

Justitiële verkenningen

jrg. 26, nr. 4, mei 2000

Het schemergebied van het straffen

Voorwoord

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 consistentere 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 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 ander 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 gedetineerden 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 gevangenis capaciteit, 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 beperkt. Het ging bij dit onderzoek dus om niet meer dan een globale verkenning. De Nederlandse bevolking blijkt de taakstraf als een goed alternatief voor gevangenisstraf te beschouwen. Men verwacht dat de taakstraf tot minder recidive en een makkelijkere 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.