

Vergaderjaar 2022–2023

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 811

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2023

Een van de kerntaken van de overheid is het bieden van bescherming aan burgers, zodat zij in vrijheid invulling kunnen geven aan hun leven. Een geloofwaardige rechtsstaat met onafhankelijke rechtspraak is hiervoor onmisbaar. De overheid dient duidelijke normen te stellen en adequaat op te treden als burgers die normen schenden, zeker als een normschending slachtoffers maakt. Dit optreden kan bestaan uit het vervolgen en het straffen van daders. Hiermee wordt onrecht vergolden, recht gedaan aan slachtoffers en kan (herhaling van) criminaliteit worden voorkomen. Het is van belang dat op maat wordt gestraft en dat straffen op maat ten uitvoer worden gelegd, omdat dit de effectiviteit van straffen in het realiseren van deze doelen vergroot. Door in te zetten op maatwerk waar mogelijk werkt de strafrechtketen iedere dag aan het rechtvaardiger en veiliger maken van onze samenleving.

Vorig jaar heb ik een verkenning aangekondigd naar een doorontwikkeling van ons sanctiestelsel en de sanctietoepassing.¹ Die aankondiging deed ik naar aanleiding van de motie van het lid Sneller, die verzoekt om een uitwerking van «slimmere straffen».² Hierbij zegde ik toe uw Kamer voor deze zomer over de verkenning te informeren.

In de verkenning – waarbij de strafrechtketen en de wetenschap zijn betrokken – is niet alleen gekeken naar de in de motie genoemde bezwaren tegen korte detenties, maar zijn ons sanctiestelsel en de sanctietoepassing voor volwassenen vanuit zowel dader- als slachtofferperspectief in volle omvang geanalyseerd. Ik concludeer dat deze over het algemeen goed functioneren: het instrumentarium van de strafrechter is divers en er is veel informatie beschikbaar op basis waarvan de strafrechter op maat kan straffen. Daarnaast is ook bij de tenuitvoerlegging van de verschillende straffen ruim aandacht voor maatwerk met als doel veroordeelden na hun straf weer zo goed mogelijk te laten meedoen aan

¹ Kamerstuk 24 587, nr. 858.

² Kamerstuk 24 587, nr. 850

onze samenleving. Dit moet recidive en nieuwe slachtoffers helpen voorkomen.

Er zijn ook knelpunten geconstateerd tijdens de verkenning. Zo bestaat bijvoorbeeld behoefte om in bepaalde gevallen van recidive vaker een taakstraf te kunnen opleggen en zijn taakstraffen en geldboetes soms lastig uitvoerbaar. Voor de knelpunten zijn negen verbetermaatregelen geïnventariseerd. Deze zien op het uitbreiden van het instrumentarium van de rechter (bijvoorbeeld door het verhogen van het maximum aantal taakstraffen) en het versterken van diens informatiepositie (bijvoorbeeld door vaker te adviseren aan de rechter bij het bevelen van voorlopige hechtenis). Daarbij sluiten ze ook goed aan op de uitkomsten van een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) naar de effecten van korte vrijheidsstraffen, dat ik op 7 juli jl. aan uw Kamer heb toegezonden.³

Hieronder vat ik het rapport van het WODC eerst samen, gevolgd door mijn beleidsreactie en een blik op de verkenning. Tot slot ga ik in op de hiervoor genoemde maatregelen, die ik zal uitwerken. Met deze uitwerking geef ik invulling aan eerdergenoemde motie van het lid Sneller. Besluitvorming over daadwerkelijke invoering van maatregelen is, gezien de demissionaire status van het kabinet, aan de volgende betrokken bewindspersonen, behoudens eventuele pilots die binnen het huidige kader kunnen worden uitgevoerd.

