activiteiten samen te werken. Hierop voortbordurend wordt betoogd dat de uitdagingen van alledaagse tegenspoed en contacten met

potentiële mededaders, de bereidheid om anderen te vertrouwen en met hen samen te werken kan vergroten. Deze hypothese wordt vervolgens getoetst. De onderzoeksgroep bestaat uit een groep tweemaal geïnterviewde jongeren zonder vaste verblijfplaats in Toronto en Vancouver. Deze jongeren worden op basis van aangeboden en aangenomen hulp ingedeeld in een relationele typologie van criminele kapitalisatie, waarna onderzocht wordt of coöperatie en collaboratie samenhangt met het begaan van diefstallen. De resultaten laten zien dat jongeren die openstaan voor criminele samenwerking significant meer kans hebben om verschillende soorten van diefstal te plegen dan meer individualistisch ingestelde jongeren. Van de verschillende onderzochte samenwerkingsvormen blijkt collaboratie het grootste en meest consistente effect op deelname aan verschillende vormen van diefstal te hebben.

Met literatuuropgave.

15

Rabinowitz, J., R. Garelik-Wyler

Accuracy and confidence in clinical assessment of psychiatric inpatients risk of violence

International journal of law and psychiatry, 22e jrg., nr. 1, 1999, pp. 99-106

Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar het risico op het plegen van geweld door bewoners van psychiatrische instellingen. Uit de resultaten blijkt dat de staf van zulke inrichtingen slechts in beperkte mate in staat is het voorkomen van geweld te voorspellen. Men is beter in staat te voorspellen welke patiënten niet dan welke patiënten wel gewelddadig zullen worden. Terwijl het personeel voorspelt dat mannelijke patiënten meer geweld zullen gebruiken dan vrouwelijke, is er in werkelijkheid geen

sekseverschil in geweld. Terwijl tal van studies hebben aangetoond dat eerder gebruik van geweld een sterke voorspellende waarde heeft voor later gebruik van geweld, houdt het personeel daar nog altijd te weinig rekening mee. Het personeel beweerde in bijna 90 procent van de gevallen zeker te zijn van de juistheid van de voorspelling. Maar die 'zekerheid' bleek niet gerelateerd te zijn aan de juistheid van de voorspellingen. De onderzoekers concluderen dat het voorspellen van geweld moeilijk is en dat het gerechtvaardigd is minder vertrouwen te hebben in de juistheid van voorspellingen. De voorspellingen kunnen verbeterd worden door minder acht te geven op de sekse van de patiënten en meer op hun verleden van al dan niet gewelddadig gedrag. Met literatuuropgave.

Gevangeniswezen/tbs

16

Villetaz, P.

Assignation á domicile sous surveillance électronique; une alternative viable? Les expériences américaines comme élément de réponse

Kriminologisches Bulletin de criminologie, 24e jrg., nr. 2, 1998, pp. 35-56

Ongeveer vijf jaar geleden kwam in Europa voor het eerst het elektronisch huisarrest, bedoeld om detentie te vervangen en tevens de dader onder strikte controle te houden, ter sprake. In sommige landen wordt reeds met deze alternatieve sanctie geëxperimenteerd, terwijl andere landen het toepassen van elektronisch huisarrest nog overwegen. De auteur acht het zinvol, alvorens een dergelijke sanctie toe te passen, stil te staan bij vragen van technische, praktische en wettelijke aard, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met

alle aan iedere staat eigen parameters. Hierdoor kan zowel een zekere desillusie als een mateloze euforie worden voorkomen. In dit artikel worden de in de Verenigde Staten van Amerika met het elektronisch huisarrest opgedane ervaringen geëvalueerd. De auteur acht het nog te vroeg om de Europese experimenten, zoals bijvoorbeeld die in Zwitserland, te evalueren, gelet op het voorsnog beperkte aantal experimenten. Met literatuuropgave.

Reclassering

17

Uggen, Ch.

Ex-offenders and the conformist alternative; a job quality model of work and crime

