



Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing

Versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen



Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing

Versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen

Den Haag, 12 oktober 2016

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	7
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	9
2.1 Een veranderende samenleving	9
2.2 Participatiesamenleving en lokale overheden	10
2.3 Bestuursrecht als parallel strafstelsel	10
2.4 Maatschappelijke druk op het strafrecht	11
2.5 Veranderingen in de zorg.....	12
2.6 ICT- ontwikkelingen	13
2.7 Samenwerking in en buiten de strafrechtketen	13
3. Ontwikkelingen in de strafrechtelijke sanctietoepassing.....	15
3.1 Verandering in omvang en aard strafrechtelijke sancties	15
3.2 Accentverschuiving in doelen	15
3.3 Proportionaliteit	16
3.4 Verantwoordelijkheden in de uitvoeringspraktijk	17
3.5 Veranderingen in de omvang en aard van de populatie	18
3.6 Korte duur detentie	18
3.7 Wijze van uitvoeren van strafrechtelijke sancties	19
3.8 Continuïteit van zorg en overgang tussen systemen	22
4. Visie op de toekomst: versterken samenhang, betrokkenheid en vertrouwen	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Samenwerking bij de uitvoering van sancties	24
4.3 Balans in doelen van strafrechtelijke sanctietoepassing.....	25
4.4 Sancties met perspectief	27
4.5 Een toezichhoudende overheid	29
Bijlage	
Geraadpleegde personen	31
Bronnen	33
Literatuur.....	33
Kamerstukken.....	36

Samenvatting

De strafrechtelijke sanctietoepassing is in de context van maatschappelijke ontwikkelingen voortdurend in beweging en staat op onderdelen onder druk. Voor de Afdeling advisering van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (verder: Afdeling advisering) is dit reden om een visie te ontwikkelen om de samenhang van, de betrokkenheid bij en het vertrouwen in de strafrechtelijke sanctietoepassing te versterken. Hiermee wordt bedoeld op de strafrechtelijke vrijheidsbeneming en –beperking van zowel jeugdigen als volwassenen.

In de huidige situatie worden de volgende positieve ontwikkelingen gesignaleerd:

- een toegenomen samenwerking van professionals en organisaties binnen en buiten de strafrechtketen
- een dalende geregistreeerde criminaliteit en, hiermee samenhangend, een dalende (intramurale) capaciteitsbehoefte
- de levensloop- en persoonsgerichte benadering in het gevangeniswezen met meer aandacht voor autonomie van gedetineerden
- een grotere betrokkenheid van de ggz bij de forensische zorg
- de voortgaande snelle ontwikkelingen op ICT-terrein

Daarnaast zijn er knelpunten of ontwikkelingen die reden geven tot verdere doordenking:

- het conflictherstellend vermogen van het strafrecht in relatie tot de groeiende behoefte aan een meer op herstel gerichte benadering bij de uitvoering van sancties
- de ontwikkeling van en samenloop met parallelle (civiel- en bestuursrechtelijke) sanctiesystemen
- de informatie-uitwisseling tussen professionals als gevolg van de toegenomen samenwerking in relatie tot de bescherming van de privacy
- de proportionaliteit van de strafrechtelijke sanctietoepassing
- de resultaten van het re-integratiebeleid in het gevangeniswezen in relatie tot de detentievervangende potentie van elektronische controle
- de continuïteit van zorg en de overgang tussen systemen
- de beschikbare activiteiten en interventies in huizen van bewaring

Aan de hand van vier thema's worden de contouren, mogelijkheden en aandachtspunten van de visie geschetst ter versterking van de samenhang van, betrokkenheid bij en het vertrouwen in de strafrechtelijke sanctietoepassing:

1. Samenwerking bij de uitvoering van sancties

Een effectieve strafrechtelijke sanctietoepassing staat in verbinding met de samenleving, met name op het gebied van zorg en lokaal bestuur. Voor de aanpak van criminaliteit en andere maatschappelijke problematiek zijn verschillende sanctiestelsels (straf-, bestuurs- en civielrechtelijk) beschikbaar. Een doordachte keuze voor een of meer systemen kan de effectiviteit van de reactie op criminaliteit en andere maatschappelijke problematiek versterken. De rechtspositie behoort in de verschillende sanctiestelsels gelijkwaardig te zijn wat betreft de mate waarin de sanctie ingrijpt in het persoonlijke leven van de betreffende burgers. Gemeenschappelijke regie is noodzakelijk om bedoelde of onbedoelde opeenstapeling van sancties te toetsen op proportionaliteit en

effectiviteit. Gelet op de gezamenlijke maatschappelijke opgave vraagt de reikwijdte van de regiefunctie van het driehoeksoverleg (van burgemeester, officier van justitie en politie) verdere doordenking.

2. Balans in doelen van strafrechtelijke sanctietoepassing

De 'klassieke' strafdoelen in ons strafrecht zijn vooral dadergericht. Andere partijen (slachtoffer, samenleving) lijken deels buiten spel te staan. Herstel als gelijkwaardige doelstelling van de sanctie-uitvoering kan hieraan tegemoetkomen. Daar hoort ook bij dat de samenleving zich bereid toont en verantwoordelijkheid neemt om de re-integratie van de justitiabele in de maatschappij mogelijk te maken.

3. Strafrechtelijke sancties met perspectief

Om effectief te kunnen opereren en om maatwerk en continuïteit te kunnen leveren is regionaal een voldoende gedifferentieerd aanbod van sancties en voorzieningen nodig, met perspectief op het verminderen van recidive en detentieschade en het versterken van resocialisatie en herstel. Hiertoe worden voorstellen geformuleerd om te komen tot minder (korte) vrijheidsbeneming, meer en volwaardiger vrijheidsbeperking, minder en zinvoller voorlopige hechtenis, meer voorwaardelijke modaliteiten, ruimte voor persoonlijk contact mede door inzet van technologie, betekenisvol toezicht en regionale en flexibele vrijheidsbenemende (intramurale) capaciteit.

4. Een toezichthoudende overheid

Samenwerking vraagt ruimte voor en vertrouwen in de professionals aan de basis. Een toezichthoudende overheid is verantwoordelijk voor het stelsel, de beleidsontwikkeling en de kaders. Binnen deze ruimte hebben professionals de verantwoordelijkheid om in samenwerking en afstemming invulling te geven aan een effectieve en vertrouwenwekkende strafrechtelijke sanctietoepassing.

1. Inleiding

Nederland is een rechtsstaat met goede voorzieningen, ook in het strafrechtelijk domein. De strafrechtelijke sanctietoepassing is omkleed met waarborgen die getuigen van zorgvuldigheid, met oog voor de positie van daders en de laatste jaren ook voor die van slachtoffers. Het betreft geen vast en onveranderlijk stelsel, maar het is voortdurend in aard en omvang aan verandering onderhevig. De eisen die de samenleving stelt aan de strafrechtelijke sanctietoepassing veranderen continu. Soms gebeurt dit in verband met maatschappelijke ontwikkelingen of geleidelijk veranderende opvattingen, soms ook als gevolg van bepaalde gebeurtenissen (incidenten).

Voor de Afdeling advisering vormt het voorgaande de reden om het stelsel van de strafrechtelijke sanctietoepassing in zijn geheel onder de loep te nemen. Is dit nog bij de tijd? En in welke richting is verdere ontwikkeling gewenst, mede gelet op de eisen die de samenleving hieraan stelt?

De focus ligt op het domein van de strafrechtelijke sanctietoepassing, onderscheiden van de bestuurs- en civielrechtelijke sanctieterreinen. Het gaat met name om de strafrechtelijke vrijheidsbeneming en -beperking van zowel jeugdigen als volwassenen.

In het vervolg wordt eerst de context van maatschappelijke ontwikkelingen beschreven die implicaties hebben gehad en soms nog zullen hebben voor de strafrechtelijke sanctietoepassing (hoofdstuk 2). Vervolgens worden relevante aspecten en ontwikkelingen op het terrein zelf geschetst (hoofdstuk 3). Aansluitend op deze feitelijke constatering komt de visie van de Afdeling advisering aan de orde, met suggesties voor instandhouding dan wel aanpassing van onderdelen van de strafrechtelijke sanctietoepassing (hoofdstuk 4). In het stuk worden geen tabellen of figuren gepresenteerd. Deze zijn opgenomen in een bijlage die afzonderlijk opvraagbaar is.

De visie richt zich op behoud van het waardevolle, van hetgeen is vastgelegd in de beginselenwetten en in beginselen van goede bejegening,¹ maar is tevens een pleidooi voor een moderne(re) strafrechtelijke sanctietoepassing die een antwoord biedt op knelpunten in de uitvoering. De horizon is gericht op 2025.

Sommige onderwerpen hebben relevantie voor een bepaald (deel-)terrein en krijgen in latere adviezen van de Afdeling advisering nadere uitwerking. Op onderdelen is dat reeds gebeurd (zie het advies over de justitiële jeugdinrichtingen)² of is dit onlangs ter hand genomen (reclassering).

De Afdeling advisering gaat over deze visie graag in gesprek met de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, maar ook met de politiek, beleidsmakers en professionals in de strafrechtelijke sanctietoepassing. Voor de gedachtevorming en –toetsing is gedurende het traject oriënterend gesproken met deskundigen en vertegenwoordigers van het werkkterrein (zie bijlage).

¹ RSJ 2010.

² RSJ 2015.

2. Maatschappelijke ontwikkelingen

De samenleving is continu aan verandering onderhevig. Veel ontwikkelingen hebben direct of indirect implicaties voor de strafrechtelijke sanctietoepassing. In dit hoofdstuk worden de meest relevante ontwikkelingen geschetst.

2.1 Een veranderende samenleving

Veranderingen in de samenleving die raken aan de strafrechtelijke sanctietoepassing liggen vooral op sociaal-cultureel en demografisch gebied. De voortgaande individualisering, politieke en maatschappelijke ontzuiling en problemen rond integratie zijn ontwikkelingen met een grote impact op het gedrag en de verwachtingen van mensen. Traditionele verbanden, waarbinnen een groot deel van het leven van mensen zich afspeelde en die een bepaalde veiligheid of vangnet boden, hebben we zien krimpen of desintegreren. Soms zijn nieuwe verbanden gegroeid, soms blijven deze achterwege. Er is een multiculturele samenleving ontstaan waarin mensen aanzienlijke verschillen en zelfs een kloof of tweedeling ervaren. Dit uit zich onder meer in verschillen in beheersing van de Nederlandse taal, cultuur, integratie, opleiding, kansen op de (eveneens veranderende) arbeidsmarkt en in toenemende polarisatie. Demografisch is sprake van vergrijzing. Terwijl het aantal ouderen toeneemt, neemt het aantal jongeren af.

Velen in de samenleving hebben een beperkt vertrouwen in overheid en politiek, maar kijken toch in die richting als er voor een veilige leefomgeving moet worden gezorgd.

Tegelijkertijd is de omvang en aard van de (geregistreerde) criminaliteit veranderd. Nationaal en internationaal is het afgelopen decennium sprake van een daling van de geregistreerde criminaliteit: zowel het aantal geregistreerde misdrijven als het aantal veroordeelde misdrijfplegers is afgenomen. Daarnaast verandert ook de aard van de criminaliteit. Met name de snelle technologische ontwikkelingen op het digitale domein bieden, behalve kansen (zie paragraaf 2.6), mogelijkheden om met nieuwe vormen van criminaliteit op grote schaal misdrijven te plegen. Een kleine groep daders kan door de verspreidingsmogelijkheden van het internet omvangrijke schade aanrichten waarbij met één handeling een groot aantal slachtoffers kan worden getroffen. Complicerende factoren zijn de versleuteling van het berichtenverkeer en identiteitsfraude waardoor daders in binnen- en buitenland minder grijpbaar worden. De opsporing heeft moeite deze snelle ontwikkelingen te volgen. De laatste jaren zijn terreurdreiging en radicalisering belangrijke thema's geworden.