Onderzoek korte vrijheidsstraffen

Jaarlijks worden in Nederland ongeveer 15.000 strafzaken afgedaan met een vrijheidsstraf korter dan drie maanden.⁴ Dit betreft circa twee derde van het totaal aan vrijheidsstraffen dat jaarlijks wordt opgelegd. Vrijheidsstraffen zijn echter niet de enige vorm van detentie. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om voorlopige hechtenis of vervangende hechtenis.⁵

Mede naar aanleiding van een rapport van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), waarin de RSJ stelt dat korte detenties weinig effectief zijn, heeft de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming het WODC gevraagd nader onderzoek te doen naar deze effecten.⁶ In dit onderzoek heeft het WODC gekeken naar de effecten op het bereiken van de drie strafdoelen: speciale preventie, generale preventie en vergelding.

Speciale preventie

Onder speciale preventie wordt verstaan het voorkomen van recidive van de bestrafte door middel van onschadelijkmaking, afschrikking en resocialisatie. Een gedetineerde kan echter ook onbedoelde negatieve effecten ervaren, zoals een negatief label en verlies van sociale bindingen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de kans op recidive na een korte vrijheidsstraf niet lager is dan na een niet-vrijheidsbenemende straf. Er zijn daarnaast aanwijzingen dat personen met korte vrijheidsstraffen meer recidiveren dan personen aan wie andere straffen werden opgelegd. De onderzoekers constateren verder dat een korte vrijheidsstraf vooral

³ Kamerstuk 29 279, nr. 808.

⁴ Er is geen vaste definitie van een korte vrijheidsstraf. In navolging van de RSJ gaat het WODC-onderzoek uit van vrijheidsstraffen tot drie maanden.

⁵ Met de voorlopige hechtenis zal in een deel van de gevallen tevens de later in die strafzaak opgelegde vrijheidsstraf (deels) zijn uitgevoerd. Aantallen voorlopige hechtenissen en vrijheidsstraffen kunnen dus niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld.

⁶ Kamerstuk 29 279, nr. 687.

negatieve gevolgen lijkt te hebben voor diegenen die daaraan voorafgaand werk hadden, omdat ze dat werk kunnen kwijtraken.

Generale preventie

Onder generale preventie wordt verstaan het voorkomen van criminaliteit in de samenleving door alle potentiële plegers te laten afzien van crimineel gedrag door normstelling, normbevestiging en generaal afschrikking. Een van de bevindingen van de onderzoekers is dat het generaal preventieve effect van korte vrijheidsstraffen ten opzichte van andere straffen zeer beperkt is. Het vergroten van de pakkans heeft waarschijnlijk een groter generaal afschrikwekkende werking dan het type of de zwaarte van de straf.

Vergelding

Onder vergelding wordt verstaan het toevoegen van leed. De rechtvaardiging voor een straf ligt hierbij in het verleden en kan alleen worden opgelegd ter vereffening. Vergelding wordt op adequate wijze bereikt wanneer de leedtoevoeging proportioneel is ten opzichte van het misdrijf en de verwijtbaarheid van de dader. De onderzoekers constateren dat burgers in het algemeen vinden dat er te licht wordt gestraft. Naarmate zij meer informatie hebben over het misdrijf en de omstandigheden van de dader, blijken zij meer vergelijkbare straffen op te leggen met die van de rechter. De mening van deze (extra) geïnformeerde burgers is echter niet meer representatief voor die van de gewone burgers. Verder ervaren bestrafte personen vrijheidsstraffen over het algemeen als zwaarder. Iets langere niet-vrijheidsbenemende straffen worden gemiddeld genomen als even zwaar ervaren als korte vrijheidsstraffen. Wanneer een bepaalde strafzwaarte proportioneel is, kan deze strafzwaarte dus met verschillende straftypen worden bereikt. Dit wordt de «wisselkoers» van straffen genoemd.

