

**Evaluatie Wet wederzijdse erkenning en
tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en
voorwaardelijke sancties (Wets)**

Amsterdam, 1 juni 2018

dhr. dr. O. (Oberon) Nauta
onauta@dsp-groep.nl
020-6257537

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen, ministerie van Justitie & Veiligheid.

©2018, WODC, ministerie van Justitie & Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting	5
Opzet en verloop van het onderzoek	6
Conclusies	6
Welke knelpunten doen zich voor in de afhandeling?	13
Voorwoord en dankbetuiging	16
Afkortingen	17
1 Inleiding	18
2 Methodische verantwoording	19
2.1 Doel- en probleemstelling en onderzoeksvragen	19
2.2 Gehanteerde methoden en verloop onderzoek	21
3 Formeel kader Wets	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Kaderbesluiten en de Wets	24
3.3 Formeel Kader: vrijheidsbenemende sancties	25
3.4 Wets: voorwaardelijke en alternatieve sancties	32
4 Vrijheidsbenemende sancties	38
4.1 Inkomende zaken	38
4.2 Uitgaande zaken	49
5 Voorwaardelijke en alternatieve sancties	54
5.1 Inkomende zaken	54
5.2 Uitgaande zaken	59
6 Profiel Wets-zaken	66
6.1 Profiel inkomende zaken KB 909	66
6.2 Profiel uitgaande zaken KB 909	71
6.3 Profiel inkomende zaken KB 947	75

6.4	Profiel uitgaande zaken KB 947	77
7	Aandachtspunten	80
7.1	Doorlooptijden	80
7.2	Capaciteitsproblemen	83
7.3	Onvoldoende kennis van de Wets bij lokaal parket	85
7.4	Bepalen strafrestant en datum v.i.	85
7.5	Kwetsbare informatiestromen	86
7.6	Data infrastructuur	87
7.7	Bepalen strafmodaliteit	88
7.8	Weinig overdracht KB 909-zaken	89
8	Conclusies	90
8.1	Vrijheidsbenemende sancties (KB 909)	90
8.2	Voorwaardelijke en alternatieve sancties (KB 947)	93
8.3	Welke knelpunten doen zich voor in de afhandeling?	96
Bijlagen		
	Bijlage 1 Tabellen	99

Samenvatting

In 1999 besloot de Europese Raad van Tampere, dat de justitiële samenwerking tussen de lidstaten in strafzaken moest gaan plaatsvinden op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. Aan dit besluit lag de gedachte ten grondslag dat wederzijdse erkenning een snellere en efficiëntere vorm van samenwerking oplevert dan de traditionele rechtshulp. Uit het beginsel van wederzijdse erkenning vloeit voort dat een strafrechtelijke beslissing genomen in een andere lidstaat wordt erkend en ten uitvoer gelegd als ware het een beslissing genomen door de eigen nationale autoriteiten.

Een aantal kaderbesluiten heeft nadere invulling gegeven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. Het gaat daarbij ten eerste om het kaderbesluit dat het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (EU) regelt (PbEG 18 juli 2002, L 190). Op het terrein van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties gaat het om het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEU 22 maart 2005, L 76), en het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (PbEU 24 november 2006, L 328). Voornoemde kaderbesluiten zijn in Nederland geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008.

Met de kaderbesluiten 2008/909/JBZ en 2008/947/JBZ is de regelgeving van de EU met betrekking tot de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties gecompleteerd. Met het kaderbesluit 909 wordt nadere invulling gegeven aan het beginsel van wederzijdse erkenning voor de vrijheidsbenemende sancties. En met het kaderbesluit 947 gebeurt dat voor de voorwaardelijke en alternatieve sancties. Op 1 november 2012 zijn beide kaderbesluiten geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets). De Wets regelt vanaf die datum voor Nederland de tenuitvoerlegging van strafvonnissen uit EU-lidstaten die net als Nederland de beide kaderbesluiten in hun nationale wetgeving hebben geïmplementeerd.

Bij de inwerkingtreding van de Wets is in de Tweede Kamer door de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, namens de minister, toegezegd dat de Wets vijf jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft DSP-groep deze evaluatie uitgevoerd.

Opzet en verloop van het onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in de toepassing van de Wets in de praktijk. Hierbij is de volgende, tweeledige probleemstelling leidend geweest:

Hoeveel Wets-zaken zijn sinds inwerkingtreding afgehandeld (zowel inkomend als uitgaand), met welke uitkomst en wat zijn de kenmerken van deze zaken?

Hoe verloopt de toepassing van de Wets en hoe wordt dit ervaren door de betrokken organisaties?

Voor het beantwoorden van de probleemstelling is gefaseerd gewerkt. Eerst is op basis van de vigerende wet- en regelgeving en de beschikbare werkinstructies een beschrijving gemaakt van het formeel kader van de Wets. Vervolgens is wat betreft de overdracht van vrijheidsbenemende sancties een analyse uitgevoerd op data uit het Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp (LURIS). Voor de voorwaardelijke en alternatieve sancties is dossieronderzoek uitgevoerd bij het Internationale Rechtshulp Centrum (IRC) Noord-Holland. Aanvullend zijn enkele gegevens van de Wets-zaken opgevraagd bij het Parket-Generaal (Fact Factory). Bij de resultaten van het kwantitatieve onderzoek moet een kanttekening worden geplaatst. De systemen waarin de zaakgegevens van de Wets-zaken worden geregistreerd, zijn in opzet niet bedoeld voor het genereren van managementinformatie, waardoor op onderdelen met aannames is gewerkt. Daardoor is enige onnauwkeurigheid niet uit te sluiten.

Na afronding van het kwantitatieve onderzoek vonden gesprekken plaats met de belangrijkste stakeholders van de Wets-procedure. In totaal werden 18 respondenten geïnterviewd. Aanvullend gaven enkele partijen schriftelijk input.

De focus van het onderzoek lag op Nederland. Dat wil zeggen dat gekeken is naar de wijze waarop de Nederlandse procespartijen Wets-zaken afhandelen en welke aandachtspunten zij signaleren. Daarbij is overigens wel gekeken naar wat hun ervaringen zijn met het buitenland, maar er is niet vastgesteld welke ervaringen het buitenland heeft met Nederland.

Conclusies

In deze paragraaf worden aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies van het onderzoek gegeven. Daarbij wordt naar analogie van de Wets een tweedeling aangehouden tussen enerzijds de vrijheidsbenemende sancties en anderzijds de voorwaardelijke en alternatieve sancties. Bij de conclusies wordt vaak gesproken van 'inkomende' en 'uitgaande' Wets-zaken. Dit zijn geen juridische begrippen, maar termen die in het spraakgebruik bij de Wets in zwang zijn. Met 'inkomende zaak' wordt een strafzaak bedoeld waarbinnen de bevoegde autoriteit in het buitenland Nederland verzoekt de executie van een buitenlands vonnis onder de Wets over te nemen. Met 'uitgaande zaak' wordt een zaak bedoeld waarbinnen Nederland de bevoegde autoriteit in het buitenland verzoekt een Nederlands vonnis over te nemen.

Vrijheidsbenemende sancties (KB 909)

Wat zijn de karakteristieken van de inkomende verzoeken?

Sinds 2012 is met betrekking tot de vrijheidsbenemende sancties het aantal inkomende Wets-zaken sterk toegenomen. Bedroeg het aantal formeel door Nederland in ontvangst genomen certificaten in 2012 nog 79 en in 2013 106, in 2017 is dit aantal gestegen tot 360. Uit Duitsland, België, Groot-Brittannië, Frankrijk (inclusief Frans-Guyana) en Spanje werden de meeste certificaten ontvangen.

Niet op ieder certificaat wordt uiteindelijk door de centrale autoriteit een positief erkenningsbesluit genomen, en niet op ieder positief erkenningsbesluit volgt de daadwerkelijke overdracht van de veroordeelde. In de periode 2013-2017 werd bij 40-60% van de inkomende zaken een justitiabele uiteindelijk overgebracht naar Nederland. (De Wets werd pas aan het eind van 2012 geïmplementeerd. Als gevolg daarvan kon in dat jaar nog geen overdracht plaatsvinden.) In de overige gevallen verbleef de veroordeelde vaak al op Nederlands grondgebied, zodat van overbrenging geen sprake was.

80% van de veroordeelden voor wie een certificaat voor overdracht is aangeboden, en van wie de nationaliteit bekend is, heeft de Nederlandse nationaliteit. Gevolgd door veroordeelden van Belgische, Marokkaanse en Poolse komaf. De detentie van de daadwerkelijk overgenomen zaken zijn ten opzichte van de Nederlandse detentieduur gemiddelden relatief lang. In de onderzochte periode is overigens wel sprake van een afname van de gemiddelde detentieduur van 6,7 jaar (in 2012) naar 5,0 jaar (in 2017). Bij een ruime meerderheid van de zaken waarvan het misdrijf bekend was, vond veroordeling plaats voor een druggerelateerd feit.

Afhandeling inkomende verzoeken overdracht vrijheidsbenemende sancties

Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren? Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

De beslissing over erkenning van een toegezonden rechterlijke uitspraak wordt namens de minister van Justitie en Veiligheid genomen door de Dienst Justitiële Inrichtingen, Divisie Individuele Zaken, Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS). Ook voor uitgaande zaken oefent IOS deze bevoegdheid namens de minister uit. Omdat het gaat om één bevoegde autoriteit voor heel Nederland, spreken we van één centrale autoriteit voor Nederland voor de KB 909-zaken.

Voordat de centrale autoriteit formeel een certificaat in ontvangst neemt, heeft doorgaans al de nodige afstemming plaatsgevonden met de bevoegde autoriteit van het uitvaardigende land, en met de veroordeelde of diens raadsman. In deze zogenaamde voorfase vindt een eerste beoordeling van de zaak

plaats, om te bepalen of deze niet op basis van de (verplichte) weigeringsgronden door de centrale autoriteit zal moeten worden afgewezen. In deze fase wordt bij vreemdelingen met een verblijfsvergunning ook getoetst of de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) niet op basis van het Vreemdelingenbesluit een intrekkingprocedure dient te starten. Voor deze toets wordt de Advocaat-Generaal (AG) bij het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden gevraagd voor het strafbare feit waarop de veroordeling is gebaseerd een strafmaatindicatie te leveren naar Nederlands recht. Op basis van deze indicatie toetst de IND. Als de noodzaak tot een intrekkingprocedure aanwezig is, dan wordt de zaak door de centrale autoriteit rauwelijks afgewezen. Wanneer in deze voorfase is vastgesteld dat de zaak niet rauwelijks afgewezen hoeft te worden, dan neemt Nederland het certificaat formeel in ontvangst. Na de in ontvangstname vraagt de centrale autoriteit het gerechtshof een oordeel te geven over het verzoek tot overdracht. Dit verzoek wordt ingediend via de AG. Hiervoor stelt de centrale autoriteit een conceptadvies op (inclusief de vorm waarin de straf overgenomen zal worden door Nederland) en stuurt dit samen met het certificaat en het (vertaalde) vonnis naar het ressortsparket. Daar worden de stukken gecontroleerd en aangevuld, en worden – indien nodig – nog aanvullende stukken opgevraagd (zoals vertalingen van het vonnis of in het buitenland uitgevoerde gedragskundige rapportages). Wanneer de stukken op orde zijn, stuurt de AG de stukken door naar de penitentiaire kamer van gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. In tweewekelijkse sessies die speciaal zijn gewijd aan Wets-zaken, worden de inkomende verzoeken door de penitentiaire kamer beoordeeld. Het eindoordeel van het gerechtshof wordt in de regel door de centrale autoriteit overgenomen in het erkenningsbesluit. De instemming wordt vervolgens aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat gestuurd. In het erkenningsbesluit staat hoe Nederland invulling gaat geven aan de executie van de sanctie, en eventueel de startdatum van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Het gebeurt soms dat het buitenland op basis van het Nederlandse erkenningsbesluit het certificaat intrekt. Reden hiervoor kan zijn dat het buitenland meent dat de voorgestelde sanctie, na aanpassing naar Nederlands strafmaximum, geen recht doet aan de ernst van de strafbare feiten. In de regel worden de erkenningsbesluiten echter geaccepteerd en maken Nederland en het uitvaardigende land concrete afspraken over de overdracht van de veroordeelde. De feitelijke overdracht gebeurt door de Koninklijke Marechaussee (KMar) in samenwerking met Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O).

De werkprocessen verlopen grotendeels zoals voorgeschreven en naar tevredenheid van de betrokkenen. Alleen de wettelijke termijnen voor de doorlooptijden van de beoordeling en, naderhand, de overdracht, worden regelmatig overschreden. Aan de wettelijke plicht om de bevoegde autoriteiten in het uitvaardigende land te informeren over het verloop en het einde van de executie, zoals neergelegd in de Wets, wordt niet actief invulling gegeven door de centrale autoriteit, omdat deze niet standaard beschikt over de bedoelde informatie.

Wat zijn de karakteristieken van de uitgaande verzoeken?

Net als bij de inkomende verzoeken is het aantal uitgaande zaken in de periode 2012-2017 sterk toegenomen. Was in 2012 sprake van drie zaken, in 2017 is dit aantal opgelopen tot 32. Merk echter op dat de ratio inkomende/uitgaande verzoeken bijzonder scheef is en de verhouding 1:10 nadert. De meeste

uitgaande zaken worden aangeboden aan België en Duitsland. Net als bij inkomende zaken wordt door de bevoegde autoriteit aan wie het certificaat is aangeboden niet altijd positief besloten. Of er wordt überhaupt niet gereageerd. En ook dan wanneer wel positief wordt besloten, vindt niet altijd overdracht plaats. Van de 47 certificaten die Nederland in het buitenland aanbood voor overdracht, was er in 2016 slechts sprake van vijf fysiek overgedragen veroordeelden. (De andere jaren laten vergelijkbare verhoudingen zien.) Een deel van de verklaring voor dit lage aantal fysiek overgedragen veroordeelden is, dat de veroordeelde regelmatig al in het buitenland verblijft. Zodoende kan er geen fysieke overdracht meer plaatsvinden en is slechts sprake van een vonnisoverdracht.

Een kwart van de veroordeelden voor wie door Nederland een certificaat aan het buitenland is uitgevaardigd, heeft de Nederlandse nationaliteit. Verder heeft 16% de Belgische en 14% de Poolse nationaliteit. Er zijn geen betrouwbare gegevens bekend over de detentieduur van de opgelegde vonnissen van de uitgaande Wets-zaken. Wel blijkt dat het onderliggende feit van de veroordeling vaak mishandeling/openlijke geweldpleging en drugsfeiten betreft.

Afhandeling uitgaande verzoeken overdracht vrijheidsbenemende sancties

Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren? Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

Er vindt geen systematische selectie plaats van zaken die in aanmerking komen voor overdracht onder de Wets. Het merendeel van de uitgaande zaken wordt daarom geïnitieerd door de veroordeelde zelf. Af en toe wordt door de centrale autoriteit in het processysteem van het gevangeniswezen gezocht. Ook wordt soms naar aanleiding van een strafonderbrekingszaak (ex artikel 40a RTVI, onbepaalde tijd) bij de centrale autoriteit geïnformeerd of de overdracht van de vreemdeling onder de Wets kan plaatsvinden.

Als de centrale autoriteit heeft vastgesteld dat de veroordeelde geen binding heeft met Nederland, dan wordt het Openbaar Ministerie verzocht om te adviseren over de overdracht. Zijn er geen zwaarwegende belangen tegen de overdracht, dan wordt door (of namens) de zaakofficier het certificaat opgemaakt bij, en tezamen met het (vertaalde) vonnis door de centrale autoriteit aangeboden aan de bevoegde autoriteit van het ontvangende land. Nadat deze zijn erkenningsbesluit heeft medegedeeld aan Nederland, en de centrale autoriteit instemt met de condities waaronder de straf ten uitvoer zal worden gelegd, vindt de feitelijke overdracht van de veroordeelde plaats.

Het proces van uitgaande zaken is vanuit het Nederlandse perspectief minder genormeerd dan het proces van inkomende zaken. Daardoor is het eenvoudiger voor Nederland om de voorgeschreven procedures na te komen. Mede daardoor loopt de afhandeling van uitgaande Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken. De geïnterviewde stakeholders vertellen echter dat dat niet betekent dat de

uitvoeringspraktijk optimaal is. Binnen de huidige werkafspraken blijven veroordeelden die in aanmerking komen voor overdracht gewoon in Nederland en veroordeelden voor wie de zaak wel wordt opgepakt, moeten onevenredig lang wachten voordat een certificaat uitgaat. Ook de samenwerking tussen de lokale parketten en de centrale autoriteit is voor dit onderdeel van de Wets voor verbetering vatbaar. Er is vaak weinig kennis van de Wets bij de zaaksofficieren en aangewezen parketmedewerkers, wat ertoe leidt dat stukken onvolledig of niet worden aangeleverd.

Voorwaardelijke en alternatieve sancties (KB 947)

Wat zijn de karakteristieken van de inkomende verzoeken?

Ten opzichte van de vrijheidsbenemende sancties is het aantal certificaten dat wordt ontvangen voor de overdracht van voorwaardelijke en alternatieve sancties beperkt. In 2016 bedroeg het totaal 17 en in 2017 was dat 27 (voor de eerdere jaren ontbreekt betrouwbare informatie). De meeste zaken komen uit België, op afstand gevolgd door Duitsland. De meerderheid van de aangereikte zaken leidt tot overdracht.

Bij ongeveer 60% van de inkomende Wets-zaken hebben de veroordeelden de Nederlandse nationaliteit. Gevolgd door veroordeelden van Belgische, Marokkaanse en Poolse afkomst. Van de zaken waarvan het onderliggende strafbare feit kon worden vastgesteld, blijkt ongeveer een kwart druggerelateerd. Ongeveer de helft van de inkomende Wets-zaken heeft betrekking op de bijzondere voorwaarden. Een kwart betreft taakstraffen. Mannen zijn sterk oververtegenwoordigd in de groep veroordeelden voor wie onder de Wets een verzoek tot vonnisoverdracht is ingediend. De gemiddelde leeftijd schommelt rond de 40 jaar. In 2016 leidde 65% van de gevallen met een ontvangen certificaat tot overdracht van het vonnis. In 2017 was dit percentage 74%.

Afhandeling inkomende verzoeken overdracht voorwaardelijke en alternatieve sancties

Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren? Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

De beslissing over de erkenning van een uit een andere EU-lidstaat afkomstige rechterlijke uitspraak over een voorwaardelijke veroordeling of taakstraf, en over de toezending van Nederlandse rechterlijke uitspraken aan een ander EU-lidstaat, is belegd bij het Openbaar Ministerie. Namens het Openbaar Ministerie is het IRC Noord-Holland in Haarlem de bevoegde autoriteit. Omdat het gaat om één bevoegde autoriteit voor heel Nederland is sprake van een centrale autoriteit.

Het proces van in ontvangstname van het certificaat, de beoordeling en de overdracht van voorwaardelijke en alternatieve sancties vertoont sterke overeenkomsten met die van de vrijheidsbenemende sancties. Zij het dat de zogenaamde voorfase (de fase voordat de centrale autoriteit het certificaat formeel in ontvangst neemt) minder uitgebreid is en dat er in de beoordelingsfase geen extern oordeel van de rechter wordt gevraagd. De start van een inkomende Wets-zaak met betrekking tot de voorwaardelijke en alternatieve sancties begint in de regel met ontvangst van het certificaat en het (vertaalde) vonnis door de centrale autoriteit. Nadat de centrale autoriteit – voor zover aan de orde – ontbrekende stukken heeft opgevraagd en het certificaat volledig is ingevuld, wordt de zaak formeel in behandeling genomen. Daarbij wordt eerst getoetst op de aanwezigheid van weigeringsgronden. Op basis van een check in de BRP, regelmatig aangevuld met een controle op het adres door de wijkagent, wordt vastgesteld of sprake is van binding met Nederland. De overige gronden worden getoetst op basis van de informatie op het certificaat en het vonnis. Wanneer is vastgesteld dat er geen sprake is van één of meer van de wettelijke weigeringsgronden, wordt in de regel door de centrale autoriteit afgestemd met Bureau Buitenland van de reclassering over de mogelijkheden van de sanctieovername of het toezicht. In dit overleg wordt vastgesteld op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de voorwaarden uit het vonnis. Dat overleg kan resulteren in de conclusie dat niet alle voorwaarden worden overgenomen, of dat op een andere manier invulling wordt gegeven aan de voorwaarden, zodat de Nederlandse reclassering ook in staat is invulling te geven aan het toezicht. Regelmatig stemt de centrale autoriteit ook rechtstreeks af met de bevoegde autoriteit in het buitenland, om af te tasten met welke sanctieaanpassingen het uitvaardigende land akkoord zal willen gaan.

Zodra het Nederlandse erkenningsbesluit is geaccepteerd door de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat, kan de straf in Nederland ten uitvoer worden gelegd. Omdat er geen sprake is van een vrijheidsbenemende sanctie is er ook geen sprake van het formeel overbrengen van de veroordeelde. Na erkenning en na het verstrijken van de termijn van 10 dagen, waarbinnen het buitenland het certificaat nog kan intrekken, wordt het lokale parket geïnformeerd over de erkenningsbeslissing. Dit is dus onafhankelijk van de komst van de veroordeelde naar Nederland. Het lokale parket wordt verzocht de overgedragen sanctie op dezelfde wijze te executeren als een Nederlandse sanctie. De veroordeelde wordt geacht zelf naar Nederland te komen, maar verblijft in de regel al in Nederland als het lokaal parket wordt bericht.

Wat betreft het routeren van zaken aan de reclassering bestaat er een wezenlijk onderscheid tussen inkomende Wets-zaken die betrekking hebben op taakstraffen en Wets-zaken waarin bijzondere voorwaarden en/of v.i.-voorwaarden zijn opgelegd. Taakstraffen kunnen door de centrale autoriteit eenvoudig worden ingevoerd in GPS. De taakstraffen worden dan automatisch zichtbaar in de werkvoorraad/opdrachtenlijst van het lokaal parket. Het lokaal parket geeft de taakstraf vervolgens vrij aan het CJIB, die op zijn beurt de reclassering opdracht geeft de veroordeelde op te roepen. Geheel anders gaat het wanneer de sanctie uitsluitend bijzondere voorwaarden en/of v.i.-voorwaarden betreft. In tegenstelling tot taakstraffen kunnen deze namelijk niet ingevoerd worden in GPS, omdat het systeem de invoer van deze sancties niet ondersteunt. Om die reden moet de centrale autoriteit voor deze zaken het erkenningsbesluit

per mail naar het lokaal parket en het CJIB sturen. Dit wordt door de betrokkenen als een moeizame en kwetsbare procesgang getypeerd.

De werkprocessen verlopen grotendeels zoals voorgeschreven. Alleen de feitelijke executie vraagt om bovengenoemde reden veel tijd en leidt – door het ontbreken van een geschikte ICT-infrastructuur – regelmatig tot fouten.

Wat zijn de karakteristieken van de uitgaande verzoeken?

Het aantal uitgaande verzoeken is – anders dan bij de KB 909-zaken – vanwege de automatische selectie in GPS juist groter dan het aantal inkomende verzoeken. In 2016 bedroeg het aantal 136 en in 2017 101. Het merendeel van de zaken wordt aan België overgedragen, gevolgd door Duitsland.

In bijna de helft van de uitgaande Wets-zaken waarbinnen de nationaliteit van de veroordeelde bekend is, heeft de justitiabele de Nederlandse nationaliteit. In een derde van de gevallen gaat het om de Belgische nationaliteit. In circa 10% van de zaken gaat het om de Poolse nationaliteit. In ongeveer een derde van de gevallen is de veroordeling druggerelateerd, gevolgd door veroordeling voor mishandeling en openlijke geweldpleging. Qua sanctie heeft een ruime meerderheid van de uitgaande Wets-zaken betrekking op taakstraffen. Net als bij inkomende Wets-zaken gaat het bij uitgaande zaken hoofdzakelijk om justitiabelen van het mannelijke geslacht. De gemiddelde leeftijd van de veroordeelden bij uitgaande Wets-zaken schommelt tussen de 35 en 37 jaar.

Afhandeling uitgaande verzoeken overdracht voorwaardelijke en alternatieve sancties

Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren? Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

In tegenstelling tot de vrijheidsbenemende sancties worden de voorwaardelijke en alternatieve sancties die voor overdracht onder de Wets in aanmerking komen systematisch geselecteerd en in de werkvoorraad van de centrale autoriteit geplaatst. Dit gebeurt in GPS op basis van het woon- en verblijfadres. Maar pas bij zaken die door het lokale parket 'vrij' gegeven zijn voor executie. De centrale autoriteit beoordeelt de zaken in de werkvoorraad inhoudelijk en stelt vast of deze daadwerkelijk voor overdracht in aanmerking komen. Is daarvan sprake dan wordt bij het lokaal parket de benodigde stukken opgevraagd. Het gaat dan om een ingevuld certificaat en het vonnis. In de praktijk moet de centrale autoriteit veel rappelleren en in sommige gevallen wordt niet gereageerd of pas zo laat, dat de zaak vanwege het verlopen van de termijnen niet meer voor overdracht in aanmerking komt.

Overigens zou volgens de vigerende werkafspraken het lokale parket zelf de zaken moeten beoordelen en aanbrengen bij de centrale autoriteit. Dat gebeurt in de praktijk zelden. Zodoende is het in de meeste gevallen de centrale autoriteit die het lokale parket aanspoort om de zaak formeel aan te brengen.

Zijn vonnis en certificaat ontvangen, dan beoordeelt de centrale autoriteit nogmaals en in detail of de zaak daadwerkelijk in aanmerking komt voor overdracht. De selectie in GPS is namelijk grofmazig en levert ook zaken op die niet voldoen aan de overdrachtscriteria (zoals niet overdraagbare sancties of taakstraffen met een duur van minder dan 80 uur). Vervolgens moet worden vastgesteld of er niet toch sprake is van binding met Nederland. Dat gebeurt niet alleen op basis van de BRP-check, maar ook door inzage in het proces-verbaal. In de praktijk kan het feitelijke woon- of verblijfadres afwijken van het in GPS geregistreerde adres. In het proces-verbaal kan dat vaak worden geverifieerd.

Als de stukken op orde zijn, wordt vastgesteld wie de bevoegde autoriteit is in het land van de beoogde strafexecutie. Bij landen waarnaar al vaker is overgedragen, is sprake van warme contacten. Met name met België zijn de lijnen kort en goed. Bij andere landen kan het vinden van de juiste namen en adressen veel tijd en moeite vergen. Ook de termijn waarbinnen het buitenland een erkenningsbesluit overlegt, verschilt aanzienlijk per land. Daar waar bijvoorbeeld België in de regel heel prompt reageert, laat een reactie uit Duitsland vaak op zich wachten. Verklaring voor deze verschillen is onder meer gelegen in het feit dat de contacten tussen de centrale autoriteit en de bevoegde autoriteiten van België een stuk intensiever zijn dan met die van Duitsland.

De werkprocessen verlopen grotendeels zoals voorgeschreven, maar de afstemming met de lokale parketten voor het verkrijgen van het certificaat en het vonnis vraagt veel tijd; mede als gevolg van het feit dat er bij de afdeling executie op de lokale parketten weinig ervaring is met de Wets en de bijbehorende procedures. Dit afstemmingsproces wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een geschikte ICT-infrastructuur. Zo'n infrastructuur kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat in Nederland wordt gestart met de executie van de straf, terwijl de centrale autoriteit doende is de overdracht van de executie in gang te zetten.

Welke knelpunten doen zich voor in de afhandeling?

De evaluatie laat zien dat in de afgelopen vijf jaar de nodige ervaring is opgebouwd met de afhandeling van Wets-zaken en dat de aantallen gestaag toenemen. Ook zijn verschillende samenwerkingsverbanden uitgebouwd en is er veel van elkaar geleerd. Desalniettemin heeft de evaluatie een aantal punten opgeleverd die voor verbetering vatbaar zijn.

1. Doorlooptijden

Uit het onderzoek blijkt dat de doorlooptijden voor wettelijk genormeerde procesonderdelen lang niet altijd worden gehaald. En dat de doorlooptijden voor niet-wettelijk genormeerde procesonderdelen – vanuit het perspectief van de veroordeelde – soms onevenredig lang zijn. Deels zijn deze doorlooptijden het gevolg van externe buitenlandse factoren, maar in andere gevallen lijkt het oplopen van de doorlooptijden samen te hangen met de situatie in Nederland. Genoemde reden is onder meer het capaciteitsprobleem bij de AG en DV&O, waardoor werkachterstanden ontstaan. Ook de beperkte kennis van de Wets-procedures bij de afdeling executie bij het lokaal parket speelt een belangrijke rol. Laatstgenoemde leidt ertoe dat zij niet of pas na herhaald rappel de benodigde informatie verstrekken.

2. Capaciteitsproblemen

Verschillende partijen binnen het Wets-proces geven aan dat zij een (te) krappe formatie hebben. De AG vertelt dat voor de Wets-taken nooit formatieve uitbreiding heeft plaatsgevonden, en ook het gerechtshof had tot 1 januari 2018 geen extra capaciteit toebedeeld gekregen. De centrale autoriteit KB 947 heeft wel een toebedeelde formatie, maar deze is bijna de helft van hetgeen was berekend. Tegen de achtergrond van een almaar toenemende caseload brengt dit risico's met zich mee. In de eerste plaats oplopende doorlooptijden. Maar in de tweede plaats zorgt een te krappe formatie ervoor dat weinig tijd over blijft voor kwaliteitsmanagement en kennisontwikkeling bij onder meer lokale parketten. De oplossing voor dit probleem wordt uiteraard gezocht in het uitbreiden van de formatie.

3. Kwetsbare informatiestromen

De Wets-procedures zijn ingepast in bestaande (executie)processen. Dat leidt ertoe dat organisatieonderdelen die inhoudelijk weinig van doen hebben met de Wets toch een (doorgeefluik)functie uitoefenen. Vanwege het gebrek aan kennis en ervaring met de Wets kan dit in het bijzonder bij de lokale parketten tot fouten leiden. Die fouten hebben in de praktijk betrekking op het berekenen van de startdatum v.i., het niet administratief afsluiten van afgeronde straffen zodat een justitiabele ten onrechte opnieuw wordt opgeroepen voor executie, onvolledige onjuiste aantekeningen op de Justitiële Documentatie, of een executieopdracht aan de reclassering terwijl op dat moment de zaak al wordt overgedragen aan het buitenland. Als oplossing voor dit probleem wordt een gerichte voorlichtingscampagne voor dit organisatieonderdeel van het Openbaar Ministerie voorgesteld, en daar waar mogelijk ook vaste aanspreekpunten op de parketten aan te wijzen.

4. ICT-infrastructuur

GPS is het centrale systeem waarin de primaire registratie van de Wets-zaak plaatsvindt. Maar de huidige functionaliteit van het systeem heeft een aantal duidelijke tekortkomingen. Wat de voorwaardelijke en alternatieve sancties betreft, is het onhandig dat er geen voorwaardelijke sancties en geen v.i.-voorwaarden kunnen worden geregistreerd. Verder is het wenselijk dat de selectiefunctie van de voorwaardelijke en alternatieve sancties die voor overdracht in aanmerking komen, fijnmaziger wordt. Op dit moment worden ook niet-relevante zaken geselecteerd (bijvoorbeeld taakstraffen met een duur van minder dan 80 uur). Bovendien geeft GPS bij een veroordeelde die zowel een adres in Nederland heeft als een adres in een

andere EU-lidstaat, soms een signaal af aan het CJB om de straf in Nederland ten uitvoer te leggen, én een signaal aan de centrale autoriteit KB 947 om de zaak voor overdracht aan te bieden. Tot slot wordt nog vermeld dat in GPS niet kan worden geregistreerd dat het om een Wets-zaak gaat. Dat is voor het maken van managementinformatie en voor kwaliteitscontrole op individuele zaken een gemis. Als oplossing voor deze problemen wordt gepleit om de gewenste GPS-aanpassingen met spoed bij de dienstverleningsorganisatie Openbaar Ministerie(DVOM) te agenderen.

5. Geen systematische selectie van uitgaande KB 909-zaken

Op dit moment wordt – in tegenstelling tot de voorwaardelijke en alternatieve sancties – niet systematisch beoordeeld welke zaken in aanmerking komen voor overdracht. Daardoor is het aantal uitgaande zaken tien keer minder dan het aantal inkomende zaken. Deze situatie is niet alleen vanuit kostenoverweging onwenselijk (Nederland draagt in Europees verband een onevenredig deel van de executiekosten van de in het buitenland veroordeelde justitiabelen), maar vooral ook vanuit het perspectief van de veroordeelde en de maatschappij. De gedachte achter de kaderbesluiten is immers dat door de integrale overname van de tenuitvoerlegging van de straf de resocialisatie van de veroordeelde geholpen wordt; en daarmee uiteindelijk de samenleving. Door niet systematisch de zaken te selecteren die voor overdracht in aanmerking komen, wordt de justitiabele een mogelijkheid tot resocialisatie onthouden. Vanuit de huidige verantwoordelijkheidsverdeling ligt het voor de hand dat het Openbaar Ministerie – als eindverantwoordelijke voor de executie – verantwoordelijk wordt voor de systematische selectie van deze categorie zaken.¹ Het ligt voor de hand dat naar analogie van de systematische selectie van de KB 947-zaken, deze selectie wordt ondergebracht in het GPS-systeem.

¹ Op grond van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) – aangenomen op 22 februari 2017, maar nog niet in werking getreden – verschuift de verantwoordelijkheid voor de executie van het Openbaar Ministerie naar de minister. Als de wet eenmaal in werking treedt ligt het mogelijk minder voor de hand dat het Openbaar Ministerie deze signaalfunctie nog uitoefent. Hoewel ook dan nog steeds gedacht kan worden aan de omstandigheid dat het Openbaar Ministerie als vervolgende instantie bij aanvang van de detentie veel informatie heeft over de gedetineerde en dus op grond van die informatiepositie wellicht nog steeds de signaalfunctie kan uitoefenen.

Voorwoord en dankbetuiging

In dit rapport wordt verslag gedaan van de evaluatie van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets). Een wet die binnen het strafrecht een haast onzichtbaar bestaan leidt, maar die veroordeelden binnen de Europese Unie enorm kan helpen bij hun resocialisatie in het land waar zij wonen. Hoewel in Nederland slechts weinigen met de uitvoering van de Wets bezig zijn, doen zij die dat wel met grote toewijding. Wij zijn deze betrokkenen dankbaar dat zij uitgebreid de tijd namen om ons te vertellen over hun ervaringen met deze wet. Bijzondere dank komt daarbij de centrale autoriteiten (IOS en IRC Noord-Holland) toe, die ons niet alleen uitvoerig hebben geïnformeerd over de uitvoeringspraktijk, maar die ons ook wegwijs hebben gemaakt in de weerbarstige registratiesystemen. Ook de Fact Factory van het Parket-Generaal zijn we dank verschuldigd voor de hulp bij het verrijken van databestanden.

Zonder de duidelijke kaders en suggesties van de begeleidingscommissie van het onderzoek had dit project aan kwaliteit ingeboet. Wij willen daarom tot slot graag de voorzitter van de commissie, Harmen van der Wilt, en de leden Marina Beun, Meije Jeurens, Tessa Martens, Theo van Mullekom, Bérénice van Venrooij en Simon Zebregs hartelijk danken voor hun deskundige bijdrage aan dit onderzoek.

Oberon Nauta

Projectleider evaluatie Wets

Afkortingen

Afko	Omschrijving
AG	Advocaat-Generaal
AICE	Administratie- en Informatiecentrum voor de executieketen van strafrechtelijke beslissingen
BB	Bureau Buitenland (van Reclassering Nederland)
BRP	Basisregistratie Personen
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie
CVvi	Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling
DIZ	Dienst Individuele Zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DV&O	Dienst Vervoer & Ondersteuning
EJN	European Judicial Network
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafzaken
IND	Immigratie- en naturalisatiedienst
IOS	afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen
IRC	Internationale Rechtshulp Centrum
KB	Kaderbesluit
KMar	Koninklijke Marechaussee
LEVITA	Landelijke executie vrijheidsstraffen interface en Taakstraffen
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
LURIS	Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp
NIAS	Nieuw Appel Systeem
PI	Penitentiaire Inrichting
RTVI	Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting
Sr	Wetboek van Strafrecht
SURB	Strafuitvoeringsrechtbank
TBS	Ter Beschikking Stelling
TULP	Tenuitvoerlegging processen systeem
v.i.	voorwaardelijke invrijheidstelling
VK	Verenigd Koninkrijk
vte	Voltijdsequivalent
Wets	Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties
WLT	Wet langdurig toezicht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOTS	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis

1 Inleiding

Twee Kaderbesluiten (KB) van de Europese Commissie hebben tot doel de samenwerking tussen lidstaten van de Europese Unie op het gebied van vrijheidsstraffen, voorwaardelijke straffen en alternatieve straffen te vergroten. De samenwerking heeft betrekking op Nederlanders die in een van de Europese lidstaten zijn veroordeeld én voor buitenlanders die in Nederland door de rechter schuldig zijn bevonden. Wanneer een sanctie is opgelegd in een lidstaat van de Europese Unie, kan het vonnis door middel van een zogenaamd certificaat aan een andere lidstaat van de Europese Unie worden overgedragen. De veroordeelde moet onderdaan van die andere lidstaat zijn en/of binding hebben met dat land. Ontvangt een lidstaat een dergelijk certificaat, dan is het uitgangspunt dat de lidstaat het certificaat erkent en de opgelegde straf integraal ten uitvoer legt.

