



SUBSTITUTIE VAN VRIJHEIDSSTRAFFEN

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
substitutie vrijheidsstraffen
door taakstraffen

Ronde 1996 – Rapport nr. 8
mei 1997

SUBSTITUTIE VAN VRIJHEIDSSTRAFFEN

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
SUBSTITUTIE VAN VRIJHEIDSSTRAFFEN DOOR TAAKSTRAFFEN***

IBO-ronde 1996, rapport nr. 8
mei 1997

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	iii
Samenvatting en conclusies	v
1 Inleiding	1
2 De ontwikkeling van de behoefte aan inrichtingscapaciteit voor justitieel ingesloten 1985-2001; de Nederlandse inrichtingscapaciteit in internationaal perspectief	3
2.1 Inleiding	3
2.2 De ontwikkeling van de behoefte aan gevangenis­capaciteit	4
2.3 De ontwikkeling van de behoefte aan capaciteit justitiële jeugdin­richtingen	6
2.4 De Nederlandse inrichtingscapaciteit in internationaal perspectief	8
3 Duur en volume van de vrijheidsstraf: feiten en mogelijke verklaringen	11
3.1 Ontwikkelingen in duur en volume van de vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995	11
3.2 Factoren die de druk op de behoefte aan detentiecapaciteit beïnvloeden	13
4 Taakstraffen	15
4.1 Ontwikkeling op hoofdlijnen vanaf 1971	15
4.2 Het huidige juridische kader voor taakstraffen	16
4.3 Recente beleidsvoornemens	17
4.4 Praktijk en uitvoering van de taakstraffen	19
4.5 De effectiviteit van taakstraffen	22
5 Andere mogelijkheden tot verlichting van de capaciteitsdruk: stand van zaken	25
6 Financiële aspecten en kengetallen met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid	27
6.1 De ramingen 1997 tot en met 2001	27
6.2 De bekostiging van de taakstraffen	28
6.3 Kengetallen met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid voor vrijheidsstraffen en taakstraffen	30
7 Vier scenario's voor de substitutie van vrijheidsstraffen	32
7.1 Inleiding	32
7.2 Toelichting op de scenariobouw	33
7.3 De substitutiescenario's van het WODC	37
8 Mogelijke maatregelen ter bevordering van de substitutie van vrijheidsstraffen door extramurale modaliteiten	44
8.1 Inleiding	44
8.2 Beleidsopties	46

8.3	Enkele belangrijke condities bij uitbreiding van de toepassing van taakstraffen en penitentiaire programma's	52
8.4	De consequenties van de maatregelen voor de door het WODC ontwikkelde scenario's	59
8.5	Schatting van de effecten van de maatregelen	62
9	Andere mogelijkheden tot strafrechtelijke rechtshandhaving tegen gemiddeld lagere kosten	66
9.1	Inleiding	66
9.2	Harmonisatie van de strafvordering	66
9.3	Vervroegde invrijheidstelling	68
10	Samenvatting van de bevindingen en schatting van de budgettaire consequenties	71
10.1	Samenvatting van de bevindingen	71
10.2	Schatting van de budgettaire consequenties	73

BIJLAGEN

Bijlage 1	Taakopdracht interdepartementaal beleidsonderzoek "Substitutie van vrijheidsstraffen door taakstraffen"
Bijlage 2	Samenstelling van de werkgroep en van de begeleidingscommissie voor het WODC-onderzoek
Bijlage 3	De ramingsmethodiek met betrekking tot het gevangeniswezen en de justitiële jeugdinrichtingen
Bijlage 4	WODC-rapport "Ontwikkelingen in duur en volume van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen sinds 1985: feiten en verklaringen"
Bijlage 5	Beschrijving leerstraffen voor jeugdigen en volwassenen
Bijlage 6	Kengetallen met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid voor vrijheidsstraffen en taakstraffen
Bijlage 7	WODC-rapport "Vier substitutiescenario's voor het jaar 2001"
Bijlage 8	DJI-onderzoek "Substitutie van vrijheidsbenemende straffen"
Bijlage 9	SRN-bijdrage "Ontwikkeling taakstraffen ter vervanging van detentiecapaciteit"
Bijlage 10	Schematisch overzicht van enige stelsels van vervroegde (voorwaardelijke) invrijheidstelling

Voorwoord

Dit rapport behelst het verslag van een interdepartementaal onderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot een aanmerkelijk ruimere toepassing van taakstraffen in plaats van gevangenisstraf als reactie op gepleegde strafbare feiten.

In het rapport worden mogelijkheden geschetst om deze toepassing -zeker op wat langere termijn- te verruimen. Het rapport beschrijft tevens enkele andere modaliteiten voor een effectieve strafrechtelijke rechtshandhaving tegen gemiddeld lagere kosten.

Of, en in hoeverre, de mogelijkheden voor ruimere toepassing van taakstraffen zullen worden benut, is vooral afhankelijk van wat men kan noemen het "strafklimaat". Het "strafklimaat" kan worden omschreven als de heersende publieke opvatting en, in navolging daarvan, de heersende opvatting bij volksvertegenwoordiging, openbaar ministerie en rechter over de mate van leedtoevoeging die bij een bepaald strafbaar feit past. Een taakstraf is, hoe men het ook wendt of keert, in termen van leedtoevoeging een lichtere sanctie dan een gevangenisstraf. Mede op grond van het in opdracht van de werkgroep door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum verrichte onderzoek naar de ontwikkeling van de straftoemeting in het afgelopen decennium, moet worden vastgesteld dat er sprake is van een verharding van het strafklimaat. Zwaardere straffen zijn deels het gevolg van het ernstiger worden van de criminaliteit. Daarnaast worden thans voor vergelijkbare delicten zwaardere straffen opgelegd dan tien jaar geleden.

Welke oorzaken ook kunnen worden aangewezen voor de verharding van het strafklimaat en hoe men deze ook waardeert, wel staat vast dat een wezenlijk ruimere toepassing van de taakstraf als substituut voor de gevangenisstraf slechts dan kan worden gerealiseerd, indien de taakstraf als een adequate strafrechtelijke reactie wordt beschouwd. Zonder hieraan een waarde-oordeel te verbinden, kan worden opgemerkt dat een verdere verharding van het strafklimaat hiermee op gespannen voet staat.

mr. H.G. Lubberdink

's-Gravenhage, mei 1997

Samenvatting en conclusies

De taakopdracht aan de werkgroep

Aan de werkgroep is de opdracht gegeven voorstellen te ontwikkelen met betrekking tot het op ruimere schaal toepassen van taakstraffen met het oog op vergroting van de effectiviteit van het totale strafrechtelijke rechtshandhaving tegen gemiddeld lagere kosten. Tevens is de werkgroep verzocht voorstellen te doen voor het ontwikkelen van kengetallen ter beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van taakstraffen en van vrijheidsstraffen en de mogelijke substitutie-effecten van de ruimere toepassing van taakstraffen voor de penitentiaire inrichtingscapaciteit in kaart te brengen.

Ten slotte is de werkgroep gevraagd om inzicht te bieden in de ontwikkeling van de volume- en duurcomponent van de vrijheidsstraf in het recente verleden in relatie tot de omvang en ernst van de criminaliteit en om de effecten van de uitbreidingen van politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur op de behoefte aan penitentiaire inrichtingscapaciteit in beeld te brengen.

De behoefte aan penitentiaire inrichtingscapaciteit

Vorig jaar heeft het kabinet in de nota "In juiste verhouding" de behoefte aan penitentiaire inrichtingscapaciteit voor de komende jaren geschetst en maatregelen aangekondigd om in de toenemende behoefte te voorzien. Voor *het gevangeniswezen* houden deze maatregelen o.a. in (1) het verminderen van de behoefte aan inrichtingscapaciteit door intensivering van de toepassing van taakstraffen, het toepassen van (extramurale) penitentiaire programma's in het kader van de detentiefasering en de (deels extramurale) strafrechtelijke opvang van verslaafden, (2) noodmaatregelen ter verhoging van de benutting van de penitentiaire capaciteit en (3) uitbreiding van de capaciteit. Zie tabel I.

Tabel I Behoefte aan en beschikbaarheid van inrichtingscapaciteit voor het gevangeniswezen

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
(a) behoefte zoals aangegeven aangegeven in "In juiste verhouding"	13.012	14.058	14.486	14.914	15.342	---
(b) beschikbare capaciteit Rijksbegroting 1996	12.242	12.557	12.822	12.822	12.822	---
(a) -/ (b)	770	1.501	1.664	2.092	2.520	
(c) behoefteverminderende maatregelen:						
(c1) taakstraffen	80	165	350	550	650	650
(c2) penitentiaire programma's	50	100	150	200	250	250
(c3) extramurale strafrechtelijke opvang verslaafden			60	120	120	120
(a) -/ (c)	12.882	13.793	13.926	14.044	14.322	
(d) beschikbare capaciteit Rijksbegroting 1997 (incl. noodmaatregelen)	12.850	13.383	14.328	14.328	14.328	14.328

De ontwikkeling na 2000 is afhankelijk van het stabiliserend effect van de in de nota "In juiste verhouding" aangekondigde initiatieven. Deze initiatieven behelzen naast de genoemde maatregelen onder meer beleidsvoornemens met betrekking tot criminaliteitspreventie en tot heroverweging van de strafvorderingsrichtlijnen ten aanzien van vooral lange vrijheidsstraffen. Zonder deze maatregelen en voornemens zou de behoefte aan inrichtingscapaciteit in 2001 (de bruto-behoefte in het "ijkpuntjaar" voor het onderhavige onderzoek) onder overigens gelijke omstandigheden toenemen tot 15.770 plaatsen.

Ontwikkeling in duur en volume van de vrijheidsstraf in de periode 1985-1995

De werkgroep heeft het WODC verzocht de ontwikkeling in duur en volume van de vrijheidsstraf te onderzoeken. Dit onderzoek is toegespitst op de periode 1985-1995.

Wat betreft het *aantal veroordelingen* kan worden gesignaleerd dat in 1995 het aantal -in eerste aanleg- opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen ten opzichte van 1985 is gestegen met 34% (van 20.119 in 1985 naar 26.935 in 1995). De *gemiddelde duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen* bedroeg in 1985 4,5 maanden en in 1995 6,5 maanden. Rekening houdend met de praktijk van de vervroegde invrijheidstelling, komt het totale aantal opgelegde detentiejaren in 1995 uit op 10.939. Dit aantal heeft voornamelijk betrekking op gevangenisstraffen; tuchtschoolstraffen en jeugddetentie maken 2% van het totale aantal detentiejaren uit. Ten opzichte van 1985 (5.861 detentiejaren) is sprake van een stijging van 87%. De stijging van de gemiddelde duur wordt voor het grootste deel veroorzaakt door de geweldsdelicten, waar de gemiddelde duur stijgt van ruim 9 maanden naar ruim 15 maanden.

Worden de 19 arrondissementen met elkaar vergeleken wat betreft de gemiddelde duur van de opgelegde vrijheidsstraf, dan blijken er grote verschillen te bestaan. In 1995 komt de

gemiddelde afwijking van de landelijk gemiddeld opgelegde strafduur uit op 15%. Uit een vergelijking met de verschillen die zijn gevonden in 1994 ontstaat overigens geen eenduidig beeld.

De toename tussen 1985 en 1995 van het aantal opgelegde detentiejaren is voor 41% toe te schrijven aan *het stijgende aantal* onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en 59% aan *de toename in de gemiddelde duur* van de vrijheidsstraffen. De stijging van het aantal detentiejaren wordt tot 1991 vooral door de toenemende gemiddelde strafduur veroorzaakt. In de jaren daarna vlakt de stijging van de strafduur af en is vooral de toename van het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van invloed.

De toename in duur en volume die voor de periode 1985-1995 wordt geconstateerd wordt vooral verklaard uit (1) de toegenomen ernst van de delicten en (2) een meer punitief strafvorderings- en straftoematingsbeleid: delicten van gelijke, althans vergelijkbare, ernst worden steeds strenger gestraft. Het laatste manifesteert zich ook in het eerder opleggen van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en het mindere gebruik van de voorwaardelijke vrijheidsstraf.

Hoe de invloeden van deze twee factoren zich tot elkaar verhouden, is met de huidige kennis van zaken niet te preciseren. Dat vereist onderzoek van individuele dossiers. Binnen het bestek van het onderhavige interdepartementale beleidsonderzoek was dat niet realiseerbaar. Mede naar aanleiding van een desbetreffend verzoek van de werkgroep zal het WODC zo'n onderzoek op korte termijn starten.

De effecten van veranderingen in opsporing en formatie-uitbreidingen bij de politie op de behoefte aan detentiecapaciteit worden beperkt geacht.

Recente beleidsvoornemens

De in de nota "In juiste verhouding" aangekondigde maatregelen moeten ertoe leiden dat door uitgebreidere toepassing van taakstraffen en van penitentiaire programma's in het kader van de detentiefasering een aantal detentieplaatsen, oplopend tot 900 in 2000, wordt gesubstitueerd door deze extramurale modaliteiten. De eveneens vorig jaar uitgebrachte nota "Taakstraffen" bevat verscheidene beleidsvoornemens die een uitgebreidere toepassing van werk- en leerstraffen moeten bevorderen.

De bekostiging van taakstraffen

De feitelijke uitvoering van de taakstraffen is in handen van de Stichting Reclassering Nederland (SRN) en de Raad voor de Kinderbescherming. De bekostiging van de uitvoering kent geen aparte regeling, maar is wat betreft de reclassering ingebed in de algemene financieringsregeling van de Reclasseringsregeling 1995. Uitgangspunt is *outputfinanciering*, zowel in de relatie tussen het Ministerie van Justitie en de SRN als in de relaties binnen de stichting. Analooq aan de situatie ten aanzien van de reclassering is ook bij de kinderbescherming de financiering gebaseerd op de *output*.

De werkgroep ziet geen aanleiding voor voorstellen tot wijziging van de betrekkelijk jonge subsidieregeling voor de reclassering of van de bekostiging van de taakstraffen die worden uitgevoerd door de kinderbescherming.

Doelmatigheid en doeltreffendheid van vrijheidsstraffen en taakstraffen

Met straffen worden verscheidene doeleinden nagestreefd. Een uitvloeisel hiervan is dat de doeltreffendheid van straffen, dus ook de effectiviteit van de taakstraf, vanuit verschillende invalshoeken kan worden gezien.

Uit onderzoek blijkt dat taakstraffen geen opzienbarende resultaten laten zien in de zin dat ze de recidive beduidend doen verminderen, maar eveneens blijkt dat deze straffen op dit punt *niet slechter* scoren dan de vrijheidsstraf. Voor het overige zijn aan de toepassing van de taakstraf in vergelijking met de vrijheidsstraf duidelijk positieve neveneffecten verbonden voor betrokkenen en maatschappij. Taakstraffen bieden o.a. betere mogelijkheden tot resocialisatie en gelegenheid tot dienstverlening in maatschappelijke instellingen.

Kengetallen kunnen bijdragen aan inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de afzonderlijke strafvormen.

Gegeven de verscheidenheid aan doeleinden die met straffen wordt nagestreefd, kan alleen indien duidelijk is om welke doelstellingen het bij een bepaalde aanpak of een bepaald onderzoek gaat aan de hand van kengetallen zicht worden gegeven op de mate van doelbereiking. Het is (nog) niet mogelijk met behulp van kengetallen substitutie-effecten tussen de verschillende strafvormen te beschrijven. Hiertoe zijn gegevens op het niveau van de individuele justitiabele noodzakelijk.

Met behulp van het kengetal 'kosten per eenheid prestatie (of product)' is het mogelijk inzicht te krijgen in (de ontwikkeling van) de doelmatigheid van de uitvoering. De huidige informatievoorziening van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bevat veel van de benodigde gegevens voor de bepaling van de doelmatigheid van de penitentiare inrichtingen. Aanbevolen wordt gegevens met betrekking tot *de bezettingsgraad* en (eventueel op wat langere termijn) *het feitelijk gebruik* systematisch te (gaan) registreren en te gebruiken bij discussies over doelmatigheid. In de huidige specificatie van de prestatie-eenheid bij taakstraffen ontbreekt de strafduur, hoewel de taakstraffen kunnen variëren in strafduur. Voor een betere vergelijking tussen de verschillende soorten taakstraffen, wordt aanbevolen deze te gaan registreren.

Vier scenario's voor de substitutie van vrijheidsstraffen door taakstraffen en penitentiare programma's

De werkgroep heeft de mogelijkheden om taakstraffen op ruimere schaal toe te passen gezien tegen de achtergrond van (1) de verhouding tussen de taakstraf, als alternatief voor de vrijheidsstraf, en het gepleegde delict en (2) de geschiktheid van betrokkenen om een taakstraf te volbrengen.

Ter bepaling van de geschiktheid is aan DJI een professioneel oordeel gevraagd over de geschiktheid van de *zittende gedetineerdenbevolking* voor omzetting van (een deel van) de opgelegde vrijheidsstraf in een taakstraf respectievelijk voor deelname aan een penitentiair programma in het kader van de detentiefasering. Daartoe heeft onderzoek plaatsgevonden in een half-open inrichting. Aangenomen moet worden dat gedetineerden die volgens de geldende selectiecriteria niet geschikt worden geacht voor een verblijf in een half-open of open inrichting in het algemeen evenmin geschikt zijn voor het ondergaan van de taakstraf of het deelnemen aan een penitentiair programma.

Aan het WODC is vervolgens verzocht vier scenario's op te stellen voor het jaar 2001 met projecties van de substitutiemogelijkheden in relatie tot de geschiktheid van de delinquenten en de ernst van de delicten. Hiertoe zijn vier taakstellingen geformuleerd die een zodanige toename van de toepassing van taakstraffen inhouden dat respectievelijk 500, 1.000, 1.500 en 2.000 detentiejaren worden vervangen.

Bij de uitvoering van deze scenariostudie is gebleken dat bij de substitutie van ≥ 1.000 detentiejaren zodanige categorieën delinquenten/delicten in beeld komen, dat aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid van substitutie van gevangenisstraf door taakstraffen ernstig moet worden getwijfeld. Daarom is het WODC gevraagd bij de opstelling van de scenario's eveneens de substitutiemogelijkheden door middel van toepassing van penitentiaire programma's te betrekken.

Gegeven het feit dat slechts een klein deel van het aantal opgelegde detentiejaren betrekking heeft op tuchtschoolstraffen en jeugddetentie (2% in 1995), zijn de WODC-berekeningen, en in het verlengde hiervan ook de door de werkgroep beschreven maatregelen, toegespitst op volwassenen.

De resultaten van het geschiktheidsonderzoek van DJI zijn door het WODC betrokken bij de ontwikkeling van de onderscheiden scenario's. De ernst van de delicten is geoperationaaliseerd in termen van strafduur.

De WODC-scenario's zijn samengevat in het navolgende overzicht. In de rij "substitutiereservoir" wordt het geprognosticeerde aantal in 2001 door de rechter op te leggen detentiejaren weergegeven, gecorrigeerd voor voorlopige hechtenis en de praktijk van vervroegde invrijheidstelling. Dat aantal bedraagt circa 8.300 jaren. In de daaropvolgende rijen wordt aangegeven uit welke soorten inrichtingen welke mate van substitutie zou moeten plaatsvinden: half-open inrichtingen (HOI's), penitentiaire open inrichtingen (POI's), gesloten inrichtingen (gevangenissen) en Huizen van Bewaring (HvB's) om de taakstellingen te realiseren. Tussen haakjes is aangegeven het totale aantal jaren dat is gemoeid met de detentie in de respectieve inrichtingen. De substitutie levert voor de onderscheiden scenario's een bruto-"winst" op, die vervolgens wordt gecorrigeerd aan de hand van een schatting van het aantal mislukkingen en een schatting van de hoeveelheid jaren die is gemoeid met de uit mislukking voortvloeiende, vervangende vrijheidsstraf (v.v.s.).

	Scenario 500		Scenario 1.000		Scenario 1.500		Scenario 2.000	
Straf- duur	≤ 12 mnd.	> 12 mnd.	≤ 12 mnd.	> 12 mnd.	≤ 12 mnd.	> 12 mnd.	≤ 12 mnd.	> 12 mnd.
Reser- voir	3.700	4.600	3.700	4.600	3.700	4.600	3.700	4.600
HOI's (1.365)	350	0	400	250	450	350	550	450
POI's (300)	0	0	0	300	0	300	0	300
Gevan- genissen (4.070)	0	0	0	0	100	200	200	350
HvB's (2.455)	200	0	200	0	350	50	600	100
Bruto- totaal	550	0	600	550	900	900	1.350	1.200
Misluk- king (in %)	18	0	18	35	22	40	29	50
Omzet- ting in v.v.s.	50	0	50	100	100	200	200	350
Netto- totaal	500	0	550	450	800	700	1.150	850
Totaal	500		1.000		1.500		2.000	

In de kolommen met een strafduur ≤ 12 maanden wordt substitutie door taakstraffen verondersteld; in de kolommen > 12 maanden substitutie door penitentiaire programma's. Wat betreft het te substitueren deel van de straf is in het 500- en het 1.000-scenario verondersteld dat voor substitutie in aanmerking gebrachte straffen tot een half jaar geheel worden vervangen en bij die van meer dan een half jaar alleen de laatste zes maanden. In de twee hogere scenario's worden vrijheidsstraffen tot een jaar geheel vervangen en van langere straffen het laatste jaar.

Uit dit overzicht kan worden afgeleid dat een oplopend aantal gedetineerden uit gesloten inrichtingen voor extramurale modaliteiten in aanmerking zou moeten worden gebracht om in de scenario's van > 1.000 detentie jaren daardoor te vervangen.

Het WODC concludeert dat als geen nadere maatregelen worden getroffen, gelet op de geschiktheid van de delinquenten, door middel van taakstraffen 300 jaren (bruto) zijn te substitueren en door middel van penitentiaire programma's 400 à 450 jaren (bruto) zonder dat de kans op mislukking zal toenemen. Hierbij is wel deelname aan (gesuperviseerde)

groepsprojecten verondersteld, alsmede betere informatievoorziening aan de rechter over de kans van slagen van individuele betrokkenen.

Mogelijke maatregelen ter bevordering van de substitutie van vrijheidsstraffen door extramurale modaliteiten

Met het oog op (1) uitbreiding van de mogelijkheden van extramurale modaliteiten en (2) beperking van de kans op mislukking heeft de werkgroep enige beleidsopties en condities geschetst die de toepassing van taakstraffen en penitentiaire programma's kunnen bevorderen. De beleidsopties behelzen:

- uitbreiding van het aantal (gesuperviseerde) groepsprojecten voor taakgestraften en de ontwikkeling van penitentiaire programma's (de SRN ziet mogelijkheden om het aantal taakstraffen te laten stijgen tot ruim 30.000 in 2001, met 60% reguliere, individuele projecten en 40% groepsprojecten);
- extra toezicht in combinatie met aanscherping van de afspraken met taakgestraften; urine-controles bij verslaafden als voorwaarde bij een taakstraf en/of door het ophalen en vervoeren van taakgestraften naar de werkplek;
- de toepassing van speciale projecten voor verslaafden met extra begeleiding; het toestaan van gebruik van methadon bij taakstraffen en penitentiaire programma's;
- het deels buiten een penitentiaire inrichting intramuraal ten uitvoer leggen van taakstraffen en in samenhang hiermee verdere ontwikkeling en toepassing van gestandaardiseerde leerwerkprogramma's;
- het combineren van middellange vrijheidsstraffen met een taakstraf of een anderszins extramuraal programma; dit kan mogelijk worden gemaakt door:
 - *een combi-straf*
hiermee wordt bedoeld op de in de nota "Taakstraffen" aangekondigde wettelijke mogelijkheid voor de rechter om in de toekomst een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en een taakstraf te combineren,
 - *een "gemandateerde combi-straf"*
deze mogelijkheid, die eveneens wetswijziging vereist, houdt in dat de rechter de administratie kan mandateren om maximaal de laatste helft van een opgelegde vrijheidsstraf van maximaal een jaar bij gebleken geschiktheid om te zetten in een taakstraf,
 - *verlaging van de wettelijke ondergrens voor de toepassing van het penitentiaire programma*
ook is het mogelijk vrijheidsstraffen van maximaal een jaar gefaseerd te substitueren door het verschuiven van de wettelijke ondergrens waarbij een penitentiaal programma kan worden toegepast;
- het wettelijk mogelijk maken van langere werkstraffen;
- het toepassen van taakstraffen in combinatie met elektronisch toezicht in plaats van middellange vrijheidsstraffen;
- het versterken van toezicht in de extramurale fase van een vrijheidsstraf door elektronisch toezicht;
- het mogelijk maken van langere penitentiaire programma's voor zeer lang gestraften wier resocialisatieperspectief goed is;

- detentiefasering met penitentiare programma's op "uurbasis", d.w.z. dat de administratie in de gelegenheid wordt gesteld bij langere vrijheidsstraffen na ommekomst van minimaal de helft van de vrijheidsstraf maximaal de laatste 6 of 12 detentiemaanden om te zetten in een taakstraf;
- het invoeren van elektronisch toezicht als zelfstandige straf voor bepaalde categorieën delinquenten.

Om de inzetmogelijkheden van taakgestraften zo groot mogelijk te doen zijn, heeft de werkgroep bovendien tewerkstelling buiten de non-profit sector uitdrukkelijk als toekomstige optie genoemd en inhoud gegeven.

Andere mogelijkheden tot strafrechtelijke rechtshandhaving tegen gemiddeld lagere kosten

De werkgroep heeft naast bovengenoemde maatregelen ter bevordering van de substitutie van vrijheidsstraffen door andere modaliteiten twee mogelijkheden in beeld gebracht om de behoefte aan detentiecapaciteit te beperken:

- harmonisatie van de strafvordering, bijvoorbeeld uitgaande van de gemiddelde strafeis in de laagste zes arrondissementen. Hierbij zou voldoende vrijheid op lokaal niveau moeten blijven bestaan om een lokale omstandigheden aangepast antwoord op de criminaliteitsbestrijding mogelijk te maken;
- aanpassing van de regeling van vervroegde invrijheidstelling (VI). Dienaangaande zijn 2 opties aangegeven: (1) de VI-regeling voor kortgestraften in overeenstemming brengen met die voor langgestraften, (2) vervroeging van het moment van vervroegde invrijheidstelling, eventueel onder wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling.

Conclusies

Met de beschreven maatregelen ter verruiming van de mogelijkheden voor taakstraffen en penitentiare programma's en vooral met die ter versterking van het toezicht daarbij is nog weinig of in het geheel geen ervaring opgedaan. Over de effectiviteit daarvan kunnen dan ook geen uitspraken worden gedaan. Monitoring van experimenten waarbij deze maatregelen worden beproefd, is dan ook essentieel.

Dat neemt niet weg dat een meer algemene weging mogelijk is van de consequenties van de oplopende scenario's, waaruit een indicatie ten aanzien van de "haalbaarheid" van de WODC-scenario's kan worden afgeleid.

Verschillende opties impliceren nieuwe regelgeving; regelgeving die verder gaat dan thans in voorbereiding is of waarvan de parlementaire behandeling gaande is. Met de voorbereiding van en besluitvorming over deze verdergaande regelgeving zal veel tijd zijn gemoeid, zeker waar een wetgevingstraject is vereist.

Op één onderdeel wordt bijzondere aandacht gevestigd. In de door het WODC verrichte berekeningen is ervan uitgegaan dat bij penitentiare programma's de volledige laatste zes of twaalf maanden van een gevangenisstraf van meer dan een jaar worden omgezet. Dit kan betekenen dat onvoorwaardelijke gevangenisstraffen tot 18 maanden, rekening houdend

met de geldende VI-regeling, volledig extramuraal ten uitvoer zouden worden gelegd. In de bij het parlement aanhangige regeling worden weliswaar dezelfde grenzen gehanteerd wat betreft de absolute duur van een penitentiair programma, maar wordt tegelijkertijd als eis gesteld dat minimaal de helft van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf moet zijn ondergaan. Als deze beperking wordt betrokken bij de becijferingen, heeft dat tot consequentie dat de WODC-scenario's ≥ 1.000 detentiejaren bij de gegeven bruto-substitutie uit hoofde van penitentiaire programma's zullen leiden tot een netto-resultaat ter grootte van respectievelijk 920 jaren, 1.180 jaren en 1.580 jaren (inclusief de vervanging door taakstraffen).

Forse uitbreiding van het aantal taakstraffen vereist medewerking van de rechterlijke macht. Om deze medewerking te verkrijgen is een gedegen voorlichting noodzakelijk over de beoogde nieuwe generatie taakstraffen, evenals aanscherping van de strafvorderings-richtlijnen.

Verwacht mag worden dat de rechter, los van de potentiële geschiktheid van justitiabelen om een taakstraf met succes te volbrengen, ook factoren als ernst van het delict en de voorgaande recidive (inclusief eerder mislukte taakstraffen) zal blijven meewegen. Dat geldt ook ten aanzien van hen die thans nog een korte vrijheidsstraf opgelegd krijgen. In de scenariostudie van het WODC zijn deze overwegingen niet verdisconteerd. Evenmin is in de scenariostudie rekening gehouden met mogelijke terughoudendheid bij de rechterlijke macht om een taakstraf bij verstek op te leggen, ook al zou dit in toekomstige wetgeving worden mogelijk gemaakt.

De scenario's ≥ 1.000 detentiejaren impliceren, ten slotte, grote veranderingen in het bestaande differentiatiestelsel binnen het gevangeniswezen. In het 1.000-scenario wordt verondersteld dat alle detentiejaren die worden doorgebracht in open inrichtingen en bijna 45% van de detentiejaren die ten uitvoer worden gelegd in half-open inrichtingen worden vervangen door extramurale straffen. In veel gevallen -en dat geldt nog sterker voor de hogere scenario's- zal de detentiefasering, die nu bestaat uit twee of drie stappen (gesloten inrichting -> half-open inrichting -> open inrichting -> dagdetentie), worden teruggebracht tot één stap (penitentiaire inrichting -> extramurale strafexecutie). Ten aanzien van een aantal gedetineerden zal het proces van detentiefasering "naar voren" kunnen worden geschoven. Maar, algemeen gesproken, zal de consequentie zijn dat de open inrichtingen en een deel van de half-open inrichtingen als zodanig komen te vervallen. De betreffende inrichtingen zullen moeten worden afgestoten of een andere bestemming moeten krijgen.

De werkgroep taxeert -op basis van de scenariostudie en de mogelijkheden die de SRN ziet- dat in de komende jaren (tot en met 2001) met een substitutie van ongeveer 1.000 detentiejaren door taakstraffen en penitentiaire programma's de grenzen van het redelijkerwijs haalbare zullen worden bereikt. In de huidige beleidsvoornemens wordt verondersteld dat in het jaar 2000 900 detentiejaren kunnen worden gesubstitueerd: circa 75% hiervan door middel van *taakstraffen* en circa 25% door middel van *penitentiaire programma's* (al dan niet in combinatie met elektronisch toezicht). Het additionele effect van de mogelijke substitutiewinst bij deze twee extramurale modaliteiten bedraagt dus maximaal 100 plaatsen. Bij een substitutie van 1.000 detentiejaren zullen wel meer beleidsmatige inspanningen nodig zijn dan eerder waren voorzien. Daarenboven indiceert de scenariostu-

die dat een verhouding tussen de twee modaliteiten van ruwweg 50%/50% meer aansluit bij de mate van geschiktheid van delinquenten voor deze vormen van strafexecutie.

In het licht van de gegeven beschouwingen moet worden betwijfeld of substitutie van hogere aantallen detentiejaren (b.v. 1.500 of 2.000) in het gegeven tijdsbestek realiseerbaar is, mede gezien de omstandigheid dat in de door het WODC vervaardigde scenario's van 1.500 en 2.000 jaren wordt uitgegaan van penitentiaire programma's van standaard maximaal één jaar. In de loop van de komende jaren zal weliswaar worden geëxperimenteerd met penitentiaire programma's van meer dan zes maanden, maar het is riskant te veronderstellen dat deze in 2001 normale praktijk zullen zijn. Langere penitentiaire programma's en eventueel verdergaande substitutie-effecten worden daarmee in de verdere toekomst evenwel niet uitgesloten.

Op langere termijn (na 2001) lijken mogelijkheden aanwezig voor een verdergaande substitutie door taakstraffen en penitentiaire programma's. De validiteit van die veronderstelling zal de komende jaren op basis van gerichte experimenten nader moeten worden getoetst. Mede met het oog hierop acht de werkgroep het van belang goed te monitoren wat de effecten zijn van voortgaande substituering. In het bijzonder kan dan gedacht worden aan de ontwikkeling van (semi-)commerciële projecten voor de tewerkstelling, de verdere ontwikkeling van gerichte projecten voor verslaafden, langere penitentiaire programma's en toepassing van lik-op-stuk taakstraffen, in plaats van hechtenis in zgn. snelrechtcellen met een sober regime, jegens degenen die in de grote steden geregeld overlast bezorgen.

Ten slotte heeft de werkgroep een poging gewaagd de effecten van de maatregelen op de behoefte aan inrichtingscapaciteit op kortere en langere termijn te kwantificeren. Daarbij is met name verondersteld dat de kansen op mislukking in een bepaalde mate verminderen en dat in de komende jaren van toepassing van penitentiaire programma's pas sprake zal zijn nadat een gedetineerde ten minste de helft van de hem opgelegde vrijheidsstraf heeft ondergaan. Standaardtoepassing van langere programma's, zoals die in de scenariostudie zijn verondersteld, komt mogelijk op langere termijn in beeld. Daarbij kunnen twee opties worden onderscheiden. In het ene geval worden penitentiaire programma toegepast van standaard maximaal een jaar, waarbij minimaal de helft van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in een penitentiaire inrichting moet zijn ondergaan. In het andere geval vervalt deze voorwaarde en kan een programma ook aanvangen voordat de helft van de vrijheidsstraf is verstreken.

Zij heeft bij de kwantificering eveneens betrokken de effecten van toepassing van elektronisch toezicht als zelfstandige straf en die van harmonisatie van de strafvorderingsrichtlijnen en herziening van de VI-regeling. Het matigend effect van de toepassing van elektronisch toezicht als zelfstandige straf en van aanpassing van de requireerrichtlijnen is hierbij op pro memorie gesteld. Bij het in beeld brengen van de effecten van een aanpassing van de VI-regeling is uitgegaan van de variant waarin de regeling voor kortgestraften meer in overeenstemming wordt gebracht met die voor langgestraften, maar met een drempel van 2 maanden.

Hiervan uitgaande komt de werkgroep tot het volgende perspectief voor het jaar 2001 en de daarop volgende periode tot en met 2005 in aantallen te substitueren detentieplaatsen/jaren (afgerond op een veelvoud van 50).

instrument	uitgangssituatie (<u>netto-substitutie</u> geschikten, onder voorbehoud van deelname aan groepsprojecten)	huidige beleidsvoorname (op basis van veronderstelling 2001 = 2000)	perspectief 2001 (incl. maatregelen: o.a. groepsprojecten, combi-straft, extra toezicht, elektronisch toezicht, projecten voor verslaafden)	perspectief 2005 (o.a. lik-op-stuk taakstraffen, verdere ontwikkeling verslaafdenprojecten, verlenging duur penitentiaire programma's)
taakstraf	250	650	550	800
lik-op-stuk taakstraf				50
penitentiaire programma's	350	250	400	450
pen. programma's die starten voor het verstrijken van de helft van de onv. vrijheidsstraf				350
elektronisch toezicht als zelfstandige straf			p.m.	p.m.
aanpassing requireer-richtlijnen			p.m.	p.m.
aanpassing VI-regeling			300	300
totaal	600	900	1.250	1.600 à 1.950 ¹

Indicatie van de budgettaire gevolgen

Bij de schatting van de budgettaire consequenties wordt aangegeven wat de meerkosten en besparingen zijn van de in het schema opgenomen maatregelen zoals opgenomen in het jaar 2001. De bedragen zijn gerelateerd aan de bestaande meerjarenramingen (stand Miljoenennota 1997), waarbij rekening is gehouden met actuele inzichten ten aanzien de kosten van taakstraffen en penitentiaire programma's.² Bij de bepaling van de kosten van penitentiaire programma's is rekening gehouden met de kosten van levensonderhoud.

¹ Indien rekening wordt gehouden met de reservecapaciteitsmarge (zie bijlage 3), kan het effect oplopen tot 1.635 à 2.000 detentieplaatsen.

² Een verscherping van het toezicht en de toename van het aantal groepsprojecten i.v.m. de meer problematische populatie leiden tot hogere kosten per taakstraf en penitentiair programma. De kosten van penitentiaire programma's zijn mede afgestemd op de bestaande programma's voor dagdetentie. Voorts is rekening is gehouden met overheadkosten bij het openbaar ministerie, de zittende magistratuur, de reclassering en het Ministerie van Justitie zelf.

De *meerkosten* bedragen circa 17 miljoen en zijn voornamelijk het gevolg van het groter dan voorzien aantal penitentiaire programma's. Het aantal taakstraffen blijft ten opzichte van de bestaande meerjarenramingen vrijwel gelijk.

De *besparingen* bedragen circa 4 miljoen (exclusief aanpassing van de VI-regeling) respectievelijk 27 miljoen (inclusief aanpassing van de VI-regeling). De besparingen doen zich voor in de sfeer van de exploitatielasten gevangeniswezen, uitgaande van een lagere behoefte aan celcapaciteit. Bij de bepaling van dit bedrag is rekening gehouden met de reeds bestaande substitutietaakstelling van 900 detentie jaren.¹

Voor het jaar 2005 zijn, gelet op het ontbreken van een zich tot dat jaar uitstrekkend meerjarig budgettair kader, de meerkosten respectievelijk de additionele besparingen weergegeven *ten opzichte van* het jaar 2001; er wordt derhalve geabstraheerd van de *autonome* ontwikkeling van de behoefte aan celcapaciteit.

De *extra kosten* ten opzichte van het jaar 2001 bedragen ca. 25 miljoen, bij de huidige maximumduur van penitentiaire programma's. Uitgaande van een langere duur van de penitentiaire programma's vallen de additionele kosten hoger uit: circa 43 miljoen.

De *additionele besparingen* aan exploitatielasten gevangeniswezen bedragen ten opzichte van het jaar 2001 bij de huidige maximumduur van penitentiaire programma's circa 27 miljoen en bij een langere duur van de programma's circa 53 miljoen.

Of de (additionele) besparingen daadwerkelijk zullen optreden is afhankelijk van de ontwikkeling van de autonome behoefte aan detentiecapaciteit vanaf het jaar 2000 en van de realisatie van de beschreven maatregelen. Bij een aanhoudende stijging van de autonome behoefte aan detentiecapaciteit, kunnen de genoemde maatregelen ertoe leiden dat er minder extra capaciteit gecreëerd hoeft te worden; de in dat geval noodzakelijke meerkosten worden dan gematigd met genoemde bedragen.

¹ De reeds bestaande substitutietaakstelling komt budgettair overeen met een besparing in de sfeer van de exploitatie van inrichtingscapaciteit van ongeveer 60 miljoen per jaar. Daartegenover staan extra kosten aan taakstraffen en penitentiaire programma's ten bedrage van ca. 18 miljoen. De met de substitutietaakstelling samenhangende besparing in de investeringsfeer bedraagt ruwweg 250 miljoen.

1 Inleiding

Dit rapport bevat de bevindingen van de IBO-werkgroep "Substitutie van vrijheidsstraffen door taakstraffen".

Aan de werkgroep is de opdracht gegeven voorstellen te ontwikkelen met betrekking tot het op ruimere schaal toepassen van taakstraffen met het oog op een vergroting van de effectiviteit van de totale strafrechtelijke rechtshandhaving tegen gemiddeld lagere kosten.

Tevens is de werkgroep verzocht voorstellen te doen voor het ontwikkelen van kengetallen ter beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van taakstraffen en van vrijheidsstraffen en om de mogelijke substitutie-effecten van de ruimere toepassing van taakstraffen voor de penitentiaire inrichtingscapaciteit in kaart te brengen.

Ten slotte is de werkgroep gevraagd inzicht te bieden in de ontwikkeling van de volume- en duurcomponent van de vrijheidsstraf in het recente verleden in relatie tot de omvang en ernst van de criminaliteit en om de effecten van de uitbreidingen van politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur op de behoefte aan penitentiaire inrichtingscapaciteit in beeld te brengen.¹

In hoofdstuk 2 wordt in eerste instantie een schets gegeven van de ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van penitentiaire inrichtingscapaciteit in de periode 1985-2001. Daarnaast wordt aangegeven hoe de Nederlandse inrichtingscapaciteit zich verhoudt tot die van de omringende landen. In bijlage 3 wordt afzonderlijk aandacht geschonken aan de ramingsmethodiek met betrekking tot de behoefte aan inrichtingscapaciteit.

De ontwikkelingen in duur en volume van de vrijheidsstraf in de periode 1985-1995 komen aan de orde in hoofdstuk 3. Bovendien worden mogelijke verklaringen voor de geconstateerde ontwikkelingen gegeven, waarbij ook wordt ingegaan op de invloed van de capaciteitsuitbreidingen bij de politie op de behoefte aan detentiecapaciteit. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een onderzoek dat is verricht door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie. Het volledige onderzoeksrapport is opgenomen als bijlage 4.

Hoofdstuk 4 bevat feitelijke gegevens over de uitvoering en effectiviteit van taakstraffen. Eveneens worden de vorig jaar gepubliceerde beleidsvoornemens ten aanzien van de taakstraf samengevat. (In bijlage 5 wordt een overzicht gegeven van het huidige palet aan leerstraffen.)

In de in 1996 uitgebrachte nota "In juiste verhouding" inzake de beleidsvoornemens met betrekking tot rechtshandhaving en veiligheid wordt de taakstraf expliciet genoemd als alternatief voor de korte vrijheidsstraf. Andere in de nota besproken alternatieven om de druk op de capaciteitsbehoefte te verminderen worden samengevat in hoofdstuk 5.

¹ De taakopdracht is opgenomen als bijlage 1; zie voor de samenstelling van de werkgroep bijlage 2.

Hoofdstuk 6 geeft inzicht in de ramingen ter zake van de uitgaven voor vrijheidsstraffen en taakstraffen en in de bekostigingssystematiek van de taakstraffen. Aangegeven is dat de werkgroep geen aanleiding ziet om voorstellen tot wijziging van de vigerende bekostigingssystematiek te doen. Dit hoofdstuk bevat tevens voorstellen voor de ontwikkeling van kengetallen. Een onderbouwing hiervan is opgenomen in bijlage 6. Deze bijlage is met steun van de afdeling Beleidsevaluatie en -instrumentatie van het Ministerie van Financiën tot stand gekomen.

In hoofdstuk 7 worden, op basis van een door het WODC vervaardigde studie, 4 scenario's geschetst voor de substitutie van 500, 1.000, 1.500 en 2.000 detentiejaren in het jaar 2001 (het "ijkpuntjaar" voor dit onderzoek).

Tijdens de uitvoering van de scenariostudie door het WODC is gebleken dat bij de substitutie van ≥ 1.000 detentiejaren in 2001 zodanige categorieën delinquenten/delicten in beeld komen, dat aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid van substitutie van gevangenisstraf door taakstraffen in die gevallen ernstig moet worden getwijfeld. Om die reden heeft de werkgroep aan het WODC gevraagd bij de opstelling van de scenario's eveneens de substitutiemogelijkheden door middel van toepassing van penitentiaire programma's in het kader van detentiefasering te betrekken.