Algemene conclusie

De onderzoekers komen tot de algemene conclusie dat korte vrijheidsstraffen niet in grotere mate dan andere straffen ervoor zorgen dat de strafdoelen worden bereikt. Er zijn aanwijzingen dat de kans op recidive groter is na een korte vrijheidsstraf dan na een niet-vrijheidsbenemende straf. De onderzoekers bevelen aan om in wetgeving de mogelijkheden van rechters om verschillende typen (niet-vrijheidsbenemende) straffen op te leggen verder uit te breiden of in elk geval de discretionaire bevoegdheid van rechters niet in te perken.

Tegelijk wordt onderkend dat de strafdoelen niet altijd bepalend zijn voor het type straf dat door de rechter wordt opgelegd. In iedere concrete zaak weegt de rechter factoren mee die relevant zijn voor de straf, zoals de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het feit is begaan en de persoon van de dader. Ook kan bijvoorbeeld de onuitvoerbaarheid van niet-vrijheidsbenemende straffen een rol spelen, of kunnen eerder opgelegde straffen (recidive) of een reeds ondergane voorlopige hechtenis van invloed zijn op de op te leggen straf. De onderzoekers vragen zich desondanks af waarom korte detenties zo vaak worden ingezet en raden de strafrechtspraktijk aan na te gaan wat de belangrijkste redenen hiervoor zijn en te reflecteren op de validiteit van die redenen.

Tot slot doen de onderzoekers diverse aanbevelingen voor vervolgonderzoek op het gebied van de drie strafdoelen, waaronder naar de verschillen in effecten naar duur van vrijheidsstraffen, de wisselkoers

tussen straffen en de (on)bedoelde negatieve effecten die gedetineerden kunnen ervaren.

Straffen op maat

Belang detentie

Het WODC-onderzoek heeft een waardevol inzicht gegeven in de effecten van korte vrijheidsstraffen op het realiseren van de strafdoelen. De uitkomsten laten ook zien dat straffen verschillende kenmerken hebben en hierop in algemene zin meer of minder effect kunnen hebben. Bij korte vrijheidsstraffen zijn er goede mogelijkheden om strafbaar gedrag met (langer durende) niet-vrijheidsbenemende straffen te vergelden. Het voordeel hiervan kan zijn dat de kans op recidive afneemt.

Ik ben het met de onderzoekers eens dat het realiseren van strafdoelen niet altijd bepalend is voor de praktijk van straftoemeting door de rechter. Alhoewel de kans op recidive na niet-vrijheidsbenemende straffen kan afnemen, wil dat in concrete gevallen niet zeggen dat niet zal worden gerecidiveerd. En bij de beoordeling welke straf in een concreet geval de meest passende is spelen ook andere factoren een rol, zoals bijvoorbeeld het justitiële verleden. Voor een geloofwaardige rechtsstaat acht ik het van belang dat de rechter die beoordeling – binnen de door de wetgever geboden kaders – onafhankelijk kan maken.

Voor zover de onderzoekers zich afvragen waarom korte detenties (vrijheidsstraf, voorlopige hechtenis en vervangende hechtenis) zo omvangrijk worden toegepast, merk ik op dat korte detenties een belangrijk onderdeel zijn van het sanctiepalet. Het opleggen van korte vrijheidsstraffen is soms noodzakelijk, omdat het gepleegde delict ernstig is, vanwege de noodzaak tot vergelding en genoegdoening, of omdat eerdere sancties niet afdoende waren om recidive te voorkomen. Toepassing van voorlopige hechtenis kan de samenleving beschermen of voorkomen dat een verdachte vlucht. En vervangende hechtenis is bedoeld om veroordeelden die niet meewerken aan hun geldboete of taakstraf alsnog een straf te laten ondergaan, zodat het onrecht kan worden vergolden. Als Minister wil ik – gelet op de scheiding der machten – niet treden in de waardering van de mate waarin korte detenties worden toegepast. Het verminderen ervan kan wat mij betreft ook geen doel op zich zijn. Wel zal ik het rapport onder de aandacht brengen bij de strafrechtspraktijk.