Nederland heeft met ingang van 1 november 2012 beide Kaderbesluiten geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (hierna: Wets). Vanaf die datum kan Nederland onder de Wets met EU-landen die de voornoemde Kaderbesluiten ook hebben geïmplementeerd vonnissen van gevangenisstraffen, andere vrijheidsbenemende straffen en maatregelen uitwisselen. Dit geldt ook voor taakstraffen en bijzondere voorwaarden die aan voorwaardelijke straffen zijn gekoppeld en voorwaarden die aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.) zijn gekoppeld.

Bij de inwerkingtreding van de Wets op 1 november 2012 is in de Tweede Kamer door de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, namens de minister, toegezegd dat de Wets vijf jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft DSP-groep deze evaluatie uitgevoerd. Dit rapport legt verslag van de uitkomsten van deze evaluatie.

Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over de gehanteerde onderzoeksmethoden. Hoofdstuk 3 geeft het formeel juridische kader van de Wets en in hoofdstuk 4 en 5 wordt ingegaan op de uitvoeringspraktijk voor de vrijheidsbenemende sancties respectievelijk de voorwaardelijke en alternatieve sancties. In hoofdstuk 6 wordt een aantal cijfers gepresenteerd en aan de hand daarvan worden enkele karakteristieken van de Wets-zaken beschreven. Hoofdstuk 7 handelt over de knelpunten in het uitvoeringsproces. In hoofdstuk 8 ten slotte worden aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies van de evaluatie getrokken.

2 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opzet en het verloop van het onderzoek. Daarbij wordt eerst ingegaan op de doelstelling, probleemstelling en de onderzoeksvragen. Vervolgens wordt de gehanteerde methode van onderzoek en het verloop van het veldwerk beschreven.

2.1 Doel- en probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de toepassing van de Wets in de praktijk. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de toezegging die bij de inwerkingtreding van de wet is gedaan door de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om de wet na vijf jaar te laten evalueren.

2.1.1 Probleemstelling

Het project beoogt inzicht te verkrijgen in de toepassing van de Wets in de praktijk. Dit inzicht zal worden verkregen aan de hand van een kwantitatief onderzoekdeel en een kwalitatief onderzoekdeel. De probleemstelling voor het kwantitatieve onderdeel van dit project luidt:

Hoeveel Wets-zaken zijn sinds inwerkingtreding afgehandeld (zowel inkomend als uitgaand), met welke uitkomst en wat zijn de kenmerken van deze zaken?

De probleemstelling van het kwalitatieve onderzoekdeel luidt:

Hoe verloopt de toepassing van de Wets en hoe wordt dit ervaren door de betrokken organisaties?

2.1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek valt uiteen in een kwantitatief deel en een kwalitatief deel. Beide delen hebben een eigen set aan onderzoeksvragen:

Vragen kwantitatief onderzoekdeel (Inventarisatie inkomende en uitgaande zaken)

Deze fase richt zich op kwantitatief onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van data (Excel-bestanden en dossiers) die verkregen moeten worden bij IOS en het IRC Noord-Holland, aangevuld met data van het Openbaar Ministerie.

Inkomende verzoeken

Hoeveel inkomende Wets-verzoeken zijn er sinds inwerkingtreding per jaar?

Karakteristieken van inkomende verzoeken

- ③ Hoeveel van de inkomende verzoeken zijn afgehandeld?
- ③ Uit welke landen komen de certificaten van inkomende verzoeken?
- ③ Wat zijn de gemiddelde termijnen voor afhandeling van inkomende verzoeken?
- ③ Wat is gemiddelde duur van de overgenomen gevangenisstraffen van inkomende verzoeken?
- ③ Wat is het gemiddelde strafrestant bij inkomende verzoeken voor de overdachte van gevangenisstraffen?
- ③ Welke weigeringsgronden worden toegepast voor inkomende verzoeken?
- ③ Om welk type delict gaat het bij inkomende verzoeken?
- ③ Hoeveel tijd zit er gemiddeld tussen de onherroepelijke veroordeling en het ontvangen van het certificaat?
- ③ Voor welke mogelijke typen sancties² die onder de Wets kunnen worden overgedragen is een certificaat ontvangen en hoe vaak?
- ③ Hoeveel van de afgehandelde certificaten hebben geresulteerd in een overdracht?

Uitgaande verzoeken

Hoeveel uitgaande Wets-verzoeken zijn er sinds inwerkingtreding per jaar verzonden?

Karakteristieken van uitgaande verzoeken

- ③ Hoeveel van de uitgaande verzoeken zijn afgehandeld?
- ③ Naar welke landen worden de uitgaande certificaten verstuurd?
- ③ Wat zijn de termijnen voor afhandeling van uitgaande verzoeken?
- ③ Wat is gemiddelde duur van de overgedragen gevangenisstraffen van uitgaande verzoeken?
- ③ Wat is het gemiddelde strafrestant bij uitgaande verzoeken voor de overdachte van gevangenisstraffen?
- ③ Welke weigeringsgronden worden toegepast voor uitgaande verzoeken?
- ③ Om welk type delict gaat het bij uitgaande verzoeken?
- ③ Hoeveel tijd zit er gemiddeld tussen de onherroepelijke veroordeling en het verzenden van het certificaat?
- ③ Voor welke mogelijke typen sancties die onder de Wets kunnen worden overgedragen is een certificaat verzonden en hoe vaak?
- ③ Hoeveel van de afgehandelde certificaten hebben geresulteerd in een overdracht?

Vragen kwalitatief onderzoekdeel: Evaluatie afhandelingsproces

Voor zowel inkomende als uitgaande certificaten zullen de volgende vragen kwalitatief worden onderzocht:

- ③ Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren?

² Onder de Wets kunnen gevangenisstraffen, tbs, bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke straffen, alternatieve straffen en VI voorwaarden worden overgedragen.

- ③ Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?
- ③ Welke knelpunten doen zich in de afhandeling voor en welke mogelijkheden tot verbetering zien de betrokkenen?

2.2 Gehanteerde methoden en verloop onderzoek

Het veldwerk van het onderzoek vond plaats in de periode oktober 2017 tot en met april 2018. Het onderzoek is begeleid door een commissie. De commissie had de volgende samenstelling:

- ③ mevrouw mr. M.C. Beun (Marina), Openbaar Ministerie AP Noord-Holland, lid
- ③ mevrouw mr. M. (Meije) Jeurens, MinJenV- DG Straffen en Beschermen (DG SenB), lid tot januari 2018
- ③ mevrouw T. Martens, (Tessa) Min BZ, Directie Consulaire zaken en Migratiebeleid, lid
- ③ de heer drs. T. L. (Theo) Mullekom, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), lid vanaf april 2018
- ③ mevrouw mr. B.M.J.W. (Bérénice) van Venrooij, MinJenV- DG Straffen en Beschermen (DG SenB), lid vanaf januari 2018
- ③ de heer prof. dr. H.G. (Harmen) van der Wilt, UvA, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, voorzitter
- ③ de heer dr. ing. S. (Simon) Zebregs, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), lid tot mei 2018

In het onderzoek is gefaseerd gewerkt. Eerst is het formeel kader van de Wets uitgeschreven. Binnen de beschrijving is de achtergrond en aanleiding van de Wets belicht, en vastgesteld hoe de Wets-procedures er in formele zin uitzien. Ook is vastgesteld wie binnen de Wets-procedures welke verantwoordelijkheid heeft. Voor deze beschrijving zijn wet- en regelgeving bestudeerd, alsmede de memorie van toelichting bij de Wets. Ook zijn werkinstructies van betrokken procespartijen geraadpleegd. De beschrijving van het formeel kader – die als hoofdstuk 3 in deze rapportage is opgenomen – werd door prof. dr. J.W. (Jannemieke) Ouwerkerk, hoogleraar Europees strafrecht, nagelezen op het juiste gebruik van juridische terminologie en becommentarieerd. Haar commentaar is verwerkt in de definitieve tekst.

Vervolgens is kwantitatief onderzoek verricht op de Wets-zaken die sinds de implementatie van de Wets zijn afgehandeld. Dit kwantitatieve onderzoek kende enkele uitdagingen. Voor wat betreft de Wets-zaken die betrekking hebben op de vrijheidsbenemende sancties (de zogenaamde KB 909-zaken) is gewerkt met data-extracten uit het Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp (LURIS). Omdat LURIS nooit bedoeld is voor het produceren van managementinformatie was het niet mogelijk de data-extracten rechtstreeks te gebruiken voor het onderzoek. Eerst moest opschoning plaatsvinden. Voor die opschoning was grondige expertise nodig van de invoersystematiek van de gebruiker van het systeem, IOS, die namens de minister van Justitie en Veiligheid de centrale autoriteit is voor de KB 909. Omdat deze kennis alleen bij IOS zelf aanwezig is, heeft DSP-groep nauw samengewerkt met IOS. Die samenwerking bestond daaruit, dat DSP-groep na ontvangst van data-extracten precies aangaf welke overzichten zij ten behoeve van het onderzoek wenste te gebruiken en welke ontwikkelingen zij op basis van de cijfers zichtbaar wenste te maken. IOS heeft vervolgens het beschikbare registratiemateriaal zodanig

gecombineerd dat zo volledig mogelijk kon worden voldaan aan de informatiebehoefte van DSP-groep. Echter niet alle gewenste informatie was aanwezig, of was alleen aanwezig voor de meest recente jaren, omdat in eerdere jaren überhaupt nog geen registratie plaatsvond.

Gegevens over strafrestant en veroordelingsdelict werden niet systematisch geregistreerd in LURIS. Daarvoor is gebruik gemaakt van GPS. De Fact Factory van het Parket-Generaal heeft voor dat doel een data-extractie van IOS verrijkt met de bij hen beschikbare informatie. Voor een deel van de aantal zaken kon echter geen verrijking plaatsvinden, omdat de betreffende zaak niet gevonden kon worden in GPS.

Voor wat betreft de Wets-zaken die betrekking hebben op voorwaardelijke en alternatieve sancties (de zogenaamde KB 947-zaken) is anders te werk gegaan om gegevens te achterhalen. Het IRC Noord-Holland, dat namens de minister van Justitie en Veiligheid de centrale autoriteit is, registreert niet systematisch in LURIS. Wel worden – vanaf 2016 – de zaaksgegevens in aparte projectmappen bijgehouden op het netwerk van IRC Noord-Holland. Van deze projectmappen is een kopie gemaakt. Lokaal zijn de betreffende Wets-zaken door onderzoekers van DSP-groep individueel beoordeeld aan de hand van een screeningslijst. De screeningslijst was zo opgesteld dat dezelfde gegevens zouden worden verzameld als die voor de KB 909-zaken die op basis van de LURIS data-extracten waren verkregen. Op die manier werd er namelijk voor gezorgd dat op uniforme wijze over beide sanctievormen (KB 909 en KB 947) kon worden gerapporteerd.

Nadat de verzamelde kwantitatieve data geanalyseerd was, vonden interviews plaats met de belangrijkste Nederlandse stakeholders van de Wets-procedures. In totaal werden gesprekken gevoerd met 18 respondenten binnen de volgende organisatie(onderdelen):

- ③ IOS, de centrale autoriteit voor de KB 909 Wets-zaken (1 respondent en schriftelijk commentaar van 2 medewerkers)
- ③ IRC Noord-Holland, de centrale autoriteit voor de KB 947-zaken (2 respondenten)
- ③ Lokaal parket, afdeling executie (4 respondenten)
- ③ Dienst Terugkeer en Vertrek (1 respondent)
- ③ AICE (3 respondenten)
- ③ Immigratie en Naturalisatiedienst, (3 respondenten)
- ③ Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden, Advocaat-Generaal (1 respondent)
- ③ CVvi, (1 respondent)
- ③ Penitentiare kamergerechtshof Arnhem-Leeuwarden, Griffier (1 respondent en 1 schriftelijke reactie rechter)
- ③ Bureau Buitenland, Reclassering Nederland (1 respondent)

Van de interviews werd een verslag gemaakt dat ter accordering teruggelegd werd bij de respondenten.

Op basis van de verzamelde informatie is een eerste conceptrapportage opgesteld. Deze conceptrapportage is voor wat betreft de hoofdstukken 4 tot en met 7 door Jannemieke Ouwerkerk

becommentarieerd en nagelezen op het juiste gebruik van juridische terminologie.³ Deze conceptrapportage is besproken met de begeleidingscommissie van het onderzoek. Na afloop van de commissievergadering zijn relevante onderdelen van de rapportage door IOS, IND en Penitentiare kamergerechtshof Arnhem-Leeuwarden beoordeeld op feitelijke onjuistheid. Het commentaar van de begeleidingscommissie en de drie voornoemde partijen zijn verwerkt in een tweede conceptversie die voor een laatste schriftelijke beoordeling is voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Op basis van dit commentaar is de eindversie van het rapport opgesteld.

³ Jannemieke Ouwerkerk draagt geen verantwoordelijkheid voor het onderzoek en de uitkomsten.

3 Formeel kader Wets

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het formeel kader van de Wets beschreven. Eerst wordt ingegaan op de twee Europese kaderbesluiten (KB's) die ten grondslag liggen aan de Wets en vervolgens wordt de Wets zelf behandeld, inclusief de formele werkprocedures die daarop gestoeld zijn. De tekst is grotendeels gebaseerd op de memorie van toelichting⁴ behorende bij de Wets. De concepttekst is becommentarieerd door Jannemieke Ouwerkerk, hoogleraar Europees strafrecht verbonden aan het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden.

3.2 Kaderbesluiten en de Wets

Als gevolg van de intensivering van de strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie besloot de Europese Raad van Tampere in 1999 dat de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten moest gaan plaatsvinden op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. Aan dit besluit ligt de gedachte ten grondslag dat wederzijdse erkenning een snellere en efficiëntere vorm van samenwerking oplevert dan de traditionele rechtshulp. Het beginsel van wederzijdse erkenning stoelt op het uitgangspunt dat de lidstaten een zodanig vertrouwen in elkaars rechtsstelsel en autoriteiten hebben, dat een door een buitenlandse bevoegde autoriteit uitgevaardigd bevel of vonnis in beginsel als gelijkwaardig kan worden beschouwd aan een door de eigen nationale autoriteiten uitgevaardigd bevel of vonnis. Uit het beginsel van wederzijdse erkenning vloeit daarom voort dat een strafrechtelijke beslissing genomen in een andere lidstaat wordt erkend en ten uitvoer gelegd als ware het een beslissing genomen door de eigen nationale autoriteiten. De ruimte van de aangezochte staat om een gevraagde handeling niet uit te voeren, is kleiner dan deze is in het kader van de traditionele rechtshulp, en dit moet ertoe leiden dat in meer gevallen daadwerkelijke samenwerking tot stand komt.

Er is inmiddels een aantal KB's tot stand gekomen op het terrein van de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. De eerste daarvan betreft het KB van 13 juni 2002 over het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (PbEG 18 juli 2002, L 190). Op het terrein van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties moet genoemd worden het KB van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEU 22 maart 2005, L 76) en het KB van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (PbEU 24 november 2006, L 328). Die KB's zijn geïmplementeerd in de Wets 2008.

Met de KB's 2008/909/JBZ en 2008/947/JBZ⁵ is de regelgeving van de EU met betrekking tot de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties gecompleteerd en bestrijkt zij in beginsel het gehele

⁴ Kamerstuk 3 2 885-3, Vergaderjaar 2010–2011

⁵ De kaderbesluiten vinden hun rechtsbasis in artikel 31, eerste lid, onderdeel a, en artikel 34, tweede lid, onderdeel b, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Kaderbesluiten kunnen naar huidig EU-recht niet meer worden aangenomen. In artikel 9 van het

terrein van de tenuitvoerlegging van straffen. Op 1 november 2012 zijn deze beide KB's geïmplementeerd in de Wets. De Wets regelt vanaf die datum voor Nederland de tenuitvoerlegging van strafvonnissen uit EU-lidstaten. Daarmee vervangt de Wets de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots) voor die EU-lidstaten die beide KB's ook hebben geïmplementeerd in hun nationale wetgeving.⁶ Voor alle overige landen blijft de Wots de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties regelen.

Binnen de Wets wordt naar analogie van de beide KB's 909 en 947 een onderscheid gemaakt tussen vrijheidsbenemende sancties en voorwaardelijke en alternatieve sancties. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt deze tweedeling aangehouden.

3.3 Formeel Kader: vrijheidsbenemende sancties

Uitgangspunt van de Wets is het principe van wederzijdse erkenning, wat inhoudt dat buitenlandse strafvonnissen waarbij een vrijheidsbenemende sanctie⁷ is opgelegd in beginsel worden erkend. De instemming van de veroordeelde met de overdracht is in beginsel niet meer nodig (artikel 2.5 en artikel 2:26 Wets). De verplichte erkenning van de rechterlijke uitspraak en de daarbij opgelegde straf geldt voor alle inwoners van Nederland met een Nederlandse nationaliteit (artikel 2.4 onder a Wets). De erkenning is verder verplicht indien de veroordeelde een onderdaan is die weliswaar niet in Nederland woonde, maar daar naar toe wordt uitgewezen, omdat hij ten gevolge van de veroordeling zijn verblijfsrecht in het land van veroordeling zal verliezen (artikel 2.4 onder b Wets). De erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland van een aan een Nederlander in een ander EU-land opgelegde vrijheidsstraf is dus in beginsel verplicht als die Nederlander ook in Nederland woont. Dat dit laatste het geval is, kan blijken uit de inschrijving in de basisregistratie personen (BRP). In het geval dat een Nederlander zich bijvoorbeeld in België of in Duitsland heeft gevestigd en daar tot een vrijheidsstraf wordt veroordeeld, is Nederland alleen verplicht de tenuitvoerlegging van deze straf over te nemen indien uitwijzing of uitzetting zal volgen.⁸ Zou België of Duitsland de tenuitvoerlegging van deze straf ook zonder uitwijzing aan Nederland willen overdragen, dan bestaat er geen verplichting voor Nederland deze over te nemen. Wel kan Nederland dan vrijwillig met een overbrenging instemmen. In dat geval is overigens ook de instemming van de veroordeelde vereist.

Protocol betreffende de overgangsbepalingen bij het Verdrag van Lissabon is bepaald dat deze rechtsbasis ook na inwerkingtreding van dat Verdrag gehandhaafd blijft.

⁶ Vanwege het ontbreken aan een voorgeschreven beginsel van wederzijdse erkenning is in de context van de Wots meer ruimte om van erkenning en tenuitvoerlegging van het buitenlandse strafvonnis af te zien.

De Wots geldt voor meer dan zestig landen in de wereld die het Verdrag Overbrenging Gevonniste Personen (VOGP) hebben getekend of waar Nederland een bilateraal verdrag mee heeft gesloten. Dit aantal van 60 is dus inclusief alle EU-lidstaten in relatie waartoe de betreffende Kaderbesluiten echter wel voorrang vinden – en voor deze lidstaten heeft het toepasselijke Kaderbesluit voorrang op het VOGP). Merk verder op dat de WOTS naast het VOGP ook uitvoering geeft andere multilaterale verdragen (zie voor een overzicht: Ouwerkerk, J.W. & Wit, H.G. van der (2017). Overname van strafexecutie door Nederland).

⁷ Een vrijheidsbenemende sanctie is blijkens artikel 1:1 onder g: een sanctie bestaande uit een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel van bepaalde of onbepaalde duur.

⁸ De gedachte achter dit uitgangspunt is dat de overdracht van tenuitvoerlegging ten dienste moet staan van de resocialisatie van veroordeelde en dat van resocialisatie weinig terecht kan komen als de veroordeelde na ommekomst van de straf het land alsnog moet verlaten.

3.3.1 De weigeringsgronden

Hoofregel bij de wederzijdse erkenning is een positieve beslissing, namelijk erkenning en tenuitvoerlegging. De uitzonderingen op de erkenning worden aangegeven door de weigeringsgronden. Het gaat daarbij om situaties waarin de tenuitvoerlegging van de straf onmogelijk is wegens onverenigbaarheid met het recht van Nederland, bijvoorbeeld omdat de veroordeelde al voor hetzelfde feit is bestraft (*ne bis in idem*), omdat sprake is van een immuniteit of verjaring, of omdat de veroordeelde de leeftijd van strafrechtelijke aansprakelijkheid nog niet had bereikt. In de Wets wordt een onderscheid gemaakt tussen verplichte (artikel 2.13 Wets)⁹ en facultatieve weigeringsgronden (2.14 Wets).¹⁰ Bij de verplichte weigeringsgronden gaat het om gevallen waarin de erkenning van de rechterlijke uitspraak moet worden geweigerd, omdat er sprake is van een onverenigbaarheid met het Nederlandse recht. Bij de facultatieve weigeringsgronden gaat het om gevallen waarin er ruimte is voor een afweging van belangen per concreet geval die ertoe kan leiden dat niet wordt erkend.

3.3.2 Integrale voortzetting tenuitvoerlegging straf

Uitgangspunt van de Wets is dat de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf in Nederland integraal wordt voortgezet. Hoewel onder de Wets bij de overname van buitenlandse vrijheidsbenemende sancties ruimte bestaat voor omzetting van de buitenlandse sanctie naar een sanctie waarin mede uitdrukking kon worden gegeven aan Nederlandse maatstaven, voorziet de Wets enkel in de mogelijkheid tot *aanpassing* van de buitenlandse sanctie. Deze mogelijkheden tot aanpassing zijn beperkt tot de gevallen waarin de *duur* van de

⁹ De Wets stelt in artikel 2:13 (verplichte weigeringsgronden) dat "de erkenning van de rechterlijke uitspraak wordt geweigerd indien: a. het certificaat niet is overgelegd, onvolledig is of kennelijk niet in overeenstemming is met de rechterlijke uitspraak en niet binnen redelijke termijn aan het verzoek, bedoeld in artikel 2:8, vierde lid, is voldaan; b. niet is voldaan aan de voorwaarden voor erkenning, bedoeld in artikel 2:3; c. de veroordeelde ten tijde van het begaan van het feit de leeftijd van twaalf jaren nog niet had bereikt; d. de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak onverenigbaar is met een naar Nederlands recht geldende immuniteit; e. de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak onverenigbaar is met het aan artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 255, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering ten grondslag liggende beginsel; f. het feit waarvoor de vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd, indien het in Nederland was begaan, naar Nederlands recht niet strafbaar zou zijn; g. over het feit waarvoor de vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd naar Nederlands recht rechtsmacht kon worden uitgeoefend en het recht tot uitvoering van de vrijheidsbenemende sanctie naar Nederlands recht zou zijn verjaard; h. uit het certificaat blijkt dat: 1°. de veroordeelde niet in overeenstemming met het recht van de uitvaardigende lidstaat in persoon of via een naar het nationale recht bevoegde vertegenwoordiger in kennis is gesteld van zijn recht om de zaak te betwisten, alsmede van de termijnen waarbinnen dat rechtsmiddel moet worden aangewend; of 2°. de veroordeelde niet in persoon is verschenen bij de behandeling ter terechtzitting die tot de rechterlijke uitspraak heeft geleid, tenzij in het certificaat is vermeld dat de veroordeelde, overeenkomstig de procedurevoorschriften van de uitvaardigende lidstaat: –tijdig en in persoon is gedagvaard en daarbij op de hoogte is gebracht van de datum en de plaats van de behandeling ter terechtzitting die tot de rechterlijke uitspraak heeft geleid of anderszins daadwerkelijk officieel in kennis is gesteld van de datum en de plaats van de behandeling ter terechtzitting, zodat op ondubbelzinnige wijze vaststaat dat hij op de hoogte was van de voorgenomen terechtzitting en ervan in kennis is gesteld dat een beslissing kan worden genomen wanneer hij niet ter terechtzitting verschijnt; of –op de hoogte was van de voorgenomen behandeling ter terechtzitting en een door hem gekozen of een hem van overheidswege toegewezen advocaat heeft gemachtigd zijn verdediging te voeren en dat die advocaat ter terechtzitting zijn verdediging heeft gevoerd; of –nadat de rechterlijke uitspraak aan hem was betekend en hij uitdrukkelijk was geïnformeerd over zijn recht op een verzetprocedure of een procedure in hoger beroep, waarbij hij het recht heeft aanwezig te zijn en tijdens welke de zaak opnieuw ten gronde wordt behandeld en nieuw bewijsmateriaal wordt toegelaten, en die kan leiden tot herziening van de oorspronkelijke uitspraak, uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven dat hij de uitspraak niet betwist of niet binnen de voorgeschreven termijn verzet of hoger beroep heeft aangetekend; of 3°. de veroordeelde niet in persoon is verschenen, tenzij in het certificaat is vermeld dat de veroordeelde, na uitdrukkelijk te zijn geïnformeerd over de behandeling ter terechtzitting en over de mogelijkheid om in persoon ter terechtzitting aanwezig te zijn, uitdrukkelijk heeft verklaard afstand te doen van zijn recht op een mondelinge behandeling en uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven dat hij de zaak niet betwist. i. de opgelegde sanctie een vrijheidsbenemende maatregel in de sfeer van de gezondheidszorg betreft die niet ten uitvoer kan worden gelegd overeenkomstig het Nederlandse recht of binnen de kaders van het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg.

¹⁰ Artikel 2.14 (facultatieve weigeringsgronden) stelt: "de rechterlijke uitspraak kan worden geweigerd indien: a. het feit waarvoor de vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd: 1°. geacht wordt geheel of gedeeltelijk op Nederlands grondgebied of buiten Nederland aan boord van een Nederlands vaartuig of luchtvaartuig te zijn gepleegd; of 2°. buiten het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat is gepleegd, terwijl naar Nederlands recht geen vervolging zou kunnen worden ingesteld indien het feit buiten Nederland zou zijn gepleegd; b. op het moment van ontvangst van de rechterlijke uitspraak, minder dan zes maanden van de daarbij opgelegde vrijheidsbenemende sanctie nog ten uitvoer moeten worden gelegd.

opgelegde vrijheidsbenemende sanctie het wettelijke strafmaximum voor het desbetreffende strafbare feit in Nederland overstijgt en de gevallen waarin de aard van de opgelegde straf onverenigbaar is met het Nederlandse recht. Is het eerste het geval, dan kan de vrijheidsbenemende sanctie naar beneden worden bijgesteld tot aan het maximum dat naar Nederlands recht voor het desbetreffende feit geldt (artikel 2.11 vierde lid Wets). Is het tweede het geval, dan kan de sanctie zodanig worden aangepast dat tenuitvoerlegging in Nederland wel mogelijk is, waarbij de aangepaste sanctie wel zo veel mogelijk moet overeenkomen met de sanctie zoals die is opgelegd (artikel 2:11 zedse lid Wets).¹¹

Uitzondering bij terugkeergarantie

Indien er sprake is van een terugkeergarantie, afgegeven in het kader van een eerdere overleveringsprocedure, kan wel omzetting van de straf naar Nederlandse maatstaven plaatsvinden in plaats van één op één voortzetting van de straf.¹² In dit geval dient de AG een indicatie te geven van de hoogte van de straf die in Nederland in een dergelijke zaak zou worden opgelegd.

Is de rechterlijke uitspraak door Nederland erkend en de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie overgenomen, dan is op de tenuitvoerlegging uitsluitend het Nederlandse recht van toepassing. Een buitenlandse rechterlijke uitspraak die in Nederland is erkend, wordt dus volgens dezelfde regels ten uitvoer gelegd als een Nederlandse rechterlijke uitspraak (artikel 2:15 lid 2 Wets), voor zo ver deze regels niet tot een strafverzwaring leiden. Hieruit vloeit voort dat ook de Nederlandse regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) van toepassing is.

In Nederland wordt de veroordeelde tot een vrijheidsstraf in de regel na het ondergaan van twee derde gedeelte van de straf voorwaardelijk in vrijheid gesteld. In andere EU-landen kan een veroordeelde in aanmerking komen voor vervroegde invrijheidstelling/v.i. na bijvoorbeeld de helft van de straf te hebben ondergaan. In een aantal landen is v.i. na het ondergaan van slechts een derde gedeelte van de straf zelfs al mogelijk (meestal is de veroordeelde dan een 'first offender'). Juist omdat de tijdstippen waarop veroordeelden in aanmerking komen voor v.i. in de verschillende lidstaten nogal uiteenlopen, is in de Wets voorzien in de mogelijkheid dat bij de tenuitvoerlegging van de straf rekening kan worden gehouden met het tijdstip waarop de veroordeelde in de lidstaat van veroordeling in aanmerking zou zijn gekomen voor v.i. Op deze wijze wordt voorkomen dat de veroordeelde als gevolg van de overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf feitelijk een langer deel van zijn straf moet ondergaan dan het geval zou zijn geweest als de tenuitvoerlegging van de straf niet was overgedragen, het verbod van verzwaring (zie artikel 2:11 lid 7 Wets)

¹¹ De beperkte mogelijkheden om de straf aan te passen, hebben voor Nederland de nodige gevolgen, omdat van het totaal aantal Nederlanders dat in een ander EU-land is gedetineerd meer dan 70% vast zit wegens drugsdelicten. Het is algemeen bekend dat voor drugsdelicten in andere lidstaten hogere straffen worden opgelegd dan in Nederland. Nederland moet, indien de tenuitvoerlegging aan ons land wordt overgedragen, die langere straf ten uitvoer leggen (tenzij ons wettelijk strafmaximum wordt overschreden).

¹² Helemaal ongeclausuleerd is dat overigens niet. Artikel 2:11 vijfde lid Wets stelt: "Indien de veroordeelde is overgeleverd onder garantie van teruglevering als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Overleveringswet, is het vierde lid niet van toepassing, maar wordt bezien of de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie overeenkomt met de sanctie die in Nederland voor het desbetreffende feit zou zijn opgelegd. Voor zover nodig wordt de sanctie dienovereenkomstig aangepast, waarbij rekening wordt gehouden met de in de uitvaardigende lidstaat levende opvattingen omtrent de ernst van het feit."

staat dat immers niet toe. In het Wetboek van Strafrecht (Sr) is daarom in de mogelijkheid voorzien dat de v.i. op een eerder tijdstip plaatsvindt dan na het ondergaan van twee derde gedeelte van de straf (artikel 15 lid 7 Sr).

Nederland heeft ten hoogste negentig dagen de tijd om een beslissing te nemen over de erkenning van de rechterlijke uitspraak (artikel 2:10 eerste lid). Deze termijn mag slechts in uitzonderlijke gevallen worden overschreden.¹³ Overschrijding van de termijn betekent niet dat daarmee de verplichting tot erkenning vervalt. Nadat de rechterlijke uitspraak is erkend, moet de veroordeelde binnen dertig dagen naar de uitvoerende lidstaat worden overgebracht. Als dit vanwege onvoorziene omstandigheden niet mogelijk is, kan van deze termijn worden afgeweken.

3.3.3 De erkenningsprocedure voor inkomende zaken

De erkenningsprocedure laat zich op hoofdlijnen als volgt samenvatten:

Actie/beslissing	Actor
<ul style="list-style-type: none"> • Beslissing over erkenning van een toegezonden rechterlijke uitspraak 	Minister van Justitie en Veiligheid (namens deze, de Dienst Justitiële Inrichtingen, Afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS))
<ul style="list-style-type: none"> • Voorlopige aanhouding (indien de veroordeelde in Nederland is) 	Openbaar Ministerie (inverzekeringstelling); Rechter-commissaris (bewaring)
<ul style="list-style-type: none"> • Kwalificatie naar Nederlands recht • Toetsing aan weigeringsgronden • Aanpassing van de straf, indien nodig 	Rechter (penitentiaire kamerrechtshof Arnhem-Leeuwarden)
<ul style="list-style-type: none"> • Overbrenging van de veroordeelde naar Nederland (indien veroordeelde nog in uitvaardigende lidstaat is) 	Bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat (in overleg met minister van Justitie en Veiligheid)
<ul style="list-style-type: none"> • Tenuitvoerlegging van de straf 	Minister van Justitie en Veiligheid (DJI) (geen verschil met Nederlandse rechterlijke uitspraken)

In de Wets is de bevoegdheid om te beslissen over de erkenning van een uit een ander EU-land afkomstige rechterlijke uitspraak belegd bij de minister van Justitie en Veiligheid (artikel 2:2 eerste lid jo. artikel 1:1 onder a). Op grond van artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering geschiedt de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen door het Openbaar Ministerie dan wel op voordracht van deze door de minister van Justitie en Veiligheid. Waar het gaat om vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen worden deze steeds door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid ten uitvoer gelegd. (De voorwaardelijke

¹³ Het tweede lid van het aangehaalde artikel stelt dat "[d]e beslissing van Onze Minister slechts [kan] worden uitgesteld:

a. totdat een vertaling beschikbaar is als bedoeld in artikel 2:8, derde en vijfde lid;

b. totdat binnen redelijke termijn is voldaan aan het verzoek, bedoeld in artikel 2:8, vierde lid;

c. indien het vanwege uitzonderlijke omstandigheden niet mogelijk is de termijn, bedoeld in het eerste lid, te halen.

en alternatieve sancties komen in paragraaf 3.4 aan bod.) Voor de KB 909-zaken is IOS zodoende de centrale autoriteit.

De procedure begint met de ontvangst door de centrale autoriteit van de rechterlijke uitspraak die door de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat door middel van het certificaat aan de minister van Justitie en Veiligheid wordt verzonden (artikel 2:7 Wets). Zodra de centrale autoriteit de rechterlijke uitspraak en het certificaat heeft ontvangen, controleert het of het aan alle daaraan gestelde eisen voldoet.

De centrale autoriteit kan, namens de minister, de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat verzoeken om een gewaarmerkt afschrift van de rechterlijke uitspraak of het origineel van het certificaat te overleggen, bijvoorbeeld als deze documenten per e-mail zijn toegezonden en er twijfel bestaat over de echtheid. Het certificaat dient in beginsel vertaald te zijn in het Nederlands, maar Nederland heeft een verklaring afgelegd dat het een verklaring in het Engels ook accepteert.¹⁴

Bij de erkenning door Nederland wordt nagegaan of aan alle formaliteiten is voldaan en of er geen weigeringsgronden van toepassing zijn. De centrale autoriteit controleert daarbij of er verplichte weigeringsgronden van toepassing zijn, die maken dat het certificaat meteen (rauwelijks) kan worden afgewezen. De belangrijkste daarvan zijn:

- ③ Geen binding met Nederland.¹⁵ Indien de gedetineerde de Nederlandse nationaliteit heeft en in de BRP staat ingeschreven, dan moet Nederland het certificaat in behandeling nemen. Betreft het Nederlander die niet in Nederland woont dan moet de binding worden aangetoond, middels familie, werk, enz.. Betreft het een buitenlander met een verblijfsvergunning voor Nederland, dan moet onderzocht worden of de gedetineerde na het uitzitten van de straf op grond van de veroordeling zijn verblijfsvergunning zou verliezen. Is dat het geval dan wordt het certificaat afgewezen. Zo wel, dan wordt onderzocht of hij voldoende binding heeft met Nederland middels familie, werk enz.
- ③ Toetsen juridische bezwaren: Ne bis in idem, verjaringstermijn en dubbele strafbaarheid.
- ③ Toets op specialiteitsbeginsel: Dit beginsel houdt in dat de veroordeelde na de overbrenging naar Nederland niet kan worden vervolgd of bestraft voor strafbare feiten die hij voorafgaand aan zijn overbrenging heeft gepleegd, maar waarvoor hij niet is overgebracht (2:17 Wets).

Voor zover IOS niet eenduidig heeft vast kunnen stellen dat sprake is van één of meer van de verplichte weigeringsgronden, stuurt zij het certificaat met het buitenlandse vonnis op naar het Openbaar Ministerie, ressortsparket Arnhem-Leeuwarden. Het Openbaar Ministerie legt de zaak voor aan het gerechtshof in Arnhem-Leeuwarden. Concreet gaat het om de Penitentiaire kamer van het gerechtshof. Aan het gerechtshof wordt gevraagd om te kijken of er inderdaad geen verplichte weigeringsgronden zijn, welk strafbaar feit het buitenlandse feit naar Nederland recht oplevert, en – daarmee – of het buitenlandse feit

¹⁴ Notification by Netherlands on the implementation of the Framework Decision on Transfer of prisoners pursuant articles 2(1), 7(4), 23(1) and (3) 0

¹⁵ Binding is een cruciaal uitgangspunt dat de Nederlandse regering ook bij de overdracht van vonnissen uit niet-Wetslanden hanteert. Zo valt in beleidskader 'overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen' (van 5 november 2007, kenmerk 5514195/07) te lezen: "Het Nederlanderschap alleen is niet voldoende; binding met Nederland is een harde voorwaarde voor overbrenging. Re-integratie in de Nederlandse samenleving is immers zinloos als er geen wezenlijke relatie is met Nederland.

ook naar Nederlands recht strafbaar is (2:11 derde lid Wets). Daarnaast moet het gerechtshof de opgelegde straf aanpassen naar het Nederlandse maximum voor het gepleegde feit indien de in het buitenland opgelegde straf hoger was dan het Nederlandse maximum. Ook dient het gerechtshof te bekijken of een aanpassing in de aard van de buitenlandse sanctie nodig is, teneinde die naar Nederlands recht voor tenuitvoerlegging vatbaar te maken (2:11 lid 4 tot en met lid Wets). Het oordeel van het gerechtshof wordt schriftelijk aan IOS medegedeeld binnen een termijn van zes weken nadat door het gerechtshof het certificaat en de bijbehorende rechterlijke uitspraak zijn ontvangen. Bij een positief oordeel zal IOS het buitenland berichten dat de overdracht akkoord is, en zal het vervoer voor de overdracht geregeld worden.