De maatschappelijk ervaren (on-)veiligheid blijft bij burgers, in de politiek en in de media een veelbesproken onderwerp. Meer dan ooit spelen media een rol in de beeldvorming (framing) van maatschappelijke problematiek en subjectieve onveiligheid. Ook de rol van social media mag niet worden onderschat. Vaak is er meer aandacht voor de constatering dat autoriteiten er niet in slagen volledige veiligheid te garanderen dan voor wat er goed gaat, omdat dit als vanzelfsprekend wordt aangenomen.

2.2 Participatiesamenleving en lokale overheden

Sinds enkele decennia is een proces van decentralisatie van overheidstaken gaande en vormt zich tegelijkertijd in toenemende mate een participatiesamenleving. Begrippen als decentralisatie en participatiesamenleving wijzen naar een bestuursmodel waarin de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor participatie in de samenleving het uitgangspunt is en waarbij de verantwoordelijkheid van de overheid voor de ondersteuning van de zelfredzaamheid en de participatie dichterbij de burger wordt belegd. De Wet Maatschappelijke ondersteuning 2015 geeft gemeenten een centrale positie in de organisatie van de op zelfredzaamheid gerichte maatschappelijke ondersteuning. Vanaf 2015 zijn gemeenten, zorgaanbieders en onderwijs bovendien samen verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Deze transitie (decentralisatie) van de jeugdzorg betreft onder meer zorg voor jongeren met gedragsproblematiek, zoals in de gesloten jeugdzorg. Verder is de re-integratie van justitiabelen na detentie al langer een gemeentelijke taak.

De rol en de taken van de lokale overheid op het terrein van maatschappelijke veiligheid nemen ook op andere wijze sterk toe. Gemeenten voeren steeds meer een actief en veelomvattend veiligheidsbeleid dat wortelt in overlastbestrijding en is gericht op preventie en aanpak van uiteenlopende soorten van ongewenst en strafbaar gedrag. Voor een deel ligt dat in het verlengde van de klassieke verantwoordelijkheid van de burgemeester ten aanzien van de openbare orde en veiligheid. Sinds 2013 hebben gemeenten de regie over Veiligheidshuizen (zie ook paragraaf 2.7).

Tot slot is de gemeente een van de instanties die zelf bevoegd is tot het opleggen van bestuurlijke sancties. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

2.3 Bestuursrecht als parallel strafstelsel

Uiteenlopende sectoren van het maatschappelijk leven vragen om overheidscontrole. Enkele decennia geleden werd geconstateerd dat de overheid voor de oplossing van veiligheidsvraagstukken, en ook breder in de handhaving van ordeningswetgeving, steeds meer gebruik ging maken van de strafrechtstoepassing.³ Inmiddels tekent zich een andere, in zekere zin omgekeerde ontwikkeling af. In het kader van het veiligheidsbeleid zet de lokale overheid vaker bestuurlijke bevoegdheden in. Het toezicht op belangrijke sectoren in de samenleving is neergelegd bij toezichthoudende autoriteiten met ingrijpende sanctiebevoegdheden. Waar het bestuursrecht voorheen alleen in aanmerking kwam als een overtreding eenvoudig was vast te stellen, er geen behoefte was aan een opsporingsfase en er geen zware straffen nodig waren (ook niet ter afschrikking), is de toepassing van bestuurlijke boetes tegenwoordig op grote schaal mogelijk met hoge strafmaxima. In dit kader wees de Raad van State er onlangs op dat de rechtsbescherming in deze parallelle strafsystemen wegens de massaliteit, hoogte van boetes en automatismen in de toepassing een zorgpunt vormt.⁴ Een betere afstemming van het punitieve bestuursrecht met het strafrecht zou volgens deze Raad moeten resulteren in een verzwaring van het rechtsbeschermingsniveau van het bestuursrecht.

³ *Denkers 1975, p. 106.*

⁴ *RvS 2013.*

Tegelijkertijd kunnen uitvoerende instanties in het kader van een integrale aanpak van bepaalde vormen van criminaliteit succesvol samen optreden. In dit verband kan bijvoorbeeld de aanpak van de 'georganiseerde ondermijnende criminaliteit'⁵ worden genoemd, waarbij het openbaar ministerie, de politie, het lokaal bestuur, de belastingdienst en private partijen samenwerken. Samenloop van bestuurlijk en strafrechtelijk optreden opent echter (onbedoeld) ook de mogelijkheid van dubbele (of anderszins onevenredige)⁶ bestraffing wanneer in de gescheiden systemen een eigen aanpak wordt gevolgd, ongeacht wat in het andere domein gebeurt.

2.4 Maatschappelijke druk op het strafrecht

Het strafbaar stellen van gedrag schept verwachtingen die om uiteenlopende redenen niet altijd waargemaakt kunnen worden en daarmee het strafrecht, volgens sommigen zelfs de rechtstaat, onder druk zetten. Strafdoelen zoals vergelding, het voorkomen van delicten (generale en speciale preventie), gedragsverandering, resocialisatie en herstel van de rechtsorde worden in wisselende, vaak ook slecht aantoonbare, mate bereikt. Dit wordt des te meer zichtbaar nu het strafrecht steeds meer een instrumenteel karakter heeft gekregen, waarbij effectiviteit wordt geëist in meetbare termen van met name het verminderen van recidive.⁷ De verwachtingen ten aanzien van delictpreventie zijn fors toegenomen. Beslissingen over bijvoorbeeld het opleggen van toezicht en het verlenen van verlof zijn meer dan voorheen gericht op het uitsluiten van een risico op een nieuw delict en worden mede gebaseerd op risicotaxatie-instrumenten. Dit laat een accentverschuiving zien van reactieve naar preventieve sanctietoepassing, gericht op het afweren van toekomstige risico's. Dit wordt wel 'risicojustitie' genoemd.

Het vermogen van het strafrecht om maatschappelijke en persoonlijke conflicten op te lossen is echter beperkt.⁸ Het is daar, gelet op de hierboven genoemde klassieke strafdoelen, vanouds ook niet op gericht. Departementale nota's sinds "Samenleving en Criminaliteit" (1985) en de "Visie op de Rechtspraak" van de Raad voor de Rechtspraak getuigen van aandacht voor deze functie. Daar blijkt echter tevens uit dat hiervoor bijzondere inspanning is vereist.⁹ De maatschappelijke druk laat zich op meerdere terreinen zien. De laatste jaren is de aandacht voor slachtoffers toegenomen hetgeen heeft geleid tot verbetering van de informatievoorziening aan slachtoffers, financiële tegemoetkomingen en de invoering van het spreekrecht.¹⁰ Daarnaast neemt de aandacht voor herstelrecht als vorm van bemiddeling in het strafrecht toe.¹¹ Dat vanuit het oogpunt van recidive goede

5 Met 'georganiseerde ondermijnende criminaliteit' wordt onder meer bedoeld op criminele samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met de productie en handel van drugs (cocaïne, heroïne, synthetische drugs, hennep), mensenhandel, mensensmokkel, terrorisme, witwassen, corruptie, fraude en milieucriminaliteit. Zie Openbaar Ministerie en Politie 2015.

6 Illustratief is wat een recherche chef van de politie-eenheid Brabant-Oost zegt in de NRCnext (20 april 2016) over de samenwerking tussen politie, justitie en het openbaar bestuur bij de aanpak van een hennepkweker: "Vroeger hadden we zo'n man . . . strafrechtelijk aangepakt. Dan hadden we hem in het gunstigste geval na een jaar onderzoek twee jaar in de gevangenis gekregen en was hij weer lachend doorgeslagen op de oude voet. Nu werden heel opzichtig het huis en het vermogen van de man afgepakt. Daarmee verliest hij status, geld, anonimiteit, zaken die voor zo'n crimineel het allerbelangrijkst zijn. Bovendien is het maatschappelijk effect op deze manier veel groter. . . De man was heel ontevreden, de wijk heel tevreden. En ons kost het minder tijd en mankracht. Ik heb liever dat een crimineel een half jaar de bak in gaat en al zijn geld verliest, dan dat we hem langer opsluiten zonder aan zijn bezit en reputatie te komen."

7 Verberk 2011, p. 204 e.v.

8 Christie 1977.

9 Van Dijk 2010, p. 30.

10 Op 1 juni 2016 is de Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden (Stb. 2016, 160) in werking getreden.

11 RSJ 2011.

resultaten kunnen worden geboekt, laat de bemiddelingspraktijk in arrondissementsparket Maastricht zien.¹²

Als geheel lijkt de strafrechtelijke sanctietoepassing vooralsnog achter te blijven bij de maatschappelijke verwachtingen over de hiervoor genoemde strafdoelen.

2.5 Veranderingen in de zorg

In de organisatie van de zorg is de afgelopen jaren veel veranderd door onder meer de invoering van de Wet Maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Wet Langdurige zorg (laatstgenoemde ter vervanging van de AWBZ). Enkele ingrijpende wetsvoorstellen ter vervanging van de Wet Bijzondere opname psychiatrische ziekenhuizen (de Wet Zorg en dwang en de Wet Verplichte ggz) wachten nog op parlementaire goedkeuring. Deze wetsvoorstellen zorgen zowel voor meer aandacht voor patiëntenrechten als voor ruimere mogelijkheden voor een gedwongen ambulante behandeling. Mede naar aanleiding van het rapport van de commissie Hoekstra¹³ zijn hierbij maatregelen opgenomen in verband met de aanpak van de problematiek van 'verwarde personen'. Voor de sanctietoepassing lijken de directe gevolgen hiervan beperkt, al kunnen de indirecte gevolgen fors zijn.¹⁴ Te verwachten is dat personen met een psychische stoornis hierdoor eerder en daarmee vaker te maken zullen krijgen met gedwongen zorg of detentie.

Als gevolg van het regeerakkoord 2012 is de indicatiestelling voor onder andere (licht) verstandelijk gehandicapten aangescherpt.¹⁵ Dit betekent dat zij vaker dan voorheen zelfstandig wonen. Doordat zij weinig besef van en inzicht in hun beperkingen en mogelijkheden hebben, kunnen zij niet altijd zonder begeleiding of toezicht functioneren en komen zij soms met justitie in aanraking komen.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat in de geestelijke gezondheidszorg, als gevolg van het Bestuurlijk akkoord GGZ 2013-2014, de afgelopen jaren het aantal bedden drastisch is gereduceerd, terwijl de ambulante zorg is uitgebreid. De eveneens in dat akkoord afgesproken vermindering van dwang-en-drangtoepassing in de ggz lijkt vooralsnog de kloof met de forensische zorg te hebben vergroot.

Tot slot kan als medisch-inhoudelijke ontwikkeling in de zorg de belofte van toegepaste neurowetenschappen worden genoemd. In het kader van het Nationaal Initiatief Hersenen en Cognitie doen taalwetenschappers, ICT-wetenschappers, psychiaters, neurologen, biologen, psychologen en pedagogen gezamenlijk onderzoek naar de hersenen en hun invloed op menselijk gedrag en de maatschappij.¹⁶ Naar de ethische implicaties van neurobiologische diagnostiek en behandeling binnen de strafrechtstoepassing is nog weinig onderzoek verricht.¹⁷

¹² Claessen et al. 2015.

¹³ Onderzoekscommissie Hoekstra 2015.

¹⁴ Kamerstukken II 2015-2016, 29 279 nr. 320, p. 4-5. Hoewel de commissie Hoekstra geen aanbevelingen heeft gedaan ten aanzien van de uitvoering van vrijheidsstraffen, zijn in het verbeterprogramma twee maatregelen opgenomen om deze in zaken als die van Van U. te versnellen en inzichtelijker te maken waardoor personen met psychische problematiek eerder in detentie terecht komen.