De WODC-scenariostudie is als bijlage 7 aan het rapport toegevoegd. Bijlage 8 bevat de uitkomsten van een onderzoek dat is uitgevoerd door de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie naar de geschiktheid van een zittende populatie gedetineerden voor substitutie van de vrijheidsstraf door een taakstraf of een penitentiaal programma.

Gegeven de mogelijkheden en de risico's die in de scenariostudie van het WODC zijn onderkend, heeft de werkgroep in hoofdstuk 8 verscheidene maatregelen geschetst om tot verdergaande substitutie te komen, waarbij in het bijzonder mogelijkheden worden aangegeven die erop gericht zijn om het risico van mislukking van de taakstraf te verminderen. De beschreven voorgestelde maatregelen hebben mede betrekking op ruimere toepassing van de penitentiaire programma's en op toepassing van elektronisch toezicht als zelfstandige straf.

In bijlage 9 geeft de Stichting Reclassering Nederland aan welke mogelijkheden zij ziet voor uitbreiding van taakstraffen.

In hoofdstuk 9 worden enige andere mogelijkheden geschetst om de capaciteitsdruk te verminderen en de effectiviteit van de strafrechtstoepassing te vergroten. In dat verband wordt ingegaan op de harmonisering van requireerrichtlijnen met behoud met mogelijkheden van experimenten en mogelijke aanpassingen van het systeem van vervroegde invrijheidstelling.

Wat het laatste betreft is in bijlage 10 een overzicht gegeven van stelsels van vervroegde (voorwaardelijke) invrijheidstelling in enkele andere landen.

Hoofdstuk 10, ten slotte, bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de werkgroep ten aanzien van de mogelijkheden om in de komende jaren en op langere termijn de behoefte aan penitentiaire inrichtingscapaciteit te beperken, alsmede een schatting van de budgettaire effecten van deze mogelijkheden.

2 De ontwikkeling van de behoefte aan inrichtingscapaciteit voor justitieel ingesloten 1985-2001; de Nederlandse inrichtingscapaciteit in internationaal perspectief

2.1 Inleiding

De beschrijving van de ontwikkeling van de behoefte aan inrichtingscapaciteit voor justitieel ingesloten beperkt zich tot de behoefte aan capaciteit bij het gevangeniswezen (GW) en aan opvangplaatsen bij de justitiële jeugdinrichtingen.

De TBS-capaciteit valt buiten het bestek van dit onderzoek. De TBS-maatregel is een maatregel (geen straf!) die door de rechter kan worden opgelegd aan ontoerekeningsvatbare of verminderd toerekeningsvatbare delinquenten die een ernstig delict hebben gepleegd. Het doel van de TBS is de beveiliging van de maatschappij tegen ernstige recidive, op korte termijn door de vrijheidsontneming en op de langere termijn door een behandeling gericht op structurele gedragsverandering. De tenuitvoerlegging van de TBS-maatregel is recentelijk, in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1996, onderzocht door de IBO-werkgroep "Forensische Psychiatrie".¹

De behandelcapaciteit bij de justitiële jeugdinrichtingen valt, vanwege de specifieke aard en bestemming hiervan, evenmin onder het bereik van dit onderzoek.

In de afgelopen vijftien jaar is de behoefte aan inrichtingscapaciteit fors toegenomen. Achtereenvolgende kabinetten hebben keer op keer maatregelen moeten treffen om in deze behoefte te voorzien. Deze maatregelen hebben erin geresulteerd in de periode 1981-1995 de capaciteit bij het gevangeniswezen is gestegen van circa 3.900 plaatsen naar ongeveer 11.000 plaatsen.

Ten aanzien van de *totale* inrichtingscapaciteit is in de laatste vijf jaar onder het kabinet-Lubbers III besloten tot uitbreidingen met in totaal bijna 4.200 plaatsen (begroting 1992, 1993 en 1994) en onder het kabinet-Kok tot nog toe tot een tweetal uitbreidingen met in totaal zo'n 2.500 plaatsen (begroting 1996 en 1997).

De voor 1997 en daaropvolgende jaren geplande capaciteitsuitbreiding leidt tot de in tabel 1 opgenomen totalen voor respectievelijk het gevangeniswezen, de justitiële jeugdinrichtingen (rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen) en de TBS-inrichtingen (zowel rijksinrichtingen als particuliere inrichtingen).²

¹ "Doelmatig behandelen. Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem van Forensisch Psychiatrische Hulpverlening", Begrotingsvoorbereiding 1996, rapport nr. 4.

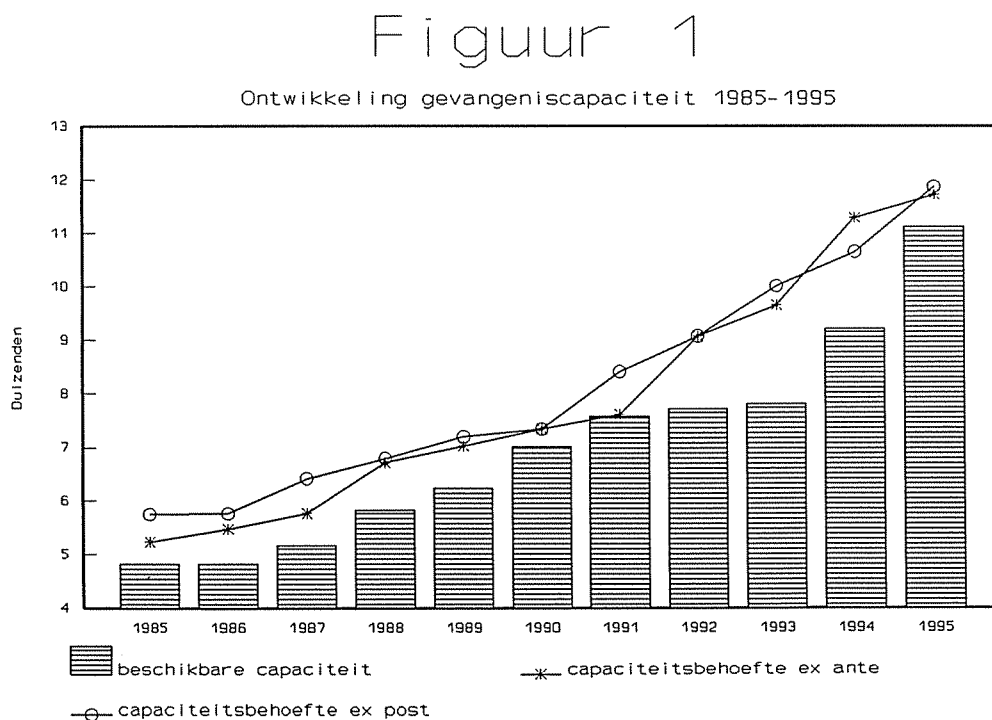
² De tabel is gebaseerd op de begroting van het Ministerie van Justitie 1997, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 000 hoofdstuk VI, nr. 2, blz. 170/171.

Tabel 1 Penitentiaire inrichtingscapaciteit 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001
GW	13.250	13.856	14.328	14.328	14.328
Jeugdintr.	1.389	1.476	1.539	1.565	1.565
TBS-inr.	754	775	832	872	872
Totaal	15.393	16.107	16.699	16.765	16.765
<i>Exclusief behandelcapaciteit (TBS-plaatsen + behandelplaatsen bij jeugdinrichtingen):</i>					
Correctie	-1.591	-1.655	-1.754	-1.814	-1.814
Gecorr. totaal	13.802	14.452	14.945	14.951	14.951

2.2 De ontwikkeling van de behoefte aan gevangenis­capaciteit

De behoefte aan gevangenis­capaciteit neemt sinds het midden van de jaren tachtig voortdurend toe. Vooral vanaf het begin van het huidige decennium stijgt deze behoefte dramatisch: van ruim 7.300 detentieplaatsen in 1990 naar bijna 12.000 plaatsen in 1995. Zie figuur 1.



De curven geven de capaciteitsbehoefte aan, respectievelijk ex ante waar het gaat om de geprognosticeerde behoefte en ex post voor de jaarlijks vastgestelde hoeveelheid plaatsen die feitelijk nodig waren om alle vonnissen "onverwijld" ten uitvoer te leggen. De kolommen geven de ontwikkeling van de beschikbare inrichtingscapaciteit weer. Het gaat

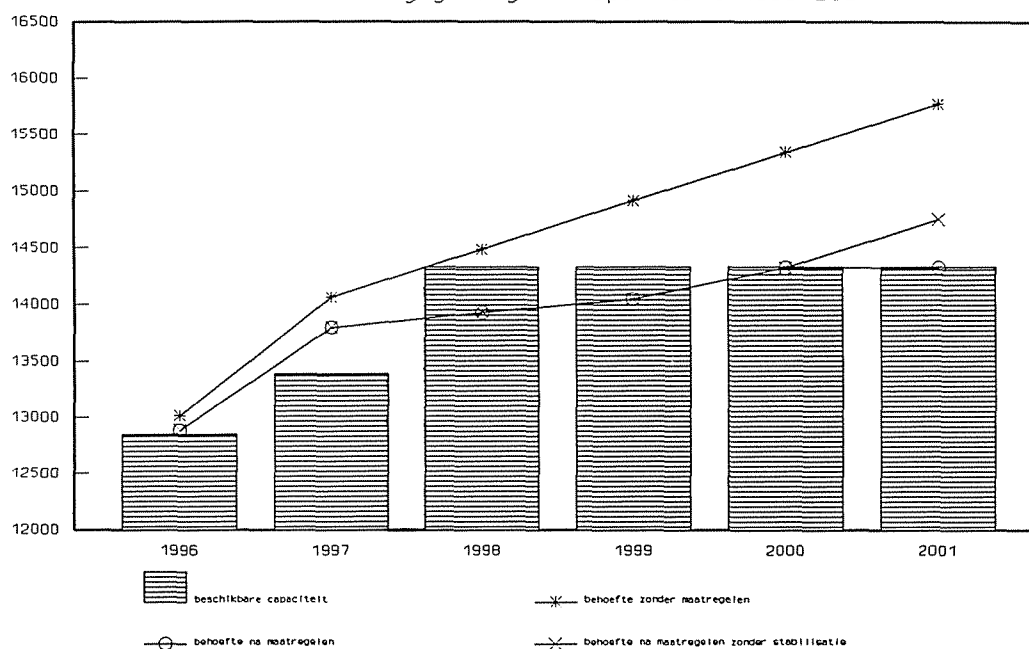
hierbij om de door het jaar heen beschikbare capaciteit die "bruikbaar" is.¹ Met ingang van 1994 omvat de beschikbare capaciteit eveneens de capaciteit die is gecreëerd door het treffen van noodmaatregelen, i.c. het verhogen van de bezettingsgraad en het gebruik van politiecellen.

De in beeld gebrachte behoefte ex post slaat op de zgn. manifeste behoefte. Zou ook rekening worden gehouden met de zgn. latente behoefte, dan zou de behoefte in 1995 uitkomen op 12.584 plaatsen.²

Ook na 1995 blijft de behoefte volgens de prognoses verder stijgen. Zie figuur 2.

Figuur 2

Ontwikkeling gevangenis capaciteit 1996-2001



De drie curven geven de ontwikkeling van de behoefte aan inrichtingscapaciteit voor het gevangeniswezen aan het eind van genoemde jaren aan op het basis van onderscheidenlijk: (a) de prognose van het Ministerie van Justitie vóór de kabinetsbesluitvorming naar aanleiding van het rapport van de commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (de commissie-Korthals Altes)³, (b) de veronderstelling dat de behoefte aan capaciteit zich na 2000 -als gevolg van de naar aanleiding van het rapport van de commissie-Korthals

¹ Bruikbaar wil zeggen dat deel van de capaciteit dat niet (tijdelijk) onbruikbaar is als gevolg van renovatie, technische mankementen enz.

² Onder latente behoefte wordt verstaan een "sluimerende" of passieve behoefte, die de kop op steekt zodra het zicht op het daadwerkelijk gebruik van extra cellen naderbij komt.

³ Zie de nota "In juiste verhouding", Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 802, nr. 2. De behoefte voor het jaar 2001 is bepaald door middel van lineaire extrapolatie.

Altes getroffen maatregelen- stabiliseert en (c) de veronderstelling dat er, ondanks de getroffen maatregelen, na 2000 geen stabilisatie optreedt en de trendmatige ontwikkeling zich ongewijzigd voortzet.

De kolommen tonen de capaciteit aan het eind van het jaar, inclusief de capaciteit als gevolg van de eerder genoemde noodmaatregelen.

Het actuele beleid is gericht op het afremmen van de groei van de penitentiaire inrichtingscapaciteit. Om dat de bereiken zijn in de nota "In juiste verhouding" initiatieven aangekondigd ten aanzien van een toenemende toepassing van taakstraffen in plaats van vrijheidsstraffen en andere maatregelen die de groei van de behoefte aan celcapaciteit doen verminderen. Daarnaast zijn beleidsvoornemens geformuleerd met betrekking tot criminaliteitspreventie en tot heroverweging van de strafvorderingsrichtlijnen ten aanzien van vooral lange vrijheidsstraffen. Deze maatregelen zouden op langere termijn kunnen leiden tot een evenwichtssituatie tussen vraag en aanbod. In budgettaire zin zijn er vanaf 2000 geen extra middelen meer geraamd zijn voor verdere uitbreiding van de inrichtingscapaciteit.

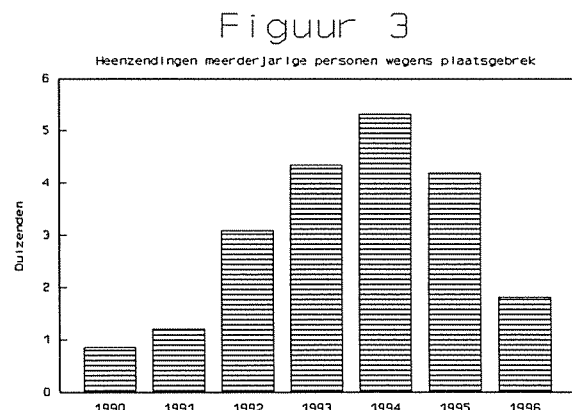
Echter, de voortdurende trendmatige groei in het afgelopen decennium en de vraag in welke mate de aangekondigde maatregelen daadwerkelijk effect zullen sorteren na 2000 maken het onzeker of dan een evenwichtssituatie zal worden bereikt respectievelijk zal kunnen worden gehandhaafd.

De laatste jaren blijken de prognoses bij de nacalculatie in de regel te zijn achterhaald. Als gevolg van deze voortdurend grotere behoefte dan geprognosticeerd, blijft de beschikbare capaciteit achter bij de behoefte. Dit blijkt ook uit de aantallen heenzzendingen (aan de "voordeur" zowel als aan de "achterdeur"), die tussen 1990 en 1995 sterk toenemen (zie figuur 3). In 1995 is voor het eerst sinds jaren een daling zichtbaar, die zich in 1996 doorzet.

Zie voor de ramingsmethodiek met betrekking tot het gevangeniswezen, alsook voor die voor de justitiële jeugdinrichtingen bijlage 3. Naar aanleiding van opmerkingen van de Algemene Rekenkamer en de Ombudsman wordt de ramingsmethodiek op dit moment binnen Justitie aan een evaluatie onderworpen.

2.3 De ontwikkeling van de behoefte aan capaciteit justitiële jeugdinrichtingen

De justitiële rijks- en particuliere jeugdinrichtingen zijn onderverdeeld in *opvanginrichtingen* en *behandelinrichtingen* voor minderjarigen vanaf 12 jaar. De opvanginrichtingen zijn hoofdzakelijk bestemd voor preventief gehechten, PIJ-passanten (op basis van maatregel Plaatsing in Inrichting voor Jeugdigen) en tot jeugddetentie veroordeelden. Een



klein en afnemend deel wordt gebruikt voor de acute crisisopvang. De opvanginrichtingen zijn naar hun aard en bestemming enigszins vergelijkbaar met de penitentiaire inrichtingen voor volwassenen.

De behandelinrichtingen zijn bestemd voor opvoeding en behandeling in een vrijheidsbepalend of -beperkend kader van veroordeelden tot een strafrechtelijke maatregel (PIJ) of van onder toezicht gestelden (OTS) en onder voogdij gestelden op grond van het burgerlijk recht. De nadruk ligt meer op behandeling dan op repressie. Dat neemt niet weg dat de behandeling, als gevolg van de daarmee gepaard gaande vrijheidsbeneming, uiteraard een repressief element bevat.

In deze paragraaf zal de ontwikkeling van de behoefte in de opvangjeugdinrichtingen in kaart worden gebracht. De behandelinrichtingen vallen buiten het bestek van dit interdepartementale beleidsonderzoek.¹

Sinds 1988 zijn er over de jaren vergelijkbare cijfers over de behoefte aan opvangplaatsen en de beschikbare capaciteit.² Daaruit blijkt dat de behoefte jaarlijks toeneemt. In 1988 waren voor opvang 344 plaatsen nodig, in het jaar 2000 zullen hiervoor naar verwachting circa 630 nodig zijn. De beschikbare capaciteit stijgt in dezelfde periode van 289 plaatsen in 1988 naar 623 plaatsen in 2000. In figuur 4 wordt de jaarlijkse groei zichtbaar gemaakt.

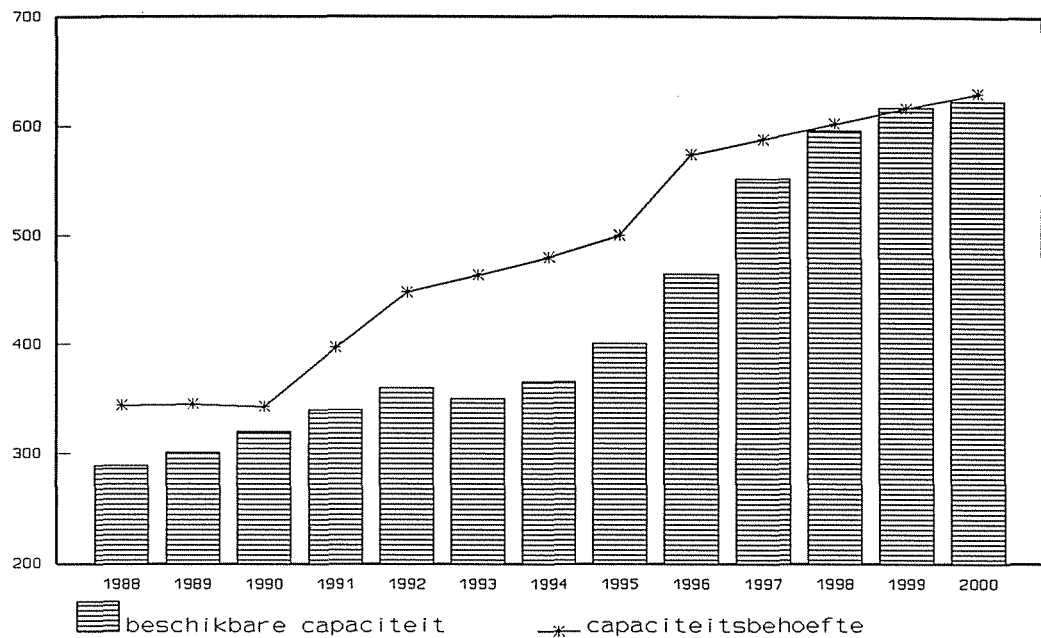
De curve geeft de behoefte aan opvangplaatsen weer (voor de jaren 1988, 1989, 1991, 1992 en 1995 ex post, ergo de daadwerkelijke behoefte; voor de overige jaren ex ante). De kolommen geven de beschikbare respectievelijk geplande capaciteit aan het eind van het jaar weer.

¹ De PIJ-maatregel bestaat sinds 1 september 1995. Op dat moment is het nieuwe jeugdstrafrecht in werking getreden. Daarvoor maakte het jeugdstrafrecht nog onderscheid tussen de zogenaamde Buitengewone Behandeling (BB) en de ter beschikking stelling van regering (jeugd-tbr). De BB gold voor psychisch of verstandelijk gestoorde minderjarigen, aan wie het ten laste gelegde feit niet (geheel) kon worden toegerekend. Deze BB was naar de aard vergelijkbaar met de TBS voor volwassenen. De jeugd-tbr was bedoeld voor psychisch normale minderjarigen die dusdanige opvoedingstekorten vertonen dat een (her-)opvoeding noodzakelijk was. De huidige PIJ-maatregel maakt geen nader onderscheid tussen toerekeningsvatbaren en niet-toerekeningsvatbaren. Van belang is het feit dat rechter de jeugdigen een PIJ-maatregel oplegt, indien hij van oordeel is dat een behandeling noodzakelijk is.

² De justitiële inrichtingen maakten vóór 1987 deel uit van de Directie Kinderbescherming van het Ministerie van Justitie. Daarna zijn tientallen jeugdinrichtingen overgeheveld naar het toenmalige WVC.

Figuur 4

Capaciteit justitiële opvanginrichtingen 1988-2000



2.4 De Nederlandse inrichtingscapaciteit in internationaal perspectief

In par. 2.1 is aangegeven hoe Nederland in komende jaren ervoor staat wat betreft de inrichtingscapaciteit.

De meest recente gegevens over de omvang de *gevangenscapaciteit* in Nederland en de andere lidstaten van de Raad van Europa zijn te vinden in het door de Raad gepubliceerde *Penological Information Bulletin*, nrs. 19 en 20 (december 1994-1995).

De daar verschaftte gegevens over de totale gevangenscapaciteit laten in combinatie met gegevens over de bevolkingsomvang in 1994 voor dit jaar het volgende beeld zien ten aanzien van de capaciteit per 100.000 inwoners (zie tabel 2) in de landen die (sinds 1 januari 1995) deel uitmaken van de Europese Unie.

Tabel 2 Gevangenis capaciteit in de EU-landen in 1994

Land	Capaciteit	Aantal inwoners (* 1.000)	Capaciteit per 100.000 inwoners
België	6.002	10.102	59
Denemarken	3.913	5.197	75
Duitsland	70.702	81.338	87
Finland	4.053	5.078	80
Frankrijk	48.109	57.779	83
Griekenland	4.087	10.410	39
Ierland	2.174	3.569	61
Italië	39.896	57.139	70
Luxemburg	446	401	111
Nederland ¹	8.305	15.342	54
Oostenrijk	7.614	8.015	95
Portugal	8.305	9.887	84
Spanje ²	45.446	39.117	116
VK	56.927	58.276	98
Zweden	6.306	8.745	72

Een andere in dit verband veel gebruikte indicator is het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners. Aan de hand hiervan kan het volgende beeld worden geschetst per 1 september 1994 respectievelijk 1 september 1995³ (of de meest nabije beschikbare datum):

Tabel 3 Aantal gedetineerden per 100.000 inwoners in 1994 resp. 1995 in de EU-landen

	1994	1995		1994	1995
België	65	75	Nederland	55	65
Denemarken	72	65	Oostenrijk	85	85
Duitsland	83	85	Portugal	101	125
Finland	59	60	Spanje	106	105
Frankrijk	90	95	VK:		
Griekenland	71	55	Engeland/Wales	96	100
Ierland	59	55	Noord-Ierland	117	105
Italië	90	85	Schotland	109	110
Luxemburg	109	115	Zweden	66	65

¹ De voor Nederland genoemde capaciteit houdt het midden tussen de bruikbare capaciteit ultimo 1994 exclusief de capaciteit die ontstaan als gevolg van de getroffen noodmaatregelen (8.573 plaatsen) en de gemiddeld bruikbare capaciteit (8.181 plaatsen).

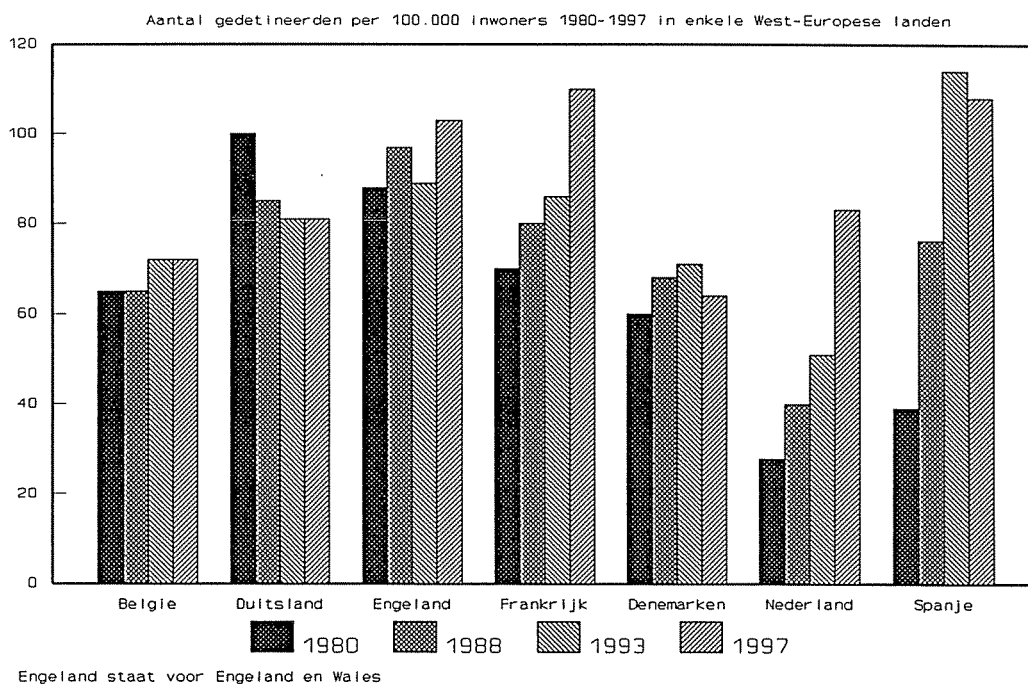
² Spanje heeft twee capaciteitscategorieën opgegeven: de "capacidad optima" (29.813) en de "capacidad operativa" (45.446). Het laatste cijfer is in de tabel verwerkt.

³ De cijfers per 1 september 1995 zijn ontleend aan R. Walmsey, *Prison Populations in Europe and North America: Some Background Information*, HEUNI Paper No. 10, Helsinki 1997.

Het gewogen gemiddelde voor deze landen kwam in 1994 uit op circa 88 gedetineerden per 100.000 inwoners. Voor de VS is berekend dat het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners in dat jaar uitkwam op 574 en in 1995 op 600!

Anno 1994 bevond Nederland zich met 55 gedetineerden per 100.000 inwoners in EU-verband in de positie van hekkensluiter. Dit is een situatie die snel aan het veranderen is. Verwacht wordt dat er in 1997 83 gedetineerden per 100.000 inwoners zullen zijn. Zie voor de ontwikkeling te onzent en enkele andere Europese landen figuur 5.¹ Uit figuur 5 blijkt dat naast Nederland in Engeland en Frankrijk een toename van het

Figuur 5



aantal gedetineerden per 100.000 inwoners wordt voorzien. In de andere landen is sprake van een stabilisatie of een afname.

Met de verder voorziene uitbreiding zal Nederland aan het einde van deze eeuw over een gevangenscapaciteit beschikken die uitkomt op ongeveer 90 plaatsen per 100.000 inwoners. *Inclusief de opvangplaatsen bij de justitiële jeugdinrichtingen komt dit cijfer uit op 94; als daarenboven de behandel- en TBS-plaatsen worden meegerekend, bedraagt de totale inrichtingscapaciteit 105 plaatsen per 100.000 inwoners.*

¹ Deze figuur is ontleend aan: M. Grapendaal, "An International Comparison of Prison Population Figures and Alternatives to Custodial Sanctions", unpublished paper (1996).

3 Duur en volume van de vrijheidsstraf: feiten en mogelijke verklaringen

3.1 Ontwikkelingen in duur en volume van de vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995

De continue druk op de inrichtingscapaciteit wordt door verschillende factoren beïnvloed. Er wordt wel gewezen op toenemende criminaliteit, toenemende ernst van de criminaliteit, een punitiever straffklimaat (langere vrijheidsstraffen) en beleidsintensiveringen ten aanzien van justitie en politie.

In het kader van het onderhavige beleidsonderzoek is het WODC verzocht een analyse te verrichten ten aanzien van twee belangrijkste ontwikkelingen die op de capaciteitsbehoefte van invloed zijn: die van de gemiddelde duur van de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en die van het aantal veroordelingen. Het onderzoek is toegespitst op de periode 1985 t/m 1995, waarbij eveneens aandacht wordt geschonken aan de achterliggende factoren.

Het rapport van het WODC is bijgevoegd als bijlage 4. De belangrijkste bevindingen worden hier samengevat.

Wat betreft het *aantal veroordelingen* kan worden gesignaleerd dat in 1995 het aantal -in eerste aanleg- opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen ten opzichte van 1985 is gestegen met 34% (van 20.119 in 1985 naar 26.935 in 1995). De pleger van een opiumdelict had in 1995 de grootste kans om een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd te krijgen (34%); de pleger van een economisch delict de kleinste (1%). Van alle in dat jaar afgedane strafzaken resulteerde 12% in een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf; vooral boetes en taakstraffen beslaan een groot deel van de overige straffen.

De gemiddelde duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen bedraagt in 1995 6,5 maand. Rekening houdend met de praktijk van de vervroegde invrijheidstelling, komt het volume in totaal uit op 10.939 detentie jaren. Dit aantal heeft voornamelijk betrekking op gevangenisstraffen; tuchtschoolstraffen en jeugddetentie maken 2% van het geheel uit. Ten opzichte van 1985 (5.861 detentie jaren) is sprake van een stijging van 87%. Zie voor een uitsplitsing naar delict tabel 4, ontleend aan het WODC-onderzoek.

Tabel 4 Duur en volume van in eerste aanleg opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen 1985 en 1995, uitgesplitst naar delict

	Aantal onvoorw. vrijheidsstraffen			Gemiddelde duur (in dagen)			Aantal detentiejaren		
	1985	1995	groei	1985	1995	groei	1985	1995	groei
Gewelddelicten	2.680	4.502	68%	280	471	68%	1.522	4.058	167%
Zedendelicten	437	519	19%	250	501	101%	231	492	113%
Opiumwet	1.697	3.030	79%	401	375	-7%	1.332	2.219	67%
Vermogensdelicten	9.862	15.468	57%	94	91	-3%	2.215	3.324	50%
Openbare orde	1.231	1.248	1%	77	161	108%	225	427	90%
Vuurwapenwet	369	499	35%	47	161	87%	44	109	147%
Wegenverkeerswet	3.676	1.095	-70%	24	33	38%	231	95	-59%
Overige zaken	167	574	244%	42	176	325%	60	215	260%
Totaal	20.119	26.935	34%	133	197	48%	5.860	10.939	87%

De stijging van het aantal opgelegde detentiejaren (en daarmee van de behoefte aan capaciteit) wordt voor de helft veroorzaakt door de stijging in de delictcategorie "geweld" (2.500 van 5.000 detentiejaren). Met name de categorie "diefstal met geweld" is hieraan debet; het aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen verdubbelt in dit tijdvak. Daarnaast tonen de zeden- en vuurwapenwetdelicten relatief forse stijgingen van de aantallen opgelegde detentiejaren. Het aandeel van de wegenverkeerswetzaken neemt beduidend af.

De gemiddelde duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf ligt in 1995 45% hoger dan in 1985 (4,5 maanden). De stijging wordt voor het grootste deel veroorzaakt door de gewelddelicten, waar de gemiddelde duur stijgt van ruim 9 maanden naar ruim 15 maanden. Bij enkele delictcategorieën daalt de gemiddelde duur. Overigens constateert het WODC in 1995 ten opzichte van 1994 een zeer lichte daling van de gemiddelde duur.

Het totale aantal vrijheidsstraffen (d.w.z. voorwaardelijke en onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen tezamen) neemt tussen 1985 en 1995 af met 10%. Het aandeel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen neemt echter, vooral vanaf 1990, sterk toe. In 1990 was de verhouding tussen onvoorwaardelijke en voorwaardelijke vrijheidsstraffen 1:1,5; in 1995 is deze verhouding veranderd in 1:0,8.

Worden de 19 arrondissementen met elkaar vergeleken wat betreft de gemiddelde strafduur, dan blijken er zowel in 1994 als in 1995 grote verschillen te bestaan (in 1995 komt de gemiddelde afwijking van de landelijk gemiddeld opgelegde strafduur uit op 15%), zonder dat daar overigens een eenduidig beeld uit ontstaat. De voor het WODC-onderzoek beschikbare gegevens maken het niet mogelijk vast te stellen of de verschillen worden veroorzaakt door verschillen in het strafvorderings- en straftoemittingsbeleid dan wel door verschillen in aard en ernst van de delicten.

De toename tussen 1985 en 1995 van het aantal opgelegde detentiejaren is voor 41% toe te schrijven aan *het stijgende aantal* onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en 59% aan *de*

toename in de gemiddelde duur van de vrijheidsstraffen. De stijging van het aantal detentiejaren wordt tot 1991 vooral door de toenemende gemiddelde strafduur veroorzaakt. In de jaren daarna vlakt de stijging van de strafduur af en is het vooral de toename van het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van invloed.

Het aandeel van langere straffen (> 1 jaar) in het totaal aan opgelegde detentiejaren bedraagt in 1995 56% (6.159 jaren). Het aandeel van de korte straffen (t/m 6 maanden) komt uit op 32% (3.478 jaren). Zie voor een vergelijking met de situatie in 1985 tabel 5, die op dit punt interessante verschuivingen laat zien.

Tabel 5 Relatieve aandeel van de onderscheiden strafduurcategorieën in 1985 en 1995 en groei van het aantal detentiejaren per categorie

duurcategorie	aandeel (%) 1985	toename aantal detentiejaren 1985-1995 (%)	aandeel (%) 1995
t/m 3 maanden	23	38	17
3 t/m 6 maanden	19	45	15
6 t/m 9 maanden	9	-34	3
9 t/m 12 maanden	8	116	9
1 t/m 2 jaar	17	132	22
2 t/m 4 jaar	12	197	18
langer dan 4 jaar	12	260	16

Uit het WODC-onderzoek blijkt dat het met de korte vrijheidsstraffen (t/m 6 maanden) gemoeide aantal detentiejaren over de hele linie weliswaar toeneemt, maar dat het aandeel van deze straffen in het totaal in 1995 lager is dan in 1985. De toename bedraagt 38% in de categorie "t/m 3 maanden" resp. 45% in de categorie "3 t/m 6 maanden" (beide categorieën tezamen: 41%) bij een stijgend aantal vrijheidsstraffen grootte van 25%. Het WODC schat dat zonder de toepassing van taakstraffen het aantal opgelegde detentiejaren in 1995 in de twee categorieën t/m 6 maanden circa 35% hoger zou liggen (bijna 1.200 jaren).

3.2 Factoren die de druk op de behoefte aan detentiecapaciteit beïnvloeden

Het WODC heeft via interviews met direct betrokkenen en aan de hand van beschikbaar statistisch materiaal nagegaan welke factoren op de in par. 3.1 geschetste ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende behoefte aan detentiecapaciteit van invloed zijn geweest. Daarbij zijn in het bijzonder de volgende mogelijke factoren onderzocht: (1) de invloed van wetswijzigingen, (2) veranderingen in de aangiftebereidheid, (3) opsporings- en formatiewijzigingen bij de politie, (4) de aard, ernst en omvang van de criminaliteit en (5) het strafvorderings- en straftoemetingsbeleid.

Uit het onderzoek komt naar voren dat verhoging van de strafmaxima, waartoe via wetswijziging voor bepaalde delicten is besloten, geen substantieel effect heeft gehad op de behoefte aan inrichtingscapaciteit.

De aangiftebereidheid is, zo blijkt uit de interviews, de laatste jaren per saldo stabiel gebleven. Het aangiftepercentage wordt geschat op ongeveer 35. Een eventuele toename van het aangiftepercentage behoeft overigens niet noodzakelijk te leiden tot een hoger aantal vrijheidsstraffen, omdat die waarschijnlijk vooral betrekking zal hebben op de "kleinere" criminaliteit".

De effecten van veranderingen in opsporing en formatie-uitbreidingen bij de politie worden door geïnterviewden bij de politie beperkt geacht. Opsporingsactiviteiten met betrekking tot misdrijven die een groot beslag leggen op de penitentiaire capaciteit zijn niet enorm toegenomen. Formatie-uitbreidingen hebben vooral hun beslag gekregen bij beheersdiensten en niet bij opsporingsdiensten. (Voor het overige zijn budgetverhogingen met name aangewend voor vernieuwingen in de materiële sfeer.)

Het WODC concludeert uit de ter beschikking staande literatuur dat de *omvang van de criminaliteit* de afgelopen jaren -in verhouding tot de bevolkingsgroei- niet noemenswaardig is gestegen. De criminaliteit is wel verhard; er wordt een toename gesignaleerd van de *ernst van de delicten*, in termen van het gebruik van geweld en de omvang van de schade bij vermogensdelicten. Hiervan is invloed uitgegaan op volume en duur van de vrijheidsstraf.

Tabel 6 toont een geïndexeerde vergelijking van de ontwikkeling van de omvang van de criminaliteit, gemeten aan het aantal ter kennis van de politie gebrachte misdrijven, en de ontwikkeling van de straftoemeting (1985 = 100).

Tabel 6 Ontwikkeling criminaliteit en straftoemeting 1985-1995

	1985	1987	1989	1994	1995
Aantal ter kennis gebrachte misdrijven	100	101	104	119	112
Aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen	100	110	123	181	188
Aantal in eerste aanleg opgelegde detentiejaren, gecorrigeerd voor VI	100	99	105	128	134
Gemiddelde duur der vrijheidsstraffen	100	113	121	150	148

Het strafvorderings- en straftoemetingsbeleid blijkt ook een belangrijke verklarende factor te zijn. De toegenomen ernst van de misdrijven heeft -als gevolg van de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel- geleid tot meer *onvoorwaardelijke* vrijheidsstraffen en langere straffen. Daarnaast is sprake van een toenemende punitiviteit: strenger wordende straffen voor delicten van gelijke, althans vergelijkbare, ernst. Hoe de invloed van deze twee factoren zich tot elkaar verhoudt, is met de huidige kennis van zaken niet te preciseren. Dat vereist onderzoek van individuele dossiers. Binnen het bestek van het onderhavige interdepartementale beleidsonderzoek was dat niet realiseerbaar. Mede naar aanleiding van een desbetreffend verzoek van de werkgroep zal het WODC zo'n onderzoek op korte termijn starten.

4 Taakstraffen

4.1 Ontwikkeling op hoofdlijnen vanaf 1971

In 1971 zijn voor het eerst in Nederland drie verdachten veroordeeld tot het uitvoeren van werkzaamheden bij een maatschappelijke instelling (de zgn. Ijzervlechterszaak). Vooral in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten werden op dat moment al langer "alternatieve sancties" toegepast. In de daaropvolgende tien jaar brengen verscheidene commissies adviezen uit over deze nieuwe strafrechtelijke reactie. Dit leidt tot tal van experimenten.

Van meet af aan is er verschil in de behandeling van jeugdigen en volwassenen. De alternatieve sanctie voor jeugdigen kan in de plaats treden van iedere (voorgenomen) straf; die voor volwassenen kan alleen in de plaats komen van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. In tegenstelling tot de situatie voor volwassenen kan de sanctie voor jeugdigen in de vorm van een werkproject zowel als een leerproject ten uitvoer worden gelegd; aan volwassenen wordt alleen de mogelijkheid van een werkproject geboden. Sinds 1993 worden experimenteel ook aan volwassenen leerstraffen opgelegd.

Na de eerste, positieve, ervaringen worden de proeven met alternatieve straffen verlengd. Voor volwassenen wordt de organisatie opgedragen aan de reclassering; voor jeugdigen worden de raden voor de kindbescherming ingeschakeld.

De wettelijke verankering van de alternatieve straffen geschiedt in 1989 als het gaat om volwassenen (Stb. 482; zie WvS, artt. 9, 22b-22j) en in 1995 wat betreft de jeugdigen (Stb. 1994/528).

In 1989 wordt de Overleg- en Adviescommissie Alternatieve Sancties (OCAS) ingesteld. Deze commissie krijgt tot taak: (1) de toepassing en uitvoering van bestaande alternatieve sancties te evalueren, (2) te adviseren over nieuw beleid en (3) nieuw beleid te stimuleren. Het werk van de commissie heeft geresulteerd in zeven adviezen, waaronder, in 1991, het advies "Alternatieve sancties, sancties met het oog op de toekomst". In dit advies wordt onder meer voorgesteld projecten op te zetten voor moeilijk plaatsbaren en een experiment te starten met leerstraffen voor jong-volwassenen.

Met de uitvoering van het advies wordt gestart in 1993. Er worden randvoorwaarden opgesteld voor het opzetten van leerstraffen en criteria ontwikkeld waaraan evaluatieverslagen moeten voldoen. De reclassering wordt uitgenodigd projectvoorstellen voor leerstraffen en moeilijk plaatsbaren in te dienen. Met betrekking tot het juridische kader van taakstraffen wordt een circulaire opgesteld (circulaire van 26 april 1994, gericht aan de justitiële autoriteiten, kenmerk 434 187/94/JR).

In de daaropvolgende jaren gebeurt er veel op het gebied van onderzoek naar taakstraffen, voorlichting en programma-ontwikkeling voor leerstraffen.

Intensivering van de aanpak van fiscale en sociale-zekerheidsfraude sedert 1992 doet het aantal werkstraffen fors toenemen, als gevolg van de belangrijke plaats die de werkstraf

wordt toegekend in het requireerbeleid ter zake. Ook van de uitvoering van nieuwe beleidsvoornemens in het kader van de criminaliteitspreventie en de aanpak van de jeugdcriminaliteit gaat een stimulerende werking uit op de toepassing van taakstraffen. In het kader van criminaliteitspreventie zijn projecten ontwikkeld die in vrijwillig kader, als preventieproject, respectievelijk in verplicht kader, als taakstraf, worden toegepast. Het uitvoeringsplan jeugdcriminaliteit¹ voorziet onder meer in het snel en vroegtijdig ingrijpen in criminele carrières van jongeren, waarbij een belangrijke plaats wordt gegeven aan de toepassing van taakstraffen.

Daarnaast wordt recentelijk geëxperimenteerd met de taakstraf in combinatie met elektronisch toezicht, alsmede met vormen van detentiefasering.

Tot 1986 neemt het aantal taakstraffen gestaag toe tot bijna 3.700. In de daaropvolgende tien jaar vindt een verdere groei en differentiatie plaats, resulterend een totaal aantal van bijna 20.000 taakstraffen in 1995 (zie tabel 7).

Tabel 7 Ontwikkeling toepassing taakstraffen 1986-1995

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Jeugdigen										
werkstraffen	1.321	1.648	1.687	1.799	2.062	1.923	2.187	2.306	2.314	2.856
leerstraffen	77	242	356	449	510	554	723	875	909	938
leer/werkstraffen			117	103	204	189	338	413	431	395
Volwassenen										
taakstraffen ²	3.419	4.005	4.913	5.942	6.626	7.159	8.585	10.100	13.071	14.568
Totaal	4.817	5.895	7.073	8.293	9.402	9.825	11.833	13.694	16.725	18.757

4.2 Het huidige juridische kader voor taakstraffen

Voor *volwassenen* geldt dat als de rechter een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van niet meer dan 6 maanden overweegt, hij in plaats daarvan een werkstraf kan opleggen (art. 22b, eerste lid, WvS). Ook kan de werkstraf worden opgelegd als voorwaarde voor gratie (art. 13, tweede lid, Gratiewet).