Strafmaatindicatie bij gedetineerden met een niet-Nederlandse nationaliteit

Wanneer de gedetineerde betrokkene een buitenlander betreft met een Nederlandse verblijfsvergunning, vraagt IOS zo spoedig mogelijk na binnenkomst van het certificaat aan de Advocaat-Generaal (AG) om een strafmaatindicatie. Deze strafmaatindicatie wordt vervolgens voorgelegd aan de IND, waarna de IND aangeeft of met deze straf, de verblijfsvergunning behouden zal blijven. Zal de verblijfsvergunning niet behouden blijven, dan heeft overname van de straf in het kader van resocialisatie geen nut, en zal IOS het certificaat afwijzen. Het geven van een strafmaatindicatie zal gevraagd worden aan de AG te Arnhem-Leeuwarden, omdat dit tijdwinst oplevert verderop in het traject.

3.3.4 De overdracht van de tenuitvoerlegging van een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan een ander EU-land (uitgaande zaken)

Ook voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan een ander EU-lidstaat is de beslissingsbevoegdheid bij de minister van Justitie en Veiligheid gelegd.¹⁶ De beslissing over de toezending naar een andere lidstaat vergt een toets aan een reeks voorwaarden. Ook dient het voornemen om de tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak over te dragen, ter voorkoming van het doorkruisen van lopende opsporingsonderzoeken of strafvervolgingen, afgestemd te worden met het Openbaar Ministerie.

De veroordeelde wordt in beginsel in de gelegenheid gesteld zijn mening te geven over de voorgenomen overdracht van de tenuitvoerlegging (artikel 2:27 Wets). Mede aan de hand hiervan dient de minister van Justitie en Veiligheid zich ervan te vergewissen dat de tenuitvoerlegging in de andere EU-lidstaat kan bijdragen aan de maatschappelijke re-integratie en resocialisatie van de veroordeelde aldaar (artikel 2:24 onder d Wets). In de gevallen waarin de erkenning in beginsel verplicht is, ligt aan de Wets de veronderstelling ten grondslag dat de overdracht van de tenuitvoerlegging zal bijdragen aan de resocialisatie van de veroordeelde. Dit geldt in een geval waarin de veroordeelde de nationaliteit heeft van het beoogde land van tenuitvoerlegging en daar ook woonde (voorafgaand aan zijn veroordeling in Nederland). Ook als hij daar niet woonde, maar niet in Nederland mag blijven, zal dit het geval zijn. In beide

¹⁶ Afdeling 3. Erkenning en tenuitvoerlegging van Nederlandse rechterlijke uitspraken in het buitenland §1. Voorwaarden voor toezending Wets.

gevallen is de instemming van de veroordeelde niet vereist en is het ontbreken ervan dus geen beletsel om tot overdracht van de tenuitvoerlegging over te gaan (artikel 2:25 Wets).

Van het voornemen van de minister om tot toezending van de rechterlijke uitspraak aan een andere lidstaat van de EU over te gaan, wordt de veroordeelde schriftelijk in kennis gesteld, mits deze zich in Nederland bevindt. De veroordeelde kan vervolgens een bezwaarschrift indienen bij de Penitentiare kamer van het gerechtshof te Arnhem (artikel 2:27 Wets). De Kamer toetst of de minister in redelijkheid tot de voorgenomen beslissing kan komen. Dit zal in de regel het geval zijn indien de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf wordt overgedragen aan het land van herkomst van de veroordeelde. Acht de bijzondere kamer van het gerechtshof het bezwaarschrift gegrond, dan kan geen overdracht van de tenuitvoerlegging plaatsvinden. De opgelegde straf zal dan volledig in Nederland ten uitvoer worden gelegd (artikel (2:27 lid 7 en 8 Wets). Tegen de beslissing van de bijzondere kamer van het gerechtshof staat geen rechtsmiddel open, anders dan beroep in cassatie in het belang der wet als bedoeld in artikel 456 van het Wetboek van Strafvordering.

De beslissing tot overdracht van een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan het andere EU-lidstaat wordt door middel van een certificaat medegedeeld aan het betreffende Land. Het certificaat moet zijn opgesteld conform het model dat is opgenomen in *Uitvoeringsbesluit wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties*.

Het certificaat kan door Nederland weer worden ingetrokken, zolang de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak in de uitvoerende lidstaat niet is aangevangen (artikel 2:30 Wets). Namens de minister stelt IOS de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat en de veroordeelde direct in kennis van een besluit om het certificaat in te trekken.

De hoofdlijnen van de procedure worden hieronder schematisch weergegeven.

Actie/beslissing	Actor
<ul style="list-style-type: none"> • Voorgenomen beslissing over toezending van rechterlijke uitspraak aan uitvoerende lidstaat 	Minister van Justitie en Veiligheid (namens deze, de Dienst Justitiële Inrichtingen, IOS) in afstemming met Openbaar Ministerie
<ul style="list-style-type: none"> • Bezwaarschrift tegen voorgenomen beslissing 	Veroordeelde
<ul style="list-style-type: none"> • Beoordeling bezwaarschrift 	Rechter (penitentiare kamer gerechtshof Arnhem)
<ul style="list-style-type: none"> • Beslissing over overdracht van rechterlijke uitspraak / uitvaardiging certificaat 	Minister van Justitie en Veiligheid
<ul style="list-style-type: none"> • Beslissing over erkenning 	Bevoegde autoriteit uitvoerende lidstaat
<ul style="list-style-type: none"> • Overdracht tenuitvoerlegging (incl. eventueel overbrenging) 	Minister van Justitie en Veiligheid
<ul style="list-style-type: none"> • Tenuitvoerlegging van de straf 	Bevoegde autoriteit uitvoerende lidstaat

3.4 Wets: voorwaardelijke en alternatieve sancties

De Wets maakt het mogelijk dat naast vrijheidsbenemende ook voorwaardelijke en alternatieve sancties in het land van herkomst kunnen worden ondergaan. Onder alternatieve sancties wordt in de Wets – ex artikel 3.1 – rechterlijke uitspraken verstaan:

- ③ waarbij de tenuitvoerlegging van de aan de veroordeelde opgelegde vrijheidsbenemende sanctie voorwaardelijk is opgeschort;
- ③ op grond waarvan een vrijheidsbenemende sanctie ten uitvoer is gelegd en aan de veroordeelde v.i. is verleend;
- ③ waarbij of op grond waarvan een verplichting als bedoeld in artikel 3:2 is opgelegd, die door de veroordeelde moet worden nageleefd, bij gebreke waarvan een vrijheidsbenemende sanctie ten uitvoer kan worden gelegd;
- ③ waarbij de oplegging van een sanctie aan de veroordeelde voorwaardelijk is opgeschort.

Binnen deze vrijheidsbeperkende sancties en alternatieve sancties kan sprake zijn van één van de volgende opgelegde verplichtingen:

- ③ een gebod een bepaalde autoriteit in kennis te stellen van een verandering van woonplaats of van de plaats waar hij werkt;
- ③ een meldplicht bij een bepaalde instantie;
- ③ een locatieverbod;
- ③ een beperking van het recht om de uitvoerende lidstaat te verlaten;
- ③ een contactverbod met bepaalde personen of instellingen;
- ③ een gebod contact te vermijden met bepaalde zaken die door de veroordeelde zijn gebruikt of kunnen worden gebruikt om een strafbaar feit te plegen;
- ③ een gebod de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden of het bewijs te leveren dat aan die verplichting is voldaan;
- ③ een gebod samen te werken met de reclassering of een vergelijkbare dienst;
- ③ een gebod een therapie of ontwenningsskuur te ondergaan;
- ③ een verplichting een taakstraf te verrichten;
- ③ verplichtingen betreffende het gedrag, de woonplaats, opleiding, de vrijetijdsbesteding, dan wel verplichtingen die beperkingen op of voorwaarden inzake de beroepsuitoefening inhouden.

In het KB 2008/947/JBZ (voorwaardelijke en alternatieve straffen en v.i.) wordt als uitgangspunt gehanteerd dat het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats in de lidstaat van berechting, geen argument kan zijn om van het opleggen van een voorwaardelijke of alternatieve straf af te zien; dit vanuit de gedachte dat alternatieven voor vrijheidsbeneming dienen te worden aangemoedigd. Op grond van het KB 947 kan zodoende een voorwaardelijke of alternatieve straf aan de betrokkene worden opgelegd, zonder dat dit hem verplicht om in het land van veroordeling te blijven.

Een verplichting tot erkenning door Nederland van de rechterlijke uitspraak en de tenuitvoerlegging van de daarbij opgelegde voorwaardelijke of alternatieve sanctie geldt voor veroordeelden die hun vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben, en in Nederland zijn of wensen terug te keren (artikel 3:5 Wets). Het bezit van de Nederlandse nationaliteit is niet vereist. In de gevallen waarin de erkenning van de rechterlijke uitspraak niet verplicht is (de veroordeelde heeft geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland), kan de bevoegde autoriteit van het land van veroordeling Nederland vragen om de tenuitvoerlegging over te nemen. Voorwaarde voor de instemming met tenuitvoerlegging in Nederland is dat er sprake is van een aantoonbare en voldoende binding met Nederland (artikel 3:6 Wets).

De Wets gaat uit van de veronderstelling dat de veroordeelde om het opleggen van een voorwaardelijke of alternatieve straf heeft gevraagd, althans zich bereid heeft verklaard eventueel op te leggen voorwaarden na te zullen leven of een eventueel op te leggen alternatieve straf uit te zullen voeren. Omdat de rechterlijke uitspraak vervolgens alleen aan een andere lidstaat kan worden toegezonden als de veroordeelde naar die lidstaat is teruggekeerd of naar die lidstaat wil terugkeren, kent de Wets voor de voorwaardelijke en alternatieve straffen niet dezelfde beperkingen ten aanzien van de instemming van de veroordeelde, als het onderdeel dat betrekking heeft op de vrijheidsstraffen. In een bezwaarprocedure is namelijk niet voorzien.

3.4.1 De weigeringsgronden

De weigeringsgronden voor erkenning zijn nagenoeg gelijk aan die van de erkenning van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (artikel 3.12 Wets). Dat betekent ook dat als er geen sprake is van strafbaarheid naar Nederlands recht, dat de erkenning van de rechterlijke uitspraak moet worden geweigerd (zie artikel 3:12, eerste lid, onderdeel f Wets).

3.4.2 Voortzetting of aanpassing tenuitvoerlegging straf

Net als bij onvoorwaardelijke gevangenisstraffen geldt ook hier dat de mogelijkheden om de sanctie aan te passen beperkt zijn tot gevallen waarin wat betreft aard en/of duur een onverenigbaarheid bestaat met het recht van Nederland (artikel 3:11 Wets), al komt er bij de aanpassing van proeftijdbeslissingen en alternatieve sancties geen rechter aan te pas. Het feit dat de regelingen in de lidstaten van de EU met betrekking tot voorwaardelijke straffen, alternatieve straffen en v.i. een grote variëteit kennen, brengt wel mee dat er bij de aanpassing van de straf meer flexibiliteit nodig is, teneinde overdracht en overname van de tenuitvoerlegging toch mogelijk te maken.

Soms ook brengt het Nederlands recht de noodzaak met zich mee de aard van de sanctie enigszins aan te passen omdat er geen eenduidige equivalenten voor het buitenlandse vonnis zijn. De taakstraf is in het Nederlandse strafrecht een (zelfstandige) hoofdstraf en wordt daarom niet als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijk veroordeling opgelegd. Terwijl in andere EU-landen een taakstraf wel als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd. Een dergelijke voorwaarde wordt dus voor de tenuitvoerlegging in Nederland aangepast aan de Nederlandse regeling inzake de taakstraf. In een verplichting om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden, is in het Nederlandse Sr voorzien (artikel 14c, tweede lid,

onder 1°). In Nederland wordt deze verplichting echter niet vaak als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. Doorgaans wordt de schadevergoeding aan het slachtoffer gerealiseerd door toewijzing van de vordering van de benadeelde partij en het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f van het Sr). Deze procedure kan zodoende afwijken van die in andere Europese landen.

Is de rechterlijke uitspraak erkend en de tenuitvoerlegging van de sanctie overgenomen, dan is op de tenuitvoerlegging uitsluitend het recht van toepassing van de uitvoerende lidstaat. Een buitenlandse rechterlijke uitspraak die in Nederland is erkend, wordt dus volgens dezelfde regels ten uitvoer gelegd als een Nederlandse rechterlijke uitspraak (artikel 3.14 eerste lid Wets).

De algemene voorwaarde

Binnen de Wets zijn geen bepalingen opgenomen over wat in de termen van de Nederlandse strafwetgeving de *algemene voorwaarde* wordt genoemd, dat wil zeggen de verplichting om voor het einde van de proeftijd geen strafbare feiten te plegen. Dit komt doordat de Wets tot doel heeft om het mogelijk te maken dat het toezicht op de naleving van opgelegde verplichtingen wordt overdragen aan een andere lidstaat. Op de algemene voorwaarde wordt geen specifiek toezicht gehouden. De politie zal uit hoofde van haar reguliere taken veelal een schending van de algemene voorwaarde kunnen constateren. Omdat er op de naleving van de algemene voorwaarde geen specifiek toezicht wordt gehouden, maakt deze ook geen deel uit van de bepalingen van de Wets die zien op de overdracht van het toezicht op de naleving van die voorwaarden tussen de lidstaten van de EU.

3.4.3 De erkenningsprocedure voor inkomende zaken

De Wets bepaalt dat het Openbaar Ministerie binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van het certificaat beslist over de erkenning van de rechterlijke uitspraak ten aanzien van voorwaardelijke en alternatieve straffen (artikel 3:9 eerste lid Wets). Deze termijn mag slechts in uitzonderlijke gevallen worden overschreden (artikel 3:9 tweede lid). De overschrijding van de termijn betekent uiteraard niet dat daarmee de verplichting tot erkenning vervalt.

De beslissing over de erkenning van een uit een andere EU-lidstaat afkomstige rechterlijke uitspraak over een Voorwaardelijke veroordeling of taakstraf en over de toezending van Nederlandse rechterlijke uitspraken aan een ander EU-lidstaat is belegd bij het Openbaar Ministerie (artikel 3:3 Wets). Namens het Openbaar Ministerie is het IRC Noord-Holland in Haarlem de bevoegde autoriteit. Omdat het gaat om één bevoegde autoriteit voor heel Nederland is sprake van een centrale autoriteit.

De hoofdlijnen van de erkenningsprocedure laten zich als volgt samenvatten.

Actie/beslissing	Actor
<ul style="list-style-type: none">• Beslissing over erkenning van een toegezonden rechterlijke uitspraak	Openbaar Ministerie, IRC Haarlem
<ul style="list-style-type: none">• Tenuitvoerlegging van de straf	Lokaal parket afdeling executie van het Openbaar Ministerie en reclassering (toezicht); Openbaar Ministerie en rechter (vervolgbeslissingen)

Bij de erkenning door Nederland, gaat het grotendeels om het nagaan of aan alle formaliteiten is voldaan en of er weigeringsgronden van toepassing zijn. Bij enkele weigeringsgronden kan sprake zijn van een materiële (juridische) toets. Verder moet getoetst worden of de opgelegde straf verenigbaar is met het Nederlandse recht of dat aanpassing nodig is (artikel 3:11 Wets).

De centrale autoriteit van Nederland stelt de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat zo snel mogelijk schriftelijk en met redenen omkleed op de hoogte van zijn beslissing de rechterlijke uitspraak te erkennen dan wel de erkenning te weigeren (artikel 3:10 Wets). De centrale autoriteit stelt ook de veroordeelde schriftelijk en met redenen omkleed in kennis van de genomen beslissing. Omdat de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat het certificaat kan intrekken, nadat deze op de hoogte is gesteld van de beslissing van de centrale autoriteit (bijvoorbeeld in verband met de aanpassing van de sanctie), wordt de veroordeelde pas in kennis gesteld van de erkenningsbeslissing, nadat de termijn waarbinnen het certificaat kan worden ingetrokken is verstreken (tien dagen) of zoveel eerder als duidelijk is geworden dat de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat het certificaat niet intrekt.

De tenuitvoerlegging in Nederland houdt in dat het Openbaar Ministerie, ervoor zorgt dat door de reclassering toezicht wordt gehouden op de naleving van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen. Als de opdracht tot reclasseringstoezicht niet al uit de rechterlijke uitspraak voortvloeit, kan het Openbaar Ministerie deze opdracht geven. Waar het gaat om een taakstraf, belast het Openbaar Ministerie de reclassering met de uitvoering daarvan.

Indien de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen niet worden nageleefd of de taakstraf niet (naar behoren) wordt verricht, wordt overeenkomstig de toepasselijke Nederlandse regelgeving gehandeld. Dit betekent dat het Openbaar Ministerie de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf of de herroeping van de v.i. kan vorderen bij de rechter of de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis kan bevelen bij een taakstraf. Een dergelijke vervolgbeslissingen is overigens niet op zijn plaats als de buitenlandse rechterlijke beslissing een beslissing tot voorwaardelijke opschorting van oplegging van de sanctie behelst. Bij niet-naleving van de voorwaarden moet namelijk in dat geval de rechter van de lidstaat van berechting de straf bepalen (vgl. artikel 3:15 lid 1 sub b Wets).

De proeftijd, gedurende welke de veroordeelde de aan hem opgelegde verplichtingen moet naleven, begint op de dag dat de veroordeelde op de hoogte is gesteld van de beslissing van het Openbaar Ministerie om de

rechterlijke uitspraak te erkennen. De tijd dat de proeftijd eventueel al in de uitvaardigende lidstaat heeft gelopen, wordt van de tijd dat de proeftijd in Nederland loopt afgetrokken.

De Wets kent enkele verplichtingen voor het Openbaar Ministerie om de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat te informeren over de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie in Nederland (artikel 3:17 Wets). Het gaat om de volgende informatie:

- ③ het feit dat de veroordeelde heeft voldaan aan de aan hem opgelegde verplichtingen;
- ③ een beslissing tot wijziging van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen, omdat de veroordeelde een verplichting niet heeft nageleefd;
- ③ een beslissing over de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie, omdat de veroordeelde een verplichting niet heeft nageleefd;
- ③ een beslissing betreffende gratie of amnestie als gevolg waarvan de rechterlijke uitspraak niet of niet geheel ten uitvoer wordt gelegd;
- ③ het feit dat het onmogelijk is om toezicht te houden op de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen, omdat de veroordeelde niet in Nederland kan worden gevonden.

3.4.4 De overdracht van de tenuitvoerlegging van een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan een ander EU-land (uitgaande zaken)

De hoofdlijnen van de procedure worden hieronder schematisch weergegeven.

Actie/beslissing	Actor
• Beslissing over overdracht van rechterlijke uitspraak/uitvaardiging certificaat	Openbaar Ministerie
• Beslissing over erkenning	Bevoegde autoriteit uitvoerende lidstaat
• Overdracht van de tenuitvoerlegging	Openbaar Ministerie
• Tenuitvoerlegging van de straf	Bevoegde autoriteit uitvoerende lidstaat

Met het oog op een voorgenomen overdracht van de tenuitvoerlegging aan een andere EU-lidstaat van een voorwaardelijke of alternatieve sanctie zal het Openbaar Ministerie eerst moeten nagaan of er geen omstandigheden zijn die zich tegen tenuitvoerlegging buiten Nederland verzetten. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er een opsporingsonderzoek of strafvervolging loopt tegen de veroordeelde met betrekking tot nieuwe strafbare feiten. Vervolgens zal de centrale autoriteit moeten toetsen aan de criteria uit de Wets alvorens te beslissen over de toezending van een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan een andere EU-lidstaat (3:18 Wets). Ten slotte moet de centrale autoriteit de toestemming van de bevoegde autoriteit van het beoogde land van tenuitvoerlegging verkrijgen, in het geval dat die toestemming vereist is (3:19 Wets).

De centrale autoriteit zendt de rechterlijke uitspraak door middel van het ingevulde certificaat aan de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat. Het certificaat moet zijn opgesteld conform het model dat is opgenomen in *Uitvoeringsbesluit wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties*. Het certificaat moet bovendien zijn gesteld in de officiële taal of een van de

officiële talen van de uitvoerende lidstaat, tenzij die lidstaat verklaart dat het certificaten accepteert die gesteld zijn in een andere taal (3:20 Wets).

De toezending kan per post, fax of email, op voorwaarde dat de echtheid van de toegezonden documenten door de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat kan worden vastgesteld. Het Openbaar Ministerie kan het certificaat intrekken – op voorwaarde dat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak in de uitvoerende lidstaat nog niet is aangevangen – naar aanleiding van:

- ③ de van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat ontvangen informatie over de maximale duur van de vrijheidsbenemende sanctie die ten uitvoer gelegd kan worden, indien de veroordeelde de aan hem opgelegde verplichtingen niet naleeft;
- ③ de kennisgeving van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat over de erkenningsbeslissing, waarbij de aan de veroordeelde opgelegde voorwaardelijke of alternatieve straf is aangepast.

De centrale autoriteit dient over de intrekking van het certificaat te beslissen binnen tien dagen na ontvangst van deze informatie. De centrale autoriteit stelt de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat en de veroordeelde zo snel mogelijk schriftelijk en met redenen omkleed in kennis van de beslissing om het certificaat in te trekken (Artikel 3:21 Wets).

4 Vrijheidsbenemende sancties

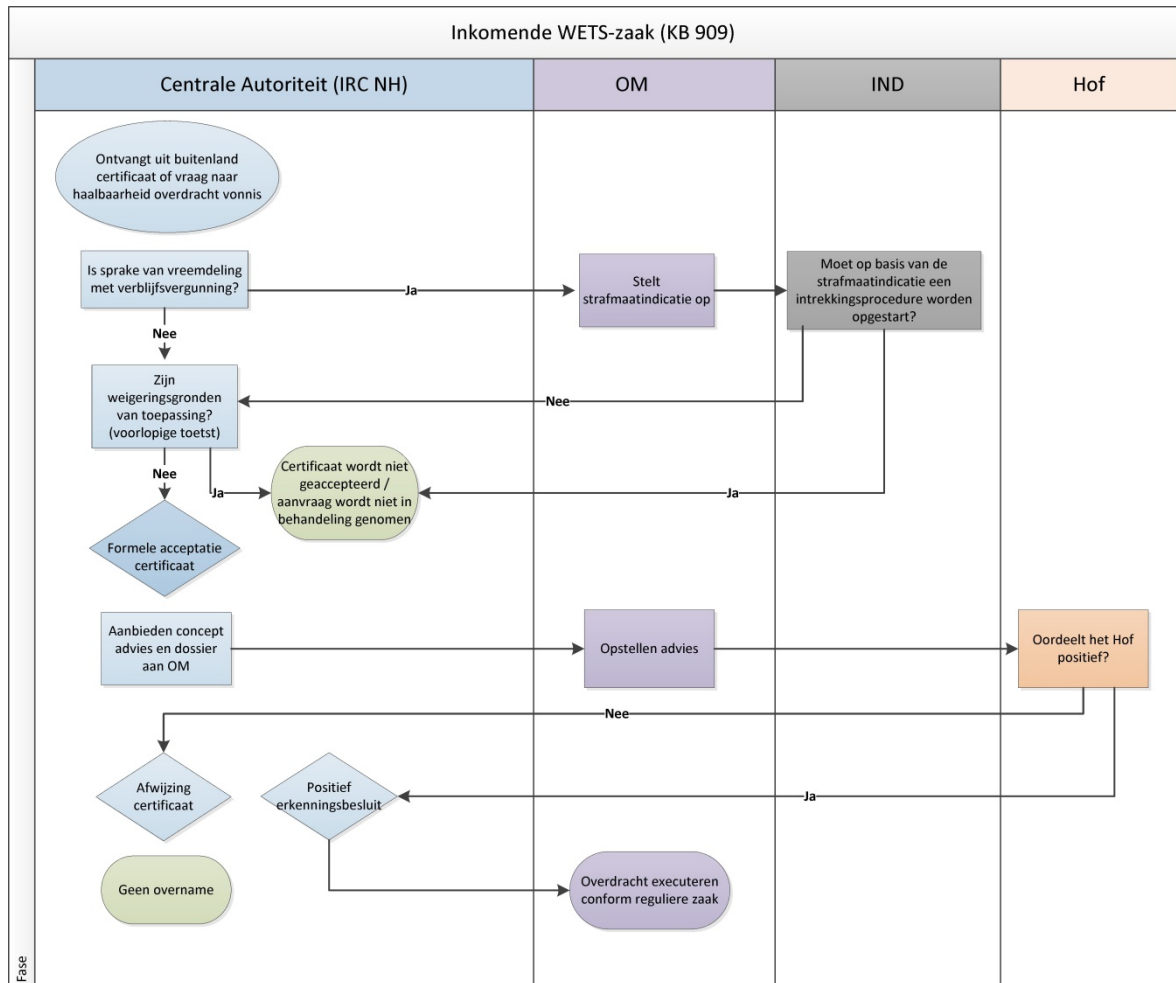
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoeringspraktijk van de Wets voor wat betreft de vrijheidsbenemende sancties (KB 909). Zoals uit het voorgaande hoofdstuk blijkt is de wetgeving uitgebreid en heeft betrekking op diverse samenwerkingsverbanden. Ten behoeve van de overzichtelijkheid wordt bij de beschrijving van de uitvoeringspraktijk gefocust op de hoofdlijnen van de werkprocedures en alleen daar waar zich specifieke aandachtspunten voordoen een meer gedetailleerd beeld geschetst. Binnen het hoofdstuk wordt eerst gekeken naar de inkomende Wets-zaken en vervolgens naar de uitgaande Wets-zaken. Daarbij wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- ③ Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren?
- ③ Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

Merk op dat binnen dit hoofdstuk en de volgende hoofdstukken steeds gesproken wordt van inkomende en uitgaande Wets-zaken. Dit zijn geen juridische begrippen, maar termen die in het spraakgebruik bij de Wets in zwang zijn. Met 'inkomende zaak' wordt hier een strafzaak bedoeld waarbinnen de bevoegde autoriteit in het buitenland Nederland verzoekt de executie van een buitenlands vonnis onder de Wets over te nemen. Met 'uitgaande zaak' wordt bedoeld een zaak waarbinnen Nederland de bevoegde autoriteit in het buitenland verzoekt een Nederlands vonnis over te nemen.

4.1 Inkomende zaken

Het proces van overdracht en integrale tenuitvoerlegging van in het buitenland opgelegde vrijheidsbenemende sancties laat zich samenvatten in onderstaand schema. In het vervolg van deze paragraaf wordt voor de uitgaande zaken achtereenvolgens beschreven hoe de ontvangst en beoordeling van een buitenlands verzoek tot overdracht verloopt en daarna hoe de feitelijke overdracht plaatsvindt. De werkprocedures zijn in de periode van de implementatie van de Wets (in 2012) tot heden gaandeweg uitgewerkt en soms ook naar aanleiding van ervaringen tussentijds bijgesteld. In het onderzoek wordt gekeken naar de huidige uitvoeringspraktijk en de thans geldende procedures.



4.1.1 Ontvangst en beoordeling en verzoek tot overdracht

Voordat sprake is van een officieel verzoek tot overdracht van het buitenland aan Nederland vindt regelmatig eerst een communicatiefase plaats (voorfase). In deze fase wordt door de CA¹⁷ bepaald of de overdracht kansrijk is of niet en zodoende of het zinvol is om een formele procedure op te starten. De voorfase start in de praktijk op verschillende manieren, zo wordt van de zijde van de centrale autoriteit verteld. De gedetineerde of diens advocaat kan contact opnemen met de centrale autoriteit om te informeren welke mogelijkheden er zijn voor de overdracht van de straf naar Nederland. In dat gesprek kan de centrale autoriteit al een eerste inschatting maken en uitleggen wat de geëigende weg is voor het Wets-traject, voor zo ver niet al direct duidelijk wordt dat de zaak niet kan worden overgedragen (bijvoorbeeld omdat het strafrestant te kort is, of omdat geen binding met Nederland blijkt). In deze fase neemt de centrale autoriteit van Nederland ook al regelmatig contact op met de bevoegde autoriteit van het land van veroordeling om helder te krijgen wat de feiten en omstandigheden zijn en daar waar nodig te wijzen op de mogelijkheden tot overdracht. Als de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat besluit tot overdracht dan wordt formeel de zaak aan Nederland aangeboden. Conform artikel 2:7 Wets wordt dat gedaan door het overleggen van de rechterlijke uitspraak en het certificaat in het Nederlands of Engels.

¹⁷ Zoals uitgezet in het vorige hoofdstuk wordt de centrale autoriteit uitgeoefend door IOS van DJI.

Centrale autoriteit versus bevoegde autoriteit

Zoals uiteengezet in het vorige hoofdstuk kent Nederland zowel voor de vrijheidsbenemende sancties als voor de voorwaardelijke en alternatieve sancties één vaste centrale autoriteit. Namens de minister wordt deze voor de centrale autoriteit sancties uitgeoefend door IOS en voor de tweede centrale autoriteit sancties door IRC Noord Holland. Deze situatie is in vergelijking met veel andere EU-landen uitzonderlijk. De meeste landen hebben namelijk niet één centrale autoriteit maar in plaats daarvan meerdere bevoegde autoriteiten. Het verschil met Nederland is dat in die landen een bevoegde autoriteit alleen bevoegd is voor een bepaald gebied. Het betreft dan een decentrale bevoegdheid. In België gaat het bijvoorbeeld om 10 bevoegde autoriteiten (voor ieder arrondissement één) en in Duitsland heeft ieder Bundesland er één, in totaal dus 16. Nadeel van deze decentrale autoriteiten - vanuit Nederlands perspectief - is dat expertise en ervaring niet gebundeld is en dat regelmatig niet bekend is wie de aangewezen contactpersonen zijn voor de betreffende regio. Om de namen en adressen te achterhalen raadplegen de twee centrale autoriteiten van Nederland eerst de website van European Judicial Network (EJN)¹⁸ en als dat niet resulteert in duidelijkheid omtrent de te benaderen personen of als geen reactie komt op berichten aan de adressen die daarop vermeld staan dan wordt Eurojust benaderd. In Eurojust zijn alle vertegenwoordigers van justitie van alle EU-landen verenigd. Per land worden lijsten bijgehouden van de bevoegde autoriteiten. Deze lijsten worden ieder jaar completer.

Voordat de centrale autoriteit van Nederland het certificaat accepteert voor beoordeling wordt eerst geverifieerd of de stukken volledig zijn. Gekeken wordt of alle verplichte onderdelen zijn aangekruist en alle informatie over de strafzaak voldoende is om überhaupt tot een beoordeling te komen. Van de zijde van de centrale autoriteit wordt verteld dat het regelmatig voorkomt dat de berekening van het strafrestant en de daarvan afgeleide v.i.-datum onjuist of oncontroleerbaar is (zie verder paragraaf 7.4). In een enkel geval blijkt alleen de vertaling van het vonnis verstrekt te zijn, terwijl het origineel moet worden meegestuurd.

Is sprake van onvolledigheid dan vraagt de centrale autoriteit de bevoegde autoriteit van het land van veroordeling om de ontbrekende informatie en/of stukken alsnog te doen toekomen. Overigens is de ervaring van Nederland dat in meerderheid van de aangereikte zaken de stukken gewoon voldoende zijn om een zaak formeel in behandeling te kunnen nemen.

¹⁸ <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/>

Vreemdelingen met een verblijfsvergunning

Binnen de voorfase neemt de beoordeling van vreemdelingen met een Nederlandse verblijfsvergunning een bijzondere positie in. Door de centrale autoriteit wordt op basis van de Basisregistratie Personen (BRP) nagegaan waar iemand in Nederland woonachtig was voorafgaand aan de veroordeling en of diegene de Nederlandse nationaliteit heeft. Blijkt een veroordeelde niet te beschikken over de Nederlandse nationaliteit maar wel in het bezit van een verblijfsvergunning dan wordt door de centrale autoriteit altijd contact gezocht met zowel de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) als de AG bij het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden.

Het eerste contact met de IND vindt meestal plaats als nog geen sprake is van het formeel aanbieden van de zaak door de buitenlandse bevoegde autoriteit. In deze fase van het Wets-proces informeert de centrale autoriteit van Nederland bij de IND of de betreffende vreemdeling bekend is in Nederland ten einde te kunnen beoordelen of niet rauwelijks zal worden afgewezen, omdat geen binding met Nederland blijkt. Is de vreemdeling bij de IND bekend en is sprake van een verblijfsvergunning dan wordt vanuit de Nederlandse centrale autoriteit aan de bevoegde autoriteit van het uitvaardigende land gecommuniceerd dat Nederland bereid is de zaak in behandeling te nemen en volgt in de regel het certificaat en het (vertaalde) vonnis. Het certificaat en het vonnis worden vervolgens voorgelegd aan de AG met het verzoek een strafmaatindicatie bij omzetting naar Nederlands recht af te geven. Dat doet de AG op basis van de strafbare feiten. Daarbij hanteert hij de richtlijnen van het LOVS en de beschikbare jurisprudentie.^[1]

Nadat de strafmaatindicatie is verkregen stuurt de centrale autoriteit een brief aan de IND met het verzoek de zaak te toetsen. In deze brief wordt de strafmaatindicatie van Openbaar Ministerie vermeld. Op basis van deze strafmaatindicatie wordt door de IND bepaald of het strafbare feit formeel aanleiding zou geven tot intrekken van de verblijfsvergunning. Hiervoor worden de tabellen uit artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit toegepast.

Van de zijde van de IND, de AG en de centrale autoriteit wordt tijdens het onderzoek verteld dat de gevolgde procedure weinig problemen oplevert. De strafmaatindicatie is duidelijk en kan in de regel direct worden getoetst aan artikel 3.86. Een knelpunt kan zich in theorie voordoen bij ter beschikking gestelden (tbs-gestelden). Hoewel in het Vreemdelingenbesluit ook rekening gehouden wordt met buitenlandse vormen van ter beschikking stelling (tbs) kan de beoordeling van deze zaken enige interpretatieproblemen opleveren. Het aantal malen dat een tbs werd verlengd, is op grond van het Vreemdelingenbesluit namelijk medebepalend bij de beoordeling of de IND overgaat tot een intrekkingprocedure. Echter, bij nieuwe tbs-maatregelen is überhaupt nog niet verlengd en kan zodoende niet de ernst van het feit en of de stoornis worden afgelezen aan het aantal malen dat is verlengd. Zodoende kan ook dan wanneer het onderliggende feit zeer ernstig is, een veroordeelde op grond van het Vreemdelingenbesluit toch zijn verblijfsvergunning behouden. In de praktijk heeft deze situatie zich volgens de IND overigens nog niet voorgedaan.

Zijn eenmaal de stukken op orde dan neemt Nederland de inkomende zaak formeel in ontvangst en vindt inhoudelijke beoordeling plaats. Uit onderstaande tabel 4.1 blijkt dat het aantal KB 909-zaken dat Nederland beoordeelt verviervoudigd is sinds de implementatie van de Wets in 2012. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat sinds 2012 steeds meer landen de KB's in nationale wetgeving hebben geïntegreerd en gaandeweg de tijd de mogelijkheden binnen de landen steeds meer bekend raken. De landen waar de

^[1] In het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) zijn alle afdelingen strafrecht van de rechtbanken en gerechtshoven verenigd. Zij stellen onder meer strafmaatrichtlijnen op.

meeste certificaten van zijn ontvangen zijn Duitsland, België, Groot-Brittannië, Frankrijk (inclusief Frans-Guyana) en Spanje.