¹⁵ Maatregel 50 van het regeerakkoord 2012 betreft het schrappen van de (toen nog) AWBZ-aanspraak voor (licht) verstandelijk gehandicapten op zorgzwaartepakket (ZZP) 4. Het gaat om een verlaging van de IQ-grens van 85 naar 70.

¹⁶ Zie <http://www.nwo.nl/over-nwo/organisatie/nwo-onderdelen/nihc>.

¹⁷ Zie RSJ 2014b voor een verkenning van ethische overwegingen in het jeugdstrafrecht.

2.6 ICT- ontwikkelingen

De 'digitale revolutie' verschaft een groot aantal mensen voortdurend en vrijwel onmiddellijk toegang tot communicatienetwerken, diensten en informatie. Informatievoorziening over bijvoorbeeld een incident in het kader van de uitvoering van een sanctie gaat via *social media* zoals *Twitter* en *Facebook* (veel) sneller dan via de traditionele media of de overheid. De dynamiek die dit lokaal of landelijk met zich meebrengt zet soms grote (tijds-)druk op de (communicatie over de) wijze van afdoening door de betreffende autoriteiten. Afstanden en grenzen worden in nieuwe vormen van communicatie geslecht en overschreden. Overschreden, waar sociale controle wegvalt en mensen zich digitaal (anoniem) anders gedragen dan in persoonlijk contact. Geslecht, in een gunstige zin, waar mensen en organisaties elkaar gemakkelijker vinden en informatie snel en transparant wordt gedeeld. Daarnaast krijgen overheid, bedrijven en hulpverleners nieuwe mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding van respectievelijk burgers, consumenten en patiënten. Toepassingen lopen op een glijdende schaal van *bona fide* naar *mala fide* (informereren, *serious gaming*, *nudging* en bedrog).

De hoeveelheid opgeslagen informatie groeit exponentieel (*big data*) en brengt risico's van hacken en aantasting van de persoonlijke levenssfeer met zich mee. De ontwikkeling waarbij elektronische apparaten, al dan niet voorzien van sensoren, zijn verbonden via het internet en gegevens uitwisselen (*internet of things*) biedt in dat opzicht zowel kansen (elektronisch toezicht) als bedreigingen. Van belang is ook hoe lang gegevens bewaard blijven en wie daartoe toegang heeft.

2.7 Samenwerking in en buiten de strafrechtketen

Bij de aanpak van criminaliteit wordt veel meer dan vroeger samengewerkt tussen organisaties in en buiten de strafrechtketen.¹⁸ Er is sprake van een kentering in werkwijze van taakgerichte organisaties naar netwerkverbanden om gezamenlijk bepaalde doelen te bereiken. Sinds 2012 werken politie, OM, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp Nederland in het kader van de ZSM werkwijze samen bij de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. ZSM staat daarbij voor Zo snel, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk reageren op strafbare feiten en deze daadkrachtig en efficiënt aanpakken.¹⁹

Veiligheidshuizen zijn voorbeelden van samenwerkingsverbanden waarbij partners uit de strafrechtketen, de zorgketen, gemeentelijke organisaties en lokaal bestuur zich gezamenlijk richten op het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. Bij de Top600-aanpak van jeugdige veelplegers in Amsterdam werken in dat verband de politie, het Openbaar Ministerie en de reclassering samen met onder meer de gemeente, zorg- en jeugdinstituten. Door een combinatie van interventies op het gebied van zorg, opleiding, werk en huisvesting wordt geprobeerd problemen van (in dit geval) jongeren in onderlinge regio aan te pakken en herhaling van criminaliteit te voorkomen.

¹⁸ Kamerstukken II 2015-2016, 29 279 nr. 289.

¹⁹ Eind 2014 oordeelde de Procureur Generaal van de Hoge Raad dat in 8% van de (steekproef van) strafbeschikkingen (zoals ZSM) het in het dossier aanwezige bewijs onder de maat is. Hij noemde dit "een ernstig te nemen indicatie dat de grondigheid en de zorgvuldigheid te wensen over laat". Zie Procureur Generaal HR 2014, p. 59-60. Naar aanleiding daarvan en gelet op het ontbreken van de corrigerende rol van de rechter bepleiten Corsten et al. (2015, p. 8) onder meer voor een duidelijker informatievoorziening aan en rechtsbijstand voor betrokkenen.

Op de achtergrond heeft het driehoeksoverleg (van burgemeester, officier van justitie en politie) steeds een gezamenlijke regiefunctie waarbij op grond van de specifieke rollen en verantwoordelijkheden indien nodig op casusniveau beslissingen worden genomen en vervolgacties in gang worden gezet.

Strafrecht wordt door deze ontwikkelingen een onderdeel van een breder palet van interventies op strafbaar gedrag. In dit kader is de informatie-uitwisseling tussen organisaties over betrokkenen van belang zodat zij de relevante informatie beschikbaar hebben. De bescherming van de privacy is daarbij een belangrijk terugkerend aandachtspunt.

3. Ontwikkelingen in de strafrechtelijke sanctietoepassing

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de maatschappelijke context. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de feitelijke ontwikkelingen op het terrein van de strafrechtelijke sanctietoepassing. Hoofdstuk 4 betreft de weging van beide en schetst de (contouren van de) visie van de Afdeling advisering.

3.1 Verandering in omvang en aard strafrechtelijke sancties

In samenhang met de hiervoor genoemde dalende omvang en veranderingen in de aard van de criminaliteit heeft de strafrechtelijke sanctietoepassing de laatste jaren substantiële veranderingen ondergaan (zie ook paragraaf 3.5). Het aantal te detineren personen is de afgelopen jaren kleiner geworden, hetgeen heeft geleid tot een forse reductie van de detentiecapaciteit voor jeugdigen en volwassenen.²⁰ Op grond van ramingen van het WODC tot en met 2021 schat de Dienst Justitiële Inrichtingen thans dat nog steeds sprake is van een forse structurele overcapaciteit.²¹ Op verzoek van de Tweede Kamer heeft dit in de begroting 2017 nog niet tot verdere vermindering van de intramurale capaciteit geleid. Naar aanleiding van de motie Volp²² heeft de regering toegezegd eerst een nieuwe visie op detentie voor volwassenen te ontwikkelen.

Vrijheidsbeperkende sancties zoals taakstraffen en voorwaardelijke strafrechtelijke sancties blijven daarentegen relatief stabiel.

Wat de (effecten van de) aard van de sancties betreft, is de conclusie van een meta-evaluatie van nationaal en internationaal onderzoek vermeldenswaard. Interventies die behandeling of begeleiding hoog in het vaandel hebben staan blijken vaker positieve effecten (recidivevermindering) te kennen dan interventies waarbij repressie het uitgangspunt vormt.²³

3.2 Accentverschuiving in doelen

Zonder op deze plaats het complexe geheel van doelen van het strafrecht uitgebreid te (kunnen) analyseren, is zichtbaar dat opvattingen over doelen en functies in de loop der jaren veranderen en dat accenten in de opdracht voor de sanctie-uitvoering verschuiven. Tegenwoordig worden de doelen ongestoorde tenuitvoerlegging van sancties (de zekerheid dat straffen daadwerkelijk en volledig worden ondergaan) en het daarbij terugdringen van recidive sterk benadrukt.²⁴ Als gevolg daarvan is in de uitvoering veel aandacht voor de externe beveiliging en het aanbieden van interventies gericht op het verminderen van recidive.

Tevens is er een groeiende maatschappelijke vraag waar te nemen naar de herstelfunctie van de strafrechtelijke sanctietoepassing. Dit houdt onder meer in dat de gestrafte zich rekenschap geeft van door het delict aangericht leed of schade en dit in enige vorm laten herstellen daarvan, met oog voor gevoelens van genoegdoening en rechtvaardigheid,

²⁰ Kamerstukken II 2012-2013, 24 587 nr. 535.

²¹ Kamerstukken II 2015-2016, 24 587 nr. 660. Om te komen tot een basis- en flexibele voorraad zou de direct inzetbare capaciteit moeten worden verminderd met ongeveer 3000 plaatsen in het GW/VB en bijna 300 plaatsen in de JJI's.

²² Kamerstukken II 2015-2016, 24 587 Nr. 645.

²³ Wartna et al. 2013.

²⁴ Met handhaving van het karakter van de vrijheidsbeneming of –beperking wordt de uitvoering van de vrijheidsstraf mede dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij (volwassen gedetineerden), opvoeden (jeugdige gedetineerden) en behandelen (terbeschikkinggestelden).

hetzij tegenover het slachtoffer, hetzij tegenover de samenleving in het algemeen.²⁵ Het programma Slachtoffer in beeld richt zich op herstelbemiddeling en organiseert sinds 2007 contacten tussen slachtoffers en daders. Door de reclassering is vanaf 2013 een ontwikkeling in gang gezet van meer slachtofferbewust werken, waarmee wordt gedoeld op het bewust betrekken van het perspectief en de belangen van het slachtoffer bij het werken met de dader. Ook bij de DJI zijn eerste stappen gezet: in het streven naar een meer herstelgerichte cultuur is bijvoorbeeld beurtelings in elke penitentiaire inrichting een 'dag van herstel' georganiseerd (herstelestafette), is personeel opgeleid en zijn (in pilots) herstelgerichte cursussen aangeboden.²⁶ Een herstelgerichte cultuur tijdens de detentie vraagt echter een wezenlijk andere benadering dan een cultuur van beheersing (beveiliging). In het algemeen is de aandacht tijdens de sanctietoepassing voor slachtoffers, herstelbemiddeling en –gerichtheid nog relatief beperkt.²⁷

3.3 Proportionaliteit

De proportionaliteit van de strafrechtelijke sanctietoepassing staat op verschillende manieren onder druk. In deze paragraaf worden voorbeelden genoemd bij de oplegging en uitvoering van de sanctie en na afloop daarvan.

Een sanctie kan in het kader van het ene doel (zoals vergelding) nodig en redelijk zijn en tegelijk een ander doel (zoals behandeling of resocialisatie) frustreren. Een discussiepunt van algemene, principiële aard is dan ook of een sanctie proportioneel moet zijn met de ernst van het delict, met de ernst van de problematiek die aanleiding gaf voor het delict (en waar de sanctie zich ter behandeling of bestrijding op richt) of met de veronderstelde kans op herhaling.

De proportionaliteit van de interventie in relatie tot de ernst van het gepleegde delict lijkt te hebben ingeleverd ten opzichte van de ernst van de onderliggende psychosociale problematiek van de veroordeelde en het risico dat deze in herhaling vervalt. Bij maatregelen zoals de terbeschikkingstelling (tbs) en plaatsing in een justitiële jeugdinrichting (pij) of in een inrichting voor stelselmatige daders (isd) was dit al langer het geval omdat deze bij uitstek zijn gericht op een veilige terugkeer in de samenleving en daarmee op het voorkomen van het risico op herhaling van het plegen van een strafbaar feit. De combinatie van een tbs- of pij-maatregel met een daaraan voorafgaande vrijheidsstraf roept echter vragen op over de proportionaliteit en effectiviteit ervan. Het risico van de toegenomen duur van deze maatregelen is dat verdachten hun medewerking weigeren aan zogeheten Pro Justitia-rapportages om oplegging daarvan te voorkomen. Feit is dat deze maatregelen de laatste jaren minder vaak worden opgelegd.

De op het voorkomen van recidive gerichte praktijk (risicotaxaties) zorgt voor een ruimere toepassing van bijzondere voorwaarden. In combinatie met het aan het gepleegde delict gerelateerde onvoorwaardelijk deel van de straf kan dit leiden tot meer en langere sancties gecombineerd met intensievere gedragsinterventies. Bij bepaalde delicten is de maximale duur van toezicht aanzienlijk langer (zelfs levenslang) geworden.

²⁵ Zie bijvoorbeeld Kommer et al., 2011 p. 212 e.v..