Social problems, 46e jrg., nr. 1, 1999, pp. 127-151

Vanuit verschillende theoretische perspectieven hebben criminologen vastgesteld dat crimineel gedrag meer samenhangt met de kwaliteit van een baan dan met de aan- of afwezigheid van werk. 'Kwaliteitsbanen' met adequate werktijden en betaling en 'bevredigend werk' zouden noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat criminelen niet recidiveren. Omdat individuen zelf hun werk kiezen, is het echter moeilijk om de effecten van het werk te scheiden van al bestaande karakteristieken van de werknemers. Met behulp van data van de National Supported Work Demonstration en de Quality of Employment Survey wordt een maat voor baankwaliteit, gebaseerd op tevredenheid, geconstrueerd. Vervolgens wordt onderzocht of delinquenten met een kwaliteitsbaan minder kans hebben om crimineel gedrag te vertonen. Met behulp van statistische procedures voor steekproef selectiviteit wordt eerst gecorrigeerd voor de invloed van selectieprocessen bij de keuze van een

baan. De resultaten laten zien dat de kwaliteit van de baan een sterk en robuust effect heeft op economische en niet-economische criminaliteit. Kwaliteitsbanen verminderen de kans op crimineel gedrag in een hoog- en risico groep vrijgekomen delinquenten. Geen enkele van de meest in het oog springende alternatieve verklaringen, zoals steekproef selectie, ophoping van menselijk kapitaal, persoonlijke verwachtingen, externe arbeidsmarkt effecten of eerdere criminaliteit, lijken het effect van de kwaliteit van de baan te verminderen. Meer verfijnd vervolgonderzoek naar het verband met officieel geregistreerde strafbare feiten, de specifieke kenmerken van kwaliteitsbanen en het effect van arbeidsmarkt structuur is nodig om nog openstaande vragen te kunnen beantwoorden. Met literatuuropgave.

Jeugdbescherming en -delinquentie

18

Marciniak, L.M.

Adolescent attitudes toward victim precipitation of rape

Violence and victims, 13e jrg., nr. 3, 1998, pp. 287-300

In verhouding tot andere leeftijdsgroepen worden onder adolescenten veel slachtoffers en daders van verkrachting aangetroffen. Toch is er weinig onderzoek verricht naar voorspellers van verkrachting-ondersteunende attitudes onder adolescenten. Verkrachting-ondersteunende attitudes stellen dat het slachtoffer de verkrachting min of meer uitlokt door haar kleding of gedrag. Op basis van Burt's (1980) onderzoek naar de acceptatie van verkrachtingsmythen onder volwassenen, test het huidige onderzoek een padanalytisch model van sociaal- culturele, ervarings- en demografische antecedenten van

adolescente attitudes ten aanzien van slachtoffer-precipitatie bij verkrachting. De onderzoeksgroep bestaat uit 1393 jongeren van 11 tot 17 jaar die eind jaren zeventig in het kader van de National Youth Survey (NYS) onderzocht zijn. Uit de resultaten van Lisrel-analyses blijkt dat sociaal-culturele invloeden een direct effect hebben op het niveau van aanvaarding van verkrachtingsmythen. Significante sekseverschillen geven aanleiding te veronderstellen dat de paden waarlangs adolescenten hun attitudes ten aanzien van slachtofferprecipitatie vormen voor mannen en vrouwen verschillen. Daarnaast worden ook indirecte effecten van leeftijd, ras en sociaal – economische status gevonden, die door middel van traditionele sekserol stereotypering invloed uitoefenen op attitudes ten aanzien van verkrachting. Interventie die gericht is op het verminderen van de acceptatie van verkrachtingsmythen die het slachtoffer stigmatiseren, kan het beste gebeuren door jonge adolescenten meer te leren over de aard van verkrachting en de rechten en de rol van vrouwen. Met literatuuropgave.

Politie

19

Patch, P.C., B.A. Arrigo

Police officer attitudes and use of discretion in situations involving the mentally ill; the need to narrow the focus

International journal of law and psychiatry, 22e jrg., nr. 1, 1999, pp. 23-35

Vaak zoeken burgers de hulp van de politie wanneer zij problemen hebben met een geestelijk gestoorde. Er zijn studies die de veronderstelling bevestigen dat deze personen gecriminaliseerd worden. Maar er zijn ook studies die dat niet bevestigen.

Volgens de auteurs betekenen deze tegenstrijdige onderzoeksresultaten dat agenten zich heel verschillend kunnen gedragen. Deze grote variatie in gedragsmogelijkheden wijst er wellicht op dat er variabelen in het spel zijn die tot nu toe weinig zijn onderzocht. De auteurs onderzoeken er twee: het soort interactie tussen agent en burgers en de manier van optreden (attitudes) van de agent. Voor wat betreft de eerste variabele refereren de auteurs aan het bekende onderzoek van Wilson. Zij menen dat deze variabele sterk bepaald wordt door wie het initiatief neemt tot actie – politie of burger –; in het ene geval is de beslissingsbevoegdheid van de agenten veel groter dan in het andere geval. Bij de tweede variabele volgen zij de bevindingen van Broderick, die uitging van twee basis-attitudes: gerichtheid op handhaving van de sociale orde of op de rechten van het individu. De studies van Wilson en Broderick tezamen genomen, levert vier typen agenten op. De 'wets-handhaver' is (soms te) snel geneigd tot arrestatie. De 'idealist' probeert tegemoet te komen aan behoeften en wensen van de geestelijk gestoorde. De 'realist' laat zich leiden door de situatie en doet wat nodig is uit oogpunt van de wet en de belangen van het individu. De 'optimist' zet de geestelijk gestoorde zo veel mogelijk aan om hulp te zoeken. De auteurs menen dat in de huidige tijd waarin een toenemend beroep wordt gedaan op de politie, de rol van de agent steeds belangrijker wordt: in zijn of haar handen ligt het lot van geestelijk gestoorde. Met literatuuropgave.