Tabel 4.1 Door Nederland ontvangen certificaten, uitgesplitst naar land van veroordeling en jaar

Land	2013	2014	2015	2016	2017
België	41	46	70	80	68
Cyprus	-	-	1	-	1
Denemarken	4	15	10	6	2
Duitsland	-	-	23	161	121
Estland	-	-	1	1	-
Finland	4	4	5	4	4
Frankrijk	-	9	16	33	16
Frans Guyana	-	-	-	-	16
Griekenland	-	-	-	1	-
Groot-Brittannië	15	8	25	30	50
Hongarije	-	-	3	1	1
Italië	10	6	5	12	8
Letland	-	1	-	-	-
Litouwen	-	-	-	1	-
Luxemburg	-	-	3	1	1
Oostenrijk	3	7	5	10	5
Polen	1	4	9	3	6
Portugal	-	-	-	3	8
Roemenië	-	2	2	-	3
Slowakije	1	-	-	-	-
Spanje	-	-	22	32	28
Tsjechië	-	4	1	1	-
Zweden	-	-	12	17	21
Totaal	79	106	213	397	360

Bron: LURIS

Toetsing weigeringsgronden en strafreestant

Na formele acceptatie gaat de centrale autoriteit als eerste na of op grond van de verplichte weigeringsgronden niet rauwelijks moet worden geweigerd. De belangrijkste toets daarbij is het (opnieuw) vaststellen van de binding met Nederland. Voor zo ver blijkt de bevraging van de BRP sprake is van een Nederlander met een woon- of verblijfplaats in Nederland, is de binding eenvoudig aangetoond.¹⁹ En van deze situatie is in de overgrote meerderheid van de gevallen sprake. Anders is het wanneer de woon- of verblijfplaats van een Nederlandse onderdaan niet in Nederland ligt en deze in de afgelopen vijf jaar ook niet in Nederland woonde. Hoewel op grond van vijfjaarcriterium uit het KB 909 een zaak dan kan worden afgewezen gebeurt dit niet eerder dan nadat dat door de centrale autoriteit de zaak inhoudelijk is beoordeeld. In de praktijk blijkt namelijk dat ook Nederlanders zonder formele binding (BRP-check) met het land van veroordeling nog minder binding kunnen hebben dan met Nederland. Dit speelt bijvoorbeeld bij

¹⁹ Als iemand niet de Nederlandse nationaliteit heeft, is de binding minder eenvoudig aan te tonen. De persoon moet dan in de afgelopen 5 jaar onafgebroken in Nederland hebben gewoond. Dit geldt ook voor Europees onderdanen met een niet-Nederlandse nationaliteit.

personen die vanwege fiscale argumenten net over de grens met België wonen maar altijd op Nederland georiënteerd zijn gebleven (in termen van sociaal leven en werk). Ook ten aanzien van personen die woonachtig zijn op Curaçao, is volgens de centrale autoriteit een zorgvuldige beoordeling nodig. Deze groep justitiabelen is weliswaar Nederlands onderdaan maar hebben vanwege het ontbreken van een woon- en/of verblijfplaats in Nederland formeel geen binding met het land. Maar omdat de Wets niet van toepassing is in de Caribische landen van het Koninkrijk kan geen recht op integrale voortzetting van de sanctie worden ingeroepen. Per geval wordt daarom steeds gekeken hoe de feitelijke situatie is en afhankelijk van die beoordeling of alsnog sprake is van binding.²⁰ Maar als de persoon in de afgelopen jaren niet in Nederland woonachtig is geweest wijst de centrale autoriteit in beginsel de zaak af.

Ongewenste vreemdeling versus geen binding

Bij de beoordeling van de aanwezigheid van de verplichte weigeringsgrond 'geen binding met Nederland' kan zich de situatie voordoen dat een afwijzing 'overruled' wordt doordat de justitiabele in het land van veroordeling tot ongewenste vreemdeling wordt verklaard. In dat geval mag Nederland - ex artikel 2;4 sub b - de veroordeelde niet weigeren op grond van het ontbreken van binding. Dat kan een situatie opleveren die niet strookt met het uitgangspunt van het Kaderbesluit dat de integrale tenuitvoerlegging van de straf moet bijdragen aan de resocialisatie in het land waar men binding mee heeft. Een dergelijke situatie heeft zich sinds de implementatie van de Wets meerdere keren voorgedaan met van oorsprong Somalische justitiabelen die in het Verenigd Koninkrijk (VK) voor een zwaar misdrijf werden veroordeeld. Deze groep kwam in de jaren negentig Nederland binnen, bemachtigde hier een permanente verblijfsvergunning en reisde vervolgens door naar familie in het Verenigd Koninkrijk. In de tussenliggende decennia bouwden ze daar een nieuw leven op. Van een binding met Nederland was en is nooit sprake geweest, zo wordt door de centrale autoriteit en het gerechtshof verteld. Maar omdat zij beschikken over een Nederlandse verblijfsvergunning is Nederland wel het land waarnaar de uitwijzing plaatsvindt. Het VK heeft als standaard strafvorderingsbeleid om bij zware misdrijven veroordeelden die niet beschikken over de Britse nationaliteit ongewenst te verklaren. Doordat ze op deze grond worden uitgewezen kan Nederland hen krachtens de Wets niet weigeren. Maar van een binding met Nederland is uit de aard van de omstandigheden geen sprake. Resocialisatie vindt daardoor plaats in een samenleving waar ze tot dan toe geen onderdeel vanuit maakten. Daarmee is overigens niet gezegd dat Nederland altijd dergelijke zaken overneemt. Naast binding kent de Wets tenslotte ook nog andere weigeringsgronden die bij toepasselijkheid ervan ingeroepen kunnen of moeten worden.

Naast het ontbreken van binding wijst Nederland alleen nog af en toe overdrachtsverzoeken af op grond van het feit dat een verzetprocedure of een procedure in hoger beroep open staat voor de veroordeelde. Andere weigeringsgronden als 'Ne bis in idem' of te jonge leeftijd komen volgens opgave van de centrale autoriteit niet of nauwelijks voor. Dit beeld wordt bevestigd door het dossieronderzoek. Voor de periode 2016 en 2017²¹ blijkt dat behalve op grond van het ontbreken van een binding met Nederland weinig op andere weigeringsgronden een zaak is afgewezen of dat de weigeringsgrond niet kon worden vastgesteld (zie bijlage 1, tabel 3e).

²⁰ Deze afweging is vanuit het perspectief van de justitiabele van groot belang. Tegen een afwijzing staat in beginsel namelijk geen beroep open waardoor de justitiabele bij een weigering alleen nog via een kort geding de centrale autoriteit kan dwingen anders te besluiten. Het moge duidelijk zijn dat een dergelijke procedure niet eenvoudig is voor een in het buitenland gedetineerde justitiabele.

²¹ Pas vanaf 2016 worden meer of minder systematisch de weigeringsgronden bijgehouden door IOS/DJJ.

Nadat de centrale autoriteit heeft vastgesteld dat zij de zaak niet rauwelijks moet weigeren, wordt het certificaat en het (vertaalde) vonnis aan de AG van het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden gestuurd. Deze stukken gaan vergezeld van een conceptadvies dat de AG aan het gerechtshof kan aanbieden. Van de zijde van de AG wordt verteld dat op deze manier in de regel de benodigde informatie wordt verkregen om de zaak te beoordelen en af te handelen. Een enkele keer is het vonnis niet in het Nederlands of Engels beschikbaar en vraagt de AG – voor zover de informatie in het certificaat niet voldoende duidelijkheid verschaft - de centrale autoriteit het vonnis te vertalen. Voor de beoordeling is het voor de AG namelijk van belang dat de feiten en omstandigheden van het misdrijf helder omschreven zijn zodat het strafbare feit naar Nederlands recht gekwalificeerd kan worden. De feitomschrijving in het door de centrale autoriteit opgestelde concept advies is niet altijd van voldoende kwaliteit om direct over te kunnen nemen. Van de zijde van het ressortsparket wordt verteld dat de teksten vaak letterlijk overgenomen zijn uit het buitenlandse vonnis maar dat ze daardoor niet te gebruiken zijn voor het kwalificeren van de zaak naar het Nederlandse recht. Een stafmedewerker van de AG herschrijft daarom vaak die passage en voorziet deze vervolgens van de relevante artikelen uit het Nederlandse Sr.

Nadat het advies definitief is gemaakt wordt deze door de parketadministratie digitaal ondertekend en samen met het certificaat en het (vertaalde) vonnis via het Nieuw Appel Systeem (NIAS) verstuurd naar de administratie van de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. De stukken worden daar verzameld en beoordeeld door een griffier. Van de zijde van het gerechtshof wordt verteld dat de adviezen van de AG soms onjuistheden bevatten. Het gaat bijvoorbeeld om verkeerde kwalificaties en v.i.-termijnen. Soms ontbreken er ook gewoon strafbare feiten in het advies die wel in het buitenlandse vonnis genoemd worden. Het gerechtshof zorgt er dan voor dat in het eigen oordeel de feiten correct worden omschreven en gekwalificeerd. Uit de interviews binnen het gerechtshof en het arrondissementsparket blijkt dat het gerechtshof geen terugkoppeling geeft aan het parket over deze aangebrachte verbeteringen en dat de AG ook geen navraag doet.

Op basis van de aangeleverde stukken wordt door de griffier een conceptoordeel opgesteld. De raadkamer beraadslaagt in principe iedere twee weken over de concepten en stelt deze dan definitief vast. De AG is niet aanwezig bij deze beraadslaging. Tijdens de beraadslaging wordt getoetst aan de weigeringsgronden en beoordeelt het gerechtshof of het feit strafbaarheid oplevert naar Nederlands recht. De rechters beoordelen daarbij opnieuw de strafbare feiten en stellen vanuit die beoordeling vast wat volgens de LOVS-richtlijnen de bijbehorende strafmaat is. In de praktijk levert de beoordeling van de weigeringsgronden weinig problemen op (bovendien is slechts zeer zelden sprake van weigeringsgronden), zo wordt van de zijde van het gerechtshof verteld. Ook de beoordeling naar Nederlands recht levert in de regel geen knelpunten op. Het strafmaximum kan namelijk eenvoudig worden vastgesteld en bij reguliere Wets-zaken is een aanpassing van de opgelegde vrijheidsstraf als gevolg van het overschrijden van het Nederlandse strafmaximum zelden aan de orde. Alleen bij de omzetting van sanctievarianten die de Nederlandse executiepraktijk niet kent doen zich soms problemen voor (zie verder hoofdstuk 7, paragraaf 7.8).

Het gerechtshof stelt de centrale autoriteit schriftelijk op de hoogte van zijn oordeel. Van de zijde van de centrale autoriteit wordt verteld dat het oordeel in de regel helder is en geen vragen oproept. Een enkele keer constateert de centrale autoriteit kleine onjuistheden in de omschrijving van de feiten of heeft de raadsman van de veroordeelde opmerkingen bij de kwalificatie naar het Nederlands recht. In dergelijke gevallen vindt rechtstreekse afstemming plaats tussen de centrale autoriteit en de griffier van het gerechtshof. De AG wordt niet op zaaksniveau geïnformeerd over dergelijke onjuistheden.

Op basis van het oordeel van het gerechtshof neemt de centrale autoriteit een erkenningsbesluit. Dit besluit is praktisch altijd in lijn met het oordeel van het gerechtshof. In dit besluit deelt de centrale autoriteit de bevoegde autoriteit van het uitvaardigende land mee dat Nederland het vonnis erkent. In het formele erkenningsbesluit wordt tevens uiteengezet op welke wijze Nederland voornemens is de straf ten uitvoer te leggen. Daarbij wordt in ieder geval genoemd of de Nederlandse v.i. wordt gevolgd of dat een buitenlandse (gunstigere) datum overnemen. Tot het moment van feitelijke overdracht kan de bevoegde autoriteit van het uitvaardigende land het certificaat weer intrekken. Aanleiding daartoe kan ontstaan wanneer naar het oordeel van het buitenland de straf geen recht doet aan de ernst van de feiten of wanneer specifieke omstandigheden niet door Nederland kunnen worden gegarandeerd. Van de zijde van het ressortsparket wordt verteld dat de eerste reden af en toe aan de orde is bij levensdelicten. Het Nederlands recht kent voor doodslag een strafmaximum van 15 jaar, terwijl in het buitenland vaak een hogere straf geldt. Als op basis van het erkenningsbesluit vervolgens duidelijk wordt dat de veroordeelde na overdracht vanwege het Nederlandse strafmaximum een significante strafmatiging tegemoet kan zien kan een certificaat worden ingetrokken.²²

²² Een vergelijkbare situatie kan ontstaan bij een buitenlandse veroordeling voor *moord*. Het komt namelijk voor dat de strafbare feiten en omstandigheden zich naar Nederlands recht zich uitsluitend laten kwalificeren voor doodslag. Van de zijde van het ressortsparket wordt verteld dat dan getracht wordt het misdrijf te kwalificeren als *gekwalificeerd* doodslag, zodat de strafmaten niet te ver uiteen gaan lopen met de buitenlandse sanctie. Maar het lukt niet altijd. En in dat geval ontstaat de onwenselijke en onveilige situatie dat het certificaat door het buitenland wordt ingetrokken en de veroordeelde na het uitzitten van zijn straf niet-geresocialiseerd over de grens van Nederland wordt gezet.

De terugkeergarantie binnen de Wets

Zoals uiteengezet in het voorgaande hoofdstuk 3 wordt voor een buitenlandse veroordeling onder een terugkeergarantie binnen de Wets een uitzondering gemaakt op het beginsel van de integrale voortzetting.²³ Is namelijk sprake van een terugkeergarantie dan kan de straf worden aangepast naar Nederlandse maatstaven. Het aantal veroordeelden dat in het kader van een terugkeergarantie onder de Wets naar Nederland werd gebracht is aanzienlijk. In 2017 bedroeg het aantal 58. Dat is bijna 16% van het totaal aantal inkomende Wets-zaken in dat jaar. De hoofdmoot van dergelijke veroordelingen vonden plaats in Duitsland en België (zie verder bijlage 1 tabel 4).

Uit de interviews binnen het ressortsparket, het gerechtshof en de centrale autoriteit blijkt dat qua procedure enkele verschillen bestaan tussen reguliere Wets-zaken en zaken met terugkeergarantie. De toetsing aan het strafrestant en de binding met Nederland vindt niet plaats, omdat de veroordeelde in ieder geval terug mag keren naar Nederland. Alleen bij veroordeelde vreemdelingen met een verblijfsvergunning wordt alsnog gekeken naar de binding. In deze zaken wordt na veroordeling gekeken of het vonnis niet zwaarder uitgevallen is dan van te voren van de zijde van Nederland werd ingeschat (en waar de verleende terugkeergarantie mede op gebaseerd werd). Als blijkt dat de zwaardere veroordeling op grond van het Vreemdelingenbesluit gaat leiden tot een intrekingsprocedure wordt het certificaat alsnog geweigerd.

Bij de veroordeelde die onder een terugkeergarantie naar Nederland komt en waarvan de strafduur meer dan 3 jaar detentie bedraagt, wordt aan Bureau Buitenland (BB) (onderdeel van Reclassering Nederland) gevraagd een zogenaamd *sociaal rapport* op te maken. Dit rapport geeft inzicht over het leven en omstandigheden van de veroordeelde in Nederland zodat de rechter bij zijn vonnis rekening kan houden met deze omstandigheden. Ook kan de advocaat van de verdachte nog schriftelijke zienswijzen naar voren brengen.

Van de zijde van het ressortsparket wordt verteld dat bij terugkeergarantie onder de Wets zowel het beginsel van integrale voortzetting van de straf als de rechtsgelijkheid in het geding kunnen komen. Met de terugkeergarantie worden de straffen namelijk omgezet naar het Nederlandse recht waardoor van integrale voortzetting soms geen sprake meer is (op drugsfeiten zal in de regel ten opzichte van het buitenlandse vonnis een flinke strafmatiging volgen). De rechtsongelijkheid wordt zichtbaar wanneer bijvoorbeeld twee Nederlanders in dezelfde zaak voor hetzelfde feit worden veroordeeld maar waarvan een van beiden voor zijn veroordeling naar Nederland wist te ontkomen. Wordt deze vervolgens onder een terugkeergarantie veroordeeld dan is de kans reëel dat deze een lagere straf zal krijgen dan de mededader die onder de Wets zijn straf integraal in Nederland moet ondergaan.

4.1.2 Overdracht en executie

Wanneer het Nederlandse erkenningsbesluit is geaccepteerd door de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat, worden concrete afspraken gemaakt voor het fysiek overdragen van de veroordeelde. Uit onderstaande tabel blijkt dat het aantal overgedragen veroordeelden sinds het jaar van implementatie sterk is toegenomen. Ging het in 2013 nog om 35 gedetineerden, in 2017 is dit aantal gestegen tot ruim 200. Dit is overigens een stuk minder dan het aantal ontvangen certificaten. Zoals hiervoor beschreven wordt niet altijd door Nederland een positief erkenningsbesluit genomen. Of de overdracht duurt zo lang dat de veroordeelde ondertussen alweer op vrije voeten is gesteld. Ook verblijft een deel van de veroordeelden ten tijde van het erkenningsbesluit al in Nederlands. In dat geval is dus ook niet sprake van

²³ Op grond van de Overleveringswet (art. 6 lid 1) blijkt dat de terugkeergarantie slechts betrekking heeft op de vrijheidsstraf. In het kader van KB 947-zaken speelt de terugkeergarantie zodoende geen rol.

overdracht. Hoewel de cijfers op dit punt niet volledig betrouwbaar zijn, ligt dit aantal van zogenaamde 'vrije voeters' in 2017 op 57. Als voor deze categorie veroordeelden de overdrachtratio gecorrigeerd wordt is voor dat jaar het cijfer 74%. Dat betekent dat circa een kwart van de zaken waarvoor een certificaat formeel in ontvangst is genomen uiteindelijk niet leidt tot de overname van het vonnis door Nederland.

Tabel 4.2 Aantal onder de Wets aan Nederland overgedragen justitiabelen

KB 909 inkomend	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Certificaat ontvangen	11	79	106	213	397	360
Overgedragen	-	35	56	80	207	208
Overdrachtratio	0%	44%	53%	38%	52%	58%

Bron: LURIS

Tabel 4.3 Aantal keren overdracht per jaar en gemiddelde looptijd tot overbrenging

Vervoer	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wets inkomend	-	35	56	80	207	208
Wets uitgaand	-	1	7	3	5	6
Gemiddelde looptijd aanvraag tot overbrenging in dagen						
Wets inkomend	-	-	-	57	51	62
Wets uitgaand	-	-	-	64	53	36

Bron: LURIS

De fysieke overdracht van de justitiabele vindt plaats aan de Nederlandse grens of op de luchthaven. De Koninklijke Marechaussee (KMar) neemt de justitiabele in ontvangst en draagt deze vervolgens over aan de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) van de DJI. DV&O transporteert de justitiabele vervolgens naar de geselecteerde Penitentiaire Inrichting (PI). De centrale autoriteit hanteert als vuistregel een maand voor de periode tussen het erkenningsbesluit en de feitelijke overdracht. Maar in de praktijk blijkt dat voor landen als Spanje en Oostenrijk vaak meerdere maanden nodig zijn.²⁴

Nadat de gedetineerde door Nederland in ontvangst is genomen en is geplaatst, wordt een zogenaamd 'afloopbericht' inclusief v.i.-datum medegedeeld aan de bevoegde autoriteit van het verstreckende land. In dezelfde periode voert de centrale autoriteit de zaak in het Geïntegreerd Processysteem Strafzaken (GPS) van het Openbaar Ministerie in en voegt als apart pdf een scan van het certificaat bij. Ook bericht de centrale autoriteit het Internationale Rechtshulp Centrum (IRC) van het parket binnen wiens werkgebied de straf ten uitvoer zal worden gelegd.

Het IRC pakt de aangemaakte registratie op in GPS en zet deze door naar het lokaal parket, afdeling executie. Daar verschijnt de zaak vervolgens in de zogenaamde 'werkvoorraad': een lijst met zaken waarop de afdeling executie actie moet ondernemen. Van de zijde van het lokaal parket wordt tijdens het onderzoek verteld dat het certificaat soms ontbreekt. In dat geval wordt contact gezocht met de centrale

²⁴ Bij Oostenrijk speelt dat het gedetineerdenvervoer over de weg doet en dat het met Duitsland de afspraak heeft gemaakt dat die vanaf de Oostenrijkse-Duitse grens het transport overneemt van Oostenrijk. Het gedetineerdentransport in Duitsland gaat echter via een getrapst stelsel van inrichting naar inrichting. Het Duitse transporttraject kan zo enkele weken duren alvorens de Duits-Nederlandse grens wordt bereikt.

autoriteit. Zijn de registratie en het certificaat eenmaal aanwezig dan wordt de zaak door de afdeling executie via het LEVITA-systeem²⁵ naar het CJIB doorgezet. De afdeling sluit daarna de zaak in GPS. Uit de interviews binnen de afdeling executie, het CJIB en de centrale autoriteit komt duidelijk naar voren dat deze procesgang kwetsbaar is voor fouten. Met name de informatie ten aanzien van de netto strafrestanten en de daarmee samenhangende startdatum van v.i. levert soms onduidelijkheden op. Van de zijde van het lokaal parket wordt gemeld dat de centrale autoriteit de duur van de ondergane detentie in het buitenland in GPS invoert, maar dat die niet altijd overeenkomt met wat het certificaat vermeldt. De afdeling executie corrigeert in dat geval de registratie in GPS. De centrale autoriteit constateert daarentegen dat bij de afdeling executie soms onvoldoende kennis van de Wets-procedures aanwezig is waardoor bijvoorbeeld bepaalde aftrek op het strafrestant niet zou worden doorgevoerd in het systeem. Dat zou leiden tot tegenstrijdige berichtgeving richting de veroordeelden (zie verder voor dit punt paragraaf 7.5).

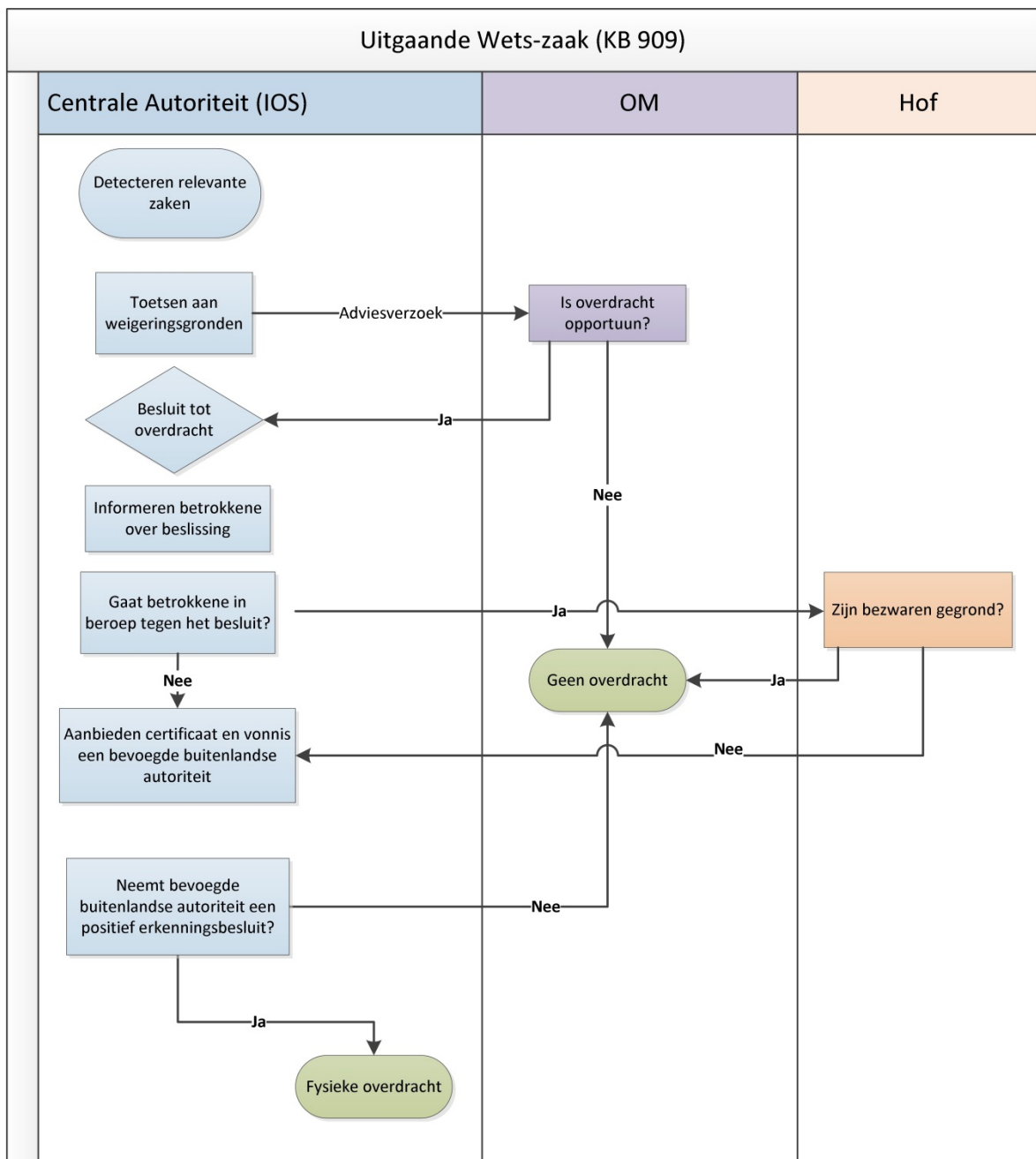
Daarnaast zouden volgens de centrale autoriteit Wets-zaken lang niet altijd op de juiste wijze worden afgesloten in GPS. Zo ontving de centrale autoriteit onlangs van het Openbaar Ministerie een lijst met 160 overgedragen zaken die boven kwamen drijven bij een interne controle op het systeem. Volgens GPS zouden deze personen hun straf nog moeten ondergaan, terwijl uit het systeem van de centrale autoriteit blijkt dat de executie reeds heeft plaatsgevonden. Dergelijke onvolkomenheden in de registratiesystemen kunnen er toe leiden dat een veroordeelde ten onrechte door de Dienst Individuele Zaken (DIZ) van de DJI (op aangeven van het CJIB) opgeroepen wordt zich te melden voor de ten uitvoerlegging van de reeds ondergane straf.

De Wets legt – ex artikel 2:18 – het Openbaar Ministerie enkele verplichtingen op om, via de centrale autoriteit, de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat te informeren over de tenuitvoerlegging van de straf. Uit de interviews binnen de afdeling executie en de centrale autoriteit blijkt dat er na afloop van de straf en de v.i.-periode niet standaard een bericht gestuurd wordt naar het land van veroordeling. Ook een eventuele vlucht of onttrekking aan het toezicht wordt niet standaard terug gemeld. Duitsland vraagt expliciet om een melding wanneer de v.i.-periode eindigt. Die informatie wordt door centrale autoriteit verstrekt. Uitzondering op deze gang van zaken is het berichten over 'gratie'. Hoewel dat weinig voorkomt wordt de centrale autoriteit wel standaard genotificeerd. De reden is dat de centrale autoriteit daarvoor niet afhankelijk is van het Openbaar Ministerie maar de informatie automatisch via JUSTIS ontvangt. Alle overige door de Wets voorgeschreven informatie waarover gemeld zou moeten worden is niet standaard beschikbaar en moet per zaak opgezocht worden.

²⁵ LEVITA (Landelijke executie vrijheidsstraffen interface en Taakstraffen) ondersteunt de administratie verbonden aan de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en taakstraffen via het Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen bij het CJIB. De voor tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen noodzakelijke persoons- en zaakgegevens worden vanuit GPA en COMPAS overgedragen aan dit systeem.

4.2 Uitgaande zaken

Het proces van overdracht en integrale tenuitvoerlegging in een andere EU-lidstaat van een in Nederland opgelegde vrijheidsbenemende sancties laat zich samenvatten in onderstaand schema. In het vervolg van deze paragraaf wordt voor deze 'uitgaande zaken' eerst beschreven hoe de ontvangst en beoordeling van een verzoek tot overdracht verloopt. Vervolgens wordt ingegaan op de feitelijke overdracht en executie. De werkprocedures zijn in de periode van de implementatie van de Wets (in 2012) tot heden gaandeweg uitgewerkt en soms ook naar aanleiding van ervaringen tussentijds bijgesteld. In het onderzoek wordt gekeken naar de huidige uitvoeringspraktijk en de thans geldende procedures.



4.2.1 Ontvangst en beoordeling

Het startpunt van een uitgaande zaak ligt in de overgrote meerderheid van de gevallen bij de veroordeelde zelf, zo wordt tijdens de evaluatie door de centrale autoriteit gesteld. De justitiabele meldt zich bij de centrale autoriteit met het verzoek diens straf over te dragen aan het land waarmee hij binding heeft. Sporadisch inventariseert de centrale autoriteit zelf binnen het Tenuitvoerlegging processen systeem (TULP) van het gevangeniswezen of gedetineerden op grond van de Wets in aanmerking zouden kunnen komen voor overdracht. Een enkele keer worden ook zaken via een PI of via de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) aangereikt. Het gaat dan om gedetineerden die in het kader van een strafonderbreking (onbepaalde tijd) wensen terug te keren naar hun land van herkomst (zie verder onderstaand tekstkader).

Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting versus Wets

Een strafonderbreking kan de gedetineerde in staat stellen om een gebeurtenis in de persoonlijke sfeer bij te wonen. De artikelen 34 tot en met 40 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (RTVI) regelen deze vorm van verlof. De strafonderbreking schorst de tenuitvoerlegging van de straf. Onder bepaalde voorwaarden kunnen onherroepelijk veroordeelden in aanmerking komen voor strafonderbreking. De minister van Justitie en Veiligheid is conform artikel 39 RTVI de enige is die kan beslissen op een verzoek tot strafonderbreking.

Ook aan een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft (ongewenste vreemdeling), kan voor onbepaalde tijd strafonderbreking worden verleend (artikel 40a RTVI). De strafonderbreking wordt verleend met als voorwaarde dat de vreemdeling niet meer naar Nederland terugkeert. Indien de vreemdeling zich niet aan de voorwaarde genoemd in artikel 40a lid 3 RTVI houdt, wordt de tenuitvoerlegging van de straf hervat. De strafonderbreking gaat pas in op het moment dat de vreemdeling daadwerkelijk Nederland heeft verlaten.

Een vreemdeling komt in aanmerking voor strafonderbreking wanneer hij een vrijheidsstraf van ten hoogste drie jaren opgelegd heeft gekregen waarvan hij tenminste de helft heeft ondergaan. Bij een vrijheidsstraf van meer dan drie jaren kan de vreemdeling pas strafonderbreking aanvragen nadat tenminste twee derde gedeelte van de straf is ondergaan (artikel 40a lid 2 RTVI).

Nadeel van deze formule is - volgens de AG en de centrale autoriteit – dat met een strafonderbreking op grond van artikel 40a RTVI geen algemene of bijzondere voorwaarden meer van kracht zijn en er dus geen middelen kunnen worden ingezet die bijdragen aan resocialisatie van de veroordeelde in het land van herkomst. Om die reden wordt in beginsel vanuit de PI of DV&T bij de centrale autoriteit getoetst of de zaak niet onder de Wets kan worden overgedragen. Blijkt dat mogelijk dan wordt in de regel daarvan gebruik gemaakt, zo wordt van de zijde van de centrale autoriteit verteld. Van de zijde van het ressortsparket wordt aangevuld dat ook vanuit het slachtofferperspectief het sterk de voorkeur geniet de Wets boven de RTVI te verkiezen. Voor nabestaanden is het onverteerbaar dat een veroordeelde op basis van strafonderbreking – ex artikel 40a RTVI – zonder verdere voorwaarden in vrijheid gesteld wordt.

Nadat een zaak ter kennis van de centrale autoriteit is gebracht of gekomen wordt advies gevraagd aan het Openbaar Ministerie, lokaal parket. In de praktijk kan de binding op basis van BRP vrij eenvoudig worden vastgesteld. Het ontbreken van de binding is daarentegen meer complex. Dan moet namelijk achterhaald worden wat de (laatste) woon- of verblijfplaats van de veroordeelde in het buitenland is. Dat kan niet op basis

van de in Nederland beschikbare registratiesystemen. In plaats daarvan wordt het tegenwoordig aan de gedetineerde zelf gevraagd (door middel van een standaard vragenlijst waarmee naast zijn adres ook onder meer gevraagd wordt of hij al dan niet instemt met de voorgenomen overdracht).

Het advies dat de centrale autoriteit bij het Openbaar Ministerie opvraagt moet gegeven worden door de executieofficier van het parket dat verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de straf. De adviesaanvraag van de centrale autoriteit aan de executieofficier loopt via het IRC. Om de procedure voor de executieofficier te vereenvoudigen én om direct te kunnen beschikken over de relevante informatie voor de beoordeling heeft de centrale autoriteit een adviesformat in briefvorm opgesteld dat door de officier van justitie kan worden ingevuld. Naast een positief of negatief advies voor overdracht informeert de executieofficier de centrale autoriteit met het format over de volgende zakenmerken:

- ③ Strafbare feiten waarvoor veroordeeld is
- ③ Strafmaat
- ③ Al dan niet sprake van terugkeergarantie
- ③ Datum start v.i.
- ③ Openstaande geldboetes
- ③ Al dan niet sprake van geschokte rechtsorde
- ③ Lopende onderzoeken
- ③ Slachtofferbelangen
- ③ Schadevergoeding

Zowel de centrale autoriteit als de AG vertellen dat de weging van slachtofferbelangen soms lastig is en in de praktijk niet altijd eenduidig geschiedt. Zo worden slachtoffers niet standaard geïnformeerd wanneer de veroordeelde in het kader van de Wets wordt overgedragen aan het buitenland. Soms concludeert het Openbaar Ministerie, na weging van de ernst van de feiten, dat (de nabestaanden van) het slachtoffer geïnformeerd moet worden. In de regel wordt negatief gereageerd op de voorgenomen overdracht. Bij veel (nabestaanden van) slachtoffers leeft het beeld dat de veroordeelde in het buitenland strafmatiging²⁶ krijgt of zelfs direct op vrije voeten worden gesteld. Binnen de interviews wordt een voorbeeld aangehaald waarbij op basis van de slachtofferzwijswijze door het Openbaar Ministerie uiteindelijk negatief geadviseerd is over de overdracht.

²⁶ Bij levenslange veroordelingen is dit beeld ook reëel. In Nederland kunnen levenslang gestraften daadwerkelijk levenslang gedetineerd blijven. Terwijl dat in veel buitenland niet kan. (Op grond van het arrest (ECLI:NL:HR:2017:3185) van de Hoge Raad van 19 december 2017 is duidelijk geworden dat een levenslange straf niet in strijd is met artikel 3 van het EVRM en zodoende kan worden opgelegd. Voorwaarde daarbij is wel dat na verloop van tijd een reële mogelijkheid is tot herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf, die kan leiden tot verkorting van de straf en (voorwaardelijke) invrijheidstelling. Omdat in Nederland dit recht op een herbeoordeling in verhouding tot andere landen – waar de rechter formeel ook levenslang kan opleggen - vaak veel later in de strafexecutie kan worden uitgeoefend is deze straf in Nederland in theorie zwaarder dan in andere Europese lidstaten.

Wanneer het Openbaar Ministerie negatief adviseert, of wanneer de bindingstoets geen positief resultaat oplevert, besluit de centrale autoriteit ook negatief op een verzoek. Van dit besluit wordt de PI op de hoogte gebracht. Deze kan het besluit gebruiken bij de beoordeling van eventuele toekomstige verzoeken in het kader van strafonderbreking.

Tijdens de evaluatie vertelt de centrale autoriteit dat de volgorde waarin IND, justitiabele en Openbaar Ministerie worden bevestigd in het beoordelingsproces, van zaak tot zaak verschilt. Als op voorhand al bekend is dat een veroordeelde geen medewerking wil verlenen aan een overdracht wordt in principe eerst het Openbaar Ministerie om advies gevraagd voordat de justitiabele formeel op de hoogte wordt gebracht van een voorgenomen besluit. Als het Openbaar Ministerie namelijk negatief adviseert, hoeft de veroordeelde namelijk niet belast te worden met het invullen van de standaard vragenlijst - terwijl als de justitiabele zelf het verzoek tot overdracht indient het juist in de rede ligt te starten met het laten invullen door de veroordeelde van de vragenlijst.

Als de veroordeelde instemt met de overdracht van de tenuitvoerlegging van straf aan het buitenland wordt door de centrale autoriteit het certificaat ingevuld en samen met het vonnis verstuurd naar de bevoegde autoriteit van het betreffende land. Een enkele keer per jaar tekent een veroordeelde bezwaar aan en komt de zaak op zitting bij het gerechtshof. Zowel van de zijde van het gerechtshof als van de centrale autoriteit wordt verteld dat in de meerderheid van de gevallen het bezwaar ongegrond is. De enkele keren dat het gerechtshof wel gevoelig was voor de argumenten van de klager hadden die betrekking op de (te) late startdatum van de v.i. dan wel het überhaupt ontbreken van een v.i.-regeling in het certificaat. Voorts werd in de interviews gerefereerd aan een zaak waarin het gerechtshof de centrale autoriteit op basis van het bezwaar verzocht nader onderzoek te doen naar de detentieomstandigheden in het land van bestemming (het ging om de overdracht van een tbs-gestelde naar Roemenië).

In tabel 4.4 wordt duidelijk dat het aantal uitgaande verzoeken sinds de implementatie van de Wets sterk is toegenomen. In 2013 bedroeg het totaal van uitgaande zaken slechts 3. In 2017 is dit aantal toegenomen tot 32. Belangrijkste landen zijn daarbij België (11) en Duitsland (6). Worden de aantallen uitgaande verzoeken vergeleken met de aantallen inkomende verzoeken dan blijkt sprake van een ratio van 1:10. Dat wil zeggen: tegenover ieder uitgaand verzoek staan 10 inkomende verzoeken.