²⁶ Zebel et al. 2016. *De onderzoekers zijn voorzichtig positief over de herstelgerichte cursussen, maar concluderen onder meer dat deze voorsnog op kleine schaal plaatsvinden en verdere doordenking, betere registratie en betere inbedding (vervolg) behoeven.*

²⁷ Cleven et al. 2015.

Een voorbeeld waarbij de proportionaliteit tijdens de uitvoering van sancties in het geding is, betreft het standaard hoge beveiligingsniveau in penitentiaire inrichtingen. In het gevangeniswezen worden de beveiligingsniveaus beperkt beveiligd (bbi) en zeer beperkt beveiligd (zbbi) opgeheven.²⁸ Daardoor wordt het gevangeniswezen over de hele linie gekenmerkt door een uniform hoog beveiligingsniveau dat lang niet voor iedere gedetineerde noodzakelijk is en dat daarmee disproportioneel en onnodig kostenverhogend genoemd kan worden.

De druk op het systeem om geen fouten te maken die de media halen is groot en werkt belemmerend op innovatie.²⁹

Tot slot is de proportionaliteit in het geding als de strafrechtelijke sanctie reeds is afgelopen. Het fenomeen 'straf na de straf' heeft betrekking op de doorwerking van de strafrechtelijke veroordeling als hinderpaal voor maatschappelijke re-integratie.³⁰ Hier speelt met name het beleid rond de Verklaring omtrent het gedrag (VOG) een rol.³¹ In steeds meer situaties (zowel werkgevers, school als vrijwilligerswerk) wordt de sollicitant gevraagd zo'n verklaring over te leggen. De minister heeft voorgesteld in de toekomst meer bronnen te betrekken bij de VOG-screening: naast justitiële documentatie kunnen ook gegevens uit de politieregistratie worden gebruikt. Verder sluit hij voor de toekomst bestuurlijke boetes als additionele bron niet uit, in het licht van "de in de afgelopen twee decennia ingrijpend veranderde verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht".³²

3.4 Verantwoordelijkheden in de uitvoeringspraktijk

In het wetsvoorstel Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen wordt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van sancties van het OM verplaatst naar de minister van Veiligheid en Justitie.³³ Daarmee wordt beoogd de regie op de uitvoering van sancties te versterken. De minister wordt zowel verantwoordelijk voor beleid als voor beslissingen in individuele gevallen. Volgens de memorie van toelichting sluit deze taakverdeling beter aan bij de huidige uitvoeringspraktijk waarin departementale uitvoeringsdiensten de daadwerkelijke tenuitvoerlegging verzorgen. De RSJ constateerde eerder dat uitvoeringsbeslissingen ten aanzien van individuele gevallen hierdoor (nog meer) onder invloed van politieke meningsvorming en verhoudingen in de Tweede Kamer komen te staan.³⁴ Dit leidt tot kwetsbaarheid van de bewindslieden en heeft daarmee onmiskenbaar een beperkende invloed op de uitvoeringspraktijk: beslissingen over verlofverlening of overplaatsing zullen vaker risicomijdend zijn, omdat de minister hierover politiek verantwoording moet (kunnen) afleggen.

²⁸ Kamerstukken II 2015-2016, 33 844 nr. 10, p. 21.

²⁹ Expertmeeting, 28 juni 2016, *Beveiliging op maat voor justitiabelen, less is more?*, Nieuwersluis.

³⁰ Boone et al. 2016b.

³¹ Een categorie die aparte aandacht vraagt vormt de terugkeer van plegers van ernstige zedendelicten. Zie Boone et al. 2014 en artikel in *nrc.next* van 13 september 2016, p. 29.

³² Kamerstukken II 2015-2016, 34 300 VI nr. 78.

³³ Het wetsvoorstel *Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen* is op 21 november 2014 ingediend en is in behandeling bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2014-2015, 34 086 nrs. 2-3).

³⁴ RSJ 2014a.

Een terrein waarin de dominantie van het ministerie ten aanzien van de uitvoeringspraktijk ook duidelijk naar voren komt is de forensische zorg. Inkoop, indicatiestelling, plaatsing én het verlenen van machtiging tot verlof geschieden onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie, die zodoende veel verschillende petten draagt. De centrale verantwoordelijkheid voor individuele (over-)plaatsingen en verlofverlening biedt (zorg)professionals in de uitvoering echter weinig ruimte ofwel vertrouwen bij het naar professioneel inzicht opbouwen van vrijheden tijdens de behandeling. Het risico bestaat dat daarmee behandelmogelijkheden worden ondergraven.

3.5 Veranderingen in de omvang en aard van de populatie

De omvang van de gedetineerdenpopulatie verandert en blijkt lastig te voorspellen. De jaren negentig, waarin personen wegens cellentekort werden heengezonden en de sanctiecapaciteit om die reden fors werd uitgebreid, liggen nog vers in het geheugen. Terwijl vervolgens in het eerste decennium van deze eeuw werd verwacht dat bijvoorbeeld de capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen tussen 2010 en 2016 met minder dan 10% zou dalen,³⁵ duiden de meest recente prognoses op een nog sterkere daling tussen 2015 en 2021 van ruim 20%.³⁶

De veranderingen in de capaciteitsbehoefte liggen gedeeltelijk binnen de invloedssfeer van de minister van Veiligheid en Justitie (door de aanpak van criminaliteit), maar voor een belangrijk deel daarbuiten (zoals demografische en maatschappelijke ontwikkelingen). De uitvoerende organisaties zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen, de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming hebben echter geen invloed op de instroom en worden geconfronteerd met de wisselingen in de omvang en problematiek van de populatie. In 2015 waren er circa 40.000 volwassenen en circa 1.400 jeugdigen die in een penitentiaire (jeugd-) inrichting verbleven. Naar schatting van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft een derde van de volwassen gedetineerden een licht verstandelijke beperking. Bij de helft speelt verslaving een rol en ongeveer even vaak is er een psychiatrische stoornis.³⁷ Het is aannemelijk dat de toename van personen met complexe problematiek (verslaving, verstandelijke beperking en psychische stoornis of combinaties daarvan) die met justitie in aanraking komen, samenhangt met maatschappelijke veranderingen en veranderingen in de zorg (zie paragraaf 2.5). Harde gegevens daarover ontbreken echter. Door de invoering van het adolescentenstrafrecht is het aantal adolescenten in gevangenissen af- en in justitiële jeugdinrichtingen relatief toegenomen. Omdat tegelijkertijd het aantal gedetineerden boven de 50 toeneemt, neemt de gemiddelde leeftijd in gevangenissen toe. Bij jeugdigen neemt het aantal en het aandeel meisjes in justitiële jeugdinrichtingen af.

3.6 Korte duur detentie

Een groot deel van de volwassenen- en jeugddetentie is van korte duur: in 2015 verblijft een derde van de volwassen gedetineerden korter dan twee weken, ruim de helft korter dan een maand en driekwart korter dan drie maanden in een penitentiaire inrichting. Jeugdigen verblijven gemiddeld 100 dagen in een justitiële inrichting. De korte detentieduur

³⁵ WODC Cahier 2011-7, p.78 en 81.

³⁶ WODC Cahier 2016-2, p. 81.

³⁷ Kamerstukken II 2015-2016, 24 587, nr. 659.

hangt voor een deel samen met het feit dat vaak sprake is van voorlopige hechtenis, een detentievorm waarop hierna apart wordt ingegaan. De beperkte duur biedt weinig ruimte voor activiteiten gericht op resocialisatie en re-integratie van gedetineerden.³⁸ Vrijheidsbeneming brengt met zich mee dat autonomie en maatschappelijke contacten van gedetineerden sterk worden ingeperkt. De gedetineerde is verplicht zich tijdens detentie uit te schrijven bij de zorgverzekeraar en wordt na twee maanden verblijf buiten de eigen gemeente ook daar uitgeschreven. Een verblijf in een justitiële inrichting, ook al is dat voor korte(re) tijd, leidt daarmee op verschillende manieren tot 'verwijdering' uit en van de samenleving.

3.7 Wijze van uitvoeren van strafrechtelijke sancties

Vanwege de verschillende ontwikkelingen op afzonderlijke terreinen wordt hierna ingegaan op detentie en voorlopige hechtenis van volwassenen,³⁹ op reclasseringstoezicht en op forensische zorg.

a. Detentie

Uitgangspunten van het detentiebeleid zijn de levensloopbenadering, de persoonsgerichte aanpak en het aanspreken van de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde.⁴⁰ Met de levensloopbenadering wordt bedoeld dat een vrijheidsstraf niet een geïsoleerde periode is, maar onderdeel vormt van het leven van een gedetineerde. Interventies tijdens detentie dienen om die reden aan te sluiten bij eventueel lopende trajecten vóór detentie en voorwaardenscheppend te zijn voor trajecten erna. De persoonsgerichte benadering dient te verzekeren dat deze interventies op de persoon zijn toegesneden. Het aanspreken van de gedetineerde op diens eigen verantwoordelijkheid is in een stelsel van promoveren en degraderen gegoten: door goed gedrag kan de gedetineerde bovenop het basisprogramma extra vrijheden en faciliteiten (plusprogramma) verdienen. Het gedrag van de gedetineerde speelt ook een rol bij de zogeheten detentiefasering, die is gericht op de re-integratie van gedetineerden in de samenleving. Het beleid ten aanzien detentiefasering wordt thans herzien en meer persoonsgericht ingevuld.⁴¹ Het voornemen bestaat om de (zeer) beperkt beveiligde inrichtingen af te schaffen (zie ook paragraaf 3.3), waardoor het van inrichting naar inrichting overplaatsen van gedetineerden, waar hen groepsgewijs bepaalde vrijheden werd verleend, verdwijnt. In detentie worden zowel interne als externe vrijheden per gedetineerde nader vastgesteld. Dat leidt ertoe dat gedetineerden die bij elkaar op één afdeling verblijven uiteenlopende vrijheden en autonomie genieten. Zelfredzaamheid, ofwel het vermogen om zelfstandig algemene levensverrichtingen te doen, wordt in penitentiaire inrichtingen onder meer gefaciliteerd door de gedetineerde, begeleid door vrijwilligers, in de gelegenheid te stellen zelf contact te leggen met maatschappelijke voorzieningen in re-integratiecentra. Over een proef met een regime dat in meer opzichten

³⁸ De begrippen resocialisatie en re-integratie worden vaak door elkaar gebruikt. Het is zinvol om een onderscheid te maken. Re-integratie heeft betrekking op de terugkeer vanuit detentie naar de samenleving; resocialisatie heeft betrekking op het (verder) ontwikkelen van vaardigheden van de justitiabele.

³⁹ Zie RSJ 2015 voor een beschrijving van het terrein van de justitiële jeugdinstellingen.

⁴⁰ Kamerstukken II 2012-2013, 24 587 nr. 490.

⁴¹ Kamerstukken II 2015-2016, 33 844, nr. 10, p. 6. Anders dan in het eerdere wetsvoorstel elektronische detentie, blijft het penitentiair programma gehandhaafd, wordt alsnog voorzien in een re-integratieverlof en wordt een verlofmodaliteit geïntroduceerd die gedetineerden in staat stelt om gedurende de laatste fase van hun detentie extramurale arbeid te verrichten bij een externe werkgever.

vrijheid en verantwoordelijkheden biedt en waarbij het groepsaspect een factor van betekenis is, wordt gunstig gerapporteerd.⁴² Daarnaast komen ICT-middelen (*tablets, skype*) voor ingesloten en beschikbaar waarmee ze intern zaken kunnen regelen (de indeling van het dagprogramma, winkelbestelling, bibliotheek) en in toenemende mate extern kunnen communiceren en informatie binnenhalen. Op deze manier volgt het penitentiaire leven op enige afstand het maatschappelijke.