20

Young, R., B. Goold

Restorative police cautioning in Aylesbury; from degrading to reintegrative shaming ceremonies?

The criminal law review, februari 1999, pp. 126-138

Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar de werking van een nieuwe vorm van waarschuwen door de politie. Als een delict is opgehelderd, nodigt de politie alle betrokkenen uit om te gaan praten over wat er is voorgevallen en hoe de schade die is berokkend aan het slachtoffer kan worden gecompenseerd door de dader. Dit proces is sterk geïnspireerd door de ideeën van John Braithwaite over reïntegratieve schaamte alsmede door de filosofie van restauratieve gerechtigheid. De conclusie van de onderzoekers is dat elementen uit het oude waarschuwingssysteem weliswaar zullen blijven voortbestaan in Aylesbury, maar dat desalniettemin de komst van het restauratieve waarschuwingssysteem een belangrijke en heuglijke verandering betekent in de politiepraktijk van Aylesbury. Met literatuuropgave.

Verslaving

21

Ellickson, P.L., R.L. Collins e.a.

Adolescent use of illicit drugs other than marijuana; how important is social bonding and for which ethnic groups?

Substance use & misuse, 34e jrg., nr. 3, 1999, pp. 317-341

In de Verenigde Staten worden jaarlijks uitgebreide panelstudies gehouden onder jongeren naar onder meer alcohol- en druggebruik en deviant gedrag. Een daarvan is de Rand Adolescent Panel Study. De auteurs trokken hieruit een steekproef van zo'n 4000 respondenten in Californië en Oregon, om ze in de tweede klas van de *high school* te interviewen over harddrugs-gebruik, en vervolgens twee jaar later in de vierde klas weer. Ook de school *drops outs* werden bij de tweede meting zo

goed mogelijk getraceerd. Het materiaal is al wat ouder (1987 respectievelijk 1989) maar het onderzoek leverde enkele interessante bevindingen op. De vraag was welke voorspellende factoren er zijn te vinden bij de eerste meting voor het gebruik van *harddrugs* bij tweede meting. De steekproef is redelijk representatief voor de etnische samenstelling van de bevolking. In de literatuur worden in de regel vooral de mate en kwaliteit van de sociale bindingen, en het eerdere gebruik van alcohol, tabak en softdrugs genoemd als voorspellende factoren voor later harddrugsgebruik. De auteurs noemen het opmerkelijk dat in hun onderzoek nu juist *andere* factoren, zoals etniciteit, zwaarder lijken te wegen. Wel is het zo dat sterke familiebindingen preventief lijken te werken, maar bijvoorbeeld een sterke binding met de school blijkt op zichzelf slechts een marginaal remmend effect te hebben, en actieve godsdienstige betrokkenheid (involvement) zelfs al helemaal geen effect. Jeugdigen uit achterstandssituaties blijken op zichzelf niet eerder tot harddrugsgebruik te geraken, maar wel zijn ze eerder geneigd daarmee door te gaan als ze er eenmaal aan begonnen zijn. In het algemeen blijken socialecontrole factoren met betrekking tot een eventuele overstap naar harddrugsgebruik binnen de ene etnische groep een significant grotere rol te spelen dan binnen de ander. Stabiele familiebindingen hebben een sterkere invloed onder de *Hispanics*, de Amerikanen van Mexicaanse afkomst. De invloed van schoolfactoren, leergierigheid en ambitie op school, is juist weer significant groter onder de jongeren van Aziatische afkomst. Over het geheel gezien zijn het de blanke Amerikanen en Hispanics, die de hoogste prevalentiecijfers voor harddrugs laten zien ('ooit-gebruik').

Wellicht verrassend, scoren de zwarte Amerikanen het laagst, duidelijk lager nog dan de Aziaten. Uit het onderzoek blijkt zelfs dat de zwarte jeugdige, *other things equal*, 75% minder kans heeft over te gaan op het gebruik van harddrugs dan zijn blanke soortgenoot. Preventieprogramma's zouden volgens de auteurs dan ook veel meer moeten aanknopen bij de etnisch verschillende achtergronden en de respectievelijke protectieve factoren. Met literatuuropgave.