Maatwerk

Tegelijkertijd stel ik vast dat de recidivecijfers het laatste decennium stagneren.⁷ Gelet op de kerntaak van de overheid om bescherming te bieden aan burgers acht ik het van wezenlijk belang hieraan iets te doen. Ik meen dat een oplossing ligt in het optimaliseren van maatwerk bij de straftoemeting en de tenuitvoerlegging. Maatwerk kan het effect van straffen op het realiseren van de strafdoelen namelijk vergroten.

Maatwerk betekent niet mildheid. Maatwerk houdt bijvoorbeeld ook in dat bepaalde doelgroepen steviger worden aangepakt en te maken krijgen met meer restricties. Ik wijs hierbij op de harde aanpak van dit kabinet ten aanzien van ondermijnende criminaliteit. De verhoging van de maximum-gevangenisstraf bij doodslag van vijftien naar vijfentwintig jaar is een ander voorbeeld, waarmee de rechter meer ruimte heeft gekregen om op maat te straffen bij dit zware misdrijf.

⁷ Kamerstukken 29 911 en 29 279, nr. 333.

Maatwerk omvat ook aandacht voor het slachtoffer, zowel tijdens het strafproces als de tenuitvoerlegging van een straf. Denk bijvoorbeeld aan het tijdig informeren van slachtoffers, het in kaart brengen van beschermingsbehoeften en het bieden van spreekrecht of de mogelijkheid tot schadeverhaal. Door op maat te straffen en ten uitvoer te leggen kunnen slachtoffers bovendien genoegdoening ervaren.

Maatwerk betekent verder dat perspectief wordt geboden, waarbij ook oog is voor de levensloop van veroordeelden en een goede re-integratie in de samenleving na afloop van de straf. Perspectief kan helpen voorkomen dat burgers blijven functioneren in een crimineel milieu en steeds verder af komen te staan van de samenleving. Denk aan veroordeelden met een korte vrijheidsstraf, die tot zij het strafbare feit pleegden hierin nog relatief goed functioneerden. Zij zijn er dan bij gebaat dat zij hun baan of woning behouden.

Veroordeelden kunnen ook kampen met multiproblematiek. Dit kan aanleiding zijn de straf en de tijd waarin de veroordeelde in contact staat met de strafrechtketen te benutten om die problematiek aan te pakken, bijvoorbeeld door te werken aan agressie- en verslavingsproblematiek, het aanpakken van schuldenproblematiek of het verhogen van de kans op werk door trainingen en arbeidstoelating. Waar ruimte bestaat om (tijdens of naast een straf) dergelijk perspectief te bieden, moet deze ruimte ook worden benut. Dat is belangrijk om de kans op terugval in strafbaar gedrag zoveel mogelijk te verkleinen en daarmee toekomstige slachtoffers te voorkomen.

Verkenning sanctiestelsel en sanctietoepassing

In dit licht heb ik samen met de strafrechtketen en de wetenschap een verkenning uitgevoerd naar een doorontwikkeling van het sanctiestelsel en de sanctietoepassing. Hierbij zijn twee ontwikkelijnen gevolgd: (1) een divers instrumentarium en (2) een sterke informatiepositie van de rechter. Dit zijn namelijk onlosmakelijke voorwaarden voor straffen op maat.⁸

De focus in de verkenning lag op het snijvlak van korte detenties, voorwaardelijke straffen, taakstraffen en geldboetes. De in de motie-Sneller genoemde bezwaren tegen korte detenties werden herkend. Ook zijn knelpunten geconstateerd die samenhangen met korte detenties. Bij de straftoemeting wordt tussen de taakstraf en de korte gevangenisstraf een punitief gat ervaren, en er bestaat een behoefte om in bepaalde gevallen van recidive vaker een taakstraf te kunnen opleggen. Daarnaast is vaker advies van de reclassering gewenst in het kader van vroeghulp. Tevens is opgemerkt dat geldboetes en taakstraffen worden opgelegd die soms moeilijk of niet uitvoerbaar zijn, waardoor vervolgens vervangende hechtenis moet worden tenuitvoergelegd. Tegen die achtergrond is tot slot gepleit voor het persoonsgerichter en flexibeler (bijvoorbeeld met zorg- en leerelementen) kunnen invullen van taakstraffen.