Tegelijkertijd blijven beveiliging (voorkomen van ontsnappingen en onttrekkingen) en beheersing (orde en veiligheid in de inrichting) dominante kenmerken van het leven in inrichtingen. Het is in dat kader een bijzondere opgave voor het personeel om daadwerkelijk persoonsgericht te reageren op ongewenst gedrag en dit, bijvoorbeeld na een positieve uitslag bij een urinecontrole, bespreekbaar te maken in plaats van het intrekken van vrijheden of het opleggen van een disciplinaire straf. De mate waarin met 'beloning' succes kan worden geboekt is bovendien afhankelijk van de mate waarin de gedetineerde daadwerkelijk iets kan worden geboden dat wordt ervaren als serieuze en effectieve beloning van eigen inzet. Huizen van bewaring, waar verdachten zitten totdat zij in eerste aanleg zijn veroordeeld en die alleen een basisprogramma hebben, hebben in dit opzicht weinig tot geen mogelijkheden (zie ook hierna).

Doel van het re-integratiebeleid is om de basisvoorwaarden hiervoor (genoemd worden: een geldig identiteitsbewijs, inkomen, onderdak, een overzicht en aanpak van schulden en beschikbaarheid van passende zorg) te organiseren. Uit de vierde nazorgmonitor van het WODC blijkt dat met name bestaande zorgverlening door detentie belemmerd wordt. Ongeveer 80% van de gedetineerden uit 2011-2012 die een zorgplan had direct voor detentie verliest deze gedurende detentie. Tijdens detentie neemt bovendien het aandeel gedetineerden met een schuld toe.⁴³ Op basis daarvan kan geconcludeerd worden dat, ondanks de inspanningen op dit terrein in de laatste jaren, detentie weinig benut wordt of kan worden om de geconstateerde problemen te bestrijden.

b. Voorlopige hechtenis

Een aparte categorie van detentie betreft de voorlopige (preventieve) hechtenis. Voorlopige hechtenis is een dwangmiddel dat wordt gebruikt in de fase van opsporing en vervolging, dat wil zeggen vóórdat de straf definitief is opgelegd. Dit gebeurt wanneer de rechter-commissaris inschat dat er sprake is van vluchtgevaar of een 'gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid'.

Ondanks dat kritisch(er) wordt gekeken wie voor voorlopige hechtenis in aanmerking komt en het aantal voorlopig gehechten recent (absoluut en relatief) sterk is gedaald,⁴⁴ wordt in 2015 nog een relatief groot deel (een derde) van de penitentiaire capaciteit bezet met voorlopig gehechten. Onderzoekers wijzen in dit kader op het feit dat er alleen alternatieven voor voorlopige hechtenis bestaan voor die gevallen dat deze geschorst wordt.⁴⁵ Daarnaast zijn rechters, volgens dezelfde onderzoekers, onvoldoende bekend met en terughoudend in

⁴² Farahi et al. 2016, p. 75.

⁴³ WODC Cahier 2015-11, p.7.

⁴⁴ Berghuis et al. 2016.

⁴⁵ Crijns et al. 2016, p. 7-8.

het opleggen van bijzondere voorwaarden.

Voorlopige hechtenis dient nadrukkelijk niet als voorschot op de straf en behoort ook niet de invulling daarvan te krijgen. In dat kader is het opvallend en wrang dat de huizen van bewaring, waarin voorlopig gehechten worden opgenomen, alleen een basisprogramma kennen waarin aan de wettelijk voorgeschreven minimumeisen wordt voldaan. Voor activiteiten of interventies gericht op terugkeer naar de samenleving is hierdoor geen ruimte, terwijl het verblijf in een huis van bewaring gemiddeld ruim twee maanden duurt en vaak zelfs aanzienlijk langer.

c. Reclasseringstoezicht

De juridische basis voor reclasseringsbegeleiding en -toezicht is de bijzondere voorwaarde. Essentieel voor de geloofwaardigheid van het toezicht is dat door de officier van justitie en de rechter consequenties worden verbonden aan het niet nakomen van de voorwaarden. Reclasseringsmedewerkers geven aan dat het hier naar hun indruk soms aan eenduidigheid in consequenties ontbreekt. Onderzoek waaruit blijkt dat dit daadwerkelijk het geval is, of dat zij bijvoorbeeld niet volledig zicht hebben op de ondernomen vervolgacties, is niet bekend.

Naast persoonlijk contact in begeleiding en interventies is de elektronische controle met een enkelband een component van met name het intensieve reclasseringstoezicht. Hiermee kan de naleving van opgelegde locatieverboden of -geboden worden gemonitord. Er is geen maximumduur aan de toepassing gesteld.

Uit onderzoek blijkt dat elektronische controle in Nederland het meest wordt toegepast als voorwaarde bij een penitentiaal programma en dat het elektronisch toezicht gemiddeld 3 tot 4 maanden duurt.⁴⁶ De detentie-vervangende potentie van elektronisch toezicht wordt onderbenut. Dit wordt bijvoorbeeld nauwelijks gebruikt in plaats van de vervangende hechtenis bij het niet betalen van een geldboete of als eerste optie bij het mislukken van een taakstraf. Als alternatief voor een korte vrijheidsstraf is elektronisch toezicht eind 2014 afgewezen door de Tweede Kamer.

d. Forensische zorg

Zoals eerder aangegeven is bij een belangrijk deel van de justitiabelen sprake van een psychische stoornis, verslavingsproblematiek, een licht verstandelijke beperking of combinaties daarvan. Sinds de stelselwijziging van de forensische zorg in 2007 is de minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor de inkoop van de op deze problematiek gerichte zorg in strafrechtelijk kader. Met uitzondering van een afname van het aantal tbs-plaatsen is sindsdien sprake van een sterke groei in alle vormen van forensische zorg (klinisch, ambulante, RIBW, binnen detentie). Doordat de groei van de zogeheten 'overige forensische zorg' vooral binnen de regionale ggz-instellingen heeft plaatsgevonden, is de betrokkenheid van de ggz bij de forensische zorg toegenomen.⁴⁷ Het sluitstuk van de stelselwijziging, de invoering van de Wet forensische zorg,⁴⁸ wacht in afwachting van hiermee samenhangende wetsvoorstellen (Wvggz en WZD), sinds eind 2011

⁴⁶ Boone et al. 2013.

⁴⁷ In de VS en het VK worden intensieve zorgprogramma's binnen de PI vaak geheel uitgevoerd door externe (zorg)organisaties. Voordeel daarvan is dat de behandeling naadloos kan overgaan na de (voorwaardelijke) vrijlating.

⁴⁸ Kamerstukken II 2009-2010, 32 398, nrs. 2 en 3.

op behandeling in de Eerste Kamer.

Een belangrijke ontwikkeling in de forensische zorg betreft de daling van het aantal tbs-opleggingen en het daarmee samenhangende streven om de behandelduur terug te dringen (zie ook paragraaf 3.3). In 2013 is in samenhang met capaciteitsmaatregelen in het kader van het Masterplan DJI 2013-2017 tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie, GGZ Nederland en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland afgesproken om de gemiddelde behandelduur van de tbs terug te brengen naar acht jaar. Mede als gevolg van de voorstellen van de naar aanleiding daarvan ingestelde taskforce behandelduur tbs (Eenhoorn) is deze volgens de meest recente cijfers inmiddels gedaald tot 7,5 jaar. Omdat het uitstroomcijfers betreft, is de verblijfsduur van langdurig terbeschikkinggestelden die nog in een tbs-kliniek verblijven hierin niet verwerkt, waardoor dit geen volledig beeld geeft van de gemiddelde behandelduur. De genoemde daling houdt onder meer in dat terbeschikkinggestelden eerder doorstromen vanuit de tbs-kliniek naar overige vormen van forensische zorg.

In het kader van het Bestuurlijk akkoord toekomst ggz (2012) is het aantal klinische plaatsen in de reguliere ggz gereduceerd onder gelijktijdige uitbreiding van het aantal ambulante plaatsen, waaronder intensieve ambulante (outreaching) behandel- en begeleidingsvormen. Voor kwetsbare en zorgmijdende forensische patiënten is FOR(F)FACT⁴⁹ ingevoerd, dat wil zeggen een voortgezette behandeling van (ernstige) psychiatrische problematiek in de eigen omgeving. Daarnaast zijn enkele forensische ambulatoria ontwikkeld waarin op structurele basis wordt samengewerkt tussen de forensische en reguliere (verslavings-)zorg en reclassering.

3.8 Continuïteit van zorg en overgang tussen systemen

Ondanks voorbeelden van samenwerking (zie paragraaf 2.7) fungeren voorzieningen in de strafrecht- en zorgketen en andere maatschappelijke voorzieningen hoofdzakelijk als los van elkaar staande systemen met elk hun eigen doelstellingen, bestuursvormen en werkwijze. Cultuurverschillen en verschillen in bekostigingssystematiek versterken de schotten tussen de systemen en belemmeren daardoor de continuïteit van zorg.⁵⁰

De resocialisatie en re-integratie van ingesloten justitiabelen worden bovendien bemoeilijkt doordat justitiële inrichtingen, die doorgaans bovenregionaal werken, te maken hebben met een groot aantal gemeenten in uiteenlopende regio's. Zelfs voor de, vanuit een groot aantal vestigingen werkende, reclassering is het onderhouden van contacten op gemeenteniveau lastig te organiseren. De re-integratie van jongeren vanuit justitiële jeugdinrichtingen is daarnaast gecompliceerd door de decentralisatie van (aansluitende) jeugdzorg naar gemeenten.

⁴⁹ ACT of Assertive Community Treatment is de meest intensieve variant. Bij FACT blijven patiënten ook in betere fasen in de caseload van het team. FOR(F)FACT richt zich specifiek op forensische patiënten. Zie verder <http://www.f-actnederland.nl/wat-is-f-act>.

⁵⁰ RVZ 2012.

4. Visie op de toekomst: versterken samenhang, betrokkenheid en vertrouwen

4.1 Inleiding

De strafrechtelijke sanctietoepassing is in de context van maatschappelijke ontwikkelingen voortdurend in beweging en staat op onderdelen onder druk. In dit hoofdstuk worden de contouren van de visie van de Afdeling advisering op de toekomst gepresenteerd, met het jaar 2025 als horizon. Deze visie is gebaseerd op fundamentele waarden: een op resocialisatie en re-integratie gerichte benadering van de justitiabele met respect voor diens rechtspositie en met aandacht voor de belangen van slachtoffers.

De strafrechtelijke sanctietoepassing is omkleed met waarborgen die getuigen van zorgvuldigheid. Er zijn positieve ontwikkelingen, die kansen bieden. Hierbij gaat het met name om:

- een toegenomen samenwerking van professionals en organisaties binnen en buiten de strafrechtketen (paragraaf 2.7)
- een dalende geregistreerde criminaliteit en, hiermee samenhangend, een dalende (intramurale) capaciteitsbehoefte (paragrafen 2.1, 3.1 en 3.5)
- de levensloop- en persoonsgerichte benadering in het gevangeniswezen met meer aandacht voor autonomie van gedetineerden (paragraaf 3.7a)
- een grotere betrokkenheid van de ggz bij de forensische zorg (paragraaf 3.7d)
- de voortgaande snelle ontwikkelingen op ICT-terrein (paragraaf 2.6)
- Tegelijkertijd vragen deze ontwikkelingen aandacht op het terrein van informatie-uitwisseling en hiermee samenhangend de bescherming van de privacy. Andere ontwikkelingen vragen eveneens verdere doordenking, met name:
 - het conflictherstellend vermogen van het strafrecht in relatie tot de groeiende behoefte aan een meer op herstel gerichte benadering bij de uitvoering van sancties (paragrafen 2.4 en 3.2)
 - de ontwikkeling van en samenloop met parallelle (civiel- en bestuursrechtelijke) sanctiesystemen (paragrafen 2.3 en 3.3)
 - de proportionaliteit van de strafrechtelijke sanctietoepassing (paragraaf 3.3)
 - het re-integratiebeleid in het gevangeniswezen in relatie tot de detentievervangende potentie van elektronisch toezicht (paragrafen 3.6, 3.7a en 3.7c)
 - activiteiten en interventies in huizen van bewaring (paragraaf 3.7b)
 - de continuïteit van zorg en de overgang tussen systemen (paragraaf 3.8)
 - de rol van de overheid bij de uitvoeringspraktijk (paragraaf 3.4).