22

Hiller, M.L., K. Knight e.a.

Legal pressure and treatment retention in a national sample of long-term residential programs

Criminal justice and behavior, 25e jrg., nr. 4, 1998, pp. 463-481

Steeds meer wordt in de Verenigde Staten strafrechtelijke druk gebruikt om drugsverslaafden in een behandelingsprogramma te plaatsen. De auteurs hebben onderzocht in hoeverre deze druk het succes van de behandeling versterkt. Daartoe hebben zij gebruik gemaakt van gegevens die zijn verzameld als onderdeel van een nationaal onderzoeksprogramma: Datos, waarin de effecten van 96 behandelingsprogramma's in elf Amerikaanse steden zijn geëvalueerd. De onderzoeksgegevens hadden betrekking op ongeveer 10.000 personen die tussen 1991 en 1993 in een behandelingsprogramma waren opgenomen. Het ging daarbij zowel om extramurale als intramurale programma's. Van de deelnemers werden door middel van interviews allerlei achtergrondgegevens geregistreerd. Onder meer werd vastgesteld of de deelname was gebaseerd op een juridische titel en of de justitiële autoriteiten door middel van urine-onderzoek op druggebruik controleerden. Het onderzoek toonde aan dat bij matige tot zware

strafrechtelijke druk tot deelname aan het programma, de uitval significant geringer was dan bij lichte druk. In vergelijking tot andere onderzoeksvariabelen bleek strafrechtelijke druk zelfs de sterkste predictor te zijn van het blijven deelnemen aan het programma. De auteurs pleiten dan ook voor een blijvende samenwerking tussen behandelingsprogramma's voor drugsverslaafden en strafrechtelijke instanties. Dit heeft niet alleen een positief effect op het succes van behandelingsprogramma's maar leidt uiteindelijk ook tot minder criminele recidive.

Met literatuuropgave.

Slachtofferstudies

23

Avakame, E.F.

Intergenerational transmission of violence, self control, and conjugal violence; a comparative analysis of physical violence and psychological aggression

Violence and victims, 13e jrg., nr. 3, 1998, pp. 301-316

In dit artikel probeert de auteur antwoord te vinden op de vraag in hoeverre en op welke manier huiselijk geweld kan worden overgedragen naar de volgende generatie. In aansluiting op eerder onderzoek waarin de relatie tussen huiselijke geweld en psychologische agressie van mannen gericht tegen vrouwen centraal stond, waarbij de mate van zelfcontrole als verklarende factor werd beschouwd, presenteert de auteur recent onderzoek op dit terrein. Hierin wordt ook aandacht besteed aan vrouwelijke en mannelijke psychologische en fysieke agressie in relatie tot de generationele overdracht van huiselijk geweld. Uit het onderzoek blijkt dat de mate van sociale controle geldt als belangrijke voorspeller van fysiek geweld en psychologische

agressie. Verder blijkt dat het nuttig is om een onderscheid te maken tussen mannelijk en vrouwelijk huiselijk geweld, aangezien mannelijk huiselijk geweld een grotere kans heeft om overgedragen te worden op de volgende generatie. Dit wordt door de auteur in verband gebracht met de sociale leertheorie van Bandura (1977), die onder andere stelt dat diegenen met meer status, competentie en macht succesvoller zijn als rolmodel. De auteur gaat ten slotte in op de consequenties van het gegeven dat de overdracht van huiselijk geweld een sexe-gebonden fenomeen blijkt te zijn.

24

Berns, N.

'My problem and how I solved it': domestic violence in women's magazines

The sociological quarterly, 40e jrg., nr. 1, 1999, pp. 85-100

Er is nog weinig bekend over de invloed van de media op de oordeelvorming van haar publiek. Door kwalitatieve analyse van populaire Amerikaanse vrouwenbladen en handleidingen voor auteurs van deze tijdschriften, onderzoekt de schrijfster de inhoud, de totstandkoming en de invloed van gepopulariseerde verhandelingen over mishandeling van vrouwen door hun partner op de oordeelvorming van de lezers. Zij toont aan dat in het merendeel van deze artikelen het probleem als een privé-kwestie wordt beschouwd. Daarbij wordt de schuld ervoor vaak gelegd bij het slachtoffer. Zij is degene die de situatie uitlokt, in stand houdt en niet ontvlucht. Door dit dominante individuele perspectief wordt het idee dat slachtoffers verantwoordelijk moeten worden gehouden voor de oplossing van het probleem algemeen aanvaard. Slechts vier artikelen hadden betrekking op de mishandelende man, waarbij in maar één artikel

de verantwoordelijkheid geheel bij de man werd gelegd. Vaak komt de dader van mishandeling ter sprake binnen de context van het (echt)paar. De onderzoekster laat tenslotte zien hoe de manier van schrijven, redigeren en publiceren in de bestudeerde vrouwenbladen bijdraagt aan het overheersende idee dat de verantwoordelijkheid voor mishandeling binnen een relatie moet worden toegeschreven aan individuen en dat institutionele, culturele en structurele bronnen van verantwoordelijkheid buiten beschouwing blijven. Met literatuuropgave.

