

Vergaderjaar 1996–1997

24 807

Taakstraffen

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 1997

Hierbij bied ik u namens het kabinet het rapport aan van het interdepartementale beleidsonderzoek «Substitutie van vrijheidsstraffen door taakstraffen».¹ De werkgroep die met dit beleidsonderzoek was belast, had onder meer tot opdracht:

- het verschaffen van inzicht in de achtergronden van de toegenomen druk op de penitentiaire inrichtingscapaciteit in het recente verleden, en
- het ontwikkelen van voorstellen voor het op ruimere schaal toepassen van taakstraffen met het oog op vergroting van de effectiviteit van de totale strafrechtelijke handhaving tegen gemiddeld lagere kosten.

Algemene conclusies van het beleidsonderzoek

De interdepartementale werkgroep heeft door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van mijn ministerie onderzoek laten verrichten naar de achtergronden van de groei van de penitentiaire capaciteitsbehoefte in de afgelopen jaren. Deze groei blijkt te zijn veroorzaakt doordat vaker een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd en doordat de opgelegde vrijheidsstraffen langer zijn geworden. De achtergrond hiervan is blijkens het WODC-onderzoek tweërlei. De criminaliteit is ernstiger geworden (m.n. gewelds-criminaliteit). Verder worden dezelfde delicten nu zwaarder bestraft dan tien jaar geleden.

De werkgroep heeft vervolgens (wederom met ondersteuning van het WODC) onderzocht welke aanvullende mogelijkheden er zijn om vrijheidsstraffen te substitueren door middel van taakstraffen. Bij die analyses zijn ook de zg. penitentiaire programma's betrokken. Deze programma's worden geïntroduceerd in het voorstel voor een nieuwe Penitentiaire beginselenwet, dat inmiddels bij de Eerste Kamer aanhangig is. Zij maken het mogelijk om de laatste fase van een opgelegde gevangenisstraf buiten een penitentiaire inrichting te ondergaan.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Parlementaire Documentatie.

De werkgroep taxeert dat tot en met het jaar 2001 met een substitutie van in totaal ongeveer 1000 detentiejaren door taakstraffen en penitentiaire programma's de grenzen van het redelijkerwijs haalbare zullen worden bereikt. Deze substitutie-grens wijkt niet sterk af van het niveau dat in de vorig jaar uitgebrachte beleidsnota *In Juiste Verhouding* is genoemd. Op langere termijn, d.w.z. na het jaar 2001, lijken mogelijkheden aanwezig voor een verdergaande substitutie door middel van taakstraffen en penitentiaire programma's. De validiteit van die veronderstelling zal de komende jaren op basis van gerichte experimenten moeten worden getoetst, aldus de interdepartementale werkgroep.

In het rapport van de werkgroep worden verscheidene maatregelen geschetst ter bevordering van extramurale strafexecutie, in het bijzonder ter vergroting van de kans op een succesvolle uitvoering van taakstrafprojecten en penitentiaire programma's.

Ook heeft de werkgroep mogelijkheden aangegeven om anderszins de behoefte aan detentiecapaciteit te beperken, te weten harmonisatie van de strafvordering met betrekking tot vrijheidsstraffen en aanpassing van de vigerende regeling van vervroegde invrijheidstelling.

Regeringsstandpunt op hoofdlijnen

Het kabinet heeft waardering voor de gedegen rapportage van de interdepartementale werkgroep. Het inzicht in de achtergronden van de toegenomen behoefte aan insluitingscapaciteit, alsmede in de mogelijkheden om die behoefte neerwaarts te beïnvloeden, is door het onderzoek sterk gegroeid. De door de werkgroep beschreven beleidsopties inzake taakstraffen en penitentiaire programma's bevatten goede aanknopingspunten voor nieuw beleid. Zij sluiten bovendien goed aan bij het eerder daarover geformuleerde kabinetsbeleid. Dit kabinetsbeleid is neergelegd in de beleidsnota *Taakstraffen* en in de beleidsnota *In Juiste Verhouding*. Beide nota's zijn medio 1996 aan de Tweede Kamer aangeboden. Ook het voorstel voor een nieuwe Penitentiaire beginselenwet, waarin de grondslag wordt gelegd voor het penitentiaire programma tijdens de laatste fase van een gevangenisstraf, is in dit opzicht relevant.

De uitvoeringsconsequenties van de voorstellen zullen nader worden uitgewerkt. Met het oog hierop zal het onderzoeksrapport voor advies en voor een uitvoeringstoets worden voorgelegd aan een aantal relevante instanties, waaronder de zittende en staande magistratuur, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Stichting Reclassering Nederland. In dat verband zullen tevens sommige door de werkgroep geschetste opties ten opzichte van elkaar moeten worden afgewogen. Deze toetsing zal in de loop van de komende maanden zijn beslag krijgen. Daarbij zullen bovendien de resultaten worden betrokken van een nader onderzoek dat is ingesteld naar het achterblijven van de realisatie van taakstraffen in de afgelopen periode bij de planning.

Een algemeen oordeel over de voorstellen van de interdepartementale werkgroep is eveneens te geven vanuit een algemene opvatting over de bedoeling en inhoud van strafrechtelijke sancties; een opvatting die mede is verwoord in de eerdergenoemde beleidsnota's en in de Memorie van Toelichting bij het voorstel voor een nieuwe penitentiaire Beginselenwet. Zoals uit het door het WODC ten behoeve van de werkgroep verrichte onderzoek is gebleken, is er de afgelopen jaren sprake geweest van een verharding van het strafklimaat in Nederland. Ook de voorzitter van de werkgroep wijst daarop in zijn voorwoord bij het rapport.