Daar staat tegenover dat werd onderkend dat het sanctiestelsel en de sanctietoepassing over het algemeen goed functioneren. De rechter heeft diverse instrumenten en veel informatie ter beschikking om een passende straf te bepalen. Korte detenties worden als belangrijk onderdeel van het stelsel gezien. In dit verband is bijvoorbeeld ook aangegeven dat korte detenties een veroordeelde juist rust en regelmaat kunnen bieden. Tot slot is genoemd dat korte vrijheidsstraffen vaak pas worden opgelegd als

⁸ Een rechter met een divers instrumentarium maar met onvolledige informatie weet mogelijk niet welke straf het beste past. Een rechter met een onvolledig instrumentarium en volledige informatie weet wel welke straf passend is maar kan die niet altijd opleggen.

andere, lichtere straffen geen of onvoldoende effect hebben gehad en dus weinig andere mogelijkheden resteren.

Kansen straffen op maat

Met betrekking tot de in de verkenning geconstateerde knelpunten werden kansen gezien om het op maat straffen verder te verbeteren. Hiervoor zijn maatregelen geïnventariseerd die aansluiten bij de uitkomsten van het WODC-onderzoek naar korte vrijheidsstraffen, waaruit blijkt dat strafdoelen ook bereikt kunnen worden met andere (langere) straffen dan een korte vrijheidsstraf. Sommige maatregelen sluiten aan bij ervaringen die de afgelopen jaren op lokaal niveau zijn opgedaan in het kader van het innovatieprogramma «Koers en Kansen».⁹ De maatregelen kunnen er in concrete gevallen toe leiden dat in plaats van korte detenties alternatieve straffen worden opgelegd, maar dat hoeft niet zo te zijn, omdat deze alternatieven mogelijk niet alleen concurreren met korte detenties maar bijvoorbeeld ook met de taakstraf. De effecten van deze wisselkoers zijn echter niet leidend; het gaat er primair om dat een passende straf wordt opgelegd en dat de strafdoelen worden gerealiseerd.

Negen maatregelen zal ik uitwerken en worden hieronder – ingedeeld langs de twee ontwikkellijnen van de verkenning – toegelicht. Bij de uitwerking kijk ik naar de effectiviteit, uitvoerbaarheid en financiële consequenties. Ook zal aandacht zijn voor het perspectief van slachtoffers.¹⁰

Eerste ontwikkellijn: divers instrumentarium rechter

1. Flexibele taakstraf

De uitvoering van taakstraffen kenmerkt zich onvermijdelijk door «volumewerk». Voor een groot deel van de veroordeelden die een taakstraf moeten uitvoeren is dat niet bezwaarlijk. Een deel van de taakgestraften heeft baat bij doelgerichte interventies naast of als onderdeel van de straf, bijvoorbeeld door toeleiding naar werk. Dit vergroot de kans dat zij de taakstraf succesvol afronden en hun leven weer op de rit krijgen. Ook kan worden gedacht aan zorg- of leerelementen. Door de slagingskans van een taakstraf te vergroten, wordt bovendien voorkomen dat de veroordeelde vervangend moet worden gehecht. Ik werk in dit licht uit hoe de effectiviteit en de slagingskans van taakstraffen kan worden vergroot met meer flexibiliteit, zonder aan het strafkarakter van de taakstraf af te doen.