25

Erez, E., J. Belknap

In their own words; battered women's assessment of the criminal processing system's responses

Violence and victims, 13e jrg., nr. 3, 1998, pp. 251-268

De meest gestelde vragen aan vrouwen die door hun man worden geslagen (battered women) zijn: 'Waarom blijven zij?' en 'Waarom werken zij niet samen met de mensen die hen trachten te helpen?' In dit verband is het van belang te weten dat de meeste mishandelde vrouwen inderdaad weggaan, sommigen aan het begin en anderen in latere stadia van een relatie waarin sprake is van misbruik. Men kan zich echter ook de vraag stellen: 'Wat gebeurt er wanneer mishandelde vrouwen proberen weg te gaan?' en 'Waarom mogen gewelddadige mannen blijven?' Onderzoek heeft aangetoond dat de gevaarlijkste en dodelijkste situaties ontstaan wanneer de vrouwen hun mannen proberen te verlaten. Geconfronteerd met een dergelijke situatie blijken de officiële instanties, ziek van mishandelde vrouwen die steeds weer naar huis terugkeren, vaak geen hulp te bieden. In dit artikel wordt een onderzoek onder 498 slachtoffers (allen vrouwen)

in Ohio naar de reacties van het strafrechtstelsel onder de loep genomen. De meerderheid was blank (86%); de rest Afro-Amerikaans (14%). De gemiddelde leeftijd bedroeg 34,4. Een overgrote meerderheid (90%) had zelf het initiatief genomen; in de overige 10% van de gevallen had een buur of een vriend de politie geïnformeerd. In tegenstelling tot studies die steeds aangeven dat slachtoffers de politie beschouwen als de autoriteit die de beste hulpverlening biedt, scoort de politie het laagst bij mishandelde vrouwen. De resultaten van dit onderzoek geven aan dat, hoewel het strafrechtstelsel slechts beperkte hulpverleningsmogelijkheden heeft, het toch een verschil kan maken. Met literatuuropgave.

26

Fleming, J., P.E. Mullen e.a.

The relationship between childhood sexual abuse and alcohol abuse in women; a case control study
Addiction, 93e jrg., nr. 12, 1998, pp. 1787-1798

Relatief veel vrouwen die behandeld worden wegens een alcoholprobleem, zijn in hun jeugd seksueel misbruikt. Mede op grond hiervan wordt een causaal verband verondersteld tussen beide factoren. Dit verband is nader onderzocht. In eerste instantie werden zesduizend Australische vrouwen benaderd met een schriftelijke vragenlijst die was bedoeld om de aanwezigheid van alcoholproblematiek vast te stellen. In die gevallen waarin een alcoholprobleem werd vastgesteld, werd een tweede vragenlijst verzonden om vast te stellen in hoeverre in de jeugd sprake was geweest van seksueel misbruik. Uiteindelijk bestond de onderzoeksgroep uit 710 vrouwen. Door middel van multivariate analyses is vastgesteld in hoeverre er een direct causaal verband is tussen seksueel

misbruik en later alcoholmisbruik. Dit causale verband bleek niet aanwezig te zijn. De belangrijkste causale factoren van later alcoholmisbruik bleken de afwezigheid te zijn van de moeder tijdens de opvoeding of het hebben van een emotioneel afstandelijke en niet zorgzame moeder. Het hebben van een alcoholistische partner, en het geloof dat alcohol een seksuele ontremmer is, waren andere belangrijke verklarende factoren. Met literatuuropgave.