In art. 22c WvS wordt bepaald dat de rechter de werkstraf (de straf van het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemenen nutte) alleen kan opleggen na een daartoe strekkend aanbod van de verdachte. Het aanbod dient de aard van de te verrichten werkzaamheden te vermelden. Krachtens art. 22d, vierde lid, WvS kan de straf niet worden opgelegd dan met instemming van de verdachte. Voor de werkstraf geldt een maximum van 240 uur. Als 120

¹ Zie voor het beleid inzake de jeugdcriminaliteit de op 1 november 1995 aan de Tweede Kamer gezonden notitie over de justitiële aanpak en financiering van de jeugdcriminaliteit (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 485, nr. 1).

² De genoemde aantallen betreffen in hoofdzaak werkstraffen. Met ingang van 1994 zijn in de aantallen ook (experimentele) leerstraffen begrepen. In 1994 zijn 900 leerstraffen van start gegaan; in 1995 zijn er 1.442 gestart.

uur of minder wordt opgelegd, moet de werkstraf in principe binnen 6 maanden voltooid zijn. Als meer dan 120 uur wordt opgelegd, is deze termijn één jaar (art. 22d WvS). De officier van justitie heeft de bevoegdheid de termijn waarbinnen de straf moet zijn voltooid en de aard van de werkzaamheden te wijzigen (art. 22f WvS).

Als de arbeid niet of niet naar behoren is verricht, kan de officier van justitie tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf vorderen bij de rechter. De rechter beslist over de consequenties van het niet voltooien van de werkstraf; hij heeft de vrijheid de zaak naar de reclasering terug te verwijzen. Besluit hij tot tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, dan houdt hij rekening met het aantal reeds uitgevoerde uren werkstraf (art. 22g WvS).

Bij wijze van *experiment met leerstraffen voor jong-volwassenen*, kan de rechter een leerstraf opleggen als voorwaarde bij de schorsing van preventieve hechtenis, als bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijke veroordeling of door middel van uitstel van vonniswijziging (deze mogelijkheden staan genoemd in de circulaire van april 1994).

Voor *jeugdigen* geldt dat de rechter in plaats van een hoofdstraf (jeugddetentie, geldboete) een of meer alternatieve sancties kan opleggen. De alternatieve sancties zijn het verrichten van onbetaalde arbeid (de werkstraf), herstel van aangerichte schade en het volgen van een leerproject (de leerstraf). Ook voor jeugdigen gelden het aanbod- en instemmingsvereiste. Het maximum aantal uren is vastgesteld op 200; het maximum voor een combinatie is beperkt tot 240 uur.

De officier van justitie kan ter voorkoming van verdere strafvervolgung de verdachte een werkstraf, een leerstraf of herstel van aangerichte schade aanbieden. De maximumduur is 40 uur. Dit is het zgn. transactiemodel (art. 77f WvS).

Aan jeugdige verdachten kunnen bovendien door daarvoor aangewezen opsporingsambtenaren, na goedkeuring door de officier van justitie, projecten worden aangeboden. Dit zijn zgn. HALT-projecten; de maximumduur is 20 uur. Deelneming voorkomt toezending van het proces-verbaal aan de officier van justitie. Voor een HALT-afdoening komen alleen specifieke delicten in aanmerking.

4.3 Recente beleidsvoornemens

In 1995 werden een kleine 20.000 taakstraffen opgelegd. Twee jaar daarvoor is door het Ministerie van Justitie de term "taakstraf" geïntroduceerd, ervan uitgaande dat met het tot stand komen van een wettelijke regeling van het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemenen nutte als straf voor volwassenen en van een overeenkomstige regeling van alternatieve sancties voor jeugdigen het alternatieve karakter van deze sancties verleden tijd is.

Zoals is aangegeven kan een taakstraf worden opgelegd:

- als werkstraf,
- als leerstraf,
- als een combinatie van een werk- en leerstraf.

Mede naar aanleiding van het rapport van de commissie-Korthals Altes zijn in de op 1 juli 1996 uitgebrachte nota "In juiste verhouding" nieuwe initiatieven op het terrein van de taakstraffen aangekondigd, die zijn uitgewerkt in de op 12 juli 1996 aan de Tweede Kamer aangeboden nota "Taakstraffen".

Wat betreft het kwantitatieve aspect zal het beleid in de periode 1996-2000 zijn gericht op een aanzienlijke stijging van het aantal taakstraffen. Zie voor de in nota "Taakstraffen" opgenomen prognoses tabel 8.

Tabel 8 Prognoses kwantitatieve ontwikkeling taakstraffen 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000
Jeugdigen					
- werkstraffen	3.000	3.300	3.650	4.000	4.400
- leerstraffen/ combistraffen	1.450	1.600	1.750	1.900	2.100
Volwassenen					
- taakstraffen	16.930	19.790	22.600	25.000	26.800
Totaal	21.380	24.690	28.000	30.900	33.300
<i>Dit impliceert voor de volwassenen een toename t.o.v. het (taakstellende) niveau 1995 (14.400) van:</i>					
	2.530	5.390	8.200	10.600	12.400
uit hoofde van resp.:					
- reguliere groei	1.200	2.400	3.600	4.800	6.000
- substitutie					
vrijheidsstraf	480	1.290	2.100	3.300	3.900
- fraudebestrijding	850	1.700	2.500	2.500	2.500

Het met de substitutie van vrijheidsstraffen door taakstraffen beoogde effect loopt op van 80 detentieplaatsen, c.q. -jaren, in 1996 tot 650 plaatsen/jaren in 2000.¹ (Verondersteld is dat voor de substitutie van 1 detentiejaar 6 taakstraffen nodig zijn.²) Voor de uitvoering van de voornemens tot uitbreiding van de toepassing van taakstraffen zijn bij de begrotingsvoorbereiding 1997 extra middelen uitgetrokken, waardoor het budget voor dit soort straffen oploopt van 42 miljoen gulden in 1996 tot ruim 70 miljoen gulden in 2000.

In kwalitatief opzicht zijn beleidsvoornemens geformuleerd, die nader zijn te onderscheiden in algemene voornemens en voornemens met betrekking tot onderscheidenlijk de werk- en de leerstraf.

¹ Vanaf 1990 worden in Nederland taakstraffen gezien als mogelijkheid om de druk op celcapaciteit te verminderen en om de kosten van strafrechtelijke sancties te drukken.

² Uitgegaan wordt van een gemiddelde vervanging van 2 à 3 maanden. Hierbij moet rekening worden gehouden met een "misluktingspercentage" van ruim 10, waar weer inrichtingscapaciteit voor nodig is.

De algemene voornemens houden in:

- meer publieksvoorlichting over taakstraffen met het oog op het behoud van het maatschappelijk draagvlak,
- het treffen van een algemene regeling inzake de uitvoering van taakstraffen (rechten en plichten van de veroordeelde, uitvoeringsvoorschriften voor de kinderbescherming en de reclassering, minimum randvoorwaarden voor taakstraffen),
- het meer toesnijden van de taakstraf op de aard van het delict,
- verbetering van de nazorg (gerichte "arbeidstoeleiding"),
- het scheppen van een nieuw juridisch kader (vooralsnog voor volwassenen). De elementen van dit nieuwe kader zijn:
 - . de huidige regeling waarbij de verdachte zowel een aanbod moet doen voor een werkstraf als daarmee moet instemmen, wordt vereenvoudigd (zo wordt het ook mogelijk de werkstraf bij verstek op te leggen);
 - . bij een taakstraf wordt steeds subsidiaire hechtenis opgelegd voor het geval de taakstraf niet of niet naar behoren wordt verricht;
 - . de taakstraf (met inbegrip van de leerstraf) wordt als zelfstandige straf opgenomen in het WvS; de bestaande koppeling met een vrijheidsstraf van maximaal 6 maanden komt te vervallen; naast een gevangenisstraf van maximaal een half jaar kan een taakstraf worden opgelegd; het maximum van 240 uur voor de werkstraf blijft bestaan, maar voor de leerstraf of de combinatie werk- en leerstraf komt er een maximum van 480 uur; de duur van de vervangende vrijheidsstraf bij voortijdige beëindiging van de taakstraf zal -op basis door de rechter opgelegde subsidiaire hechtenis- worden bepaald door het openbaar ministerie;
 - . de introductie van de mogelijkheid van de toepassing van taakstraffen door het openbaar ministerie bij wijze van transactie (max. 120 uur)¹.

De voornemens met betrekking tot meer in het speciaal de werk- en leerstraffen behelzen o.a. uitbreiding van het aantal projectplaatsen door werving en het opzetten van groepsprojecten, de inzet van veroordeelden bij publiek gefinancierde infrastructurele werken, het opzetten van een geautomatiseerd projectenbestand, het opzetten van een experiment met (semi-)commerciële werkstraffen, verbetering van de leerprojecten en uitbreiding van de zwaardere leerstrafsoorten.

4.4 Praktijk en uitvoering van de taakstraffen

Als richtlijn voor de verhouding tussen vrijheidsstraf en taakstraf, met name de werkstraf, wordt een tabel gehanteerd, die is opgesteld door de NVvR-werkgroep "Harmonisatie onbetaalde arbeid ten algemenen nutte" (zie tabel 9).

¹ Voor leerstraffen is dit nu al mogelijk in het kader van een voorwaardelijk sepot.

Tabel 9 Verhouding tussen (voorgenomen) vrijheidsstraf en werkstraf

Vrijheidsstraf	Werkstraf
1 - 4 weken	30 - 60 uren
4 - 8 weken	60 - 100 uren
8 - 12 weken	100 - 140 uren
12 - 16 weken	140 - 180 uren
16 - 20 weken	180 - 210 uren
20 - 26 weken	210 - 240 uren

Bron: "Trema", Tijdschrift voor de rechterlijke macht, 1993, afl. 5.; de duur van een werk- of leerstraf voor jeugdigen bedraagt maximaal 200 uur.

In de praktijk blijken tussen de arrondissementen grote verschillen waar het gaat om de toepassing van taakstraffen. In tabel 10 wordt dit voor het jaar 1995 geïllustreerd aan de hand van de verhouding tussen het aantal door werkstraffen vervangen detentiejaren (berekend volgens de omrekentabel van de NVvR) en het aantal detentiejaren dat is gemoeid met onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen tot en met 6 maanden in eerste aanleg. Het landelijk gemiddelde voor deze verhouding komt uit op 0,72.

Tabel 10 Aantallen opgelegde werkstraffen per arrondissement en de verhouding tussen het daarmee aantal vervangen detentiejaren en het aantal detentiejaren uit hoofde van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (o.v.s.) t/m 6 mnd. in 1995

arrondissement	aantal opgelegde werkstraffen	gemiddelde duur (uren)	aantal vervangen detentiejaren	aantal deten-tiejaren o.v.s. ≤ 6 mnd.	verhouding werkstraf/ vrijheidsstraf
Rotterdam	923	109	169	442	0,38
Amsterdam	1.863	114	365	838	0,44
Haarlem	537	115	105	179	0,59
Utrecht	774	101	129	189	0,68
Maastricht	335	116	69	95	0,73
Den Bosch	887	95	141	187	0,75
Den Haag	1.210	105	213	270	0,79
Roermond	365	101	61	76	0,80
Middelburg	162	108	29	34	0,85
Dordrecht	445	102	75	81	0,93
Alkmaar	289	121	61	62	0,98
Arnhem	943	98	153	141	1,09
Breda	1.029	102	174	160	1,09
Zwolle	661	97	105	95	1,11
Almelo	457	107	83	75	1,11
Groningen	661	93	99	84	1,18
Zutphen	502	111	95	77	1,23
Assen	398	92	60	37	1,62
Leeuwarden	621	91	91	54	1,69
Landelijk	13.062	104	2.277	3.176	0,72

Uit tabel 10 kan worden opgemaakt dat in 1995 in het noordoosten van Nederland verhoudingsgewijs veel werkstraffen werden opgelegd en in de Randstad relatief weinig. Qua duur valt op dat in Alkmaar, Amsterdam en Haarlem in dat jaar ten opzichte van het landelijk gemiddelde beduidend langere werkstraffen opgelegd zijn en in Assen, Groningen en Leeuwarden aanmerkelijk kortere straffen.

Taakstraffen moeten, afhankelijk van de zwaarte van de straf, binnen 6 à 12 maanden tot uitvoering zijn gebracht. De feitelijke uitvoering van de taakstraffen is in handen van de Raad voor de Kinderbescherming en de Stichting Reclassering Nederland (SRN). Deze instellingen hebben in 1995 een convenant met het openbaar ministerie gesloten waarin is vastgelegd dat voor meerderjarigen in alle gevallen waarin het voornemen is een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van maximaal 6 maanden te vorderen systematisch en gemotiveerd wordt nagegaan of de sanctie kan worden vervangen door een werkstraf.

Hoewel de geldende regelingen geen enkel delict waarvoor maximaal 6 maanden worden opgelegd uitsluiten, brengt de rechterlijke macht in de praktijk bepaalde beperkingen aan. Zo komen degenen die een zeden- of vuurwapendelict hebben gepleegd niet alom voor een taakstraf in aanmerking. Delinquenten met een verslavingsprobleem of een psychisch probleem worden veelal evenzeer uitgesloten. Frequente recidive vormt een serieuze contra-indicatie. Ingeval sprake is van voorlopige hechtenis of als de reclassering een hoog risico op mislukking aanwezig acht, ligt het opleggen van een taakstraf ook niet in de rede.

De reclassering en de kinderbescherming dragen zorg voor de plaatsing van gestraften in een werk- of leerproject. Werkstraffen worden uitgevoerd op (a) reguliere projectplaatsen voor individuele personen (bij non-profit instellingen), (b) groepsprojecten voor moeilijk plaatsbaren en (c) overige groepsprojecten die in eigen beheer zijn opgezet. Voor de leerstraffen bestaat een uiteenlopend aanbod, beschikbaar voor jeugdigen en/of volwassen (zie voor een overzicht: bijlage 5).

De kosten van een werkstraf, ten uitvoer gebracht door de reclassering, bedroegen in 1995 gemiddeld f 1.450,-; voor de kinderbescherming kwam dit bedrag uit op f 1.500,-. Deze bedragen zijn exclusief de kosten van begeleiding, voorlichting, overhead e.d. (zie par. 6.2).

De leerstraffen laten naar aard maar ook wat betreft de kosten een grote differentiatie zien. Bij de reclassering kwamen in 1995 de kosten uit op f 2.900,- per leerstraf, maar voor ruim 87% van de leerstraffen op de helft van dit bedrag. Zwaardere vormen van leer/werkstraffen, zoals de Dagtrainingscentra, doen het *overall* gemiddelde aanzienlijk stijgen. Voor de kinderbescherming kwamen de gemiddelde kosten uit op f 4.500.

De reclassering en de kinderbescherming zien toe op de daadwerkelijke uitvoering van de taakstraf en rapporteren daarover aan de officier van justitie. Over langere tijd gemeten, blijkt dat circa 15% van de gestraften voortijdig stopt of überhaupt niet begint; uit onderzoek blijkt dat bij werkstraffen vanaf de duur van rond de 200 uur de kans op mislukking aanzienlijk toeneemt. Mislukkingen worden doorgegeven aan de officier van justitie; aan zo'n melding gaat een officiële waarschuwing van de uitvoeringsorganisatie vooraf. De officier van justitie dagvaardt vrijwel altijd, waarna de rechter besluit tot het doen uitvoeren van de vrijheidsstraf, rekening houdend met het deel van de taakstraf dat

naar behoren is verricht, of tot het bieden van een herkansing voor een taakstraf dan wel kiest voor een andere modaliteit. Uit door het Ministerie van Justitie verstrekte gegevens blijkt dat bij volwassenen in circa 80% van de voortijdig beëindigde taakstraffen de rechter beslist tot tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Bij jeugdigen ligt dit percentage op ongeveer 25%; van deze categorie wordt aan bijna 50% een voorwaardelijke straf opgelegd. Voor een goed begrip van laatstgenoemde percentages zij erop gewezen dat de rechter ten aanzien van jeugdigen de taakstraf ook in plaats van een geldboete kan opleggen.

4.5 De effectiviteit van taakstraffen

Met straffen worden verscheidene doeleinden nagestreefd. Een uitvloeisel hiervan is dat de doeltreffendheid van straffen, dus ook de effectiviteit van de taakstraf, vanuit verschillende invalshoeken kan worden gezien. Dit is niet de plaats voor algemene beschouwingen over de oogmerken van strafrechtelijke sancties respectievelijk de mate waarin de onderscheiden straffen die realiseren. Belangrijke oogmerken zijn vergelding en leedtoevoeging. De werkgroep gaat ervan uit dat met de uitvoering van straffen op zijn minst mede wordt beoogd het tot stand brengen van een gedragsverandering in positieve zin, ofwel beïnvloeding van gedrag in de richting van normconformiteit. Een belangrijk criterium daarvoor is het reduceren van de recidive.

In het bestek van het onderhavige rapport is, als het gaat om de taakstraffen, tevens de substitutiefunctie van deze straffen ten opzichte van de vrijheidsstraf van belang. In de beleidsnota "Taakstraffen" wordt in dit verband opgemerkt:

"Aanvankelijk lag (...) de nadruk op het grotere resocialiserende vermogen van taakstraffen in vergelijking met de vrijheidsstraf. Pas vanaf 1990 worden taakstraffen hier gezien als mogelijkheid om de druk op de celcapaciteit te verminderen en om de kosten van strafrechtelijke sancties te drukken." (T.a.p. blz. 4.)

Het aantal taakstraffen dat wordt opgelegd ter vervanging van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf vormt de basis voor de beoordeling van de effectiviteit in dit opzicht.

Wat betreft de recidive is enig materiaal voorhanden. Daaraan kunnen slechts indicaties worden ontleend, omdat (1) het materiaal beperkt is en (2) het beschikbare materiaal nog geen inzicht kan bieden in langetermijneffecten gezien de omstandigheid dat het fenomeen "taakstraffen" van betrekkelijk recente datum is. Voor Nederland is een belangrijke bron een onderzoek naar de recidive van dienstverleners en kortgestraften, waarover in 1994 is gerapporteerd door het WODC.¹

Dit onderzoek heeft betrekking gehad op 902 personen aan wie in 1987 een werkstraf (dienstverlening) is opgelegd en 946 personen die in dat jaar onherroepelijk tot een onvoorwaardelijke respectievelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf zijn veroordeeld (75% resp. 25%).

¹ E.S. Spaans, *Appels en peren. Een onderzoek naar de recidive van dienstverleners en kortgestraften*, WODC-reeks Onderzoek en Beleid, nr. 130, Arnhem 1994.

Uit het onderzoek komt in de eerste plaats naar voren dat *de justitiële achtergrond van de werkgestraften aanzienlijk verschilde van die van de onvoorwaardelijk gestraften*.¹

In de op de veroordeling volgende periode van ca. 5 jaar recidiveerden 62% de werkgestraften, 80% à 90% van de onvoorwaardelijk veroordeelden en 60% van de voorwaardelijk veroordeelden.² Het aantal nieuwe justitiecontacten lag onder de onvoorwaardelijk gestraften twee tot drie keer zo hoog als onder de voorwaardelijk en de werkgestraften. Van de categorie werkgestraften had bijna 20% eerder tien of meer keer justitieel contact achter de rug voor de veroordeling. Onder deze subcategorie bleken minder recidivisten voor te komen (82%) dan onder de overeenkomstige subcategorie onvoorwaardelijk gestraften (95%).

Daar de categorieën werkgestraften en onvoorwaardelijk gestraften, gezien hun justitiële verleden, niet vergelijkbaar zijn, geven de genoemde resultaten weinig inzicht in de effectiviteit van de werkstraf ten opzichte van de onvoorwaardelijke korte vrijheidsstraf. Ten aanzien van zwaardere delinquenten wijst het onderzoek wel op een sterker recidiveverminderend effect van de dienstverlening. Ten opzichte van de voorwaardelijk gestraften zijn de verschillen marginaal. Binnen de categorie werkgestraften komen uit het onderzoek overigens wel significante verschillen naar voor tussen jonge delinquenten en degenen die al eerder met justitie in aanraking zijn geweest enerzijds en ouderen en *first offenders* anderzijds. Ruwweg is het percentage recidivisten in de eerste twee categorieën bijna tweemaal zo hoog als in de laatste twee.

Wat betreft buitenlandse ervaringen kan gewezen worden op een in 1993 opgesteld WODC-rapport over ervaringen met alternatieve straffen in andere westerse landen. Daar wordt melding gemaakt van een Engelse recidivestudie uit 1977. Uit deze studie blijkt geen significant verschil tussen de werkstraf (dienstverlening) en de vrijheidsstraf.³

Betreffende de taakstraf als vervangend sanctiemiddel voor de vrijheidsstraf, wordt in laatstgenoemd rapport meer in het algemeen erop gewezen dat alternatieve sancties - neutraler uitgedrukt: "nieuwe" sancties - niet louter tot doel hebben de vrijheidsstraf te vervangen, maar, in het bijzonder in het jeugdrecht, mede of vooral ook zijn bedoeld "als pedagogisch zinvolle uitbreiding van het reeds bestaande sanctiepakket." (T.a.p. blz. 56.) Inzake dienstverlening wordt brede consensus onder onderzoekers geconstateerd over de conclusie dat deze straf in 45% à 55% van de gevallen *geen* vervangende sanctie vormt voor de vrijheidsstraf. (T.a.p. blz. 58.)

¹ Van de dienstverleners was de helft eerder vier of minder keren met justitie in aanraking geweest, de rest meer dan vier keer. Desbetreffende mediaan bedroeg 9 voor degenen die waren veroordeeld tot max. drie maanden onvoorwaardelijk, 15 voor hen die waren veroordeeld tot 3 tot 6 maanden onvoorwaardelijk en 5 voor de voorwaardelijk veroordeelden.

² De term "recidive" is in dit onderzoek gebruikt in de betekenis van alle nieuwe, geregistreerde justitiecontacten, ongeacht de wijze van afdoening.

³ J. Junger-Tas, *Alternatieven voor de vrijheidsstraf. Lessen uit het buitenland*, WODC-reeks Onderzoek en Beleid, nr. 128, Arnhem 1993, blz. 69. Het genoemde onderzoek is van K. Pease et al.; het is gepubliceerd in 1977 door het HMSO onder de titel "Community service assessed in 1976". Mevrouw Junger-Tas maakt t.a.p. bovendien melding van een statistisch overzicht van het Home Office uit 1983, waaruit blijkt dat binnen drie jaar 59% van de dienstverleners opnieuw wordt veroordeeld.

Hoewel te onzent aan volwassenen de werkstraf slechts kan worden opgelegd ter vervanging van een voorgenomen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 6 maanden, is in 1995 -op basis van een onderzoek betrekking hebbend op 1992- gesignaleerd dat, afgaande op de ernst van de gepleegde feiten, ook in ons land in 26% (bij de lange werkstraffen) tot 44% (bij de korte en middellange werkstraffen) van de gevallen de werkstraf een lichtere, voorwaardelijke vrijheidsstraf lijkt te vervangen. In 30% van de lange werkstraffen, 45% van de middellange werkstraffen en 50% van de korte werkstraffen lijkt sprake te zijn van vervanging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.¹ Voor een grijs gebied is het onduidelijk of de werkstraf correct is toegepast of niet²; dit gebied is het grootst bij de lange werkstraffen, nl. 44%.

In die gevallen waarin de werkstraf feitelijk niet als alternatief voor de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt toegepast, wordt gesproken over de "aanzuigende werking" van dit sanctiemiddel. (Deze aanzuigende werking klinkt inmiddels ook door in het beleid van het openbaar ministerie: vgl. de requireerrichtlijnen bij fraudezaken, waar een belangrijke plaats is toegekend aan de werkstraf.) Het onderzoek leidt tot de slotsom dat "het voorname doel van de werkstraf -het terugdringen van de korte onvoorwaardelijk vrijheidsstraf- maar ten dele wordt bereikt." (T.a.p. blz. 9.) Een belangwekkend gegeven in dit verband is dat tussen 1985 en 1994 geen wijziging is opgetreden in het relatieve aandeel van de zaken waarin een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd. Dit aandeel blijft hangen op ca. 18%. Onderwijl is het aandeel van de opgelegde werkstraffen toegenomen van 4% tot 15%.

De leerstraffen die in Nederland tot uitvoering worden gebracht, zijn geregeld object van onderzoek. De beoogde normbevestigende werking van taakstraffen kunnen vooral worden gerealiseerd bij de leerstraffen. Over resultaten in termen van recidive wordt veelal met enige terughoudendheid gerapporteerd. De teneur is gematigd positief, zeker met betrekking tot de categorie *first offenders*. Voor een betrekkelijk recent overzicht van het Nederlandse taakstraffenonderzoek wordt verwezen naar bijlage B van de nota "Taakstraffen".

De algemene indruk over de effectiviteit van taakstraffen is dat taakstraffen weliswaar geen opzienbarende resultaten laten zien in de zin dat ze de recidive beduidend doen verminderen, maar evenmin slechter scoren dan de vrijheidsstraf. Voor het overige zijn aan de toepassing van taakstraffen duidelijk positieve neveneffecten verbonden voor betrokkenen en maatschappij in vergelijking met de vrijheidsstraffen. Zij bieden o.a. betere mogelijkheden tot resocialisatie en gelegenheid tot dienstverlening in maatschappelijke instellingen.

¹ E.C. Spaans, *Werken of zitten. De toepassing van werkstraffen en korte vrijheidsstraffen in 1992*, WODC-reeks Onderzoek en Beleid, nr. 144, Arnhem 1995. Voor het indiceren van de ernst van de gepleegde feiten is door het WODC een score ontwikkeld, de zgn. ernstscore. Deze is gebaseerd op een aantal kenmerken van de uitgangszaak, het justitiële verleden en de eventuele gevoegde zaken.

² Het grijze gebied betreft feiten die te licht zijn voor een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en anderzijds te zwaar voor een voorwaardelijke vrijheidsstraf.

5 Andere mogelijkheden tot verlichting van de capaciteitsdruk: stand van zaken

In de regeringsreactie op het rapport van de commissie-Korthals Altes is uitbreiding van het aantal taakstraffen uitdrukkelijk gepresenteerd als een mogelijkheid tot verlichting van de capaciteitsdruk, in het bijzonder als alternatief voor de korte vrijheidsstraf.

Andere mogelijkheden waar het kabinet heil in ziet zijn: ruimere toepassing van elektronisch toezicht in samenhang met alternatieve sancties en van penitentiaire programma's in het kader van detentiefasering al dan niet in combinatie met elektronisch toezicht.

Penitentiaire programma's als eindedetentieprogramma's worden op dit ogenblik alleen nog bij wijze van experiment toegepast. Dergelijke programma's maken het mogelijk gedetineerden eerder dan op het thans geldende tijdstip van vervroegde invrijheidstelling toe te staan de hun opgelegde vrijheidsstraf niet langer in een penitentiaire inrichting te ondergaan. Zij houden een extramurale tenuitvoerlegging van de straf in, waarmee reïntegratie van gedetineerden in de samenleving wordt beoogd. Van de toepassing gaat een matigend effect uit op de behoefte aan detentiecapaciteit.

In het voorstel van wet tot vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet wordt een penitentiaire programma omschreven als een samenstel van activiteiten waaraan wordt deelgenomen door personen ter verdere tenuitvoerlegging van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in aansluiting op hun verblijf in een inrichting.¹

Penitentiaire programma's zijn in beginsel bedoeld voor alle gedetineerden die ingevolge de huidige voornemens minstens de helft van de vrijheidsstraf van minimaal een jaar hebben ondergaan. Of een gedetineerde daadwerkelijk in een penitentiaal programma wordt geplaatst hangt vooral af van zijn gedrag tijdens detentie. Een penitentiaal programma duurt minimaal 6 weken en voorlopig maximaal 6 maanden. Deze bovengrens kan in de toekomst worden verhoogd tot maximaal 1 jaar. De inhoud van het penitentiaire programma kan variëren van deelname aan bijzondere trainingsprojecten tot tewerkstelling bij particuliere werkgevers.

Voor een goed begrip zij opgemerkt dat een penitentiaal programma onderdeel uitmaakt van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf en een taakstraf -in de huidige regelgeving- voor de vrijheidsstraf in de plaats komt.

Verscheidene alternatieven voor de vrijheidsstraf worden in de nota "In juiste verhouding" afgewezen of van onvoldoende substantieel belang geacht:

- a) *bemiddeling*: bemiddeling acht het kabinet "zinvol", maar van onvoldoende invloed op de behoefte aan capaciteit;
- b) de *(dag)boete*: dienaangaande is het kabinet van oordeel dat door een transigerende functionaris of rechter nu al rekening wordt gehouden met de financiële positie van de

¹ Zie art. 4 van het voorstel van wet (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 263, nrs. 1-2).

verdachte, terwijl voorts uit buitenlandse experimenten blijkt dat het netto-effect op de capaciteitsbehoefte gering is;

- c) (*jeugd*)*werkinrichtingen*: over deze betrekkelijk nieuwe aanpak wordt opgemerkt: "Gelet op de ervaringen tot nu toe zal de vervangingswaarde voor de celstraf beperkt blijken te zijn.";
- d) *afschrikingsprogramma's*: deze hebben volgens het kabinet "geen directe vervangingswaarde ten opzichte van de vrijheidsstraf";
- e) de *borgtocht* i.p.v. voorlopige hechtenis: deze mogelijkheid bestaat reeds, maar er wordt weinig gebruik van gemaakt, vermoedelijk omdat "in ons land worden alleen nog diegenen voorlopig gehecht, van wie de verwijdering uit de samenleving onvermijdelijk is."

Met veel voorbehoud houdt het kabinet de optie van *heenzenden* aan de achterdeur open (als 3/4 van de straf is ondergaan en het strafrestant nog max. 3 maanden bedraagt). Daarnaast wordt onderzoek aangekondigd over het, onder voorwaarde van deelname aan een reclasseringsproject deels, extramuraal ten uitvoer leggen van bij lopend vonnis opgelegde vrijheidsstraffen.

De in deze nota aangekondigde maatregelen moeten in de komende jaren leiden tot een substitutie-effect dat oploopt tot 900 plaatsen in 2000 (zie tabel 11).

Tabel 11 Substitutie-effect van de huidige beleidsvoornemens

	1996	1997	1998	1999	2000
Uitbreiding taakstraffen (incl. combinatiestrafen)	80	165	350	550	650
Detentiefasering d.m.v. penitentiaire programma's	50	100	150	200	250
Totaal	130	265	500	750	900

Daarnaast zal de druk op de reguliere gevangenis capaciteit met 120 plaatsen worden verlicht als gevolg van het beschikbaar komen van plaatsen in het kader van de strafrechtelijke opvang van verslaafden.¹

¹ Zie de nota inzake het Drugbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 077, nrs. 2-3.

6 Financiële aspecten en kengetallen met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid

6.1 De ramingen 1997 tot en met 2001

De begrotingscijfers 1997 en de meerjarenramingen tot en met 2001 ten aanzien van de rijksuitgaven ten behoeve van de uitvoering van vrijheidsstraffen en taakstraffen zijn opgenomen in tabel 12. Hierin zijn niet begrepen de investeringsuitgaven voor nieuwbouw.

Tabel 12 Meerjarenramingen uitgaven/subsidies justitiële inrichtingen onderscheidenlijk uitgaven/subsidies t.b.v. taakstraffen (in mln. guldens; stand Miljoenennota 1997)

	1997	1998	1999	2000	2001
justitiële inrichtingen	1.490	1.552	1.561	1.586	1.589
taakstraffen	54	62	66	70	70

De cijfers betrekking hebbend op de justitiële inrichtingen betreffen de jaarlijkse bijdrage van het Ministerie van Justitie aan de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI; een agentschap) voor de exploitatie, verbouwingen, beveiligingsvoorzieningen en onderhoud, alsmede de eerste inrichting bij nieuw- en verbouw. De subsidies hebben betrekking op de bekostiging van particuliere justitiële inrichtingen. Deze komen ten laste van de DJI-begroting.

De volledige lasten van DJI overstijgen de departementale bijdragen. Naast deze bijdragen kent het agentschap ook inkomsten van derden (m.n. uit hoofde van arbeid en de AWBZ). Zie tabel 13 voor een volledig overzicht van lasten en kapitaaluitgaven.

Tabel 13 Meerjarig overzicht van lasten en kapitaaluitgaven van het agentschap DJI

	1997	1998	1999	2000	2001
lasten	1.616	1.668	1.730	1.757	1.761
kapitaaluitgaven:					
- vervangingsinvesteringen	83	91	91	91	91
- uitbreidingsinvesteringen	70	95	58	55	55

Ter toelichting zij opgemerkt dat de onder de lasten meegenomen post "afschrijvingen" voor 100% wordt aangewend voor de kapitaaluitgaven ten behoeve van vervangingsinvesteringen.

De uitgaven/subsidies voor taakstraffen zijn ingebed in de financieringsregeling voor de Raad voor de Kinderbescherming en de Stichting Reclassering Nederland (zie par. 6.2).

6.2 De bekostiging van de taakstraffen

Aan de uitvoering van taakstraffen zijn verscheidene soorten kosten verbonden. De kosten van de voorbereiding en begeleiding kunnen als volgt worden gespecificeerd:

- t.a.v. de werkstraffen:

- * de kosten van de werving van projectplaatsen,
- * de kosten van de begeleiding (waaronder "extra" begeleiding),
- * de kosten van de organisatie van projectdagen en andere PR-activiteiten voor bestaande projecten,

- t.a.v. de leerstraffen:

- * de kosten van het ontwikkelen van programma's,
- * de kosten van de begeleiding,
- * huisvestingskosten.

Deze opsomming betreft de directe kosten van taakstraffen. Indien wordt geabstraheerd van overheadkosten, worden met betrekking tot taakgestraften bovendien kosten gemaakt uit hoofde van voorlichtingsrapportages aan de rechter en verdere steun en begeleiding van betrokkenen.

De bekostiging van de uitvoering van taakstraffen kent geen aparte regeling, maar is wat betreft de reclassering ingebed in de algemene financieringsregeling, die op hoofdlijnen is vastgesteld in hoofdstuk 4 ("De subsidiëring van de reclassering") van de Reclasseringsregeling 1995 (Stb. 1994/875).¹

Als onderdeel van de "planning en control"-cyclus wordt jaarlijks aan de SRN een kaderbrief gezonden, waarin naast de beleidsmatige kaders het budgettaire kader en het productiekader worden aangegeven voor jaar t. Op basis hiervan dient de SRN een subsidie-aanvraag in. Deze aanvraag gaat vergezeld van een begroting van uitgaven en inkomsten en een activiteitenplan voor het jaar t. Op grond van de aanvraag neemt de Minister van Justitie een besluit over de subsidieverlening, waarin wordt aangegeven welke categorieën activiteiten in welke omvang en volgens welke berekeningswijze ten hoogste voor subsidiëring in aanmerking komen.

Binnen de stichting worden de budgetten toegedeeld aan de hofressorten op basis van een managementcontract tussen de algemeen directeur en de ressortshoofden. In het managementcontract worden de te leveren prestaties vastgelegd, alsmede het daarvoor beschikbare budget, verdeeld in personele en materiële uitgaven. Voor de personele uitgaven is het budget gekoppeld aan de formatie. Een afzonderlijk budget wordt beschikbaar gesteld voor specifieke projecten. Basis hiervoor vormen het Meerjaren Beleidsplan van de Reclassering Nederland en jaar- en activiteitenplannen van de ressorten.

Uitgangspunt is *output*financiering, zowel in de relatie tussen het ministerie en de reclassering als in de relaties binnen de stichting. Voor de realisatie van de met het ministerie

¹ De reclassering kent drie kerntaken, die via de financieringsregeling worden bekostigd: "vroeghulp en rapportage", "begeleiding en toezicht" en "taakstraffen".

afgesproken aantallen taakstraffen tegen vastgestelde kostprijzen staat het in de aan de SRN gezonden kaderbrief aangegeven subsidiebedrag ter beschikking.

Voor de verdeling van de beschikbare menskracht over de ressorten en units wordt wat betreft het *penitentiair reclasseringsaanbod* gebruik gemaakt van het aantal detentieplaatsen per regio c.q. arrondissement, alsmede van de gerealiseerde productie in begrotingsjaar t-2. Op basis van deze gegevens wordt berekend hoe de beschikbare formatieplaatsen verdeeld kunnen worden over de respectieve regio's/arrondissementen. Als *output*, welke vertaald wordt naar "gerealiseerde productie", dient het aantal afgesloten "plannen van aanpak", waarin wordt vastgelegd welke activiteiten (programma's) door, voor en met de cliënten zullen worden uitgevoerd.

Bij de *overige taken* (waaronder de taakstraffen vallen) is de afgesproken productie uitgangspunt. De afspraken over de productie komen tot stand aan de hand van in voorgaande jaren gerealiseerde productie en eventuele nieuwe behoeften als gevolg van beleidswijzigingen.

Aan de vaststelling van de kostprijzen ligt een normering ter grondslag, die thans in het kader van een lopend vernieuwingsproces binnen de SRN wordt aangepast. Een en ander zal ook leiden tot het opnieuw vaststellen van de kostprijzen. Daarbij staat voorop dat zoveel mogelijk wordt toegewerkt naar integrale kostprijzen per onderscheiden product.

De definitieve vaststelling van de subsidie aan de SRN vindt plaats in jaar t+1. De daartoe in de dienen aanvraag moet vergezeld gaan van een (goedgekeurde) jaarrekening en een (goedgekeurd) verslag van de werkzaamheden.

De Algemene Rekenkamer heeft laatstelijk in haar rapport bij de financiële verantwoording 1995 kritische kanttekeningen geplaatst bij subsidiëring van de reclassering.¹ Deze hadden betrekking op de controle van de betrouwbaarheid van de productiecijfers.

De problemen betreffen de kerntaak "begeleiding en toezicht" en hebben te maken met de ontwikkeling van een nieuwe normering en definiëring van producten en een daarop aangepast registratiesysteem.

Inmiddels zijn de verscheidene maatregelen getroffen ter verbetering van de betrouwbaarheid (o.a. tussentijdse accountantscontroles, verbetering van de administratieve organisatie). In afwachting van de afronding van het vernieuwingsproces wordt bij de registratie van de zes "harde" producten van de SRN (waaronder taakstraffen) een opslag gehanteerd voor de "softe" producten.

Aan de Raad voor de Kinderbescherming (een onder het Ministerie van Justitie ressorterende dienst) wordt jaarlijks een budget ter beschikking gesteld op grond van een activiteiten- en bestedingsplan. Het uitgangspunt van deze plannen is onder andere het aantal te realiseren taakstraffen, dat het ministerie in overleg met de kinderbescherming vaststelt.

Analoog aan de situatie ten aanzien van de reclassering is ook bij de kinderbescherming de financiering gebaseerd op de output. Voor de realisatie van de afgesproken aantallen taakstraffen ontvangt de kinderbescherming een budget ter grootte van het product van het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 830, nrs. 1-2, blz. 65 en 66.

afgesproken aantal taakstraffen en de normprijs per taakstraf, vermeerderd met een opslag voor de overheadkosten.

Om de normprijs per product te kunnen vaststellen is in 1992 een studie uitgevoerd naar de zogenaamde caseload per productgroep. Aan de hand van de tijdsbesteding van de medewerkers aan de diverse producten is onder meer bepaald hoeveel fte's gemiddeld noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een taakstraf. De ondersteunende diensten en de leiding zijn normatief gerelateerd aan het aantal uitvoerende medewerkers. Het product van het aantal fte's per taakstraf en de gemiddelde loonsom (inclusief overhead) vormt de normprijs.

De algemeen directeur deelt het aan de kinderbescherming toegekende budget toe aan de hofressortsdirecties en de directeuren van de hofressortsdirecties doen dat op hun beurt aan de arrondissementale vestigingen. De toedeling vindt plaats op basis van de geplande producties.

Een en ander vindt plaats in het kader van de jaarlijkse "planning en control"-cyclus.

Naarmate de taakstraf meer en in zwaardere mate zal worden toegepast, zullen de kosten van de uitvoering stijgen. Te dien aanzien zijn in hoofdstuk 10 enige tentatieve berekeningen opgenomen.

Voor het overige ziet de werkgroep geen aanleiding voor voorstellen tot wijziging van de betrekkelijk jonge subsidieregeling voor de reclassering of van de bekostiging van de taakstraffen die worden uitgevoerd door de kinderbescherming.

6.3 Kengetallen met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid voor vrijheidsstraffen en taakstraffen

Aan de werkgroep is gevraagd voorstellen doen voor de ontwikkeling van kengetallen ter beoordeling van de doeltreffendheid en kosten-effectiviteit van taakstraffen respectievelijk de doelmatigheid in de uitvoering daarvan, zulks in vergelijking met de celstraf.

In par. 4.5 is reeds in algemene zin een en ander opgemerkt over de effectiviteit van straffen en is meer in bijzonder de effectiviteit van taakstraffen in vergelijking tot de vrijheidsstraf aan de orde gesteld. In het hoofdstuk 9 wordt een voorstel geformuleerd om de effectiviteit van initiatieven op lokaal niveau in kaart te brengen.

In een aparte bijlage, bijlage 6, wordt ingegaan op de mogelijkheid om met behulp van kengetallen de doelmatigheid van de vrijheidsstraf respectievelijk de taakstraf in kaart te brengen en te beoordelen. Voorts wordt kort stilgestaan bij de mogelijkheid om met behulp van kengetallen iets over de doeltreffendheid van deze strafvormen te zeggen. Doelmatigheid betreft de kosten per eenheid prestatie (of product). De kwaliteit van de prestatie dient daarbij te worden betrokken. Bij doeltreffendheid gaat het om de realisatie van beoogde maatschappelijke effecten en eventuele neveneffecten.

De belangrijkste bevindingen kunnen als volgt worden samengevat.

Zoals eerder is aangegeven, kan de doeltreffendheid van straffen vanuit verschillende invalshoeken worden beoordeeld. Slechts indien duidelijk is om welke doelstellingen het bij een bepaalde aanpak of een bepaald onderzoek gaat, kan aan de hand van kengetallen inzicht worden gegeven in de mate van doelbereiking. Om uitspraken te doen over de causale relatie tussen de opgelegde straffen en de effecten is evaluatieonderzoek nodig. Het is (nog) niet mogelijk met behulp van kengetallen substitutie-effecten tussen de verschillende strafvormen te beschrijven. Hiertoe zijn gegevens op het niveau van de individuele justitiabele noodzakelijk.

Met behulp van het kengetal 'kosten per eenheid prestatie' is het mogelijk inzicht te krijgen in (de ontwikkeling van) de doelmatigheid van de afzonderlijke strafvormen. Bij voorkeur wordt uitgegaan van de integrale kostprijs. De voorgestane eenheid van product van DJI is de detentieplaats per dag die voor de tenuitvoerlegging van straffen wordt gebruikt. Bij de toepassing van taakstraffen is de voorgestane eenheid van product de taakstraf (uitgesplitst naar soort en duur). Doelmatigheid is gericht op de kosten van het feitelijk gebruik van de beschikbare detentiecapaciteit respectievelijk de feitelijke uitvoering van taakstraffen.