Tabel 4.4 Uitgaande verzoeken per land per jaar

Land	2013	2014	2015	2016	2017
België	1	7	6	11	11
Bulgarije	-	1	-	-	-
Denemarken	-	2	-	1	1
Duitsland	-	-	1	10	6
Finland	2	-	-	-	-
Frankrijk	-	-	5	7	3
Groot-Brittannië	-	3	1	4	2
Hongarije	-	-	-	3	2
Italië	-	1	-	1	-
Kroatië	-	-	-	2	-
Polen	-	4	1	2	3
Portugal	-	-	-	4	-
Roemenië	-	1	1	1	1
Slowakije	-	-	-	-	1
Spanje	-	-	2	1	2
Totaal	3	19	17	47	32

Bron: LURIS

Wordt gekeken naar het aantal door Nederland verstuurd certificaten en het aantal feitelijk overgedragen veroordeelden dan valt op dat van een fysieke overdracht slechts bij een fractie van de justitiabelen sprake. Van de 31 Wets-zaken die in 2017 aan het buitenland werden aangeboden, vond in slechts 6 gevallen de daadwerkelijke overdracht van de veroordeelde plaats. De belangrijkste reden voor deze discrepantie is volgens de centrale autoriteit dat dat veel vonnisoverdrachten plaatsvinden bij justitiabelen die zich al in het buitenland bevinden. In die gevallen is dus geen sprake van een overdracht als bedoeld in onderstaande tabel. Daarnaast speelt de soms lange doorlooptijden. Als gevolg daarvan wordt de Nederlandse datum start v.i. overschreden, of bij ongewenste vreemdelingen de datum start strafonderbreking ex artikel 40a RTVI. In het eerste geval wordt het certificaat ingetrokken en zal de veroordeelde zijn v.i. in Nederland ondergaan. In het tweede geval wordt het certificaat ook ingetrokken maar vindt uitzetting plaats in het kader van een *strafonderbreking onbepaalde tijd*. Op basis van het dossieronderzoek kon niet worden bepaald hoe vaak exact van de ene of de andere reden sprake was.

Tabel 4.5 Aantallen onder de Wets overgedragen veroordeelden KB 909

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Certificaat verzonden	-	4	3	19	17	47	32
Overgedragen	-	-	1	7	3	5	6

Bron: LURIS

Wanneer de erkenningsbeslissing wel op tijd wordt ontvangen en de justitiabele in een Nederlandse PI verblijft dan organiseert de centrale autoriteit het vervoer naar de grens van het ontvangende land. Met uitzondering van België en Duitsland is het vervoer van de veroordeelden per vliegtuig. DV&O verzorgt het transport tot aan Schiphol of de grens. Vervolgens wordt dan overgedragen aan de KMar. Deze draagt vervolgens over aan de bevoegde autoriteit van het land van bestemming.

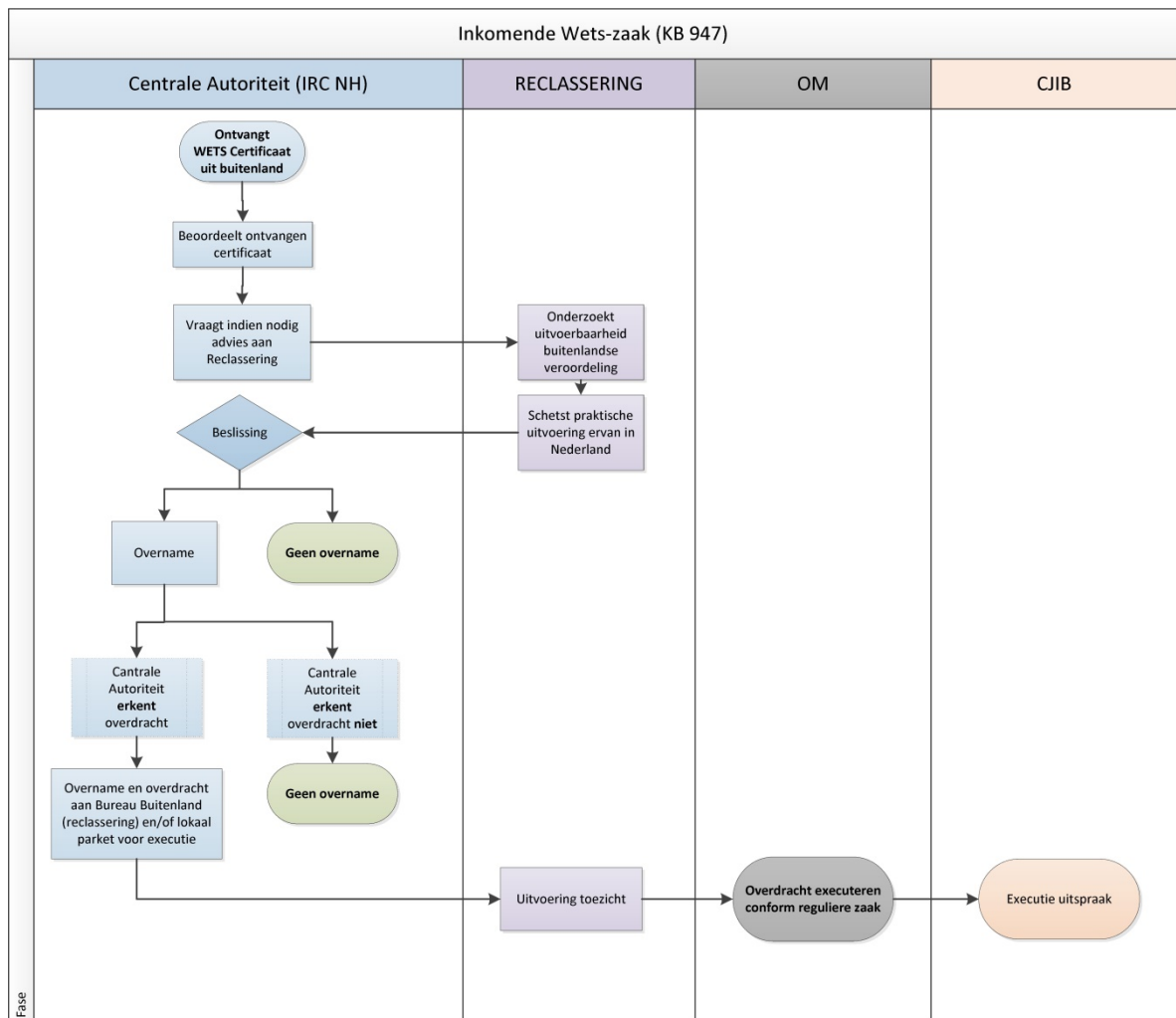
5 Voorwaardelijke en alternatieve sancties

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoeringspraktijk van de Wets voor wat betreft de voorwaardelijke en alternatieve sancties (KB 947). Net als bij de vrijheidsbenemende sancties wordt binnen dit hoofdstuk eerst gekeken naar de inkomende Wets-zaken en vervolgens naar de uitgaande Wets-zaken. Daarbij wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- ③ Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren?
- ③ Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

5.1 Inkomende zaken

Het proces van overdracht en integrale tenuitvoerlegging van voorwaardelijke en alternatieve sancties vanuit het buitenland naar Nederland laat zich samenvatten in onderstaand schema. In het vervolg van deze paragraaf wordt voor de 'inkomende zaken' achtereenvolgens beschreven hoe de ontvangst en beoordeling van een inkomend verzoek tot overdracht verloopt en daarna de feitelijke overdracht en executie. De werkprocedures zijn in de periode van inwerkingtreding van de Wets (in 2012) tot heden gaandeweg uitgewerkt en soms ook naar aanleiding van ervaringen tussentijds bijgesteld. In het onderzoek wordt gekeken naar de huidige uitvoeringspraktijk en de thans geldende procedures.



5.1.1 Ontvangst en beoordeling

In beginsel ontvangt de centrale autoriteit van Nederland een bericht per mail of per post van de bevoegde autoriteit van het uitvaardigende land. De stukken blijken in de praktijk vaak niet compleet. Soms zit er geen certificaat bij of ontbreekt het vonnis, of is het vonnis niet in het Nederlands of Engels vertaald. In andere gevallen ontbreken de adresgegevens, zodat de beoordeling van de binding met Nederland niet kan plaatsvinden (zie hierna). Ook ontbreken nogal eens rapportages waaruit het verloop van het toezicht in het buitenland blijkt. Zonder die stukken is het lastig een goede overdracht van het toezicht aan de Nederlandse toezichthouder te realiseren.

Als de stukken niet compleet zijn informeert de centrale autoriteit de buitenlandse autoriteit over welke stukken moeten worden bijgesloten voor een beoordeling. In een enkel geval wordt de veroordeelde überhaupt niet officieel voor overdracht aangeboden maar meldt deze zichzelf bij de Nederlandse reclassering, zo wordt van de zijde van de centrale autoriteit naar voren gebracht tijdens het onderzoek. De reclassering neemt in dat geval contact op met de centrale autoriteit. Deze probeert dan via de website van EJN na te gaan – en als dat niet lukt via het netwerk van Eurojust – wie voor deze Wets-overdracht de

bevoegde autoriteit is van het land van veroordeling. Inkomende Wets-zaken uit België zijn in de regel op orde. Bij zaken uit de overige landen is er doorgaans wel 'iets' aan de hand.

Zijn de stukken compleet dan wordt de zaak officieel door de centrale autoriteit geaccepteerd. Uit onderstaand overzicht blijkt dat het aantal inkomende zaken op jaarbasis beperkt is. In 2016 ging het om 17 zaken, in 2017 om 27 zaken.²⁷ De ruime meerderheid van de zaken komt uit België. In 2017 leverde Duitsland ook nog 3 zaken.

Tabel 5.1 Inkomende Wets-zaken voorwaardelijke en alternatieve sancties, per land per jaar

Land	2016	2017
België	10	18
Bulgarije	1	-
Duitsland	1	3
Frankrijk	1	-
Griekenland	-	1
Hongarije	1	-
Letland	1	-
Litouwen	-	1
Polen	-	1
Spanje	2	2
Tsjechië	-	1
Totaal	17	27

Bron: dossieronderzoek op de administratie van de centrale autoriteit KB 947

Na acceptatie beoordeelt de centrale autoriteit de zaak inhoudelijk. Als eerste wordt daarbij de binding met Nederland getoetst. Dat gebeurt op basis van een BRP-check. Af en toe wordt via de wijkagent gecontroleerd of de veroordeelde daadwerkelijk verblijft op de opgegeven plek. Er wordt niet bij de IND getoetst, ook niet bij vreemdelingen met een verblijfsvergunning. De aanwezigheid van de overige weigeringsgronden kunnen op basis van het certificaat en het vonnis worden vastgesteld. Daarbij doen zich geen bijzonderheden voor en op grond van de toetsing op de overige weigeringsgronden vindt praktisch nooit een afwijzing plaats.

Is vastgesteld dat geen van de weigeringsgronden van toepassing is dan is het zaak de erkenningsbeslissing te nemen. De uitdaging daarbij is de straf zodanig vorm te geven dat het én inpasbaar is in de Nederlandse uitvoeringspraktijk en recht doet aan het buitenlandse vonnis. In Nederland is een taakstraf een hoofdstraf. In het buitenland bestaat dat niet maar wordt de taakstraf vaak als bijzondere voorwaarde opgelegd. De centrale autoriteit zet in dergelijke zaken dan de taakstraf om naar een hoofdstraf (zie tekstkader). Aandachtspunt daarbij zijn de straffen waarbij de vervangende hechtenis is opgeschort maar de duur van de hechtenis nog niet is bepaald. In die gevallen zou bij een overtreding van de voorwaarden de zaak teruggestuurd moeten worden naar het land van veroordeling zodat daar de rechter kan bepalen wat de vervangende hechtenis wordt en ook daar gestart kan worden met de ten uitvoerlegging van de straf. Als er bij een inkomende zaak bij de opschorting geen duur van de vervangende hechtenis is bepaald dan maakt

²⁷ Over de periode 2012-2015 zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar.

de centrale autoriteit in het erkenningsbesluit een voorbehoud dat door Nederland geen invulling gegeven kan worden aan de vervangende hechtenis wanneer de veroordeelde de voorwaarden van de voorwaardelijke straf niet nakomt. Worden de voorwaarden vervolgens niet nagekomen - zo wordt in het erkenningsbesluit vermeld - dan wordt de zaak teruggestuurd naar het land van veroordeling zodat daar de rechter alsnog een uitspraak kan doen over de duur van de vervangende hechtenis.

Er zijn geen formele omzettingsmodellen van buitenlandse sancties. Wel zijn de voorwaarden die overgenomen kunnen worden benoemd in de wet. De centrale autoriteit heeft op basis van de opgedane ervaringen een eigen beoordelingskader ontwikkeld op grond waarvan een sanctie redelijk snel naar de Nederlandse praktijk kan worden omgezet. Af en toe komen nieuwe sancties voorbij waar dan uitgebreid naar gekeken moet worden. De centrale autoriteit noemde tijdens het onderzoek als voorbeeld een inkomende zaak uit België die bestond uit een interneringsmaatregel met voorwaarden. Dat riep de vraag op of dit een vrijheidsbenemende sanctie (KB 909) of een vrijheidsbeperkende sanctie (KB 947) betrof. Omdat Nederland deze sanctie niet kent is uitsluitend gevraagd bij het ministerie. Maar de overgrote meerderheid van de inkomende zaken is op grond van het KB en de wettelijke regeling eenvoudig over te nemen (zie verder paragraaf 7.7).

Bij de inkomende Wets-zaken wordt ter voorbereiding op het definitieve erkenningsbesluit nauw afgestemd met Bureau Buitenland (BB) van de reclassering. Die afstemming is nodig omdat de in het erkenningsbesluit voorgestelde voorwaarden uitvoerbaar moeten zijn. Een contactverbod in een buitenlands vonnis kan heel ruim geformuleerd zijn, bijvoorbeeld dat de veroordeelde geen contact met personen in België mag hebben. Op dergelijke ruime voorwaarden kan geen toezicht worden gehouden door de reclassering omdat daardoor een soort van permanent toezicht moet worden uitgeoefend. Soms legt de centrale autoriteit het concept erkenningsbesluit ook voor aan BB. In een enkel geval legt de centrale autoriteit het concept ook voor aan de bevoegde autoriteit van het ontvangende land om te kunnen bepalen of het erkenningsbesluit in de voorgestelde formulering geaccepteerd zal worden. Dat speelt bijvoorbeeld bij proeftijden. In Nederland is deze in de meeste zaken beperkt tot drie jaar. Maar in België wordt er vaak een proeftijd van vijf jaar aangehouden. Omdat Nederland die proeftijd niet kan overnemen wordt contact gezocht. Afstemming kan ook nodig zijn bij de overname van een voorwaardelijke gevangenisstraf. In België is die op drie jaar gemaximeerd, terwijl die in Nederland beperkt is tot twee jaar. Een heel enkele keer wordt een certificaat alsnog ingetrokken omdat het ontvangende land vindt dat de door Nederland geboden alternatieve voorwaarde niet passend is.

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 geldt bij de KB 947 Wets-zaken dat tegen de overdracht van voorwaardelijke en alternatieve straffen de justitiabele niet in beroep kan. In de eerste jaren na de implementatie van de Wets werd nog getracht een instemmingsverklaring van de veroordeelde te verkrijgen. Maar dit was logistiek complex en vergde veel tijd van de centrale autoriteit. Nu wordt de staf zonder instemmingsverklaring overgedragen, ervan uitgaande dat de veroordeelde instemt met de executie van de straf in het land waar hij binding heeft. In de praktijk blijkt dit vrijwel altijd ook zo te zijn.

5.1.2 Overdracht en executie

Wanneer het Nederlandse erkenningsbesluit is geaccepteerd door de bevoegde autoriteit van de uitvoerende staat kan de straf in Nederland ten uitvoer worden gelegd. Uit onderstaande tabel blijkt dat in 2017 van de 17 ontvangen certificaten er 11 door Nederland erkend . In 2017 werden 20 van de 27 zaken erkend en overgedragen.

Tabel 5.2 Aantallen ontvangen certificaten en overgedragen vonnissen voor KB 947-zaken

	2016	2017
Ontvangen certificaten	17	27
Overgedragen vonnissen	11	20
Overdrachtsratio	65%	74%

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

Omdat geen sprake is van een vrijheidsbenemende sanctie is ook geen sprake van een formeel overbrengen van de veroordeelde. Deze wordt geacht zelf naar Nederland te komen. Van de zijde van de BB van de reclassering wordt verteld dat de veroordeelde, hangende de overdracht van de zaak, vaak al in Nederland is (en zelfs soms tijdelijk uit beeld raakt). BB fungeert dan als een soort contactadres. Ook wanneer in Nederland de zaak nog niet via het lokaal parket door tussenkomst van het CJIB is toebedeeld aan een reclasseringswerker kunnen veroordeelden met hun vragen bij de buitenlandbalie van de reclassering terecht.

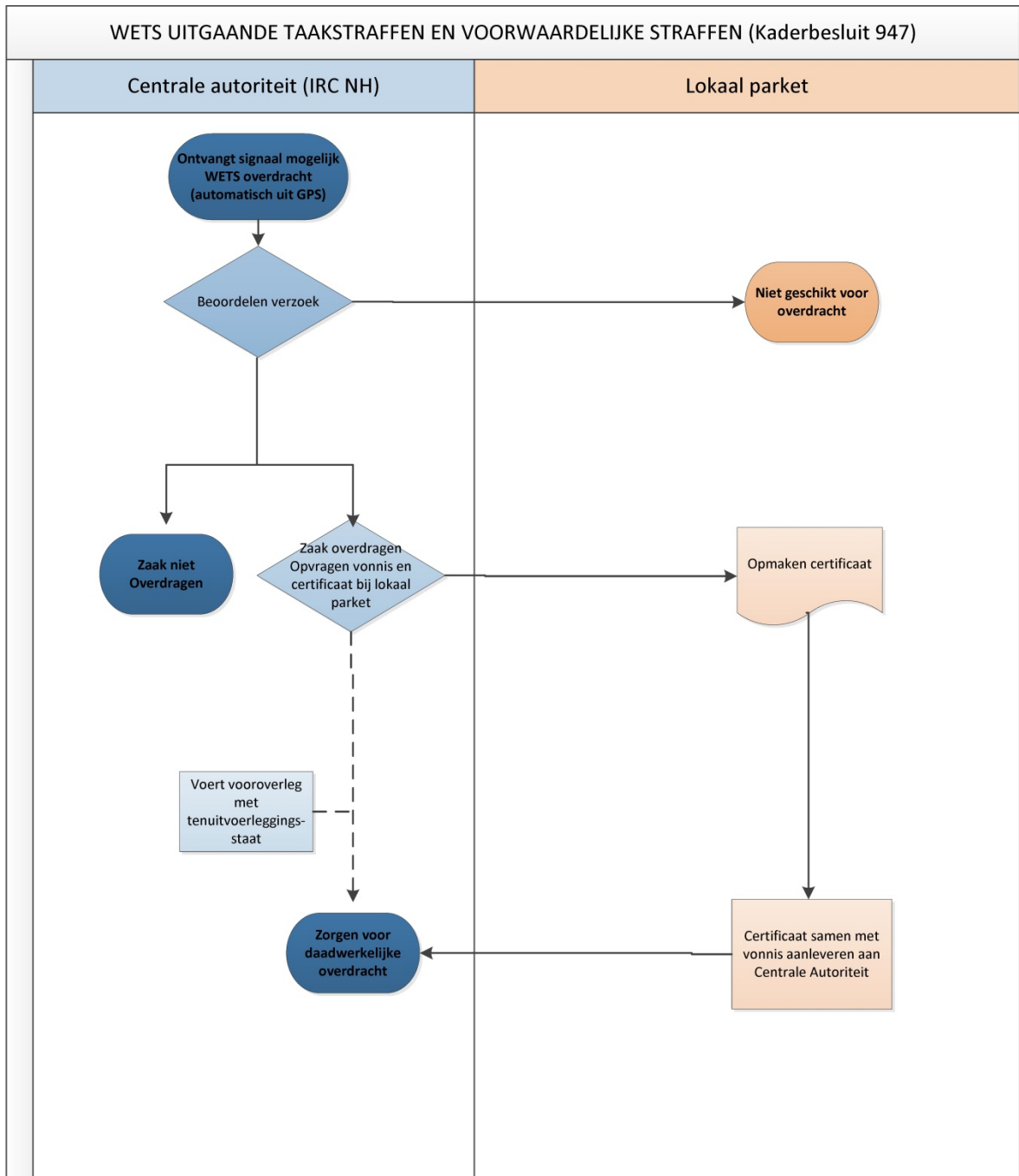
Wat betreft het routeren van zaken aan de reclassering bestaat er een wezenlijk onderscheid tussen inkomende Wets-zaken die betrekking hebben op taakstraffen en Wets-zaken waarin bijzondere voorwaarden en/of v.i.-voorwaarden zijn opgelegd. Taakstraffen kunnen door de centrale autoriteit eenvoudig ingevoerd worden in GPS. Deze worden dan automatisch zichtbaar in de werkvoorraad/opdrachtenlijst van het lokaal parket. Het lokaal parket geeft hem vervolgens vrij aan het CJIB die op zijn beurt de reclassering opdracht geeft de veroordeelde op te roepen. Geheel anders gaat het wanneer de sanctie uitsluitend bijzondere voorwaarden en/of v.i.-voorwaarden betreft. In tegenstelling tot taakstraffen kunnen deze namelijk niet ingevoerd worden in GPS omdat het systeem de invoer van deze sancties niet ondersteunt. Om die reden moet de centrale autoriteit voor deze zaken het erkenningsbesluit per mail naar het lokaal parket en het CJIB sturen. Van de zijde van de lokale parketten wordt aangegeven dat dit een moeizame werkwijze is die tot verwarring leidt (zie verder de paragrafen 7.6 en 7.7). Naar schatting van de centrale autoriteit wordt 80% van de Wets-zaken niet geregistreerd en die zaken kunnen dus ook niet via digitale weg gevonden worden.

Is eenmaal de reclassering opdracht gegeven tot het oproepen van de veroordeelde dan verschilt de executie van de straf van een onder de Wets overgedragene niet van een in Nederland veroordeelde.

De centrale autoriteit informeert de bevoegde autoriteit van het uitvaardigende lidstaat niet over het verloop, de eventuele tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf en het einde van de sanctie. De centrale autoriteit is daartoe ook niet in staat, wordt tijdens het onderzoek verteld. Deze is namelijk zelf afhankelijk van een afloopbericht van het lokaal parket, maar omdat daar de procedure onvoldoende bekend is (het gaat ook slechts om een zeer beperkt aantal per jaar) worden deze afloopberichten niet verzonden aan de centrale autoriteit. De onbekendheid met de procedures wordt ook in interviews met de lokale parketten bevestigd. De onmogelijkheid om in GPS de bijzondere vooraarden en v.i.-voorwaarden in te voeren draagt evenmin bij een soepele samenwerking tussen de beide OM-onderdelen, zo wordt van beide zijden bevestigd.

5.2 Uitgaande zaken

Het proces van overdracht en integrale tenuitvoerlegging van in Nederland opgelegde voorwaardelijke en alternatieve sancties aan een andere EU-lidstaat laat zich samenvatten in het volgende schema. In het vervolg van deze paragraaf wordt voor de uitgaande zaken achtereenvolgens beschreven hoe de ontvangst en beoordeling van een uitgaand verzoek tot overdracht verloopt. Vervolgens komt de feitelijke overdracht aan bod.



5.2.1 Ontvangst en beoordeling

In tegenstelling tot de vrijheidsbenemende sancties (KB 909) worden de voorwaardelijke en alternatieve sancties die voor overdracht onder de Wets in aanmerking komen automatisch geplaatst in de werkvoorraad van de centrale autoriteit, nadat de afdeling executie van het lokaal parket de zaak 'vrij' heeft gegeven voor executie. Een strafzaak wordt namelijk in GPS geselecteerd wanneer bij de veroordeelde een EU woon- of verblijfsadres buiten Nederland vermeld staat. Strafzaken van buitenlandse veroordeelden die in het Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie (COMPAS) geregistreerd staan komen niet automatisch naar boven. Deze gaan in eerste instantie ter executie naar het CJIB (en daarbinnen naar het AICE). Als daar vervolgens geconstateerd wordt dat de zaak voor overdracht in aanmerking komt,

retourneert het CJIB de zaak naar het lokaal parket met de instructie deze te voorzien van de relevante stukken (certificaat en vonnis) en deze aan te bieden bij de centrale autoriteit. Voor deze terugmelding gebruikt het CJIB een standaard format dat door de centrale autoriteit is opgesteld en waarin de benodigde informatie opgesomd wordt die het lokaal parket moet aanleveren aan de centrale autoriteit.

Met het oog op een voorgenomen overdracht dient het Openbaar Ministerie na te gaan of er geen omstandigheden zijn die zich tegen tenuitvoerlegging van de sanctie buiten Nederland verzetten. De centrale autoriteit gaat eerst zelf na of overdracht mogelijk door vast te stellen of de veroordeelde wel echt woont in ander EU-land en of het type sanctie voor overdracht in aanmerking komt. (Ontzegging van de rijbevoegdheid - een bestuursrechtelijke maatregel - kan bijvoorbeeld niet worden overgedragen.) Vervolgens moet worden vastgesteld of er nog lopende strafzaken zijn of openstaande boetes. En moet gekeken worden naar de belangen van het slachtoffer. In de praktijk wordt de zaakofficier geacht deze toets uit te voeren. Formele weigeringsgronden zijn er echter niet. Van de zijde van het de centrale autoriteit wordt verder verteld dat de werkwijze per parket verschilt. In het ene geval is sprake van een echte inhoudelijke beoordeling door de officier. In het andere geval maakt de administratie de stukken op orde en tekent de officier alleen af zonder inhoudelijk naar de zaak te kijken.

Niet ieder parket acteert even snel en consequent op een verzoek van de centrale autoriteit naar aanleiding van een signaal in de werkvoorraad van de centrale autoriteit. De centrale autoriteit vertelt tijdens het onderzoek dat het lokaal parket zaken vaak maanden laten liggen. Als niet gereageerd wordt op een verzoek vindt net zo lang rappel plaats tot de stukken uiteindelijk aangeleverd worden of dat de executietermijn verlopen is zodat overdracht niet meer mogelijk is (zie ook paragraaf 7.1).

Als het certificaat en het vonnis ontvangen zijn gaat de centrale autoriteit nogmaals en in detail na of overdracht (nog) haalbaar is. Daarbij wordt getoetst of de strafmaat wel voor overdracht in aanmerking komt. GPS selecteert weliswaar automatisch zaken maar doet dat grof, zodat bijvoorbeeld ook taakstraffen van 30 uur worden geselecteerd, terwijl de afspraak is dat alleen taakstraffen van 80 uur of meer voor overdracht in aanmerking komen. De centrale autoriteit controleert daarom eerst – voor zo ver het een taakstraf betreft – op de duur. Vervolgens wordt gekeken of de proeftijd minimaal een half jaar is en of de executietermijn van de taakstraf niet verlopen is of bijna verloopt.²⁸ Hoe dichterbij de vervaldatum van de executietermijn hoe groter de kans dat de zaak niet meer kan worden overgedragen. Maar het verschilt per land wat nog haalbaar is. In Duitsland wordt volgens de centrale autoriteit vaak laat gereageerd op certificaten zodat bij dat land de kans groter is dat de executietermijn overschreden wordt. Ook weigert Duitsland relatief vaak op inhoudelijke gronden. In België wordt in de regel snel gereageerd waardoor overdracht aan dat land ook nog in gang wordt gezet als de executietermijn bijna overschreden wordt.

Wat ook gecontroleerd moet worden is of in GPS niet zowel een woonadres in Nederland als een adres in een EU-lidstaat vermeld wordt. In dat geval zal het systeem namelijk zowel een executieopdracht naar het CJIB sturen als naar de centrale autoriteit (en het lokaal parket). Op basis van die dubbele melding ontstaat

²⁸ De Nederlandse wet stelt een limiet van 2 jaar waarbinnen de taakstraf geëxecuteerd moet worden (artikel 22c, derde lid Sr.).

het gevaar dat het CJIB de executie in Nederland in gang zet, terwijl de centrale autoriteit de overdracht start. Van de zijde van de reclassering wordt tijdens het onderzoek bevestigd dat dit tot onregelmatigheden leidt. Om die reden is binnen de reclassering de werkafpraak van kracht dat de werkstafadministratie altijd controleert of er (ook) sprake is van een buitenlands woon- of verblijfadres. Is daarvan sprake dat moet de zaak direct retour naar het CJIB omdat de zaak dan eerst, via de centrale autoriteit, voor overdracht moet worden aangeboden aan het ander EU-land. De Buitenlandbalie krijgt een kopie van dit bericht aan het CJIB.

Toetsing aan de weigeringsgronden start bij het bepalen van de binding met het andere EU-land. De centrale autoriteit controleert weliswaar het BRP maar kijkt vervolgens via GPS in het proces verbaal. Op basis van de ervaring tot nog toe is namelijk gebleken dat het voorkomt dat een persoon weliswaar niet ingeschreven is in de Nederlandse persoonsadministratie maar dat deze wel degelijk zijn woon- en/of verblijfplaats in Nederland heeft.²⁹ Soms is het certificaat onduidelijk over de verblijfplaats. Er staan dan bijvoorbeeld alleen dat de veroordeelde vertrokken is naar België zonder vermelding van enig adres. Bij voldoende aanwijzingen wordt dan aan de Belgische autoriteiten gevraagd te onderzoeken of de veroordeelde in België verblijft.

Nadat de binding met het andere EU-land is aangetoond gaat de centrale autoriteit na of de informatie in het certificaat en bijgevoegd vonnis de bevoegde autoriteit van het ontvangende land in staat zullen stellen het erkenningsbesluit te nemen. Zo moet het voor de bevoegde autoriteit onder meer mogelijk zijn om eenvoudig de dubbele strafbaarheid vast te stellen. Binnen de EU wordt ten behoeve van de beoordeling van de dubbele strafbaarheid met een lijst met standaardfeiten gewerkt waarvan de dubbele strafbaarheid niet verder aangetoond hoeft te worden. Het aanvinken op het certificaat van een dergelijk 'lijstfeit' volstaat.³⁰ Enkele landen hebben echter een voorbehoud gemaakt en wensen toch de dubbele strafbaarheid te toetsen. In die gevallen, en in de gevallen dat het feit niet voorkomt op de lijst, moeten ten behoeve van die toets de feiten voldoende feitelijk en zakelijk worden uitgeschreven. Die omschrijving en alle overige informatie op het certificaat moeten door het lokaal parket worden geleverd. Af en toe doet de centrale autoriteit kleine aanpassingen in de beschrijving zodat deze beter juridisch inpasbaar is in de situatie van het land van de beoogde overdracht. (Overigens hoeft in dat geval het certificaat niet opnieuw getekend te worden door de officier.)

²⁹ Aanvankelijk werd alleen getoetst op basis van het BRP-adres. Die toets leidde er toe dat verschillende overdrachten werden geweigerd omdat de veroordeelde weliswaar ingeschreven was in het land van herkomst maar feitelijk al jaren in Nederland bleek te wonen. Dergelijke informatie blijkt uit het proces-verbaal.

³⁰ De lijst kent de volgende feiten die niet op dubbele strafbaarheid getoetst hoeven te worden: deelneming aan een criminele organisatie; terrorisme; mensenhandel; seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie; illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen; illegale handel in wapens, munitie en explosieven; corruptie; fraude, met inbegrip van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad zoals bedoeld in de Overeenkomst van 26 juli 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen; witwassen van opbrengsten van misdrijven; valsemunterij, met inbegrip van namaak van de euro; computercriminaliteit; milieumisdrijven, met inbegrip van de illegale handel in bedreigde diersoorten en de illegale handel in bedreigde planten- en boomsoorten; hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf; moord en doodslag, zware mishandeling; illegale handel in menselijke organen en weefsels; ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving en gijzeling; racisme en vreemdelingenhaat; georganiseerde of gewapende diefstal; illegale handel in cultuurgoederen, waaronder antiquiteiten en kunstvoorwerpen; oplichting; racketeering en afpersing; namaak van producten en productpiraterij; vervalsing van administratieve documenten en handel in valse documenten; vervalsing van betaalmiddelen; illegale handel in hormonale stoffen en andere groeibevorderaars; illegale handel in nucleaire en radioactieve stoffen; handel in gestolen voertuigen; verkrachting; opzettelijke brandstichting; misdrijven die onder de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof vallen; kaping van vliegtuigen/schepen en sabotage.

Nadat alle stukken gecontroleerd en zo nodig aangevuld zijn worden het certificaat en het vonnis aangeboden aan de bevoegde autoriteit van het land waar de veroordeelde binding mee heeft. Uit het volgende overzicht (tabel 5.3) blijkt dat de meeste uitgaande zaken op België betrekking hebben, gevolgd door Polen en Duitsland. Voor grofweg 1/3 van de zaken kon op basis van het dossieronderzoek niet worden vastgesteld aan welk land het certificaat werd uitgevaardigd.

Tabel 5.3 Aantal uitgaande Wets-zaken per land, per jaar

Land	2016	2017
België	44	42
Bulgarije	1	-
Curaçao	-	2
Denemarken	1	-
Duitsland	10	6
Engeland	1	-
Finland	1	-
Hongarije	1	-
Litouwen	1	-
Malta	-	1
Polen	12	9
Portugal	2	-
Roemenië	-	2
Spanje	2	1
Turkije	-	1
Tsjechië	1	-
Onbekend	59	37
Totaal	136	101

Bron: dossieronderzoek bij centrale autoriteit KB 947

Als het adres van de bevoegde autoriteit bekend is en sprake is van een 'warm contact' (op basis van eerdere overdrachten) levert dat weinig problemen op. België accepteert tegenwoordig de stukken zelfs per mail, wat – zo blijkt uit de interviews – efficiënt werkt. Maar bij landen waar weinig overdrachten aan gedaan worden, zoals Spanje, Portugal, en Griekenland moet veel tijd worden gestoken in het achterhalen van de contactgegevens van de bevoegde autoriteit. Het vinden van de contactgegevens en het uiteindelijke erkenningsbesluit vergen soms zo veel doorlooptijd dat de centrale autoriteit noodgedwongen de zaak weer moet intrekken ten einde te voorkomen dat de executietermijn wordt overschreden. (En in het geheel geen tenuitvoerlegging meer kan plaatsvinden.) Lange doorlooptijden spelen overigens ook regelmatig bij de overdrachtszaken met Duitsland. Terugkerend aandachtspunt bij de Nederlands-Duitse overdrachten van KB 947-zaken is namelijk dat de Duitse bevoegde autoriteiten (per deelstaat) moeite met de overdracht van een taakstraf, omdat deze in tegenstelling tot Nederland geen hoofdstraf is. Na de nodige inspanningen vanuit de centrale autoriteit richting de oosterburen is nu op het federale niveau van Duitsland bevestigd dat overdracht van de taakstraf mogelijk (zie tekstkader). Maar bij verschillende decentrale bevoegde autoriteiten (op deelstaatniveau) is deze kennis nog niet aanwezig, zo wordt van de zijde van de centrale autoriteit verteld.³¹

³¹ In het verlengde daarvan wordt door de centrale autoriteit naar voren gebracht dat het lijkt alsof de Duitse implementatiewetgeving niet geheel kaderbesluitconform is opgesteld. Er zijn echter geen beroepsmogelijkheden voor een afwijzing op deze grond. Alleen de

Zo lang nog geen erkenningsbesluit is ontvangen van het land van overdracht kan de centrale autoriteit het certificaat weer intrekken. Dat gebeurt weinig. De meest genoemde reden is het verlopen van de executietermijn als gevolg van de lange doorlooptijd van de buitenlandse beoordeling van het certificaat. Een enkele keer heeft de centrale autoriteit ook een certificaat weer moeten intrekken omdat bij het lokaal parket de zaak ten onrechte werd dicht geboekt in GPS. In die gevallen moest de centrale autoriteit de overdracht intrekken en aan het buitenland uitleggen dat er een administratieve fout was gemaakt en de zaak niet meer overgedragen kon worden. Enkele malen heeft de centrale autoriteit overwogen een certificaat weer in te trekken omdat naar diens oordeel sprake was van onevenredige strafmatiging in het erkenningsbesluit van het ontvangende land. Zo bleek in een recente Finse zaak veel minder vervangende hechtenis opgelegd te worden dan in het Nederlandse vonnis. En bij België speelt dat gevangenisstraffen (vanwege celtekort) tot drie jaar niet geëxecuteerd worden zodat het niet nakomen van de voorwaarden geen of minder vervangende hechtenis oplevert.