27

Murdoch, M., P.G. McGovern

Measuring sexual harassment; development and validation of the sexual harassment inventory
Violence and victims, 13e jrg., nr. 3, 1998, pp. 203-216

Seksuele intimidatie is een veel voorkomend fenomeen waarmee jaarlijks veel mensen in aanraking komen en dat vaak tot gezondheidsproblemen leidt. Ondanks de negatieve consequenties van seksuele intimidatie en de daarmee gepaard gaande kosten is weinig bekend over de biologie ervan. De meeste onderzoeken beperken zich tot een beschrijving van de prevalentie van seksuele intimidatie; hypothesen over de relatie tussen seksuele intimidatie en gezondheidsproblemen zijn nauwelijks getest. Dit hangt met name samen met een gebrek aan het gebruik van gestandaardiseerde meetinstrumenten en de kwaliteit van de designs van de tot nu toe uitgevoerde studies. In het artikel worden de ontwikkeling en eerste valideringsresultaten besproken van de Sexual Harassment Inventory (SHI), een in gedragstermen opgesteld onderzoeksinstrument dat gebruikt kan worden in toekomstig epidemiologisch onderzoek. Het instrument bestaat uit 20 items waarmee zowel de ernst als het voorkomen van seksuele intimidatie gemeten kan worden en

kan bovendien eenvoudig aangepast worden aan het gebruik in verschillende populaties. Routinematig gebruik van de SHI of een ander gestandaardiseerd meetinstrument, zou meer inzicht kunnen verschaffen in het begrip van de aard van seksuele intimidatie en de daaruit voortvloeiende gezondheidsschade. Met literatuuropgave.

28

Mustaine, E.E., R. Tewksbury

Victimization risks at leisure; a gender-specific analysis

Violence and victims, 13e jrg., nr. 3, 1998, pp. 231-249

Verslag wordt gedaan van een onderzoek naar de vraag of mannen en vrouwen verschillende risico's lopen om slachtoffer te worden van crimineel gedrag. Uitgangspunt voor het onderzoek is de theorie van routinematige activiteiten, die bestaat uit twee centrale stellingen. Ten eerste dat dagelijkse activiteiten structuren creëren voor crimineel gedrag, doordat ze de frequentie en de intensiteit van contacten bepalen tussen gemotiveerde delinquenten en slachtoffers. Ten tweede dat de selectie van een object voor crimineel gedrag wordt bepaald door zijn subjectieve waarde en de mate waarin het wordt bewaakt. Uit het onderzoek blijkt dat, afhankelijk van deze condities, mannen en vrouwen verschillende risico's lopen om slachtoffer te worden van delinquent gedrag. Slechts twee risicofactoren waren voor mannen en vrouwen dezelfde: gebruik maken van het winkelcentrum en door de week dronken worden. Ook blijkt dat vrouwen alleen al vanwege hun geslacht worden gezien als geschikte slachtoffers, onafhankelijk van specifieke risicofactoren. De auteurs concluderen dat de getoetste theorie veelbelovend is en dat bij de analyse

van de risico's op slachtofferschap van verschillende populaties meer rekening moet worden gehouden met specifieke factoren die een maat vormen voor de verschillende facetten van de leefstijl van mensen.

Met literatuuropgave.

Preventie van criminaliteit

29

Welsh, W.N., P.H. Jenkins e.a.

Reducing minority overrepresentation in juvenile justice; results of community-based delinquency prevention in Harrisburg

Journal of research in crime and delinquency, 36e jrg., nr. 11, 1999, pp. 87-110

In een poging de oververtegenwoordiging van minderheden in het jeugdstrafrechtstelsel tegen te gaan, werd in de Amerikaanse staat Pennsylvania een aantal preventieprojecten gestart. Doel van de projecten was het aantal politiecontacten van de deelnemers terug te brengen en hun schoolprestaties te verbeteren. De auteurs evalueerden de projecten. Zij vergeleken de resultaten van de deelnemers met die van jongeren die niet of nauwelijks in het project participeerden. Na drie jaar telde de deelnemersgroep het laagste recidivepercentage. De recidivegraad bleek niet samen te hangen met leeftijd, etniciteit of herkomst van de deelnemer. De schoolprestaties, waaronder de behaalde cijfers en de hoeveelheid spijbelen, verbeterden niet. De auteurs wijten dit laatste aan een slechte uitvoering van de educatieve onderdelen van het programma. Meer in het algemeen pleiten zij voor een integrale aanpak van de veelzijdige achterstandssituatie van jongeren uit minderheidsgroepen.

Met literatuuropgave.

Onderstaande publicaties kunnen te leen worden aangevraagd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Schedeldoekshaven 100, Den Haag, tel.: 070- 3 70 65 54[5]3.

Bakker, W., F. van Waarden (red.)

Ruimte rond regels; stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken

Amsterdam, Boom, 1999

Borghouts, H.C.J.L., C.W.M.

Dessens

Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing; rapportage van het project Regeerakkoord 1998 en Bijzondere Opsporingsdiensten

Den Haag, ministerie van justitie, Directoraat-Generaal Rechts-handhaving, 1999

Braat, B., A.E. Oderkerk e.a.