Door vergelijking in de tijd, tussen regio's (bij vergelijkbare productieprocessen) en/of met voorcalculatorische normprijzen kan de waarde van een kengetal geïnterpreteerd worden. Een noodzakelijke voorwaarde bij deze vergelijkingen is dat de kengetallen die met elkaar worden vergeleken op een zelfde wijze zijn bepaald.

De huidige informatievoorziening van DJI, waarin is opgenomen de beschikbare capaciteitsplaats, bevat al veel van de benodigde gegevens voor de bepaling van het voorgestane doelmatigheidskengetal. Aanbevolen wordt gegevens met betrekking tot de bezettingsgraad en (eventueel op wat langere termijn) het feitelijk gebruik systematisch te (gaan) registreren en te gebruiken bij discussies over doelmatigheid.

In de huidige specificatie van de prestatie-eenheid bij taakstraffen ontbreekt de strafduur, hoewel de taakstraffen kunnen variëren in strafduur. Voor een betere vergelijking tussen de verschillende soorten taakstraffen, wordt aanbevolen deze te gaan registreren. (Door de SRN wordt inmiddels gewerkt aan een algemene aanpassing van het registratiesysteem.)

Naast de kostprijs per eenheid prestatie worden kwaliteitskengetallen van belang geacht.

7 Vier scenario's voor de substitutie van vrijheidsstraffen

7.1 Inleiding

Ter oriëntatie van de werkzaamheden de werkgroep zijn drie kwantitatieve taakstellingen geformuleerd voor het onderzoek van de mogelijkheden en consequenties van een meer uitgebreide toepassing van taakstraffen ter vervanging van de vrijheidsstraf. Deze taakstellingen houden, exclusief de reguliere groei en de groei uit hoofde van de fraudebestrijding, een zodanige toename van de toepassing van taakstraffen in dat respectievelijk 500, 1.000 en 2.000 detentiejaren worden vervangen.

Ten opzichte van de reeds in de huidige beleidsvoornemens verwerkte uitbreiding ter vervanging van 650 detentiejaren in 2000 zijn deze taakstellingen als volgt te vertalen: - 150 te vervangen detentiejaren in 2000, +350 respectievelijk +1.350 te vervangen detentiejaren in het ijkpuntjaar voor het onderzoek (2001).

Bij uitbreiding van de toepassing van taakstraffen zal enerzijds de groep delinquenten uitgebreid moeten worden die daarvoor in aanmerking wordt gebracht, anderzijds zullen de uitvoerende organisaties (de reclassering en de kinderbescherming) voldoende mogelijkheden moeten kunnen bieden om in de toenemende behoefte te voorzien.

Met betrekking tot de uitbreiding van de groep delinquenten die in aanmerking zou moeten worden gebracht voor een taakstraf in plaats van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is aan het WODC gevraagd -uitgaande van bovengenoemde aantallen- drie scenario's op te stellen voor het ijkpuntjaar 2001 met projecties van de substitutiemogelijkheden in relatie tot de geschiktheid van de delinquenten en de ernst van de delicten.

Bij de uitvoering van deze scenariostudie is gebleken dat bij scenario's ≥ 1.000 detentiejaren in 2001 zodanige categorieën delinquenten/delicten in beeld komen, dat aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid van substitutie van gevangenisstraf door taakstraffen ernstig moet worden getwijfeld. Om die reden heeft de werkgroep aan het WODC gevraagd bij de opstelling van de scenario's eveneens de substitutiemogelijkheden door middel van toepassing van penitentiaire programma's in het kader van detentiefasering te betrekken. In relatie tot het huidige beleid houdt dit in dat wordt gezien of op dit vlak zich meer mogelijkheden voordoen dan de uit deze hoofde voorziene substitutie dan 250 detentiejaren in 2000 (zie hoofdstuk 5, tabel 11).

Bij een penitentiaal programma is het hoofdverblijf niet langer de penitentiaire inrichting. In beginsel komt iedere gedetineerde in aanmerking voor een penitentiaal programma die zich tijdens detentie niet heeft misdragen en die naar verwachting geen misbruik zal maken van de grotere vrijheidsgraden van een extramuraal programma. Het deelnemen aan een specifiek resocialisatie-traject¹ (bijv. arbeidstoeleidingsprogramma; behandelingstraject voor drugverslaafden etc.) is geen voorwaarde voor deelname aan een penitentiaal program-

¹ Als regel gaan dergelijke resocialisatietrajecten al tijdens de intramurale fase van start.

ma. Zoals eerder aangegeven, zal de duur van een penitentiair programma volgens *de huidige beleidsvoornemens* in de praktijk voorlopig worden gesteld op maximaal 6 maanden. In bijzondere gevallen is een penitentiair programma van maximaal een jaar mogelijk. Steeds moet daarbij de helft van de opgelegde vrijheidsstraf, die minimaal één jaar moet bedragen, in een penitentiaire inrichting zijn doorgebracht.

Voorts is naar voren gekomen dat bij een toenemende substitutie delinquenten voor een taakstraf of een penitentiair programma in het kader van detentiefasering in aanmerking zouden moeten worden gebracht die daar eigenlijk minder geschikt voor zijn, zodat aldan rekening moet worden gehouden met een sterk stijgend percentage mislukkingen. Mislukkingen leiden alsnog tot een beroep op inrichtingscapaciteit, namelijk dan wanneer als gevolg daarvan een (deel van de onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf ten uitvoer moet worden gebracht. Tegen deze achtergrond heeft de werkgroep besloten niet drie maar vier scenario's te laten doorrekenen, die per saldo uitkomen op een netto-substitutie van 500, 1.000, 1.500 en 2.000 detentiejaren in 2001.

Gegeven het feit dat slechts een klein deel van het aantal opgelegde detentiejaren tuchtschoolstraffen en jeugddetentie inhoudt (2% in 1995), zijn de WODC-berekeningen toegespitst op volwassenen.

In par. 7.2 wordt de bij de scenariobouw gevolgde benadering toegelicht. De uitkomsten van de scenariostudie zijn op hoofdlijnen beschreven in par. 7.3. De scenariostudie in haar geheel is bijgevoegd als bijlage 7.

7.2 Toelichting op de scenariobouw

De door het WODC vervaardigde scenario's bevatten projecties, waarin wordt aangegeven welke categorieën delinquenten, gezien geschiktheid en ernst van het delict, successievelijk in aanmerking zouden moeten worden gebracht voor een taakstraf of een penitentiair programma om de in par. 7.1 genoemde taakstellingen te realiseren en welke risico's dat met zich mee zou brengen.

Daartoe is in de eerste plaats een beredeneerde schatting gemaakt van het aantal detentiejaren dat in 2001, uitgesplitst naar strafduurcategorie, maximaal in aanmerking komt voor substitutie. De schatting is gebaseerd op het aantal jaren dat in 1995 *in eerste aanleg* is opgelegd, rekening houdend met de vervroegde invrijheidstelling, en gecorrigeerd voor jeugddetentie (zie par. 3.1, tabel 4).

Dit aantal is vervolgens gecorrigeerd voor hoger beroep, de geprognoseerde toename van de capaciteitsbehoefte ten tijde van de begrotingsvoorbereiding 1997 en de duur van de voorlopige hechtenis (VH; de daarmee gemoeide detentiejaren komen immers niet in aanmerking voor substitutie).¹ In tabel 14 is de berekening en de uitkomst daarvan, een zogenoemd bruto-substitutiereservoir, weergegeven.

¹ Bij de berekening is tevens rekening gehouden met het substitutie-effect van 120 plaatsen ten aanzien van het reguliere gevangeniswezen in verband met het beleid inzake de strafrechtelijke opvang van verslaafden.

Tabel 14 Berekening bruto-substitutiereservoir in 2001

Strafduurcategorieën	0-3 mnd	3-6 mnd	6-9 mnd	9-12 mnd	1-2 jr.	2-4 jr.	> 4 jr.	totaal
in eerste aanleg opgelegde detentiejaren	1.776	1.497	357	944	2.357	1.999	1.799	10.729
correctie hoger beroep	-22%	-14%	-12%	-6%	-5%	-6%	-13%	-11%
subtotaal A	1.382	1.289	313	890	2.234	1.889	1.571	9.568
groei behoefte detentiecapaciteit	972	329	67	222	582	490	405	3.066
subtotaal B	2.354	1.618	380	1.112	2.816	2.379	1.976	12.634
reeds geëxecuteerd via VH	-279	-545	-266	-703	-1.390	-748	-385	-4.316
totaal	2.075	1.073	114	409	1.426	1.631	1.591	8.318
afgerond	2.100	1.100	100	400	1.400	1.600	1.600	8.300

Zie voor een verantwoording van de schattingen van de correcties uit hoofde van hoger beroep en voorlopige hechtenis bijlage 7. Bij de berekening van dit reservoir en de daarin verwerkte prognose van de behoefte aan detentiecapaciteit is geabstraheerd van de maatregelen die zijn aangekondigd in de regeringsreactie op het rapport van de commissie-Korthals Altes en de daaruit voortvloeiende vermindering van de druk op de detentiecapaciteit, omdat in het scenario-onderzoek ook de bovenvermelde kwantitatieve taakstelling van 500 (= -150 t.o.v. de bestaande beleidsvoornemens) is betrokken.

Over langere tijd bezien komt het jaarlijks opgelegde aantal detentiejaren redelijk overeen met de jaarlijkse behoefte aan detentiecapaciteit. Zie over de relatie tussen subtotaal B uit tabel 14 en de in figuur 1 afgebeelde behoefte aan detentiecapaciteit in 2001 de gedetailleerde modelbeschrijving in bijlage 7.

Van het reservoir van 8.300 detentiejaren is slechts een deel substitueerbaar. Als het gaat om de taakstraf, moet acht worden geslagen op:

- (a) de verhouding tussen de taakstraf, als alternatief voor de vrijheidsstraf, en het gepleegde delict, i.c. de vraag: "is er in vergelijking met de vrijheidsstraf sprake van een aanvaardbaar niveau van leedtoevoeging?" (de proportionaliteit van de taakstraf), en
- (b) de geschiktheid van iemand om een taakstraf te volbrengen, i.c. de vraag: "hoe groot is de kans op mislukking?"

Mutatis mutandis gelden deze overwegingen ook voor gedetineerden als het gaat om het volbrengen van een penitentiair programma in het kader van detentiefasering.

ad a de proportionaliteit van de taakstraf

De mate waarin een taakstraf als een passende reactie kan worden wordt beschouwd, hangt behalve van het resocialisatie-perspectief van de justitiabele, grotendeels af van de ernst van het delict. In de WODC-scenariostudie is de ernst van de delicten geoperationaliseerd in termen van strafduur. Aangenomen wordt dat de lengte van de opgelegde vrijheidsstraf de ernst van het delict weerspiegelt. In deze benadering is het proportionaliteitsbeginsel te herkennen dat in Nederland centraal staat bij de straftoemeting.

Ook de mate van toezicht en vrijheidsbeperking bij de op te leggen taakstraf speelt daarbij een belangrijke rol.

Naarmate de lengte van de vrijheidsstraf toeneemt, zal naar verwachting een justitiële reactie die uitsluitend uit een (zware) taakstraf bestaat, minder aanvaardbaar worden.¹ In die situatie zal het daarom steeds meer voor de hand gaan liggen om niet te volstaan met oplegging van uitsluitend een taakstraf, maar om te denken aan de in de nota "Taakstraffen" aangekondigde combinatiemogelijkheid van vrijheidsstraf en taakstraf. Deze zgn. combistraf is vooral beoogd als alternatief voor onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen tussen zes maanden en een jaar en situaties waarin sprake is geweest van voorlopige hechtenis.

ad b de geschiktheid

Teneinde potentieel voor substitutie geschikte categorieën gedetineerden te achterhalen is in de scenariostudie van het WODC het reservoir uitgesplitst naar type inrichting. Voor het onderzoeken van de mogelijkheden van substitutie door middel van de taakstraf voor de categorie *kortgestraften* is vooral de uitsplitsing naar gesloten inrichtingen enerzijds en half-open en open inrichtingen anderzijds van belang. Penitentiaire inrichtingen variëren in de mate van beveiliging en van bewegingsvrijheid voor de gedetineerden. Gesloten inrichtingen zijn meer beveiligd en bestemd voor gedetineerden waarbij het risico van onttrekking aan de detentie groot is. Half-open inrichtingen zijn minder beveiligd en kennen een regime met een grotere bewegingsvrijheid. De gedetineerden in half-open inrichtingen komen in aanmerking voor periodiek verlof. In de open inrichtingen, ten slotte, verblijven de gedetineerden overdag en in het weekeinde buiten de inrichting. Gedurende de week wordt doorgaans bij een particuliere werkgever arbeid verricht.

De selectie voor de verschillende typen inrichtingen is behalve op het strafrestant² vooral gebaseerd op de beoordeling van inrichtingsfunctionarissen ten aanzien van het risico dat een gedetineerde zich aan de detentie zal onttrekken en van de mate waarin deze, gelet op de grotere regimaire vrijheid, een beheersrisico vormt. Deze selectiecriteria zijn vergelijkbaar met die welke gelden bij de beoordeling of iemand geschikt is om een taakstraf te ondergaan, zij het dat de bewegingsvrijheid en de eigen verantwoordelijkheid bij een taakstraf nog aanzienlijk groter zijn dan in een half-open inrichting (HOI). Het is dan ook

¹ Om een enigszins representatief inzicht te krijgen in de aard van de delicten waarvoor vrijheidsstraffen worden opgelegd, is door het WODC een aantal casus beschreven. Zie bijlage 7.

² Het strafrestant bij plaatsing in een half-open inrichting is maximaal één jaar. Bij plaatsing in een Penitentiaire Open Inrichting geldt behalve een opgelegde vrijheidsstraf van minimaal 8 maanden, een strafrestant van maximaal 5 maanden.

realistisch te veronderstellen dat gedetineerden die ongeschikt worden bevonden voor een half-open regime, doorgaans ongeschikt zullen zijn voor de qua bewegingsvrijheid nog verdergaande taakstraf.¹

Bovenstaande benadering geldt voor veroordeelden die hun straf in aansluiting aan de voorlopige hechtenis ondergaan. Een belangrijk deel van de kortgestraften ondergaat de vrijheidsstraf echter bij wijze van lopend vonnis. Dat betekent dat men zich, na een oproep, moet melden om de vrijheidsstraf in een HOI te ondergaan. In de praktijk blijkt dat circa 50% van de veroordeelden aan de oproep om de vrijheidsstraf te ondergaan, gehoor geeft. Meldt men zich niet, dan wordt overgegaan tot arrestatie en plaatsing in speciaal daartoe bestemde huizen van bewaring en -bij voldoende lang strafresistant-geselecteerd voor een gevangenis. (Dat kan ook een HOI zijn, als blijkt het geen gevolg geven aan de oproep niet verwijtbaar is; dit gaat overigens slechts om circa 15 gevallen op jaarbasis.)

Degenen die zich verwijtbaar niet hebben gemeld, worden in een gesloten gevangenis geplaatst. Deze categorie moet als een risicogroep worden beschouwd bij de eventuele toepassing van een taakstraf, vooral ook omdat zich onder de niet-melders relatief veel verslaafden en psychisch minder stabiele personen bevinden.

Genoemd onderscheid naar inrichtingen is ook relevant voor het onderzoek ten aanzien van de substitutiemogelijkheid door middel van penitentiaire programma's voor *langgestraften*. Het WODC en de werkgroep zijn ervan uitgegaan dat allen die in de laatste fase van de detentie in aanmerking komen voor plaatsing in een Penitentiaire Open Inrichting (POI) ook geschikt zijn voor een penitentiaal programma. Degenen die tot het laatst toe in een gesloten inrichting moeten verblijven zullen evident minder of niet geschikt daarvoor zijn.

Ter nadere bepaling van de geschiktheid is aan DJI een professioneel oordeel gevraagd over de geschiktheid van de zittende gedetineerdenbevolking voor omzetting van (een deel van) de opgelegde vrijheidsstraf in een taakstraf of een penitentiaal programma.

Of iemand geschikt is om een taakstraf te volbrengen of aan een penitentiaal programma deel te nemen hangt af van twee soorten factoren:

- achtergrondproblematiek van de betrokkene; deze problematiek bepaalt of iemand *in staat* is een taakstraf te volbrengen;
- de motivatie van de betrokkene: is iemand *bereid* om zich aan de spelregels van de taakstraf te houden.

Aan de hand van deze twee soorten factoren heeft DJI de geschiktheid onderzocht van de populatie van een HOI. Bezien is in welke mate deze fysiek in staat is een taakstraf of penitentiaal programma te volbrengen en in welke mate men bereid en in staat is de grotere

¹ Mogelijke bezwaren tegen deze benadering zouden kunnen zijn dat (a) capaciteitsgebrek in de HOI's reden is geweest om overigens geschikte kandidaten niet te plaatsen, en (b) de criteria voor plaatsing in een HOI te strikt worden gehanteerd. Plaatsgebrek is evenwel niet geconstateerd. Het hoge "misluktingspercentage" van de in de HOI's geplaatste gedetineerden wijst erop dat van een te strenge selectie geen sprake is. In 1995 is 30% van de HOI-gedetineerden ofwel niet teruggekeerd van weekend-verlof, ofwel om disciplinaire redenen teruggeplaatst naar een gesloten inrichting.

vrijheid en eigen verantwoordelijkheid, die inherent aan zo'n alternatief is, te dragen. Bij de beoordeling van de geschiktheid is uitgegaan van deelname aan (gesuperviseerde) groepsprojecten.

De resultaten van dit onderzoek zijn bijgevoegd als bijlage 8. In het navolgende overzicht zijn deze samengevat.

strafmaat	substitutie-geschikt	substitutie-ongeschikt	N
t/m 6 mnd.	35%	65%	65
6-12 mnd.	51%	49%	58
> 1 jr.	38%	62%	75
totaal	41%	59%	198

In de WODC-studie zijn deze percentages betrokken bij opbouw van de onderscheiden scenario's.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de lijn waarlangs de werkgroep zich een oordeel over de geschiktheid heeft gevormd, is gebaseerd op beoordelingen binnen het gevangeniswezen. Deze berusten op hun beurt op informatie omtrent gedrag waarover de rechter bij de straftoemeting veelal niet beschikt. In het volgende hoofdstuk zal worden teruggekomen op de noodzaak tot verbetering van de gedragsrapportage, op grond waarvan tot het opleggen van een taakstraf wordt besloten.

Al eerder is aangegeven dat aan de taakstraf een kans op mislukking is verbonden. Verwacht mag worden dat ook aan penitentiaire programma's zo'n risico kleeft. Naarmate in het kader van de substitutiescenario's meer veroordeelden/gedetineerden in aanmerking zouden moeten komen dan volgens bovenstaande benadering geschikt worden geacht, zal het aantal mislukkingen toenemen. In de WODC-scenario's zijn schattingen verwerkt over de mislukkingkansen, in geval geen nadere maatregelen zouden worden genomen. Indien een taakstraf of penitentiaal programma mislukt, zal dat deel wat niet ten uitvoer is gebracht alsnog moeten worden vervangen door vrijheidsstraf. Hiermee is in de berekeningen rekeningen gehouden.

7.3 De substitutiescenario's van het WODC

De WODC-scenario's, die zijn opgebouwd langs de in par. 7.2 aangegeven lijnen, zijn samengevat in het hieronder volgende overzicht. Daarin zijn de substitutiemogelijkheden afgerond op een veelvoud van 50. In de opeenvolgende rijen wordt aangegeven uit welke soorten inrichtingen (resp. HOI's, POI's, gesloten inrichtingen (gevangenis) en Huizen van Bewaring) welke mate van substitutie zou moeten plaatsvinden om de taakstellingen te realiseren. Dit levert voor de onderscheiden scenario's een bruto-"winst" op, die vervolgens wordt gecorrigeerd aan de hand van een schatting van het aantal mislukkingen en een schatting van de hoeveelheid jaren die zijn gemoeid met de uit mislukking voortvloeiende, vervangende vrijheidsstraf (v.v.s.).

	Scenario 500		Scenario 1.000		Scenario 1.500		Scenario 2.000	
Straf- duur	≤ 12 mnd.	> 12 mnd.	≤ 12 mnd.	> 12 mnd.	≤ 12 mnd.	> 12 mnd.	≤ 12 mnd.	> 12 mnd.
HOI's	350	0	400	250 ¹	450	350	550	450
POI's	0	0	0	300	0	300	0	300
Gevan- genissen	0	0	0	0	100	200	200	350
HvB's	200	0	200	0	350	50	600	100
Bruto- totaal	550	0	600	550	900	900	1.350	1.200
Misluk- king (in)	18	0	18	35	22	40	29	50
Omzet- ting in v.v.s.	50	0	50	100	100	200	200	350
Netto- totaal	500	0	550	450	800	700	1.150	850
Totaal	500		1.000		1.500		2.000	

In het scenario van 500 jaren zouden ca. 3.300 veroordeelden in plaats van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf een taakstraf moeten krijgen opgelegd. In het scenario van 1.000 jaren worden ca. 3.600 veroordeelden voor een taakstraf in aanmerking gebracht en ca. 1.400 gedetineerden voor een penitentiair programma. In het scenario van 1.500 jaren moeten ca. 5.500 veroordeelden in aanmerking komen voor een taakstraf en ca. 1.400 voor een (langer) penitentiair programma. In het scenario van 2.000 jaren zijn deze aantallen respectievelijk 9.100 en 1.800. In alle scenario's is verondersteld dat 6 taakstraffen 1 detentiejaar vervangen. In de scenario's van 500 en 1.000 jaren is verondersteld dat 2,5 penitentiair programma 1 detentiejaar vervangt. De twee andere scenario's zijn gebaseerd op de veronderstelling dat 1 detentiejaar wordt vervangen door 1,5 penitentiair programma van langere duur.

Wat betreft het te substitueren deel van de straf is in het 500- en 1.000-scenario verondersteld dat voor substitutie in aanmerking gebrachte straffen tot een half jaar geheel worden vervangen en bij die van meer dan een half jaar alleen de laatste zes maanden. In de twee

¹ In het WODC-rapport "Vier substitutiescenario's voor het jaar 2001" wordt op deze plaats het aantal van 200 jaren genoemd en onder de POI's het aantal van 350 jaar. De reden hiervoor is dat in de scenariostudie het te substitueren percentage voor de POI is gesteld op 120. Deze extra substitutie uit het POI-reservoir is vervolgens in mindering gebracht op het HOI-reservoir. Dit hangt samen met de omstandigheid dat de maximale verblijfsduur in een POI vijf maanden bedraagt, terwijl verondersteld wordt dat zes maanden worden vervangen.

hogere scenario's worden vrijheidsstraffen tot een jaar geheel vervangen en van langere straffen het laatste jaar.¹

Dit betekent overigens niet dat betrokkenen in het geheel niet meer zullen "zitten". Althans, in de meeste gevallen is immers reeds sprake geweest van voorlopige hechtenis (van het geprojecteerde, totale aantal jaren dat is gemoeid met vrijheidsstraffen tot 6 maanden zal 20% reeds geëxecuteerd zijn door middel van voorlopige hechtenis; voor categorieën 6-9 en 9-12 maanden bedraagt dit percentage 65 en voor de categorie 1-2 jaar gaat het om 50%; bij 94% van de straffen van langer dan een jaar is sprake van voorlopige hechtenis).

Er zijn geen scenario's ontwikkeld waarbij strafgedeelten van meer dan een jaar worden omgezet. Binnen- en buitenlandse ervaringen wijzen uit dat naarmate extramurale programma's langer duren, de kans op mislukking toeneemt. (Vooral om deze reden wordt bij de introductie van het penitentiaire programma vooralsnog een bovengrens van zes maanden gehanteerd, met een mogelijke uitloop tot een jaar.) Bij substitutie van strafrestanten van meer dan een jaar geldt het misluktingsrisico in versterkte mate. In individuele gevallen zouden extramurale strafmodaliteiten van meer dan een jaar zeer wel toepasbaar kunnen zijn.²

Het overzicht toont een "mislukkingpercentage", dat oploopt van gemiddeld 18% in het 500-scenario tot gemiddeld 50% bij de penitentiaire programma's in het 2.000-scenario. Benadrukt moet worden dat dit ruwe schattingen zijn, waarbij op basis van ervaringsgegevens over mislukkingen en taxaties betreffende geschiktheid beredeneerd hogere percentages zijn geschat voor categorieën delinquenten die minder geschikt zijn (zgn. "risicogroepen"). Het blijven evenwel schattingen, die in de praktijk hoger of lager kunnen uitvallen.

Het boven gegeven overzicht laat zich verbijzonderen in 4 projecties waarin een uitsplitsing is gegeven naar strafduurcategorieën (met afgeronde cijfers).

¹ In de scenario's is, met het oog op een consistente systematiek, geen aansluiting gezocht bij de in de Penitentiaire beginselenwet geformuleerde eis dat ten minste de helft van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf moet zijn ondergaan.

² Te dien einde zouden overigens de grenzen die thans in de Penitentiaire beginselenwet worden gesteld, dienen te worden aangepast.

- het scenario ter substitutie van 500 detentiejaren

scenario 500								
	0-3 m	3-6 m	6-9 m	9-12 m	1-2 j	2-4 j	> 4 j	
reservoir	2100	1100	100	400	0	0	0	3700
te subst.	320	150	20	70	0	0	0	560
in %	15	14	20	18	0	0	0	15
misl. (%)	14	21	27	27	0	0	0	
executie	30	20	0	10	0	0	0	60
resultaat	290	130	20	60	0	0	0	500

In dit scenario is nagegaan wat de vervanging van 500 detentiejaren door taakstraffen betekent. Door het WODC is doorgerekend hoeveel jaren bruto uit onderscheiden categorieën vrijheidsstraffen tot 1 jaar gesubstitueerd kunnen of zouden moeten worden om tot een netto-resultaat van 500 jaren te komen.¹ Bij deze exercitie is verondersteld dat maximaal een half jaar vrijheidsstraf wordt vervangen door een taakstraf.

Bij de opstelling van dit scenario is in eerste aanleg uitgegaan van de in de vorige paragraaf genoemde verhoudingsgetallen die een indicatie geven van de geschiktheid van de gedetineerdenpopulatie om een taakstraf tot een goed einde te brengen. Uit die benadering komt naar voren dat op deze basis ca. 300 detentiejaren (bruto) door middel van een taakstraf zouden kunnen worden gesubstitueerd. Voorwaarde hierbij is dat de rechterlijke macht beter wordt geïnformeerd over de geschiktheid van individuele betrokkenen om een taakstraf uit te voeren (bijvoorbeeld door middel van een rapportage vanuit het Huis van Bewaring of een beoordeling door de reclassering).

Vervolgens zijn successievelijk risicovollere categorieën in beeld gebracht. Dit heeft zijn weerslag op de door de onderzoekers getaxeerde kans op mislukking.

In de rij "executie" wordt weergegeven wat het effect is als 55% van het aantal met mislukte taakstraffen gemoeide jaren alsnog wordt omgezet in vrijheidsstraf. Zie voor de onderbouwing van dit percentage bijlage 7; in het algemeen zij opgemerkt dat bij de omzetting rekening wordt gehouden met het deel van de taakstraf dat naar behoren is uitgevoerd (zie par. 4.4).

Bij de substitutie van 500 jaren zal ca. 25% van het *totale* aantal HOI-jaren en ca. 10% van het *totale* aantal HvB-jaren in aanmerking moeten komen voor een taakstraf. Uitgaande van het aantal detentiejaren dat is gemoeid met vrijheidsstraffen tot 1 jaar, gaat het om 56% van het aantal HOI-jaren en 22% van het aantal HvB-jaren.

¹ Voor de categorieën vrijheidsstraffen van 6-9 mnd. en 9-12 mnd. wordt vooruitgelopen op de te introduceren mogelijkheid een zgn. combinatiestraf op te leggen.

- het scenario ter substitutie van 1.000 detentiejaren

scenario 1000								
	0-3 m	3-6 m	6-9 m	9-12 m	1-2 j	2-4 j	> 4 j	
reservoir	2100	1100	100	400	1400	1600	1600	8300
te subst.	360	170	20	70	180	190	180	1170
in %	17	15	20	18	13	12	11	14
misl. (%)	14	21	27	27	35	35	35	
executie	30	20	0	10	40	40	30	170
resultaat	330	150	20	60	140	150	150	1000

Gelet op de taxatie van de potentiële geschiktheid van de betrokkenen, zijn bij de verdergaande substitutiescenario's ook de langere vrijheidsstraffen in de becijferingen betrokken, waarbij de capaciteitsbesparing is doorgerekend van het extramuraal ten uitvoer leggen van de laatste fase van de detentie.

Het 1.000-scenario is voor de helft vrijwel gelijk aan het 500-scenario. Voor 550 jaren vrijheidsstraffen tot een jaar voor zes maanden worden gesubstitueerd door taakstraffen en voor 450 jaren door penitentiaire programma's. Voor beide extramurale modaliteiten zullen ook justitiabelen in aanmerking moeten worden gebracht die daar blijkens de analyses van de DJI minder geschikt voor zijn. Dit komt tot uitdrukking in de door de onderzoekers geschatte mislukningspercentages, die oplopen tot 35% bij de penitentiaire programma's. Gelet op de getaxeerde geschiktheid van de populatie zouden volgens het WODC tussen de 400 en 450 jaren (bruto) vervangen kunnen worden door een penitentiair programma zonder dat de kans op mislukking belangrijk boven de 25% zal uitstijgen.

In dit scenario is verondersteld dat ca. 45% van het totale aantal HOI-jaren, 100% van het totale aantal POI-jaren en 10% van het totale aantal HvB-jaren in aanmerking zal moeten komen voor substitutie. Uitgangspunt is dus dat gedetineerden die nu geschikt worden geacht voor een POI eveneens in een penitentiair programma zouden kunnen worden geplaatst. Gelet op de zeer ruime vrijheidsgraden in de POI, is dit, uitzonderingsgevalllen daargelaten, geen onredelijke veronderstelling.¹

¹ Bedacht moet dan wel worden dat in de toekomst het bestaansrecht van de POI binnen het gevangeniswezen ter discussie zal komen te staan. Bij maximale toepassing van het penitentiaire programma zal het POI-aanbod snel verdampen. Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 8.

- het scenario ter substitutie van 1.500 detentiejaren

scenario 1500								
	0-3 m	3-6 m	6-9 m	9-12 m	1-2 j	2-4 j	> 4 j	
reservoir	2100	1100	100	400	1400	1600	1600	8300
te subst.	500	270	30	110	330	320	250	1810
in %	24	25	30	28	24	20	16	22
misl. (%)	15	25	30	35	40	40	40	
executie	40	40	10	20	70	70	60	310
resultaat	460	230	20	90	260	250	190	1500

In dit scenario is het deel van de vrijheidsstraf dat wordt vervangen gesteld op een jaar. Verondersteld wordt dat langere taakstraffen (b.v. in de combinatie leerwerkstraf) en langere penitentiaire programma's toepassing zullen vinden. In dit scenario worden 800 jaren vervangen door taakstraffen en 700 jaren door penitentiaire programma's. De toenemende substitutie in alle strafduurcategorieën leidt tot een *overall* stijging van het getaxeerde mislukkingspercentage.

Geschat wordt dat in dit scenario, alsook in het 2.000-scenario, ongeveer 550 detentiejaren kunnen worden vervangen door penitentiaire programma's zonder dat het aantal mislukkingen belangrijk zal stijgen in vergelijking met de situatie zoals die geldt voor de langere taakstraffen.

Er wordt van uitgegaan dat van het totale aantal HOI-jaren bijna 60% in aanmerking zal komen voor een taakstraf of een penitentiair programma, 100% van het totale aantal POI-jaren, 10% van het totale aantal gevangenisjaren en bijna 20% van het totale aantal HvB-jaren.

- het scenario ter substitutie van 2.000 detentiejaren

scenario 2000								
	0-3 m	3-6 m	6-9 m	9-12 m	1-2 j	2-4 j	> 4 j	
reservoir	2100	1100	100	400	1400	1600	1600	8300
te subst.	750	400	40	160	480	420	310	2560
in %	36	36	40	40	34	26	19	31
misl. (%)	25	30	37	45	50	50	50	
executie	100	70	10	40	130	120	90	560
resultaat	650	330	30	120	350	300	220	2000

Ook in het 2.000-scenario is het deel van de vrijheidsstraf dat wordt vervangen gesteld op een jaar. In dit scenario worden 1.150 jaren vervangen door taakstraffen en 850 jaren door penitentiare programma's. Het mislukkingsrisico loopt naar het oordeel van de onderzoekers op van 25% in de korte strafduurcategorie naar 50% voor hoogste categorieën.

In het scenario ter substitutie van 2.000 jaren wordt verondersteld dat 75% van het totale aantal HOI-detentiejaren voor substitutie in aanmerking komt, 100% van het totale aantal POI-detentiejaren, 20% van het totale aantal gevangenisjaren en bijna 30% van het totale aantal HvB-jaren.

8 Mogelijke maatregelen ter bevordering van de substitutie van vrijheidsstraffen door extramurale modaliteiten

8.1 Inleiding

In par. 7.3. zijn projecties gepresenteerd van de substitutie van 500 tot 2.000 detentiejaren door taakstraffen of penitentiaire programma's.

Voor de bepaling van het zgn. bruto-substitutiereservoir is uitgegaan van de ontwikkeling van capaciteitsbehoefte zoals die werd voorzien ten tijde van de voorbereiding van het regeringsstandpunt naar aanleiding van het rapport van die commissie-Korthals Altes. In de nota "In juiste verhouding" zijn vervolgens verscheidene voornemens geformuleerd en maatregelen aangekondigd, die uitdrukkelijk zijn gericht op het temperen van de alsmaar toenemende behoefte aan capaciteit. In hoofdstuk 2 is in dit verband al gewezen op de initiatieven in het kader van de criminaliteitspreventie en op het terrein van het requireerbeleid. Het kan dus zeer wel zijn dat over enige jaren de behoefte aan capaciteit, met andere woorden het aantal opgelegde jaren onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en ergo het bruto-substitutiereservoir geringer is dan in de berekeningen is aangenomen.

Aangezien het onderhavige beleidsonderzoek ook betrekking heeft op de gevolgen van de in de nota "In juiste verhouding" aangekondigde substitutievoornemens en de effecten van genoemde voornemens moeilijk te voorspellen zijn, heeft het WODC met de keuze van de berekeningsgrondslag geen onredelijke benadering gevolgd.

Uit de becijferingen blijkt dat de respectieve scenario's leiden tot een toenemend aantal taakstraffen. Deze toename loopt op van 3.300 in het 500-scenario tot 9.100 in het 2.000-scenario. In het 500-scenario zou het totale aantal taakstraffen voor volwassenen in 2001 moeten uitkomen op 26.200; in het 2.000-scenario op 32.000 (exclusief een eventuele "reguliere groei" in 2001 ten opzichte van 2000). Er zij aan herinnerd dat in de huidige prognose wordt uitgegaan van een groei tot 26.800 taakstraffen in 2000 (zie tabel 8). Het aantal penitentiaire programma's dat uit de scenario's volgt loopt op van 1.400 "kortere" programma's in het 1.000 scenario tot 1.800 "langere" programma's in het 2000-scenario. Deze programma's vallen formeel onder de verantwoordelijkheid van het gevangeniswezen; in de meeste gevallen zal evenwel de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij de reclassering komen te liggen.

In het licht van deze aantallen is aan de SRN verzocht de mogelijkheden tot meer en "zwaardere" taakstraffen respectievelijk programma's in het kader van de detentiefasering aan te geven, alsmede de consequenties die een uitgebreidere toepassing van taakstraffen en penitentiaire programma's voor de organisatie zou hebben. De reactie van de SRN is bijgevoegd als bijlage 9 en voor een deel verwerkt in dit hoofdstuk.

Het WODC is bij de becijferingen uitgegaan van hoge tot zeer hoge "mislukkingspercentages" bij de uitvoering van taakstraffen of penitentiaire programma's. De werkgroep acht substantieel hogere mislukkingspercentages bij nieuw op te leggen taakstraffen, nog los van de negatieve effecten op de penitentiaire capaciteitswinst, een risico voor het draagvlak voor de taakstraf als geheel, met name bij de zittende magistratuur. Een verdergaande groei

van het aantal op te leggen taakstraffen zal hierdoor op de langere termijn onder druk komen te staan. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor penitentiaire programma's. Het beleid zal erop gericht moeten zijn bij verdere substitutie deze percentages, gemiddeld genomen, niet te laten uitkomen boven de 15 à 20. De werkgroep is bij de formulering van de beleidsopties hiervan uitgegaan. In dit verband wordt het percentage van 15 als een aanvaardbare norm beschouwd; het percentage van 20 zou alleen mogen gelden voor moeilijke categorieën (b.v. verslaafden).

De vraag is overigens wat precies verstaan dient te worden onder een "mislukking". Is dat een situatie waarin de gestrafte in het geheel niet komt opdagen op de afgesproken werkplek? De situatie waarin hij op de laatste dag verstek laat gaan? De situatie waarin hij tijdens de executie van de taakstraf, of tijdens de onttrekking daaraan, een nieuw delict pleegt? De situatie waarin op een onttrekking geen reactie volgt?

De werkgroep wil hierover geen uitspraak doen; in de WODC-scenariostudie betreft mislukking het niet starten of vroegtijdig afbreken. Zij is wel van oordeel dat vanuit het perspectief van de maatschappelijke aanvaardbaarheid elke "mislukking" waarbij geen subsidiaire vrijheidsstraf ten uitvoer wordt gelegd, er een teveel is.

De keuze, welk mislukkingspercentage aanvaardbaar is, is volstrekt normatief. Verwacht mag worden dat indien in 100% van de niet gestarte of afgebroken taakstraffen het resterende deel geheel in de vorm van subsidiaire hechtenis wordt geëxecuteerd, een hoger percentage aanvaardbaar is, dan wanneer dit slechts in een deel van de gevallen gebeurt. Tegelijkertijd moet echter worden aangenomen dat een straf die in een aanmerkelijk deel van de gevallen niet als zodanig geëxecuteerd kan worden doch vervangen moet worden door een subsidiaire straf bij de rechterlijke macht slechts op geringe acceptatie kan rekenen.

Bij het door de werkgroep als acceptabel geachte mislukkingspercentage van 15 à 20 wordt uitgegaan van de huidige situatie en van de veronderstelling dat in alle gevallen 100% van het niet volbrachte deel wordt gesubstitueerd.

Uit het WODC-onderzoek komt naar voren dat, gezien van de mate van geschiktheid van de zittende populatie gedetineerden, het realiseren van het in de huidige beleidsvoornemens verwerkte aantal door taakstraffen te substitueren detentiejaren van 650 reeds een opgave lijkt te zijn. Bij het werkelijkheid worden van de respectieve scenario's zullen in toenemende mate ook minder geschikten in aanmerking moeten worden gebracht voor een taakstraf en een penitentiair programma.

In par. 8.2 worden enige beleidsopties geschetst waarvan de werkgroep aanneemt dat die de toepassing van taakstraffen en penitentiaire programma's kunnen bevorderen. Tevens komen daarbij andere substitutiemodaliteiten aan de orde. In het verlengde van de WODC-scenariostudie zijn de beleidsopties in het bijzonder toegespitst op volwassenen en is het onderzoek naar de mogelijkheden om aan de vraag naar meer taakstraffen te voldoen gericht op de reclassering. In par. 8.3 worden enkele belangrijke condities geschetst die van belang zijn bij uitbreiding van de toepassing van taakstraffen en penitentiaire programma's. Conclusies over de gevolgen van de beleidsopties voor de door het WODC ontwikkelde scenario's worden getrokken in par. 8.4. In par. 8.5 wordt een indicatie gegeven van de kwantitatieve effecten in de komende jaren en op langere termijn.

8.2 Beleidsopties

Uitbreiding van taakstrafprojecten "in eigen beheer" en de ontwikkeling van penitentiaire programma's

De SRN heeft desgevraagd aan de werkgroep kenbaar gemaakt welke mogelijkheden zij als uitvoeringsverantwoordelijke ziet voor uitbreiding van het aantal taakstraffen en voor "verzwaring" van taakstraffen.

In kwantitatief opzicht ziet de SRN mogelijkheden om het aantal taakstraffen in de komende jaren te laten stijgen tot ruim 30.000 in 2001. Dit houdt ten opzichte van de huidige ramingen een extra groei in van 3.200 taakstraffen.

In het vooruitzicht dat er "moeilijker" categorieën delinquenten zullen komen, kan het aantal groepsprojecten (projecten in eigen beheer, c.q. met eigen toezicht) versterkt worden uitgebreid. Bij dergelijke groepsprojecten gaat het doorgaans om projecten waar gestraften gezamenlijk arbeid verrichten onder toezicht van een bij de reclassering werkzame werkmeester. De SRN wil in 2001 uitkomen op 60% individuele projecten en 40% groepsprojecten. De SRN acht het uitgesloten dat een toename als in de scenario's voorzien, wordt opgevangen in het individuele, reguliere plaatsingscircuit. Groepsprojecten impliceren een intensief toezicht, waardoor o.a. plegers van zwaardere delicten en recidivisten in aanmerking kunnen komen voor plaatsing. Projecten in eigen beheer betreffen veelal fysiek zwaar werk in het natuur- en landschapsonderhoud.

De ontwikkeling van penitentiaire programma's verkeert nog in een pril stadium. Verwacht wordt dat de penitentiaire programma's *qua organisatie en inhoud* overeenkomsten zullen vertonen met de zwaardere taakstraffen. Het kan dus deels gaan om leerprojecten (arbeids-training, training in sociale vaardigheden) en deels om werkprojecten.

Extra toezicht

De kans op mislukking van een taakstraf kan worden verminderd door middel van extra toezicht. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen toezicht tijdens de arbeid en toezicht dat er op is gericht om het absentie-risico te drukken.

Het directe justitiële toezicht tijdens het verrichten van de taakstraf wordt door uitbreiding van het aantal groepsprojecten in eigen beheer aanzienlijk vergroot. Van een additioneel effect op het aantal mislukkingen zou sprake kunnen zijn, indien door middel van aanvullende maatregelen, de dagelijkse aanwezigheid op de plaats waar de taakstraf ten uitvoer wordt gelegd, kan worden bevorderd. Naast onwil om zich aan de condities van de taakstraf te houden, is er naar de ervaring van de reclassering vaak sprake van onvermogen om het **dagelijks leven** voldoende te structureren en afspraken na te komen. Veel justitiabelen hebben geen of nauwelijks arbeidservaring en zijn niet gewend aan een regelmatig **dagritme**. **Willen taakstraffen** bij deze categorie kunnen slagen, dan is het nodig dat het toezicht-instrumentarium van de reclassering wordt aangevuld; bijvoorbeeld door afspraken met taakgestraften aan te scherpen, urine-controles af te nemen bij verslaafden als voorwaarde bij een taakstraf en/of door het ophalen en vervoeren van taakgestraften naar de werkplek. Deze maatregelen ter versterking van het toezicht stijgen uit boven de voorne-

mens die in de nota "Taakstraffen" zijn genoemd. De SRN ziet geen verdergaande realistische mogelijkheden om het toezicht te versterken.