Overdracht executie van Nederlandse taakstraf aan Duitsland

Na de implementatie van EU Kaderbesluit 947 bleek dat de overdracht van Nederlandse taakstraffen aan Duitsland niet eenvoudig was. Dit heeft te maken met het feit dat de taakstraf in Nederland een hoofdstraf is en in Duitsland niet. Dat maakt dat een één op één overdracht niet mogelijk is en de Duitsers veel weerstand hadden om de Nederlandse taakstraf te erkennen is. Omdat deze overdrachten steeds vragen oproepen heeft door tussenkomst van het Bureau voor Euregionale Samenwerking (BES) schriftelijke afstemming plaatsgevonden tussen enkele Duitse officieren van justitie en de centrale autoriteit in Nederland. Dit heeft geleid tot een toelichting voor Duitsland op de wijze waarop zij de in Nederland opgelegde taakstraf kunnen erkennen. Tevens wordt in de toelichting uitgelegd dat de vervangende hechtenis bij de opgelegde taakstraf geen verband houdt met de weigeringsgrond genoemd in artikel 11 lid 1 onder j van het Kaderbesluit. Ter illustratie wordt de toelichting hieronder weergegeven:

“In Nederland is de taakstraf een hoofdstraf, naast de vrijheidsstraf en de geldboete. In andere Europese landen is de taakstraf veelal geen hoofdstraf, maar een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke sanctie. Echter voor overdracht op grond van het Kaderbesluit hoeft dit verschil geen beletsel te zijn. Artikel 9 van het Kaderbesluit biedt de mogelijkheid tot aanpassing van de opgelegde straf als de alternatieve straf onverenigbaar is met het recht van de tenuitvoerleggingstaat.

Volgens de Duitse wetgeving kan aan volwassenen geen taakstraf als hoofdstraf worden opgelegd. Op grond van het Duitse recht is het wel mogelijk de in Nederland opgelegde taakstraf om te zetten in een gevangenisstraf, welke dan vervolgens opgeschort kan worden onder de voorwaarde dat de in Nederland opgelegde taakstraf wordt verricht. (paragraaf 90 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe c IRG). Hiertoe zal de centrale autoriteit in het certificaat vermelden dat er geen bezwaar bestaat tegen het omzetten van de taakstraf in een gevangenisstraf, welke gevangenisstraf opgeschort zal worden onder de voorwaarde dat de opgelegde taakstraf verricht zal worden. Voor het geval de taakstraf na overdracht aan Duitsland niet of niet volledig zal worden uitgevoerd, zal bij de overdracht door Nederland steeds vermeld worden hoeveel dagen de vervangende hechtenis bedraagt.”

Bron: Notitie centrale autoriteit voor Kaderbesluit 947 met medewerking van Bureau Euregionale Samenwerking.

Maastricht – Haarlem, juli 2017

Europese Commissie zou maatregelen kunnen nemen, maar dat zou niet snel gebeuren, zo wordt door de centrale autoriteit ingeschat.

5.2.2 Overdracht en executie

Vanuit de centrale autoriteit wordt geen bericht gestuurd naar de veroordeelde over de erkenning van het vonnis door het buitenland. Het is de verantwoordelijkheid van de veroordeelde zich bij de daartoe aangewezen instantie van het betreffende land te melden.

Als gevolg van de onduidelijkheid rondom de werkprocedures op het niveau van de afdeling executie van het lokaal parket bestaat volgens de centrale autoriteit het risico dat de aantekeningen op de justitiële documentatie bij overgedragen zaken niet goed gaan. Dat geldt zowel voor inkomende als uitgaande zaken. Bij uitgaande zaken informeert de centrale autoriteit het lokaal parket eerst dat een straf erkend is door het buitenland. Zodra er een afloopbericht uit het buitenland wordt ontvangen, informeert de centrale autoriteit het lokaal parket opnieuw dat de zaak is afgedaan. Het lokaal parket zou deze informatie aan Justid moeten aanleveren maar dat gebeurt in de praktijk niet standaard, ook omdat de centrale autoriteit niet standaard een afloopbericht ontvangt. Wordt geen afmeldbericht gemuteerd dan lijkt het in de justitiële documentatie alsof de zaak nog 'open' staat, terwijl executie in buitenland heeft plaatsgevonden. De centrale autoriteit vertelt dat een enkele keer dat een lokaal parket simpelweg aangeeft geen acties te zullen ondernemen in de richting van Justid.

6 Profiel Wets-zaken

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kenmerken van de justitiabelen voor wie de onder Wets een verzoek aan Nederland tot overbrenging is gedaan, of van wie Nederland onder de Wets een verzoek tot overname van de straf heeft gedaan aan een andere EU-lidstaat. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- ③ Wat is de gemiddelde duur van de overgenomen gevangenisstraffen van inkomende verzoeken?
- ③ Wat is het gemiddelde strafrestant bij inkomende verzoeken voor de overdacht van gevangenisstraffen?
- ③ Om welk type delict gaat het?
- ③ Voor welke mogelijke typen sancties die onder de Wets kunnen worden overgedragen, is een certificaat ontvangen?

Door de centrale autoriteiten van zowel de KB 909- als de KB 947-zaken wordt een aantal kerngegevens geregistreerd van de inkomende en uitgaande zaken. Het aantal kerngegevens dat wordt geregistreerd is in de loop van de jaren toegenomen. Dat betekent dat voor de recente jaren de meeste gegevens beschikbaar zijn. Niet alle voor dit onderzoek gevraagde gegevens worden systematisch door de centrale autoriteiten geregistreerd. Zaken als strafrestant en strafbare feiten waarop de veroordeling gebaseerd is, staan voor wat betreft de KB 909-zaken alleen in GPS. Ten behoeve van de evaluatie van de Wets is dossieronderzoek verricht op de geregistreerde gegevens bij de centrale autoriteiten en zijn aanvullend bij het Parket-Generaal de gegevens van GPS opgevraagd. Merk op dat de cijfers met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. De informatie kon namelijk niet rechtstreeks en zonder nadere interpretatie bruikbaar worden gemaakt voor het onderzoek (zie verder hoofdstuk 2 methodische verantwoording).

6.1 Profiel inkomende zaken KB 909

Uit de analyse van de beschikbare registratiegegevens voor nationaliteit (alleen 2016 en 2017) blijkt dat in 80% van die inkomende zaken waarvan de nationaliteit van de veroordeelden bekend is, de veroordeelde de Nederlandse nationaliteit heeft. Gevolgd door veroordeelden van Belgische, Marokkaanse en Poolse afkomst. Van de inkomende zaken waarvan het onderliggende strafbare feit kon worden vastgesteld, blijkt het overgrote deel druggerelateerd (zie tabel 6.2). Deze bevindingen worden volledig onderschreven door de AG die tijdens het onderzoek opmerkte dat de Wets wel gemaakt leek voor drugszaken. De gemiddelde duur van de bruto gevangenisstraf van de overgenomen zaken is lang, maar neemt af van 6,7 in 2012 jaar tot 5,0 in 2017, zo blijkt uit tabel 6.3. (de gemiddelde strafrestant van de overgenomen Wets-zaken is ook in GPS niet bekend). Tussen de landen bestaan qua detentieduur enkele verschillen die echter grotendeels te maken hebben met het kleine aantal zaken waarop de berekening gebaseerd is. Net als bij de groep daders van Nederlandse criminaliteit zijn mannen sterk oververtegenwoordigd in de groep veroordeelden voor wie

onder de Wets een verzoek tot overbrenging is ingediend bij Nederland (tabel 6.4). Hun gemiddelde leeftijd schommelt rond de 40 jaar, zo blijkt uit tabel 6.5.

Tabel 6.1 Nationaliteit van veroordeelden van inkomende Wets-zaken* (KB 909)

Inkomende verzoeken	Nationaliteit									Totaal
	Ned.	Belgisch	Brits	Duits	Frans	Marokkaans	Pools	Turks	Overig	
België	100	22	-	-	-	7	1	-	-	130
Cyprus	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Denemarken	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Duitsland	135	1	-	10	-	10	-	8	-	164
Finland	2	-	-	-	-	1	-	-	-	3
Frankrijk	25	1	-	-	1	-	-	-	-	27
Frans Guyana	26	-	-	-	-	-	-	-	-	26
Hongarije	1	-	-	1	-	-	-	1	-	3
Italië	11	-	-	-	-	-	-	-	-	11
Luxemburg	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Malta	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Oostenrijk	5	-	-	-	-	-	-	-	-	5
Polen	3	-	-	-	-	-	25	-	-	28
Portugal	5	-	-	-	-	1	-	-	-	6
Roemenië	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Schotland	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Spanje	35	-	-	-	-	2	-	1	1	39
Verenigd Koninkrijk	42	-	5	-	-	-	-	-	-	47
Zweden	19	-	-	-	-	-	-	-	1	20
Totaal	416	24	5	11	1	21	26	10	2	516
	80,6%	4,7%	1,0%	2,1%	0,2%	4,1%	5,0%	1,9%	0,4%	100,0%

*Het gaat hier en in alle volgende tabellen (tenzij anders aangegeven), om alle inkomende Wets-zaken ongeacht of deze uiteindelijk tot overdracht leiden.

Bron: LURIS

Tabel 6.2. Type delict* bij inkomende Wets-zaken in 2016 en 2017 (KB 909)

Type delict	2016	2017
Verdovende middelen	72	393
Overig diefstal	2	34
Oplichting	3	15
Mishandeling/openlijk geweld	5	10
Plofkraak	-	9
Valsheid in geschrift	-	7
Woning/bedrijfsinbraken	-	5
Abortus	-	4
Bedreiging	1	4
Overig zedendelicten	-	4
Verkrachting	-	4
Witwassen van gelden	-	4
Diversen	4	3
Heling	-	3
Inbraak algemeen	-	3
Kinderporno	1	3
Overig geweldsmisdrijven	-	3
Overig wapens	-	3
Overval	1	3
Terrorisme	3	3
Werknemers-/werkgeversfraude	-	3
Brandstichting	-	2
Mensenhandel	1	2
Vernieling	1	2
Moord/doodslag	1	1
Slag/steekwapens	1	1
Verkeerovertreding	1	1
Alimentatie	1	-
EU-fraude	2	-
Ontvoering	1	-
Overig delicten	3	-
Niet bekend/niet genoemd	221	404
Totaal	325	933

*Op één Wets-zaak kunnen meerdere delicten van toepassing zijn.

Bron: LURIS

Tabel 6. 3 Gemiddelde duur gevangenisstraffen in dagen per land per jaar van overgenomen straffen (KB 909)

Land	2013	2014	2015	2016	2017
België	1.989	1.634	2.123	1.286	1.799
Cyprus	-	-	3.653	-	1.826
Denemarken	3.135	3.062	2.818	1.915	3.650
Duitsland	-	2.355	1.405	1.732	1.601
Finland	1.154	1.205	2.652	1.800	4.198
Frankrijk	3.468	1.919	1.642	1.898	900
Frans Guyana	-	-	-	1.552	1.030
Groot-Brittannië	2.772	2.932	4.072	-	-
Hongarije	-	-	2.190	-	730
Italië	1.962	1.825	2.148	1.872	-
Letland	-	2.555	-	-	-
Oostenrijk	1.705	1.551	1.140	1.544	-
Polen	-	1.603	1.682	-	637
Portugal	-	-	-	2.143	-
Roemenië	3.066	-	2.190	1.095	-
Slowakije	2.920	-	-	-	-
Spanje	-	2.525	1.794	1.654	1.442
Tsjechië	-	3.653	4.383	-	-
Verenigd Koninkrijk	-	-	3.219	4.108	2.733
Zweden	-	1.460	1.915	2.061	1.465
Gemiddeld aantal dagen	2.463	2.175	2.439	1.897	1.834
Gemiddeld aantal jaar	6,7	6,0	6,7	5,2	5,0

Bron: LURIS

Tabel 6.4 Geslacht per land per jaar in aantallen (KB 909)

Land	2013		2014		2015		2016		2017	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw
België	53	5	59	2	76	4	103	2	129	10
Duitsland	1	-	3	-	49	4	170	6	164	13
Bulgarije	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-
Cyprus	-	-	-	-	1	-	-	-	2	-
Denemarken	8	-	17	-	11	2	4	1	4	1
Estland	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-
Finland	5	1	2	2	6	1	6	-	5	-
Frankrijk	6	-	22	-	16	4	31	1	25	6
Frans-Guyana	-	-	-	-	-	-	6	5	21	7
Griekenland	-	-	-	-	-	-	2	-	1	-
Groot-Brittannië	20	3	10	1	20	-	-	-	-	-
Hongarije	-	-	-	-	6	1	3	-	6	-
Italië	12	-	13	-	8	-	8	-	15	1
Letland	-	-	2	-	3	-	1	-	1	-
Litouwen	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-
Luxemburg	-	-	-	-	1	-	1	-	1	-
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Oostenrijk	7	-	11	-	7	1	8	-	3	2
Polen	4	-	13	-	8	1	3	-	26	-
Portugal	-	-	-	-	1	-	3	1	9	2
Roemenië	5	-	2	-	2	-	2	-	4	1
Schotland	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-
Slowakije	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Spanje	-	-	5	1	26	5	38	2	41	2
Tsjechië	-	-	2	1	1	-	1	-	1	1
Verenigd Koninkrijk	-	-	-	-	8	2	47	1	40	10
Zweden	-	-	-	1	18	1	16	2	18	5
Totaal	123	9	161	8	269	26	456	21	524	61

Bron: LURIS

Tabel 6.5 Gemiddelde leeftijd per land per jaar (KB 909)

Land	2013	2014	2015	2016	2017
België	41	38	39	40	39
Bulgarije	-	-	-	69	-
Cyprus	-	-	46	-	46
Denemarken	48	45	39	55	44
Duitsland	47	42	39	39	39
Estland	-	-	46	-	29
Finland	29	32	45	34	54
Frankrijk	36	43	40	38	41
Frans-Guyana	-	-	-	42	37
Griekenland	-	-	-	46	-
Groot-Brittannië	39	48	46	-	-
Hongarije	-	-	48	31	48
Italië	46	43	45	48	40
Letland	-	39	26	39	39
Litouwen	-	-	-	-	26
Luxemburg	-	-	31	56	48
Malta	-	-	-	-	43
Oostenrijk	43	43	36	47	55
Polen	35	43	38	46	39
Portugal	-	-	37	38	39
Roemenië	39	47	56	40	46
Schotland	-	-	-	42	27
Slowakije	46	-	-	-	-
Spanje	-	48	43	47	42
Tsjechië	-	43	74	53	39
Verenigd Koninkrijk	-	-	37	40	36
Zweden	-	21	35	41	39
Gemiddeld	41	41	40	41	39

Bron: LURIS

6.2 Profiel uitgaande zaken KB 909

Uit tabel 6.6 blijkt dat van de Wets-zaken waarin Nederland een verzoek tot overdracht deed aan een andere EU-lidstaat een kwart van de veroordeelden de Nederlandse nationaliteit heeft. Verder heeft 16% de Belgische en 14% de Poolse nationaliteit. Van de zaken waarin de feiten bekend zijn waarop de veroordeling gebaseerd is, blijkt dat met name mishandeling/openlijke geweldpleging en drugsfeiten veel voorkomen. Over de gemiddelde duur van de opgelegde bruto straf is weinig geregistreerd, zo blijkt uit tabel 6.8. Mannen zijn net als bij inkomende zaken sterk oververtegenwoordigd in de populatie (zie tabel 6.9). Met 37 jaar ligt de gemiddelde leeftijd van de veroordeelden van uitgaande zaken zo'n vier jaar lager dan inkomende zaken.

Tabel 6.6 Nationaliteit veroordeelde van uitgaande Wets-zaken (KB 909) 2017

Uitgaande verzoeken	Nationaliteit							
	Nederlands	Belgisch	Brits	Duits	Frans	Pools	Turks	overig.
België	19	14	-	-	-	1	-	2
Bulgarije	-	-	-	-	-	-	-	1
Denemarken	-	-	-	-	-	-	-	1
Duitsland	4	1	-	9	-	-	1	1
Frankrijk	-	-	-	-	1	-	-	3
Frans Guyana	-	-	-	-	1	-	-	-
Griekenland	-	-	-	-	-	-	-	1
Hongarije	-	-	-	-	-	-	-	1
Italië	-	-	-	-	-	-	-	2
Kroatië	-	-	-	-	-	-	-	1
Litouwen	-	-	-	-	-	-	-	2
Polen	-	-	-	-	-	12	-	-
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	1
Roemenië	-	-	-	-	-	-	-	2
Slowakije	-	-	-	-	-	-	-	1
Spanje	2	-	-	-	-	-	-	4
Verenigd Koninkrijk	-	-	4	-	-	-	-	2
Totaal	25	15	4	9	2	13	1	25
Percentage	26%	16%	4%	9%	2%	14%	1%	27%

Bron: LURIS

Tabel 6.7 Type delict bij uitgaande Wets-zaken in 2016 en 2017 (KB 909)

	2016	2017
Afpersing	-	2
Bedreiging	2	4
Diefstal van vervoersmiddelen	-	1
Diversen	2	-
Fiscale fraude	2	1
Inbraak	-	7
Milieu	1	-
Mensenhandel	1	1
Mishandeling/openlijk geweld	6	21
Moord/doodslag	4	3
Niet bekend/niet genoemd	26	62
Oplichting	21	-
Overig fraude	-	1
Overig diefstallen	7	8
Overig geweldsmisdrijven	-	8
Overig zedendelicten	-	2
Verduistering	1	2
Valsheid in geschrift	1	-
Verdovende middelen	11	37
Verkeerovertreding	4	5
Verkrachting	-	5
Vrijheidsbeneming/ontvoering	-	1
Witwassen	1	1
Totaal	90	178

Bron: GPS

Bij de uitgaande verzoeken zien we – niet rekening houdende met de niet bekende/niet genoemde zaken – de rubrieken, 'openlijke geweldpleging' en 'verdovende middelen' het meest voorkomen.

Tabel 6.8 Gemiddelde duur van de gevangenisstraffen in dagen per land per jaar van de overgedragen straffen (KB 909) (NB: van de meeste landen is dit onbekend.)

Land	2013	2014	2015	2016	2017
België	-	-	1395	-	-
Italië	-	-	-	2920	-

Bron: GPS

Tabel 6.9 Geslacht per land per jaar in aantallen van uitgaande Wets-zaken (KB 909)

Land	2013		2014		2015		2016		2017	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw
België	12	3	34	5	26	4	39	10	30	6
Duitsland	-	-	2	-	8	-	21	1	19	-
Bulgarije	-	-	1	-	1	-	1	-	1	-
Curaçao	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Denemarken	-	-	1	-	-	-	2	-	-	1
Finland	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-
Frankrijk	-	-	3	-	3	-	7	1	3	3
Frans-Guyana	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Griekenland	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Groot-Brittannië	6	-	3	-	2	-	-	-	-	-
Hongarije	1	-	1	-	1	1	-	-	3	-
Italië	1	-	2	-	-	-	2	-	3	-
Kroatië	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Letland	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Litouwen	-	-	-	-	-	-	1	-	2	-
Luxemburg	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Polen	15	-	15	-	10	-	11	1	9	-
Portugal	-	-	-	-	2	-	1	-	1	-
Roemenië	2	-	3	-	2	1	5	-	3	-
Slowakije	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Spanje	-	-	-	-	4	3	5	-	4	-
Verenigd Koninkrijk	-	-	-	-	3	-	2	-	5	-
Totaal	41	4	65	5	62	9	100	13	86	10

Bron: LURIS

Tabel 6.10 Gemiddelde leeftijd per land per jaar van uitgaande Wets-zaken (KB 909)

	2013	2014	2015	2016	2017
België	38	36	40	36	36
Bulgarije	-	39	42	-	36
Curaçao	49	-	-	-	-
Denemarken	-	39	-	47	48
Duitsland	-	26	39	38	39
Finland	30	-	-	35	-
Frankrijk	-	35	33	34	39
Frans-Guyana	-	-	-	-	28
Griekenland	-	-	-	31	51
Groot-Brittannië	41	30	38	-	-
Hongarije	-	52	39	42	39
Italië	53	27	-	53	39
Kroatië	-	-	-	36	47
Letland	36	-	-	-	-
Litouwen	-	-	-	60	32
Luxemburg	-	-	-	56	-
Polen	31	30	32	31	30
Portugal	-	-	40	66	-
Roemenië	39	28	36	35	42
Slowakije	31	-	-	-	28
Spanje	-	-	39	43	46
Tsjechië	-	-	-	24	-
Verenigd Koninkrijk	-	-	37	49	41
Overall gemiddelde	37	35	38	37	37

De totale gemiddelde leeftijd ligt voor uitgaande verzoeken iets lager dan voor inkomende verzoeken.

6.3 Profiel inkomende zaken KB 947

Sterker nog dan bij de KB 909-zaken moeten de cijfers in deze en de volgende paragraaf (6.4) voorzichtig worden geïnterpreteerd. De centrale autoriteit KB 947 registreert namelijk niet in een apart systeem kerngegevens per zaak. In plaats daarvan moest middels een apart dossieronderzoek de benodigde gegevens worden achterhaald. Niet ieder dossier bleek echter even volledig (zie verder het hoofdstuk 2, methodische verantwoording).

Uit de analyse van de beschikbare registratiegegevens voor nationaliteit (alleen 2016 en 2017) blijkt dat in 58% van die inkomende Wets-zaken de veroordeelden de Nederlandse nationaliteit hebben. Gevolgd door veroordeelden van Belgische, Marokkaanse en Poolse afkomst. Bij 19% van de veroordeelden kon geen nationaliteit worden vastgesteld. Van de inkomende zaken waarvan het onderliggende strafbare feit kon worden vastgesteld, blijkt ongeveer een kwart druggerelateerd (zie tabel 6.12). In 2017 hadden 4 van de 25 delicten betrekking op de verkrachting.³²

³² In één zaak is soms sprake van meerdere delicten. Daarom staan er bij 2017 25 delicten geregistreerd voor in totaal 22 inkomende Wets-zaken.

Ongeveer de helft van de inkomende Wets-zaken uit 2016 en 2017 samen heeft betrekking op de bijzondere voorwaarden. Taakstraffen maken ongeveer een kwart van de inkomende Wets-zaken uit terwijl minder dan 10% betrekking heeft op de v.i.-voorwaarden (bij een beperkt aantal zaken kon de sanctie niet worden vastgesteld). Net als bij de groep daders van Nederlandse criminaliteit zijn mannen sterk oververtegenwoordigd in de groep veroordeelden voor wie onder de Wets een verzoek tot overbrenging is ingediend bij Nederland (tabel 6.4). Hun gemiddelde leeftijd schommelt rond de 40 jaar, zo blijkt uit tabel 6.15.

Een verdere uitsplitsing voor bovengenoemde kenmerken naar landen is gelet op de geringe aantallen niet betekenisvol.

Tabel 6.11 Nationaliteit veroordeelde inkomende (erkende) Wets-zaken 2016 en 2017 samen (KB 947)

Inkomende verzoeken	Nationaliteit									Nb	Totaal
	Nederlands	Belgisch	Brits	Duits	Frans	Marokkaans	Pools	Turks	Overig		
België	14	3	-	-	-	1	1	-	2	1	22
Duitsland	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Hongarije	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Letland	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Litouwen	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Polen	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Spanje	1	-	-	-	-	1	-	-	1	-	3
Tsjechië	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Totaal	18	3	-	-	-	2	1	-	6	1	31
	58%	10%	0%	0%	0%	6%	3%	0%	19%	3%	100%

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

Tabel 6.12 Type delict* bij inkomende Wets-zaken in 2016 en 2017 (KB 947)

Type delict	2016	2017
Opiumwet	5	6
Verkrachting	-	4
(Auto)diefstal	1	3
Schending van huisvrijheid	-	2
Slagen en verwondingen derden	-	2
Belastingfraude	1	1
Verboden wapen	1	1
Vervalsing betaalmiddelen	2	1
Partnergeweld	1	1
Deelneming criminele organisatie	1	1
Witwassen	-	1
Vernieling van voertuig	-	1
Bedreigingen	-	1
Mensenhandel	1	-
Zedendelinquent	2	-
Oplichting	4	-
Ontucht	1	-
Totaal	20	25

*Binnen één zaak is soms sprake van meerdere delicten.

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

Tabel 6.13 Type sanctie van inkomende Wets-zaken in 2016 en 2017 (KB 947)

Land	2016	2017
Taakstraf	4	4
Bijzondere voorwaarden	5	12
V.i.-voorwaarden	2	3
Onbekend	-	3
Totaal	11	22

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

Tabel 6.14 Geslacht per land van inkomende Wets-zaken in 2016 en 2017 (KB 947)

Land	2016		2017		Nb
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	
België	6	1	12	2	1
Duitsland	-	-	1	-	-
Hongarije	1	-	-	-	-
Letland	1	-	-	-	-
Litouwen	-	-	1	-	-
Polen	-	-	1	-	-
Spanje	2	-	-	1	-
Tsjechië	-	-	-	1	-
Totaal	10	1	15	4	1

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

Tabel 6.15 Gemiddelde leeftijd per land van inkomende Wets-zaken in 2016 en 2017 (KB 947)

Land	2016	2017
België	38	35
Duitsland	-	33*
Hongarije	32*	-
Italië	-	-
Letland	41*	-
Litouwen	-	45*
Polen	-	50*
Spanje	47	30*
Tsjechië	-	55*
Gemiddeld	40	41

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

6.4 Profiel uitgaande zaken KB 947

In iets minder dan de helft van de uitgaande Wets-zaken waarbinnen de nationaliteit van de veroordeelde bekend is, heeft de justitiabele de Nederlandse nationaliteit (tabel 6.16). In een derde van de gevallen gaat het om de Belgische nationaliteit. In ca. 10% van de zaken gaat het om de Poolse nationaliteit. In ongeveer een derde van de gevallen is de veroordeling druggerelateerd (tabel 6.17). Gevolgd door veroordeling voor mishandeling openlijke geweldpleging. Qua sanctie heeft de overgrote meerderheid van de uitgaande Wets-zaken betrekking op taakstraffen (tabel 6.18). Net als bij inkomende Wets-zaken gaat het bij uitgaande zaken hoofzakelijk om justitiabelen van het mannelijke geslacht (tabel 6.19). De gemiddelde leeftijd van de

veroordeelden bij uitgaande Wets-zaken schommelt tussen de 35 en 37 jaar. Een verdere uitsplitsing voor bovengenoemde kenmerken naar landen is gelet op de geringe aantallen niet betekenisvol.

Tabel 6.16 Nationaliteit veroordeelde* van uitgaande Wets-zaken (KB 947)

Uitgaande verzoeken	Nationaliteit									Nb	Totaal
	Nederlands	Belgisch	Brits	Duits	Frans	Pools	Turks	Marokkaans	Overig		
België	17	15	-	-	-	-	-	2	2	24	60
Duitsland	-	-	-	-	-	-	1	-	-	5	6
Finland	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Hongarije	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2
Litouwen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Polen	-	-	-	-	-	5	-	-	-	5	10
Spanje	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Tsjechië	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
NB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Totaal	19	15	-	-	-	5	1	2	3	38	83
%	23%	18%	0%	0%	0%	6%	1%	2%	4%	46%	100%
Gecor %	42%	33%	0%	0%	0%	11%	2%	4%	7%	nvt	100%

*Een veroordeelde kan meerdere nationaliteiten hebben

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

Tabel 6.17 Type delict* bij uitgaande (erkende en lopende) Wets-zaken in 2016 en 2017 (KB 947)

	2016	2017
Softdrugs	7	25
Mishandeling/openlijk geweld	17	16
Overig diefstallen	5	6
Verkeerovertreding	6	6
Diversen	1	4
Fiscale fraude	-	4
Valsheid in geschrift	-	4
Witwassen	-	2
Verkrachting	1	1
Afpersing	1	-
Diefstal van vervoersmiddelen	3	-
Milieu	2	-
Niet bekend/niet genoemd	5	-
Totaal	48	68

*In één zaak kan sprake zijn van meerdere strafbare feiten.

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

Tabel 6.18 Type sanctie van uitgaande (erkende) Wets-zaken in 2016 en 2017 (KB 947)

Type sanctie	2016	2017
Taakstraf	38	60
Bijzondere voorwaarden	3	4
V.i.-voorwaarden	1	-
Onbekend	3	1
Totaal	45	65

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

Tabel 6.19 Geslacht* per land per jaar in aantallen van uitgaande (erkende) Wets-zaken (KB 947)

Land	2016		2017	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw
België	22	3	30	4
Duitsland	4	1	1	-
Finland	1	-	-	-
Hongarije	-	1	-	-
Litouwen	1	-	-	-
Polen	7	-	2	-
Spanje	-	-	1	-
Tsjechië	-	1	-	-
Nb	1	-	-	-
Totaal	36	6	34	4

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

Tabel 6.20 Gemiddelde leeftijd per land per jaar van uitgaande (erkende) Wets-zaken (KB 947)

	2016	2017
België	37	39
Duitsland	40	21*
Finland	37*	-
Hongarije	28*	-
Litouwen	62*	-
Polen	37	32
Spanje	-	46*
Tsjechië	26*	-
Nb	25	-
Overall gemiddelde	37	35

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

7 Aandachtspunten

In de hoofdstukken 4 en 5 zijn naar aanleiding van de beschrijving van de uitvoeringspraktijk verschillende knelpunten aangestipt. In dit hoofdstuk worden deze knelpunten verder geëxpliceerd. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- ③ Welke knelpunten doen zich in de afhandeling voor en welke mogelijkheden tot verbetering zien de betrokkenen?

7.1 Doorlooptijden

Een aandachtspunt dat door vrijwel alle ketenpartners benoemd wordt, betreft de doorlooptijden. En knelpunten doen zich voor in alle onderdelen van het Wets-proces, voor zowel inkomende als uitgaande zaken. De doorlooptijden voor de stappen in het Wets-proces voor inkomende zaken zijn vanaf het moment dat Nederland een certificaat formeel in ontvangst neemt wettelijk genormeerd. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 heeft Nederland na acceptatie van het certificaat voor de KB 909-zaken maximaal 90 dagen om een beslissing te nemen over de erkenning van de rechterlijke uitspraak. Voor de KB 947-zaken is dat 60 dagen. Verder geldt dat de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat binnen 10 dagen na de door Nederland genomen erkenningsbeslissing moet besluiten om een certificaat in te trekken. Bovendien is bepaald dat de veroordeelde binnen 30 dagen na het erkenningsbesluit vanuit de uitvoerende lidstaat moet worden overgebracht.

Voor uitgaande zaken gelden - voor wat de Nederlandse verantwoordelijkheid betreft - geen wettelijke normen. Dat wil zeggen: het staat Nederland vrij om zelf te bepalen wanneer zij een certificaat uitvaardigt. En voor inkomende zaken is de zogenaamde voorfase (de fase voordat sprake is van het formeel accepteren van het certificaat) evenmin genormeerd.

Beoordelingstermijnen erkenningsbesluiten

In onderstaande tabel 7.1 wordt gekeken naar de beoordelingstermijn voor inkomende en uitgaande zaken. Uit de overzichten blijkt dat de beoordelingstermijn voor inkomende zaken bij de KB 909 zowel in 2016 als 2017 gemiddeld genomen ruim boven de 90 dagen zit. Voor de KB 947 lag de gemiddelde beoordelingstermijn zowel in 2016 als 2017 ruim binnen de gestelde termijn van 60 dagen.

Tabel 7.1 Gemiddelde doorlooptijd in dagen voor de periode tussen formeel ontvangst door Nederland van een buitenlands certificaat en het beoordelingsbesluit

WETS	2016	2017
KB 909 Instemming kalenderdagen (inkomend)	104	121
KB 947 Instemming kalenderdagen (inkomend)	41	22

Bron: LURIS/dossieronderzoek centrale autoriteit KB 947

Uit de interviews binnen met de centrale autoriteiten van de KB 909 en de KB 947 blijkt dat het gemiddelde vertekend kan worden door een aantal zaken die onevenredig veel doorlooptijd vergen. Om die reden is ook gekeken naar het percentage van de zaken waarop binnen de gestelde norm een erkenningsbesluit is genomen. Uit tabel 7.2 blijkt dat rond de helft van de KB 909-zaken binnen de beoogde doorlooptijd wordt afgehandeld. Bij de KB 947-zaken werd in 2016 in ongeveer 80% van het totaal aantal zaken een erkenningsbesluit binnen de normtijd genomen. In 2017 is dit percentage gestegen tot 95%. De uitsplitsing naar land levert voor de analyse van de doorlooptijden weinig zinvolle informatie op omdat mede vanwege onvolledige registraties bij verschillende landen slechts doorlooptijden bekend zijn van 1 of 2 zaken.

Tabel 7.2 Percentage van inkomende zaken dat binnen de gestelde termijn is afgehandeld (inclusief het aantal zaken waarop de berekening gebaseerd is)³³

Wets	2016 aantal	2016 %	2017 aantal	2017 %
KB 909 erkenningsbesluit binnen de gestelde norm <90 dagen	162	54%	108	49%
KB 947 erkenningsbesluit binnen de gestelde norm <60 dagen	9	82%	19	95%

Bron: LURIS/dossieronderzoek centrale autoriteit KB 947

Als verklaring voor de lange doorlooptijden voor het erkenningsbesluit bij de KB 909-zaken worden verschillende oorzaken genoemd. Het gerechtshof vertelt tijdens het onderzoek dat het als interne richtlijn zes weken aanhoudt, maar dat die termijn niet altijd gehaald wordt omdat voor de beoordeling bijvoorbeeld aanvullende informatie nodig is van de veroordelende lidstaat (bijvoorbeeld aanvullende rapportages). De AG hanteert voor het op orde maken van de stukken (waaronder het advies) zelf twee weken. Volgens eigen opgave werd die termijn tot voor kort meestal gehaald, maar vanwege een toename in het aantal zaken en het afbouwen van de formatie (zie volgende paragraaf) ontstaan er steeds vaker achterstanden. Dit beeld wordt door het gerechtshof bevestigd. Van die zijde werd tijdens het onderzoek verteld dat in november 2017 het ressortsparket in één keer een achterstallige werkvoorraad wegwerkte, maar dat het gerechtshof vervolgens tot februari 2018 de tijd nodig had om die stuw aan zaken weer weg te werken. Ook nadelig voor de overall doorlooptijden zijn de zaken met een terugkeergarantie. Met name het laten opstellen van de sociale rapportage vergt veel tijd, maar telt wel mee bij het berekenen van de doorlooptijden.

Bij de KB 947-zaken hoeft geen oordeel van het gerechtshof gevraagd te worden en besluit de centrale autoriteit eigenstandig. De wettelijke normering voor de doorlooptijd bedraagt hier geen 90 maar 60 dagen (overigens is in sommige EU-landen – waaronder Duitsland en Frankrijk - ook bij de KB 947-zaken sprake van een gerechtelijke procedure. Desondanks geldt daar, conform het betreffende KB, dan nog steeds de termijn van 60 dagen). Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het erkenningsbesluit niet in alle zaken binnen de gestelde norm tijd wordt genomen. Van de zijde van de centrale autoriteit wordt verteld dat zaken waarbij specifieke omstandigheden – zoals een bijzondere plaatsing in een kliniek – lastig kan zijn en veel afstemming met de ketenpartners vergt voordat een besluit genomen kan worden.

³³ Bij de inkomende verzoeken is pas vanaf het 3e kwartaal 2016 informatie beschikbaar. Daarnaast is het 4e kwartaal van 2017 nog vrijwel leeg in verband met de beoordeling die in 2018 doorloopt.

Is eenmaal het erkenningsbesluit genomen, dan dient – voor wat betreft de KB 909-zaken – de veroordeelde binnen dertig dagen overgebracht te worden naar Nederland. Uit onderstaande tabel 7.3 blijkt dat die norm gemiddeld genomen bij lange na niet gehaald wordt.

Tabel 7.3 Gemiddelde looptijd tussen erkenningsbesluit en feitelijke overbrenging (alleen KB 909)

Vervoer	2015	2016	2017
Gemiddelde doorlooptijd in dagen	57	51	62
Aantal zaken waarop de berekening gebaseerd is	80	207	208

Bron: LURIS

Zoals in de voorgaande hoofdstukken vermeld, spelen hier vooral externe redenen een rol. Zoals dat het buitenland vaak veel tijd nodig heeft voordat het transport geregeld is.

Beoordelingstermijnen uitgaande zaken

Is een Wets-zaak door Nederland eenmaal aangeboden aan het buitenland dan is het buitenland gehouden aan dezelfde beoordelingstermijn als Nederland (90 respectievelijk 60 dagen). Binnen onderhavige evaluatie is niet systematisch nagegaan in hoeverre door het betreffende lidstaat voldaan is aan deze normen). Maar in onderstaande tabel 7.4 wordt duidelijk dat de gemiddelde tijd die het buitenland nodig heeft voor het beoordelen van Nederlandse Wets-zaken tussen de KB 909 en de KB 947 vooral voor 2017 sterk verschilt. Vooral bij de KB 947 lopen de beoordelingstermijnen enorm op en overschrijven de normen. Tussen de landen bestaan voor wat betreft de KB 947 grote verschillen. Zo wordt in België vaak snel een besluit genomen, maar in Duitsland worden in de regel de termijnen (ruimschoots) overschreden.