Huwelijksvermogensrecht in rechts-vergelijkend perspectief; Denemarken, Duitsland, Engeland, Frankrijk, Italië, Zweden Utrecht, Universiteit Utrecht, G.J. Wiarda Instituut, 1999

Chin-A-Fat, B.E.S.

Effectuering van omgang in rechts-vergelijkend perspectief

Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam, 1999

Dijk, F. van, J. de Waard

Juridische infrastructuur in internationaal perspectief; criminaliteits-beheersing

Den Haag, ministerie van justitie, DAJS, 2000

Flier, J.G.W. van der

Individuele trajectbegeleiding voor de harde kern; voorstel voor structurele aanpak

Den Haag, ministerie van justitie, Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid (DPJS), 1999

Guyt, J.J.

Daderidentificatie door middel van herkenning door ooggetuigen Deventer, Gouda Quint, 1999

Haan, W.J.M. de, E.F.A.E. de Bie e.a.

Jeugd en geweld; een interdisciplinair perspectief

Den Haag, Van Gorcum/ministerie van VWS, 1999

Holtmaat, R. (red.)

Eeuwige kwesties; honderd jaar vrouwen en recht in Nederland Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999

Huberts, L.W.J.C.

Blinde vlekken in de politiepraktijk en de politiewetenschap; over politie, wetenschap, macht, beleid, integriteit en communicatie

Arnhem, Gouda Quint, 1998

Kaptein, M., D. van Berkel

Drie partijen, drie perspectieven; zoekacties van Nederlands geadopteerden

Den Bosch, Stichting Ambulante Fiom, 1999

Voermans, W.J.M., Ph. Eijlander e.a.

Tempo van de wetgevingsprocedure 1994-1999

Tilburg, KUB, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Schoordijk Instituut, 2000

Wijk, A.Ph. van, e.a.

Een verkennend onderzoek naar jeugdige zedendelinquenten

Arnhem/Amsterdam, Advies- en Onderzoeksgroep Beke/VU, 1999

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. De rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid (O&B) zijn tot en met nr. 161 uitgegeven door Gouda Quint BV en zijn voor belangstellenden, die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te

bestellen bij Gouda Quint BV, postbus 23, 7400 GA Deventer, telefoon: 0570-63 31 55. Een complete lijst van de WODC-rapporten is te verkrijgen bij het WODC (tel.: 070-3 70 65 54) en te vinden op de WODC-Internetsite (www.minjust.nl/wodc). Daar zijn ook de uitgebreide samenvattingen te vinden van alle vanaf 1997 verschenen WODC-rapporten. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 1998, 1999 en 2000 verschenen rapporten.

Onderzoek en Beleid

Boendermaker, L.

Eind goed, al goed? De leefsituatie van jongeren een jaar na hun vertrek uit een justitiële behandelinrichting
1998, O&B nr. 167

Leuw, Ed.

Instroom en capaciteit in de tbs-sector; geregistreerde gegevens en izzichten van deskundigen
1998, O&B nr. 168

Mertens, N.M., M. Grapendaal en B.J.W. Docter-Schamhardt

Meisjescriminaliteit in Nederland
1998, O&B nr. 169

Nelen, J.M., V. Sabee

Het vermogen te ontnemen; evaluatie van de ontnemingswetgeving-eindrapport
1998, O&B nr. 170

Eshuis, R.J.J.

Een kwestie van tijd; onderzoek naar de doorlooptijden in handelszaken
1998, O&B nr. 171

Wetten, J.W., N. Dijkhoff en F. Heide

De positie van vrouwen in de asielprocedure
1999, O&B nr. 172

Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt m.m.v. M. Brouwers, R.F. Kouwenberg, G. Paulides

Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor
1999, O&B nr. 173

Bol, M.W., G.J. Terlouw, L. Blees en C. Verwers

Jong en gewelddadig; ontwikkeling en achtergronden van de gewelds-criminaliteit onder jeugdigen
1999, O&B nr. 174

Klijn, A., J. van der Schaaf, G. Paulides

De rechtsbijstandssubsidie herzien; een evaluatie van de toegangsregeling in de Wet op de rechtsbijstand
1999, O&B nr. 175

Tak, Peter J.P.