Speciale projecten voor verslaafden

Veel thans nog kortgestrafte gedetineerden zijn verslaafd aan harddrugs. De rechterlijke macht is terughoudend bij het opleggen van een taakstraf aan deze categorie. Deels, omdat er vaak sprake is van een omvangrijke recidive-staat van druggerelateerde criminaliteit; anderdeels omdat het misluktingspercentage van taakstraffen bij deze categorie groter is. Door middel van groepsprojecten kunnen ook verslaafden in aanmerking worden gebracht voor een taakstraf, ingeval het intensieve toezicht gepaard gaat met ter zake deskundige begeleiding. Inmiddels heeft de SRN landelijk een aantal taakstrafprojecten voor drugverslaafden opgezet. Het gaat daarbij om groepsprojecten onder reclasseringstoezicht met een geringer aantal deelnemers dan gebruikelijk bij dergelijke werkstrafprojecten, waarbij extra begeleiding wordt gegeven. Gebruik van methadon is toegestaan. De ervaringen tot op heden met deze projecten zijn niet ongunstig, zij het dat het misluktingspercentage wel hoger ligt dan bij reguliere groepsprojecten.

Hoewel verslaafden hierdoor niet langer categorisch worden uitgesloten, zijn er volgens de SRN wel duidelijke grenzen aan de geschiktheid van met name zwaar verslaafden voor taakstraffen. Evaluatie van lopende en nieuw te ontwerpen experimenten zullen kunnen aangeven waar deze grenzen gelegen zijn.

Bij de implementatie van penitentiaire programma's zal men op een bepaald moment ook stuiten op de verslaafdenproblematiek. Analooq aan de bovengeschetste situatie lijkt het raadzaam ook hier het gebruik van methadon toe te staan.

Deels "intramurale" taakstraf/verdere ontwikkeling en toepassing van gestandaardiseerde leerwerkprogramma's

Mislukkingen van in het bijzonder langere taakstraffen kunnen worden teruggebracht door binnen de taakstraf een zeer korte "intramurale" fase te introduceren, die wordt aangewend om de betrokkene in een bepaalde omgeving te laten wennen aan de voor de taakstraf benodigde dagstructurering. Het woord "intramuraal" staat tussen aanhalingstekens, omdat hier niet wordt bedoeld het verblijf in een penitentiaire inrichting. Het gaat om een verblijf in bijvoorbeeld een vrijgekomen kazerne, waar veroordeelden gedurende een korte periode een intensief programma ondergaan in het kader van een leerwerkstraf.

In 1997 zal met een gestandaardiseerd leerwerkprogramma worden begonnen in Amsterdam en Rotterdam. Dit programma is bestemd voor jongeren/jong-volwassenen. Het omvat een "intramurale" fase, waarin wordt gewerkt en cursussen worden gegeven, en een vervolgfase waarin individueel of in groepsverband leer- of werkprojecten worden uitgevoerd. Degenen die een leerwerkprogramma volgen worden begeleid bij het vinden van een "stabiele" huisvestingssituatie en van een betaalde baan. Het leerwerkprogramma vervangt als taakstraf een gevangenisstraf tussen de drie en negen maanden. Volgens de SRN kan het aantal plaatsingen in 2001 oplopen tot 750. Overigens zal in de toekomst een deel van de capaciteit worden gereserveerd voor de uitvoering van penitentiaire programma's.

De in gang te zetten experimenten, waarbij de eerste fase van leerwerkstraffen in kazernes ten uitvoer wordt gelegd, worden in de nabije toekomst geëvalueerd. Een volgende stap zal

moeten zijn een verdere standaardisering en uniformering van de verschillende modules die in het kader van de leerwerkprogramma's worden uitgevoerd.

Combi-straft en detentiefasering

De bovenstaande beleidsopties zijn erop gericht om de inrichting van taakstraffen zodanig aan te passen dat bij verdere uitbreiding het misluktingspercentage niet substantieel zal toenemen. Een andere weg om het misluktingspercentage positief te beïnvloeden heeft betrekking op de mogelijkheden om middellange vrijheidsstraffen te combineren met een taakstraf of een extramuraal programma. In de WODC-scenario's van 500 en 1.000 jaar is ervan uitgegaan dat van een deel van de middellange vrijheidsstraffen de laatste zes maanden worden gesubstitueerd. Dat kan op verschillende manieren:

- *de combi-straft*: hiermee wordt bedoeld op de in de nota "Taakstraffen" aangekondigde wettelijke mogelijkheid voor de rechter om in de toekomst een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en een taakstraf te combineren. Bij uitsteking in die gevallen waarin sprake is geweest van voorlopige hechtenis en de rechter aansluitend daarop een taakstraf van maximale duur zou willen opleggen, wordt deze combi-straft node gemist.

- *de "gemandateerde combi-straft"*: een andere mogelijkheid, die eveneens wetswijziging vereist, is dat de rechter de administratie kan mandateren om maximaal de laatste helft van een opgelegde vrijheidsstraf van maximaal een jaar bij gebleken geschiktheid om te zetten in een taakstraf. Een voordeel van deze mandatering aan de administratie is dat het tijdstip van ingang van de taakstraf afhankelijk wordt gesteld van de gedragsontwikkeling tijdens de detentie. De kans op mislukking van de taakstraf kan op die manier worden teruggebracht.

Bij deze optie kan de rechter bij het opleggen van een vrijheidsstraf van maximaal een jaar de administratie toestemming geven betrokkene straf om te zetten in een taakstraf, indien aan bepaalde -bijvoorbeeld bij algemene maatregel van bestuur te stellen- voorwaarden is voldaan. In een dergelijke AMvB kan worden aangegeven dat in ieder geval de helft van de vrijheidsstraf moet zijn ondergaan, daarnaast kunnen bepaalde categorieën worden uitgesloten (ongewenst verklaarde vreemdelingen, personen die nog een TBS opgelegd hebben gekregen enz.). Voorts kunnen gedragsmatige criteria worden opgenomen.

Gedurende de detentie kan door de administratie worden gezien of betrokkene voor omzetting van een taakstraf in aanmerking komt. Zo ja, dan kan plaatsing volgen. (De rechter hoeft hier niet verder bij betrokken te zijn, hij gaf immers reeds tevoren toestemming als aan de criteria zou zijn voldaan.) Zo nee, dan beslist de administratie dat betrokkene in het gevangeniswezen wordt gehouden. Tegen deze laatste beslissing, zou beroep opengesteld kunnen worden bij de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing of bij de rechter die destijds de straf oplegde.

- *verlaging van de wettelijke ondergrens voor de toepassing van het penitentiaire programma*: ook is het mogelijk om vrijheidsstraffen van maximaal een jaar gefaseerd te substitueren door het verschuiven van de wettelijke ondergrens waarbij een penitentiair programma kan worden toegepast. Deze grens is in de door de Tweede Kamer aanvaarde Penitentiaire beginselenwet thans bij een jaar onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gelegd.

Toepassing van het penitentiare programma bij korter gestraften impliceert dat elke detentiedag wordt vervangen door een dag deelneming aan een extramuraal programma. Bij de (gemandateerde) combi-straf geldt de verdeelsleutel dat elke maand onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt omgezet in 40 uur programma-deelname.

De laatste twee opties hebben als voordeel dat de feitelijke substitutiebeslissing in individuele gevallen afhankelijk is van het oordeel dat op basis van het gedrag tijdens detentie kan worden geveld over het mislukkingsrisico van de taakstraf of het penitentiare programma. Daar staat tegenover dat een dergelijke vergaande bevoegdheid voor de administratie in die zin gevolgen kan hebben voor de straftoemeting dat de rechter anticipeert op het deels extramuraal ten uitvoer leggen van de vrijheidsstraf door langere vrijheidsstraffen op te leggen. Dit mogelijke bezwaar geldt met name voor de variant waarbij de ondergrens van het penitentiare programma wordt verlaagd. De pro's en contra's van de verschillende modaliteiten om een vrijheidsstraf tot maximaal een jaar te splitsen in een intramuraal en een extramuraal gedeelte zullen nader moeten worden afgewogen. Daarbij zal een keuze moeten worden gemaakt; het naast elkaar introduceren van alle bovengenoemde modaliteiten lijkt de duidelijkheid van het sanctie-stelsel niet ten goede te komen.

Langere taakstraffen

Het volledig substitueren van vrijheidsstraffen tot een jaar is theoretisch mogelijk door langere taakstraffen te introduceren. Tot op heden wordt een taakstraf van 240 uur ter vervanging van een gevangenisstraf van 6 maanden als maximaal haalbaar beschouwd. In de nota "Taakstraffen" wordt wat de betreft de leerwerkstraffen een toekomstig maximum geformuleerd van 480 uur. Onderzoek toont aan dat het mislukkingspercentage bij langere taakstraffen toeneemt. De werkgroep kan zich desondanks voorstellen dat in bijzondere gevallen ook langere taakstraffen met succes worden volbracht en acht het raadzaam om in de wet een aanzienlijk hogere absolute maximum-duur op te nemen. Zij gaat ervan uit dat het opleggen van veel langere taakstraffen vooralsnog beperkt blijft tot incidentele gevallen en daarom geen substantieel effect zal hebben op de penitentiare capaciteitsbehoefte. Als blijkt dat het mislukkingsrisico beleidsmatig positief kan worden beïnvloed, kan op langere termijn gedacht worden aan een gerichte, veelvuldiger oplegging van langere taakstraffen.

Taakstraffen in combinatie met elektronisch toezicht in plaats van middellange vrijheidsstraffen

In het Noord-Oosten van Nederland wordt thans geëxperimenteerd met de toepassing van elektronisch toezicht. Dit is een vorm van controle, waarbij gebruik wordt gemaakt van een of meer elektronische componenten die het mogelijk maken te verifiëren of iemand gedurende een bepaalde termijn op een vooraf met hem overeengekomen plaats aanwezig is. In de praktijk houdt dit in, dat de veroordeelde de woning niet mag verlaten, behalve om bijvoorbeeld te werken, een taakstraf te verrichten of een opleiding te volgen. In het thans lopende experiment wordt elektronisch toezicht in twee varianten toegepast:

- bij langgestraften in het kader van de detentiefasering ter vervanging van maximaal de laatste 6 maanden detentie; en

- in combinatie met een taakstraf ter vervanging van een vrijheidsstraf van 6 maanden tot 12 maanden, waarbij de taakstraf doorgaans tijdens de periode van elektronisch toezicht ten uitvoer wordt gelegd.

Een belangrijk voordeel van elektronisch toezicht is dat de vrijheidsgraden kunnen worden gevarieerd naar gelang het per individuele veroordeelde getaxeerde mislukkingsrisico. Het experiment met elektronisch toezicht wordt thans wetenschappelijk geëvalueerd. De resultaten van die evaluatie komen medio 1997 beschikbaar. Dan zal blijken welke reële vervangingswaarde een combinatie van elektronisch toezicht met een taakstraf heeft voor middellange vrijheidsstraffen.

Penitentiaire programma's met elektronisch toezicht

Bovenstaande beleidsopties hebben betrekking op middellanggestraften, d.w.z. veroordeelden met een vrijheidsstraf tussen de zes en twaalf maanden. Met betrekking tot langer gestraften wordt in de scenario's ≥ 1.000 jaren verondersteld dat een toenemend aantal gedetineerden, waaronder ook minder geschikte, in aanmerking komt voor een penitentiair programma. Een manier om het mislukkingsrisico te beperken, is het versterken van het toezicht in de extramurale fase. Elektronisch toezicht is daarbij een essentieel instrument. Als het penitentiaire programma succesvol verloopt, biedt het de mogelijkheid om de vrijheidsgraden te verruimen.

Hoewel de resultaten van de WODC-evaluatie van het experiment met elektronisch toezicht nog niet beschikbaar zijn, wijzen de ervaringen tot nu toe uit dat elektronisch toezicht bij uitstek geschikt is om te worden toegepast in het kader van de detentiefasering.

Langere penitentiaire programma's

In het huidige beleid wordt een penitentiair programma van maximaal een half jaar haalbaar geacht. De kans op mislukking zal bij langdurige penitentiaire programma's toenemen. Toch wil de werkgroep niet uitsluiten dat dergelijke programma's soms ook ter vervanging van langere detentietermijnen succes kunnen hebben. De werkgroep acht het raadzaam dat experimenten in dit opzicht, waarbij bijvoorbeeld het eerste gedeelte van het penitentiaire programma wordt gecombineerd met elektronisch toezicht, zullen worden geëntameerd en geëvalueerd. Indien hiermee goede ervaringen worden opgedaan, is evenzeer denkbaar voor de categorie zeer lang gestraften wier resocialisatieperspectief goed is in incidentele gevallen penitentiaire programma's van langer dan een jaar te starten. Dit vereist wel wijziging van de Penitentiaire beginselenwet.

Detentiefasering met penitentiaire programma's op uurbasis

In het thans voorgestane beleid staat één dag penitentiair programma gelijk aan één detentiedag. De reden hiervan is dat het penitentiaire programma in de wet is opgenomen als een wijze van tenuitvoerlegging van een door de rechter opgelegde vrijheidsstraf. Er is echter nog een andere mogelijkheid voorstelbaar, waarbij de analogie met de eerder genoemde gemandateerde combi-straf wordt gevolgd. Deze mogelijkheid houdt in dat de administratie wettelijk de mogelijkheid wordt geboden bij langere vrijheidsstraffen na ommekomst van minimaal de helft van de vrijheidsstraf maximaal de laatste 6 of 12

detentiemaanden om te zetten in een taakstraf. Daarbij zou dan dezelfde toerekeningssleutel moeten worden gehanteerd als bij de taakstraf ter vervanging van een korte vrijheidsstraf. De inhoud van het penitentiaire programma zal zoveel mogelijk dienstbaar moeten worden gemaakt aan de overgang van detentie naar de vrije maatschappij. Door aan het einde van de detentie ook penitentiaire programma's van 480 uur mogelijk te maken, al dan niet in combinatie met elektronisch toezicht, kunnen de laatste twaalf maanden van langere detenties worden gesubstitueerd; uiteraard op voorwaarde dat men geschikt wordt geacht om zo'n lang programma te volbrengen.

Om deze mogelijkheid te scheppen zou nieuwe VI-wetgeving noodzakelijk zijn, waarbij tevens de samenloop met het penitentiaire programma als onderdeel van de nieuwe Penitentiaire Beginselenwet onder ogen moet worden gezien. Het is niet uitgesloten dat deze vergaande vorm van voorwaardelijke invrijheidstelling door de rechterlijke macht als een uitholling van de op te leggen vrijheidsstraf wordt ervaren. Aangetekend moet echter worden dat de huidige beleidsvoornemens, waarbij een week onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kan worden vervangen door 10 uur taakstraf en een penitentiaal programma van (naar de huidige inzichten) 26 uren per week als onderdeel van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf een week van die straf vervangt, door betrokkenen als minder consistent kunnen worden ervaren. Dit geldt des te sterker als de te verrichten activiteiten, bijvoorbeeld in het kader van een leerwerkprogramma, overeenkomen.

Elektronisch toezicht als zelfstandige straf

Een geheel andere optie is het invoeren van elektronisch toezicht als zelfstandige straf. In de nota "In juiste verhouding" wordt al gewezen op de mogelijkheid om binnen het jeugdstrafrecht elektronisch toezicht toe te passen in combinatie met het overdag volgen van onderwijs. Hoewel het instrument "elektronisch toezicht" in de (buitenlandse) praktijk in de regel wordt gehanteerd in samenhang met en ter ondersteuning van alternatieve sancties, is de inzet van het instrument zelfstandig zeer wel voorstelbaar jegens iemand die in aanmerking komt voor vrijheidsontneming, maar waar dat gezien persoonlijkheid en persoonlijke omstandigheden niet noodzakelijkerwijs via gevangenisstraf of hechtenis behoeft te geschieden. Bij persoonlijke omstandigheden kan vooral worden gedacht aan de vervulling van een normale baan, in het bijzonder als de continuïteit van die baan in gevaar komt. (Elektronisch toezicht zou in zo'n geval ook in plaats van weekend-detentie kunnen worden toegepast.) Daarnaast is het voorstelbaar dat deze vorm van toezicht toepassing kan vinden als alternatieve sanctie voor een korte vrijheidsstraf jegens degenen die zich schuldig maken aan vandalisme bij sportwedstrijden of andere evenementen en degenen die de openbare orde verstoren. (Bijvoorbeeld in plaats van hechtenis "huisarrest" gedurende een aantal dagdelen, waarop wedstrijden plaatsvinden.) Experimenteel zouden de grenzen aan de duur van elektronisch toezicht moeten worden verkend. Bij die verkenning zou tevens moeten worden gezien in hoeverre elektronisch toezicht als zelfstandige straf een aanvullend substitutie-effect kan sorteren. Gelet op de aan een deel van de kandidaten voor deze vorm van elektronisch toezicht te stellen eisen, kan worden verwacht dat die ook in aanmerking zouden zijn gekomen voor een taakstraf. Het risico van *netwidening* is niet irreëel.

Vooralsnog lijkt 6 maanden een redelijke grens voor de duur.

8.3 Enkele belangrijke condities bij uitbreiding van de toepassing van taakstraffen en penitentiaire programma's

Bij uitbreiding van de toepassing van taakstraffen respectievelijk van penitentiaire programma's in het kader van detentiefasering zullen enerzijds enkele randvoorwaarden in acht moeten worden genomen, anderzijds zullen (nieuwe) condities moeten worden geschapen die zo'n uitbreiding mogelijk maken.

In deze paragraaf wordt op enkele van die condities ingegaan.

Medewerking van de kant van de rechterlijke macht

Nadat het kabinet in het licht van de ontwikkelde scenario's het te voeren beleid heeft bepaald, zullen concrete maatregelen genomen moeten worden om dit tot uitvoering te brengen. Draagvlak voor een ruimere toepassing van taakstraffen en penitentiaire programma's bij staande en zittende magistratuur is daarvoor een eerste vereiste.

Gelet op de onafhankelijkheid van de zittende magistratuur, zal dit beleid primair betrekking moeten hebben op het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie. Dit laat evenwel de mogelijkheid onverlet om ook de zittende magistratuur via informatieverstrekking een realistisch beeld te schetsen van oogmerken en inhoud van taakstraffen en penitentiaire programma's. Daartoe kunnen conferenties of symposia worden belegd, zoals ook in het verleden wel is gebeurd. Voor de zittende magistratuur zal het dan van belang zijn dat het punitieve karakter van de taakstraffen in beeld wordt gebracht en dat gegarandeerd kan worden dat de taakstraf daadwerkelijk in volle omvang wordt geëxecuteerd. Het is overigens essentieel dat het sanctiestelsel transparant is. Zeker als het scala aan alternatieven bij korte en middellange vrijheidsstraffen toeneemt, moet duidelijk zijn hoe deze alternatieven zich tot elkaar verhouden.

Informatieverstrekking is temeer van belang, omdat bij de uitwerking van de eerdere scenario's ervan is uitgegaan dat de rechter bereid zal zijn om taakstraffen ook bij verstek op te leggen. Om dit mogelijk te maken is in de eerste plaats wetgeving vereist. Dit is echter niet voldoende. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de staande en zittende magistratuur is de werkgroep gebleken dat het niet ter zitting verschijnen van een verdachte als een serieuze contra-indicatie zal blijven worden beschouwd voor het opleggen van een taakstraf.

Het belangrijkste instrument om wijziging in de straftoemeting te bevorderen is echter, zoals gezegd, het requireerbeleid van het openbaar ministerie. Niet omstreden is dat het geven van richtlijnen betreffende de algemene aspecten van dit beleid tot de competentie van de Minister van Justitie behoort. Besluitvorming over deelname aan penitentiaire programma's behoort tot de competentie van de administratie. De rechter kan bij zijn vonnis wel aanwijzingen geven. De uitvoering van het kabinetsbeleid, zowel in de sfeer van de straftoemeting als in de sfeer van de executie, zal in hoofdzaak tot stand moeten komen door middel van richtlijnen voor het openbaar ministerie en uitvoeringsvoorschriften voor het gevangeniswezen. Hoewel een aanzuigende werking van taakstraffen onmogelijk kan worden vermeden, zal het tegengaan hiervan naar het oordeel van de werkgroep onderdeel moeten zijn van de richtlijnen. Taakstraffen dienen een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te vervangen. Daar waar een lichte sanctie is vereist, komen de geldboete en de

voorwaardelijke vrijheidsstraf in aanmerking. Eventueel kan in dit verband zelfs invoering van de voorwaardelijke taakstraf worden overwogen.

Verwacht mag worden dat -overeenkomstig de veronderstelling die is uitgesproken in de nota "In juiste verhouding"- van een herzien requireerbeleid aanzienlijke invloed zal uitgaan op de straftoemeting.

Daarnaast kan gedacht worden aan aanpassing van het convenant over de werkstraf dat is afgesloten tussen het openbaar ministerie en de uitvoeringsorganisaties, waarbij de betrokken partijen zich tot een intensivering van de toepassing van deze straf verplichten respectievelijk de daartoe noodzakelijke wijzigingen in de uitvoering, als extra toezicht, worden vastgelegd. Het openbaar ministerie zou zich in dit verband kunnen verplichten in alle gevallen waar het plan is een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van minder dan een jaar te vorderen deze of een deel daarvan te vervangen door een werkstraf en systematisch en gemotiveerd na te gaan waarom dat niet zou kunnen.

Medewerking van de kant van de lagere overheden en instellingen op het terrein van de arbeidsvoorziening

Tussen de uitvoeringsorganisaties en besturen van in het bijzonder de grote steden en instellingen op het terrein van de arbeidsvoorziening zouden taakstellende afspraken moeten worden gemaakt over groepsprojecten in eigen beheer en vervolgttrajecten in de vorm van Melkertbanen. Er zal door de reclassering in toenemende mate aandacht moeten worden besteed aan de "arbeidstoeileiding", zowel als onderdeel van een taakstraftaject of een penitentiair programma als in de vorm van een vrijwillig te volgen programma waarvoor een gestrafte tijdens het taakstraftcontact gemotiveerd is geraakt. De SRN denkt zelf aan koppeling met bijvoorbeeld de Jeugdwerkgarantiewet en beschouwt samenwerking met gemeentelijke en regionale instellingen op het gebied van arbeidstraining, -toeleiding en -voorziening als een vereiste voor een geslaagd beleid.

Maatschappelijke acceptatie

De maatschappelijke acceptatie van taakstraffen is groot, maar het blijft belangrijk het publiek te informeren. Naar aanleiding van een specifiek geval kan de publieke opinie geheel anders uitvallen. De acceptatie van taakstraffen kan in het geding komen als in de ogen van de publieke opinie te ernstige delicten worden afgedaan met een taakstraf. Bij verdere uitbreiding van de toepassing van taakstraffen en de definitieve introductie van penitentiaire programma's is gerichte voorlichting noodzakelijk. Daarbij kunnen de inhoudelijke aspecten aan de orde komen, maar ook het extra toezicht dat wordt voorzien bij verdere uitbreiding.

Bovendien kan erop worden gewezen dat taakstraffen en penitentiaire programma's een effectieve strafrechtelijke rechtshandhaving mogelijk maken tegen lagere kosten dan de vrijheidsstraf die in een justitiële inrichting ten uitvoer wordt gelegd. Zij houden daarenboven meer mogelijkheden tot resocialisatie in, terwijl het aspect van de leedtoevoeging niet wordt veronachtzaamd.

Werkstraffen in relatie tot internationale verdragen

Bij de wettelijke verankering van de straf van onbetaalde arbeid ten algemenen nutte is destijds als voorwaarde opgenomen dat de veroordeelde daarmee moet instemmen. Aldus, zo werd gesteld, is er geen sprake van strijdigheid met de in dit verband van belang zijnde internationale verdragen¹.

De werkgroep heeft kennis genomen van het concept-wetsvoorstel Taakstraffen, waar in de Memorie van Toelichting nader op de verdragen wordt ingegaan. Daarin wordt gesteld dat ook bij het opleggen van een taakstraf zonder instemming van de veroordeelde geen strijdigheid bestaat met de ter zake relevante verdragen. Deze geven immers aan dat in geval van veroordeling door een rechterlijke autoriteit er geen sprake is van dwangarbeid in de zin van deze verdragen.

Noodzakelijke wetswijzigingen

Naast de wetswijzigingen die reeds zijn aangekondigd in de nota "Taakstraffen", vereisen verscheidene van de hiervoor genoemde opties wetswijziging. Dat geldt voor de gemandateerde combi-straf, de verschuiving van de grenzen van de penitentiaire programma's, detentiefasering met "taakstraf", het mogelijk maken van langere taakstraffen (met name werkstraffen) en de invoering van elektronisch toezicht als zelfstandige straf.

Het verschuiven van de ondergrens van een penitentiair programma, dat wil zeggen het loslaten van de eis dat ten minste de helft van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf moet zijn ondergaan, zou wijziging van de door de Tweede Kamer aanvaarde Penitentiaire beginselenwet vereisen; hetzelfde geldt voor het mogelijk maken van programma's van langer dan één jaar. Een penitentiair programma zal volgens de concept Penitentiaire maatregel 26 uren per week duren. Aanpassing van dat aantal uren zou tot wijziging van die maatregel moeten leiden.

Tewerkstelling op (semi-)commerciële basis

De SRN acht het vooralsnog niet noodzakelijk op grote schaal in zee te gaan met commerciële projectplaatsen. Een mogelijke uitzondering vormt de inschakeling van taakgestraften bij grote infrastructurele werken. Om de inzetmogelijkheden van taakgestraften zo groot mogelijk te doen zijn, wil de werkgroep tewerkstelling van taakgestraften buiten de non-profit sector uitdrukkelijk als toekomstige optie noemen.

Potentiële projecten voor de tewerkstelling van taakgestraften kunnen aan de hand van verschillende criteria worden onderscheiden: projecten kunnen worden uitgevoerd op individuele basis of in groepsverband, werkstraffen kunnen reguliere arbeid verdringen of

¹ Art. 4, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM, Trb. 1951, 154); art. 8 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1963, 99); artt. 1 en 2 van het Verdrag van Genève betreffende de gedwongen of verplichte arbeid van 1930 (Stb. 1933, 236) en art. 1 van het Verdrag betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid van 1957 (Trb. 1957, 210).

als aanvullend op reguliere arbeid worden beschouwd¹, de reclassering kan projecten tot uitvoering brengen in eigen beheer of de uitvoering kan geschieden door plaatsing bij derden. Combinaties van deze criteria laten acht mogelijkheden zien:

aard van het werk	"individueel" of "groepsproject"	uitvoering in eigen beheer	uitvoering door plaatsing bij derden
aanvullend	individueel	a	b
	groepsproject	c	d
verdringend	individueel	e	f
	groepsproject	g	h

Verdringende werkstraffen, in de zin van arbeid waarvoor een maatschappelijke vraag bestaat en die dus ook wordt verricht door anderen dan taakgestraffen tegen betaling van een regulier (ongesubsidieerd) loon, komen op het ogenblik niet voor. Aanvullende, individuele projecten in eigen beheer komen nu evenmin voor. Het merendeel van de plaatsingen geschiedt tot op heden in de onderscheiden categorie b (80%). Ongeveer 15% kan ondergebracht worden in categorie c, ongeveer 2% in categorie d.

De uitvoering van taakstraffen in de vorm van (semi-)commerciële werkstraffen kan langs verschillende lijnen gestalte krijgen.

Via de reclassering kunnen taakgestraffen op individuele basis worden ingezet bij overheidsinstellingen of in het bedrijfsleven. De reclassering zou dan optreden als "uitzendbureau", waarmee de externe werkgever een dienstverleningscontract afsluit.

Ook is het mogelijk dat de reclassering voor de uitvoering van werkstraffen bedrijven opricht voor het vervaardigen of leveren van bepaalde goederen of diensten. Een situatie die enigszins vergelijkbaar is met de sociale werkvoorziening of de arbeidsorganisatie in een penitentiaire inrichting.

Ten slotte kan worden gewezen op de mogelijkheid dat bij overheidsaanbestedingen de bijzondere voorwaarde kan worden gesteld dat bij de uitvoering van een project een bepaald aantal taakgestraffen worden ingezet. Hier liggen geen beletselen, mits deze eis zodanig wordt geformuleerd en toegepast dat die niet discriminerend werkt ten aanzien van buitenlandse gegadigden.²

¹ De term "aanvullende arbeid" kan misverstand wekken, omdat aanvullende arbeid in de zin van arbeid die geen verdringingseffecten heeft niet bestaat. In dit rapport wordt de term gehanteerd voor arbeid die lager gewaardeerd wordt dan het wettelijk minimumloon en die in het reguliere economische verkeer alleen gevraagd wordt indien daarop subsidie wordt verstrekt. Bij subsidieverstreking treedt per definitie enige verdringing op. Er kunnen goede redenen zijn om enige verdringing te aanvaarden. Gedacht kan worden aan programma's die zijn gericht op de inschakeling van langdurig werklozen of gehandicapten. Er is geen reden waarom voor de in verhouding kleine groep taakgestraffen enige mate van (initiele) verdringing niet geaccepteerd zou mogen worden.

² Zie het arrest-Beentjes (HvJEG, zaak 31/87, JUR 1988, blz. 4635 e.v.). Ter zake de EG-aanbestedingsrichtlijnen (relevant zijn met name die m.b.t. werken, diensten en leveringen) zij overigens opgemerkt dat deze tot doel hebben de concurrentie binnen de Europese grenzen te bevorderen door overheidsopdrachten boven een bepaald drempelbedrag verplicht te laten aanbesteden volgens bepaalde regels en procedures, waardoor een ieder kansen heeft mee te dingen naar de opdracht. Indien taakgestraffen bij zo'n opdracht betrokken raken laat dit onverlet dat de aanbestedingsrichtlijnen in acht dienen te worden genomen.

Voor zover in de toekomst taakstraffen tot uitvoering zullen worden gebracht in de vorm van (semi-)commerciële werkstraffen, zal dat niet mogen leiden tot ernstige verstoring van de concurrentieverhoudingen op de goederen- en dienstenmarkt. Evenmin mag de uitvoering van taakstraffen leiden tot ernstige verstoring van de verhoudingen op de arbeidsmarkt.

De werkgroep gaat ervan uit dat het EG-mededingingsrecht in dezen niet van toepassing is, omdat niet te verwachten is dat nu of in de toekomst de werkzaamheden van taakgestraften het handelsverkeer tussen de lidstaten zal beïnvloeden. Wel relevant zijn de Wet economische mededinging (WEM) respectievelijk de komende Mededingingswet¹, die de WEM zal vervangen.

De WEM maakt het mogelijk een machtspositie die in strijd is met het algemeen belang te verbieden. De komende Mededingingswet verbiedt misbruik van een economische machtspositie. De werkgroep gaat ervan uit dat voor zover taakgestraften in de toekomst ingeschakeld zullen worden bij marktactiviteiten, deze inzet niet van een zodanige aard of omvang zal zijn dat gesproken kan worden van een machtspositie.

Indien taakgestraften producten of diensten voortbrengen die concurreren met die van andere aanbieders, dienen -overeenkomstig het uitgangspunt van de MDW-werkgroep Markt en overheid- zoveel mogelijk gelijke concurrentieverhoudingen te worden geschapen.

Dat houdt in dat als taakgestraften op individuele basis worden ingezet in de (semi-)commerciële sfeer als uitgangspunt het CAO-loon dient te worden genomen, met dien verstande dat daarin wel lagere productiviteit van de betrokkene en beheers- en toezichtkosten voor de onderneming die de taakgestrafte te werk stelt, kunnen worden verdisconteerd.

Worden door de reclassering voor de uitvoering van werkstraffen bedrijven opgericht, dan dient de entiteit waarbinnen dat geschiedt als onderneming op te treden. Dat betekent dat de onderneming is onderworpen aan vennootschapsbelasting en BTW, dat huisvestingskosten worden berekend e.d. Deze situatie laat zich vergelijken met die van de sociale werkvoorziening, ten aanzien waarvan dezelfde voorwaarden worden gesteld.

Het belonen van taakgestraften in overeenstemming met de geleverde prestatie en met toepassing van de bestaande subsidieregelingen zou uit economisch oogpunt het meest efficiënt zijn in gevallen waar concurrentieverstoring dreigt op te treden. Duidelijk is dat er ook nadelen zijn uit een oogpunt van maatschappelijk draagvlak, verband houdende met het de omstandigheid dat het een strafuitvoering betreft.

De beloning zou in de praktijk gesluisd moeten worden naar de uitvoeringsinstellingen, in concreto de reclasseringsinstellingen. Die op hun beurt alleen commerciële diensten (b.v. het individueel of groepsgewijs te verrichten schilderwerk) zouden moeten kunnen aanbieden op basis van in het bedrijfsleven toegepaste calculatiemethodes.

Een en ander brengt mee dat voor de reclassering een nieuwe categorie ontvangsten ontstaat. Indien in de toekomst zo'n situatie zou ontstaan, kunnen deze ontvangsten

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, nr. 24 907.

(jaarlijks ex post) in mindering worden gebracht op het aan de reclassering te verstrekken subsidiebedrag. Een andere mogelijkheid is deze ontvangsten ten goede laten komen aan slachtoffers van criminaliteit.

Ten slotte is nog de situatie denkbaar dat een subsidiërende overheid taakgestraften "inhuurt" en om niet ter beschikking stelt voor een bepaalde activiteit. Ervan uitgaande dat het gaat om een subsidiabele activiteit, dient in dit geval de beschikbaar te stellen arbeid te worden gewaardeerd, zodat de omvang van de subsidie kan worden vastgesteld.

Zekerstelling voorziening kosten van bestaan

Een deel van de taakgestraften is werkloos en ontvangt in de regel een uitkering, veelal ten laste van de Algemene Bijstandswet (ABW). In de praktijk blijkt dat (door)betaling van een uitkering sociale zekerheid bij de tenuitvoerlegging van een taakstraf, maar ook tijdens de experimentele extramurale reïntegratieprogramma's in de laatste fase van de detentie een probleem vormt. Gestipuleerd kan worden dat bij extramurale straffen uitkeringen worden voortgezet ten aanzien van degenen die over onvoldoende middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.¹

Met betrekking tot gedetineerden ten aanzien waarvan de straf intramuraal geëxecuteerd wordt is de situatie eenvoudig. "De kosten van gevangenisstraf, hechtenis en plaatsing in een rijksinrichting komen (...) ten laste van de Staat." Aldus art. 35 WvS; hetgeen betekent dat deze kosten ten laste komen van de begroting van het Ministerie van Justitie. De (nieuwe) Algemene Bijstandswet sluit degene aan wie rechtens zijn vrijheid is ontnomen uit van het recht op bijstand.

Uit jurisprudentie die is gevormd naar aanleiding van de oude ABW is gebleken dat gedetineerden gedurende weekend-verlof van Justitie een tegemoetkoming moeten krijgen in de kosten van levensonderhoud.

Ten aanzien van de financiering van de kosten van levensonderhoud van de taakgestraften moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds degenen die een normale baan hebben en in hun vrije tijd (vakantie, avonden, weekends) de taakstraf volbrengen (meer in het algemeen: degenen die niet afhankelijk zijn van een uitkering) en anderzijds degenen die werkloos zijn (meer in het algemeen: degenen die afhankelijk zijn van een uitkering.)

De reclassering hanteert met betrekking tot degenen die tot een werkstraf zijn veroordeeld als regel dat iemand die geen werk heeft maximaal 20 uur per week mag werken (zij blijven bovendien gedurende de uitvoering van de werkstraf sollicitatieplichtig en als zij werk vinden worden de werktijden aangepast).

Ontvangt zo'n iemand een bijstandsuitkering, dan komt het voor dat een sociale dienst deze geheel of gedeeltelijk wil stopzetten zodra betrokkene meldt dat hij een werkstraf moet uitvoeren. Als motief wordt gehanteerd dat de werkgestrafte niet (volledig) meer beschikbaar is voor de arbeidsmarkt (zie art. 113 ABW). (De reclassering moet dan de betreffende

¹ Zie ook de motie-Van der Burg (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 000 VI, nr. 19), door de Tweede Kamer aanvaard op 10 december 1996.

dienst ervan overtuigen dat betrokkene wel beschikbaar is voor de arbeidsmarkt en dat doorbetaling van de uitkering voor de hand ligt.)

In geval betrokkene een WW-uitkering heeft, kan het voorkomen dat een bedrijfsvereniging die wil beëindigen. Voor een WAO-er is de situatie nog lastiger. De reclassering laat in dat geval door een keuringsarts bepalen welke zeer lichte werkzaamheden betrokkene zou kunnen uitvoeren. Indien hij vervolgens zijn taakstraf uitvoert, kan dit later voor de bedrijfsvereniging een reden zijn hem opnieuw te keuren en het arbeidsongeschiktheidspercentage bij te stellen.¹

Ook aan een tot een leerstraf veroordeelde wordt incidenteel een uitkering geweigerd. (De leerstraf kan onder omstandigheden veel tijd in beslag nemen, b.v. de Dagtrainingscentra: 13 weken lang 40 uur.)

Gelet op de problemen die met de inwerkingtreding van de nieuwe ABW zijn gerezen is een werkgroep gevormd, bestaande uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Uitgangspunt van die werkgroep is dat personen die in een penitentiair programma zijn geplaatst en veroordeelden tot een taakstraf kosten hebben om in hun levensonderhoud te voorzien en dat -voor zover zij daar zelf niet in kunnen voorzien- daarvoor een uitkering moet worden verstrekt. Twee varianten zijn in ieder geval denkbaar. De ABW zou kunnen worden aangepast, zodat daarin een grondslag voor het aanvragen van een uitkering wordt gelegd. De andere variant houdt in dat een afzonderlijk systeem wordt opgezet onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Voorts zijn nog mengvormen denkbaar.

Overige voorwaarden

- De gedragsrapportage van de reclassering ten behoeve van de rechterlijke macht dient te worden verbeterd, mede met het oog op de beoordeling van het misluktingsrisico. Het is wenselijk hierbij ook informatie van het gevangeniswezen te betrekken over het verloop van eventuele eerdere detenties. De mogelijkheden daartoe zullen nader moeten worden onderzocht.
- De wederzijdse verwachtingen van gevangeniswezen en reclassering sluiten nog niet goed op elkaar aan. Diverse aspecten van de werkwijze bij en samenwerking tussen de betrokken executieve diensten dienen te worden verbeterd en verduidelijkt. Hierbij wordt gedacht aan adequate informatievoorziening, verbetering selectieprocedures en versterking van de executietaak bij de reclassering.
- In de praktijk blijkt dat allochtonen relatief minder vaak een taakstraf uitvoeren dan autochtonen; minder dan 30% van de taakgestraften is allochtoon. Hoewel het aandeel allochtonen toeneemt, is er nog steeds sprake van ondervertegenwoordiging, vergeleken met het aantal allochtonen dat een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgt opgelegd. De SRN heeft desgevraagd aangegeven dat de reclassering in de voorlichtingsrapportages aan de rechterlijke macht extra kan benadrukken dat de verdachte in aanmerking *kan* komen voor een taakstraf en dat zij intern betere randvoorwaarden kan creëren om het

¹ Hiervan is nog geen melding gemaakt; wel is door een bedrijfsvereniging aangegeven dat dit risico voor de arbeidsongeschikte tot werkstraf veroordeelde bestaat.

mislukkingsrisico te verkleinen, bijvoorbeeld door het aanstellen van meer allochtone werkmeesters.

- Ten slotte, er zal een snelle en adequate reactie moeten volgen in het geval iemand die een taakstraf ondergaat of een penitentiair programma volgt, zich daaraan onttrekt. Betreft het iemand die in een penitentiair programma zit, dan geschiedt zulks door arrestatie en het verder tenuitvoerleggen van de vrijheidsstraf. Gaat het om een taakgestrafte, dan wordt betrokkene in de huidige situatie opnieuw opgeroepen, waarna de rechter een beslissing neemt over het doen uitvoeren van de vrijheidsstraf voor dat deel van de taakstraf dat niet naar behoren is verricht. In de toekomst zal bij iedere taakstraf steeds vervangende hechtenis worden opgelegd. Als de officier of justitie dan van mening is dat de taakstraf niet of niet naar behoren is verricht, kan hij tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf bevelen. De veroordeelde kan -volgens het wetsvoorstel Taakstraffen- hiertegen binnen acht dagen beroep instellen bij de rechter die de straf destijds heeft opgelegd.

8.4 De consequenties van de maatregelen voor de door het WODC ontwikkelde scenario's

De door het WODC ontwikkelde scenario's geven aan welke categorieën delinquenten achtereenvolgens in aanmerking zouden moeten worden gebracht voor een extramurale strafmodaliteit bij een oplopend aantal te substitueren detentiejaren.

In het voorgaande zijn verschillende opties geformuleerd die kunnen leiden tot een verdergaande substitutie van (delen van) vrijheidsstraffen. Tevens zijn enkele condities daarvoor voorwaarden geformuleerd.

Het is niet eenvoudig om de effecten van de in voorgaande paragrafen genoemde maatregelen te bepalen voor de door het WODC vervaardigde scenario's, in het bijzonder waar het de kans op mislukking betreft.

De beschreven maatregelen hebben vooral betrekking op verruiming van de mogelijkheden voor de tenuitvoerlegging van taakstraffen en de invoering van penitentiare programma's respectievelijk het versterken van het toezicht daarbij. Met de genoemde maatregelen die het toezicht zouden moeten verstevigen is nog weinig of en het geheel geen ervaring opgedaan. Over de effectiviteit daarvan kunnen geen uitspraken worden gedaan. Monitoring van experimenten waarbij deze maatregelen worden beproefd, is dan ook essentieel. Dat neemt niet weg dat een meer algemene weging mogelijk is van de consequenties van de oplopende scenario's, waaruit een indicatie ten aanzien van de "haalbaarheid" kan worden afgeleid. Bij deze weging zullen worden betrokken de geschiktheid, de consequenties op het gebied van regelgeving, de gevolgen voor de rechterlijke macht, de reclassering en het gevangeniswezen.

De bevindingen van het DJI-onderzoek en de scenariostudie van het WODC indiceren dat wat betreft de korter gestraften (bruto) circa 300 detentiejaren kunnen worden vervangen door taakstraffen zonder dat dit zal leiden tot een substantiële toename van het aantal mislukkingen. Wat betreft de langer gestraften zouden volgens het WODC (bruto) 400 à 450 detentiejaren kunnen worden vervangen door penitentiare programma's zonder dat dit zal leiden tot onevenredig grote risico's.

De eerder beschreven maatregelen zullen een aanvullend gunstig effect hebben op het misluktingspercentage bij substitutie. Dit effect is, zoals gezegd, nog niet te kwantificeren. Ervan uitgaande dat 20% à 30% van de HOI-populatie echt ongeschikt moet worden geacht voor een extramurale straf, zal in een 1.500- of 2.000-scenario zo vergaand moeten worden gesubstitueerd, dat ook gedetineerden die in een gesloten inrichting verblijven voor substitutie in aanmerking zouden moeten worden gebracht. Het gaat daarbij in overwegende mate om gedetineerden die volgens de geldende selectiecriteria niet geschikt worden geacht voor een verblijf in een half-open of open inrichting. Uitzonderingen daargelaten, zou het niet consistent zijn te veronderstellen dat deze categorie wel geschikt zou zijn voor het regime van een taakstraf of een penitentiair programma, waarbij immers een groter appèl wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid.