Tabel 7.4 Gemiddelde doorlooptijd in dagen voor de periode tussen formeel ontvangst van een Nederlands certificaat door het buitenland en het beoordelingsbesluit door de bevoegde autoriteit

WETS	2016	2017
KB 909 erkenningsbesluit binnen de gestelde (90 dagen)norm)	126	83
KB 947 erkenningsbesluit binnen de gestelde (60 dagen) norm)	132	261

Bron: LURIS/dossieronderzoek centrale autoriteit KB 947

Doorlooptijden van niet genormeerde procesonderdelen

In de voorgaande hoofdstukken werd duidelijk dat ook op andere onderdelen van het Wets-proces soms lange doorlooptijden worden gerealiseerd. Weliswaar is de beoordeling van de IND niet geplaatst in de voorfase van inkomende Wets-zaken zodat de wettelijke termijn niet nadelig beïnvloed kan worden, maar voor de justitiabele is het natuurlijk wenselijk dat deze zo snel mogelijk kan worden overgebracht. Ook de zaken die Nederland uitvaardigt vergen vanaf het moment dat is vastgesteld dat ze mogelijk in aanmerking komen voor overdracht veel tijd. Van de zijde van de centrale autoriteit voor de KB 909 wordt ingeschat dat uitgaande zaken ongeveer 1,5 jaar duren voordat ze worden aangeboden aan het buitenland. De centrale autoriteit voor de KB 909 geeft aan dat de bottleneck vaak het lokale parket is. Het certificaat moet daar

worden ingevuld door de zaaks- of executieofficier, maar de organisaties blijken lang niet altijd goed op de hoogte van de voorgeschreven procedure³⁴. Zo wordt een voorbeeld aangehaald van een officier van justitie die zonder opgave van redenen bepaalde dat een zaak niet overgedragen hoefde te worden. Bovendien zou bij de lokale parketten niet altijd de urgentie van een spoedige afhandeling worden ervaren. Zaken blijven daardoor maandenlang liggen.

7.2 Capaciteitsproblemen

Verschillende partners in de Nederlandse Wets-keten geven aan dat zij een (te) krappe formatie hebben om binnen de termijn die gesteld is voor hun onderdeel van de Wets-procedure de vereiste handelingen te verrichten. De beleving van de krapte is bovendien sinds 2012 – als gevolg van het stijgende aantal Wets-zaken – jaarlijks toegenomen.

De capaciteitsproblematiek lijkt bij de centrale autoriteit KB 947 het grootst. Anno maart 2018 is de feitelijke formatie 0,5 voltijdsequivalent (vte) officier van justitie en 0,8 vte administratief juridisch medewerker. Vanuit deze formatie worden naast de KB 947-zaken ook sinds 2013 de overdrachten in het kader van KB 829³⁵ en overdrachten Europees Beschermingsbevel gedaan. (En sinds 2018 zijn daar de overdrachten binnen Caribisch Nederland bijgekomen). Op basis van een inschatting van de werklast is door de centrale autoriteit een formatie geclaimd. De geclaimde formatie is weliswaar aan parket Noord-Holland toegekend, maar deze is (nog) niet bij de centrale autoriteit terechtgekomen. Huidige formatie van de centrale autoriteit KB 947 is volgens eigen opgave slechts de helft van hetgeen is toegekend aan parket Noord-Holland.

Afgaand op de gerealiseerde doorlooptijden in 2017 lukt het de centrale autoriteit van de KB 947-zaken goed om de erkenningsbesluiten tijdig te nemen en uitgaande zaken overgedragen te krijgen. In de interviews wordt echter naar voren gebracht dat er voor het overige nauwelijks tijd is voor kwaliteitsverbetering en door de krappe formatie enkele kwetsbaarheden bestaan. Wat de kwaliteitsverbetering betreft wordt gewezen op het feit dat er geen tijd is om een goede registratie te voeren, zodat het praktisch onmogelijk is managementinformatie te genereren. Dit punt wordt bevestigd door het verloop van dossieronderzoek dat ten behoeve van deze analyse werd uitgevoerd. Ook de bevordering van de bewustwording van de Wets-procedures bij de lokale parketten kan niet vanuit de huidige formatie van de centrale autoriteit worden opgepakt. Daardoor duurt de afhandeling van zaken niet alleen onnodig lang, maar worden uiteindelijk ook diverse zaken niet overgedragen. Hetzelfde geldt voor afstemming met de andere ketenpartners en de bevoegde autoriteiten in het buitenland. De inschatting is dat veel tijd kan worden bespaard wanneer vaker met de ketenpartners en het buitenland wordt afgestemd

³⁴ Ook bij de zittende magistratuur is soms sprake van onvoldoende kennis van de Wets-procedures. Tijdens het onderzoek werd door de centrale autoriteit KB 909 een voorbeeld aangehaald van een vonnis waarin de rechter (en niet de CA) al had bepaald dat zaak onder Wets overgedragen zou moeten worden.

³⁵ Het Kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2009 beoogt de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie op het terrein van de tenuitvoerlegging van toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis vorm te geven volgens het beginsel van wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen.

over de Wets-zaken en de wijze waarop uitleg gegeven moet worden aan het betreffende kaderbesluit. Maar voor die afstemming ontbreekt de tijd. Tot slot wordt gewezen op het feit dat doordat er slechts één administratief juridisch medewerker werkzaam is bij de centrale autoriteit er direct werkachterstand ontstaat bij ziekte.

De medewerkers van de centrale autoriteit vertellen dat naast een (te) krappe formatie het parket de centrale autoriteit niet altijd goed faciliteert voor de uitoefening van zijn taak. Zo beschikken de medewerkers van de centrale autoriteit niet over vaste werkplekken. Hetgeen zich in de praktijk moeizaam verhoudt tot het feit dat gewerkt wordt met fysieke dossiers. Geïnterviewden constateren dat het ontbreken van een functionele binding tussen de landelijke taken van de centrale autoriteit en alle overige (grotendeels) lokale activiteiten van het parket Noord-Holland eraan bijdraagt dat vanuit de parketleiding weinig prioriteit wordt verleend aan de centrale autoriteit. Nog afgezien van de wel geclaimde, maar niet beschikbaar gestelde formatie gaat het om zaken als het niet willen vergoeden van een cursus juridisch Engels voor de administratief juridische medewerker (terwijl een belangrijk deel van de correspondentie in het Engels gevoerd wordt) of het beperkt bekostiging van dienstreizen van de officier van justitie aan de buitenlandse counterparten. Deze gang van zaken roept bij de betrokkenen het gevoel op van een ondergeschoven kind te zijn.

Voor wat betreft de KB 909-zaken wordt van de zijde van de AG gesteld dat diens formatie (binnen het expertisecentrum bijzondere penitentiaire zaken) te krap is om achterstanden te voorkomen. Voor zijn taak is tot op heden geen extra formatie toegekend. Tot op heden is het – mede door de voorbereidende handelingen van IOS – meestal wel gelukt om binnen de gestelde periode de zaken bij het gerechtshof in te brengen, maar de vraag is of het in de nabije toekomst ook nog lukt. Niet alleen neemt het aantal zaken toe, maar is bovendien één van de twee stafmedewerkers van het expertisecentrum bijzondere penitentiaire zaken vertrokken en daar is geen vervanging voor in de plaats gekomen. De huidige bezetting (één staffunctionaris, vaak ondersteunt door enkele stagiaires) is daardoor kwetsbaar. De eerder aangehaalde werkachterstand in november 2017 houdt mogelijk verband met deze situatie.

Ook het gerechtshof heeft tijdens het onderzoek kenbaar gemaakt in het verleden krapte te hebben ervaren. Sinds 2018 is echter sprake van formatieve uitbreiding en worden Wets-zaken in aparte zittingen gebundeld beoordeeld. De verwachting is dat daarmee de afhandeling hanteerbaar is.

Tot slot werd tijdens de evaluatie nog gewezen op een kwetsbaarheid bij de DV&O die de fysieke overbrenging van de veroordeelde gedetineerden van en naar de grens en de luchthavens uitvoert. Qua capaciteit kan DV&O maximaal tien vervoersbewegingen (heen of terug naar de grens) per week aan. De voornoemde achterstand bij de AG in de afhandeling van Wets-zaken heeft er toe geleid dat het aantal gedetineerden dat moet worden overgebracht dit wekelijkse maximum overstijgt waardoor sprake is van een wachtlijst. Dat is vanuit het oogpunt van de gedetineerden geen wenselijke situatie, omdat ze daardoor dan nog niet kunnen terugkeren naar Nederlands grondgebied. De verwachting is dat dergelijke wachtlijsten vaker gaan ontstaan wanneer de caseload verder stijgt.

Vanuit de overige ketenpartners werden geen opmerkingen gemaakt over (te) krappe formatie. Wel werd door de IND aangegeven dat Wets-zaken geen prioriteit hebben, omdat er geen aparte capaciteit voor beschikbaar is.

7.3 Onvoldoende kennis van de Wets bij lokaal parket

Wets-zaken zijn geen dagelijkse routine voor de lokale parketten. Dit komt doordat het relatief geringe aantal Wets-zaken – afgezet tegen de reguliere caseload van de parketten – niet geconcentreerd, maar in beginsel door alle parketten moet worden uitgevoerd. Parketmedewerkers bij de IRC-en die de zaken doorgeven aan de afdeling executie en de medewerkers bij de afdelingen hebben daardoor vaak weinig ervaring met deze zaken en blijken mede daardoor ook vaak niet goed op de hoogte van de voorgeschreven procedures. Omdat voor de centrale autoriteiten vaak geen vaste aanspreekpunten op de parketten zijn georganiseerd – dan wel omdat het contact niet rechtstreeks maar door tussenkomst van de IRC'en loopt – kan het veel tijd en moeite kosten om de gewenste stukken (certificaat en vonnis) te ontvangen en/of worden er fouten gemaakt in de administratieve mutaties van deze zaken. Zoals eerder genoemd worden zaken afgesloten, terwijl ze aan het buitenland moeten worden overgedragen of zaken worden gelijktijdig voor executie aangeboden bij zowel het CJIB als de centrale autoriteit.

In andere gevallen worden de zaken in het geheel niet gesloten en worden veroordeelden die hun straf volledig hebben ondergaan na verloop van tijd opnieuw opgeroepen hun straf uit te zitten. Daarbij helpt het niet dat GPS de Wets-procedures niet volledig ondersteunt (zie verder paragraaf 7.6). Van de zijde van centrale autoriteit wordt de suggestie gedaan om binnen de parketten vaste aanspreekpunten voor de Wets aan te wijzen. Ook wordt er meerwaarde in gezien om de Wets-procedures expliciet toe te lichten bij de verantwoordelijke medewerkers. Van de zijde van de afdeling executie (lokaal parket) wordt voor wat betreft de inkomende Wets-zaken in ieder geval vraagtekens geplaatst bij hun rol. De afdeling wijst erop dat zij geen inhoudelijke controle dient uit te voeren. En voor zo ver toch controle plaatsvindt – bijvoorbeeld door de datum start v.i. in GPS te vergelijken met de datum op het certificaat – blijkt dat vaak complex en worden er fouten gemaakt omdat de benodigde informatie ontbreekt waarop de v.i.-datum berekend is. Daarmee fungeert de afdeling executie eigenlijk als een soort kwetsbaar doorgeefluik richting het CJIB. Van de zijde van de centrale autoriteit KB 909 worden ook vraagtekens geplaatst bij de rol van de afdelingen executie van het lokaal parket.

7.4 Bepalen strafrestant en datum v.i.

Niet zo zeer een knelpunt, maar meer een lastig onderdeel van de Wets-zaken is het bepalen van de strafrestant en daarvan afgeleid de startdatum v.i.

Het bepalen van de v.i.-datum is geen sinecure en vereist kennis van het strafprocesrecht van de uitvaardigende staat. Tussen de EU-lidstaten bestaan grote verschillen. In sommige gevallen start - bij bepaalde categorieën veroordeelden – de v.i. al na een derde van het ondergaan van de straf, terwijl in

andere landen – zoals Italië – juist het overgrote deel van de detentie daadwerkelijk moet zijn uitgezeten. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 wordt ook in Nederland het principe van de meest gunstige regeling gehanteerd. Dat wil zeggen dat bij het berekenen van het strafrestant en de startdatum v.i. gekeken wordt wat krachtens de Nederlandse v.i.-regeling het startmoment zou zijn, en wat krachtens de geldende v.i.-regeling van het uitvaardigende land de startdatum v.i. zou zijn. Blijkt die eerder dan die van Nederland en staat deze met een grote mate van waarschijnlijkheid vast, dan wordt gekozen voor de buitenlandse startdatum. Is deze later, dan wordt de Nederlandse startdatum aangehouden. Complicerende factor bij het berekenen van de datum is dat in verschillende landen de datum – zoals in Nederland – op voorhand in beginsel vaststaat. In landen als Duitsland, Oostenrijk of Frankrijk wordt de startdatum bij rechterlijke uitspraak bepaald mede op basis van het verloop van de detentie. Ontbreekt die uitspraak, dan wordt de Nederlandse 2/3 regeling gehanteerd. Dat kan tot verzet van de gedetineerde leiden wanneer deze een gereeden kans had op een eerdere vrijlating in het land van veroordeeling. Dat verzet heeft op basis van een uitspraak van de Hoge Raad (HR 17 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG6607) echter alleen kans van slagen als met een grote mate van zekerheid de startdatum vaststaat. En dat is niet het geval wanneer de rechter op basis van het detentieverloop de v.i.-datum bepaalt. Van de zijde van de centrale autoriteit wordt verteld dat zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met het belang van de gedetineerde door bijvoorbeeld – wanneer op korte termijn de rechter een uitspraak gaat doen over de startdatum – de veroordeelde nog niet over te brengen. En voor België - waar de strafuitvoeringsrechtbank (SURB) in beginsel de startdatum bepaalt – werkt de centrale autoriteit op basis van een formele verklaring van onze zuiderburen met de regel dat bij detentiestrafen onder 3 jaar bruto de v.i. start op 1/3 van de netto straf. (Bij brutostraffen van 3 jaar of meer wordt wel gewerkt met de startdatumbepaling van de SURB.) In Frankrijk wordt weer met een hybride formule gewerkt. Ook daar wordt de startdatum v.i. door de rechter bepaald, maar om niet onnodig lang te wachten op die uitspraak wordt door de centrale autoriteit gewerkt met de standaard strafkortingsdagen die bij een regulier detentietraject ontstaan en deze af te trekken van datum die zou ontstaan wanneer de Nederlandse 2/3 v.i.-regeling zou zijn toegepast. Dat levert in de meeste gevallen een startdatum op die later is dan de Franse, maar weer eerder dan de Nederlandse. Wel is het zo dat dan de duur van de v.i. langer wordt dan 1/3 van de bruto-straf. Maar dat weegt op tegen het feit dat de veroordeelde eerder buiten de inrichting komt.

7.5 Kwetsbare informatiestromen

De communicatie over het erkenningsbesluit en de duur van het uiteindelijke strafrestant loopt als gevolg van de reguliere executieprocessen over een groot aantal schijven. In de praktijk is dit proces kwetsbaar en vanuit het perspectief van de veroordeelde ook lang niet altijd navolgbaar. De centrale autoriteit illustreert deze kwetsbaarheid aan de hand van een voorbeeld van een veroordeelde die geschorst was tijdens zijn detentie in het buitenland en alweer in Nederland was. Nederland ontving in de tussentijd het certificaat en erkende het vonnis. Nadat de centrale autoriteit de zaak ingevoerd had in GPS werd de veroordeelde per brief op de hoogte gebracht van het erkenningsbesluit en werd op basis van de strafkortingsdagen de startdatum v.i. gecommuniceerd. Gelijktijdig werd het verantwoordelijke IRC geïnformeerd over de zaak, inclusief de duur van het strafrestant en de bijbehorende aftrek. Via GPS zet het IRC de zaak vervolgens door

naar het lokaal parket, afdeling executie. Daar blijkt echter onvoldoende kennis van de Wets-procedure en worden de aftrekdagen niet overgenomen. Vervolgens wordt de zaak via het normale berichtverkeer via LEVITA naar het CJIB doorgezet. Deze bericht vervolgens een andere afdeling binnen DJI/Divisie Individuele Zaken (DIZ) dat de veroordeelde moet worden opgeroepen zijn straf uit te zitten. Deze afdeling roept vervolgens per brief de veroordeelde op. Maar in die brief staan niet langer de strafkortingsdagen vermeld. De kans is groot dat beide brieven tot verwarring leiden. Beide brieven zijn namelijk afkomstig van DJI maar de netto strafrestanten waarover gecommuniceerd wordt, verschillen aanzienlijk. Bezien vanuit het Wets-perspectief is het daarom onwenselijk dat de route IOS – DIZ moet verlopen via de lokale executieafdelingen waar – zoals eerder beschreven – de kennis van de Wets-procedures niet geborgd is.

7.6 Data infrastructuur

Zoals in eerdere hoofdstukken vermeld, ondersteunt de ICT-infrastructuur het Wets-proces onvolledig. Vooral bij de voorwaardelijke en alternatieve sancties komt dit probleem sterk naar voren. Omdat voorwaardelijke sancties (en dat is t.o.v. de taakstraffen de bulk) niet kunnen worden geregistreerd in GPS, ontbreekt van deze zaken een parketnummer en dat levert verder in de strafketen problemen op. Zo kan bij een TUL-zitting geen reguliere registratie worden gemuteerd en moeten noodgrepen worden gedaan zoals het creëren van een fictief parketnummer. Tijdens de evaluatie wordt echter ook verteld dat het voorkomt dat een rechter een dergelijke zaak weigert te behandelen (omdat er zonder parketnummer ook geen financiering voor de rechtbank is). Ook het feit dat GPS bij Nederlandse vonnissen in geval er sprake is van een binnenlands én een buitenlands woon- en/of verblijfsadres zowel de centrale autoriteit inseeint als het CJIB (om de straf ten uitvoer te leggen) zorgt voor onnodig werk en verwarring. Dat geldt ook voor het feit dat zaken door GPS automatisch – nadat ze zijn 'vrij' gegeven door de afdeling executie – in de werkvoorraad van de centrale autoriteit worden geplaatst terwijl ze niet voor overdracht in aanmerking komen (het gaat om de werkstraffen met een duur van minder dan 80 uur).

Voor de vrijheidsbenemende sancties speelt voornoemde problematiek een stuk minder. Deze Wets-zaken kunnen namelijk gewoon door IOS via een voorportaal rechtstreeks in GPS worden ingevoerd. Nadeel is echter dat in GPS niet kan worden gemarkeerd dat het om een Wets-zaak gaat en dat zodoende naderhand niet eenvoudig op deze categorie zaken kan worden gezocht. Bovendien worden er niet automatisch afloopberichten gegenereerd wanneer de sanctie is voltooid. Zodoende wordt de centrale autoriteit KB 909 niet ondersteund bij zijn taak de bevoegde autoriteiten te informeren over het verloop en de afloop van de overgedragen sanctie. Meer in algemene zin wijst de centrale autoriteit KB 909-zaken erop dat de executieadministratie van het Openbaar Ministerie niet op orde is. Recent ontving IOS van het Openbaar Ministerie een lijst van 160 zaken van personen waarvan bleek dat deze onder de Wets zijn overgebracht, maar die op grond van hun status in GPS formeel nog hun straf zouden moeten ondergaan. Uit de administratie van IOS (LURIS) werd echter duidelijk dat executie van de straf was voltooid. Ook in Robein (het systeem van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling, de CVv.i.) bleek dat de zaak al administratief al was afgehandeld.

Als alternatief voor GPS is tijdens de evaluatie LURIS genoemd. In dit systeem kunnen wel eenvoudig alle kerngegevens van de Wets-zaken worden geregistreerd. Nadeel van dit systeem is dat het niet beschikbaar is voor alle ketenpartners (alleen IOS en de IRC-en) en sterk verouderd is. Als tweede alternatief is het Robein-systeem van de CVv.i. genoemd. Daar kunnen net als in LURIS wel alle sancties worden geregistreerd. Maar net als bij LURIS is de toegang voor de andere ketenpartners beperkt. De derde – en meest gewenste oplossing – wordt gezocht in een verbetering van GPS. Hier is echter al meerdere keren – maar zonder resultaat – vanuit de centrale autoriteit op landelijk niveau aandacht gevraagd.

7.7 Bepalen strafmodaliteit

De aanpassing van de buitenlandse sancties naar Nederlandse strafmodaliteiten levert soms hoofdbrekers op omdat een Nederlands equivalent ontbreekt. De Duitse hoofdstraf 'plaatsing in een afkickkliniek' bestaat niet als zelfstandige straf in Nederland en de praktijk leert dat onze oosterburen lang niet altijd instemmen met het Nederlandse voorstel in het erkenningsbesluit van de overname van deze sanctie. Van de zijde van het gerechtshof wordt verteld dat de Belgische interneringsmaatregel in regel gelijk gesteld kan worden aan de Nederlandse tbs, maar dat die conversie niet in de reden ligt wanneer de maatregel is opgelegd voor het bezit van Marihuana. In die gevallen moet gezocht worden naar een passende oplossing. In sommige gevallen is die er niet en oordeelt het gerechtshof negatief over de overname. Door de AG werd als voorbeeld de Belgische elektronische detentie genoemd. Deze straffen kunnen niet overgenomen worden en voor deze zaken worden de certificaten afgewezen.

Synthetische drugs vraagt ook aandacht volgens de AG. De ontwikkelingen op dit vlak gaan snel en dan kan het gebeuren dat in het buitenland een veroordeling plaatsvindt voor een drug die dan in Nederland nog niet verboden is. Overname van de sanctie kan dan alleen als ten tijde van de formele in ontvangst name van het certificaat de betreffende drugs ondertussen ook in Nederland verboden is geworden.

Ook de Belgische tbs is soms lastig in te passen omdat deze in beginsel gemaximeerd is tot 10 jaar. Dat is – bij ernstige feiten en omstandigheden – naar Nederlandse maatstaven te kort. Dan ontstaat een duivelsdilemma. Nederland accepteert de straf alsnog, maar moet toestaan dat de veroordeelde over 10 jaar vrijkomt terwijl de ziekelijke stoornis die ten grondslag lag aan het feit nog niet voldoende behandeld is. Of Nederland weigert de zaak, maar loopt het reële risico dat de veroordeelde na het eindigen van de interneringsmaatregelen over 10 jaar zonder resocialisatie terugkeert naar Nederland.

Op dit moment wordt door het Openbaar Ministerie onderzocht of de *Wet op langdurig toezicht* (WLT) voor deze categorie veroordeelden uitkomst biedt. De WLT maakt het mogelijk om gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen (GVM's) in te zetten, die in beginsel levenslang kunnen worden voortgezet. Aandachtspunt bij de WLT is dat de GVM in Nederland pas kan worden opgelegd vanaf 1 januari 2018. De vraag is daarom of en hoe de wet zodanig kan worden toegepast dat ook delinquenten die in het buitenland zijn veroordeeld vóór die datum toch – in het kader van de overname van een de Belgische tbs – een GVM opgelegd kunnen krijgen.

Naast de wettelijke beperkingen bij het converteren van een buitenlands vonnis naar een Nederlandse sanctie speelt ook nog dat de informatie soms ontoereikend is om tot een gewogen oordeel te komen. Soms wordt door de AG daarom een second opinion gevraagd bij een Nederlandse gedragsdeskundige op in het buitenland uitgebracht persoonlijkheidsonderzoek. Waarbij primair de vraag voorligt welke straf of maatregel, gelet op de stoornis het meest passend is. Maar ook daar kan dan weer gelden dat wat het meest passend is, niet altijd kan worden opgelegd. Een Duitse plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis kan bijvoorbeeld niet worden omgezet naar een Nederlandse tbs wanneer uit het buitenlandse persoonlijkheidsonderzoek niet eenduidig de relatie blijkt tussen de ziekelijke stoornis en het gepleegde strafbare feit.

7.8 Weinig overdracht KB 909-zaken

In tegenstelling tot de voorwaardelijke en alternatieve sancties wordt niet op basis van de woon- en/of verblijfplaatsen van de in GPS geregistreerde strafzaken bepaald of een veroordeling in aanmerking komt voor overdracht aan een andere lidstaat. Dit leidt er toe dat het aantal uitgaande Wets-zaken zich 1:10 verhoudt tot het aantal inkomende Wets-zaken. Nog afgezien van de kosten die dat voor Nederland met zich meebrengt, is er vanuit de geest van het KB 909 veel op af te dingen. De geïnterviewden bij het ressortsparket zien dan ook dat de integrale voortzetting van de straf van buitenlandse in Nederland veroordeelde gedetineerden veel lager is dan mogelijk en sterk achterblijft bij de inkomende Wets-zaken. Zij concluderen dat deze gang van zaken geen recht doet aan de doelstelling van de KB's en de Wets. Ze bepleiten daarom dat deze situatie geagendeerd wordt zodat ook voor deze groep veroordeelden recht gedaan kan worden aan het in de Wets verankerde uitgangspunt van integrale voortzetting van de straf en resocialisatie in het land waar men binding mee heeft. Volgens hen zou onderzocht moeten worden hoe het Openbaar Ministerie na het onherroepelijk worden van een vonnis of arrest vaker het initiatief kan nemen een zaak aan te melden bij het ministerie voor overdracht.

8 Conclusies

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies van het onderzoek gegeven. Daarbij wordt naar analogie van de Wets een tweedeling aangehouden tussen enerzijds de vrijheidsbenemende sancties en anderzijds de voorwaardelijke en alternatieve sancties. Bij de conclusies wordt vaak gesproken van 'inkomende' en 'uitgaande' Wets-zaken. Dit zijn geen juridische begrippen, maar termen die in het spraakgebruik bij de Wets in zwang zijn. Met 'inkomende zaak' wordt een strafzaak bedoeld waarbinnen de bevoegde autoriteit in het buitenland Nederland verzoekt de executie van een buitenlands vonnis onder de Wets over te nemen. Met 'uitgaande zaak' wordt een zaak bedoeld waarbinnen Nederland de bevoegde autoriteit in het buitenland verzoekt een Nederlands vonnis over te nemen.

8.1 Vrijheidsbenemende sancties (KB 909)

8.1.1 Wat zijn de karakteristieken van de inkomende verzoeken?

Sinds 2012 is met betrekking tot de vrijheidsbenemende sancties het aantal inkomende Wets-zaken sterk toegenomen. Bedroeg het aantal formeel door Nederland in ontvangst genomen certificaten in 2012 nog 79 en in 2013 106, in 2017 is dit aantal gestegen tot 360. Uit Duitsland, België, Groot-Brittannië, Frankrijk (inclusief Frans-Guyana) en Spanje werden de meeste certificaten ontvangen.

Niet op ieder certificaat wordt uiteindelijk door de centrale autoriteit een positief erkenningsbesluit genomen, en niet op ieder positief erkenningsbesluit volgt de daadwerkelijke overdracht van de veroordeelde. In de periode 2013-2017 werd bij 40-60% van de inkomende zaken een justitiabele uiteindelijk overgebracht naar Nederland. (De Wets werd pas aan het eind van 2012 geïmplementeerd. Als gevolg daarvan kon in dat jaar nog geen overdracht plaatsvinden.) In de overige gevallen verbleef de veroordeelde vaak al op Nederlands grondgebied, zodat van overbrenging geen sprake was.

80% van de veroordeelden voor wie een certificaat voor overdracht is aangeboden, en van wie de nationaliteit bekend is, heeft de Nederlandse nationaliteit. Gevolgd door veroordeelden van Belgische, Marokkaanse en Poolse komaf. De detentie van de daadwerkelijk overgenomen zaken zijn ten opzichte van de Nederlandse detentieduur gemiddelden relatief lang. In de onderzochte periode is overigens wel sprake van een afname van de gemiddelde detentieduur van 6,7 jaar (in 2012) naar 5,0 jaar (in 2017). Bij een ruime meerderheid van de zaken waarvan het misdrijf bekend was, vond veroordeling plaats voor een druggerelateerd feit.

8.1.2 Afhandeling inkomende verzoeken overdracht vrijheidsbenemende sancties

Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren? Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

De beslissing over erkenning van een toegezonden rechterlijke uitspraak wordt namens de minister van Justitie en Veiligheid genomen door de Dienst Justitiële Inrichtingen, Divisie Individuele Zaken, Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS). Ook voor uitgaande zaken oefent IOS deze bevoegdheid namens de minister uit. Omdat het gaat om één bevoegde autoriteit voor heel Nederland, spreken we van één centrale autoriteit voor Nederland voor de KB 909-zaken.

Voordat de centrale autoriteit formeel een certificaat in ontvangst neemt, heeft doorgaans al de nodige afstemming plaatsgevonden met de bevoegde autoriteit van het uitvaardigende land, en met de veroordeelde of diens raadsman. In deze zogenaamde voorfase vindt een eerste beoordeling van de zaak plaats, om te bepalen of deze niet op basis van de (verplichte) weigeringsgronden door de centrale autoriteit zal moeten worden afgewezen. In deze fase wordt bij vreemdelingen met een verblijfsvergunning ook getoetst of de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) niet op basis van het Vreemdelingenbesluit een intrekkingprocedure dient te starten. Voor deze toets wordt de Advocaat-Generaal (AG) bij het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden gevraagd voor het strafbare feit waarop de veroordeling is gebaseerd een strafmaatindicatie te leveren naar Nederlands recht. Op basis van deze indicatie toetst de IND. Als de noodzaak tot een intrekkingprocedure aanwezig is, dan wordt de zaak door de centrale autoriteit rauwelijks afgewezen. Wanneer in deze voorfase is vastgesteld dat de zaak niet rauwelijks afgewezen hoeft te worden, dan neemt Nederland het certificaat formeel in ontvangst. Na de in ontvangstname vraagt de centrale autoriteit het gerechtshof een oordeel te geven over het verzoek tot overdracht. Dit verzoek wordt ingediend via de AG. Hiervoor stelt de centrale autoriteit een conceptadvies op (inclusief de vorm waarin de straf overgenomen zal worden door Nederland) en stuurt dit samen met het certificaat en het (vertaalde) vonnis naar het ressortsparket. Daar worden de stukken gecontroleerd en aangevuld, en worden – indien nodig – nog aanvullende stukken opgevraagd (zoals vertalingen van het vonnis of in het buitenland uitgevoerde gedragskundige rapportages). Wanneer de stukken op orde zijn, stuurt de AG de stukken door naar de penitentiaire kamer van gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. In tweewekelijkse sessies die speciaal zijn gewijd aan Wets-zaken, worden de inkomende verzoeken door de penitentiaire kamer beoordeeld. Het eindoordeel van het gerechtshof wordt in de regel door de centrale autoriteit overgenomen in het erkenningsbesluit. De instemming wordt vervolgens aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat gestuurd. In het erkenningsbesluit staat hoe Nederland invulling gaat geven aan de executie van de sanctie, en eventueel de startdatum van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Het gebeurt soms dat het buitenland op basis van het Nederlandse erkenningsbesluit het certificaat intrekt. Reden hiervoor kan zijn dat het buitenland meent dat de voorgestelde sanctie, na aanpassing naar Nederlands strafmaximum, geen recht doet aan de ernst van de strafbare feiten. In de regel worden de erkenningsbesluiten echter geaccepteerd en maken Nederland en het uitvaardigende land concrete afspraken over de overdracht van de veroordeelde. De feitelijke overdracht gebeurt door de Koninklijke Marechaussee (KMar) in samenwerking met Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O).

De werkprocessen verlopen grotendeels zoals voorgeschreven en naar tevredenheid van de betrokkenen. Alleen de wettelijke termijnen voor de doorlooptijden van de beoordeling en, naderhand, de overdracht,

worden regelmatig overschreden. Aan de wettelijke plicht om de bevoegde autoriteiten in het uitvaardigende land te informeren over het verloop en het einde van de executie, zoals neergelegd in de Wets, wordt niet actief invulling gegeven door de centrale autoriteit, omdat deze niet standaard beschikt over de bedoelde informatie.

8.1.3 Wat zijn de karakteristieken van de uitgaande verzoeken?

Net als bij de inkomende verzoeken is het aantal uitgaande zaken in de periode 2012-2017 sterk toegenomen. Was in 2012 sprake van drie zaken, in 2017 is dit aantal opgelopen tot 32. Merk echter op dat de ratio inkomende/uitgaande verzoeken bijzonder scheef is en de verhouding 1:10 nadert. De meeste uitgaande zaken worden aangeboden aan België en Duitsland. Net als bij inkomende zaken wordt door de bevoegde autoriteit aan wie het certificaat is aangeboden niet altijd positief besloten. Of er wordt überhaupt niet gereageerd. En ook dan wanneer wel positief wordt besloten, vindt niet altijd overdracht plaats. Van de 47 certificaten die Nederland in het buitenland aanbod voor overdracht, was er in 2016 slechts sprake van vijf fysiek overgedragen veroordeelden. (De andere jaren laten vergelijkbare verhoudingen zien.) Een deel van de verklaring voor dit lage aantal fysiek overgedragen veroordeelden is, dat de veroordeelde regelmatig al in het buitenland verblijft. Zodoende kan er geen fysieke overdracht meer plaatsvinden en is slechts sprake van een vonnisoverdracht.

Een kwart van de veroordeelden voor wie door Nederland een certificaat aan het buitenland is uitgevaardigd, heeft de Nederlandse nationaliteit. Verder heeft 16% de Belgische en 14% de Poolse nationaliteit. Er zijn geen betrouwbare gegevens bekend over de detentieduur van de opgelegde vonnissen van de uitgaande Wets-zaken. Wel blijkt dat het onderliggende feit van de veroordeling vaak mishandeling/openlijke geweldpleging en drugsfeiten betreft.

8.1.4 Afhandeling uitgaande verzoeken overdracht vrijheidsbenemende sancties

Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren? Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

Er vindt geen systematische selectie plaats van zaken die in aanmerking komen voor overdracht onder de Wets. Het merendeel van de uitgaande zaken wordt daarom geïnitieerd door de veroordeelde zelf. Af en toe wordt door de centrale autoriteit in het processysteem van het gevangeniswezen gezocht. Ook wordt soms naar aanleiding van een strafonderbrekingszaak (ex artikel 40a RTVI, onbepaalde tijd) bij de centrale autoriteit geïnformeerd of de overdracht van de vreemdeling onder de Wets kan plaatsvinden.

Als de centrale autoriteit heeft vastgesteld dat de veroordeelde geen binding heeft met Nederland, dan wordt het Openbaar Ministerie verzocht om te adviseren over de overdracht. Zijn er geen zwaarwegende belangen tegen de overdracht, dan wordt door (of namens) de zaakofficier het certificaat opgemaakt bij, en

tezamen met het (vertaalde) vonnis door de centrale autoriteit aangeboden aan de bevoegde autoriteit van het ontvangende land. Nadat deze zijn erkenningsbesluit heeft medegedeeld aan Nederland, en de centrale autoriteit instemt met de condities waaronder de straf ten uitvoer zal worden gelegd, vindt de feitelijke overdracht van de veroordeelde plaats.

Het proces van uitgaande zaken is vanuit het Nederlandse perspectief minder genormeerd dan het proces van inkomende zaken. Daardoor is het eenvoudiger voor Nederland om de voorgeschreven procedures na te komen. Mede daardoor loopt de afhandeling van uitgaande Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken. De geïnterviewde stakeholders vertellen echter dat dat niet betekent dat de uitvoeringspraktijk optimaal is. Binnen de huidige werkafspraken blijven veroordeelden die in aanmerking komen voor overdracht gewoon in Nederland en veroordeelden voor wie de zaak wel wordt opgepakt, moeten onevenredig lang wachten voordat een certificaat uitgaat. Ook de samenwerking tussen de lokale parketten en de centrale autoriteit is voor dit onderdeel van de Wets voor verbetering vatbaar. Er is vaak weinig kennis van de Wets bij de zaaksofficieren en aangewezen parketmedewerkers, wat ertoe leidt dat stukken onvolledig of niet worden aangeleverd.

8.2 Voorwaardelijke en alternatieve sancties (KB 947)

8.2.1 Wat zijn de karakteristieken van de inkomende verzoeken?

Ten opzichte van de vrijheidsbenemende sancties is het aantal certificaten dat wordt ontvangen voor de overdracht van voorwaardelijke en alternatieve sancties beperkt. In 2016 bedroeg het totaal 17 en in 2017 was dat 27 (voor de eerdere jaren ontbreekt betrouwbare informatie). De meeste zaken komen uit België, op afstand gevolgd door Duitsland. De meerderheid van de aangereikte zaken leidt tot overdracht.

Bij ongeveer 60% van de inkomende Wets-zaken hebben de veroordeelden de Nederlandse nationaliteit. Gevolgd door veroordeelden van Belgische, Marokkaanse en Poolse afkomst. Van de zaken waarvan het onderliggende strafbare feit kon worden vastgesteld, blijkt ongeveer een kwart druggerelateerd. Ongeveer de helft van de inkomende Wets-zaken heeft betrekking op de bijzondere voorwaarden. Een kwart betreft taakstraffen. Mannen zijn sterk oververtegenwoordigd in de groep veroordeelden voor wie onder de Wets een verzoek tot vonnisoverdracht is ingediend. De gemiddelde leeftijd schommelt rond de 40 jaar. In 2016 leidde 65% van de gevallen met een ontvangen certificaat tot overdracht van het vonnis. In 2017 was dit percentage 74%.