The Dutch criminal Justice System; Organisation and Operation
1999, O&B nr. 176

Kruissink, M., A.M. van Hoorn, J.L.M. Boek m.m.v. E.M.Th. Beenackers, M.G.J. Kockelkoren, P.A.M. Verrest, G. Paulides

Infiltratie in het recht en in de praktijk
1999, O&B nr. 177

Vinne, H. van der

Geweld in vermogensdelicten; een dieptestudie op basis van de WODC-Strafrechtsmonitor
1999, O&B nr. 178

Gilhuis, P.C., E.F. ten Heuvelhof, H.G. van de Bunt, W. Huisman, M. Lokin, J.W. Reintjes, R.J.M. van den Bogert, A. de Lange en C.C.J.H. Bijleveld

De effecten van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving
1999, O&B nr. 179

Schreuders, M.M., F.W.M. Huls, W.M. Garnier en K.E. Swierstra (red.); C.C.J.H. Bijleveld (WODC), P.P.J. Groen (WODC), F. Heide (WODC), W. van der Heide (WODC), R.F. Meijer (WODC), P.R. Smit (WODC), H.W.J.M. Huys (CBS) en C.S. Wang (CBS)

Criminaliteit en rechtshandhaving 1999; ontwikkelingen en samenhangen
1999, O&B nr. 180

Steinmann, P.L.M., F.P. van Tulder en W. van der Heide*Prognose van de sanctiecapaciteit 1999- 2003*

1999, O&B nr. 181

Leuw, Ed. m.m.v. M. Brouwers en J. Smit*Recidive na de tbs; patronen, trends en processen en de inschatting van gevaar 1999, O&B nr. 182***Heiden-Attema, N. van der, M.W. Bol***Moelijke jeugd; risico- en protectieve factoren en de ontwikkeling van delinquent gedrag in een groep risicjongeren*

2000, O&B 183

Onderzoeksnotities**Baas, N.J.***Stalking; slachtoffers, daders en maatregelen tegen deze vorm van belagen*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 1, 1998

Kruissink, M., C. Verwers, N. Dijkhoff*Organisatie van de recherchefunctie; een inventarisatie in de 25 politiekorpsen*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 2, 1998

Beijers, W.M.E.H., A. Klijn, J. van der Schaaf, G. Paulides*Twee halen, ...; over de prijs van meervoudig beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 3, 1998

Baas, N.J.*Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV); een literatuurverkenning naar voor de SOV relevante ervaringen met onvrijwillig geplaatste justitiabele verslaafden in binnen- en buitenland*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 4, 1998

Laan, P.H. van der, A.A.M. Essers, G.L.A.M. Huijbregts en E.C. Spaans*Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit: periode 1980-1996; een tussentijds verslag*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 5, 1998

Beenackers, E.M.Th.*Bijzondere verhoormethoden; een literatuurverkenning*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 6, 1998

Luykx, F., M. Grapendaal*Justitie in de buurt; een evaluatie van vier experimenten*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 1, 1999

Wartna, B.S.J.*Recidive-onderzoek in Nederland; een overzicht van Nederlands onderzoek naar hernieuwd crimineel gedrag*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 2, 1999

Baas, N.J. en E. Niemeijer*Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht; een internationale verkenning*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 3, 1999

Passas, N.*Informal value transfer systems and criminal organizations; a study into so-called underground banking networks*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 4, 1999

Wartna, B.J.S., W.M.E.H. Beijers en A.A.M. Essers*Ontkennende en bekende verdachten; over de proceshouding van verdachten van strafzaken tijdens het politieverhoor*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 5, 1999

Aron, U., F. Heide*Bandopname van het nader gehoor*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 6, 1999

Etman, O., J. Korpel*Eén jaar 'Koppelingswet' in de praktijk; tussenrapportage over de implementatie en het eerste uitvoeringsjaar*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 7, 1999

Beenackers, E.Th.M.*Effectiviteit van sanctieprogramma's: bouwstenen voor een toesingskader; een literatuurstudie*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 1, 2000

Bijleveld, C., A. Taselaar*Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen; verslag van een expert meeting*

WODC, Onderzoeksnotities, nr. 2, 2000

Auteursrecht voorbehouden.

Behoudens uitzondering door de Wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht c.q. de uitgever van deze uitgave, door de rechthebbende(n) gemachtigd namens hem (hen) op te treden, niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking. Het verlenen van toestemming tot publikatie in dit tijdschrift houdt in:

1. dat de auteur de uitgever machtigt om de door derden verschuldigde vergoeding voor kopiëren conform artikel 17, lid 2, Auteurswet 1912 en het KB van 20 juni 1974, Staatsblad 351 ex artikel 16B 1912 te doen geldend maken door en overeenkomstig de statuten en reglementen van de Stichting Reprorecht te Amsterdam.
2. dat de auteur de Uitgever machtigt om zijn rechten ex artikel 16 sub A ten vierde Auteurswet 1912 (bloemlezingen) geldend te maken volgens dezelfde beginselen als die van de Stichting Reprorecht. Een en ander behoudens uitdrukkelijk voorbehoud zijdens de auteur.