Verschillende opties impliceren nieuwe regelgeving; regelgeving die verder gaat dan thans in voorbereiding is (b.v. het wetsvoorstel Taakstraffen, de Penitentiare maatregel) of waarvan de parlementaire behandeling gaande is (de Penitentiare beginselenwet). Met de voorbereiding van en besluitvorming over verdergaande regelgeving zal veel tijd zijn gemoeid, zeker waar een wetgevingstraject is vereist.

Op één onderdeel wordt in dit verband bijzondere aandacht gevestigd. In de door het WODC verrichte berekeningen is ervan uitgegaan dat bij penitentiare programma's de volledige laatste zes of twaalf maanden van een gevangenisstraf van meer dan een jaar worden omgezet. Dit kan betekenen dat onvoorwaardelijke gevangenisstraffen tot 18 maanden, rekening houdend met de geldende VI-regeling, volledig extramuraal ten uitvoer zouden worden gelegd.¹

In de bij het parlement aanhangige regeling worden weliswaar dezelfde grenzen gehanteerd wat betreft de absolute duur van een penitentiair programma, maar wordt tegelijkertijd de eis gesteld dat minimaal de helft van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf moet zijn ondergaan. Als deze beperking wordt betrokken bij de becijfering, heeft dat tot consequentie dat de WODC-scenario's bij de gegeven bruto-substitutie uit hoofde van penitentiare programma's niet zullen leiden tot het netto-resultaat van 450 jaren in het 1.000-scenario, 700 jaren in het 1.500-scenario en 850 jaren in het 2.000-scenario, maar tot respectievelijk 370 jaren in het 1.000- en 1.500-scenario en 430 jaren in het 2.000-scenario. Inclusief de vervanging door taakstraffen, komen de totalen dan netto uit op respectievelijk 920 jaren, 1.180 jaren en 1.580 jaren.

Forse uitbreiding van het aantal taakstraffen vereist medewerking van de rechterlijke macht. In par. 8.3 is daaraan reeds aandacht besteed. Om deze medewerking te verkrijgen is een gedegen voorlichting noodzakelijk over de beoogde nieuwe generatie taakstraffen, evenals aanscherping van de strafvorderingsrichtlijnen.

Verwacht mag worden dat de rechter, los van de potentiële geschiktheid van justitiabelen om een taakstraf met succes te volbrengen, ook factoren als ernst van het delict en de voorgaande recidive (inclusief eerder mislukte taakstraffen) zal blijven meewegen. Dat geldt ook ten aanzien van hen die thans nog een korte vrijheidsstraf krijgen opgelegd. In

¹ Zoals eerder aangegeven, zal van het geprojecteerde, totale aantal jaren dat is gemoeid met vrijheidsstraffen van 1 tot 2 jaar 50% reeds geëxecuteerd zijn door middel van voorlopige hechtenis.

de scenariostudie van het WODC zijn deze overwegingen niet verdisconteerd. Evenmin is in de scenariostudie rekening gehouden met mogelijke terughoudendheid bij leden van de rechterlijke macht om een taakstraf bij verstek op te leggen, ook al zou dit in toekomstige wetgeving worden mogelijk gemaakt.

De SRN heeft aangegeven dat zij organisatorisch kans ziet om in het jaar 2001 30.000 taakstraffen ten uitvoer te leggen. Daarenboven zal de SRN in dat jaar, ingevolge de beleidsvoornemens uit de nota "In juiste verhouding", uitvoering moeten geven aan een zodanig aantal penitentiaire programma's dat 250 detentiejaren worden vervangen. Het laatste betekent het uitvoeren van 600 à 700 penitentiaire programma's.

Wanneer de mogelijkheden die de SRN ziet worden geconfronteerd met de uit de scenario's voortvloeiende *totale* behoefte aan extramurale modaliteiten in 2001, ontstaat het volgende beeld:

	Aantal taakstraffen	Aantal penitentiaire programma's
Mogelijkheden SRN	30.000	600 à 700
500-scenario	26.200	n.v.t.
1.000-scenario	26.500	1.400 van max. 0,5 jaar
1.500-scenario	28.400	1.400 van max. 1 jaar
2.000-scenario	32.000	1.800 van max. 1 jaar

Met een scenario waarin 1.000 detentiejaren worden gesubstitueerd op een wijze als is verondersteld in het WODC-onderzoek, zullen wat de middellange termijn betreft voor de SRN de grenzen van het haalbare zijn bereikt. (Ten opzichte van het niveau 1996 zullen de inspanningen op het vlak van de extramurale strafmodaliteiten dan moeten worden verdubbeld.)

Hoewel dit niet als een gegeven hoeft te worden aanvaard, vergen verdergaande scenario's wel een fundamenteel andere aanpak van extramurale programma's.

De scenario's ≥ 1.000 detentiejaren impliceren, ten slotte, grote veranderingen in het bestaande differentiatiestelsel binnen het gevangeniswezen. In het 1.000-scenario wordt verondersteld dat alle detentiejaren die worden doorgebracht in open inrichtingen en bijna 45% van de detentiejaren die ten uitvoer worden gelegd in half-open inrichtingen worden vervangen door extramurale straffen. In veel gevallen -en dat geldt nog sterker voor de hogere scenario's- zal de detentiefasering, die nu bestaat uit twee of drie stappen (gesloten inrichting -> half-open inrichting -> open inrichting -> dagdetentie), worden teruggebracht tot een stap (penitentiaire inrichting -> extramurale strafexecutie). De bij een geleidelijke overgang naar de vrije maatschappij beschikbare mogelijkheden tot positieve gedragsbeïnvloeding (intramurale, op resocialisatie gerichte projecten) zullen eerder moeten aanvangen of komen te vervallen.

Ten aanzien van een aantal gedetineerden zal het proces van detentiefasering "naar voren" kunnen worden geschoven. Maar, algemeen gesproken, zal de consequentie zijn dat de

open inrichtingen en een deel van de half-open inrichtingen als zodanig komen te vervallen. De betreffende inrichtingen zullen moeten worden afgestoten of een andere bestemming moeten krijgen.

8.5 Schatting van de effecten van de maatregelen

In par. 8.4 rapport is aangegeven dat het moeilijk is de effecten van de beschreven maatregelen op ondubbelzinnige wijze te koppelen aan de uitkomsten van de scenariostudie en te kwantificeren. De werkgroep wil desondanks een indicatie geven van de mogelijke gevolgen voor de detentiecapaciteit en heeft daartoe enkele veronderstellingen geformuleerd.

In de eerste plaats wordt in de navolgende berekening aangesloten bij de huidige begrenzingsen van de duur van de penitentiaire programma's, dat wil zeggen dat degenen die voor het volgen van een zo'n programma in aanmerking worden gebracht, ten minste de helft van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf hebben ondergaan.

Wat betreft de door het WODC gehanteerde mislukkingpercentages wordt verondersteld dat de beschreven maatregelen, in het bijzonder die tot versterking van het toezicht, een zodanig effect zullen sorteren dat in het 500- en 1.000-scenario het risico van mislukking met 30% zal verminderen; voor de beide hogere scenario's wordt verondersteld dat de kans op mislukking afneemt met 15%.¹

Ten slotte wordt aangaande de reactie op mislukking verondersteld dat het beleid erop gericht zal worden dat in 100% van de mislukte taakstraffen tot vervangende hechtenis wordt overgegaan. De in deze veronderstelling verwerkte beleidswijziging is belangrijk met het oog op de acceptatie van taakstraffen. (De veronderstelling leidt ertoe dat bij de taakstraffen 70% van het aantal met mislukking gemoeide jaren alsnog wordt omgezet in vrijheidsstraf.² Voor de penitentiaire programma's maakt deze veronderstelling geen verschil, omdat daar reeds in alle gevallen wordt uitgegaan van voortzetting van de intramurale executie.)

Als van deze veronderstellingen wordt uitgegaan, ontstaat het volgende cijfermatige beeld voor het jaar 2001 (in aantallen detentieplaatsen/jaren; afgerond op veelvouden van 10).

¹ Dat houdt enige onderschatting in van het effect, omdat wordt aangesloten bij de huidige begrenzingsen van de duur van de penitentiaire programma's.

² Bij de vervangende hechtenis moet immers rekening worden gehouden met het deel van de taakstraf dat wel naar behoren is vervuld. Het percentage van 70 is gebaseerd op 40% mislukkingen a.g.v. het niet starten van de taakstraf en 60% mislukkingen a.g.v. het voortijdig (gemiddeld halverwege) afbreken van de taakstraf.

	500-scenario	1000-scenario	1500-scenario	2000-scenario
bruto-substitutie	560	1070	1410	2010
mislukking (%)	12,5	18	26,5	33
waarvan omgezet in detentie	50	120	210	390
netto-resultaat	510	950	1200	1620

De werkgroep taxeert -op basis van de scenariostudie en de mogelijkheden die de SRN ziet- dat in de komende jaren (tot en met 2001) met een substitutie van ongeveer 1.000 detentiejaren door taakstraffen en, in het kader van de detentiefasering, door penitentiaire programma's de grenzen van het redelijkerwijs haalbare zullen worden bereikt. In de huidige beleidsvoornemens wordt verondersteld dat in het jaar 2000 900 detentiejaren kunnen worden gesubstitueerd: circa 75% hiervan door middel van taakstraffen en ca. 25% door middel van penitentiaire programma's (al dan niet in combinatie met elektronisch toezicht). Het additionele effect van de mogelijke substitutiewinst bij deze twee extramurale modaliteiten bedraagt dus maximaal 100 plaatsen.

Hierbij moet worden aangetekend dat bij een substitutie van 1.000 detentiejaren meer beleidsmatige inspanningen nodig zijn dan eerder waren voorzien en dat de scenariostudie daarenboven indiceert dat een verhouding tussen de twee extramurale modaliteiten van ruwweg 50%/50% meer aansluit bij de mate van geschiktheid van delinquenten voor deze vormen van strafexecutie.

In het licht van de gegeven beschouwingen moet worden betwijfeld of substitutie van hogere aantallen detentiejaren (b.v. 1.500 of 2.000) in het gegeven tijdsbestek realiseerbaar is. Hierbij moet worden bedacht dat in de door het WODC vervaardigde scenario's van 1.500 en 2.000 jaren wordt uitgegaan van penitentiaire programma's van standaard maximaal één jaar. Het huidige beleid is gericht op de introductie van penitentiaire programma's met vooralsnog een maximale duur van zes maanden, met -voor incidentele gevallen- een mogelijke uitloop tot een jaar. Dat laatste betekent dat in de loop van de komende jaren weliswaar experimentele penitentiaire programma's van meer dan zes maanden zullen worden beproefd, maar het is riskant te veronderstellen dat deze in 2001 normale praktijk zullen zijn. Langere penitentiaire programma's en eventueel verdergaande substitutie-effecten zijn daarmee in de verdere toekomst evenwel niet uitgesloten.

De werkgroep sluit niet uit dat in weerwil van de begrenzingen die aan de substitutiemogelijkheden zijn onderkend, in de komende jaren kan worden gewerkt aan effectvergroting en verruiming van het bereik door toepassing van diverse flankerende maatregelen die in dit hoofdstuk zijn genoemd.

Via een stapsgewijze aanpak kan hiermee ervaring worden opgedaan, kunnen risicofactoren worden opgespoord en reacties daarop worden beproefd. Zeker op langere termijn (na 2001) lijken mogelijkheden aanwezig voor een verdergaande substitutie door taakstraffen en penitentiaire programma's. De validiteit van die veronderstelling zal de komende jaren op basis van gerichte experimenten moeten worden getoetst. In het bijzonder kan dan

gedacht worden aan de ontwikkeling van (semi-)commerciële projecten voor de tewerkstelling (met een normale arbeidsduur), de verdere ontwikkeling van gerichte projecten voor verslaafden en langere penitentiaire programma's van maximaal 1 jaar. Wat het laatste betreft is een afzonderlijk te benoemen optie het wijzigen van de thans in de Penitentiaire beginselenwet geformuleerde voorwaarde dat ten minste de helft van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf moet zijn ondergaan. Voorts wordt gewezen op de mogelijke toepassing van lik-op-stuk taakstraffen in plaats van hechtenis in zgn. snelrechtcellen met een sober regime jegens degenen die, vooral in de grote steden, geregeld overlast bezorgen. Het effect van dit laatste wordt geschat op ca. 50 detentieplaatsen/jaren, zijnde 10% van het op dit moment voorziene aantal snelrechtcellen, gecorrigeerd voor mislukkingen. Toepassing van lik-op-stuk taakstraffen vergt wel stroomlijning van de administratieve procedures bij reclassering, openbaar ministerie en zittende magistratuur.

Bij het in beeld brengen van de mogelijkheden op langere termijn wordt ervan uitgegaan dat experimenterenderwijs meer inhoud zal worden gegeven aan gerichte taakstraffen voor genoemde categorieën delinquenten en dat door praktijkervaring op termijn het misluktingsrisico voor de moeilijkere categorieën delinquenten teruggebracht kan worden naar een acceptabel niveau, i.c. 15% à 20%. Hierdoor en door het toepassen van langere penitentiaire programma's zullen meer substitutiemogelijkheden in zicht komen, die qua effect overeenkomen met het netto-resultaat in het 1.500-scenario van het WODC. Het effect van standaardtoepassing van langere penitentiaire programma's van maximaal 1 jaar, waarbij niet langer de eis geldt dat ten minste de helft van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf moet zijn ondergaan, wordt geschat op circa 350 jaren.

In dit verband wijst de werkgroep eveneens op de in par. 8.2 genoemde mogelijkheid van toepassing van elektronisch toezicht als zelfstandige straf. Wat dat betreft bestaat nog onvoldoende zicht op het potentiële bereik, maar deze modaliteit biedt wel toekomst ten aanzien van bepaalde doelgroepen. Het effect van zelfstandige toepassing van ET wordt in de navolgende berekening op pro memorie gesteld.

De werkgroep komt samenvattend tot het volgend perspectief voor het jaar 2001 en de daarop volgende periode tot en met 2005 in aantallen te substitueren detentieplaatsen/jaren (afgerond op een veelvoud van 50).

instrument	uitgangssituatie (<u>netto-substitutie</u> geschikten, onder voorbehoud van deelname aan groepsprojecten)	huidige beleidsvoornemens (op basis van veronderstelling 2001 = 2000)	perspectief 2001 (incl. maatregelen: o.a. groepsprojecten, combi-straft, extra toezicht, elektronisch toezicht, projecten voor verslaafden)	perspectief 2005 (o.a. lik-op-stuk taakstraffen, verdere ontwikkeling verslaafdenprojecten, verlenging duur penitentiaire programma's)
taakstraf	250	650	550	800
lik-op-stuk taakstraf				50
penitentiaire programma's	350	250	400	450
pen. programma's die starten voor het verstrijken van de helft van de onv. vrijheidsstraf				350
elektronisch toezicht als zelfstandige straf			p.m.	p.m.
totaal	600	900	950	1.300 à 1.650 ¹

¹ Afhankelijk van de implementatie van langere penitentiaire programma's die starten voordat de helft van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is ondergaan.

9 Andere mogelijkheden tot strafrechtelijke rechtshandhaving tegen gemiddeld lagere kosten

9.1 Inleiding

Uit de scenariostudie van het WODC blijkt dat belangrijk op de detentiecapaciteit kan worden gewonnen door de vervanging van gevangenisstraf door de oplegging van taakstraffen en het gebruik van penitentiaire programma's. Duidelijk is echter ook dat de te boeken winst zijn grenzen heeft. In de WODC-scenario's worden die grenzen bereikt doordat vanaf een zeker niveau moet worden aangenomen dat het misluktingspercentage de grens van hetgeen nog redelijkerwijs aanvaardbaar kan worden geacht, gaat overschrijden.

In de scenariostudie van het WODC is uitsluitend de geschiktheid van de delinquent bepalend voor het al dan niet in aanmerking komen voor een taakstraf. De werkgroep wil erop wijzen dat het risico niet denkbeeldig is dat in de praktijk reeds eerder van het opleggen van een taakstraf zal worden afgezien, niet vanwege de ongeschiktheid van betrokkene voor een taakstraf, maar vanwege de gepercipieerde ernst van het delict. Daarbij komt dat het moeilijk valt uit te leggen dat louter op basis van de geschiktheid van betrokkene in zwaarte zo verschillende sancties als een gevangenisstraf en een taakstraf nu een keer zijn, voor hetzelfde strafbare feit worden opgelegd. De rechtsgelijkheid zou bij een selectie louter op basis van geschiktheid van de betreffende delinquent voor het ondergaan van een taakstraf zwaar, te zwaar, onder druk komen te staan. Gezien het vorenstaande wil de werkgroep in dit hoofdstuk aandacht besteden aan enkele andere mogelijkheden om de behoefte aan detentiecapaciteit te beperken.

9.2 Harmonisatie van de strafvordering

Uit het onderzoek van het WODC blijkt dat er aanzienlijke verschillen in de straftoemeting bestaan tussen de verschillende arrondissementen. In het WODC-rapport "Duur en volume" wordt opgemerkt dat er blijkbaar verschillend gedacht wordt over de vraag welke straf bij welk delict past. De keuze voor de op te leggen straf kan naar haar aard niet met wiskundige precisie worden beargumenteerd. Inderdaad kan verschillend worden gedacht over de straf die voor een bepaald delict passend is. Uit het rapport van de commissie-Makkink, die zich heeft gebogen over de gevangenisstraf van lange duur, blijkt dat de rechterlijke macht zich volgend opstelt ten opzichte van de eis van het openbaar ministerie:

"De eis van het openbaar ministerie is een belangrijke factor bij de strafoplegging door de rechter. Het openbaar ministerie hanteert voor een aantal zaken strafvorderingsrichtlijnen, zoals onder andere bij de Wegenverkeerswet, bij steunfraude en in mindere mate bij de Opiumwet. Voor de zwaardere delicten daarentegen bestaan geen strafvorderingsrichtlijnen. Voor deze delicten vormt de eis van de officier of de procureur-generaal een belangrijk aanknopingspunt voor de rechter. Bij uitzondering wijkt de rechterlijke macht naar boven af van de eis van het openbaar ministerie; doorgaans is er veeleer sprake -in ieder geval in zaken op tegenspraak- van lagere straffen dan geëist."

De sleutel voor een grotere uniformiteit bij de straftoemeting lijkt derhalve bij het openbaar ministerie te liggen. Voor het bereiken van een grotere uniformiteit zijn reeds belangrijke initiatieven ontwikkeld. Er is een beslissing ondersteunend systeem ontworpen, waarmee met behulp van in de computer opgenomen richtlijnen een indicatie voor de straffordering wordt verkregen. Uit een recente evaluatie komt naar voren dat de toepassing van dit systeem veelbelovend lijkt voor de harmonisatie van de straffordering.

De harmonisatie van de straffordering door middel van dit systeem leidt op zichzelf niet tot een beperking van de behoefte aan detentiecapaciteit. Voorop moet staan dat, zeker waar het gaat om meer voorkomende delicten, er geen sprake zou moeten zijn van grote verschillen in vergelijkbare gevallen. Gezien de verschillen die uit het WODC-onderzoek naar voren komen, lijkt het denkbaar (indien het inderdaad om vergelijkbare gevallen gaat) dat meer afstemming van bovengemiddelde eisen op het gemiddelde niveau, ook tot een zekere afname van de capaciteitsbehoefte kan leiden. Harmonisatie kan ook een instrument geven waarmee de capaciteit kan worden beïnvloed. Zo zou de Minister van Justitie zich op het standpunt kunnen stellen dat bij de harmonisatie van de straffordering de gemiddelde strafeis in de laagste zes arrondissementen het uitgangspunt dient te zijn. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat indien in de betreffende arrondissementen een bepaald delict altijd met een taakstraf wordt afgedaan, dit landelijk gaat gelden.

Met betrekking tot het opstellen van richtlijnen ter bevordering van de toepassing van taakstraffen en de harmonisatie van requireerrichtlijnen doet de vraag zich voor in hoeverre de uitvoering van het kabinetsbeleid tevens zal moeten of mogen leiden tot inperking van de bestaande verschillen tussen de arrondissementsparketten. Deze vraag heeft een genuanceerde beantwoording. Tegenover elkaar staan de belangen van enerzijds de rechtsgelijkheid en effectieve uitvoering van het kabinetsbeleid en anderzijds de beleidsruimte waarover arrondissementale organen en instellingen moeten beschikken voor een effectieve reactie op de lokale criminaliteitsontwikkeling.

Er zijn goede argumenten om de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie op zodanige wijze te hanteren dat er voldoende vrijheid op lokaal niveau blijft bestaan om een aan lokale omstandigheden aangepast antwoord op de criminaliteitsontwikkeling mogelijk te maken.

Aannemelijk is dat de tussen de arrondissementen bestaande verschillen in de straftoemeting door de rechter zich ook voordoen op het niveau van het openbaar ministerie, met name in het vorderingsbeleid. In dit licht zullen richtlijnen betreffende terughoudend vorderingsbeleid in belangrijke mate het karakter hebben van harmonisatie van beleid conform het bestaande beleid van parketten die op deze punten thans niet gemiddeld (namelijk reeds relatief terughoudend c.q. relatief extensief) scoren. Duidelijk is dat een beleid gericht op beperking van de groei in de toepassing van de vrijheidsstraf alleen effectief kan zijn, indien zulke richtlijnen ook worden nageleefd. Dat betekent dat de ruimte voor afwijkingen in de zin van meer gebruik van de vrijheidsstraf (vaker en langer) in verband met plaatselijke omstandigheden zeer beperkt, zo niet afwezig zal moeten zijn. Anderzijds is het niet de bedoeling om afbreuk te doen aan de thans bestaande mogelijkheden voor lokaal initiatief. Daarbij valt te denken aan samenwerkingsverbanden tussen openbaar ministerie en reclassering zoals die ook thans bestaan. Ook kan worden gedacht

aan werkgelegenheidsprojecten waaraan wordt deelgenomen door plaatselijke werkgevers (inclusief overheidsdiensten) of aan inschakeling van lokale dienstverlenende instellingen (arbeidsbureaus, scholingsinstituten, medische voorzieningen, etc.). Het is onvermijdelijk dat sommige parketten daarbij voorop lopen, mede onder invloed van ongelijke plaatselijke omstandigheden. Het effect van centrale richtlijnen mag niet zijn dat plaatselijke initiatieven van deze aard worden afgesneden of ontmoedigd. Veeleer moeten deze worden gestimuleerd om vervolgens als voorbeeld te kunnen dienen voor andere parketten. Dit betekent dat de aanscherping van de richtlijnen die nodig is om het beleid te effectueren, uitsluitend betrekking mag hebben op de bovengrens van het gebruik van de vrijheidsstraf. Verantwoorde lokale initiatieven voor lager en minder straffen moeten worden aangemoedigd. Eventuele bestaande beperkingen dienen wat dit betreft kritisch te worden gezien.

Om lokale instellingen een prikkel te geven energie te steken in de ontwikkeling van nieuwe vormen van taakstraf en tevens om het inzicht te vergroten in de effectiviteit van de vrijheidsstraf in relatie tot andere strafvormen, is het essentieel dat het systeem van informatievoorziening over individuele cliënten sterk wordt verbeterd. Het is van groot belang dat er op arrondissementsniveau cliëntvolgsystemen worden opgezet. Hierbij kan een voorbeeld genomen worden aan de sector van de terbeschikkingstelling, waarvoor recentelijk besloten is tot vergaande verbetering van de informatievoorziening over individuele cliënten. Nader moet worden gezien welke beperkingen de Wet op de justitiële documentatie en de Wet persoonsregistraties stellen aan verzameling van gegevens op individueel niveau.

Eerder is aangegeven dat er bij de toepassing van straffen verscheidene effectiviteitscriteria zijn. Als het gaat om recidive is naast het wettelijke voorgeschreven systeem van justitiële informatie thans nauwelijks cliëntgerichte informatie ten behoeve van het penitentiair beleid beschikbaar. Recidivemonitoring moet het mogelijk maken om lokale initiatieven betreffende strafmodaliteiten te evalueren op basis van effectiviteitsgegevens. Dit kan reden tot navolging zijn voor andere parketten en, na verloop van tijd, eventueel voor landelijke richtlijnen. Zo kan een beleidscyclus tot stand komen, waarin de parketten steeds van elkaar leren en waarin de leiding van het openbaar ministerie leert van de parketten. De lokale beleidsruimte wordt in een dergelijke beleidscyclus eerder vergroot dan verkleind ten opzichte van de huidige situatie.

9.3 Vervroegde invrijheidstelling

Nederland kent sinds 1 januari 1987 een systeem van vervroegde invrijheidstelling (VI), dat erop neer komt dat bij een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van maximaal 1 jaar de veroordeelde in vrijheid wordt gesteld wanneer vrijheidsbeneming ten minste zes maanden heeft geduurd en van het alsdan nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf een derde is ondergaan. Degenen die tot meer dan een jaar onvoorwaardelijk zijn veroordeeld worden in vrijheid gesteld wanneer twee derde gedeelte van de straf is ondergaan (art. 15 WvS).¹

¹ VI kan onder omstandigheden worden uitgesteld of achterwege blijven (zie artt. 15a-15d WvS).

In bijlage 10 is in schematische vorm een overzicht gegeven van stelsels van vervroegde (voorwaardelijke) invrijheidstelling in enkele andere westerse landen. Daaruit blijkt een grote verscheidenheid, waarbij opvalt dat in sommige landen -onder voorwaarden- tot vervroegde invrijheidstelling wordt overgegaan nadat een derde of de helft van de straf ten uitvoer is gebracht. In het overzicht kunnen ook VI-regelingen voor korte vrijheidsstraffen worden aangetroffen, die leiden tot een eerdere invrijheidstelling dan in Nederland mogelijk is. Bij een en ander moet worden aangetekend dat in de genoemde landen vrijwel nimmer sprake is van een automatisme en dat, behoudens een enkele uitzondering, de vervroegde invrijheidstelling gepaard gaat met een proeftijd. Wordt tijdens de proeftijd een aan de invrijheidstelling verbonden voorwaarde overtreden, dan moet betrokkene in de regel het strafrestant of een deel daarvan ondergaan.

In het licht van in het buitenland vigerende stelsels doen zich op het gebied van de vervroegde invrijheidstelling twee mogelijkheden voor om de druk op de penitentiaire capaciteit te verlichten:

- (a) In de eerste plaats kan de VI-regeling voor kortgestraften zodanig worden gewijzigd dat die overeenkomt met die voor langgestraften. Dat houdt in dat het wettelijk mogelijk wordt gemaakt dat degene die tot maximaal 1 jaar onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt veroordeeld na ommekomst van twee derde gedeelte van straftijd in vrijheid wordt gesteld. Een dergelijke wijziging zou op basis van de beschikbare gegevens over 1995 de capaciteitsbehoefte met ongeveer 1.200 plaatsen doen verminderen. Voor het jaar 2001 komt dat -uitgaande van het door het WODC in de scenariostudie voor dat jaar berekende aantal "opgelegde" detentiejaren- neer op ongeveer 1.400 plaatsen.

Gesteld zou kunnen worden dat het instituut van de vervroegde invrijheidstelling niet voor korte vrijheidsstraffen is bedoeld. Deze opvatting is vertolkt in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel dat tot de huidige regeling heeft geleid. Hieraan wordt overigens in een adem toegevoegd: "De bepaling van het moment vanaf hetwelk het instrument werkzaam zou moeten zijn is tot op grote hoogte een kwestie van appreciatie."¹ Wordt ervan uitgegaan dat een VI-regeling althans niet voor de zeer korte vrijheidsstraffen kan zijn bedoeld, zou een drempel van bijvoorbeeld 2 maanden ingevoerd kunnen worden (zie de regelingen in Denemarken en Noorwegen). Teneinde ongerijmdheden te voorkomen zou voor straffen tussen de 2 en 6 maanden een aparte regeling kunnen gelden, waarbij pas sprake is van vervroegde invrijheidstelling nadat 50% van de resterende straftijd ten uitvoer is gebracht. Vanaf 6 maanden zou dan de twee-derde-regeling kunnen gelden. Hiermee zou in 2001 de capaciteitsbehoefte met ongeveer 700 plaatsen verminderen.

- (b) In de tweede plaats zou de VI-regeling zodanig gewijzigd kunnen worden dat niet na de tenuitvoerlegging van -algemeen gesproken- twee derde gedeelte van de vrijheidsstraf, maar na de tenuitvoerlegging van de helft van de vrijheidsstraf

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 764, nrs. 1-3, blz. 24.

vervroegde invrijheidstelling plaatsvindt. Ook hier kan een bepaalde drempel in acht worden genomen. Bovendien kan een langere tenuitvoerlegging bij recidive worden bepaald.

Zie in dit verband de regelingen in Canada, Denemarken, Duitsland, Engeland/Wales, Frankrijk, Noorwegen, Portugal en Zweden. Indien na de helft van de vrijheidsstraf vervroegde invrijheidstelling zou plaatsvinden, zou dat ten opzichte van de huidige regeling in 2001 een winst betekenen van ongeveer 4.200 plaatsen.

Wordt een drempel ingebouwd in die zin dat van straffen tot 8 maanden de eerste twee maanden geheel ten uitvoer worden gelegd en van het restant twee derde deel, dan zou dat leiden tot een capaciteitswinst van ongeveer 3.100 plaatsen.

(Om een algemene vervroeging van de VI-datum meer aanvaardbaar te maken, zou het VI-gedeelte van de straf omgezet kunnen worden in een voorwaardelijk strafgedeelte dat ten uitvoer wordt gelegd in geval binnen een nader te bepalen proeftijd een nieuw delict wordt gepleegd. Dat zou dan opnieuw een beslissing van de rechter vergen, omdat dan vrijheidsontneming in het geding is. Voorafgaande aan de huidige VI-regeling heeft Nederland een dergelijke voorwaardelijke invrijheidstelling gekend. In de praktijk hebben toen nieuwe delicten in de proeftijd nauwelijks tot herroepingen geleid. Uiteindelijk heeft dat de indertijd geldende regeling zodanig uitgehold dat de huidige regeling is ingevoerd. Bij een strikte toepassing van het idee dat recidive in de proeftijd moet leiden tot vrijheidsbeneming, moet worden verwacht dat in veel gevallen het strafrestant alsnog ten uitvoer zal dienen te worden gelegd.)

Bedacht moet worden dat een verdergaande VI-regeling rechtstreeks interfereert met de in hoofdstuk 8 beschreven beleidsopties voor verdergaande substitutie door middel van taakstraffen en penitentiaire programma's. Introductie van een VI-regeling voor kortgestraften vermindert de eerder berekende "substitutiewinst" uit hoofde van taakstraffen. Het vervroegen van de VI-datum bij langere straffen tot bijvoorbeeld de helft van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, zal weinig of geen ruimte laten om daarenboven nog een deel van deze straf om te zetten in een penitentiaal programma.

Gezien het punitiever geworden klimaat in Nederland (vgl. het WODC-onderzoek naar duur en volume van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf) is het zeer wel mogelijk dat bij een verruiming van de VI-regeling de rechterlijke straftoemeting opwaarts zal worden bijgesteld; dat geldt *a fortiori* voor de kortere vrijheidsstraffen. Bij zo'n ontwikkeling zou het positieve effect op de penitentiaire behoefte op zijn minst weer gedeeltelijk teniet worden gedaan.

10 Samenvatting van de bevindingen en schatting van de budgettaire consequenties

10.1 Samenvatting van de bevindingen

In hoofdstuk 7 zijn de uitkomsten van de WODC-scenariostudie weergegeven. In het daaropvolgende hoofdstuk zijn verscheidene mogelijkheden aangegeven die kunnen bijdragen aan de substitutie van vrijheidsstraffen door taakstraffen, penitentiaire programma's en zelfstandige toepassing van elektronisch toezicht. In het bijzonder is aandacht geschonken aan mogelijkheden tot beperking van de kans op mislukking.

De werkgroep heeft, vooral op basis van deze scenariostudie, de verwachting uitgesproken dat in de komende jaren (tot en met 2001) met een substitutie van ongeveer 1.000 detentiejaren door taakstraffen en penitentiaire programma's de grenzen van het redelijkerwijs haalbare zullen worden bereikt. Hierbij moet worden aangetekend dat bij een substitutie van 1.000 detentiejaren meer beleidsmatige inspanningen nodig zijn dan eerder waren voorzien en dat de scenariostudie daarenboven indiceert dat een verhouding tussen deze twee extramurale modaliteiten van ruwweg 50%/50% meer aansluit bij de mate van geschiktheid van delinquenten voor deze vormen van strafexecutie dan de verhouding die is verwerkt in de huidige beleidsvoornemens tot substitutie van 900 detentiejaren in 2000 (75% door taakstraffen, 25% door penitentiaire programma's).

Op langere termijn (na 2001) lijken mogelijkheden aanwezig voor een verdergaande substitutie door taakstraffen en penitentiaire programma's. De validiteit van die veronderstelling zal de komende jaren op basis van gerichte experimenten nader moeten worden getoetst. In het bijzonder kan dan gedacht worden aan de ontwikkeling van (semi-)commerciële projecten voor de tewerkstelling, de verdere ontwikkeling van gerichte projecten voor verslaafden, langere penitentiaire programma's en toepassing van lik-op-stuk taakstraffen, in plaats van hechtenis in zgn. snelrechtcellen met een sober regime, jegens degenen die in de grote steden geregeld overlast bezorgen. Mede met het oog hierop acht de werkgroep het van belang goed te monitoren wat de effecten zijn van voortgaande substituering. De alternatieven zullen zich moeten bewijzen voordat de lat verder kan worden gelegd.

Voorts heeft de werkgroep gewezen op de mogelijkheid van toepassing van elektronisch toezicht als zelfstandige straf; naar haar mening biedt deze modaliteit perspectief ten aanzien van bepaalde doelgroepen.

Gelet op de uitkomsten de scenariostudie, die erop duiden dat toepassing van taakstraffen en penitentiaire programma's tot 2001 niet veel meer perspectief biedt voor de ontlasting van de behoefte aan detentiecapaciteit dan reeds is voorzien, heeft de werkgroep in de hoofdstuk 9 ook enige andere mogelijkheden geschetst die de druk op de detentiecapaciteit zouden kunnen verminderen.

Gewezen is op harmonisatie van de strafforderingsrichtlijnen en enkele mogelijkheden tot wijziging van de bestaande regeling voor vervroegde invrijheidstelling.

Harmonisatie van strafvorderingsrichtlijnen, bijvoorbeeld uitgaande van de gemiddelde strafeis in de laagste zes arrondissementen, raakt de (autonome) groeiveronderstelling van de behoefteramingen voor het gevangeniswezen.

Inzake aanpassing van de regeling voor vervroegde invrijheidstelling zijn twee opties geschetst. In de eerste plaats kan de regeling voor kortgestraften zodanig worden gewijzigd dat die overeenkomt met die voor langgestraften. In de tweede plaats kan de regeling zodanig gewijzigd worden dat niet na de tenuitvoerlegging van -algemeen gesproken- twee derde gedeelte van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, maar na de tenuitvoerlegging van de helft van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf vervroegde invrijheidstelling plaatsvindt. In beide gevallen zou een drempel kunnen worden ingebouwd, die ertoe strekt dat te allen tijde de eerste twee maanden van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf geheel ten uitvoer worden gelegd.

Ten behoeve van het kwantificeren van de effecten van genoemde modaliteiten op de behoefte aan inrichtingscapaciteit heeft de werkgroep enige veronderstellingen geformuleerd.

Zoals in hoofdstuk 8 is aangegeven, wordt verondersteld dat het mogelijk is aan de hand van in dat hoofdstuk beschreven beleidsmaatregelen de in de scenariostudie van het WODC onderkende kans op mislukking van taakstraffen en penitentiaire programma's daadwerkelijk te beperken. Voorts veronderstelt de werkgroep dat in de komende jaren van toepassing van penitentiaire programma's -conform hetgeen in de Penitentiaire beginselenwet is vastgelegd- pas sprake zal zijn nadat een gedetineerde ten minste de helft van de hem opgelegde vrijheidsstraf heeft ondergaan. Standaardtoepassing van langere programma's, zoals die in de scenariostudie zijn verondersteld, komt mogelijk op langere termijn in beeld. Daarbij kunnen twee opties worden onderscheiden. In het ene geval worden penitentiaire programma toegepast van standaard maximaal een jaar, waarbij minimaal de helft van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in een penitentiaire inrichting moet zijn ondergaan. In het andere geval vervalt deze voorwaarde en kan een programma ook aanvangen voordat de helft van de vrijheidsstraf is verstreken.

Het matigend effect van de toepassing van elektronisch toezicht als zelfstandige straf en van aanpassing van de requireerlijnen wordt bij deze kwantificering op pro memorie gesteld.

Bij het in beeld brengen van de effecten van een aanpassing van de VI-regeling is uitgegaan van de variant waarin de regeling voor kortgestraften meer in overeenstemming wordt gebracht met die voor langgestraften, met een drempel van 2 maanden. Bij kwantificering van het effect hiervan moet worden opgemerkt dat de mate van rechterlijke correctie op zo'n wijziging ongewis is, maar zeker niet verwaarloosbaar. Indien ervan wordt uitgegaan dat de rechter in de helft van de gevallen de aangepaste VI-regeling verdisconteert in de lengte van de op te leggen vrijheidsstraf, zou deze VI-aanpassing ongeveer 350 plaatsen opleveren in 2001. Dit is een bruto-effect. Aanpassing van de regeling beïnvloedt ook de substitutie-effecten ten aanzien van vrijheidsstraffen tussen 2 en 12 maanden uit hoofde van taakstraffen. Een neerwaartse bijstelling om die reden met circa 20% lijkt redelijk. Het netto-effect komt dan neer op circa 300 plaatsen.

Op basis van deze veronderstellingen komt de werkgroep tot het volgende perspectief voor het jaar 2001 en de daarop volgende periode tot en met 2005 in aantallen te substitueren detentieplaatsen/jaren (afgerond op een veelvoud van 50).

instrument	uitgangssituatie (<u>netto-substitutie</u> geschikten, onder voorbehoud van deelname aan groepsprojecten)	huidige beleidsvoornemens (op basis van veronderstelling 2001 = 2000)	perspectief 2001 (incl. maatregelen: o.a. groepsprojecten, combi-straft, extra toezicht, elektronisch toezicht, projecten voor verslaafden)	perspectief 2005 (o.a. lik-op-stuk taakstraffen, verdere ontwikkeling verslaafdenprojecten, verlenging duur penitentiaire programma's)
taakstraf	250	650	550	800
lik-op-stuk taakstraf				50
penitentiare programma's	350	250	400	450
pen. programma's die starten voor het verstrijken van de helft van de onv. vrijheidsstraf				350
elektronisch toezicht als zelfstandige straf			p.m.	p.m.
aanpassing requireerriichtlijnen			p.m.	p.m.
aanpassing VI-regeling			300	300
totaal	600	900	1.250	1.600 à 1.950¹

10.2 Schatting van de budgettaire consequenties

Bij de schatting van de budgettaire consequenties wordt aangegeven wat de meerkosten en besparingen zijn van de maatregelen zoals opgenomen in het schema in paragraaf 10.1 in het jaar 2001. De bedragen zijn gerelateerd aan de bestaande meerjarenramingen (stand Miljoenennota 1997), waarbij rekening is gehouden met actuele inzichten ten aanzien de kosten van taakstraffen en penitentiare programma's.² Het gaat hierbij om indicatieve

¹ Indien rekening wordt gehouden met de reservecapaciteitsmarge (zie bijlage 3), kan het effect oplopen tot 1.635 à 2.000 detentieplaatsen.

² Een verscherping van het toezicht en de toename van het aantal groepsprojecten i.v.m. de meer problematische populatie leiden tot hogere kosten per taakstraf en penitentiaal programma. De kosten van penitentiare programma's zijn mede afgestemd op de bestaande programma's voor dagdetentie. Voorts is rekening is gehouden met overheadkosten bij het openbaar ministerie, de zittende magistratuur, de reclassering en het Ministerie van Justitie zelf.

bedragen. Afhankelijk van de concrete uitwerking en effecten kunnen zowel kosten als besparingen enigszins variëren.

De *meerkosten* bedragen circa 17 miljoen¹ en zijn voornamelijk het gevolg van het groter dan voorzien aantal penitentiaire programma's. Het aantal taakstraffen blijft ten opzichte van de bestaande meerjarenramingen vrijwel gelijk.

De *besparingen* bedragen circa 4 miljoen (exclusief aanpassing van de VI-regeling) respectievelijk 27 miljoen (inclusief aanpassing van de VI-regeling). De besparingen doen zich voor in de sfeer van de exploitatielasten gevangeniswezen, uitgaande van een lagere behoefte aan celcapaciteit.²

Bij de bepaling van dit bedrag is rekening gehouden met de reeds bestaande substitutie-taakstelling van 900 detentiejaren. Deze taakstelling komt budgettair overeen met een besparing in de sfeer van de exploitatie van inrichtingscapaciteit van ongeveer 60 miljoen per jaar. Daartegenover staan extra kosten aan taakstraffen en penitentiaire programma's ten bedrage van circa 18 miljoen. De met deze taakstelling samenhangende besparing in de investeringssfeer bedraagt ruwweg 250 miljoen.

Voor het jaar 2005 zijn, gelet op het ontbreken van een zich tot dat jaar uitstrekkend meerjarig budgettair kader, de meerkosten respectievelijk de additionele besparingen weergegeven *ten opzichte van het jaar 2001*; er wordt derhalve geabstraheerd van de *autonome* ontwikkeling van de behoefte aan celcapaciteit.

De *extra kosten* ten opzichte van het jaar 2001 bedragen ca. 25 miljoen, bij de huidige maximumduur van penitentiaire programma's.³ Uitgaande van een langere duur van de penitentiaire programma's vallen de additionele kosten hoger uit: circa 43 miljoen.⁴

De *additionele besparingen* aan exploitatielasten gevangeniswezen bedragen ten opzichte van het jaar 2001 bij de huidige maximumduur van penitentiaire programma's circa 27 miljoen en bij een langere duur van de programma's circa 53 miljoen.⁵

Of de (additionele) besparingen daadwerkelijk zullen optreden is afhankelijk van de ontwikkeling van de autonome behoefte aan detentiecapaciteit vanaf het jaar 2000 en van de realisatie van de in dit rapport beschreven maatregelen. Bij een aanhoudende stijging van de autonome behoefte aan detentiecapaciteit, kunnen de genoemde maatregelen ertoe leiden dat er minder extra capaciteit gecreëerd hoeft te worden; de in dat geval noodzakelijke meerkosten worden dan gematigd met genoemde bedragen.

¹ Exclusief de kosten van levensonderhoud tijdens de penitentiaire programma's bedragen de meerkosten in 2001 ca. 13 miljoen.

² Aan investeringskosten cellenbouw wordt maximaal ca. 95 miljoen uitgespaard.

³ Exclusief de kosten van levensonderhoud bij de penitentiaire programma's bedragen de additionele kosten ca. 16 miljoen.

⁴ Exclusief de kosten van levensonderhoud bij penitentiaire programma's bedragen de additionele kosten ca. 34 miljoen.

⁵ Aan investeringskosten cellenbouw wordt maximaal 300 miljoen uitgespaard.

B I J L A G E N

**Bijlage 1 Taakopdracht interdepartementaal beleidsonderzoek "Substitutie van
vrijheidsstraffen door taakstraffen"**

1. Voorstellen doen voor de ontwikkeling van kengetallen ter beoordeling van de doeltreffendheid en kosten-effectiviteit van resp. de doelmatigheid in de uitvoering van taakstraffen, zulks in vergelijking met de celstraf.
2. Het in kaart brengen van de mogelijke (substitutie-)effecten van de taakstraf, al dan niet in combinatie met andere straffen (zoals de geldboete) en het elektronisch toezicht, op de benodigde celcapaciteit (inclusief budgettaire effecten).
3. Het -mede op basis van 1 en 2- ontwikkelen van praktische voorstellen om de toepassing van de taakstraf te stimuleren.
4. Het vergroten van het inzicht in de ontwikkeling van de volume- en duurcomponent van de vrijheidsstraf in het recente verleden, mede in relatie tot de omvang en ernst van de criminaliteit.
5. Het in kaart brengen van de effecten van uitbreidingen van de capaciteit van politie, openbaar ministerie en rechterlijke macht op de behoefte aan detentiecapaciteit.

Te bereiken resultaten

Gestreefd zal worden naar een vergroting van de effectiviteit van de totale strafrechtelijke rechtshandhaving tegen gemiddeld lagere kosten. Daartoe het instrument taakstraffen op een ruimere schaal toepassen, mede door versterking van het punitieve karakter van de taakstraf (daarmee vergroting van het maatschappelijk draagvlak en ruimere uitruilmogelijkheden met de celstraf) en verruiming van het aanbod van tewerkstellingsplaatsen. Beleidsvoorstellen zullen ontwikkeld moeten worden op onder de volgende punten: taakvelden, doelgroepen, strafmaxima, samenhang met andere straffen (cumulatie/substitutie), inrichting van de werk-/leerbegeleiding en de maatschappelijke positie ex-taakgestraften. Afzonderlijke aandacht dient geschonken te worden aan de mogelijke toepassing van financiële prikkels richting tewerkstellende of begeleidende instanties. De beleids- en budgettaire effecten zullen in kaart gebracht moeten worden (beïnvloeding recidive en benodigde celcapaciteit).

Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep en van de begeleidingscommissie voor het WODC-onderzoek

mr. H.G. Lubberdink	voorzitter (raadsheer bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven)
drs. C.J.W. Wilmer	secretaris (Ministerie van Financiën)
drs. B. van der Linden	lid, tevens co-secretaris (Ministerie van Justitie)
mr.drs. R.K. Visser	lid (Ministerie van Algemene Zaken)
mw.mr. N.J. Verhoef	lid (Ministerie van Justitie)
drs. J.M.M. Polman	lid (Ministerie van Binnenlandse Zaken)
mw.mr. T. Pen	lid (Ministerie van Economische Zaken)
mr. B.J.M. Peters	lid (Ministerie van Financiën)
drs. J. Nienhuis	lid (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
mr. A.D.J. Keizer	lid (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
dr. M.M. Kommer	adviserend lid (Ministerie van Justitie/WODC)

Mr. A. Doeser (Justitie), mw.mr. M.F.M. de Groot (Justitie), mr. J.J. Stam (Binnenlandse Zaken), mw.mr. M. Wong (Binnenlandse Zaken), drs. D.J.H.G. Vijgen (Financiën) en dr. M. de Kort (VWS) hebben als plv. lid van de werkgroep een of meer van de werkgroepvergaderingen bijgewoond.

Het WODC-onderzoek ten behoeve van de werkgroep is begeleid door de voorzitter, het secretariaat en mr.dr. D.J. Kraan (Financiën).

Bijlage 3 De ramingsmethodiek met betrekking tot het gevangeniswezen en de justitiële jeugdinrichtingen

1 De ramingsmethodiek met betrekking tot het gevangeniswezen

Uitgangspunt bij het ramen van de behoefte aan inrichtingscapaciteit bij het gevangeniswezen is de veronderstelling dat het aantal opgelegde detentiejaren jaarlijks *trendmatig* zal groeien. Hierbij wordt verondersteld dat de *achteraf vastgestelde jaarlijkse groei* van de behoefte gedurende een bepaalde tijdspanne in het verleden in gelijke mate ook zal gelden voor de nabije toekomst (lineaire extrapolatie).

De trend wordt met behulp van de regressietechniek berekend op basis van de jaarlijks achteraf vastgestelde behoefte aan inrichtingscapaciteit in een bepaalde tijdspanne (bijvoorbeeld 1985-1995). De behoefte aan inrichtingscapaciteit in enig jaar kan achteraf op twee manieren worden vastgesteld.

Ten eerste kan achteraf worden gemeten hoeveel extra detentiejaren ten opzichte van het geraamde aantal detentiejaren de *straftoemeting* daadwerkelijk heeft opgeleverd. Deze methode is tot en met 1990 toegepast op basis van CBS-gegevens over het aantal en de duur van de onherroepelijke gevangenisstraffen. In 1991 is de methode nog toegepast op grond van eigen gegevens van het Ministerie van Justitie; na 1991 was dit niet meer mogelijk.

Een tweede methode is het jaarlijks achteraf bepalen van de *feitelijke behoefte aan detentieplaatsen* in de inrichtingen die in het jaar van beschouwing beschikbaar had moeten zijn om alle rechterlijke bevelen en vonnissen onverwijld ten uitvoer te kunnen leggen¹ (de zogenaamde "druk" op de inrichtingscapaciteit). Deze methode van behoeftebepaling is gangbaar sinds het CBS alleen nog cijfers publiceert over de straftoemeting in eerste aanleg. Die vormen een onvoldoende basis voor de raming.²

De aldus achteraf bepaalde, feitelijke behoefte wordt vermeerderd met een bepaald percentage om reservecapaciteit te creëren (10% in Huizen van Bewaring en 5% in reguliere gevangenis). Deze reservecapaciteit is nodig, omdat de te verwachten "gemiddelde" bezetting van de inrichtingen uitgaat van een evenwichtig verdeelde vraag naar plaatsen voor te detineren personen gedurende het jaar. In werkelijkheid echter fluctueert deze vraag gedurende het jaar. Bij ontstentenis van enige marges in de capaciteit

¹ De behoefte aan detentiecapaciteit als gevolg van het in bewaring stellen van vreemdelingen wordt geraamd op basis van het aantal inbewaringstellingen, gekoppeld aan de gemiddelde duur die nodig is om de uitzetting te realiseren.

² De reden dat het CBS na 1991 geen gegevens over onherroepelijke onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen meer publiceert is gelegen in het feit dat de daarover aangeleverde informatie niet langer betrouwbaar genoeg werd geacht. Het voordeel van de ramingen op basis van de CBS-cijfers is vooral de voorspellende waarde in geval van afwijkingen in de trendmatige ontwikkeling. Immers, zou de rechterlijke macht in enig jaar gemiddeld aanzienlijk kortere straffen uitdelen, dan zou op basis van de straftoemetingsgegevens van het CBS blijken dat de behoefte aan celcapaciteit in de toekomst afneemt. Op basis van de nu gehanteerde methode zou pas in een later stadium kunnen worden vastgesteld dat de druk op de celcapaciteit is afgenomen en dat dientengevolge de ramingen neerwaarts dienen te worden bijgesteld.

kan in geval van een piekaanbod van te detineren personen een tijdelijk tekort aan capaciteit ontstaan, hetgeen noopt tot heenzendingen.

Het jaarlijkse accres, dat op bovenstaande wijze tot stand komt, wordt ten slotte nog gecorrigeerd voor majeure, incidentele afwijkingen van de behoeftecijfers in het verleden (bijvoorbeeld de tijdelijke extra behoefte aan inrichtingscapaciteit voor het wegwerken van achterstanden bij de executie van lopende vonnissen). Het achterwege laten van dergelijke correcties zou een structurele doorwerking van eenmalige effecten tot gevolg hebben.

2 De ramingsmethodiek met betrekking tot de justitiële jeugdinrichtingen

De basis voor de prognose van de toekomstige behoefte aan justitiële jeugdinrichtingen is de criminaliteitsontwikkeling per 100.000 inwoners van 12 tot en met 17 jaar (uit politiestatistieken). Uit onderzoek naar de vertegenwoordiging van de diverse soorten delicten in de opvanginrichtingen blijkt dat 85% van de strafrechtelijke populatie ernstige geweldscriminaliteit (verzamelterm voor de delicten doodslag en moord, verkrachting, diefstal met geweld en afpersing) of diefstal door middel van braak of in vereniging ten laste wordt gelegd. De politiestatistieken over de periode 1984-1994 laten een verdrievoudiging van de ernstige geweldscriminaliteit zien. De diefstal door middel van braak of in vereniging blijft in die periode ruwweg constant. Deze laatste categorie speelt dus geen rol bij de raming van de groei van de behoefte aan opvanginrichtingen.

Bij de bepaling van de toekomstige behoefte aan opvanginrichtingen gaat het Ministerie van Justitie ervan uit dat de het aantal verdachten van ernstige geweldscriminaliteit in de opvanginrichtingen (45% in 1995, ofwel 176 plaatsen van de 400 opvangplaatsen) verhoudingsgewijs in gelijke mate zal stijgen als de trendmatige groei van het aantal verdachten van ernstige geweldscriminaliteit per 100.000 inwoners van 12-17 jaar.

Met behulp van de regressietechniek is op basis van de politiecijfers de trendmatige groei van de ernstige geweldscriminaliteit over de jaren 1991-1994 berekend.¹ Ervan uitgaande dat deze trendmatige groei in gelijke mate tot uitdrukking zal komen in de toekomstige behoefte aan opvangcapaciteit, kan aldus de jaarlijks toename van de behoefte aan opvangcapaciteit worden vastgesteld.

Het op deze wijze bepaalde jaarlijkse accres van de behoefte aan opvangcapaciteit dient echter nog te worden gecorrigeerd voor een aantal ontwikkelingen.

In de eerste plaats kunnen de relevante demografische ontwikkelingen van de categorie jongeren van 12-17 jaar reden zijn voor correctie. Uit de demografische statistieken blijkt dat het aantal jongeren in deze leeftijdscategorie tot 2000 vrijwel gelijk blijft en dus geen reden is voor aanpassing van de behoefteraming.

¹ Ter illustratie: de politiestatistieken met betrekking tot de gehoorde minderjarige mannelijke verdachten per 100.000 inwoners van 12-17 jaar laten een stijging van de ernstige geweldscriminaliteit zien van 266 gevallen per 100.000 inwoners in 1991 tot 335 gevallen in 1994.

Naast de omvang van deze leeftijdscategorie is ook de samenstelling naar etnische afkomst van belang. Immers, ruim 60% van de populatie in de opvanginrichtingen is allochtoon. De geprognosticeerde stijging van het aandeel allochtonen in de leeftijdscategorie 12-17 jaar is minder sterk dan in de afgelopen jaren. Volgens het Ministerie van Justitie kan daaruit worden afgeleid dat de berekende trendmatige groei van de behoefte enigszins neerwaarts kan worden bijgesteld.

Verder zal de geraamde toename van het aantal OTS-plaatsingen in *behandelinrichtingen* naar verwachting leiden tot een jaarlijkse toename van de crisisopvang van OTS-pupillen in opvanginrichtingen. Het jaarlijkse accres dient hiervoor opwaarts te worden bijgesteld.

Ten slotte is er een correctie van de behoefteraming nodig vanwege het in werk getreden nieuwe jeugdstrafrecht en -procesrecht per 1 september 1995. Een van de wijzigingen betreft de verlenging van de maximale duur van de jeugddetentie van 6 maanden naar 2 jaren. Het Ministerie van Justitie schat dat als gevolg van deze wetswijziging de behoefte aan opvanginrichtingen zal toenemen.

Het "startpunt" van het voor bovenstaande ontwikkelingen gecorrigeerde jaarlijkse accres is de achteraf bepaalde feitelijke behoefte (en dus niet de beschikbare capaciteit) aan opvanginrichtingen die in het jaar van beschouwing beschikbaar had moeten zijn om alle rechterlijke bevelen en verzoeken om (crisis)opvang onverwijld uit te kunnen voeren (de zogenaamde "druk" op de inrichtingscapaciteit).

Duur en volume

Ontwikkeling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf
tussen 1985 en 1995; feiten en verklaringen

Martin Grapendaal
Peter Paul Groen
Wieger van der Heide

4 februari 1997



**Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum**

Inhoud

	Inleiding	1
1	Literatuur	5
2	Ontwikkeling in duur en volume van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen sinds 1985	13
2.1	Afdoeningsgegevens van strafzaken	14
2.2	Duur, volume en aantal te executeren detentie jaren van 1985 t/m 1995	16
2.3	Duur, volume en aantal te executeren detentie jaren van 1985 t/m 1995, naar delictgroepen en duurcategorieën	19
2.4	Verschillen in strafmaat tussen arrondissementen	22
2.5	Stedelijkheid	25
2.6	Leeftijd	26
2.7	Samenvatting	27
3	Achtergronden van de ontwikkeling in duur en volume van vrijheidsstraffen	31
3.1	Invloed van wetswijzigingen	33
3.2	Aangiftebereidheid	35
3.3	Opsporings- en capaciteitseffecten bij de politie	37
3.4	Veranderingen in aard, ernst en omvang en van de criminaliteit	40
3.5	Strafvordering en -toemeting	44
3.6	Samenvatting	51
4	Conclusies en discussie	55
	Literatuur	65
	Bijlagen	69

Inleiding

Dit rapport bevat de neerslag van (een deel van¹) het onderzoek dat het WODC heeft uitgevoerd als bijdrage aan het Interdepartementale Beleids-onderzoek Taakstraffen. Het WODC-onderzoek beoogt een analyse te maken van de ontwikkeling die zowel *de gemiddelde duur* van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen als *het volume aan veroordelingen* daartoe, tussen 1985 en 1995 hebben doorgemaakt. Duur en volume bepalen de behoefte aan celcapaciteit. Sinds halverwege de jaren '70 voor het eerst gesignaleerd werd dat er een tekort aan penitentiare capaciteit dreigde, bestaat er een toenemende druk op de celcapaciteit en het is beleidsmatig van belang te weten welke ontwikkelingen hieraan ten grondslag liggen en waardoor deze druk veroorzaakt wordt. De werkgroep die het beleids-onderzoek uitvoert, heeft zich mede als doel gesteld de oorzaken van de capaciteitsdruk te achterhalen.

De vragen die in dit rapport beantwoord zullen worden, zijn de volgende:

- 1 Welke opvattingen en analyses omtrent de toename van de celcapaciteit kunnen in de recente literatuur gevonden worden? Dit is van belang omdat dit richting kan geven aan verdere analyses en grondstof biedt voor een discussie over mogelijke verlichting van de druk op de penitentiare capaciteit.
- 2 Hoe heeft het 'aanbod' van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen zich tussen 1985 en 1995 ontwikkeld? Deze vraag wordt via een aantal afgeleide vragen beantwoord:
 - a Welke ontwikkelingen zijn waar te nemen in gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en het aantal daarvan?
 - b In welke aantallen te executeren detentie jaren resulteren deze ontwikkelingen?
 - c Wat is de respectieve bijdrage van de toename in duur en volume aan het totaal aantal te executeren detentie jaren?
 - d Hoe is de toename verdeeld over delict-, strafduur- en leeftijds-categorieën?
 - e Hoe zijn de aantallen te executeren detentie jaren geografisch verdeeld naar urbanisatiegraad?
- 3 Hoe verhouden de arrondissementen zich onderling naar gemiddelde duur in de opgelegde straffen?
- 4 Welke oorzaken zijn aan te wijzen voor de ontwikkelingen zoals die onder '2' geconstateerd zijn? We richten ons daarbij op een vijftal niveaus:
 - a wetswijzigingen;

¹ Over het andere deel van het onderzoek (scenario's m.b.t. de substitutie van vrijheidsstraffen door taakstraffen) wordt elders verslag gedaan.

- b aangiftebereidheid onder het publiek;
- c opsporingsinspanningen en formatie uitbreidingen bij de politie;
- d ontwikkelingen in criminaliteit;
- e strafeis- en toemetingsbeleid.

De analyses bestaan uit een kwantitatieve en kwalitatieve component. Voor de kwantitatieve analyse is gebruik gemaakt van bestanden van het CBS over 1985, 1987 en 1989 en Rapsody Strafrechtsketen over 1994 en 1995. De tussenliggende jaren zijn helaas niet voorhanden of incompleet. Niettemin geven de wel beschik-

bare jaren een betrouwbaar beeld van de bedoelde ontwikkelingen. De bestanden bevatten eerste aanleg gegevens² over strafzaken die zijn ingeschreven bij het parket en gegevens over de afdoening van strafzaken door het OM en de rechtbanken. Zo zijn we in staat om na te gaan welke cijfermatige veranderingen zich door de jaren heen hebben voorgedaan in het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, de gemiddelde lengte ervan, hun relatieve bijdrage aan de celcapaciteitsbehoefte en het totaal aantal te executeren detentiejaren. De basiseenheden waarmee gerekend wordt, zijn telkens de aantallen veroordelingen tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, de (gemiddelde) lengte ervan en het daarmee gepaard gaande aantal te executeren detentiejaren. Tevens wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling hiervan per delict- en strafduurcategorie alsmede aan arrondissementale verschillen.

Met de constatering dat zich een stijging in duur en volume heeft voorgedaan, zijn we er echter niet. De vraag die zich onmiddellijk opwerpt, is waaraan deze stijging dan toe te schrijven is. De cijfers geven daarover geen uitsluitsel. De beste manier om daar achter te komen, is het doen van een strafdossieronderzoek. Omdat onderhavig onderzoek in beperkte tijd en met beperkte middelen verricht moest worden, was een dergelijk dossieronderzoek niet haalbaar. Wel zijn er plannen om een dergelijk onderzoek binnenkort te starten. Als alternatief is besloten om interviews te houden met leden van de Rechterlijke Macht (Openbaar Ministerie en Zittende Magistratuur), de advocatuur en de politie. In vijf arrondissementen (Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Groningen en Utrecht³) is gesproken met in totaal 39 respondenten.

² De onherroepelijke cijfers over de jaren 1994 en 1995 zijn (nog) niet beschikbaar, daarom kunnen wijzigingen die in hoger beroep in vonnissen worden aangebracht, niet gebruikt worden voor de analyses. Vergelijking van eerste aanleg- en onherroepelijke cijfers uit eerdere jaren, wijst uit dat zich vooral in het segment onvoorwaardelijke kortere straffen (<6mnd) veranderingen voordoen. D.w.z. dat zowel de duur als het aantal ervan afnemen; ze worden deels omgezet in voorwaardelijke straffen en deels in taakstraffen.

³ Bij de keuze voor de arrondissementen hebben we ons laten leiden door onderzoek van Spaans (1994, 1995). Zie voor een motivatie aldaar.

De interviews dienen licht te werpen op achterliggende factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling in duur en volume van de vrijheidsstraffen. Zo is gemakkelijk voorstelbaar dat capaciteitsuitbreiding bij de politie zijn weerslag kan vinden in het aantal zaken dat aan het Openbaar Ministerie (OM) wordt aangeleverd, dat ernstiger of frequenter voorkomende criminaliteit kan resulteren in zwaardere strafvorderingen en meer vrijheidsstraffen, of dat een veranderend oordeel bij OM en Zittende Magistratuur (ZM) leidt tot zwaardere straffen bij overigens gelijkblijvende ernst van de delicten. Aan deze en dergelijke factoren wordt aandacht besteed bij het zoeken naar verklaringen voor de stijging van zowel de gemiddelde strafduur als de toename in het aantal opgelegde vrijheidsstraffen.

Het rapport is als volgt opgezet:

In hoofdstuk 1 wordt een literatuuroverzicht gepresenteerd dat betrekking heeft op eerdere publicaties waarin aandacht wordt besteed aan de druk op de celcapaciteit. Hoofdstuk 2 belicht de kwantitatieve ontwikkeling van de duur- en volumecomponent van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. In hoofdstuk 3 wordt – voornamelijk aan de hand van de interviews, maar ook middels statistisch materiaal – ingegaan op mogelijke verklaringen voor de resultaten van de kwantitatieve analyse uit hoofdstuk 2. Hoofdstuk 4 bestaat uit de belangrijkste conclusies en een discussie over wijzen waarop de druk op penitentiaire capaciteit verlicht kan worden. In de bijlagen zijn de tabellen opgenomen waarop hoofdstuk 2 is gebaseerd en voorts een overzicht van de in de laatste tien jaar tot stand gekomen wetgeving die betrekking heeft op verhogingen van de maximum strafbedreiging voor bepaalde delicten en/of gedragingen die (op)nieuw strafbaar zijn gesteld.

1 Literatuur

Problemen rond de penitentiaire capaciteit staan vooral de laatste tien jaar in de (wetenschappelijke, politieke en publieke) belangstelling. Dat betekent echter niet dat die problemen in beleidsmatige zin al niet eerder zijn opgemerkt. In feite werden de eerste capaciteitsproblemen al halverwege de jaren zeventig gesignaleerd toen bleek dat er een grote achterstand was in de tenuitvoerlegging van de zogenaamde lopende vonnissen⁴ (Fiselier, 1996). Tevens tekent zich in die periode een verandering in de straftoemeting af, die mogelijk zou leiden tot een toename in de gemiddelde lengte van de opgelegde straffen. In de beleidsnota 'Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen' (1982) wordt er melding van gemaakt dat de relatieve en absolute toename van de langere gevangenisstraffen grote gevolgen heeft voor de beschikbare celcapaciteit. Ook de toenmalige staatssecretaris Korte-Van Hemel komt in 1983 (Tweede Kamer, zitting 1982-1983) tot de conclusie dat de druk op de cellencapaciteit voor het grootste deel toegeschreven moet worden aan de sterke toename van het aantal langere straffen. Tubex e.a. (1994) merken op dat hier tot 1986 vooral de overtredingen van de opiumwet debet aan zijn.

Een uitbreiding van de cellulaire capaciteit begin jaren tachtig met 900 plaatsen was niet voldoende om de stijging in behoefte op te vangen. Fiselier (1996) – aan wie dit beknopte historische overzicht grotendeels is ontleend – constateert (met vele anderen) dat de beleidsnota 'Samenleving en Criminaliteit' (1985) trendsettend is geweest met betrekking tot de beleidsplannen op het gebied van criminaliteitsbeheersing en -bestrijding die sinds 1985 het licht hebben gezien. Blad (1994), zegt hier bijvoorbeeld over: '(...) maar we weten dat Samenleving en Criminaliteit de omslag naar een [de] expansionistische gevangenispolitiek heeft ingeluid ...'.

Vanaf eind jaren '80 verschijnen met grote regelmaat publicaties waarin de stijging van de behoefte aan penitentiaire capaciteit – en de daar onlosmakelijk mee verbonden vragen rond ontwikkelingen in de criminaliteit, strafvordering en -toemeting – wordt geanalyseerd. Neutrale analyses van cijfermateriaal bieden een onderbouwing van eerdere conclusies dat de stijging van het aantal te executeren detentiejaren in de jaren tachtig met name het gevolg is van een toename in gemiddelde duur van de gevangenisstraffen (Verhagen, 1989 a,b; CBS, 1990; Berghuis e.a., 1990; Beyens e.a., 1993; Kommer, 1994; Berghuis, 1994; Tubex e.a., 1994; Van Ruller e.a., 1995; Snacken e.a., 1995; Grapendaal, 1996 a,b). Die stijging is dan vooral te vinden bij de langere straffen (de lange straffen worden nog langer) voor een beperkt aantal delicten, die voor het overgrote deel te maken hebben met

⁴ Lopende vonnissen behelzen onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen die niet aansluitend op de preventieve hechtenis geëxecuteerd worden; d.w.z. niet onmiddellijk volgend op een verblijf in het huis van bewaring.

een ernstige aantasting van de 'persoonlijke integriteit' (verkrachting, levensdelicten, diefstal met geweld). Hierin wordt de grotere maatschappelijke aandacht voor het slachtoffer van misdrijven gereflecteerd. Buruma (1994) concludeert zelfs dat de toegenomen punitiviteit in Nederland 'ten nauwste samenhangt met een veranderde waardering van het slachtofferschap'. Ook Boutellier (1993, 1994) en van Ruller e.a. (1995) wijzen op de rol die de toegenomen aandacht voor slachtoffers speelt in de strafvordering en -toemeting.

Pas bij het beschikbaar komen van recenter statistisch materiaal (1991/1995), blijkt dat niet alleen de gemiddelde *duur* van de langere vrijheidsstraffen toeneemt, maar dat de laatste paar jaar ook het *aantal* onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen sterk stijgt.

Fiselier (1996) concludeert dat het niet alleen de stijging van de gemiddelde strafduur is die tot capaciteitstekorten heeft geleid. Hij constateert ook een voortdurende groei van de instroom van subsidiair gehechten, die 'voor een belangrijk gedeelte' de toename zou verklaren: 'in 1976 werden 1917 subsidiair gehechten opgenomen uit de vrije maatschappij. Dat aantal bedroeg in 1980, 1985, 1990, 1991, 1992, 1993 en 1994 respectievelijk: 2266, 3064, 3792, 5246, 6078, 6295 en 4179'. Daarnaast is de instroom van vreemdelingen (vreemdelingenbewaring ter fine van uitzetting m.g.) in dezelfde periode minimaal met een factor acht toegenomen.

De conclusie dat deze ontwikkelingen belangrijk hebben bijgedragen aan het cellentekort, is op basis van deze gegevens voorbarig. Wat betreft de subsidiair gehechten dienen we op z'n minst over het aantal daarmee gepaard gaande te executeren detentie jaren te beschikken. Over het algemeen is een subsidiair opgelegde vrijheidsstraf (zeer) kort. Als we aannemen dat het gemiddelde ervan op 1 week ligt, zou het beslag op de capaciteit in 1985 op 60 plaatsen uitkomen en in 1994 op 80. Zelfs als de gemiddelde duur van de subsidiaire hechtenis dubbel zo groot zou zijn, dan nog gaat het in 1994 slechts om 160 detentie jaren. Op het totaal van de toen beschikbare 8000 cellen is dat natuurlijk te verwaarlozen als belangrijke factor.

Van Ruller (1981, 1986) en Van Ruller en Beijers (1995) analyseren de ontwikkeling van de aantallen gedetineerden in Nederland over een periode van 140 jaar. Zij komen tot de conclusie dat zich in 1842 een consequent dalende lijn in het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners inzet. Waar zich pieken voordoen, zijn die eenvoudig te verklaren, van incidentele aard en worden ze onveranderlijk gevolgd door een scherpe daling van het aanbod. De pieken in het gedetineerdenaanbod worden dan ook opgevangen door tijdelijke voorzieningen. In 1975 wordt het laagste punt in deze ontwikkeling bereikt, waarna zich een stijging inzet die tot op heden voortduurt en '(...) naar verwachting nog een onbekend aantal jaren zal doorgaan'. Het grote verschil volgens van Ruller e.a. (1995) met de (kortstondige) historische pieken in het aanbod en de huidige trend, is dat er hedentendage een structurele oplossing – in de vorm van grootscheepse nieuwbouw – gezocht en gevonden

wordt: 'Dit laatste maakt een snelle daling binnen afzienbare tijd onwaarschijnlijk.' Bij de verklaringen voor het sterk vergrote aanbod maken zij onderscheid tussen mechanismen en oorzaken. Tot de *mechanismen* behoren bijvoorbeeld de stijging van het aantal langere straffen en een (mogelijke) verdiscontering van de automatische vervroegde invrijheidstelling in de strafmaat. Als *oorzaken* noemen zij onder andere het drugsprobleem, de toename van de mobiliteit en de toestroming van allochtonen, het strafklimaat in Nederland en de grotere aandacht voor het slachtoffer van misdrijven.

Over het algemeen wordt de conclusie gedeeld dat vooral het mechanisme (cf. van Ruller e.a., 1995) langere gevangenisstraffen dan voorheen op te leggen, verantwoordelijk is voor het capaciteitsgebrek. Recentere gegevens (zie hoofdstuk 2) laten zien dat ook het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen de laatste jaren toeneemt.

Er kunnen diverse verklaringen aangevoerd worden voor de eenvoudig te constateren veranderingen in omvang en samenstelling van de penitentiaire bevolking. Een belangrijke verklaring zullen we hieronder behandelen⁵

Er zou sprake zijn van een toenemende algemene punitiviteit in Nederland.

In 1994 werd – naar aanleiding van een congres met dat onderwerp – een bundel beschouwingen gepubliceerd met de titel 'Hoe punitief is Nederland?' (Moerings, 1994). Een strikte definitie van een toename van punitiviteit luidt dat er bij gelijkblijvende ernst van delicten strenger dan voorheen gestraft wordt. Sommigen (Vegter, 1993; De Jong, 1994; Tubex e.a., 1994; Fiselier, 1996) betrekken bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een toenemende punitiviteit, ook het regiem waaronder de gevangenisstraf ten uitvoer wordt gelegd. De beleidsnota Werkzame Detentie (1994), de daarin voorziene 'sobere regiems'; het bestaan van (Tijdelijke) Extra Beveiligde Inrichtingen; de relatieve vermindering van het aantal personeelsleden en een toenemend vertrouwen op elektronica bij beveiliging i.p.v. sociale controle (Grapendaal e.a., 1988), duiden inderdaad op een punitiever regiem in de penitentiaire inrichtingen. Anderen wijzen ook op veranderingen in het straf(proces)recht (Kommer, 1994) en de ruimere mogelijkheden om gebruik te maken van dwangmiddelen (De Roos, 1994). Ook deze ontwikkelingen duiden op een strenger wordend strafklimaat in Nederland.

Omtrent de kwestie of er strenger gestraft wordt bij gelijkblijvende ernst van delicten bestaat geen eenstemmigheid. De diverse auteurs die zich over dit onderwerp gebogen hebben – die overigens niet allemaal in de bundel uit 1994 vertegenwoordigd zijn – komen niet tot gelijklopende conclusies.

⁵ Zie voor andere verklaringen hoofdstuk 3.

Weliswaar is het verleidelijk om de groei van de gevangenisbevolking toe te schrijven aan een *algehele* drang om strenger te straffen (Tubex e.a., 1994), maar deze benadering is echter te oppervlakkig als we alleen al in aanmerking nemen dat slechts zo'n 10% van alle ingeschreven strafzaken leidt tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf en dat dat percentage niet noemenswaardig is gestegen de afgelopen jaren. In vergelijking met 1961 is dit percentage zelfs gedaald van 22 naar de huidige 10 (Berghuis, 1994). Voor een groot deel wordt dit veroorzaakt doordat veel delicten m.b.t. de wegenverkeerswet vervangen zijn door transacties. Begin jaren tachtig waren van de 20,000 veroordelingen tot een vrijheidsstraf er nog 6000 wegens een verkeersdelict, nu zijn dat er nog maar 2000 (Verhagen, 1994).

Er lijkt wel sprake te zijn van een toenemende *selectieve* punitiviteit voor een aantal delicten. Berghuis komt in het al eerder aangehaalde artikel tot de volgende conclusie: 'Nadere analyse (van de periode '78 t/m '93, m.g.) leert, dat lang niet bij alle delicten de gemiddelde strafduur systematisch en duidelijk is toegenomen. Zulks is wel het geval bij een vijftal delictcategorieën: levensmisdrijven, verkrachting, diefstal met geweld/afpersing, gekwalificeerde diefstal artikel 311 Sr (vooral diefstal in vereniging en/of met braak) en delicten van de opiumwet.' Hij baseert de uitspraak dat er een selectieve toename van punitiviteit is, op het verschijnsel dat er langere straffen dan voorheen worden opgelegd voor de bovenstaande delicten⁶. Strikt genomen kan op basis van alleen die waarneming niet besloten worden tot een toegenomen punitiviteit; daarvoor dienen we ook vast te kunnen stellen dat de ernst van de delicten min of meer gelijk is gebleven.

Aan het begrip punitiviteit kunnen diverse dimensies onderscheiden worden. Het gaat niet alleen om zwaarder straffen *an sich*. Als ook de delicten zwaarder worden, dan wordt logischerwijze niets meer (maar ook niets minder) dan het proportionaliteitsbeginsel toegepast. Zwaarder straffen bij gelijkblijvende ernst van delicten is een scherpere definitie van punitiviteit. Daarnaast gaat het ook om de omstandigheden waaronder de vrijheidsstraf ten uitvoer wordt gelegd, de mate waarin het strafrecht bevoegdheden toekent aan politie en OM en om de vraag in hoeverre gedragingen die aanvankelijk niet strafwaardig werden geacht, aan het wetboek van strafrecht worden toegevoegd. Op alle dimensies – de een meer dan de ander – lijkt zich in de 90-er jaren inderdaad een punitiever strafrecht klimaat ontwikkeld te hebben. De veranderde omstandigheden in de huizen van bewaring en gevangenen wijzen ook niet op een milder wordend detentieklimaat. Als we kijken naar nieuwe strafbare gedragingen en dwangmiddelen die ruimer kunnen worden toegepast, dan valt op dat ook op dit terrein veranderingen hebben

⁶ Voor opiumwetdelicten constateert hij overigens een teruglopende gemiddelde duur van de straf in de latere jaren van zijn analyseperiode. Dit is in overeenstemming met de resultaten van de analyses die in hoofdstuk 2 gepresenteerd worden.

plaatsgevonden die wijzen op een grotere punitiviteit. Voorbereidings-handelingen, productie en handel in kinderpornografie, lidmaatschap van een criminele organisatie, uitbreiding van telefoon- en faxtaps, ruimere mogelijkheden voor preventieve hechtenis, en het afnemen van lichaams-eigen materiaal voor een DNA-print zijn enkele voorbeelden hiervan (De Roos, 1994). Kelk (1994) formuleert het aldus: 'Het gaat daarbij om punitieve systemen als geheel, waarvan de sancties weliswaar de apotheose vormen maar daar slechts een onderdeel van uitmaken. Ook de regels en de procedures, alsmede de praktische toepassing ervan kennen hun eigen graad van repressiviteit. Zo kan een strafproces meer of minder hard-punitieve elementen in zich dragen (kwellend lange duur van termijnen, hardhandigheid van arrestaties, deplorabele situaties op politiebureaus, grimmige toonzetting bij verhoren etcetera of niet) en derhalve meer of minder repressief zijn, afhankelijk van de mate waarin de criminaliteitsbestrijding als monomaan doel vooropstaat dan wel waarin plaats is voor andere waarden (tolerantie, mildheid, inlevingsvermogen).' De ontwikkelingen op alle 'punitiviteitsdimensies' bij elkaar genomen, leiden tot de conclusie dat er recentelijk een behoorlijk punitiever klimaat in de strafrechtssketen heerst dan een tiental jaren geleden; zij het dat niet alle dimensies evenveel bijdragen aan de groei van de penitentiaire bevolking.

Een verklaring voor de toegenomen behoefte aan celcapaciteit van geheel andere aard, wordt verstrekt door Baerveldt (1995). Dit model lijkt sterk op dat van Beyens e.a. (1993). Hij stelt de strafrechtssketen – te beginnen bij politie en te eindigen in de gevangenis – samen met externe invloeden zoals politiek en publieke opinie, voor als een verwerkingssysteem. Verdachten vormen de *input* van dit systeem en gevangenisstraffen de *output*. Dit verwerkingssysteem reageert min of meer onafhankelijk van de feitelijke ontwikkelingen in aard, ernst en frequentie van de criminaliteit. De belangrijkste beïnvloedende factoren liggen binnen het systeem zelf. Zo is het voorstelbaar dat onder invloed van de media en publieke opinie, de politiek besluit om van de bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit een prioriteit te maken. De politie reageert met grotere opsporingsinspanningen waardoor de *input* toeneemt. Het OM komt tegemoet aan de politieke en publieke druk om zwaardere straffen te eisen, de rechters honoreren dit en het resultaat is dat er meer celcapaciteit nodig is. Omdat criminaliteitsbestrijding nu eenmaal prioriteit heeft, besluiten regering en parlement om geld vrij te maken ter leniging van de capaciteitsproblemen: de cirkel van het verwerkingssysteem is gesloten. Een zij-effect is dat ook de betrokken organisaties aan het begin van de keten (Politie, OM en ZM) versterkt worden, wat opzichzelf weer een verhoging van de verwerkingscapaciteit tot gevolg heeft, hetgeen weer meer veroordeelden oplevert. Kortom, hier wordt de strafrechtssketen voorgesteld als een systeem dat zichzelf niet alleen in stand houdt, maar zich ook autonoom uitbreidt. Kommer (1995) formuleerde dit fenomeen aldus: '(...) politici, vertolkers van de publieke opinie en allen die werkzaam zijn in een van de schakels van de strafrechtelijke keten,

staan uiteindelijk als tovenaarsleerlingen naar een dolgedraaid systeem te kijken.'

De vraag die Baerveldt niet beantwoordt, is of de publieke opinie zich wellicht terecht zorgen maakt over een stijging van criminaliteit. Hij zegt slechts dat wij het niet weten. Misschien neemt de (middel)zware criminaliteit wel degelijk grotere vormen aan. Er zijn redenen om die vraag bevestigend te beantwoorden. In dat geval komt de voorstelling van de strafrechtsketen als een autonoom systeem dat zichzelf versterkt in een ander daglicht te staan. Van belang blijft natuurlijk dat aan publiek en politiek een grote rol wordt toegedicht. In hoofdstuk 3 wordt hier ook aandacht aan besteed.

In de beschouwingen over het fenomeen van de toenemende gevangenispopulatie kunnen grofweg twee benaderingen onderscheiden worden. De ene bestaat uit de hierboven genoemde neutrale analyses van de cijfers. Over het algemeen worden de ontwikkelingen in de strafvordering en -toemeting en de gevolgen daarvan voor de omvang van de penitentiaire bevolking als gegeven beschouwd. Als er al aandacht wordt besteed aan mogelijkheden tot terugdringing van de gevangenisstraf, wordt dit min of meer gratis of als vanzelfsprekend meegenomen in het betoog, zonder duidelijk te maken *waarom* dat nodig zou zijn; veel meer dan de zorg over de hoge kosten ervan wordt niet uitgesproken. Hiermee wil niet gezegd zijn dat dit geen legitiem argument is, alleen maar dat er meer argumenten zijn. Die vinden we in de andere soort beschouwingen, die meer ideologisch bevlogen zijn.

Centraal staat daarbij de opvatting dat van de vele mogelijke doeleinden die aan de gevangenisstraf verbonden kunnen zijn, er eigenlijk slechts twee overeind blijven staan: de vergelding door middel van leedtoevoeging en de onschadelijkmaking van de veroordeelde voor de periode van zijn detentie. Overige doeleinden, zoals resocialisering van de gedetineerden en criminaliteitsbestrijding door middel van generale en specifieke afschrikking, hebben ofwel een (veel) minder ambitieuze inhoud gekregen, ofwel zijn van bescheiden effectiviteit gebleken (o.a. Grapendaal, 1987; Mathiesen, 1990; Kommer, 1991; Franke, 1990, 1995).

Ook van de twee overblijvende doeleinden vraagt menig een zich af of die bij nadere beschouwing wel onverkort overeind blijven staan. Waar het om leedtoevoeging gaat, kunnen vraagtekens gezet worden bij de hoeveelheid leed die toegevoegd wordt (de lengte van de vrijheidsstraf) en of niet eenzelfde effect bereikt kan worden met minder (Beyens e.a., 1993; Verpalen, 1994; Kommer, 1995). Met betrekking tot onschadelijkmaking voor de periode van de opsluiting, is eigenlijk geen onderzoek gedaan naar 'substitutie-effecten': iemand anders neemt de plaats in van de opgesloten dader. Dit zou met name op kunnen treden op de markten van illegale goederen en diensten zoals drugs- en wapenhandel en heling (Fiselier, 1996). De zich in vele varianten voordoende opmerking dat 'nog nooit iemand beter

is geworden van een gevangenisstraf', vat de afkeer van een ongebreidelde toepassing ervan samen.

Deze overwegingen hebben geleid tot voorstellen ter vermindering van de behoefte aan celcapaciteit. De voorstellen bewegen zich op diverse terreinen:

- vermindering in toepassing van preventieve hechtenis en gevangenisstraffen door middel van decriminalisering, depenalisering en alternatieve sancties (Tulkens, 1990; Beyens e.a., 1993; Blad, 1994; Hartmann e.a. 1994; Tubex, 1994; uit Beijerse e.a., 1994; Cornelisse, 1994; Fiselier, 1996; Grapendaal, 1996b; etc.);
- verkorting van de opgelegde straf, zowel door middel van de eis en het vonnis als een herziening van de regeling voor vervroegde invrijdestelling (Verpalen, 1994; Tubex, 1994; Kommer, 1995; Fiselier, 1996; etc.);
- het leggen van een absoluut plafond in het aantal cellen (Kommer, 1995; Grapendaal, 1996b; Tonry, 1996).

De vraag is echter of dergelijke voorstellen op korte termijn zodanig te verwezenlijken zullen zijn dat ze een *substantiële* bijdrage kunnen leveren aan een vermindering van het cellentekort. Een bepalende factor hierbij is het heersende strafklimaat. Hierboven hebben we geconstateerd dat dit klimaat (onder invloed van publiek en politiek) de laatste jaren in de gehele strafrechtssketen behoorlijk punitiever is geworden. Dit heeft geleid tot zowel *langere* vrijheidsstraffen als tot *meer* vrijheidsstraffen. Dat in deze punitieve 'tijdgeest' bij het ter perse gaan van dit onderzoeksverslag nog geen kentering is gekomen, blijkt uit een recent onderzoek (Kommer e.a., 1996). In dit onderzoek is, naast een media-analyse naar berichtgeving over het cellenprobleem, via een bevolkingsenquête de mening gepeild van het publiek omtrent het capaciteitsprobleem. Dit leverde als conclusies op dat 'een besluit om de celcapaciteit (aanmerkelijk) uit te breiden op brede steun zal mogen rekenen' alsmede dat er '(...) naast steun voor alternatieve sancties, een sterke voorkeur voor (langdurige) gevangenisstraffen [is]'. Hoewel alternatieve sancties dus wel op enige sympathie kunnen rekenen, lijkt het zwaartepunt in de mening van het publiek toch vooral te liggen bij vrijheidsstraffen als meest voor de hand liggende sanctie op ernstig ongewenst gedrag. Voorstellen die terugdringing van de vrijheidsstraf beogen, zullen daarom vooralsnog (per definitie) sceptisch bejegend worden.

2 **Ontwikkeling in duur en volume van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen sinds 1985**

In dit hoofdstuk wordt de vraag behandeld, waaruit de (stijging van de) behoefte aan detentiecapaciteit bestaat. Vragen die hierbij aan de orde worden gesteld, zijn onder andere: hoe worden strafzaken afgedaan door officier van justitie en rechter, welke resulteren in een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, welke delicten dragen het meest bij aan de (stijging van de) behoefte aan detentiecapaciteit, zijn er verschillen tussen de arrondissementen voor wat betreft straftoemeting, etc. Celcapaciteit ten behoeve van vreemdelingenbewaring wordt buiten beschouwing gelaten.