8.2.2 Afhandeling inkomende verzoeken overdracht voorwaardelijke en alternatieve sancties

Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren? Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

De beslissing over de erkenning van een uit een andere EU-lidstaat afkomstige rechterlijke uitspraak over een voorwaardelijke veroordeling of taakstraf, en over de toezending van Nederlandse rechterlijke uitspraken aan een ander EU-lidstaat, is belegd bij het Openbaar Ministerie. Namens het Openbaar Ministerie is het IRC Noord-Holland in Haarlem de bevoegde autoriteit. Omdat het gaat om één bevoegde autoriteit voor heel Nederland is sprake van een centrale autoriteit.

Het proces van in ontvangstname van het certificaat, de beoordeling en de overdracht van voorwaardelijke en alternatieve sancties vertoont sterke overeenkomsten met die van de vrijheidsbenemende sancties. Zij het dat de zogenaamde voorfase (de fase voordat de centrale autoriteit het certificaat formeel in ontvangst neemt) minder uitgebreid is en dat er in de beoordelingsfase geen extern oordeel van de rechter wordt gevraagd. De start van een inkomende Wets-zaak met betrekking tot de voorwaardelijke en alternatieve sancties begint in de regel met ontvangst van het certificaat en het (vertaalde) vonnis door de centrale autoriteit. Nadat de centrale autoriteit - voor zover aan de orde - ontbrekende stukken heeft opgevraagd en het certificaat volledig is ingevuld, wordt de zaak formeel in behandeling genomen. Daarbij wordt eerst getoetst op de aanwezigheid van weigeringsgronden. Op basis van een check in de BRP, regelmatig aangevuld met een controle op het adres door de wijkagent, wordt vastgesteld of sprake is van binding met Nederland. De overige gronden worden getoetst op basis van de informatie op het certificaat en het vonnis. Wanneer is vastgesteld dat er geen sprake is van één of meer van de wettelijke weigeringsgronden, wordt in de regel door de centrale autoriteit afgestemd met Bureau Buitenland van de reclassering over de mogelijkheden van de sanctieovername of het toezicht. In dit overleg wordt vastgesteld op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de voorwaarden uit het vonnis. Dat overleg kan resulteren in de conclusie dat niet alle voorwaarden worden overgenomen, of dat op een andere manier invulling wordt gegeven aan de voorwaarden, zodat de Nederlandse reclassering ook in staat is invulling te geven aan het toezicht. Regelmatig stemt de centrale autoriteit ook rechtstreeks af met de bevoegde autoriteit in het buitenland, om af te tasten met welke sanctieaanpassingen het uitvaardigende land akkoord zal willen gaan.

Zodra het Nederlandse erkenningsbesluit is geaccepteerd door de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat, kan de straf in Nederland ten uitvoer worden gelegd. Omdat er geen sprake is van een vrijheidsbenemende sanctie is er ook geen sprake van het formeel overbrengen van de veroordeelde. Na erkenning en na het verstrijken van de termijn van 10 dagen, waarbinnen het buitenland het certificaat nog kan intrekken, wordt het lokale parket geïnformeerd over de erkenningsbeslissing. Dit is dus onafhankelijk van de komst van de veroordeelde naar Nederland. Het lokale parket wordt verzocht de overgedragen sanctie op dezelfde wijze te executeren als een Nederlandse sanctie. De veroordeelde wordt geacht zelf naar Nederland te komen, maar verblijft in de regel al in Nederland als het lokaal parket wordt bericht.

Wat betreft het routeren van zaken aan de reclassering bestaat er een wezenlijk onderscheid tussen inkomende Wets-zaken die betrekking hebben op taakstraffen en Wets-zaken waarin bijzondere voorwaarden en/of v.i.-voorwaarden zijn opgelegd. Taakstraffen kunnen door de centrale autoriteit eenvoudig worden ingevoerd in GPS. De taakstraffen worden dan automatisch zichtbaar in de

werkvoorraad/opdrachtenlijst van het lokaal parket. Het lokaal parket geeft de taakstraf vervolgens vrij aan het CJIB, die op zijn beurt de reclassering opdracht geeft de veroordeelde op te roepen. Geheel anders gaat het wanneer de sanctie uitsluitend bijzondere voorwaarden en/of v.i.-voorwaarden betreft. In tegenstelling tot taakstraffen kunnen deze namelijk niet ingevoerd worden in GPS, omdat het systeem de invoer van deze sancties niet ondersteunt. Om die reden moet de centrale autoriteit voor deze zaken het erkenningsbesluit per mail naar het lokaal parket en het CJIB sturen. Dit wordt door de betrokkenen als een moeizame en kwetsbare procesgang getypeerd.

De werkprocessen verlopen grotendeels zoals voorgeschreven. Alleen de feitelijke executie vraagt om bovengenoemde reden veel tijd en leidt – door het ontbreken van een geschikte ICT-infrastructuur – regelmatig tot fouten.

8.2.3 Wat zijn de karakteristieken van de uitgaande verzoeken?

Het aantal uitgaande verzoeken is – anders dan bij de KB 909-zaken – vanwege de automatische selectie in GPS juist groter dan het aantal inkomende verzoeken. In 2016 bedroeg het aantal 136 en in 2017 101. Het merendeel van de zaken wordt aan België overgedragen, gevolgd door Duitsland.

In bijna de helft van de uitgaande Wets-zaken waarbinnen de nationaliteit van de veroordeelde bekend is, heeft de justitiabele de Nederlandse nationaliteit. In een derde van de gevallen gaat het om de Belgische nationaliteit. In circa 10% van de zaken gaat het om de Poolse nationaliteit. In ongeveer een derde van de gevallen is de veroordeling druggerelateerd, gevolgd door veroordeling voor mishandeling en openlijke geweldpleging. Qua sanctie heeft een ruime meerderheid van de uitgaande Wets-zaken betrekking op taakstraffen. Net als bij inkomende Wets-zaken gaat het bij uitgaande zaken hoofdzakelijk om justitiabelen van het mannelijke geslacht. De gemiddelde leeftijd van de veroordeelden bij uitgaande Wets-zaken schommelt tussen de 35 en 37 jaar.

8.2.4 Afhandeling uitgaande verzoeken overdracht voorwaardelijke en alternatieve sancties

Hoe verloopt de afhandeling van Wets-zaken binnen de betrokken organisaties? Hoe is het afhandelingsproces opgebouwd en hoe wordt dit door de betrokkenen ervaren? Verloopt de afhandeling van Wets-zaken volgens de toepasselijke regels en werkafspraken?

In tegenstelling tot de vrijheidsbenemende sancties worden de voorwaardelijke en alternatieve sancties die voor overdracht onder de Wets in aanmerking komen systematisch geselecteerd en in de werkvoorraad van de centrale autoriteit geplaatst. Dit gebeurt in GPS op basis van het woon- en verblijfadres. Maar pas bij zaken die door het lokale parket 'vrij' gegeven zijn voor executie. De centrale autoriteit beoordeelt de zaken in de werkvoorraad inhoudelijk en stelt vast of deze daadwerkelijk voor overdracht in aanmerking komen. Is

daarvan sprake dan wordt bij het lokaal parket de benodigde stukken opgevraagd. Het gaat dan om een ingevuld certificaat en het vonnis. In de praktijk moet de centrale autoriteit veel rappelleren en in sommige gevallen wordt niet gereageerd of pas zo laat, dat de zaak vanwege het verlopen van de termijnen niet meer voor overdracht in aanmerking komt.

Overigens zou volgens de vigerende werkafspraken het lokale parket zelf de zaken moeten beoordelen en aanbrenge bij de centrale autoriteit. Dat gebeurt in de praktijk zelden. Zodoende is het in de meeste gevallen de centrale autoriteit die het lokale parket aanspoort om de zaak formeel aan te brengen.

Zijn vonnis en certificaat ontvangen, dan beoordeelt de centrale autoriteit nogmaals en in detail of de zaak daadwerkelijk in aanmerking komt voor overdracht. De selectie in GPS is namelijk grofmazig en levert ook zaken op die niet voldoen aan de overdrachtcriteria (zoals niet overdraagbare sancties of taakstraffen met een duur van minder dan 80 uur). Vervolgens moet worden vastgesteld of er niet toch sprake is van binding met Nederland. Dat gebeurt niet alleen op basis van de BRP-check, maar ook door inzage in het proces-verbaal. In de praktijk kan het feitelijke woon- of verblijfadres afwijken van het in GPS geregistreerde adres. In het proces-verbaal kan dat vaak worden geverifieerd.

Als de stukken op orde zijn, wordt vastgesteld wie de bevoegde autoriteit is in het land van de beoogde strafexecutie. Bij landen waarnaar al vaker is overgedragen, is sprake van warme contacten. Met name met België zijn de lijnen kort en goed. Bij andere landen kan het vinden van de juiste namen en adressen veel tijd en moeite vergen. Ook de termijn waarbinnen het buitenland een erkenningsbesluit overlegt, verschilt aanzienlijk per land. Daar waar bijvoorbeeld België in de regel heel prompt reageert, laat een reactie uit Duitsland vaak op zich wachten. Verklaring voor deze verschillen is onder meer gelegen in het feit dat de contacten tussen de centrale autoriteit en de bevoegde autoriteiten van België een stuk intensiever zijn dan met die van Duitsland.

De werkprocessen verlopen grotendeels zoals voorgeschreven, maar de afstemming met de lokale parketten voor het verkrijgen van het certificaat en het vonnis vraagt veel tijd; mede als gevolg van het feit dat er bij de afdeling executie op de lokale parketten weinig ervaring is met de Wets en de bijbehorende procedures. Dit afstemmingsproces wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een geschikte ICT-infrastructuur. Zo'n infrastructuur kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat in Nederland wordt gestart met de executie van de straf, terwijl de centrale autoriteit doende is de overdracht van de executie in gang te zetten.

8.3 Welke knelpunten doen zich voor in de afhandeling?

De evaluatie laat zien dat in de afgelopen vijf jaar de nodige ervaring is opgebouwd met de afhandeling van Wets-zaken en dat de aantallen gestaag toenemen. Ook zijn verschillende samenwerkingsverbanden uitgebouwd en is er veel van elkaar geleerd. Desalniettemin heeft de evaluatie een aantal punten opgeleverd die voor verbetering vatbaar zijn.

1. Doorlooptijden

Uit het onderzoek blijkt dat de doorlooptijden voor wettelijk genormeerde procesonderdelen lang niet altijd worden gehaald. En dat de doorlooptijden voor niet-wettelijk genormeerde procesonderdelen – vanuit het perspectief van de veroordeelde – soms onevenredig lang zijn. Deels zijn deze doorlooptijden het gevolg van externe buitenlandse factoren, maar in andere gevallen lijkt het oplopen van de doorlooptijden samen te hangen met de situatie in Nederland. Genoemde reden is onder meer het capaciteitsprobleem bij de AG en DV&O, waardoor werkachterstanden ontstaan. Ook de beperkte kennis van de Wets-procedures bij de afdeling executie bij het lokaal parket speelt een belangrijke rol. Laatstgenoemde leidt ertoe dat zij niet of pas na herhaald rappel de benodigde informatie verstrekken.

2. Capaciteitsproblemen

Verschillende partijen binnen het Wets-proces geven aan dat zij een (te) krappe formatie hebben. De AG vertelt dat voor de Wets-taken nooit formatieve uitbreiding heeft plaatsgevonden, en ook het gerechtshof had tot 1 januari 2018 geen extra capaciteit toebedeeld gekregen. De centrale autoriteit KB 947 heeft wel een toebedeelde formatie, maar deze is bijna de helft van hetgeen was berekend. Tegen de achtergrond van een almaar toenemende caseload brengt dit risico's met zich mee. In de eerste plaats oplopende doorlooptijden. Maar in de tweede plaats zorgt een te krappe formatie ervoor dat weinig tijd over blijft voor kwaliteitsmanagement en kennisontwikkeling bij onder meer lokale parketten. De oplossing voor dit probleem wordt uiteraard gezocht in het uitbreiden van de formatie.

3. Kwetsbare informatiestromen

De Wets-procedures zijn ingepast in bestaande (executie)processen. Dat leidt ertoe dat organisatieonderdelen die inhoudelijk weinig van doen hebben met de Wets toch een (doorgeefluik)functie uitoefenen. Vanwege het gebrek aan kennis en ervaring met de Wets kan dit in het bijzonder bij de lokale parketten tot fouten leiden. Die fouten hebben in de praktijk betrekking op het berekenen van de startdatum v.i., het niet administratief afsluiten van afgeronde straffen zodat een justitiabele ten onrechte opnieuw wordt opgeroepen voor executie, onvolledige onjuiste aantekeningen op de Justitiële Documentatie, of een executieopdracht aan de reclasering terwijl op dat moment de zaak al wordt overgedragen aan het buitenland. Als oplossing voor dit probleem wordt een gerichte voorlichtingscampagne voor dit organisatieonderdeel van het Openbaar Ministerie voorgesteld, en daar waar mogelijk ook vaste aanspreekpunten op de parketten aan te wijzen.

4. ICT-infrastructuur

GPS is het centrale systeem waarin de primaire registratie van de Wets-zaak plaatsvindt. Maar de huidige functionaliteit van het systeem heeft een aantal duidelijke tekortkomingen. Wat de voorwaardelijke en alternatieve sancties betreft, is het onhandig dat er geen voorwaardelijke sancties en geen v.i.-voorwaarden kunnen worden geregistreerd. Verder is het wenselijk dat de selectiefunctie van de voorwaardelijke en alternatieve sancties die voor overdracht in aanmerking komen, fijnmaziger wordt. Op dit moment worden ook niet-relevante zaken geselecteerd (bijvoorbeeld taakstraffen met een duur van minder dan 80 uur). Bovendien geeft GPS bij een veroordeelde die zowel een adres in Nederland heeft als een adres in een

andere EU-lidstaat, soms een signaal af aan het CJIB om de straf in Nederland ten uitvoer te leggen, én een signaal aan de centrale autoriteit KB 947 om de zaak voor overdracht aan te bieden. Tot slot wordt nog vermeld dat in GPS niet kan worden geregistreerd dat het om een Wets-zaak gaat. Dat is voor het maken van managementinformatie en voor kwaliteitscontrole op individuele zaken een gemis. Als oplossing voor deze problemen wordt gepleit om de gewenste GPS-aanpassingen met spoed bij de dienstverleningsorganisatie Openbaar Ministerie(DVOM) te agenderen.

5. Geen systematische selectie van uitgaande KB 909-zaken

Op dit moment wordt – in tegenstelling tot de voorwaardelijke en alternatieve sancties – niet systematisch beoordeeld welke zaken in aanmerking komen voor overdracht. Daardoor is het aantal uitgaande zaken tien keer minder dan het aantal inkomende zaken. Deze situatie is niet alleen vanuit kostenoverweging onwenselijk (Nederland draagt in Europees verband een onevenredig deel van de executiekosten van de in het buitenland veroordeelde justitiabelen), maar vooral ook vanuit het perspectief van de veroordeelde en de maatschappij. De gedachte achter de kaderbesluiten is immers dat door de integrale overname van de tenuitvoerlegging van de straf de resocialisatie van de veroordeelde geholpen wordt; en daarmee uiteindelijk de samenleving. Door niet systematisch de zaken te selecteren die voor overdracht in aanmerking komen, wordt de justitiabele een mogelijkheid tot resocialisatie onthouden. Vanuit de huidige verantwoordelijkheidsverdeling ligt het voor de hand dat het Openbaar Ministerie – als eindverantwoordelijke voor de executie – verantwoordelijk wordt voor de systematische selectie van deze categorie zaken.³⁶ Het ligt voor de hand dat naar analogie van de systematische selectie van de KB 947-zaken, deze selectie wordt ondergebracht in het GPS-systeem.

³⁶ Op grond van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) – aangenomen op 22 februari 2017, maar nog niet in werking getreden – verschuift de verantwoordelijkheid voor de executie van het Openbaar Ministerie naar de minister. Als de wet eenmaal in werking treedt ligt het mogelijk minder voor de hand dat het Openbaar Ministerie deze signaalfunctie nog uitoefent. Hoewel ook dan nog steeds gedacht kan worden aan de omstandigheid dat het Openbaar Ministerie als vervolgende instantie bij aanvang van de detentie veel informatie heeft over de gedetineerde en dus op grond van die informatiepositie wellicht nog steeds de signaalfunctie kan uitoefenen.

Bijlage 1 Tabellen

Tabellen bij IOS (KB 909)

1. Hoeveel van de inkomende verzoeken zijn afgehandeld? Per land, per jaar.³⁷

In tabel 1a en 1b gaan de aantallen afgehandeld over de aangemaakte dossiers en niet over de certificaten: een aantal van de aangemaakte dossiers leidt tot certificaten. Ook hier zien we de meeste verzoeken van België en Duitsland.

1a. Aantallen inkomende afgehandelde verzoeken (dossiers) per land per jaar

Land	2012	2013	2014	2015	2016	2017
België	8	10	42	59	84	60
Bulgarije					1	
Cyprus					1	1
Denemarken	1	1	11	9	9	3
Duitsland			1		115	105
Estland				1	1	
Finland	1	2	6	3	5	6
Frankrijk			6	16	24	8
Griekenland					2	
Groot-Brittannië	3	3	16	15	8	2
Hongarije				1	6	
Italië	2	2	12	5	10	6
Letland				1	1	
Litouwen					1	
Luxemburg					2	
Oostenrijk			8	6	10	4
Polen			6	8	8	3
Roemenië			2	1	2	2
Schotland					1	
Slowakije			1			
Spanje				14	29	20
Tsjechië			2	2	1	5
Verenigd Koninkrijk				1	20	30
Zweden				7	21	11
Totaal	15	18	113	149	363	266

Bron: LURIS

³⁷ Aantallen komen uit de bestanden: 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 en 2017 afgesloten dossiers Wots en Wets en TRANSIT

1b. Aantallen uitgaande afgehandelde verzoeken per land per jaar

Land	2012	2013	2014	2015	2016	2017
België	2	2	27	5	31	9
Bulgarije					1	
Denemarken					1	
Duitsland					12	5
Finland			2			
Frankrijk			2		5	2
Griekenland					1	
Groot-Brittannië			6	1		1
Hongarije			1	1	2	
Italië			1	3	2	
Kroatië						1
Litouwen					1	
Polen	2	3	10	8	11	4
Portugal						2
Roemenië				3	5	1
Slowakije			1			
Spanje				1	3	2
Zweden					1	
Totaal	4	5	50	23	76	27

Bron: LURIS

2. Wat zijn de gemiddelde termijnen voor afhandeling van inkomende en uitgaande verzoeken? De termijn begint te lopen op het moment dat de stukken doorgestuurd worden naar het gerechtshof van Arnhem en de telling stopt als de instemming/afwijzing verstuurd wordt.

2a. Gemiddeld aantal dagen van afhandeling per jaar per land – inkomende verzoeken

Land	2016	2017
Turkije	133	210
Oostenrijk	160	209
Groot-Brittannië	128	175
Italië	148	163
Portugal	125	143
Cyprus	142	142
België	145	132
Polen	128	128
Spanje	96	127
Frankrijk	148	120
Bondsrepubliek Duitsland	73	109
Finland	143	107
Hongarije	106	106
Zweden	92	103
Roemenië	80	80
Denemarken	84	64
Frans-Guyana	0	64
Estland	0	0
Litouwen	0	0
Noorwegen	173	0
Luxemburg	0	0
Tsjechië	210	0
Verenigd Koninkrijk	97	0
Totaal	113 dagen	116 dagen

Bron: LURIS

2b. Gemiddeld aantal dagen van afhandeling per jaar per land –Uitgaande verzoeken

Land	2016	2017
België	49	69
Bondsrepubliek Duitsland	155	
Frankrijk	208	77
Groot-Brittannië	160	
Polen		285
Portugal	102	
Verenigd Koninkrijk	161	
Totaal	137 dagen	141 dagen

Bron: LURIS

3. Wat is de verhouding in 2016 en 2017 tussen de zaken die geaccepteerd worden en de zaken die afgewezen worden? Voor geaccepteerd is in de registratie 'succesvol' en voor afgewezen worden de overige labels uit tabel 3c gebruikt.

3a. Verhouding zaken in 2016 en 2017 geaccepteerd en afgewezen, inkomend

Land	2016		2016		2017		2017	
	geaccepteerd		geweigerd		geaccepteerd		geweigerd	
België	53	63%	31	37%	135	70%	58	30%
Bulgarije		0%	1	100%		0%		0%
Cyprus	1	100%		0%	3	100%		0%
Denemarken	9	100%		0%	12	86%	2	14%
Duitsland	82	71%	33	29%	264	87%	39	13%
Estland	1	100%		0%		0%	1	100%
Finland	5	100%		0%	17	85%	3	15%
Frankrijk	8	33%	16	67%	19	50%	19	50%
Frans-Guyana		0%		0%	18	56%	14	44%
Griekenland		0%	2	100%		0%		0%
Groot-Brittannië	7	88%	1	13%	16	100%		0%
Hongarije	2	33%	4	67%		0%	1	100%
Italië	4	40%	6	60%	23	82%	5	18%
Letland	1	100%		0%		0%	1	100%
Litouwen	1	100%		0%		0%		0%
Luxemburg	1	50%	1	50%		0%		0%
Oostenrijk	6	60%	4	40%	8	80%	2	20%
Polen	5	63%	3	38%	5	50%	5	50%
Portugal		0%		0%	4	44%	5	56%
Roemenië	1	50%	1	50%	5	100%		0%
Schotland		0%	1	100%		0%		0%
Slowakije		0%		0%		0%		0%
Spanje	19	66%	10	34%	39	68%	18	32%
Tsjechië	1	100%		0%	4	80%	1	20%
Verenigd Koninkrijk	17	85%	3	15%	67	88%	9	12%
Zweden	19	90%	2	10%	48	94%	3	6%
Totaal	244	67%	119	33%	687	79%	186	21%

Bron: LURIS

3b. Verhouding zaken in 2016 en 2017 geaccepteerd en afgewezen, uitgaand

Land	2016 geaccepteerd		2016 geweigerd		2017 geaccepteerd		2017 geweigerd	
Aruba				0%			1	100%
België	11	35%	20	65%	54	67%	27	33%
Bulgarije		0%	1	100%		0%		0%
Cyprus		0%		0%		0%		0%
Denemarken		0%	1	100%		0%		0%
Duitsland	3	25%	9	75%	15	58%	11	42%
Estland		0%		0%		0%		0%
Finland		0%		0%	1	100%		0%
Frankrijk	2	40%	3	60%	2	29%	5	71%
Frans-Guyana		0%		0%		0%		0%
Griekenland		0%	1	100%		0%		0%
Groot-Brittannië		0%		0%	5	100%		0%
Hongarije	1	50%	1	50%		0%	3	100%
Italië		0%	2	100%	1	100%		0%
Letland		0%		0%		0%		0%
Litouwen	1	100%		0%		0%		0%
Luxemburg		0%		0%		0%		0%
Kroatië		0%		0%	1	100%		0%
Oostenrijk		0%		0%		0%		0%
Polen	3	27%	8	73%	13	81%	3	19%
Portugal		0%		0%	6	100%		0%
Roemenië	1	20%	4	80%	2	15%	11	85%
Schotland		0%		0%		0%		0%
Slowakije		0%		0%		0%		0%
Spanje	1	33%	2	67%	7	54%	6	46%
Tsjechië		0%		0%	1	100%		0%
Verenigd Koninkrijk		0%	1	100%		0%	3	100%
Zweden		0%		0%		0%		0%
Totaal	23	30%	53	70%	108	61%	70	39%

Bron: LURIS

3c. Welke gronden worden toegepast voor afwijzing voor inkomende verzoeken? (wordt vanaf 2016 bijgehouden).

Weigeringsgronden per land over 2016 in aantallen inkomend

	België	Bulgarije	Duitsland	Frankrijk	Griekenland	Groot-Brittannië	Hongarije	Italië	Luxemburg	Oostenrijk	Polen	Roemenië	Schotland	Spanje	Tsjechië	Ver. Koninkrijk	Zweden	Totaal
Afwijzing buitenland	1		1	1						1						1		5
Bezwaar gegrond																		-
Dubbel rechtshulpverzoek	1		3	1										1				6
Vervroegd in vrijheid gesteld																		-
Geen resultaat	16		15	6	1	1	1	4		2	2	1	1	7		2	2	61
Geen verdrag																		-
Geen verzoek ontvangen			1	2														3
Ingetrokken betrokkenen	1																	1
Ingetrokken verzoekende staat	1		1				1			1					1			5
Intrekking verblijfstitel																		-
Ne bis in idem																		-
Neg. Advies ovi																		-
Ontbreken. dubbele strafbaarheid																		-
Onvindbaar																		-
Overlevering toegestaan																		-
Rauwelijks (geen binding)	7		5	5	1		1	2	1									22
Teruggave rechtsmacht	1																	1
Verkeerd ingeboekt/verzonden	1	1	7	1						1	1			1				12
Vervolg in Nederland	1																	1
Verzoek incompleet							1											1
Vorrang andere EAB	1																	1
Vreemdeling ZVWOB	1																	1

Bron: LURIS

3d. Weigeringsgronden per land over 2016 in aantallen uitgaand

	België	Bulgarije	Denemarken	Duitsland	Frankrijk	Griekenland	Hongarije	Italië	Polen	Portugal	Roemenië	Spanje	Ver. Koninkrijk	Totaal
Afwijzing buitenland	7	1							1					9
Bezwaar gegrond											1			1
Dubbel rechtshulpverzoek	1			1										2
Voorwaardelijk in vrijheid gesteld									1					1
Geen resultaat	2		1	4	1	1		1	2			1	1	14
Geen verdrag														-
Geen verzoek ontvangen				1										1
Ingetrokken betrokkenen				1	1				1		1			4
Ingetrokken verzoekende staat	4													4
Intrekking verblijfstitel														
Ne bis in idem														
Neg. Advies ovj														
Ontbreken dubbele strafbaarheid														
Onvindbaar														
Overlevering toegestaan											1			1
Rauwelijks	2				1				1		1	1		6
Teruggave rechtsmacht														
Verkeerd ingeboekt/ verzonden	1			1				1						3
Vervolg in Nederland	1								2					3
Voldoet niet aan verdragseis	1			1										2
Verzoek incompleet	1						1							2
Voorrang andere EAB														
Vreemdeling ZWOB							1							1

Bron: LURIS

3e. Weigeringsgronden per land over 2017 in aantallen inkomend

	België	Denemarken	Duitsland	Estonië	Finland	Frankrijk	Fr. Guyana	Griekenland	Hongarije	Italië	Letland	Polen	Portugal	Roemenië	Spanje	Tsjechië	Ver. Koninkrijk	Zweden	Totaal
Afwijzing buitenland																			-
Bezwaar gegrond																			-
Dubbel rechtshulpverzoek			2																2
Vervroegd in vrijheid gesteld																			-
Geen resultaat	22	2	14			12	2			4			2		11		7		76
Geen verdrag																			-
Geen verzoek ontvangen	3		2			2													7
Ingetrokken betrokkenen			2												1				3
Ingetrokken verzoekende staat	11		1														1	2	15
Intrekking verblijfstitel			1									1							2
Ne bis in idem																			-
Neg. Advies ovj																			-
Ontbreken dubbele strafbaarheid																			-
onvindbaar								1											1
Overlevering toegestaan																			-
rauwelijks	12		15	1	2	4	10			1	1	2	4	2	6		1		62
Verzoek ingetrokken			1																-
Verkeerd ingeboekt of verzonden	3		1			1	1		1				1			1		1	10
Vervolgging in Nederland	4																		4
Verzoekende autoriteit niet	1																		1
Voldoet niet aan verdragseis	2																		2

Bron: LURIS

3f. Weigeringsgronden per land over 2017 in aantallen uitgaand

	Aruba	België	Duitsland	Frankrijk	Hongarije	Polen	Roemenië	Spanje	Ver. Koninkrijk	Zweden	Totaal
Afwijzing buitenland		19	5			1		5			30
Dubbel rechtshulpverzoek	1										1
Vervroegd in vrijheid gesteld											
Geen resultaat		5	5	4	1	2	2	1		2	22
Geen verdrag											
Geen verzoek ontvangen											
Ingetrokken betrokkenen							1				1
Ingetrokken verzoekende staat			1								1
Intrekking verblijfstitel											
Ne bis in idem											
Neg. Advies ovj							5				5
Onvindbaar		1									
Overlevering toegestaan											
Rauwelijks		1		1	1		3		1		7
Verjaring		1									1
Vervolgging in Nederland					1						1

Bron: LURIS

4. Aantallen terugkeergarantie per land per jaar in 2017, inkomend

	2017
België	16
Denemarken	1
Duitsland	24
Finland	5
Frankrijk	4
Groot-Brittannië	1
Oostenrijk	1
Tsjechië	1
Verenigd Koninkrijk	2
Zweden	3
Totaal	58

Bron: LURIS

Tabellen KB 947

5. Wat zijn de gemiddelde termijnen voor afhandeling van inkomende verzoeken? In aantal dagen

5a. Gemiddeld aantal dagen van afhandeling** per jaar per land, inkomende erkende verzoeken (KB 947)

Land	2016	2017
België	18	13
Duitsland		13*
Hongarije	30*	
Italië		
Letland	111*	
Litouwen		13*
Polen		5
Spanje	6	60*
Tsjechië		29*
Gemiddeld	41	22

*Sprake van 1 zaak.

**Afgehandeld betekent hier het verschil tussen de datum van ontvangst van het certificaat en de datum van de erkenningsbrief. Bij afgehandelde zaken zijn 'zaken nog in behandeling en niet erkende zaken' niet meegenomen in deze tabel.

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

5b. Gemiddeld aantal dagen van afhandeling per jaar per land, uitgaande verzoeken

Land	2016	2017
België	153	90
Duitsland	282	204*
Finland	287	
Hongarije	42	
Litouwen	75	
Polen	65	123
Spanje		627*
Tsjechië	19*	
Gemiddeld	132	261

*Sprake van 1 zaak.

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

6a. Aantallen certificaten afgehandeld binnen gestelde termijn, inkomende verzoeken (KB 947 60 dagen)³⁸

Land	2016	%	2017	%
België	10	59%	18	67%
Bulgarije	1	6%		
Duitsland	1	6%	3	11%
Frankrijk	1	6%		
Griekenland			1	4%
Hongarije	1	6%		
Letland	1	6%		
Litouwen			1	4%
Polen			1	4%
Spanje	2	11%	2	6%
Tsjechië			1	4%
Totaal	17	100%	27	100%

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

6b. Aantallen certificaten afgehandeld binnen gestelde termijn, uitgaande verzoeken (KB 947 60 dagen)⁷

Land	2016	%	2017	%
België	44	32%	42	42%
Bulgarije	1	1%		
Curaçao			2	2%
Denemarken	1	1%		
Duitsland	10	7%	6	6%
Engeland	1	1%		
Finland	1	1%		
Hongarije	1	1%		
Litouwen	1	1%		
Malta			1	1%
Polen	12	9%	9	9%
Portugal	2	1%		
Roemenië			2	2%
Spanje	2	1%	1	1%
Tsjechië	1	1%		
Turkije			1	1%
Onbekend	59	43%	37	37%
Totaal	136	100%	101	100%

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

³⁸ Tabel geeft het aantal certificaten van inkomende verzoeken, dat afgehandeld is binnen de gestelde termijn weer (% is exclusief verzoeken die in behandeling zijn). Het gaat zowel om geaccepteerde als afgewezen verzoeken.

7. Verhouding inkomende verzoeken 2016-2017 naar geaccepteerd (erkend) en geweigerd (niet erkend).

Land	2016		2017	
	Erkend	Niet erkend	Erkend	Niet erkend
België	7	3	15	3
Bulgarije		1		
Duitsland		1	1	2
Frankrijk		1		
Griekenland				1
Hongarije	1			
Letland	1			
Litouwen			1	
Polen			1	
Spanje	2		1	1
Tsjechië			1	
Totaal	11	6	20	7

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

8. Welke weigeringsgronden worden toegepast voor inkomende verzoeken? (wordt vanaf 2016 bijgehouden). Overzicht weigeringsgronden, 2016 en 2017, per land. Het gaat hier om zaken die beoordeeld en niet erkend zijn.

8a. Weigeringsgronden per land over 2016 in aantallen

Land	Geen WETS KB 947	Geen voorwaarden	Niet strafbaar volgens Nederlandse wet	Termijn verstreken
België	2	1		
Bulgarije				1
Duitsland		1		
Frankrijk				1
Totaal	2	2	1	1

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

8b. Weigeringsgronden per land over 2017 in aantallen

Land	Geen WETS KB 947	Geen voorwaarden	Niet strafbaar volgens Nederlandse wet	Intrekking door buitenland	Gegevens ontbreken/certificaat niet ontvangen
België	1			1	1
Duitsland	1				1
Griekenland					1
Spanje					1
Totaal	2			1	4

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

Overzicht weigeringsgronden, voor uitgaande verzoeken, 2016 en 2017, per land. Bij zaken die niet erkend zijn.

8c. Weigeringsgronden per land over 2016 in aantallen, uitgaande Wets-zaken

Land	Een strafbeschikking, geen rechtelijk vonnis	Kaderbesluit onduidelijk bij (deel)staat	Verblijfsadres in Nederland	Executietermijn verstreken	Straf in uitvoering of al uitgezet in Nederland	Geen certificaat ontvangen	Geen binding/ geen adres bekend (in buitenland)	Taakstraf tekort	Besluit gerechtshof	Non-respons, zaak ingetrokken	Straf niet uitvoerbaar	Reden onbekend	Niet aangesloten bij Kaderbesluit
België				5	1		7			2		3	
Bulgarije												1	
Denemarken							1						
Duitsland		1					4						
Engeland													1
Polen			4										
Portugal							2						
Spanje							2						
Onbekend		1	18	7	6	1	5	11			1	8	
Totaal		2	22	12	7	1	21	2		2	1	12	1

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

8d. Weigeringsgronden per land over 2017 in aantallen, uitgaande Wets-zaken

Land	Een strafbeschikking, geen rechtelijk vonnis	Kaderbesluit onduidelijk bij (deel)staat	Verblijfsadres in Nederland	Executietermijn verstreken	Straf in uitvoering of al uitgezet in Nederland	Geen certificaat ontvangen	Geen binding/ geen adres bekend (in buitenland)	Taakstraf tekort	Besluit gerechtshof	Non-respons, zaak ingetrokken	Straf niet uitvoerbaar	Reden onbekend (zaak te oud)	Niet aangesloten bij Kaderbesluit
België			2				7						
Curaçao													2
Duitsland		2					3						
Malta							1						
Polen			3				4						
Roemenië			1				1						
Turkije													1
Onbekend	2		11	2	7	4	1	6				4	
Totaal	2	2	17	2	7	4	17	6				4	3

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

9. Om welk type delict gaat het bij inkomende verzoeken?

9a. Type delict per land in 2016, bij inkomende verzoeken*

Land	Mensenhandel	Belastingfraude	Opiumwet	Zedendelinquent	(Auto)diefstal	Oplichting	Verboden wapen	Vervalsing betaalmiddelen	Partnergeweld	Ontucht	Deelneming criminele	Verkrachting	Schending van huisvreemd	Slagen en verwondingen	Witwassen	Vernieling van voertuig	Bedreigingen
België	1		3	2	1	4	1	2		1	1						
Hongarije		1															
Letland			1														
Spanje			1						1								
Totaal	1	1	5	2	1	4	1	2	1	1	1						

Van 3 zaken, Bulgarije, Duitsland en Frankrijk ontbreken gegevens over delict

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

9b. Type delict per land in 2017, bij inkomende verzoeken*

Land	Mensenhandel	Belastingfraude	Opiumwet	Zedendelinquent	(Auto)diefstal	Oplichting	Verboden wapen	Vervalsing betaalmiddelen	Partnergeweld	Ontucht	Deelneming criminele	Verkrachting	Schending van huisvreemd	Slagen en verwondingen	Witwassen	Vernieling van voertuig	Bedreigingen
België		1	3		3			1	1			4	1		1		
Duitsland			1											1			
Litouwen							1							1		1	1
Polen			1								1						
Spanje													1				
Tsjechië			1														
Totaal		1	6		3		1	1	1		1	4	2	2	1	1	1

*Zaken die beoordeeld en niet erkend zijn (7) daarvan ontbreken gegevens over type delict en sanctie.

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

10. Voor welke mogelijke typen sancties die onder de Wets kunnen worden overgedragen is een certificaat ontvangen en hoe vaak?

10a. Type sancties per land in 2016, erkende inkomende zaken

Land	Taakstraf	Bijzondere voorwaarden	VI voorwaarden
België	3	2	2
Hongarije	1		
Letland		1	
Spanje		2	
Totaal	4	5	2

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

10b. Type sancties* per land in 2017 erkende inkomende zaken

Land	Taakstraf	Gevangenisstraf	Bijzondere voorwaarden	VI voorwaarden	Onbekend
België	4		8	3	
Duitsland			2		
Litouwen			1		
Polen					1
Spanje			1		1
Tsjechië					1
Totaal	4		12	3	3

* Sommige veroordeelde krijgen naast een taakstraf ook bijzondere voorwaarden, daarom correspondeert het aantal niet met het aantal 20 (erkende inkomende zaken)

Bron: dossieronderzoek bij de centrale autoriteit KB 947

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