2. Verhoging maximumaantal uren taakstraf

Het wettelijk maximumaantal uren voor een taakstraf is op dit moment 240 uur. Ik zal uitwerken met hoeveel uren dit kan worden verhoogd. Dit draagt bij aan het vergroten van de mogelijkheden van de rechter om een alternatieve sanctie voor de korte vrijheidsstraf op te leggen en geeft daarmee invulling aan de door de onderzoekers genoemde wisselkoers van straffen. Langere taakstraffen zullen – als die niet worden uitgevoerd – echter ook langere vervangende hechtenissen tot gevolg hebben. Zowel het effect op het aantal op te leggen korte vrijheidsstraffen als op de vervangende hechtenissen breng ik daarom in kaart. Hierbij kijk ik ook naar de extra tijd die nodig is voor een goede invulling van een flexibele taakstraf (zie voorgaand voorstel). Tot slot bezie ik of de uitvoeringstermijn van taakstraffen moet worden verlengd.

⁹ Kamerstuk 29 279, nr. 439.

¹⁰ Kamerstuk 29 279, nr. 778.

3. Vaker een taakstraf bij recidive

In artikel 22b van het Wetboek van Strafrecht (Sr) is het taakstrafverbod neergelegd. Het tweede lid van artikel 22b Sr bepaalt dat een taakstraf niet wordt opgelegd in geval van veroordeling voor een misdrijf, indien aan de veroordeelde in de vijf jaren voorafgaand wegens een soortgelijk misdrijf een taakstraf is opgelegd (de recidivebepaling). Uit de verkenning is de wens naar voren gekomen om de rechter in bepaalde gevallen van recidive meer ruimte te geven voor het vaker opleggen van taakstraffen. Dit is in lijn met de uitkomsten van het WODC-onderzoek naar korte vrijheidsstraffen. Het geheel loslaten van de recidivebepaling acht ik onwenselijk. Deze bepaling is namelijk een fundamentele pijler van het taakstrafverbod. Wel wil ik – gelet op de uitkomsten van de verkenning en het WODC-onderzoek – uitwerken of de recidivebepaling altijd nodig en wenselijk is en hoe een eventuele aanpassing zich zou verhouden tot de door de Minister van Justitie en Veiligheid aangekondigde stappen voor een mogelijk wetsvoorstel ter uitbreiding van het taakstrafverbod bij mishandeling van onder meer journalisten en hulpverleners.¹¹

4. Vervangende taakstraf

Als een geldboetevonnissen niet wordt betaald volgt vervangende hechtenis. Uw Kamer heeft per motie (Kamerstuk 24 587, nr. 779) gevraagd te onderzoeken of in dat geval een vervangende taakstraf kan worden toegepast. In de beleidsreactie van mijn ambtsvoorganger op een uitgevoerd WODC-onderzoek naar de vervangende taakstraf is aangegeven dat het onderzoek hiervoor aanknopingspunten biedt. Ook is aangegeven dat het ook vragen oproept over de effectiviteit van de vervangende taakstraf, die een nadere analyse nodig maken. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat vervangend gehechten een lastig te bereiken doelgroep zijn, waarbij vaak sprake is van recidive. Om hierop meer zicht te krijgen zegde ik in mijn brief van 23 september 2022 toe te bezien of deze modaliteit kan worden beproefd.¹² Een beproeving in de praktijk is echter niet mogelijk gebleken, omdat veroordeelden niet kunnen worden onderworpen aan een (vervangende) straf die de wet niet kent. Daarom werk ik zonder pilot nader uit hoe de vervangende taakstraf – indachtig het taakstrafverbod – kan worden aangeboden bij de eerste keer dat een geldboete niet wordt betaald. Bij de uitwerking kijk ik ook naar de effecten, risico's en kosten van deze modaliteit.