Deze verharding is een realiteit waartegen de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de door de werkgroep ontwikkelde voorstellen moet worden afgezet. Ruimte voor het verleggen van de tot nu toe aangehouden grenzen en criteria voor deelname aan een penitentiair

programma en voor de vervroegde invrijheidstelling is er naar de opvatting van het kabinet thans niet. De door de werkgroep geformuleerde beleidsopties die hierop betrekking hebben, worden dan ook niet overgenomen. Het betreft hier de opties om:

- penitentiaire programma's mogelijk te maken voordat de helft van de detentie is verstreken;
 - penitentiaire programma's op uurbasis te introduceren;
 - vervroegde invrijheidstelling mogelijk te maken voor kortgestraften;
- en
- vervroegde invrijheidstelling voor langer gestraften mogelijk te maken voordat tweederde van de vrijheidsstraf is ondergaan.

Bovenstaande opties doen naar de opvatting van het kabinet te zeer geweld aan de bedoeling van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf. Het kabinet heeft zich bij zijn standpuntbepaling mede laten leiden door de uitkomsten van het Tweede-Kamerdebat over het voorstel voor de nieuwe Penitentiaire beginselenwet. Tijdens die behandeling zijn nadrukkelijk grenzen gesteld aan de aanvaardbaarheid van de tenuitvoerlegging van de laatste fase van detentie in de vorm van een penitentiair programma en is ook gepleit voor een strikter beleid ten aanzien van – uitstel of achterwege blijven van – de vervroegde invrijheidstelling. Over dat laatste onderwerp zal ik conform mijn toezegging tijdens dit debat de Tweede Kamer schriftelijk nader informeren.

De consequenties van de eerder genoemde verharding van het Nederlandse strafklimaat nopen ook tot bezinning omtrent het wenselijk te voeren straftoemettingsbeleid. Deze bezinning zou met name betrekking moeten hebben op de lengte van de opgelegde gevangenisstraffen. Het zijn immers de langere vrijheidsstraffen die een zo sterke belasting opleveren voor de beschikbare penitentiaire inrichtingscapaciteit. De kosten van een steeds verdergaande uitbreiding van de penitentiaire capaciteit zijn enorm, terwijl de bijdrage van het opleggen van langere vrijheidsstraffen aan de objectieve veiligheid in onze samenleving kan worden gerelativeerd. De lengte van op te leggen vrijheidsstraffen kan binnen bepaalde grenzen worden beïnvloed langs de weg van de strafvordering door het Openbaar Ministerie. De werkgroep oppert in dit verband om te komen tot een harmonisatie van deze strafvordering waarbij het gemiddelde strafvorderingsniveau wordt aangehouden van de laagste zes arrondissementen. Het kabinet is van mening dat op zijn minst een stelsel van strafvorderingsrichtlijnen zou moeten worden uitgewerkt, dat de ontwikkeling van het strafklimaat beter beheersbaar maakt. Het Openbaar Ministerie zal de mogelijkheden hiertoe in de komende periode nagaan, als onderdeel van de nagestreefde verdergaande harmonisatie van het strafvorderingsbeleid. Daarbij zal onder meer gebruik worden gemaakt van een geautomatiseerd beslissingsondersteunend informatiesysteem. Dit standpunt van het kabinet sluit aan bij de visie die hierover in de eerdergenoemde beleidsnota *In Juiste Verhouding* is gegeven.

Enkele specifieke kanttekeningen

In het bovenstaande heb ik op hoofdlijnen het kabinetsstandpunt uiteengezet ten aanzien van de voorstellen uit het interdepartementale beleidsonderzoek. Twee specifieke onderwerpen wil ik graag in het bijzonder belichten:

Elektronisch toezicht

De werkgroep noemt ruimere toepassing van elektronisch toezicht als een belangrijke optie om de druk op de justitiële inrichtingscapaciteit te verlichten. Thans vindt een experiment met deze vorm van toezicht plaats in Noord-Oost Nederland. De wetenschappelijke evaluatie van dat

experiment zal na het zomerreces beschikbaar komen. Gelet op de positieve tussentijdse resultaten met deze vorm van toezicht, ligt landelijke invoering ervan zeer voor de hand. De wijze waarop dit zal gebeuren, is mede afhankelijk van de uitkomsten van het genoemde evaluatie-onderzoek.

Zekerstelling voorziening kosten van bestaan

In de praktijk blijkt dat (door)betaling van een bijstandsuitkering bij de tenuitvoerlegging van een taakstraf, maar ook tijdens extramurale reïntegratieprogramma's in de laatste fase van de detentie een probleem vormt. Het interdepartementale beleidsonderzoek wijst er terecht op dat dit knelpunt opgelost moet worden. Inmiddels is de problematiek geanalyseerd door een ambtelijke werkgroep met vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aanbevolen wordt om voor gedetineerden in extramurale vormen van detentie en voor tbs-gestelden met proefverlof de Algemene Bijstandswet en de sociale verzekeringen zodanig aan te passen dat zij daar een beroep op kunnen doen voor hun levensonderhoud. Deze aanbeveling is inmiddels door het kabinet overgenomen.

Het voorzien in een uitkering aan taakgestraften behoeft geen afzonderlijke wettelijke regeling. Eventuele knelpunten die zich bij een verdere uitbreiding van het aantal taakstraffen op het uitvoerende vlak zullen voordoen, worden onderzocht. De werkgroep gaf aan dat veel problemen wat betreft de afstemming van taakstraffen en sociale zekerheid (o.a. sollicitatieplicht) voorkomen kunnen worden door overleg tussen instellingen die de inhoud van de taakstraf vaststellen en de sociale dienst.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager