

Beleidsdoorlichting artikel 13.4: effectieve tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen

Inhoudsopgave	pagina
Inleiding	2
Vraag 1 Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?	3
Vraag 2 Wat is de oorzaak van het probleem?	4
Vraag 3 Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?	5
Vraag 4 Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?); Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?	6
Vraag 5 Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?	8
Vraag 6 Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?	11
Vraag 7 Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?	17
Vraag 8 Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?	24
Vraag 9 Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?	28
Vraag 10 Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?	29
Bijlage 1 Oordeel Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) over de beleidsdoorlichting	31

Inleiding

Het begrotingsartikel 13.4, dat in deze doorlichting centraal staat, behelst het effectief tenuitvoerleggen van strafrechtelijke sancties en maatregelen voor volwassenen, het sluitstuk van de strafrechterlijke handhaving. De door het Openbaar Ministerie (OM) en de rechter op te leggen strafrechtelijke sancties en maatregelen (hierna: sancties) maken deel uit van het strafrechtelijk sanctiestelsel (hierna: sanctiestelsel).

Het sanctiestelsel is geen statisch gegeven, maar de resultante van een groot aantal maatschappelijke ontwikkelingen door de eeuwen heen. Wetten - en dus ook de strafwetten - zijn een afspiegeling van de normen en waarden van de samenleving. De inrichting van het sanctiestelsel, de toepassing ervan en de wijze van tenuitvoerlegging vormen een dynamisch geheel. Vanwege deze dynamiek is het voor deze beleidsdoorlichting nodig om een aantal, nu geldende, uitgangspunten te formuleren. Deze uitgangspunten zijn:

- De beoogde doelen van het sanctiebeleid voor meerderjarigen, zoals vastgelegd in het beleidsprogramma Modernisering Sanctietoepassing, MST (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 VI, nr 167)¹.
- De strafdoelen per te onderscheiden straf en maatregel. Daarbij wordt de indeling van strafdoelen gehanteerd uit het beleidsprogramma MST. Deze doelen zijn op hun beurt ontleend aan en gebaseerd op de vier klassieke strafdoelen uit de (universele) strafrechttheorie: vergelding, generale en speciale preventie en resocialisatie.
- De straftoepassing blijft in deze beleidsdoorlichting grotendeels buiten beschouwing. Het is aan OM en rechter om de sanctie te bepalen. Bij de tenuitvoerlegging worden de justitiële uitspraken als gegeven beschouwd.

Met deze afbakening voor ogen definiëren we het beleid dat in deze doorlichting onderwerp van aandacht is, als volgt:

Het beleid met betrekking tot de effectieve tenuitvoerlegging van strafrechtelijke straffen en maatregelen (sancties). Van een effectieve tenuitvoerlegging is sprake als de beoogde doelen van die sancties en maatregelen worden behaald. Van een efficiënte tenuitvoerlegging is sprake als deze resultaten ook tegen redelijke kosten worden behaald.

Voor de beleidsdoorlichtingen is door het Ministerie van Financiën een vast stramien ontwikkeld in de vorm van een 10-tal verplichte vragen². De voorgeschreven methodiek heeft bij het beantwoorden geleid tot een zekere versnippering en op onderdelen tot herhalingen die bij een vrije indeling vermeden hadden kunnen worden.

¹ In het vervolg van deze beleidsdoorlichting staat met name het gedachtegoed uit het beleidsprogramma Modernisering Sanctietoepassing centraal en de daarin opgenomen maatregelen en instrumenten. Zie in het bijzonder het antwoord op vraag 5.

² Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006, Staatscourant 28 april 2006, nr 83, pag. 14.

Vraag 1

Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?

Algemeen

Aantasting van de rechtsorde vergt een snelle en adequate reactie. Indien als gevolg van de aantasting van de rechtsorde een straf wordt opgelegd, moet deze ook worden ondergaan. De tenuitvoerlegging van opgelegde sancties, als sluitstuk van de rechtspleging, dient daarom snel en adequaat te gebeuren. De geloofwaardigheid van de rechtstaat staat of valt met een geloofwaardige tenuitvoerlegging van sancties. Als opgelegde sancties niet ten uitvoer worden gelegd, wordt het rechtsgevoel tekortgedaan, kan het normbesef worden aangetast en kan het er uiteindelijk zelfs toe leiden dat slachtoffers het recht in eigen hand nemen.

Operationeel

Bij de feitelijke tenuitvoerlegging van sancties kunnen zich problemen van tweeërlei aard voordoen: er is onvoldoende sanctiecapaciteit beschikbaar om de sancties onverwijld uit te voeren, of de tenuitvoerlegging is beperkt effectief vanuit het perspectief van zowel algemene, als speciale preventie. De noodzakelijke capaciteit betreft het aantal cellen, plaatsen in tbs-klinieken, capaciteit voor taakstraffen en capaciteit voor het tenuitvoerleggen van voorwaardelijke sancties. Bij de tenuitvoerlegging van sancties wordt de 'vraag' naar capaciteit bepaald door de omvang van de opgelegde sancties. Op zich is de vraag naar capaciteit bij de tenuitvoerlegging van sancties een gegeven: opgelegde straffen moeten immers worden uitgevoerd. Wel bestaan er bij de tenuitvoerlegging mogelijkheden om differentiaties aan te brengen in de vorm van verschillende executiemodaliteiten, zodat efficiënt en flexibel met de capaciteit wordt omgegaan.

We spreken van effectief tenuitvoerleggen van straffen en maatregelen, als de beoogde doelen van de opgelegde sancties worden behaald. De hoofddoelen van het sanctiebeleid zijn het herstel van de rechtsorde en het verhogen van de veiligheid; de daarbij te onderscheiden subdoelen zijn vergelding, herstel van het ontstane leed, afschrikking, onschadelijkmaking en resocialisatie. Bij de beantwoording van vraag 5 van deze beleidsdoorlichting wordt uitgebreider stilgestaan bij de doelen die bij het sanctiebeleid worden nagestreefd en de daarbij te onderscheiden sancties. In het antwoord op de vragen 6 tot en met 8 wordt ingegaan op de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de instrumenten die worden ingezet om de beide hoofddoelen van het sanctiebeleid te realiseren.

De actualiteit van het probleem

In het coalitieakkoord heeft het Kabinet zich uitgesproken voor een verdere aanscherping van de doelstelling voor de veiligheid: 25% minder criminaliteit in 2008–2010 ten opzichte van 2003 en 10%-punten minder recidive. Realisatie daarvan zal deels moeten worden bereikt door het investeren in preventie, maar ook door het investeren in de tenuitvoerlegging van sancties. Het bieden van voldoende capaciteit en het effectief tenuitvoerleggen blijven daarmee actueel.

Vraag 2

Wat is de oorzaak van het probleem?

Het probleem van het tenuitvoerleggen van sancties, zoals bij de vorige vraag werd beschreven, valt uiteen in een kwalitatieve en een kwantitatieve component.

De vraag naar sanctiecapaciteit is de resultante van een groot aantal op elkaar inwerkende factoren, zoals (veranderingen in) maatschappelijke opvattingen, demografische ontwikkelingen en sociaal-economische ontwikkelingen. De vraag naar sanctiecapaciteit is derhalve dynamisch. Het aanbod van sanctiecapaciteit is relatief statisch: het bouwen van cellen, of bijvoorbeeld het vergroten van het aantal tbs-plaatsen, vergt tijd, evenals het verruimen van de meer flexibele reclasseringscapaciteit. Een te ruim aanbod van capaciteit daarentegen betekent een niet doelmatige aanwending van overheidsgeld.

De mate van effectiviteit van de tenuitvoerlegging, dat wil zeggen de mate waarin de verschillende te onderscheiden doelen worden behaald, hangt enerzijds af van het functioneren van de strafketen (bijvoorbeeld de informatieoverdracht en de samenwerking binnen en buiten de strafketen) en anderzijds van de beschikbare kennis over de oorzaken van crimineel gedrag en de maatregelen die tot gevolg hebben dat daders hun normoverschrijdende gedrag staken. Bij de achterliggende oorzaken hiervan worden fundamentele vraagstukken aangesneden: waarom plegen sommige mensen een delict en anderen niet? En waarom is een hoge boete bij de ene dader voldoende om niet meer de fout in te gaan, terwijl zelfs een herhaalde gevangenisstraf niet voldoende is voor de doorgewinterde veelpleger?

Het streven is gericht op evidence-based tenuitvoerleggen: zowel de inschatting van risico's, als de selectie van op te leggen gedragsinterventie(s) gebeurt op grond van wetenschappelijk onderbouwde instrumenten. Daarbij is de ene gedragsinterventie effectiever dan de andere en de ene dader is meer beïnvloedbaar dan de andere. In nationaal en internationaal verband wordt gewerkt aan het verder ontwikkelen van kennis over de achterliggende oorzaken van criminaliteit en de effectieve tenuitvoerlegging van sancties.

Vraag 3

Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De Minister van Justitie heeft de eindverantwoordelijkheid opgelegde sancties ten uitvoer te leggen. Het tenuitvoerleggen van sancties vraagt om bevoegdheden die diep ingrijpen in het leven van burgers. Het gaat in het bijzonder om het gebruik van dwang. Daarmee is deze taak onlosmakelijk verbonden met het geweldsmonopolie van de staat én wordt het van wezenlijk belang dat over het gevoerde beleid in het algemeen, maar ook over het handelen in individuele gevallen, democratische verantwoording kan worden afgelegd. Het oplossen van de problemen die zich voordoen bij de effectieve tenuitvoerlegging is daar onlosmakelijk mee verbonden.

De (eind)verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie laat onverlet dat op onderdelen ook private organisaties een belangrijke rol spelen. Zo is de uitvoering van taakstraffen en de uitvoering van het toezicht op de (bijzondere) voorwaarden belegd bij private reclasseringsorganisaties. Het beleggen van de tenuitvoerlegging van extramurale straffen met slechts geringe *vrijheidsbeperkende* consequenties bij particuliere organisaties heeft een meerwaarde. De meerwaarde is erin gelegen dat veroordeelden weer een plek moeten krijgen in de samenleving; indien de straf in de samenleving en onder begeleiding van vertegenwoordigers van die samenleving wordt ondergaan, zal dat een positieve bijdrage leveren aan de resocialisatie. Reclasseringsorganisaties leggen altijd verantwoording af aan het OM over het verloop en het aflopen van de sanctie.

Vraag 4

Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)?

Uit het oogpunt van een consistente en consequente uitvoering en ter voorkoming van rechtsongelijkheid is de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van sancties op rijksniveau georganiseerd. Binnen de Europese Unie is overeengekomen dat strafrecht voornamelijk een nationale aangelegenheid blijft, behalve waar grensoverschrijdende problemen vragen om een gezamenlijke aanpak. Voor de tenuitvoerlegging van sancties geldt dat er slechts zeer beperkt grensoverschrijdende aspecten aan de orde zijn. Het meest noemenswaardige is dat de lidstaten afspraken maken over de overname van de tenuitvoerlegging van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Implementatie van deze afspraken zal naar verwachting niet eerder dan in 2010 gebeuren. Ook over voorwaardelijke en alternatieve straffen vinden in Brussel onderhandelingen plaats.

Het toezicht op de naleving van internationale verdragen waar Nederland partij bij is, is eveneens een internationale factor van invloed op de sanctietoepassing. Het belangrijkste verdrag is het Convenant against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT, Verenigde Naties). Justitie en Buitenlandse Zaken bereiden op dit moment de ratificatie van het facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing voor³. Daarnaast houdt de Committee for the Prevention of Torture (CPT, Raad van Europa) toezichtbezoeken. De European Prison Rules van de Raad van Europa hebben de status van een politieke aanbeveling en niet de kracht van wet. De internationale afspraken en verdragen doen overigens niet af aan de eindverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de tenuitvoerlegging van sancties.

Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Op grond van artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering berust de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen bij het OM, tenzij het OM de verantwoordelijkheid overdraagt aan de Minister van Justitie. Met dit artikel wordt tot uitdrukking gebracht dat er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Uiteindelijk is de Minister van Justitie, zoals eerder vermeld, (politiek) eindverantwoordelijk.

De tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende maatregelen (o.a. voorlopige hechtenis, terbeschikkingstelling) en vrijheidsstraffen (met name gevangenisstraf) is een verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Namens de Minister van Justitie is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) belast met de feitelijke tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende maatregelen en vrijheidsstraffen.

Het OM is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van taakstraffen en het toezicht op de naleving van (bijzondere) voorwaarden. De uitvoering van taakstraffen en de uitvoering van het toezicht op de (bijzondere) voorwaarden opgelegd door de rechter of het OM zelf, zijn bij de reclasseringsorganisaties belegd. Reclasseringsorganisaties leggen verantwoording af aan het OM over het verloop of het aflopen van de sanctie.

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is belast met het executeren van geldtransacties, geldboetes, schadevergoedingsmaatregelen en ontnemingsmaatregelen. Het CJIB valt onder de gedeelde verantwoordelijkheid van het OM (opdrachtgever met betrekking tot de inhoudelijke executie) en de Minister van Justitie. Daarnaast verricht het CJIB een steeds belangrijker taak bij de bewaking van de start en de afloop van de tenuitvoerlegging van opgelegde sancties. Deze taak wordt verricht onder verantwoordelijkheid van het OM.

³ New York, 18 december 2002 (Trb. 2005 243).

Vraag 5

Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

Doelstellingen sanctiebeleid

Sancties worden opgelegd om enerzijds de rechtsorde te herstellen en anderzijds de veiligheid te verhogen c.q. de maatschappij te beschermen.

hoofddoel	Herstel van de rechtsorde		Verhogen van de veiligheid		
Doelen	Vergelding	Herstel ontleend leed	Afschrikking (niet durven)	Onschadelijkmaking (niet kunnen)	Resocialisatie (niet willen)

- Herstel van de rechtsorde**
 Op inbreuken op de rechtsorde dient snel en adequaat te worden gereageerd. Dat geldt ook voor het tenuitvoerleggen van opgelegde sancties. De geloofwaardigheid van de rechtstaat staat of valt met een geloofwaardige tenuitvoerlegging van sancties. Heenzendingen vanwege capaciteitstekorten zijn maatschappelijk onaanvaardbaar. Maar ook de rechten van de afgestraften vragen om een consequente tenuitvoerlegging.
 Het herstel van de rechtsorde wordt geacht plaats te vinden door vergelding c.q. leedtoevoeging aan de dader. Daarnaast kan dit ook gebeuren door herstel van door de dader veroorzaakt leed.
- Verhogen van de veiligheid**
 Het verhogen van de veiligheid, ofwel het beschermen van de maatschappij, middels het opleggen van sancties, wordt geacht te worden gerealiseerd door afschrikking (zowel generaal als speciaal), onschadelijkmaking (de sanctie heeft een zodanige vorm dat de gesanctioneerde, in ieder geval gedurende de sanctieperiode, niet kan recidiveren), of door resocialisatie. Eén van de doelen is gestraften duurzaam op het rechte pad te krijgen. Behandeling van gedragsproblemen, het bieden van perspectief op werk en bijvoorbeeld schuldsanering kunnen effectief bijdragen aan dat doel.

De beide hoofddoelen van het sanctiebeleid, herstel van de rechtsorde en het verhogen van de veiligheid sluiten elkaar niet uit en worden bij de oplegging en de tenuitvoerlegging dan ook veelal in combinatie gebruikt. Selectiviteit en differentiatie vormen daarbij de kern, aldus de brief van 16 oktober 2002 aan de Tweede Kamer waarin de toenmalige Minister van Justitie de door hem voorgestane modernisering van het sanctiebeleid uiteenzette⁴. Uitgangspunt is dat zowel de sanctietoepassing als de tenuitvoerlegging zijn toegesneden op de aard van het delict en de persoon van de dader. Pas dan kunnen de verschillende doelen van de straf worden gerealiseerd. Om de doelen van de sanctietoepassing te realiseren is een gedifferentieerd sanctiestelsel ontwikkeld. Niet alle straffen dienen dan ook dezelfde doelen in dezelfde mate. De sancties kunnen in drie groepen worden onderverdeeld: hoofdstraffen, bijkomende straffen en maatregelen. In tabel 1 zijn de beoogde doelen voor de verschillende straffen en maatregelen benoemd.

Tabel 1: Tabel beoogde doelen

Sanctie	Vergelding	Herstel leed	Afschrikking	Onschadelijk maken	Resocialisatie
<i>Hoofdstraffen</i>					
Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf	ja	nee	Ja	ja	ja/nee
Vwd. vrijheidsstraf met algemene of bijzondere voorwaarde	ja	nee/ja (schadevergoeding)	Ja	nee	nee/ja (via bijzondere voorwaarde)
Taakstraf	ja	nee	ja	nee	ja/nee
Boete	ja	nee	ja	nee	nee

⁴ Kamerstukken II, 2003-2004, 29200 VI, nr. 167.

Sanctie	Vergelding	Herstel leed	Afschrikking	Onschadelijk maken	Resocialisatie
Transactie/OM-afdoening	ja	nee/ja (schadevergoeding)	ja	nee	nee/ja (via bijzondere voorwaarde)
Bestuurlijke boete	ja	nee	ja	nee	nee
<i>Bijkomende straffen</i>					
Ontzetting uit rechten	nee	nee	ja	ja	nee
Verbeurdverklaring	ja	nee	ja	nee	nee
Openbaarmaking rechterlijke uitspraak	ja (naming and shaming)	nee	ja	nee	nee
<i>Maatregelen</i>					
SOV-maatregel ⁵	ja	nee	ja	ja	ja
ISD-maatregel ⁶	ja	nee	ja	ja	ja
TBS-maatregel met voorwaarden	nee	nee	nee	nee	ja
TBS-maatregel met dwangverpleging	nee ⁷	nee	nee	ja	ja
Onttrekking aan het verkeer	nee	nee	ja	ja	nee
Ontneming wederrechtelijk voordeel	ja	ja	ja	nee	nee
Schadevergoeding	nee	ja	ja	nee	nee

Wanneer is er sprake van een effectieve tenuitvoerlegging?

Herstel van de rechtsorde wordt behaald indien vergelding heeft plaatsgevonden en het leed is hersteld.

- Hoe effectief is de sanctietoepassing als het gaat om *vergelding*?
De rechter of het OM bepaalt de mate van vergelding in de vorm van het vonnis. Het uitgangspunt is dat opgelegde sancties (tijdig en volledig) ten uitvoer worden gelegd en dat op het moment dat de tenuitvoerlegging is afgerond, de vergelding is gerealiseerd. Zoals eerder gesteld, wordt in deze beleidsdoorlichting niet stilgestaan bij de vraag of de uitspraak van OM of de rechter ook door het merendeel van de samenleving wordt gezien als voldoende vergelding. Belangrijkste indicator voor de vergelding wordt daarmee het daadwerkelijk ten uitvoer gelegd zijn van opgelegde sancties.
- Hoe effectief is de sanctietoepassing als het gaat om het *herstel van het leed*?
Het leed is hersteld indien de door de rechter, ook in het geval van een civiele voeging in het strafproces, opgelegde schadevergoeding is voldaan. Dit geldt eveneens voor de door het OM bij voorwaardelijk sepot of transactie opgelegde schadevergoeding. De indicator wordt daarmee het executeren van de schadevergoeding. Indien een opgelegde schadevergoeding niet wordt nagekomen en wordt omgezet in vervangende hechtenis is er wellicht wel sprake van vergelding (misschien zelfs zwaarder dan in eerste instantie werd bedoeld), maar is het leed niet hersteld. Overigens wordt het slachtofferbeleid als belangrijkste beleidsinstrument gezien, daar waar het gaat om herstel van het leed. Het gaat dan óók om zaken als het goed informeren van het slachtoffer over het verloop van het proces. Dit onderwerp valt verder buiten het bereik van deze beleidsdoorlichting⁸.

Het *verhogen van de veiligheid* wordt gerealiseerd indien afschrikking, en/of incapacitatie en/of resocialisatie worden bereikt.

- Hoe effectief is de sanctietoepassing als het gaat om *afschrikken*?
De afschrikkende werking wordt geoperationaliseerd door de mate waarin speciale en generale preventie wordt bereikt. Voor de speciale preventie nemen we de recidive als negatieve indicator. De generale preventie heeft een meer subjectief karakter en wordt geoperationaliseerd door de mate waarin

⁵ SOV: Strafrechtelijke Opvang Verslaafden.

⁶ ISD: Inrichting voor Stelselmatige Daders.

⁷ Strikt genomen is hier geen sprake van vergelding, maar het wordt wel als zodanig ervaren.

⁸ Het slachtofferbeleid (artikel 13.5 van de rijksbegroting) is eveneens recent doorgelicht. Zie daartoe TK 31 101 nr.1 van 11 juli 2007.

de burger de afschrikkende werking ervaart.

- Hoe effectief is de sanctietoepassing als het gaat om het *onschadelijk maken*?
Het doel onschadelijk maken is vanzelfsprekend afhankelijk van het karakter van de sanctie. Bij de tbs-maatregel bijvoorbeeld, is de duur van de behandeling afhankelijk van de mate waarin door deskundigen wordt ingeschat dat het recidivegevaar tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht, bij een onvoorwaardelijke gevangenisstraf vindt het (tijdelijk) onschadelijk maken plaats door insluiting en, bij een voorwaardelijke gevangenisstraf, kan het 'onschadelijk maken' ook gedeeltelijk gebeuren, bijvoorbeeld door een straatverbod, of een locatieverbod. Een ander voorbeeld is de (tijdelijke) ontzegging uit de rijbevoegdheid.
Onschadelijk maken in de vorm van insluiting wordt geëffectueerd indien de sanctie ook daadwerkelijk wordt geëffectueerd. Onschadelijk maken anderszins wordt gerealiseerd door bijzondere voorwaarden na te doen leven en daarop daadwerkelijk toezicht te houden.
- Hoe effectief is de sanctietoepassing als het gaat om *resocialisatie*?
De mate van resocialisatie wordt gemeten naar de mate waarin justitiabelen in staat zijn terugval in (hetzelfde) strafbaar gedrag te voorkomen.

Vraag 6

Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

In dit antwoord wordt uiteengezet welke (beleids)maatregelen zijn getroffen om de effectiviteit van de tenuitvoerlegging te verhogen. Deze maatregelen vloeien direct of indirect voort uit de eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer over de modernisering van de sanctietoepassing. Leidend zijn de volgende uitgangspunten geweest:

- het realiseren van voldoende sanctiecapaciteit;
- selectiviteit, differentiatie en een grotere gerichtheid op de persoon van de dader;
- een integrale aanpak door alle betrokken organisaties.

6.1 Maatregelen gericht op het realiseren van voldoende sanctiecapaciteit

Het kunnen beschikken over voldoende sanctiecapaciteit is een *conditio sine qua non* voor het effectief en ongestoord tenuitvoerleggen van sancties. Zonder cellen geen afschrikking, geen vergelding en geen onschadelijkmaking. Maar ook voor het subdoel resocialisatie is het kunnen beschikken over voldoende cellen essentieel: als stok achter de deur in het kader van drangtrajecten, in het kader van voorwaardelijke sancties en bij de uitvoering van strafrechtelijke maatregelen (ISD en tbs).

Sanctiecapaciteit is meer dan celcapaciteit. Onder deze noemer vallen ook de tbs-capaciteit, taakstrafcapaciteit en toezichtcapaciteit. Voldoende sanctiecapaciteit houdt in dat vraag en aanbod met elkaar in evenwicht zijn. Te weinig capaciteit betekent dat sancties niet ongestoord geëxecuteerd kunnen worden; een teveel aan sanctiecapaciteit duidt op een ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen.

Om de sanctievraag in te schatten is het Prognosemodel Justitiële Ketens ontwikkeld. Aan de hand hiervan wordt de capaciteitsbehoefte geraamd voor alle schakels van de justitieketen: het openbaar ministerie, de zittende magistratuur, de reclassering en de Dienst Justitiële Inrichtingen. Daarnaast is een *early warning systeem* ontwikkeld waarmee de actuele ontwikkelingen in de in- en uitstroom bij de verschillende schakels van de strafrechtsketen kunnen worden gevolgd aan de hand van viermaandelijks "rookmelders". Op deze wijze kunnen relevante ontwikkelingen in de keten in een vroegtijdig stadium worden gesignaleerd en kunnen zonodig passende maatregelen worden genomen.

Er zijn en worden maatregelen ontwikkeld om flexibeler en doelmatiger met de bestaande celcapaciteit om te gaan. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van cellen voor meer dan één persoon en het "detentieconcept Lelystad". In Lelystad loopt een pilot, waarbij in een nieuwbouwinrichting het concept van zes personen in één cel (feitelijk een zaal) is beproefd.

Dreigt er een tekort aan celcapaciteit dan dient er te worden bijgebouwd. Bouwen kost echter tijd. Daarom zijn ook alternatieven voor detentie ontwikkeld. Zo is in november 2003 een succesvolle pilot uitgevoerd met elektronisch gecontroleerd huisarrest. Met de proef is vastgesteld op welke wijze detentie in het huis van de veroordeelde zelf, met behulp van elektronische controle, kan bijdragen aan de verhoging van de effectiviteit van het sanctiestelsel. Daarnaast zijn er kortetermijnoplossingen ontwikkeld die in geval van nood kunnen worden ingezet. Een voorbeeld hiervan is het incidenteel versneld ontslag (IVO): het in vrijheid stellen van gedetineerden enige tijd voor de officiële ontslagdatum. Een ander voorbeeld is het verlenen van ambtshalve strafonderbreking (SOB) aan arrestanten, waarbij betrokkenen op een later moment alsnog hun straf dienen te ondergaan. De uitvoering van het toezicht is een taak van de reclassering. Via het inkrimpen of uitbreiden van de subsidies voor de drie reclasseringsorganisaties heeft de Minister een instrument in handen om vraag en aanbod van de toezichtcapaciteit in evenwicht te brengen.

6.2 Maatregelen gericht op een grotere selectiviteit en differentiatie

Er is een groot aantal maatregelen getroffen dan wel in voorbereiding om bij de sanctietoepassing maatwerk te bewerkstelligen. Een effectieve tenuitvoerlegging is gediend met een grotere selectiviteit en differentiatie en maakt de transitie van een zaakgerichte naar een persoonsgerichte benadering mogelijk. Hieronder worden deze maatregelen nader toegelicht.

- *Versterken adviesfunctie reclassering*
De reclassering brengt in verschillende fasen van het strafproces advies uit aan OM, ZM en DJI. Om op de aard van het delict én de persoon van de dader toegespitste sancties consequenter en effectiever toe te passen, is een omvangrijk traject gestart. De verbeteringen zijn gericht op het versterken van de adviesfunctie bij de reclassering, het (verder) ontwikkelen en invoeren van wetenschappelijk onderbouwde diagnose-instrumenten (zoals RISc en Quick Scan) en het verbeteren van vorm en inhoud van de adviezen.
In dit kader past ook een keuze voor een verdergaande taakspecialisatie: advisering en de uitvoering van het advies worden voortaan door verschillende medewerkers van de reclassering uitgevoerd. Dit komt de professionaliteit ten goede.
- *Versterken van het (reclassering)toezicht*
Reclasseringstoezicht behelst controle op het nakomen van bijzondere voorwaarden, het signaleren van dreigende overtredingen en het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de bijzondere voorwaarden te houden. Een start is gemaakt met een verdere modernisering van het toezicht. De inhoud van de bijzondere voorwaarden wordt meer dan voorheen bepaald op basis van wetenschappelijk getoetste diagnose-instrumenten, waarbij de factoren die aan het criminele gedrag ten grondslag liggen worden geïdentificeerd. Door de bijzondere voorwaarden gespecificeerd op te nemen in het vonnis is het voor alle betrokken organisaties helder aan welke voorwaarden de justitiabele dient te voldoen, wat hiermee wordt beoogd en wanneer sprake is van overtreding van deze voorwaarden. Het reclasseringstoezicht op de bijzondere voorwaarden zal eveneens worden gedifferentieerd naar een aantal nader omschreven uitvoeringsvarianten van minder naar meer intensief. De vormgeving van het toezicht wordt afgestemd op de kans op recidive, letselschade (aan anderen) en de motivatie van de betrokken justitiabelen. Justitiabelen waarvoor een strikte controle noodzakelijk is, kunnen intensiever worden gevolgd, zodat signalen van terugval en dreigende recidive tijdig worden gesignaleerd en zonodig kan worden ingegrepen. De geloofwaardigheid van het reclasseringstoezicht staat of valt met een snelle start van het toezicht, een consequente toepassing en een adequate reactie op het niet naleven van afspraken. Er zijn reeds diverse maatregelen genomen om de uitvoering van het toezicht op deze onderdelen te verbeteren (Kamerstukken II, 2006-2007, 29 270, nr. 13).
- *Ontwikkeling en inzet van effectieve gedragsinterventies*
Een gedragsinterventie is gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag en/of omstandigheden, met als doel de resocialisatie te bevorderen en de kans op recidive te verkleinen. Het gaat om trainingen die gericht zijn op gedragingen of (een gebrek aan) vaardigheden die (mede) aan de basis staan van delictgedrag, bijvoorbeeld op een gebrek aan impulscontrole. Het streven is zoveel mogelijk te komen tot gedragsinterventies die evidence-based zijn. Er is een onafhankelijke erkenningscommissie ingesteld, die gedragsinterventies toetst aan de hand van internationaal geaccepteerde kwaliteitscriteria.
- *Programmering van verblijf tijdens detentie*
Een menswaardig verblijf tijdens detentie staat voorop. Daarnaast wordt er veel aandacht besteed aan het voorbereiden van de gedetineerden op hun terugkeer in de maatschappij. Voor iedere gedetineerde is een dagprogramma beschikbaar. Arbeid en onderwijs maken daar deel van uit. Gedetineerden met een strafrestant van meer dan 4 maanden komen in aanmerking voor een re-integratietraject in het kader van het Programma Terugdringing Recidive (TR), mits ze daarvoor gemotiveerd zijn, of gemotiveerd kunnen worden. Het deelnemen aan gedragsinterventies zal vaak deel uitmaken van zo'n re-integratietraject. Er zijn richtlijnen vastgelegd op basis waarvan verlof kan worden verleend. Gedetineerden kunnen, afhankelijk van de duur van hun strafrestant, hun gedrag en het risico op recidive, deelnemen aan Penitentiaire Programma's in het kader waarvan zij zich extramuraal op hun terugkeer in de maatschappij kunnen voorbereiden. De (her)invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) bij vrijheidsstraffen van meer dan één jaar is in voorbereiding. Via de bijzondere voorwaarden die kunnen worden opgelegd, wordt de resocialisatie bevorderd. De veroordeelde blijft onder toezicht van Justitie staan, waardoor het terugdringen van de recidive wordt bevorderd.
- *Veelplegeraanpak*
Veelplegers zijn personen die veelvuldig strafbare feiten plegen, die volharden in hun crimineel gedrag

en die daardoor stelselmatig met de politie in aanraking komen. Hoewel het om een relatief beperkte groep gaat en doorgaans om relatief lichte delicten, is de overlast enorm. Gekozen is voor een persoonsgerichte aanpak van (zeer actieve) veelplegers. Het totale criminele verleden van de verdachte wordt in beeld gebracht en er vindt een screening plaats op basis waarvan gerichte sancties kunnen worden opgelegd. Een belangrijke rol hierbij speelt het lokale casusoverleg veelplegers. In dit casusoverleg is de hele justieteketen vertegenwoordigd en vaak ook de gemeente. Om het lokale casusoverleg te ondersteunen is het ICT-Ketendossier ontwikkeld, waardoor de betrokken organisaties gegevens met elkaar kunnen uitwisselen. De ontwikkelingen op het gebied van de veelplegers worden bijgehouden in een Veelplegermonitor.

Voor de zeer actieve veelplegers is de ISD-maatregel ontwikkeld⁹. De maatregel maakt het mogelijk om zeer actieve meerderjarige veelplegers voor maximaal twee jaar te plaatsen in een Inrichting voor Stelselmatige Daders. De ISD-maatregel heeft een dubbele doelstelling: het vergroten van de veiligheid en het terugdringen van de recidive.

- *Zorg voor justitiabelen*

De zorg voor justitiabelen neemt een belangrijke plaats in binnen het justitiebeleid en staat in het teken van het bevorderen van de resocialisatie van (ex-) justitiabelen. In de eerste plaats dient Justitie (DJI) zijn zorgplicht te vervullen via een adequaat zorgaanbod voor degenen die in detentie verblijven. De invulling van die zorgplicht is mede gericht op het voorkomen van detentieschade.

Het strafrechtelijke kader biedt via verschillende sanctie- en executiemodaliteiten mogelijkheden om justitiabelen in voorwaardelijke, of 'verplichtende' kaders naar zorg en behandeling toe te leiden. Drang en dwang worden toegepast voor toeleiding naar ggz-zorg, onder meer voor verslavingszorg en/of vormen van psychosociale zorg.

De indicatiestelling wordt verbeterd, waardoor zorg op maat kan worden aangeboden. Met de inkoop van zorg(trajecten) wordt beoogd dat justitiabelen hun deviante gedrag leren te beheersen en waar mogelijk te verbeteren. Justitie zal vanaf 2008 zelf forensische zorg inkopen teneinde de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen beter waar te kunnen maken en het aanbod van zorg beter te kunnen sturen.

Voorts financiert Justitie trajecten die onder justitiële titel zijn gestart, maar na eindigen van de titel gecontinueerd moeten worden. Het gaat hierbij met name om de zorg die wordt aangeboden door de DEMO-organisaties.

Onder zorg voor justitiabelen valt ook de behandeling van tbs-gestelden. Op 16 juni 2006 heeft de Tijdelijke commissie onderzoek TBS haar rapport "TBS, vandaag over gisteren en morgen" gepresenteerd (TK, 2005-2006, 30250, nrs. 4-5). De aanbevelingen uit het rapport zijn overgenomen en verwerkt in een plan van aanpak dat op 10 oktober 2006 naar de Tweede Kamer is gezonden (TK, 2006-2007, 29452 en 30250, nr. 48). De uitvoering van de aanbevelingen moet leiden tot een verbetering van het tbs-systeem en daarmee tot een verdere vergroting van de maatschappelijke veiligheid. Bijzondere aandacht heeft daarbij de verbetering van de beoordeling die voorafgaat aan het verlenen van verlof en de daarbij in acht te nemen waarborgen voor een verantwoorde toepassing.

- *Verbeteren aansluiting nazorg*

Problemen op het gebied van huisvesting, werk/inkomen, zorg en het niet beschikken over een geldig identiteitsbewijs, zijn belangrijke oorzaken voor ex-gedetineerden om in hun oude fouten te vervallen. Omdat één van de belangrijkste succesfactoren bij het bevorderen van de resocialisatie en het terugdringen van recidive een sluitende aanpak van de nazorg is, wordt deze nazorg verder geïntensiveerd. De Kamer wordt hierover vóór het zomerreces nader geïnformeerd.

Om de aansluiting op maatschappelijke vervolgvorzieningen na detentie te bevorderen, heeft het Gevangeniswezen medewerkers maatschappelijke dienstverlening (MMD) aangesteld. Deze MMD'ers hebben tot taak de gedetineerden te screenen op de genoemde leefgebieden en deze informatie te ontsluiten om daarmee gemeentelijk beleid op dit punt te faciliteren. Ten behoeve van de uitwisseling

⁹ TK 28 980, nr.1. Een veelpleger waartoe de ISD-maatregel openstaat, is in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit ten minste driemaal wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf veroordeeld, waarbij er voorts rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte wederom een misdrijf zal begaan.

van informatie tussen het Gevangeniswezen en de gemeenten is het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg ontwikkeld.
Daarnaast maakt Justitie op bestuurlijk niveau afspraken met gemeenten en andere departementen over de aansluiting nazorg.

- *Optimalisering voorwaardelijke sancties*
Bijzondere voorwaarden in het kader van het schorsen van een voorlopige hechtenis en een voorwaardelijke vrijheidsstraf worden zo mogelijk ruimer en effectiever toegepast. Een op maat gesneden invulling van de bijzondere voorwaarden maakt het eenvoudiger af te zien van een korte(re) vrijheidsstraf en aldus de voordelen te incasseren die een extramuraal sanctie heeft ten opzichte van die vrijheidsstraf. Juist bij verdachten of veroordeelden met een geestesstoornis en/of een verslaving kan een (deels) voorwaardelijke sanctie effectief zijn. Ook voor delicten als uitgaansgeweld en relationeel geweld kunnen bijzondere voorwaarden effectief worden toegepast.

- *Schadevergoedingen*
Het OM kan bij een voorwaardelijk sepot of transactie de dader de verplichting opleggen om het slachtoffer een schadevergoeding te betalen. Tijdens het strafproces kan de rechter, ook in het geval dat het slachtoffer daarbij een civiele vordering indient, een schadevergoeding toekennen.

6.3. Integrale aanpak en afstemming vastgestelde maatregelen met ketenpartners

Voor een consequente en doelgerichte sanctietoepassing is het noodzakelijk dat de betrokken uitvoeringsorganisaties optimaal met elkaar samenwerken. Dat geldt niet alleen voor de strafrechtsketen, maar ook voor de hierbij vaak betrokken organisaties op het gebied van zorg, huisvesting en werk en inkomen. Het beleid van Justitie is erop gericht het organiserend vermogen van de executieketen te vergroten, juist ook met het oog op de in paragraaf 6.2 toegelichte keuze voor een persoonsgerichte aanpak. In dit kader kunnen de volgende maatregelen worden genoemd:

- het realiseren van een systematische screening van ingesloten verdachten, waardoor een persoonsgerichte benadering in de gehele keten wordt bevorderd;
- het bevorderen van de totstandkoming van Veiligheidshuizen.
Binnen de Veiligheidshuizen vindt in toenemende mate fysieke samenwerking plaats tussen de justitiële ketenpartners en de bestuurlijke en zorgpartners, waarbij een aantal onderscheiden casusoverleggen en het afstemmen van de werkprocessen binnen de ketens een steeds belangrijkere plaats innemen. Met de zorgketen vindt met name afstemming plaats over verslavingszorg en de zorg voor overlastgevers en criminelen met een psychiatrische problematiek;
- het vastleggen van samenwerkingsverbanden in samenwerkingsovereenkomsten (tussen de reclassering en DJJ en tussen de reclassering en de tbs-sector);
- het opstellen van incidentenprotocollen;
- de projectmatige invoering van nieuw beleid met betrokkenheid van alle ketenpartners;
- de afspraken die zijn en worden gemaakt met gemeenten over de aansluiting nazorg.

6.4 Samenhang sanctiedoelen en instrumenten

Er wordt een groot aantal instrumenten ingezet voor het bereiken van de doelstellingen. De relatie tussen instrument en doel loopt niet altijd één op één. Sommige instrumenten dienen meerdere doelen en sommige doelen worden door middel van de inzet van meerdere instrumenten bereikt.

In onderstaande tabel is deze 'kris-kras-relatie' weergegeven.

Doel	Indicator (positief en negatief)	Instrumenten
Vergelding	<ul style="list-style-type: none"> - Aantallen/percentage geëxecuteerde sancties (gestarte sancties, geen heenzendingen, etc.) - Aantallen/percentages niet conform afspraken terugmelden van onttrekkingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Sanctiecapaciteit (cellen, toezicht, taakstrafcapaciteit, tbs-plaatsen, etc.) - Prognosemodellen - Optimaliseren

Doel	Indicator (positief en negatief)	Instrumenten
		ketensamenwerking Nieuwe executiemodaliteiten
Herstel leed	<ul style="list-style-type: none"> - Tevredenheid slachtoffers over afstraffing, informatievoorziening, behandeling door OM en politie, etc. - Betaalde schadevergoedingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Slachtofferbeleid - Schadevergoedingen
Afschrikking	<ul style="list-style-type: none"> - Speciaal: recidive - Generaal: mening over afschrikking 	<ul style="list-style-type: none"> - Sanctiecapaciteit - Straffen (boetes, vrijheidsstraffen, toezicht, strafrechtelijke maatregelen)
Onschadelijk maken	<ul style="list-style-type: none"> - Ontsnappingen - Onttrekkingen tijdens verlof (tbs) - Onttrekkingen aan voorwaarden met doel onschadelijk te maken (straatverbod) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sanctiecapaciteit - Beveiligingsniveau's - Incidentenprotocollen - Reclasseringstoezicht - Adviesfunctie reclassering - Wetenschappelijke methoden van risico-inschatting (gevaar- en recidive)
Resocialisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Succesvol doorlopen gedragsinterventies - Onttrekkingen bijzondere voorwaarden - Overtredingen algemene voorwaarden (recidive tijdens justitiële titel) - Recidive na justitiële titel - ook overige indicatoren als wonen, werk, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adviesfunctie reclassering - Reclasseringstoezicht - Zorginkoop door justitie - Drang- en dwangbeleid - Gedragsinterventies - Sanctiecapaciteit (stok achter de deur) - Optimaliseren (executie)modaliteiten - Onderwijs en arbeid tijdens detentie - Aansluiting nazorg - MMD'ers - Ketenaansluiting

Vraag 7

Wat is bekend over de uitvoering van het beleid¹⁰ en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

7.1 Uitvoering maatregelen t.b.v. voldoende sanctiecapaciteit

Celcapaciteit Gevangeniswezen

Onderstaande tabel geeft inzicht in het beroep dat wordt gedaan op de capaciteit van het gevangeniswezen, inclusief het bezettingspercentage. Daarnaast zijn het aantal deelnemers aan een penitentiair programma (met en zonder elektronisch toezicht), het aantal personen in elektronische detentie (ED) en het aantal gevallen incidenteel vervroegd ontslag (IVO) in beeld gebracht.

Tabel 1. GW strafrechtelijk verblijvenden 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Instream politiebureau, vrije maatschappij of andere DJI sector	37.750*	37.454	44.580	44.799	43.831
Gemiddelde capaciteit	13.724	15.338	15.601	14.950	14.818
Bezettingspercentage	97,2%	95,3%	95,2%	83,5%	83,3%
Deelnemers PP, met en zonder ET	322	512	623	652	524
ED	14	191	219	196	161
IVO's	4.670	3.899	0	0	0

(*) incl. GW/DBV vreemdelingen.

Bron (concept) jaarverslag DJI 2007, aangevuld met informatie uit JV-2003-JV2006.

Tbs-capaciteit

De tbs-maatregel start meestal nadat de tbs-gestelde een gevangenisstraf heeft ondergaan. In bepaalde gevallen ziet de rechter af van het opleggen van een straf. Ook in die situatie verblijft de tbs-gestelde in een penitentiaire inrichting tot er plaats is in een forensisch psychiatrisch centrum (FPC). Dit zijn de zogenoemde tbs-passanten. Onderstaande tabel geeft inzicht in de tbs-capaciteit en de benutting. Daarnaast is het aantal ontvluchtelingen en het aantal onttrekkingen als (contra)indicatoren voor een ongestoorde tenuitvoerlegging in beeld gebracht.

Tabel 2. TBS, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Instream Politiebureau, vrije maatschappij of andere DJI sector	204	214	161	320	205
Gemiddelde capaciteit	1.297	1.369	1.502	1.703	1.836
Bezettingspercentage	99,9%	99,8%	97,3%	96,2%	95,8%
Gemiddeld aantal tbs-passanten	169	188	214	146	150
Ontvluchtelingen	3	3	0	0	0
Onttrekkingen	77	99	73	43	33

Bron: (concept) jaarverslag DJI 2007, aangevuld met informatie uit JV2003-2006 en (concept) TBS in getal maart 2008.

Taakstrafcapaciteit

Het aantal tenuitvoergelegde taakstraffen is de afgelopen jaren enorm gegroeid, van bijna 28.000 in 2003 tot ruim 37.000 in 2006: een stijging van 35%.

Binnen een half jaar moet de werkstraf zijn uitgevoerd in geval van een transactiewerkstraf en binnen een jaar in geval van een vonniswerkstraf. Als dat niet lukt, omdat er niet tijdig een project is, wordt de termijn verlengd. Indien het mislukken van de werkstraf te wijten is aan de taakgestrafte volgt terugmelding aan het OM. In 2002 was er een tekort aan capaciteit bij de reclassering om alle werkgestrafte tijdig te kunnen plaatsen op projecten. De capaciteitsproblemen waren in 2003 grotendeels opgelost (bron Verweij Jonker, 2005).

Taakstrafcapaciteit

	2003	2004	2005	2006	2007
--	------	------	------	------	------

¹⁰ In het antwoord op vraag 5 werd een toelichting gegeven op het gehele sanctiepalet. In het vervolg van deze doorlichting staan de in artikel 13.4 van de begroting beschreven beleidsmaatregelen centraal. Dat betekent dat daarin niet opgenomen sancties als boetes, transacties en onttrekking aan het verkeer verder buiten beschouwing blijven.

Gerealiseerd productiekader taakstraffen door reclassering	27.687	29.811	34.339	37.503	36.994
--	--------	--------	--------	--------	--------

Werkstraffen: wel/niet voltooid¹¹

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangevangen	Totaal
Transactie	87%	10,7%	2,2%	100%
Vonnis	73%	12,3%	14,7%	100%
Totaal	75,5%	12,0%	12,5%	100%

Reclasseringscapaciteit: toezicht, re-integratieprogramma's en toeleiding zorg

	2003	2004	2005	2006	2007
Gerealiseerd productiekader toezichten ¹²	12.142	16.164	20.669	25.824	28.973
Idem re-integratieprogramma's / gedragsinterventies	5.123	6.450	6.699	5.418	3.373
Idem Toeleiding zorg	3.806	4.220	4.479	6.405	7.552

7.2 Uitvoering maatregelen t.b.v. grotere selectiviteit en differentiatie

Advisering reclassering tijdens tenuitvoerlegging

In het verder professionaliseren van de adviesfunctie van de reclassering zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet. Met name de ontwikkeling en invoering (in 2005) van de Recidive Inschattingsschalen (RISc) als gestructureerd instrument om het recidiverisico in te schatten en de criminogene factoren in kaart te brengen, zijn daarin belangrijk geweest. Recent WODC-onderzoek heeft bevestigd, dat de RISc een betrouwbaar instrument is.

Reclasseringscapaciteiten: advies & diagnostiek

	2003	2004	2005	2006	2007
RISc	-	-	9.017	16.863	18.512
Diagnose regulier	53.873	47.812	26.744	19.825	15.404
Voorlichtingsrapport	15.746	17.187	18.382	19.086	16.311
Adviesrapport	13.900	13.783	13.801	15.593	15.239
Maatregelrapport	411	507	394	412	449

Programmering verblijf in detentie

De omvang en de inhoud van het dagprogramma van gedetineerden zijn afhankelijk van de aard van de populatie, de lengte van detentie en de mate van geslotenheid van de inrichting. Het basispakket waarop iedere gedetineerde in beginsel recht heeft omvat het recht op lichamelijke oefening en sport, het recht op recreatie en het verblijf in de buitenlucht. Daarnaast kunnen arbeid en onderwijs onder het dagprogramma vallen. De gedetineerde heeft recht op deelname aan de in de inrichting beschikbare arbeid en is verplicht de aan hem opgedragen arbeid te verrichten (gemiddeld 20 uur per week).

Daarnaast heeft de gedetineerde recht op het volgen van onderwijs en het deelnemen aan educatieve activiteiten voor zover die zich verdragen met de aard en de duur van de detentie en de persoon van de gedetineerde. Het aanbod van onderwijs varieert per inrichting.

In het reguliere dagprogramma bevinden gedetineerden zich minimaal 78 uur per week buiten de cel. Van die 78 uur wordt minimaal 48 uur aan activiteiten en bezoek besteed. Voor bepaalde categorieën gedetineerden, bijvoorbeeld de gedetineerden die in een extra beveiligde inrichting zijn geplaatst, is het dagprogramma aangepast aan het beperkte regime.

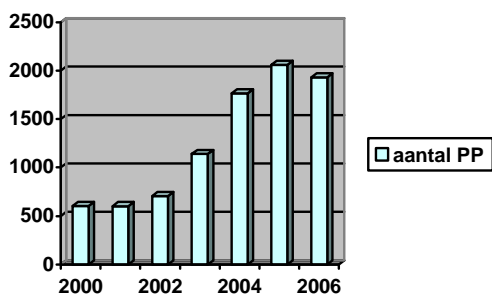
¹¹ K. Lünemann, G. Beijers & M. Wentink (2005). *Werkstraffen: Succes verzekerd? Succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen*. WODC/Verwey Jonker Instituut.

¹² Dit is niet hetzelfde als het aantal justitiabelen dat jaarlijks onder reclasseringstoezicht staat (eind 2006 bedroeg dat aantal 14.599), maar geeft wel een goede indicatie van de enorme stijging van het aantal toezichten dat door de reclassering wordt uitgevoerd.

Het verlofbeleid is afgestemd op het beveiligingsregime. Personen die in een open inrichting verblijven gaan in principe elk weekend met verlof. Voor personen in een halfopen inrichting geldt een maandelijks (weekend)verlof.

Het penitentiair programma biedt gedetineerden de mogelijkheid het laatste gedeelte van hun vrijheidsstraf buiten de inrichting door te brengen als een geleidelijke opstap van detentie naar terugkeer in de samenleving.

Diagram: Overzicht aantallen gestarte Penitentiaire programma's (PP)



Zorg voor justitiabelen

Het onderstaande overzicht brengt het aantal zorgplaatsen binnen de PI's in beeld en het aantal doorplaatsingen naar de GGz. Volledigheidshalve is ook het aantal plaatsingen in de beheersregimes vermeld, omdat uit een quick scan is gebleken dat ongeveer 70% van de beheerspopulatie ook een zorgvraag kent.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Zorgplaatsen	506	538	539	538	546	546
Beheersregime plaatsen	160	132	132	132	144	162
Doorplaatsingen GGz cf. Pbw				186	233	nmb

Capaciteit extramurale re-integratievoorzieningen¹³

	2005	2006
Aantal justitiële plaatsen	46	105
Aantal 'vrijwillige' plaatsen	43	47

Gedragsinterventies

Sinds 2002 is vanuit het programma Terugdringen Recidive gewerkt aan een methode om de recidive te verminderen van volwassen gedetineerden die terugkeren in de samenleving. Dat gebeurt op basis van wetenschappelijk onderbouwde diagnostiek en gedragsinterventies én met een goede aansluiting op nazorg. Deze TR-methode is vanaf 2005 door de reclasseringsorganisaties en het gevangeniswezen uitgevoerd in 5 clusters van het gevangeniswezen op basis van een gestructureerd samenwerkingsmodel.

Op dit moment zijn vijf gedragsinterventies (voorlopig) erkend door de Erkeningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Eén daarvan, de training voor Cognitieve Vaardigheden (CoVa), wordt inmiddels landelijk toegepast.

Aansluiting nazorg

Het doel hiervan is (ex-)gedetineerden voor te bereiden op hun terugkeer in de maatschappij. Hiertoe zijn 182 fte MMD'ers bij het Gevangeniswezen aangesteld die tot taak hebben gedetineerden te screenen en de verzamelde informatie over te dragen aan de betreffende gemeenten. Naar schatting wordt op dit moment ongeveer 75% van alle in- en uitstromende gedetineerden gescreend (op jaarbasis stromen er ca. 37.000 personen in en uit detentie). Vanaf begin 2008 wordt het aantal gescreende (ex-) gedetineerden systematisch bijgehouden. Van alle gemeenten is 29% aangesloten op het Digitaal Platform waarmee de gegevens elektronisch kunnen worden uitgewisseld. Dit percentage neemt toe. Bij de gemeenten zijn circa 340 contactpersonen aansluiting nazorg aangesteld. Er zijn afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van maatschappelijke re-integratie van ex-gedetineerden behorend tot de MO-doelgroep (met de G4) en veelplegers (met de G31). In het Bestuursakkoord van 2007 hebben Rijk en gemeenten opgenomen, dat de nazorg voor ex-gedetineerden versterkt moet worden.

Optimalisering voorwaardelijke sancties

Aanleiding voor het project optimalisering voorwaardelijke sancties vormden de uitkomsten van een onderzoek uit januari 2006 naar de toepassing van bijzondere voorwaarden¹⁴. De onderstaande gegevens zijn aan dit onderzoek ontleend.

	2002	2003	2004
Aantal voorwaardelijke vrijheidsstraffen	22.160	24.362	24.800
Aantal voorwaardelijke vrijheidsstraffen met bijzondere voorwaarden	4.613	5.129	6.272
Aantal schorsingen voorlopige hechtenis	5.201	5.937	-

Ongeveer de helft van de opgelegde bijzondere voorwaarden wordt met goed gevolg afgelegd, circa een derde wordt voortijdig beëindigd en circa 12,5 % meldt zich niet bij de reclassering. Bij ongeveer 75% wordt bij niet-naleving een tenuitvoerlegging gevorderd. Bij circa 40% van de schorsingen worden de voorwaarden niet nageleefd.

Veelplegeraanpak

De ISD-maatregel is sinds oktober 2004 van kracht. Inmiddels is de maatregel opgelegd aan ongeveer 970 zeer actieve veelplegers. In oktober 2007 verbleven er in totaal 498 personen in een ISD-inrichting; 111 ISD-ers bevonden zich in de extramurale fase. De ISD-celcapaciteit wordt (nog) niet volledig benut. Na een aanvankelijke stijging is het bezettingspercentage gestabiliseerd op ruim 70%. De reden voor onderbenutting moet vooral

¹³ Gedoeld wordt op de door Justitie gefinancierde plaatsen bij Exodus, DOOR, Moria en de Ontmoeting.

¹⁴ Toepassing bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing voorlopige hechtenis, iva, 2006.

gezocht worden in de toename van de toeleiding naar zorgtrajecten onder 'dreiging' van het opleggen van de ISD-maatregel. Daarmee werkt de ISD-maatregel dus als een (stevige) stok achter de deur. Onderzoek naar de uitvoering van het justitieel traject binnen de veelplegeraanpak (2006) geeft aan dat de persoonsgerichte aanpak, een trajectmatige benadering en ketensamenwerking de grondslag zijn geweest voor de lokale invulling van het veelplegerbeleid. Verder blijkt uit onderzoek naar de lokale aanpak van de nazorg voor veelplegers dat vooral het inrichten van Veiligheidshuizen en de organisatie van de nazorg het commitment van de ketenpartners bij de veelplegeraanpak hebben versterkt.

De maatregel is tot op heden vooral opgelegd aan personen met een complexere problematiek dan eerder verondersteld werd (meestal een combinatie van verslaving en een psychische stoornis). Mede om die reden vindt momenteel een analyse plaats gericht op mogelijkheden voor verbeteringen in de tenuitvoerlegging, waarover de Tweede Kamer begin 2008 wordt geïnformeerd. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de samenhang tussen het justitieel aanbod en het zorgaanbod waarop de doelgroep na afloop van de tenuitvoerlegging van de maatregel is aangewezen.

Schadevergoedingen

Uit onderstaande tabel blijkt dat het aantal opgelegde schadevergoedingsmaatregelen tot 2004 sterk is gegroeid, om zich vervolgens te stabiliseren.

Opgelegde schadevergoedingsmaatregelen ¹⁵	2002	2003	2004	2005	2006
-natuurlijke personen	8.167	9.942	11.239	11.377	11.023
-rechtspersonen	1.945	2.404	2.963	2.877	2.659

Wanneer de tot een schadevergoeding veroordeelde óók na aanmaningen niet betaalt, wordt de zaak overgedragen aan een gerechtsdeurwaarder. Die kan beslag leggen op goederen, inkomsten en/of vermogen en met de opbrengst het schadebedrag innen. Is dit niet mogelijk, dan kan in het uiterste geval een arrestatiebevel worden uitgevaardigd voor vervangende hechtenis. Deze hechtenis heft de verplichting tot betaling niet op.

7.3 Uitvoering maatregelen t.b.v. integrale aanpak

Op tal van manieren bevordert Justitie de samenwerking:

- door het subsidiëren van veiligheidshuizen waarin de ketenpartners onder één dak gehuisvest zijn. De justitiepartners in de Veiligheidshuizen kunnen maximaal 200.000 euro subsidie per Veiligheidshuis krijgen.
Op dit moment zijn er 25 Veiligheidshuizen: in Den Helder, Enschede, Amsterdam-5 ketenunits, Arnhem, Bergen op Zoom, Breda, Tilburg, Den Bosch, Eindhoven, Helmond, Oss, Heerlen, Maastricht, Kerkrade, Venlo, Roermond/Weert, Sittard-Geleen, Amersfoort, Utrecht, Leeuwarden en Groningen;
- door tijdens detentie een systematische screening van ingesloten verdachten te laten plaatsvinden;
- door het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen de reclassering en DJI op het gebied van Terugdringen Recidive, waarin sluitende afspraken zijn gemaakt over ieders taken en verantwoordelijkheden;
- door het opstellen van incidentenprotocollen, waarin de partners hebben vastgelegd hoe te handelen en hoe elkaar te informeren in het geval van incidenten;
- door het maken van afspraken met gemeenten over een sluitende aanpak van nazorg (zie verder paragraaf 7.2);
- door het invoeren van het ICT Ketendossier, een applicatie waarmee de informatie-uitwisseling over veelplegers wordt ondersteund;
- door het in samenspraak met de ketenpartners projectmatig voorbereiden van de implementatie van nieuw beleid. Voorbeelden hiervan zijn de (her)invoering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en het project optimalisering voorwaardelijke sancties.

7.4 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

¹⁵ Jaarbericht CJIB 2006; Processen en Cijfers en nadere specificatie CJIB

Eén van de fundamenten van de MST-brief (2002) is het waar mogelijk vergroten van de efficiëntie van de sanctietoepassing, in het bijzonder ingegeven vanuit de vaststelling dat het in deze brief beschreven capaciteitsvraagstuk niet kan worden opgelost binnen het beschikbare, financiële kader. Als concrete maatregelen die ter vergroting van de efficiëntie sindsdien zijn getroffen – al dan niet van tijdelijke aard - kunnen worden genoemd:

- Eenvoudigere en goedkopere capaciteit;
- Meerpersoons celgebruik;
- Elektronisch toezicht en taakstraffen in plaats van korte vrijheidsstraffen;
- Doorplaatsen van in eerste aanleg veroordeelden;
- Sneller doorplaatsen naar minder beveiligde inrichtingen;
- Tijdelijk vervroegd beëindigen van de taakstraf;
- Efficiëntere voorzieningen voor onbehandelbare TBS-ers (long-stay);
- Vergroten uitstroom via penitentiaire programma's.

Doelmatigheid bedrijfsvoering DJI (GW en TBS)

Met de invoering van het systeem van Vbtb (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) zijn de prestaties van de Justitieonderdelen zoveel mogelijk uitgedrukt in meetbare prestatie-indicatoren. Het accent is verschoven van inputsturing naar outputsturing. Middelen worden verschaft op basis van een p * q-benadering. De opdrachtgever geeft aan hoeveel producten hij wenst van een bepaald type (q) tegen een vooraf bepaalde kostprijs (p), voor zover mogelijk onder een te behalen kwaliteitsniveau (k).

De justitiebegrotingen en -jaarverslagen geven in meerjarig perspectief de ontwikkeling van kostprijzen weer, waarmee direct zicht bestaat op de (relatieve) doelmatigheid van geleverde prestaties. De in de begrotingsstukken opgenomen productdefinities en kostprijzen voor het gevangeniswezen zijn aggregaties (gewogen gemiddelden) van een groter aantal deelproducten. Hiermee wordt vormgegeven aan het beginsel van sturen op hoofdlijnen. Doelmatigheidsverbetering is structureel ingebed in de bedrijfsvoering van DJI door de realisatie van de taakstellingen die zijn opgenomen in de Regeerakkoorden van de afgelopen jaren.

De afgelopen jaren heeft DJI, samen met departementale directies en externe deskundigen, voortdurend aandacht besteed aan het verbeteren van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Het meest omvangrijke onderzoek vond plaats in het kader van de Tweede Rijksbrede Evaluatie van het agentschapsmodel, onder leiding van het Ministerie van Financiën (2003/2004). Doel én uitkomst daarvan was dat per 1 januari 2005 wordt voldaan aan de aangescherpte instellingsvoorwaarden voor agentschappen. Deelonderwerpen daarbij waren outputsturing, outputfinanciering, risicomangement, bedrijfsprocessen, plannen en rapportages en omgevingsanalyse.

Hiernaast zijn initiatieven ontplooid om de flexibiliteit van de bedrijfsvoering te vergroten door meer inzicht te krijgen in de opbouw van kostprijzen, mede ten behoeve van de mogelijkheid van benchmarking. Tevens is het functioneren van de outputfinanciering tussen het departement en DJI besproken en geëvalueerd en zijn daarover aangepaste afspraken gemaakt.

Doelmatigheid bedrijfsvoering reclasseringsorganisaties

Middels het kostprijsmodel wordt een uurtarief vastgesteld. Dit uurtarief bedroeg in 2001: € 65,65 en steeg tot € 73,59 (+12,1%) in 2006. Daarmee bleef deze stijging iets achter bij de algemene prijsstijging¹⁶ gedurende deze periode (13,5%). Daarnaast is voor elk type dienstverlening een normtijd bepaald. Vermenigvuldiging van beide componenten leidt tot de jaarlijkse vaststelling van de normatieve kostprijs per dienst. In combinatie met het eveneens jaarlijks vastgestelde productiekader leidt deze berekening tot het beschikbaar gestelde subsidiebudget.

Mede op basis van het controleprotocol onderzoekt de public accountant van de reclasseringsinstellingen onder andere de doelmatigheid van de aanwending van de subsidiegelden. Dit resulteert jaarlijks in een accountantsverklaring (afkeurend, goedkeurend, of oordeelonthouding bij de jaarrekening (1^e lijnstoezicht)). Op basis van een risico-inschatting reviewt de DAD van het ministerie periodiek de werkzaamheden van de public

¹⁶ Bron: CBS Statline, tabel Historie Inflatie 1963 – 2006.

accountant die hebben geleid tot de afgegeven verklaring (2^e lijnstoezicht). Tenslotte baseert de Algemene Rekenkamer zich bij haar doelmatigheidsonderzoek op de werkzaamheden van de departementale auditdienst (3^e lijnstoezicht).

Vraag 8

Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

In het antwoord op deze vraag wordt toegelicht wat het effect is van de ingezette instrumenten op het bereiken van de strafdoelen: vergelding, herstel leed, afschrikking, onschadelijkmaking en resocialisatie.

8.1 Strafdool: Vergelding

Vergelding heeft plaatsgehad als de door de rechter opgelegde straf is ondergaan.

Er is sprake van een effectieve *vergelding* als er voldoende sanctiecapaciteit is en de tenuitvoerlegging ongestoord verloopt. Het beleid mag bovendien efficiënt worden genoemd als er geen overcapaciteit is, m.a.w. er moet sprake zijn van 'evenwicht tussen vraag en aanbod op het gebied van celcapaciteit, tbs-capaciteit, taakstrafcapaciteit en toezichtcapaciteit'.

Celcapaciteit

In het begin van de jaren 2000 was het capaciteitstekort binnen het gevangeniswezen van een zodanige omvang dat er moest worden ingegrepen, waarbij het heenzenden van preventief gehechten zoveel mogelijk diende te worden voorkomen. Om de ergste nood te lenigen is gekozen voor de inzet van "noodventielen", als incidenteel versneld ontslag (IVO) en het verlenen van ambtshalve strafonderbreking (SOB) aan arrestanten. Op deze wijze werd gewaarborgd dat alle delinquenten ten minste een substantieel deel van hun straf ondergingen. Daarnaast werden structurele maatregelen getroffen die in het antwoord op vraag 6 zijn toegelicht. Deze maatregelen hebben ertoe geleid dat sinds het najaar van 2004 tot op heden de capaciteit in het gevangeniswezen toereikend is geweest om alle voor detentie aangeboden personen ook daadwerkelijk te plaatsen en is detentie nimmer noodgedwongen voortijdig afgebroken.

Tbs-capaciteit

Mede doordat het aantal opleggingen van tbs met dwangverpleging sinds 1994 fors is toegenomen en het aantal beëindigingen van de tbs maatregel sterk is achtergebleven (de verblijfsduur neemt nog steeds toe), was de behoefte aan tbs-plaatsen groter dan de tbs-capaciteit. Hierdoor heeft in de periode 2002-2005 een toenemend aantal tbs-gestelden in het gevangeniswezen op plaatsing in een forensisch psychiatrisch centrum gewacht. Dit zijn de zogenoemde tbs-passanten. Om het aantal tbs-passanten niet te laten toenemen, is de tbs-capaciteit in de afgelopen jaren uitgebreid. Bedroeg in december 2003 de gerealiseerde capaciteit nog 1.303 plaatsen, in december 2007 is dit aantal gestegen tot 1.854 plaatsen. Ook de bezetting is sterk gestegen: van 1.324 in 2003 tot 1.839 eind 2007. Gevolg van de capaciteitsuitbreiding is dat het aantal tbs-passanten in 2006 en 2007 ten opzichte van 2005 bijna is gehalveerd. Een nog verdere reductie is afhankelijk van de raming van de capaciteitsbehoefte en de mate waarin de capaciteit daarop kan worden aangepast c.q. uitgebreid.

TBS-capaciteit, 2003-2007 ultimo jaar

	2003	2004	2005	2006	2007
Gerealiseerde capaciteit	1.303	1.401	1.637	1.738	1.854
Bezetting	1.324	1.420	1.494	1.700	1.839
Tbs-passanten	177	187	242	129	133

Bron: (concept) JV DJI 2007, JV 2003-2006 en (concept) tbs in getal maart 2008.

Taakstraf- en toezichtcapaciteit

Zowel de behoefte aan taakstraf- als toezichtcapaciteit is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Door een sterkere inkadering van de reclasseringsorganisaties binnen de strafrechtsketen en een heldere rol voor het OM, de ZM en de DJI in het jaarlijks formuleren van de vraag aan reclasseringscapaciteit, is deze stijging goed opgevangen. Enerzijds door het productiekader voor de reclasseringsproducten 'werkstraf' en 'toezicht' te verhogen, anderzijds door de reclassering de ruimte te geven om de totale productiecapaciteit flexibel in te zetten, mits in goede afstemming met de opdrachtgevers OM, ZM en DJI.

8.2 Strafdool: Herstel leed

In deze beleidsdoorlichting is *herstel van het leed* geoperationaliseerd als het daadwerkelijk executeren van de opgelegde schadevergoeding. Zoals in het antwoord op vraag 7 is aangegeven, wordt de zaak overgedragen aan

een gerechtsdeurwaarder wanneer de tot een schadevergoeding veroordeelde óók na aanmaningen niet betaalt. In het uiterste geval kan een arrestatiebevel worden uitgevaardigd voor vervangende hechtenis. De beschreven procedure leidt tot volledige betaling van de opgelegde schadevergoedingsmaatregel in 34% (na drie maanden), 43% (na zes maanden), 49% (na één jaar), 68% (na twee jaar) en 72% (na vijf jaar) van het aantal zaken. Het wetsvoorstel versterking positie van het slachtoffer in het strafproces¹⁷ bepaalt dat in die gevallen waarin het slachtoffer (natuurlijk persoon) acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis het toegewezen schadebedrag van de veroordeelde nog niet (volledig) heeft ontvangen, de Staat het resterende bedrag uitkeert. Bij vermogensmisdrijven is dit bedrag beperkt tot € 5.000,-.

8.3 Strafdool: Afschrikking

Afschrikking kan worden onderscheiden in generale en speciale preventie. Als indicatoren zijn respectievelijk onderscheiden 'mening burger over afschrikking' en 'recidive'.

Er is geen informatie beschikbaar over de mening van de burger over de afschrikwekkende werking van het sanctiestelsel. Uit de beschikbare literatuur blijkt dat er geen (directe) relatie te leggen is tussen het gevoerde sanctiebeleid en generale preventie. Als indicator kan wel het algemene criminaliteitsniveau worden gezien. De geregistreerde criminaliteit¹⁸ is in 2006 opnieuw gedaald, terwijl de aangiftebereidheid onveranderd lijkt te zijn gebleven. Het gaat om een daling van 7 procent. Het aantal geregistreerde misdrijven daalt al sinds 2002 structureel: de afname over de hele periode 2002–2006 bedraagt 18 procent.

Het strafdoel *speciale afschrikking* wordt gerealiseerd als veroordeelde daders die daartoe wel in de gelegenheid zijn, niet durven te recidiveren uit angst voor de consequenties die eventuele ontdekking zou hebben. Volgens het rationele keuzeperspectief is de speciaal preventieve werking groter naarmate straffen zwaarder zijn. Dit zien we echter niet terug in de recidivecijfers (over de periode 1997-2003). De aanpak van de criminaliteit is grosso modo strenger geworden, maar op nationaal niveau zijn de recidivecijfers gestegen¹⁹. De afschrikkingshypothese is ook internationaal gezien nog niet ondubbelzinnig met empirisch materiaal ondersteund (MacKenzie 2006). Toch zijn er wel indicaties dat afschrikking plaatsvindt bij sommige, specifieke dadergroepen. Om die reden wordt het beleid, dat juist gericht is op deze specifieke dadergroepen, verder geïntensiveerd. Zo blijkt in de praktijk dat het dreigen met het opleggen van een (strengere) sanctie een effectief middel is om verslaafde delinquenten te laten kiezen voor een zorgtraject (drang).

Met het oog op het bereiken van het strafdoel *afschrikking* zijn de volgende beleidsinspanningen verricht:

- het op orde brengen van de beschikbare sanctiecapaciteit (zonder sanctiecapaciteit geen angst voor de executie van de straf/maatregel);
- de professionalisering van het toezicht;
- de persoonsgerichte aanpak van (zeer actieve) veelplegers;
- het bevorderen van de samenwerking waardoor de (strafrechts)keten slagvaardiger kan opereren.

8.4 Strafdool: Onschadelijk maken

In deze beleidsdoorlichting is *onschadelijkmaking (incapacitatie)* geoperationaliseerd als insluiting en/of het (doen) naleven van bijzondere voorwaarden. De belangrijkste voorwaarde hiervoor is vervuld door het op orde brengen van de sanctiecapaciteit (zie ook 8.1). Verder kunnen ook hier de maatregelen worden genoemd die zijn getroffen om de samenwerking in de (strafrechts)keten te bevorderen.

Uit het geringe aantal ontvluchtelingen uit gesloten inrichtingen mag geconcludeerd worden dat DJI erin slaagt dit strafdoel te realiseren tijdens de detentie. Als bewijs van een geslaagde incapacitatie mag er verder *tijdens* de tenuitvoerlegging van sancties geen recidive zijn opgetreden. Er zijn echter nauwelijks cijfers over recidive tijdens de uitvoering van sancties. Wel zijn die cijfers er met betrekking tot tbs. In zijn onderzoek constateerde Hildebrand (2006) dat in de onderzoeksperiode (2000-2005) in totaal 62 recidives plaatsvonden, gepleegd door in totaal 59 tbs-gestelden. Van de 22 recidives die plaatsvonden vanuit een onttrekking vonden er 14 plaats na onttrekking vanuit onbegeleid verlof, vier na onttrekking vanuit proefverlof, drie na onttrekking begeleid verlof en één na onttrekking transmuraal verlof. Drie recidives vonden plaats na een ontvluchting. De overige 37 recidives

¹⁷ EK 2007-2008, 30 143, A.

¹⁸ Landelijke criminaliteitskaart 2006.

¹⁹ Wartna en Tollenaar, 2006.

zijn recidives die niet tijdens/na onttrekking of ontvluchting plaatsvonden. Voorts constateerde de Inspectie Strafrechttoepassing (2007) onlangs dat bij Elektronische Huisarrest, ondanks het theoretische gevaar, zich feitelijk weinig gevallen van recidive voordoen.

Onschadelijk maken wordt verder bevorderd door bijzondere voorwaarden na te (doen) leven en daarop daadwerkelijk toezicht te houden.

8.5 Strafdoel: Resocialisatie

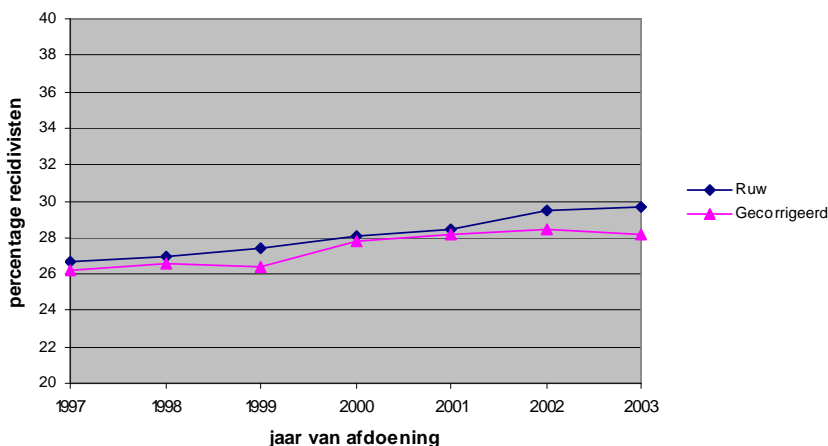
Het gaat er bij resocialisatie om dat er *na* de strafrechtelijke interventie geen crimineel gedrag meer optreedt, omdat men met hulp van specifieke interventies in staat en in de gelegenheid is gesteld om andere keuzes te maken. Dit strafdoel wordt gemeten door middel van recidivemetingen. Hierbij moet wel aangetekend worden dat recidivecijfers niet meer dan ruwe indicaties zijn voor het succes (of falen) van beleidsinspanningen. Andere factoren kunnen immers evenzeer hebben geleid tot het staken (of voortzetten) van criminele activiteiten. Daar komt bij dat er (veel) tijd overheen gaat om middels recidiveonderzoek vast te stellen of, en in welke mate, gewijzigd beleid heeft geleid tot een daling van de recidive. Om na te gaan of een specifieke gedragsinterventie succesvol is geweest, is gericht wetenschappelijk onderzoek nodig met controlegroepen. Dergelijk type onderzoek vormt in toenemende mate de basis voor het toekomstige sanctiebeleid. Zo is via het Programma Terugdringen Recidive (TR) gewerkt aan condities die het uitvoeren van succesvolle trainingsprogramma's faciliteren. Ook zijn er risicotaxatie-instrumenten ontwikkeld die een goede indicatiestelling mogelijk maken en er is een erkenningscommissie ingesteld die van tevoren beoordeelt, of een interventie kans van slagen heeft. Hiervoor is gekozen omdat in het buitenland is gebleken dat deze instrumenten effectief kunnen zijn (de "What Works"-benadering).

Zonder uitzondering staan alle instrumenten die in het antwoord op de vragen 6 en 7 zijn beschreven (mede) in het teken van resocialisatie. Voldoende (cel)capaciteit is niet alleen een voorwaarde voor een tijdige en ongestoorde tenuitvoerlegging van sancties, maar biedt ook de setting om te starten met resocialisatie door een adequate programmering van het verblijf in detentie (bijvoorbeeld dagprogramma, scholing, arbeid, penitentiair programma). Taakstraffen en bijzondere voorwaarden (en het toezicht daarop) hebben ook tot doel de resocialisatie te bevorderen. Uit het oogpunt van effectiviteit en efficiency dienen de in te zetten instrumenten gebaseerd te zijn op een professionele screening, advisering en indicatiestelling. Dat geldt zowel voor de wijze waarop de detentie wordt ingericht, als voor het inzetten van gedragsinterventies en de organisatie van zorg en nazorg. Om de samenwerking tussen de vele organisaties die hierbij betrokken zijn (Politie, OM, ZM, Reclassering, DJI, gemeenten, zorginstellingen) zo goed mogelijk te organiseren, zijn door Justitie diverse maatregelen getroffen, gericht op versterking van de ketensamenwerking (zie verder paragraaf 6.3. en 7.3).

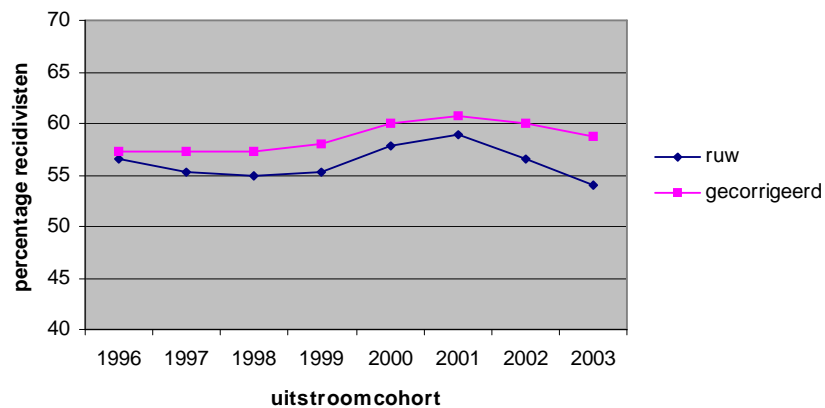
In 2006 berichtte de toenmalige Minister van Justitie de Tweede Kamer dat de recidive nog steeds hardnekkig en zorgwekkend hoog is²⁰. Deze constatering deed hij op basis van WODC-onderzoek naar recidive. Het WODC brengt middels een Recidivemonitor de strafrechtelijke recidive van justitiabelen op structurele en consistente wijze in kaart. "Om beter in staat te zijn verklaringen voor de vastgestelde recidive te kunnen geven zal het WODC zich in de komende tijd richten op het verbinden van de justitiële documentatie aan gegevens van andere maatschappelijke instellingen.", aldus de toenmalige Minister van Justitie in genoemde brief.

Recidivecijfers²¹

Ruwe en gecorrigeerde percentages algemene recidive binnen twee jaar na oplegging van de straf in zeven opeenvolgende cohorten van volwassen daders



Ruwe en gecorrigeerde percentages algemene recidive binnen twee jaar na uitstroom in acht opeenvolgende cohorten van ex-gedetineerden



Vraag 9

Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Zoals in de inleiding al is beschreven, maakt het sanctie- en reclasseringsbeleid onderdeel uit van het veel bredere veiligheidsbeleid, dat betrekking heeft op nagenoeg alle andere beleidsterreinen van de rijksoverheid. Daarmee is het sanctie- en reclasseringsbeleid direct verbonden met het gevoerde beleid op de terreinen verkeer en vervoer, werk en inkomen, huisvesting, maatschappelijke opvang, grote steden, maar ook bijvoorbeeld met het gevoerde beleid op de terreinen (geestelijke) gezondheidszorg en drugs. Aangezien uit onderzoek blijkt dat maatschappelijke factoren als opvoeding, onderwijs, maatschappelijke opvang en sociaal-economische situatie van invloed zijn op de omvang van criminaliteit formuleert de (rijks)overheid beleid op elk van deze terreinen in de preventieve sfeer.

In sterk toegenomen mate wordt het nationaal veiligheidsbeleid interdepartementaal gecoördineerd, waarmee enerzijds voorkomen wordt dat negatieve neveneffecten ontstaan ('beleidscollision'), maar tegelijkertijd synergetische effecten kunnen worden bewerkstelligd.

Het beleid met betrekking tot de effectieve tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen is nauw verbonden met de overige onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie vallende beleidsonderwerpen. Uiteindelijk zijn al deze onderwerpen in hun samenhang gericht op de kwaliteit van de rechtstaat en dienen zij een veilige en rechtvaardige samenleving. Daarbij gaat het niet alleen om de bestrijding van criminaliteit en geweld nadat dit zich heeft voorgedaan, maar ook om de preventie daarvan. Preventiebeleid kan daarbij niet in de plaats komen van repressief beleid, maar wel is het zo dat het effect van preventieve maatregelen mede wordt bepaald door de dreiging van opsporing, vervolging en sanctie. Preventieve maatregelen kunnen op hun beurt de werking van het strafrecht verhogen. Het opleggen van strafrechtelijke maatregelen en sancties is daarbij het ultimum remedium, terwijl zelfregulering en sociale controle bij feiten die een geringe inbreuk vormen en weinig overlast of schade veroorzaken het vertrekpunt van het criminaliteitsbeleid vormen. Als "middelzwaar" instrument fungeren in die visie het civiele en het bestuursrecht.

Vraag 10

Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Budgettaire ontwikkeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties²²

X € 1.000	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gevangeniswezen	665.068	748.165	811.931	942.015	1.017.613	1.041.598	1.057.474
TBS	78.297	86.778	67.803	68.994	71.051	103.421	130.894
3-RO en taakstraffen	110.057	128.993	129.248	138.069	136.175	152.166	160.064

10.1 Gevangeniswezen en tbs

De bekostiging van het gevangeniswezen en de tbs-instellingen vindt plaats op basis van vastgestelde kostprijzen per dag detentiecapaciteit (outputfinanciering).

De dag-/kostprijzen hebben zich daarbij gedurende de in ogenschouw genomen periode als volgt ontwikkeld:

Kostprijs in € per dag	2002	2003	2004	2005	2006
Intramurale capaciteit*	185	191	187	179	181
Extramurale capaciteit	74**	49	67	67	72
TBS-Rijk	520	503	500	512	492
TBS-particulier	408	406	399	386	418

*incl. vreemdelingenbewaring

**uitsluitend penitentiaire programma's

De verschillen tussen rijks- en particuliere kostprijzen worden in hoofdzaak veroorzaakt, doordat in de dagprijzen van de rijks TBS-inrichtingen rekening wordt gehouden met een normbedrag voor de huisvestingslasten per capaciteitsseenheid. De particuliere TBS-inrichtingen zijn daarentegen deels à fonds perdu gefinancierd en deels via leningen. Alleen de kapitaalslasten uit de leningen maken voor wat betreft de huisvestingscomponent onderdeel uit van de dagprijs. Daarnaast treden verschillen op als gevolg van de van toepassing zijnde CAO's (te weten CAO Rijk en CAO GGz).

In onderstaande tabel wordt zoveel mogelijk per MST-beleidsmaatregel de onderliggende intensivering uit de Justitiebegroting zichtbaar gemaakt:

X € 1.000.000	2002	2003	2004	2005	2006
Preklinische interventie	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Uitbreiding intramurale begeleidingsprogramma's	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Huisvesting en capaciteit DJI	32,0	85,0	68,0	64,0	64,0
Personele zorg DJI		30,0	30,0	30,0	30,0
Medische zorg justitiabelen		4,0	5,0	5,0	5,0
Sanctiecapaciteit GW/tbs (Veiligheidsenveloppe)			41,0	41,0	41,0
Extra capaciteitsuitbreiding tbs				24,2	30,9
Capaciteit GW (Veiligheidsenveloppe laatste tranche)				36,8	56,4
Capaciteit tbs (Veiligheidsenveloppe laatste tranche)				3,7	7,3
Extramurale trajecten				1,5	4,8
Extramurale fase ISD				1,5	9,4
Verscherpt verlot tbs				1,2	1,0
Capaciteits tbs					1,6
Terugdringen recidive					3,7
Totaal:	35,1	122,1	147,1	212,0	258,2

²² Bron: jaarverslag en slotwet ministerie van Justitie 2000-2006.

Tegenover deze intensiveringen stond overigens een aantal taakstellingen:

X € 1.000.000	2002	2003	2004	2005	2006
Hoofdlijnenakkoord specifiek: differentiatie Justitiële en penitentiaire aanpak		-20,0	-23,0	-40,0	-40,0
Reclassering			-17,0	-30,0	-30,0
Totaal:		-20,0	-40,0	-70,0	-70,0

Voorts bevatte het Hoofdlijnenakkoord generale taakstellingen ten aanzien van efficiency, inhuur externen en subsidies.

10.2 Reclassering

Vanaf 1995 tot en met 2003 had de aansturing van de reclassering vanuit Justitie het karakter van 'op afstand' en voerde SRN de koepeltaken uit. In 2002 is outputsturing geïntroduceerd, waarbij gewerkt wordt met een productportfolio. Sinds 2004 is de uitvoering van koepeltaken door SRN beëindigd en subsidieert het ministerie de drie reclasseringsorganisaties rechtstreeks. In beginsel worden uitsluitend reclasseringsactiviteiten gefinancierd, waartoe OM, ZM, of DJI opdracht heeft gegeven. Zowel de wensen van de opdrachtgevers, als het aanbod van de reclasseringsorganisaties moeten passen in de beleids- en budgettaire kaders van het ministerie. Op arrondissementaal niveau stemmen de opdrachtgevers en de reclasseringsorganisaties onderling af in de Arrondissementale Justitiële Beraden. De opdrachtgevers geven vervolgens hun behoefte door aan hun "hoofdkantoren", die het vertalen in de landelijke vraag. Op basis van deze landelijke vraag kan het Ministerie van Justitie het landelijke, jaarlijkse productiekader bepalen. Op die wijze worden die taken gesubsidieerd, die gewenst zijn in het kader van een effectieve sanctietoepassing, met inbegrip van de activiteiten tot het terugdringen van recidive.

Het budget voor reclassering (inclusief taakstraffen) heeft zich in de periode 2002 – 2006 als volgt ontwikkeld:

X € 1.000	2002	2003	2004	2005	2006
3RO/taakstraffen	129.248	138.069	136.175	152.166	160.064
budget 25-10-2004 (1)		131.000	126.000	126.000	126.000
taakstellingen 2004 (1)			19.500-	32.500-	32.500-
intensiveringen 2004 (2)			16.740	36.190	44.377
Totaal excl. OVA 2003-2005		131.000	123.240	129.690	137.877
Budget incl. OVA 2003-2005				135.790	143.995

(1) betreft alleen reclassering.

(2) keteneffecten HA, MST, introductie VI, veelplegers, maatschappelijke opvang, extra taakstraffen & extramurale trajecten VJN 2005.

Bijlage 1

Oordeel WODC over de beleidsdoorlichting

Sinds enkele jaren wordt het WODC gevraagd om vanuit onderzoeksperspectief bij te dragen aan de beleidsdoorlichtingen van het beleidsdepartement. Het WODC heeft de beleidsdoorlichting 'sancties en reclassering' als lid van de klankbordgroep in die hoedanigheid bijgewoond. Vanuit onderzoek kan worden gesteld dat de gekozen optie om een onderscheid te maken naar verschillende doelgroepen met betrekking tot het analyseren van de effectiviteit van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, een goede keuze is. Tevens kan worden gesteld dat de kennis over de effecten van straffen en maatregelen die in Nederland worden opgelegd, nu en in de komende jaren voorwerp van empirisch onderzoek zullen zijn. De kennis over de Nederlandse situatie is op dit moment schaars en buitenlandse bevindingen kunnen niet zonder meer vertaald worden naar de Nederlandse situatie, wat implicaties heeft voor keuzes die het beleid dient te maken. Het feit dat in de doorlichting een eerste aanzet wordt gegeven om via een beleidstheorie een verbinding te leggen tussen de genomen maatregelen en de (veronderstelde) effectiviteit van de tenuitvoerlegging, wordt door het WODC ondersteund. Deze aanzet sluit aan bij de te nemen stappen in evaluatieonderzoek. Op de uitwerking van het gehanteerde model heeft het WODC geen invloed gehad. Ook de keuze van het materiaal dat in de analyse wordt gebruikt, komt voor rekening van DSP.