De aanpak van deze punten biedt kansen voor versterking van de strafrechtelijke sanctietoepassing en het maatschappelijk draagvlak daarvoor. Of, preciezer gezegd, voor de versterking van de samenhang, de betrokkenheid en het vertrouwen van de samenleving in een adequate uitvoering van sancties. De constatering dat organisaties binnen en buiten de strafrechtketen meer samenwerken om gezamenlijk problemen (in de wijk of bij een justitiabele) aan te pakken, vormt daarbij het vertrekpunt. In deze tijd met hoge professionele standaarden vragen complexe problemen immers een gemeenschappelijke

aanpak. Effectief opereren en het leveren van maatwerk vereist overeenstemming over de gezamenlijke doelen, een voldoende gedifferentieerd aanbod van interventies en voorzieningen en bewegingsruimte voor de professional.

Aan de hand van de volgende thema's worden de contouren, mogelijkheden en aandachtspunten geschetst van een toekomstbestendige sanctietoepassing:

- samenwerking bij de uitvoering van sancties
- balans in doelen van strafrechtelijke sanctietoepassing
- strafrechtelijke sancties met perspectief
- een toezichthoudende overheid.

4.2 Samenwerking bij de uitvoering van sancties

Strafrechtelijke sanctietoepassing kan alleen effectief zijn in verbinding met de samenleving, met name op het gebied van zorg en lokaal bestuur.

Voor de aanpak van criminaliteit en andere maatschappelijke problematiek en geschillen zijn verschillende sanctiestelsels (straf-, bestuur- en civielrechtelijk) beschikbaar. De keuze voor een sanctiestelsel wordt idealiter bepaald door het verwachte effect en met oog voor proportionaliteit. Zo heeft bij een niet al te ernstig delict en daarmee samenhangende psychische problematiek en omstandigheden civielrechtelijk ingrijpen de voorkeur. In de fase voorafgaand aan berechting kan herstelbemiddeling, ook met het oog op recidive, tot gunstige resultaten leiden.⁵¹

Ongeacht voor welk stelsel gekozen wordt, verdient rechtsbescherming van de betrokken burgers bijzondere aandacht. De rechtspositie behoort in de verschillende sanctiestelsels gelijkwaardig te zijn wat betreft de mate waarin de sanctie ingrijpt in het persoonlijke leven van de betreffende burgers. De Raad van State heeft reeds de aandacht gevestigd op de nodige rechtsbescherming bij bestuursrechtelijke sancties.⁵² De rechtsbescherming zoals die is ingevuld in de strafrechtelijke beginselenwetten kan daarbij op onderdelen als voorbeeld dienen.

In de praktijk kan bedoeld of onbedoeld sprake zijn van opeenstapeling van sancties. Hierdoor kunnen sancties elkaar in de weg zitten, kan overreactie het gevolg zijn en raakt de proportionaliteit uit beeld. Dergelijke situaties vragen om regie op zowel centraal als decentraal niveau om datgene te doen wat het meest passend is. In bijvoorbeeld Veiligheidshuizen en aan ZSM-tafels wordt in multidisciplinair verband overlegd tussen professionals van een groot aantal organisaties (gemeente, justitie, politie, reclassering, zorg, hulpverlening, woningbouw) wanneer er aanleiding is om de (achterliggende) problematiek van een justitiabele aan te pakken. Op de achtergrond heeft het driehoeksoverleg (van burgemeester, officier van justitie en politie) een gezamenlijke regiefunctie. Adequate signalering van risico's, goede diagnostiek en voldoende differentiatie in interventies zijn essentieel om individueel maatwerk te kunnen leveren.

⁵¹ Uit onderzoek in het arrondissementsparket Maastricht (Claessen et al. 2015) komt naar voren dat daders die (voorheen in de officiers-fase, tegenwoordig ZSM) zijn bemiddeld significant minder recidiveren dan daders die in het reguliere strafrechtelijke afdoeningstraject terecht zijn gekomen.

⁵² RvS 2015.

Gelet op de gezamenlijke maatschappelijke opgave vraagt de reikwijdte van de regiefunctie van het driehoeksoverleg verdere doordenking. Juist in situaties waarin vanuit de samenleving indringend wordt gevraagd om maatregelen in verband met schokkende feiten of ernstige vormen van overlast, komt het erop aan de balans te bewaken tussen het maatschappelijk resultaat en het borgen van principes van de rechtstaat. De driehoek is het forum om dit vertrouwen tot stand te brengen.

Informatie-uitwisseling binnen en tussen organisaties is daarbij noodzakelijk. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen is dan een belangrijk aandachtspunt, in het bijzonder waar dit het medisch beroepsgeheim raakt.⁵³ Zowel bescherming van de privacy van betrokkenen als een slagvaardig optreden van professionals vraagt om heldere, gezamenlijke kaders en protocollen: hoe lang en waar wordt informatie bewaard, wie heeft daar toegang toe en hoe lang, en wat mag met welk doel wel en niet worden uitgewisseld. Het gegeven dat in sociale media bepaalde informatie soms al lang en breed openbaar is, doet daar niets aan af.

4.3 Balans in doelen van strafrechtelijke sanctietoepassing

De 'klassieke' strafdoelen in ons strafrecht zijn vooral dadergericht. Andere partijen (slachtoffer, samenleving) lijken deels buiten spel te staan. Herstel als doelstelling van de sanctie-uitvoering kan hieraan tegemoetkomen. Daar hoort ook bij dat de samenleving zich bereid toont de re-integratie van de justitiabele in de maatschappij mogelijk te maken.

Bestrafing, recidivevermindering en resocialisatie worden in wetgeving of beleid expliciet uitgewerkt en geregeld. Voor de herstelfunctie geldt dat veel minder. In het dadergerichte strafrecht zoals wij dat kennen, ligt dat wellicht ook voor de hand. Gelet op de toenemende aandacht in de samenleving voor de positie en belangen van het slachtoffer is een evenwichtiger balans echter wenselijk. Herstelgerichtheid dient te worden opgevat als één van de doelstellingen in de strafrechtelijke sanctietoepassing en gelijkwaardig te zijn aan de overige doelen. Herstelgerichtheid dient expliciet een plek te krijgen in wetgeving en beleid (ook in de beginselenwetten). Daarmee krijgen herstelgerichte detentie en andere sancties een stevige basis en ondersteuning.

Herstel is van belang zowel op het niveau van het individu (dader en slachtoffer) als op het niveau van de samenleving. Het feit dat wetten en regels worden overtreden, schendt het vertrouwen van burgers in elkaar en in de overheid van wie men verwacht dat ze de normen handhaaft. De klassieke strafrechtelijke sanctie staat toe dat de dader afstand neemt van het conflict. Herstel vraagt om reflectie en verwerking. Bewustwording van schuld en schade is deels vergeldend en punitief en kan daarom worden gezien als (onderdeel van de) sanctie. Het is daarvoor niet vereist om daadwerkelijk contact te leggen met het slachtoffer; bewustwording en empathie hebben op zichzelf een meerwaarde en kunnen ook tot stand komen zonder contact met het slachtoffer. Het slachtoffer is bovendien lang niet altijd toe

⁵³ Volgens KNMG-richtlijnen kan het geoorloofd zijn om het beroepsgeheim te doorbreken als dat geschiedt met toestemming van de patiënt, als dat wettelijk verplicht is, of na afweging van een conflict van plichten (gewetensnood). Zie <https://www.knmg.nl/advies-richtlijnen/dossiers/politie-en-justitie-beroepsgeheim.htm>.

aan contact met de dader. De strafrechtelijke sanctietoepassing heeft een functie in het herstellen van het vertrouwen in de rechtsorde. Ze biedt dader, slachtoffer en samenleving zorgvuldige procedures voor de afhandeling van de gevolgen van delicten.

Met het oog op herstel moet de samenleving bereid zijn om de terugkeer en maatschappelijke integratie van justitiabelen mogelijk te maken. Uitsluitingsmechanismen zoals de VOG moeten niet in gemakkelijke automatismen worden neergelegd.⁵⁴ Resocialisatie kan alleen effectief zijn als de directe omgeving en de samenleving (rijk, gemeenten, werkgevers, maatschappelijk middenveld) daar actief medeverantwoordelijkheid voor nemen, tijdens en na de uitvoering van de sanctie. Justitiële inrichtingen kunnen mogelijkheden creëren om tijdens detentie te komen tot (im-)materiële schadevergoeding. Hetzelfde geldt voor de invulling van vrijheidsbeperkende sancties zoals taakstraffen.

Met herstelgerichtheid in de strafrechtelijke sanctietoepassing en de medeverantwoordelijkheid van de samenleving voor de re-integratie van gedetineerden (zoals door de inzet van vrijwilligers bij de terugkeer van zedendelinquenten⁵⁵ of het bedrijfsleven via *social impact bonds*⁵⁶) wordt de bereidheid van de samenleving om de justitiabele 'terug te nemen' vergroot. Dit zal de behoefte aan 'straf na de straf' verminderen en het maatschappelijk draagvlak voor de uitvoering van sancties vergroten.

Naast herstelgerichtheid speelt proportionaliteit een belangrijke rol in de balans tussen doelen (zie paragraaf 3.3). De huidige strafrechtelijke sanctietoepassing is vooral gericht op de ongestoorde uitvoering van sancties en op het voorkomen van recidive. Het handelen in de strafrechtketen is in toenemende mate ingegeven door de wens elk risico op een nieuw delict uit te sluiten (ook wel aangeduid als risicojustitie). Hoewel in bepaalde gevallen een langdurige, intensieve aanpak nodig is, is het ook van belang de grenzen te onderkennen van wat met (strafrechtelijke) sanctietoepassing kan worden bereikt. Proportionaliteit en effectiviteit van de gestelde doelen vragen (individueel) maatwerk, ook tijdens de uitvoering van strafrechtelijke sancties. Bij een combinatievonnissen (gevangenisstraf en tbs) moet direct beginnen met de behandeling mogelijk worden, als daarvoor aanleiding en ruimte is. Daarnaast verdienen de inspanningen van de tbs-sector om de behandelduur te verkorten meer ruimte in het vrijhedenbeleid tijdens de behandeling. Verdragende procedures en beperkende maatregelen, zoals het na een incident een jaar lang weigeren van verlof, werken mogelijk contraproductief en moeten niet standaard worden toegepast.

⁵⁴ De ontwikkeling dat bij goed functioneren de gedetineerde een Beschrijving getoond gedrag ontvangt ten behoeve van sollicitaties of bij de aanvraag van een Verklaring omtrent gedrag (VOG) is in dat opzicht positief. Daarnaast kan worden overwogen om de VOG voorwaardelijk te verlenen in het geval dat deze anders moet worden afgewezen.

⁵⁵ Zie <http://www.cosanederland.nl/>.

⁵⁶ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/06/07/samen-investeren-in-een-succesvolle-terugkeer-naar-de-maatschappij>.

4.4 Sancties met perspectief

Om effectief te kunnen opereren en om maatwerk en continuïteit te kunnen leveren is regionaal een voldoende gedifferentieerd aanbod van sancties en voorzieningen nodig met perspectief op het verminderen van recidive en detentieschade en op het ondersteunen van resocialisatie en herstel.

Minder (korte) vrijheidsbeneming

Sancties die behandeling of begeleiding hoog in het vaandel hebben staan zijn effectiever in termen van recidivevermindering dan repressieve sancties.⁵⁷ Daders recidiveren na een werkstraf minder dan na een gevangenisstraf.⁵⁸ Ook uit oogpunt van resocialisatie zijn taakstraffen, reclasseringstoezicht en elektronische controle betere opties dan vrijheidsstraffen. Zeker bij korte gevangenisstraffen is er niet genoeg tijd om probleemgedrag te veranderen.⁵⁹ Het verlies van een baan, inkomen, huisvesting en het stigma van verblijf in een justitiële inrichting levert detentieschade op voor de ingeslotene en diens omgeving en brengt schade voor de samenleving met zich mee als gevolg van het grotere recidiverisico. Er is dus alle aanleiding om het aantal korte vrijheidsstraffen waar mogelijk te verminderen (zie paragrafen 3.6 en 3.7a).

Meer en volwaardiger vrijheidsbeperking

Een ruimere toepassing van alternatieven voor korte detentie, zoals taakstraffen en (alleen voor jongeren) leerstraffen, staat onder druk door discussie over het veronderstelde vergeldingskarakter ervan. Door duur en intensiteit te verruimen en door taakstraffen te combineren met elektronische controle of andere toezichtarrangementen kan een (nog) volwaardig(er) alternatief voor de vrijheidsbeneming ontstaan. De 'waarde' van taakstraffen of elektronische detentie is dan vergelijkbaar met die van vrijheidsbeneming. De beleidsregel 'geen tweede werkstraf', die tegemoet komt aan het gevoel dat werkstraf een gunst is die betrokkene geen tweede maal verdient, kan dan vervallen. Ook de regel 'geen kale werkstraf bij een gewelds- of zedendelict' kan worden geschrapt of genuanceerd.

Minder voorlopige hechtenis

De toepassing van voorlopige hechtenis is (verder) te beperken door het ontwikkelen en toepassen van niet-vrijheidsbenemende alternatieven.⁶⁰ Met een betekenisvolle inhoud is extra voordeel te behalen ten opzichte van kale insluiting in huizen van bewaring. Een voorwaardelijk geschorste voorlopige hechtenis biedt mogelijkheden voor een gedifferentieerde toepassing met een op het individu (ook van het slachtoffer) toegesneden combinatie van controlerende en beschermende voorwaarden.⁶¹ In afwachting van berechting kan worden aangesloten op de motivatie en bereidheid van verdachten zich van hun betere kant te laten zien. Een verdergaande maatregel zou zijn om de toepassing van voorlopige hechtenis beleidsmatig in minder gevallen mogelijk te maken. Net zoals in andere landen het geval is, kan hierbij worden gedacht aan het beperken van de

⁵⁷ Wartna et al. 2013.

⁵⁸ Wermink et al. 2009.

⁵⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/recidive/inhoud/verminderen-recidive>.

⁶⁰ Zie paragraaf 3.7b, RSJ 2013 en Crijns et al. 2015, p.2-3, 48-49.

⁶¹ Voor zover van de verdachte meer wordt gevraagd dan in het kader van schorsingsvoorwaarden mogelijk is (bijvoorbeeld een gedragsinterventie, opname of herstelhandeling), zou dit op vrijwillige basis moeten plaatsvinden.

mogelijkheid tot opleggen van voorlopige hechtenis tot ernstige delicten, bijvoorbeeld met een strafverwachting van meer dan zes maanden.

In gevallen waarin het gerechtelijk onderzoek en de maatschappelijke veiligheid voorlopige hechtenis noodzakelijk maken, dient ook in huizen van bewaring meer dan alleen het wettelijk voorgeschreven minimum aan activiteiten te worden aangeboden (zie paragraaf 3.7b).

Meer voorwaardelijke modaliteiten

Met ZSM is het aantal afdoeningen van (doorgaans) lichtere zaken door het openbaar ministerie sterk toegenomen (zie paragraaf 2.7). De toepassing kan worden vergroot door, naast de strafbeschikking, vaker een voorwaardelijk sepot met bijzondere voorwaarden toe te passen. Een voorwaardelijk sepot heeft als voordeel dat:

- het de verdachte meer eigen verantwoordelijkheid geeft (door zich aan de voorwaarden te houden voorkomt hij vervolging);
- het de verdachte geen strafblad oplevert;
- het (anders dan een strafbeschikking) voor alle delicten toepasbaar is.

Mede in relatie tot betekenisvol toezicht (zie hierna) kan bovendien verlenging van de VI-periode worden overwogen. Dat wil zeggen dat gedetineerden eerder in vrijheid worden gesteld onder bijzondere voorwaarden en onder toezicht van de reclassering.

Ruimte voor persoonlijk contact door inzet van technologie

Persoonlijk contact en begeleiding zijn belangrijk voor succesvolle resocialisatie en re-integratie van justitiabelen, maar het maakt de sanctie-uitvoering ook kostbaar. Slimme en efficiënte inzet van technologie biedt mogelijkheden om tijdrovende en weinig constructieve controlehandelingen bij medewerkers weg te nemen, zodat zij meer tijd hebben om bij te dragen aan (motivatie en bewustwording voor) herstel, resocialisatie, en re-integratie. Met name langdurig gedetineerden moeten in de zich snel ontwikkelende digitale wereld bij kunnen blijven. Dit vraagt om investeringen in slimme, dat wil zeggen eenvoudig hanteerbare, veilige en beveiligde ICT, in aanvulling op en ter versterking van het menselijk contact.

Betekenisvol toezicht

Voor de geloofwaardigheid van voorwaardelijke sancties is toezicht op naleving van de bijzondere voorwaarden en ingrijpen in geval van overtreding essentieel (zie paragraaf 3.7c). Bij betekenisvol toezicht gaat het echter niet alleen om versterking van de naleving van voorwaarden (controle), maar ook om (continuïteit van) de begeleiding. Die is te bevorderen door de bij het toezicht betrokken partijen (en liefst dezelfde personen) gedurende de hele procedure, van de adviesfase tot aan de einddatum van de proeftijd, een samenwerkingsverband te laten vormen. In het licht van continuïteit van aanpak kunnen de ervaringen van de drug courts en problem-solving courts in de Verenigde Staten nuttig zijn.⁶²

⁶² *Drug courts worden gezien als geslaagd voorbeeld van resultaatgerichte rechtspraak, al staat de nadruk op deze resultaten volgens sommigen op gespannen voet met eisen van rechtstatelijke legitimiteit in verband met vervagende grenzen van de bemoeienis van de rechter en processuele rechten van de verdachte in vergelijking met het reguliere strafrecht. Zie Verberk 2011 en 2012 en <http://www.russellwebster.com/evidence-problem-solving-courts>. Er zou moeten worden nagegaan welke elementen (zoals continuïteit in personen) daarvan iets toevoegen aan de Nederlandse praktijk.*

Meer flexibiliteit in het reclasseringstoezicht is te bereiken door de toezichthouder, anders dan met de huidige drie standaardniveaus van toezicht, meer ruimte te geven om te differentiëren in intensiteit en frequentie van het toezicht.

Regionale, flexibele vrijheidsbenemende capaciteit

In navolging van de in gang gezette ontwikkeling bij justitiële jeugdinrichtingen,⁶³ is flexibiliteit en kleinschaligheid in het gevangeniswezen noodzakelijk. De variatie in de instroom, de huidige capaciteitsoverschotten (zie paragraaf 3.1) en de voorstellen in deze visie bieden daartoe een goede aanleiding.

Gedacht kan worden aan een stelsel van kleinschalige voorzieningen verspreid over het land, in combinatie met enkele grote inrichtingen met specialistische voorzieningen.⁶⁴ Hierdoor kunnen gedetineerden in de eigen regio worden geplaatst en wordt de samenwerking met lokale organisaties (zorg, gemeente, huisvesting), gericht op een soepele terugkeer in de maatschappij, bevorderd. Differentiatie in beveiligingsniveaus is mogelijk (zie paragraaf 3.3), biedt ruimte voor zelfredzaamheid van gedetineerden en bespaart onnodige kosten. Aandacht voor het leefklimaat is een basisvoorwaarde voor het effect van interventies op gedrag.⁶⁵ Een snelle en goede diagnostiek, door kort na binnenkomst samen met de gedetineerde na te gaan welke problematiek speelt en te bepalen wat daarvoor nodig is tijdens en na detentie, dient een vast onderdeel te zijn. Specifieke deskundigheden (onderwijs, zorg en andere functies die niet inherent zijn aan vrijheidsbeneming en -beperking) kunnen van buiten naar binnen worden gehaald, afgestemd op de lokale mogelijkheden.⁶⁶ Voor specifieke problematiek (verslavings- of psychiatrische problematiek, een verstandelijke beperking of sociaal-culturele problematiek) is de ontwikkeling van doelgroepgerichte programma's van voldoende duur en intensiteit noodzakelijk, met accent op resocialisatie en rehabilitatie. Activiteiten als arbeid worden, waar mogelijk en onder voorwaarden, in de samenleving verricht. Daarnaast worden mogelijkheden gecreëerd om tijdens detentie te komen tot (im-)materiële schadevergoeding.

4.5 Een toezichthoudende overheid

Samenwerking vraagt ruimte en vertrouwen in de professionals aan de basis. Een toezichthoudende overheid is verantwoordelijk voor het stelsel, de beleidsontwikkeling en de kaders.

De overheid is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke sanctietoepassing. In een rechtsstaat dient de uitvoering van sancties gevrijwaard te zijn van willekeur en beïnvloeding van buitenaf, zoals nu soms gebeurt onder invloed van de media. De kwetsbaarheid van bewindslieden van Veiligheid en Justitie in de publieke opinie voor breed uitgemeten incidenten trekt een zware wissel op de uitvoeringspraktijk: individuele

⁶³ Kamerstukken II 2015-2016, 24 587 nr. 626.

⁶⁴ Met betrekking tot de justitiële jeugdinrichtingen heeft de RSJ in grote lijnen overeenkomstig geadviseerd. Zie RSJ 2015.

⁶⁵ Boone et al. 2016.

⁶⁶ In Nederland wordt door het ministerie van Veiligheid en Justitie forensische zorg ingekocht bij ggz- instellingen. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk worden intensieve zorgprogramma's binnen de penitentiaire inrichting vaak geheel uitgevoerd door externe zorgorganisaties. Het voordeel bij voldoende regionale spreiding is dat de behandeling dan naadloos kan overgaan na (voorwaardelijke) vrijlating.

beslissingen over behandeling, verlofverlening en overplaatsing zijn vaak risicomijdend omdat de minister hierover eventueel in de Tweede Kamer verantwoording moet afleggen. Het dragen van verantwoordelijkheid vereist organisatie van kaders en procedures maar geen bemoeienis op het niveau van individuele zaken.

Het zou in de brede, algemene ontwikkeling naar een meer toezichthoudende overheid passen om het nemen van individuele beslissingen op het terrein van de strafrechtelijke sanctietoepassing meer op afstand van de minister van Veiligheid en Justitie te plaatsen. De minister van Veiligheid en Justitie is dan, net als bijvoorbeeld de minister van Volksgezondheid, verantwoordelijk voor het stelsel, de beleidsontwikkeling en de kaders, waaronder de organisatie van het toezicht. Binnen de kaders van het stelsel hebben professionals in de uitvoeringspraktijk grotere bewegingsruimte dan nu het geval is, met behoud van hun verantwoordelijkheid voor het behalen van een goed maatschappelijk resultaat. Ook de aansluiting met de zorg en gemeenten, van belang voor de continuïteit in aanpak en de re-integratie van justitiabelen, wordt hierdoor bevorderd.