5. Vrijheidsstraf in een Beperkt Beveiligde Afdeling

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) beschikt over Beperkt Beveiligde Afdelingen (BBA's), waar gedetineerden in de laatste fase van hun detentie kunnen worden geplaatst. De gedetineerden die hierin verblijven krijgen verlof voor extramurale arbeid, wat wil zeggen dat zij buiten de muren mogen werken. Op die manier kunnen gedetineerden zich goed voorbereiden op terugkeer in de samenleving. De beschikbare capaciteit van deze BBA's wordt op dit moment niet volledig benut. Bij brief van 26 juni 2023 heb ik laten weten dat de plaatsingsgronden voor de BBA worden uitgebreid, onder meer door de eis van «leer- en werkplekken» uit te breiden met «zinnige dagbesteding».¹³

Vanuit het eerder genoemde programma «Koers en Kansen» voert DJI een pilot uit met het direct plaatsen van zelfmelders op de BBA. De pilot wordt dit jaar geëvalueerd door het WODC. De uitkomsten hiervan betrek

¹¹ Kamerstuk 31 777, nr. 49.

¹² Kamerstuk 24 587, nr. 858.

¹³ Kamerstukken 29 279 en 24 587, nr. 797.

ik bij de uitwerking hoe en voor welke doelgroepen het al dan niet mogelijk kan worden gemaakt de straf vanaf het begin in een BBA te ondergaan. Hierbij zal ik specifiek kijken hoe om te gaan met personen die vaker een gevangenisstraf hebben gekregen.

6. Advisering door strafrechter

Tijdens detentie ondersteunt de DJI gedetineerden bij de voorbereiding op een verantwoorde terugkeer in de samenleving. Het kan ingewikkeld zijn hiervoor medewerking van de gedetineerde te krijgen, omdat die de noodzaak hiervan niet altijd inziet en het gevoel kan hebben dat iets wordt opgedrongen. Daarom breng ik met DJI in kaart in welke gevallen het stellen van specifieke (re-integratie)doelen, waaraan door de DJI met de gedetineerde moet worden gewerkt, van meerwaarde kan zijn. Op basis daarvan wordt met de Raad voor de rechtspraak bezien of de rechter deze doelen als advies in het vonnis kan meegeven aan DJI, zodat tijdens de tenuitvoerlegging aan deze doelen kan worden gewerkt. Op grond van de huidige wetgeving heeft de rechter de mogelijkheid een advies uit te brengen over de wijze van tenuitvoerlegging.

7. Sanctionering buiten het strafrecht

Het strafrecht is het ultimum remedium voor normschending. Het binnen een ander domein dan het strafrecht sanctioneren van lichte overtredingen kan proportioneel zijn en bijdragen aan efficiëntere tenuitvoerlegging en ontlasting van de strafrechtketen. In de verkenning zijn in dit verband zwartrijden en het overtreden van de identificatieplicht genoemd als twee overtredingen die veel voorkomen en circa een derde van het aantal vervangende hechtenissen bij niet betaalde geldboetes beslaan. Ik zal verkennen welke specifieke overtredingen in aanmerking kunnen komen voor afdoening buiten het strafrecht, waarbij ik ook in kaart breng binnen welk rechtsgebied dit dan effectief en efficiënt kan worden vormgegeven.

Tweede ontwikkellijn: sterke informatiepositie rechter

8. Verbeteren informatie over slagingskans geldboete

Om te voorkomen dat de rechter een geldboete oplegt, die een veroordeelde (bijvoorbeeld door schulden) niet zal betalen en daardoor in vervangende hechtenis eindigt, werk ik uit hoe de informatiepositie van de officier van justitie en de rechter over betaalgedrag en draagkracht van verdachten kan worden verbeterd. Het Centraal Justitieel Incassobureau ontwikkelt op dit moment de TOP Service. Deze voorziening moet onder meer inzicht bieden in de betaalhistorie van een verdachte en eerder opgelegde sancties. In het kader van deze ontwikkeling wordt momenteel een pilot voorbereid.