Deze ontwikkeling maakt het noodzakelijk om de organisatie van de toetsing van de uitvoering van de sanctie verder te doordenken. Bepaald moet worden waar en hoe de verantwoordelijkheid (dan) wordt ingevuld. Naarmate de strafrechtelijke sanctietoepassing zich verder ontwikkelt in de richting van individualisering en maatwerk, hebben beslissingen van professionals invloed op een manier die niet vooraf door de rechter valt te voorzien en is toetsing nodig van het bereiken van de sanctiedoelen en de proportionaliteit. De in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten bestaande voorbeelden van parole board, drugs- en problemsolving courts kunnen, in het licht van een op herstel gerichte benadering en aangepast aan de Nederlandse context, als voorbeeld dienen. In Nederland kan ook worden gedacht aan het versterken en uitbreiden van de in Nederland ontwikkelde ZSM-tafels en Veiligheidshuizen in die richting.

Tot slot

Hiervoor is geconstateerd dat het conflictherstellend vermogen van het strafrecht beperkt is. Slachtoffers worden de laatste jaren meer betrokken bij het strafproces en daders meer aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor hun gedrag. Desondanks staan slachtoffers en samenleving op grote afstand van de afhandeling van een strafbaar feit, waardoor het maatschappelijk draagvlak voor de strafrechtelijke sanctietoepassing onder druk staat. Zonder de verworvenheden van de rechtstaat en een zorgvuldige rechtsgang aan te tasten, kan een grotere betrokkenheid van de samenleving bijdragen aan de groei van het noodzakelijke vertrouwen in de strafrechtelijke sanctietoepassing.

Bijlage Geraadpleegde personen

De commissie Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing heeft de volgende personen (op persoonlijke titel) geraadpleegd:

Drs. H.J. (Harry) Beintema

Behandeldirecteur Van Mesdagkliniek Groningen, voorzitter van het landelijk overleg behandeldirecteuren forensisch psychiatrische centra (LBHIV)

Mr. H.J. (Herman) Bolhaar

Voorzitter College van procureurs-generaal

Dhr. L.M.M. (Lucas) Bolsius

Burgemeester van Amersfoort, lid VNG-commissie Bestuur en Veiligheid

Drs. J.J.H.M. (Sjef) van Gennip

Algemeen directeur Reclassering Nederland

J. (Jacco) Groeneveld

Lid van de Raad van Toezicht Exodus Nederland, regiodirecteur Reclassering Nederland

Drs. H. (Henriëtte) van der Klok

Directeur Slachtoffer in Beeld

Drs. J. (Jacques) Lucieer

Psychiater, directeur FPC 2landen, geneesheer-directeur FPC De Kijvelanden

Prof. mr. E.M. (Isabeth) Mijnares

Landelijk Jeugd Officier van Justitie, Bijzonder Hoogleraar jeugdstrafrecht Rijksuniversiteit Leiden

Dr. P. (Peter) Nelissen

Criminoloog

Mevr. R. (Ruth) van Rhijn

Hoofd juridische zaken Slachtofferhulp Nederland

Prof. dr. mr. M. (Rinus) Otte

Lid College van Procureurs-Generaal, bijzonder hoogleraar Organisatie van de Rechtspleging RU Groningen

Dr. mr. H.G.E (Suzan) Verberk

Hoofd afdeling onderzoek Raad voor de rechtspraak

H. (Harry) Versteeg MBA

Directeur Penitentiaire Inrichting Utrecht, voorzitter Vereniging van Directeuren van Penitentiaire Inrichtingen (VDPI)

Bronnen

Literatuur

Berghuis et al. 2016

B. Berghuis, P. Linckens en A. Aanstoot, De voorlopige hechtenis een halt toegeroepen?, *Trema, Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht*, 2016, Volume 39 nr. 3, p. 76-81

Boone et al. 2013

M.M. Boone, M. van der Kooij en S. Rap, *Elektronische controle in Nederland*, Utrecht: Universiteit Utrecht, 2013

Boone et al. 2014

M.M. Boone, H.G. van de Bunt en D. Siegel, *Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving*, Apeldoorn: Universiteit Utrecht en Erasmus Universiteit Rotterdam, in opdracht van Programma Politie & Wetenschap, 2014

Boone et al. 2016a

M.M. Boone, M. Althoff en F. Koenraadt, *Het leefklimaat in justitiële inrichtingen*, Den Haag: Willem Pompe Instituut voor strafwetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen en Boom Criminologie, in opdracht van het WODC, 2016

Boone et al. 2016b

M.M. Boone en E. Kurtovic, Bijkomende gevolgen van straf en het principe van proportionele strapping, *Nederlands Juristenblad*, 2016, Aflevering 23, p. 1623-1629

Claessen et al. 2015

J. Claessen, G. Zeles, S. Zebel en H. Nelen, Bemiddeling in strafzaken in Maastricht II. Onderzoek naar de samenhang tussen bemiddeling en recidive, *Nederlands Juristenblad*, 2015, Aflevering 29, p. 2015-2025

Cleven et al. 2015

I. Cleven, K.M.E. Lens en A. Pemberton, *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht. Eindrapportage onderzoek pilots herstelbemiddeling*, Tilburg: Intervict Tilburg, in opdracht van het WODC, 2015

Corstens et al. 2015

G. Corstens en R. Kuiper, ZSM en toegang tot de rechter, *Delikt en Delinquent*, 2015, Aflevering 4

Crijns et al. 2016

J.H. Crijns, B.J.G. Leeuw en H.T. Wermink, *Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality*, Den Haag: Eleven International Publishing, 2016

Christie 1977

N. Christie, Conflicts as property, *The British Journal of Criminology*, 1977, Volume 17 nr. 1, p. 1-15

C&R 2014

S.N. Kalidien en N.E. de Heer-de Lange (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014 – Ontwikkelingen en samenhangen*, Raad voor de Rechtspraak, Centraal Bureau voor de Statistiek, Boom Criminologie en Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2015

Denkers 1975

F.A.C.M. Denkers, *De invloed van penologische research op het strafrechtelijk beleid*, Nijmegen: Dekker en van de Vegt, 1975

Van Dijk et al. 2010

F. van Dijk, E. van Amelsfort - van der Kam, E. Bauw en B. Teurlings (red.), *Visie op de rechtspraak*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak, 2010

DJI 2015a

J. Valstar, *JJI in getal 2010-2014*, 2015

DJI 2015b

P. Linckens en J. de Looff, *Gevangeniswezen in getal 2010-2014*, 2015

DJI 2015c

N. van Gemmert, C. van Schijndel, W. Gordeau en L. Casanova, *Forensische zorg in getal 2010-2014*, 2015

DJI 2016

P. Linckens, J. Valstar en N. van Gemmert, *DJI in getal, de divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*, 2016

Farahi et al. 2016

C. Farahi en J. van de Rijt, 2016, Normalisatie en zelfredzaamheid binnen het gevangeniswezen, *Proces*, 2016, Volume 95 nr. 2, p. 75-85

Kommer et al. 2011

M.M. Kommer en G.P. Hoekendijk, Strafdoelen en tenuitvoerlegging: perspectief op een nieuwe verenigingstheorie?, *Sancties: Tijdschrift voor straffen en maatregelen*, 2011, aflevering 4, p. 212-222

Onderzoekscommissie Hoekstra 2015

R.J. Hoekstra, E. van Hoorn, L. de Wit en R. Zuiderhoudt, *Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van*

Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing: versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen

Afdeling Advisering van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

de zaak-Bart van U, 2015

Openbaar Ministerie en Politie 2015

Openbaar Ministerie en Politie, *Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit, 2015*

Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2014

Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, *Beschikt en gewogen, over de naleving van de wet oor het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen, Den Haag: 2014*

RvS 2015

Afdeling advisering van de Raad van State, *Advies aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, No. W03.15.0138/II', Den Haag: 2015*

RSJ 2010

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Goed bejegenen; beginselen voor het omgaan met ingeslotenen, Den Haag: 2010*

RSJ 2011

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Ontwikkelingen herstelrecht, Den Haag: 2011*

RSJ 2013

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Voorlopige hechtenis – maar dan anders, Den Haag: 2013*

RSJ 2014a

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, Den Haag: 2014*

RSJ 2014b

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Jeugdstrafrecht, neurowetenschap en ethiek, Den Haag: 2014*

RSJ 2015

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Gekanteld perspectief, Den Haag: 2015*

RVZ 2012

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Stoornis en delict, Den Haag: 2012*

Verberk 2011

S. Verberk, *Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak, Rotterdam: SDU Uitgevers, 2011*

Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing: versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen

Afdeling Advisering van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

Verberk 2012

S. Verberk, Resultaat gericht recht: de Amerikaanse 'drug courts', *Bestuurswetenschappen*, 2012, nr. 6, p. 52-63

Wartna et al 2013

B.J.S. Wartna, D.L. Alberda en S. Verweij, *Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies*, Meppel: Boom/ Lemma uitgevers, in opdracht van het WODC, 2013

Wermink et al. 2009

H. Wermink, A. Blokland, P. Nieuwbeerta en N. Tollenaar, Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen, *Tijdschrift voor Criminologie*, 2009, Volume 51 nr. 3, p. 211-217

WODC Cahier 2011-7

R.J. Decae (red), *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2016, beleidsneutrale ramingen*, Den Haag: WODC, 2011

WODC Cahier 2015-11

M.G.C.J. Beerthuizen, K.A. Beijersbergen, S. Noordhuizen en G. Weijters, *Vierde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*, Den Haag: WODC, 2015

WODC Cahier 2016-2

P.R. Smit, D.E.G. Moolenaar, F.P. van Tulder en B.J. Diephuis, *Capaciteitsbehoefte Justitiële ketens t/m 2021, beleidsneutrale ramingen*, Den Haag: WODC, 2016

Zebel et al. 2016

S. Zebel, M. Vroom en E.G. Ufkes, *Herstelgerichte cursussen in detentie: evaluatie van Puinruimen, SOS en DAPPER*, Twente: Universiteit Twente, Vakgroep Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid in opdracht van WODC, 2016.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2009-2010, 32 398 nrs. 2 en 3, *Vaststelling van een Wet forensische zorg en daarmee verband houdende wijzigingen in diverse andere wetten, voorstel van wet en memorie van toelichting*

Kamerstukken II 2012-2013, 24 587 nr. 490, *Masterplan DJI 2013-2018, brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*

Kamerstukken II 2012-2013, 24 587 nr. 535, *Aangepast Masterplan DJI 2013-2018, brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*

Kamerstukken II 2014-2015, 34 086 nrs. 2 en 3, *Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, voorstel van wet en memorie van toelichting*

Kamerstukken II 2015-2016, 24 587 nr. 626, *Aanbieding rapport verkenning invulling vrijheidsbeneming justitiële jeugd, brief van de minister van Veiligheid en Justitie*

Kamerstukken II 2015-2016, 24 587 Nr. 645, *Verzoek visie op detentie voor volwassenen, motie Volp*

Kamerstukken II 2015-2016, 24 587, nr. 659, *Reactie verzoeken visie op detentie en resocialisatie, brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*

Kamerstukken II 2015-2016, 24 587 nr. 660, *Verkenning Dienst Justitiële Inrichtingen naar aanleiding van PMJ-ramingen t/m 2012, brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*

Kamerstukken II 2015-2016, 29 279 nr. 289, *Rechtsstaat en Rechtsorde, brief van de minister van Veiligheid en Justitie*

Kamerstukken II 2015-2016, 29 279 nr. 320, *Integrale ketenbrede voortgangsrapportage Verbeterprogramma maatschappelijke veiligheid, bijlage bij brief van de minister van Veiligheid en Justitie*

Kamerstukken II 2015-2016, 33 844 nr. 10, *Wijziging Pbw, de Beginselenwet verpleging tbs en de Beginselenwet jji's en enkele andere wetten, nota naar aanleiding van het nader verslag*

Kamerstukken II 2015-2016, 34 300 VI nr. 78, *De toekomst van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)-screening, brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*