9. Intensiveren advisering reclassering

Vroeghulp houdt in dat een verdachte tijdens de in verzekeringstelling wordt bezocht door de reclassering, en dat de reclassering ten behoeve van de voorgeleiding aan de rechter-commissaris advies uitbrengt of de verdachte in vrijheid kan worden gesteld in afwachting van het strafproces en, zo ja, onder welke voorwaarden. De reclassering adviseert op dit moment in ongeveer 20 tot 25 procent van de zaken. Ik bereid pilots in een of meer regio's voor om advisering door de reclassering te intensiveren. Hierbij wordt onderzocht bij welke doelgroepen (bijvoorbeeld adolescenten) dit van meerwaarde kan zijn. Tevens bekijk ik of het reclasseringsrapport voor de inhoudelijke behandeling van de strafzaak

eerder gereed kan zijn, en wat het effect hiervan is op doorlooptijden en de duur van de voorlopige hechtenis.

Niet nader uit te werken maatregelen

Tijdens de verkenning is ook gesproken over de herinvoering van de leerstraf voor volwassenen. Hierbij is geconstateerd dat gedragsinterventies en bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke veroordeling al veel mogelijkheden op dit punt bieden. Bovendien voorziet bovengenoemd voorstel inzake een meer flexibele taakstraf al in een mogelijkheid om leerelementen toe te voegen aan een taakstraf. Om die reden werk ik deze maatregel niet uit.

Verder is over een betekenisvol ingevulde elektronische detentie gesproken.¹⁴ Hiermee zou tegemoet kunnen worden gekomen aan kritiekpunten bij twee eerdere wetsvoorstellen inzake elektronische detentie.¹⁵ Het vraagt echter meer tijd om in kaart te brengen welke mogelijke invulling hiervan van toegevoegde waarde kan zijn, ook in relatie tot de hierboven beschreven maatregelen. Ik streef ernaar om uw Kamer na de zomer te berichten of, en zo ja welke, invulling van een betekenisvol ingevulde elektronische detentie verder uitgewerkt zal worden.

Tot slot

In deze brief heb ik geschetst met welke negen maatregelen ik een volgende stap wil zetten in de doorontwikkeling van het sanctiestelsel en de sanctietoepassing. De komende periode werk ik deze maatregelen met de ketenpartners uit. Hierbij kijk ik naar de effecten ervan op het realiseren van de strafdoelen en worden de juridische consequenties, financiële impact en de impact op de strafrechtketen inzichtelijk gemaakt. Ik houd ook rekening met het absorptievermogen van de strafrechtketen, die momenteel belast is met enkele grote opgaven, waaronder de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Verder kijk ik naar aspecten die betrekking hebben op de uitvoering. Ik wil bijvoorbeeld niet dat doorlooptijden toenemen, de uitvoering complexer wordt of administratieve lasten toenemen. Ook moet ik rekening houden met een krappe arbeidsmarkt. Het is aan de volgende betrokken bewindspersonen om, op basis van de uitwerking van de maatregelen, besluiten te nemen over invoering van maatregelen, behoudens eventuele pilots die binnen het huidige kader kunnen worden uitgevoerd.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹⁴ Dat wil zeggen dat de tijd van de elektronisch detentie wordt ingevuld met bijvoorbeeld begeleiding, reclasseringstoezicht en vormen van dagbesteding.

¹⁵ In 2007 is een wetsvoorstel met elektronische detentie als hoofdstraf niet in procedure gebracht na kritiek dat het om een kale variant ging, waarbij nauwelijks sprake was van dagbesteding, begeleiding en toezicht. In 2014 heeft de Eerste Kamer een wetsvoorstel met elektronische detentie als tenuitvoerleggingsmodaliteit verworpen. Een belangrijk argument hiervoor was dat de Minister te veel op de stoel van de rechter zou komen te zitten.