Bij gebrek aan bruikbaar cijfermateriaal over onherroepelijk geworden vonnissen, maken we gebruik van *eerste aanlegcijfers*. Het gevolg hiervan is dat zowel de feitelijk uit te zitten detentiejaren, als het uiteindelijke aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, hoogstwaarschijnlijk *lager* zullen zijn dan de hier gepresenteerde cijfers⁷. Voorts is het niet mogelijk gebleken met de beschikbare bestanden de tijd te berekenen die in voorlopige hechtenis wordt uitgezeten door de verdachten die uiteindelijk geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kregen opgelegd. We gaan er overigens van uit dat het aantal detentiejaren dat hiermee is gemoeid zeer gering is.

De behoefte aan celcapaciteit wordt gedefinieerd als de optelsom van door de rechter (in eerste aanleg) opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Steeds wordt aangegeven wat het *aantal vonnissen* met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is, de *gemiddelde duur* van het onvoorwaardelijk deel van de vrijheidsstraf en het bijbehorende aantal ten uitvoer te leggen *detentiejaren*. Het aantal detentiejaren is gecorrigeerd voor vervroegde invrijdestelling (v.i.): straffen tot een half jaar worden geheel uitgezeten; voor straffen van een half jaar tot een heel jaar geldt dat het eerste half jaar geheel wordt uitgezeten en het restant voor eenderde deel; straffen langer dan een jaar worden voor tweederde deel uitgezeten (artikel 15 Wetboek van Strafrecht). Overigens geldt dit alleen voor gevangenisstraffen en niet voor tuchtschoolstraffen en jeugddetentie (tuchtschoolstraffen kunnen niet voor een langere periode dan een half jaar worden opgelegd en jeugddetentie kent geen wettelijke grond voor v.i.). Waar in de hierna volgende tekst wordt gesproken

⁷ Vergelijking van eerste aanlegcijfers en onherroepelijke cijfers uit 1990 (CBS) wijst uit dat het aantal bij onherroepelijk vonnis opgelegde detentiejaren 13% lager was dan het aantal in eerste aanleg opgelegde detentiejaren. Met name korte vrijheidsstraffen worden omgezet in voorwaardelijke straffen of werkstraffen.

Tabel 1: Afdoeningsgegevens 1985 en 1995

	1985	1995
afgedane strafzaken	187,129	226,447
door het OM	96,355	119,503
door de rechter in eerste aanleg	90,774	106,944
schuldigverklaringen met straf*	82,712	98,901
waarvan vrijheidsstraffen	44,368	40,296
waarvan onvoorwaardelijk	20,119	26,935
boetes	55,757	48,733
waarvan onvoorwaardelijk	53,860	46,150
dienstverleningen	950	13,720
ontzeggingen rijbevoegdheid	15,245	14,427
waarvan onvoorwaardelijk	8,741	8,676

* De straffen en maatregelen kunnen in combinaties voorkomen (bijv. voorwaardelijke vrijheidsstraf en ontzegging rijbevoegdheid), waardoor het totaal van straffen en maatregelen meer is dan het aantal schuldigverklaringen met straf. Ook kan dit grotere aantal te maken hebben met het feit dat in één zaak meerdere delicten kunnen worden vervolgd. Zo werd in twee zaken met een zedendelict de rijbevoegdheid ontzegd. Hier moet een tweede delict in het spel geweest zijn.

over 'detentiejaren', wordt de feitelijk uit te zitten tijd bedoeld, dus exclusief vervroegde invrijheidstelling.

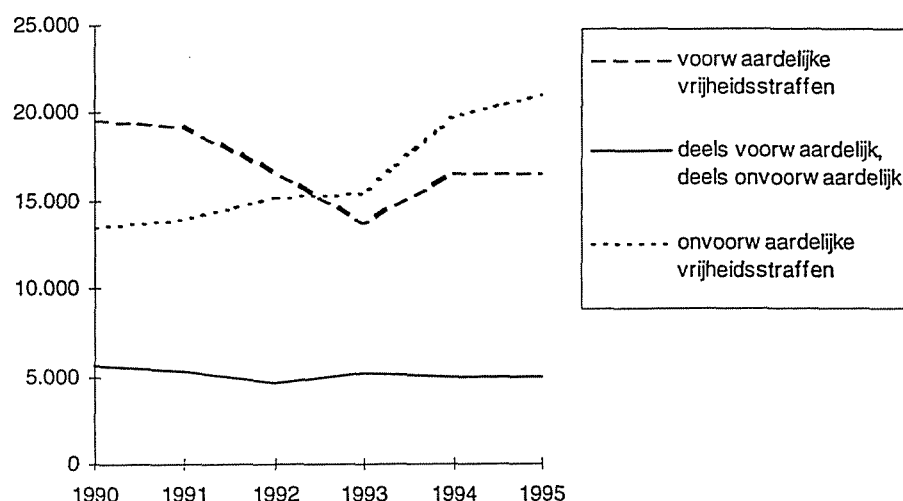
Eerst zal een ruwe vergelijking worden gemaakt van de jaren 1985 en 1995 in het aantal door het OM en de rechter in eerste aanleg afgedane zaken en de daarbij opgelegde straffen. Vervolgens worden gedetailleerde uitsplitsingen gemaakt naar delict, detentiejaren, aantallen vonnissen en de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen.

2.1 Afdoeningsgegevens van strafzaken

In deze paragraaf wordt in grote lijnen beschreven hoe strafzaken worden afgedaan door OM en ZM. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de verschillende wijzen van afdoening in de periode 1985-1995, vervolgens komt de ontwikkeling van voorwaardelijke en onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen aan de orde en ten slotte worden enkele delictcategorieën nader bekeken.

Lang niet alle strafzaken worden afgedaan door de rechter. Evenmin leiden alle strafzaken tot een vrijheidsbenemende veroordeling of een andere sanctie. Slechts een klein percentage van alle ingeschreven zaken wordt uiteindelijk bestraft met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Elke zaak passeert een aantal filters waardoor een deel van de zaken het eindstation van de strafrechtssketen niet haalt. In totaal is in 1995 slechts in 12% van alle afgedane strafzaken een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. De overige zaken resulteren in een sepot of een transactie of leiden tot een

Figuur 1: Ontwikkeling voorwaardelijke en onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, 1990-1995



ander soort straf/maatregel: bijvoorbeeld een boete, werk- of leerstraf en/of ontzegging van de rijbevoegdheid.

Tabel 1 geeft een overzicht van de afdoeningswijze in de jaren 1985 en 1995. (Bijlagen 1a-1c bevatten overzichten waarin de onderstaande gegevens uit 1985 en 1995 gedetailleerder worden weergegeven).

Deze eerste vergelijking laat zien dat zich in tien jaar tijd een stijging van 34% in het aantal (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen heeft voorgedaan: van 20,119 in 1985 naar 26,935 in 1995. We zullen later nog zien dat dit niet een geleidelijke ontwikkeling is geweest, maar dat de stijging zich sprongsgewijs heeft voorgedaan: tot 1991 blijft het aantal redelijk stabiel, daarna neemt de stijging in aantal een serieuze aanvang.

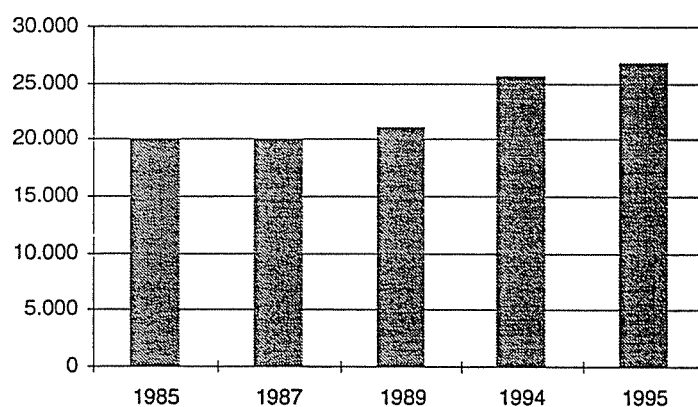
Figuur 1 laat zien dat de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in de periode 1990-1995 relatief steeds vaker werd opgelegd ten opzichte van voorwaardelijke vrijheidsstraf. Was de verhouding in 1990 nog 1: 1,5 in 1995 was deze 1 : 0,8 (de deels voorwaardelijke, deels onvoorwaardelijke buiten beschouwing gelaten). Het totaal aantal vrijheidsstraffen is dan ook minder snel gestegen dan het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen.

Lang niet alle delicten worden in gelijke mate afgedaan met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (bijlage 1a-1c). In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de kans dat een bepaald delict afgedaan wordt met een vrijheidsstraf.

Tabel 2: Percentage van door OM en ZM afgedane strafzaken dat leidde tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, per delict

delictgroep	1985	1995
Opiumwetdelicten	22	34
gewelddelicten	16	21
vermogensdelicten	13	18
zedendelicten	18	17
Vuurwapenwet	12	10
openbare orde/ openb. gezag	6	6
Wegenverkeerswet	8	3
economische delicten	0	1
totaal	11	12

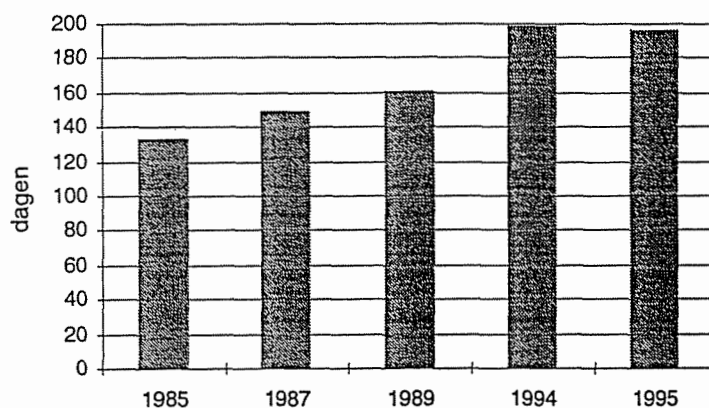
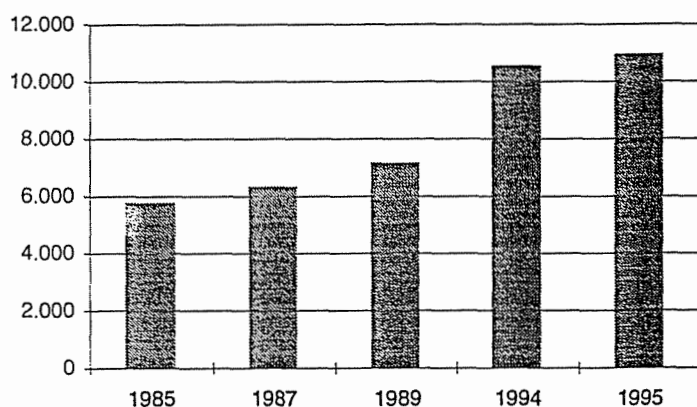
Figuur 2: Aantal in eerste aanleg opgelegde onv. vrijheidsstraffen, 1985-1995



Plegers van opiumwetdelicten werden zowel in 1985 als in 1995 het meest veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf: respectievelijk 22% en 34% van alle (door OM en rechter) afgedane opiumwetzaken resulteerde in een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Plegers van gewelddelicten volgen met 16% en 21% als 'goede' tweede. Voor economische delicten werd en wordt het minst gegrepen naar de vrijheidsstraf als sanctie (0% en 1%).

2.2 Duur, volume en aantal te executeren detentie jaren van 1985 t/m 1995

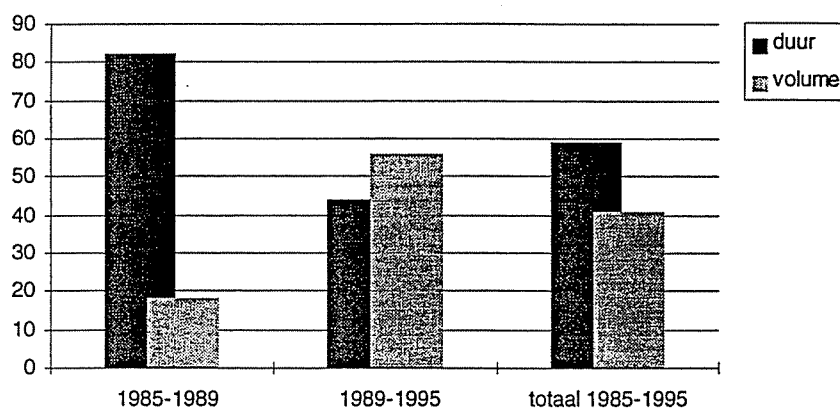
Zoals is opgemerkt, neemt de stijging van het aantal te executeren detentie-jaren halverwege de jaren zeventig een aanvang. Hoe deze stijging zich over de laatste tien jaren precies heeft voorgedaan, laten de figuren 2-4 zien.

Figuur 3: Gemiddelde duur onv. vrijheidsstraffen, 1985-1995**Figuur 4: Aantal detentiejaren, 1985-1995**

De figuren laten zien dat het aantal detentiejaren de laatste tien jaar bijna is verdubbeld (5861 in 1985 tegen 10,939 in 1995). Enerzijds komt dit door een toename van het aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen, vooral de laatste zes jaar (van 20,119 in 1985, 21,052 in 1989 naar 26,935 in 1995), anderzijds wordt de stijging veroorzaakt door een stijging van de gemiddelde lengte van de onv. vrijheidsstraf (van 133 dagen in 1985 naar 197 dagen in 1995). Afgaande op de jaren 1994 en 1995 lijkt de ontwikkeling van de gemiddelde duur zich te stabiliseren, bij een voortdurende stijging van het aantal (zie bijlage 5a en 5b).

In het aantal detentiejaren is de tijd die op grond van de v.i. regeling niet uitgezeten wordt, niet meegerekend (in 1995 in totaal 3,582 jaren).

Figuur 5: Relatieve bijdrage van duur en volume aan de stijging van de celcapaciteit in de perioden 1985-1989 en 1989-1995



Een interessante vraag die zich voordoet, is welke relatieve bijdrage respectievelijk gemiddelde duur en aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen leveren aan de stijging van het aantal te executeren detentiejaren. Een nadere analyse van de gegevens wijst uit dat de stijging van het aantal opgelegde jaren onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in de totale periode van 1985 tot en met 1995 voor 41% toe te schrijven is aan de stijging van het *aantal* onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en voor 59% aan de stijging van de *gemiddelde duur*.

Nu is er bij geen van beide fenomenen sprake van een gelijkmatige en gelijk opgaande groei. Van 1985 tot en met 1989 was het vooral de stijging in de gemiddelde duur van de vrijheidsstraf die de grootste bijdrage leverde, in de periode na 1989 zien we dat de volumegroei de belangrijkste bijdrage levert⁸. Dit wordt nog eens samengevat in figuur 5. De stijging in het aantal detentiejaren tussen 1985 en 1989 wordt voor 82% veroorzaakt door een stijging in de gemiddelde duur van de straf en voor 18% door een stijging van het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Als we vervolgens hetzelfde doen voor de periode van '89 tot en met '95, dan blijken deze percentages voor duur en volume respectievelijk 44% en 56% te zijn. Het relatieve aandeel van de lengte van de straffen neemt dus in de loop van de jaren af, terwijl dat van het volume sterk toeneemt.

⁸ Uit andere bron (Grapendaal, 1996a) blijkt dat de feitelijke 'knik' rond het jaar 1991 zit, maar terwille van de systematiek wordt hier gebruik gemaakt van het jaar 1989; van 1989 tot 1991 zet de trend van stijgende gemiddelde duur bij gelijkblijvend aantal vonnissen zich door.

Tabel 3: Ontwikkeling in duur en volume van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen tussen 1985 en 1995, naar delict*

	aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen			gemiddelde duur onv. vrijheidsstraf in dagen			aantal detentiejaren		
	1985	1995	toe- name	1985	1995	toe- name	1985	1995	toe- name
gewelddelicten	2680 13%	4502 17%	68%	280	471 68%		1522 26%	4058 37%	167%
zedendelicten	437 2%	519 2%	19%	250	501 101%		231 4%	492 5%	113%
Opiumwet	1697 8%	3030 11%	79%	401	375 -7%		1332 23%	2219 20%	67%
vermogensdelicten	9862 49%	15468 57%	57%	94	91 -3%		2215 38%	3324 30%	50%
openbare orde/-gezag	1231 6%	1248 5%	1%	78	161 108%		225 4%	427 4%	90%
Vuurwapenwet	369 2%	499 2%	35%	47	88 87%		44 1%	109 1%	147%
Wegenverkeerswet	3676 18%	1095 4%	-70%	24	33 38%		231 4%	95 1%	-59%
overige strafzaken	167 1%	574 2%	244%	42	176 325%		60 1%	215 2%	260%
totaal	20119 100%	26935 100%	34%	133	197 48%		5861 100%	10939 100%	87%

* NB: Het aantal detentiejaren is niet gelijk aan het product van het aantal onv. vrijheidsstraffen en de gemiddelde duur. De oorzaak hiervan is dat in het aantal detentiejaren de v.i. in mindering is gebracht.

2.3 Duur, volume en aantal te executeren detentiejaren van 1985 t/m 1995, naar delictgroepen en duurcategorieën

De hiervoor geconstateerde stijging in de gemiddelde duur van de straf en in het aantal vonnissen loopt voor de verschillende delictgroepen sterk uiteen (bijlagen 5a-5c). Tabel 3⁹ laat zien dat bij de *zedendelicten* de stijging van het aantal detentiejaren voor het overgrote deel wordt veroorzaakt door een toename van de gemiddelde strafduur. Bij de *vermogens-* en de *opiumwet-*delicten is juist de stijging van het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen de oorzaak van de stijging van het aantal detentiejaren. De gemiddelde strafduur daalt hier zelfs. De *verkeersdelicten* vormen een verhaal apart: zij zijn de enige delictgroep die in absolute zin een daling van opgelegde detentiejaren te zien geven. Inmiddels (in 1995) worden deze delicten vooral afge-

⁹ De databestanden van 1994 en 1995 bevatten een grote groep zaken waarvan de aard van het delict onbekend is (respectievelijk 8% en 9%). Omdat dit een drukkend effect heeft op het aantal van de bekende delicten is de categorie 'delict onbekend' in de tabel verdeeld over de andere categorieën naar rato van het aantal vrijheidsstraffen.

daan met een boete of de ontzegging van de rijbevoegdheid (994 onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, 16,489 onvoorwaardelijke boetes en 7848 onvoorwaardelijke ontzeggingen van de rijbevoegdheid, zie bijlage 1b).

De delictgroepen *geweld*, *opiumwet* en *vermogen* maken veruit het grootste deel uit van het aantal detentie jaren (met respectievelijk 37%, 20% en 30%). Omdat de gemiddelde strafduur voor vermogensdelicten relatief laag is (3 maanden), is de betekenis van deze delictgroep voor het aantal detentie jaren (30%) niet zo groot als men zou verwachten op grond van het aantal vonnissen met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf (57% van het totaal). De *gewelddelicten* zijn verantwoordelijk voor de helft van de stijging van opgelegde detentie jaren in de periode van 1985-1995. Overigens betreft het in meer dan de helft van de gevallen de delictcategorie 'diefstal met geweld'. Het aantal opgelegde vrijheidsstraffen voor diefstal met geweld is in 10 jaar verdubbeld. Voor *economische* delicten worden weinig vrijheidsstraffen opgelegd. Veel vaker worden boetes opgelegd en het wederrechtelijk verkregen voordeel ontnomen.

In het rapport van de commissie Heroverweging Instrumentarium Rechts-handhaving, de 'Commissie Korthals Altes' (1995) wordt ook aandacht besteed aan duur en volume van de vrijheidsstraffen. De conclusie van de commissie is dat het totaal aantal door de rechter opgelegde vrijheidsstraffen in de afgelopen jaren niet sterk is gewijzigd, maar dat de duur van de gevangenisstraf daarentegen is toegenomen. 'Van 1982 af is de tendens waarneembaar dat steeds minder korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden opgelegd en steeds meer lange.'

Onze analyse (zie ook bijlage 6) laat echter een ander beeld zien. Uit figuur 2 en tabel 3 bleek al dat het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen wel degelijk een stijging van betekenis vertoont (in de periode 1985-1995 met 34%). Dat neemt niet weg dat de conclusie omtrent de stijging van de gemiddelde duur bevestigd wordt. In tabel 4 wordt aandacht besteed aan veranderingen door de jaren heen in de verschillende duurcategorieën. Deze tabel laat duidelijk zien dat ook de genoemde daling van het aantal korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen niet eenduidig in de cijfers teruggevonden wordt. Van de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (tot 6 maanden) vertoont alleen de categorie tot twee weken een absolute daling van het aantal detentie jaren. Het aantal vrijheidsstraffen tot 6 maanden stijgt in de periode 1985-1995 met 25%. Het bijbehorend aantal detentie jaren stijgt zelfs met 41%. Hoewel het aantal detentie jaren voor vrijheidsstraffen langer dan 6 maanden veel sterker is gestegen (met 122%), mag – mede in het licht van de opmars van de taakstraffen – de stijging van de korte vrijheidsstraffen niet verwaarloosd worden. Overigens zou het aantal detentie jaren in de categorie '0-6 maanden' waarschijnlijk veel groter geweest zijn wanneer de taakstraf er niet geweest zou zijn. In 1995 werden 13,720 werkstraffen door de rechter opgelegd (over taakstraffen zoals overeengekomen tussen de officier van justitie en de minderjarige verdachte zonder tussenkomst van

Tabel 4: Ontwikkeling in aantal te executeren detentiejaren per duurcategorie.

duurcategorieën onv. vrijheidsstraffen	aantal detentiejaren			
	1985 abs.	%	1995 abs.	%
t/m 2 weken	183	3	149	1
2 weken t/m 1 maand	285	5	352	3
1 t/m 3 maanden	881	15	1362	12
3 t/m 6 maanden	1111	19	1615	15
6 t/m 9 maanden	538	9	357	3
9 maanden t/m 1 jaar	439	8	947	9
1 t/m 2 jaar	1018	17	2361	22
2 t/m 4 jaar	673	12	2002	18
langer dan 4 jaar	692	12	1796	16
	5818	100	10939	100

de rechter zijn geen cijfers beschikbaar). Door gebruikmaking van het gegeven 'aantal uren werkstraf' en de tabel die het OM gebruikt bij de omrekening van het aantal maanden vrijheidsstraf naar het aantal uren werkstraf (Wergroep Harmonisatie onbetaalde arbeid ten algemenen nutte, 1993), kan worden berekend dat deze 13,720 werkstraffen gelijk staan aan 2286 detentiejaren. Wanneer we ervan uitgaan dat 50% van de taakstraffen wordt opgelegd voor delicten die anders niet met een onvoorwaardelijk vrijheidsstraf zouden zijn afgedaan¹⁰, mogen we aannemen dat het aantal detentie jaren in de categorie 0-6 maanden zonder het bestaan van de taakstraf 4664 in plaats van 3478 zou bedragen.

De categorieën 3-6 maanden en 6-9 maanden maken een merkwaardige ontwikkeling door. Terwijl men zou verwachten dat de eerste categorie zou dalen door toedoen van de grote groei in het aantal taakstraffen en de tweede categorie mee stijgt met de andere duurcategorieën, blijkt echter het tegendeel: het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van 3-6 maanden stijgt met 48%, terwijl de categorie 6-9 maanden daalt met 33%. Enigszins speculerend, kan hiervoor wellicht een verklaring worden gevonden in de (vaak genoemde) toenemende werkdruk bij de meervoudige kamer. Hierdoor zouden steeds meer strafzaken voor de politierechter komen, die gezien de ernst van het delict eigenlijk door de meervoudige kamer behandeld zouden moeten worden. Omdat de politierechter geen straffen hoger dan 6 maanden

¹⁰ Spaans (1995) schrijft dit toe aan het fenomeen van de 'aanzuigende werking'. Hiermee wordt bedoeld dat een groot deel van de taakstraffen (50%) opgelegd wordt voor delicten die anders met een voorwaardelijke vrijheidsstraf zouden zijn afgedaan. In feite wordt hier de taakstraf oneigenlijk gebruikt omdat de taakstraf uitdrukkelijk bedoeld is ter vervanging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

kan opleggen, ontstaat een verschuiving van de categorie '6-9 maanden' naar de categorie '3-6 maanden'.

In bijlagen 7a en 7b worden deze gegevens verder gespecificeerd naar delict- en duurcategorieën met betrekking tot de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in 1995.

2.4 Verschillen in strafmaat tussen arrondissementen

In de voorgaande paragrafen is de ontwikkeling van de straftoemeting geschetst. Naast variatie van de gemiddelde strafduur in de tijd en tussen de verschillende delicten, is het ook interessant te bezien of en hoe de gemiddelde strafduur varieert tussen de 19 arrondissementen waaruit ons land bestaat. Worden gelijke delicten in Nederland op gelijke wijze bestraft? Is het ene arrondissement punitiever dan het andere?

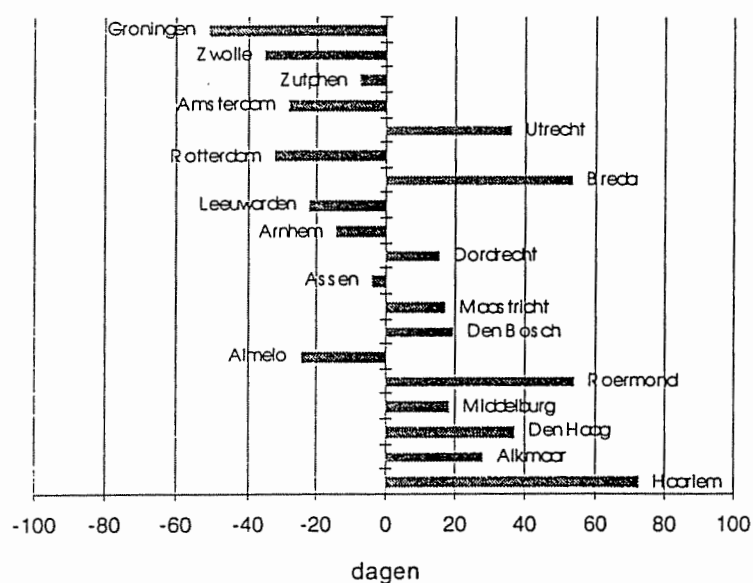
De figuren 6a (1994) en 6b (1995) geven de arrondissementen weer met hun gemiddelde afwijking van de landelijk gemiddelde strafduur.

Links van de verticale 0-as zitten de arrondissementen die relatief kort straffen, rechts die relatief lang straffen (in bijlage 9 en 10 worden de arrondissementsrechtbanken meer gedetailleerd met elkaar vergeleken). De gemiddelde strafduur blijkt tussen de verschillende arrondissementen behoorlijk te verschillen. In 1995 is de gemiddelde afwijking van de landelijk gemiddeld opgelegde strafduur 15%. De verschillen tussen de arrondissementen worden voor een deel veroorzaakt door de variatie in de samenstelling van het delictenpakket. Zo valt bijvoorbeeld op dat Haarlem relatief veel opiumzaken heeft (afkomstig van Schiphol). Omdat deze zaken vaak zwaar bestraft worden, is het niet zo verwonderlijk dat Haarlem al jaren in de hoogste regionen verkeert wat betreft gemiddelde strafduur. Wanneer we de opiumwetdelicten buiten beschouwing laten, blijkt Haarlem een middenpositie in te nemen. Overigens zijn de opiumwetdelicten van sterke invloed op het *overall* gemiddelde van de strafduur.

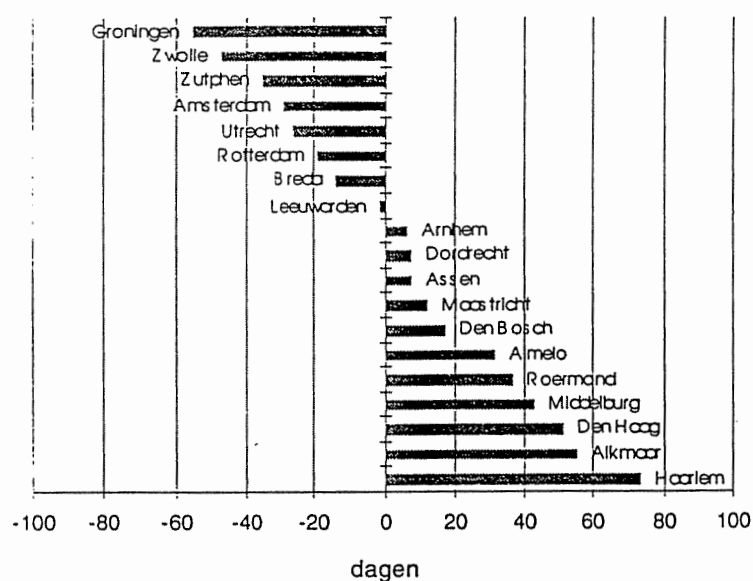
Het ligt dan voor de hand om de arrondissementen te vergelijken op delictsniveau. Het probleem hierbij is dan echter dat de aantallen, vooral bij de minder voorkomende delicten, klein worden en toevallige omstandigheden een grotere rol gaan spelen. De figuren 6c en 6d presenteren een vergelijking van de arrondissementen voor het relatief veel voorkomende delict 'diefstal met braak', waarbij de arrondissementsvolgorde van figuur 6b is aangehouden. Nadere analyse wijst uit dat de gemiddelde afwijking van de landelijke gemiddelde strafduur voor dit delict 17% bedraagt. Voor het delict 'eenvoudige diefstal' is de gemiddelde afwijking 15%.

In hoeverre de grote verschillen tussen de arrondissementen veroorzaakt worden door verschillen in strafvorderings- en toemetingsbeleid enerzijds dan wel door verschillen in aard en ernst van de delicten anderzijds is met

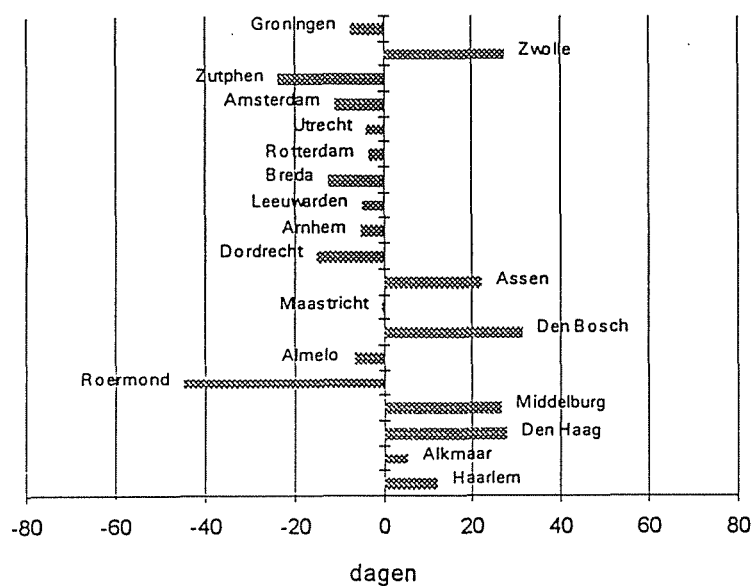
Figuur 6a: Gemiddelde afwijking van de landelijk gemiddelde duur van vrijheidsstraffen, per arrondissement, in 1994 (N=25660, gemiddelde = 199 dagen)



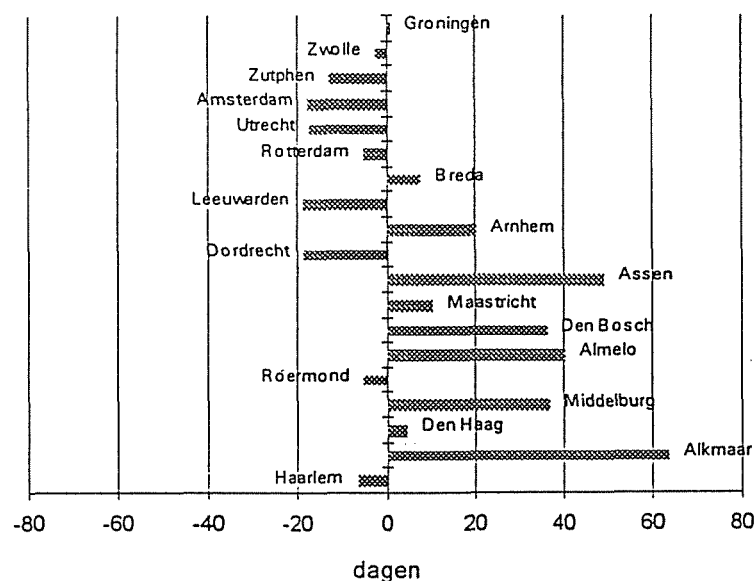
Figuur 6b: Gemiddelde afwijking van de landelijk gemiddelde duur van vrijheidsstraffen, per arrondissement, in 1995 (N=26935, gemiddelde = 197 dagen)

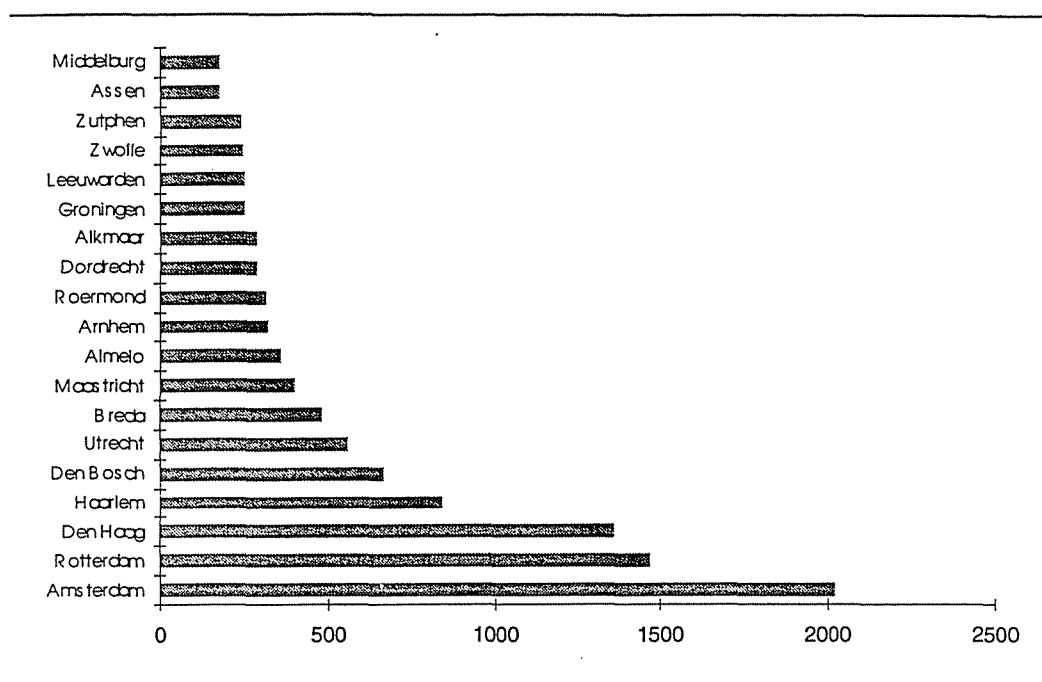


Figuur 6c: Gemiddelde afwijking van de landelijk gemiddelde duur van vrijheidsstraffen voor diefstal met braak, per arrondissement, in 1994 (N=2595, gemiddelde = 116 dagen)



Figuur 6d: Gemiddelde afwijking van de landelijk gemiddelde duur van vrijheidsstraffen voor diefstal met braak, per arrondissement, in 1995 (N=2459, gemiddelde = 113 dagen)



Figuur 7: Aantal detentiejaren per arrondissement

de beschikbare gegevens niet vast te stellen. Hiervoor is een dossieronderzoek noodzakelijk.

2.5 Stedelijkheid

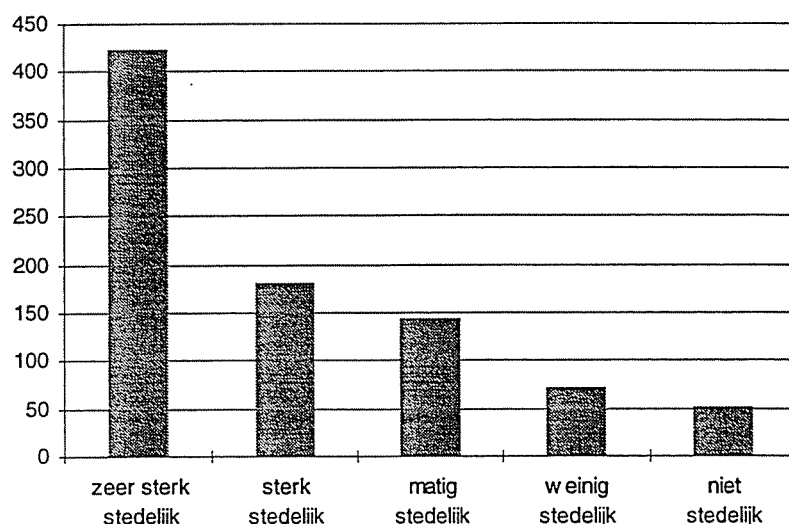
Het mag geen verbazing wekken dat een groot deel van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in de arrondissementen met de drie grote steden worden opgelegd (zie figuur 7 en bijlage 9): 21% in Amsterdam, 15% in Rotterdam en 10 % in Den Haag).

Natuurlijk heeft dit te maken met het simpele feit dat deze arrondissementen meer inwoners dan andere arrondissementen tellen, maar een nadere analyse met gebruikmaking van het begrip 'stedelijkheid' maakt duidelijk dat er ook na correctie voor het aantal inwoners (adressen) relatief meer vrijheidsstraffen worden opgelegd in de stedelijke arrondissementen. Stedelijkheid wordt gedefinieerd als het gemiddeld aantal adressen per vierkante kilometer per gemeente.

Het CBS hanteert vijf klassen:

- Zeer sterk stedelijk:* meer dan 2500 adressen per km²;
- Sterk:* 1500-2500 adressen per km²;
- Matig:* 1000-1500 adressen per km²;
- Weinig:* 500-1000 adressen per km²;
- Niet:* minder dan 500 adressen km².

Figuur 8: Aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per 100.000 inwoners naar stedelijkheid, 1995



In figuur 8 zijn de totalen aan vrijheidsstraffen weergegeven voor de vijf stedelijkheidsklassen en het is eenvoudig te zien dat, gecorrigeerd voor het aantal inwoners, de zeer sterk stedelijke gebieden een veelvoud aan vrijheidsstraffen kennen. Maar ook als we dit per delict uitsplitsen, blijkt dat vrijwel elk delict, gemeten als het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per delict per 100,000 inwoners, het meest in de zeer sterk stedelijke gemeenten voorkomt (waarbij de stedelijkheid van de plaats *waar het delict is gepleegd* in beschouwing is genomen). Het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per 100,000 inwoners is in de 'zeer sterk stedelijke' gemeenten ruim acht keer zo hoog als in de 'niet stedelijke' gemeenten: ruim 400 vrijheidsstraffen per 100,000 inwoners, tegenover 50 in de niet stedelijke gebieden. Het algemene beeld dat criminaliteit in de grote steden aanmerkelijk vaker voorkomt dan elders, wordt door deze gegevens bevestigd.

2.6 Leeftijd

Veruit het grootste deel van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen betreft gevangenisstraffen voor strafrechtelijk *meerderjarigen*: 10,733 detentiejaren; slechts 2% van de detentiejaren werd in 1995 opgelegd aan minderjarigen. Jeugddetentie maakte in 1995 nog een zeer bescheiden deel uit van het sanctiebeleid, wat te verklaren is uit het feit dat deze sanctievorm nog erg jong is (wettelijk geregeld op 1-9-1995).

In bijlage 8a worden onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen uitgesplitst naar delict- en leeftijdscategorieën. Minderjarigen zijn relatief sterk vertegenwoordigd in de delictgroep geweldsdelicten (incl. zedendelicten). 'Ouderen' (boven de 25 jaar) zijn relatief iets sterker vertegenwoordigd bij de opiumwetsdelicten. Van de opgelegde detentiejaren wordt 58% opgelegd aan schuldigverklaarden met een leeftijd tussen 22 en 35 jaar. 1265 Minderjarigen kregen in 1995 in eerste aanleg een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd (0,7% van alle onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen).

De vraag of bepaalde leeftijdscategorieën in de laatste tien jaar relatief veel of juist weinig hebben bijgedragen aan de stijging van het aantal detentiejaren valt niet eenduidig te beantwoorden. Het totaalbeeld is stabiel gebleven. Per delictgroep zijn wel verschuivingen zichtbaar (zie bijlage 8b): opvallend is dat de stijging van het aantal detentiejaren voor zedendelicten volledig door ouderen wordt veroorzaakt. Dit zelfde beeld zie we bij de openbare orde delicten. Bij de drugsdelicten zien we dat jong en oud meer gaan meedoen: namen de leeftijdscategorieën 12-21 jaar, en ouder dan 46 jaar in 1985 nog 10% van de detentiejaren voor opiumwetsdelicten, in 1995 bedroeg dit percentage 19%.

2.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk is een kwantitatieve analyse gemaakt van de *in eerste aanleg opgelegde*, onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in de periode 1985 tot 1995. Uit deze analyse blijkt dat in 1995 26,935 onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen werden opgelegd (= 12% van alle in eerste aanleg afgedane strafzaken) met een gemiddelde duur van 6,5 maanden. Hiermee was een volume van 10,939 te executeren detentiejaren gemoeid (de praktijk van de vervroegde invrijheidstelling is hierin verdisconteerd). Aangenomen mag worden dat er in hoger beroep nog detentiejaren vanaf gaan (in 1990 was sprake van een vermindering van 13%, cijfers voor 1995 zijn niet bekend). Zowel het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen als de gemiddelde strafduur zijn van 1985 tot 1995 fors toegenomen (met respectievelijk 34% en 48%). Het aantal te executeren detentiejaren steeg in deze periode dan ook met 87%. Het gaat hier overigens in hoofdzaak om gevangenisstraffen; tuchtschoolstraffen en jeugddetentie maken slechts 2% van het geheel uit. De groei van het aantal detentiejaren is in de periode 1985 tot 1995 voor 59% aan de toename in de gemiddelde duur van de vrijheidsstraffen toe te schrijven en voor 41% aan het stijgende aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. De stijging van het aantal detentiejaren wordt tot 1991 vooral door de toenemende gemiddelde strafduur veroorzaakt. In de periode daarna vlakt de stijging van de strafduur af en is het meer de toename van het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen dat bijdraagt aan de groeiende behoefte aan detentiecapaciteit. Tussen 1994 naar 1995 vindt zelfs voor het eerst sinds vele jaren een (zeer lichte) daling plaats in de gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke

vrijheidsstraf; het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen blijft echter stijgen.

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop de onderscheiden delictcategorieën worden bestraft. Verdachten die in 1995 schuldig werden bevonden aan het plegen van een harddrugsdelict, een misdrijf tegen het leven, diefstal met geweld of een verkrachting hadden (70% tot 72%) de grootste kans om een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd te krijgen. Economische delicten en verkeersdelicten worden daarentegen veel vaker bestraft met een onvoorwaardelijke boete (met respectievelijk 84% en 88%), terwijl bij valsheidsmisdrijven de werkstraf de meest voorkomende straf is (in 44% van de gevallen).

In 1995 werd het grootste deel van de detentiejaren opgelegd voor drie delictcategorieën: geweldsdelicten (37%), vermogensdelicten (30%) en opiumwetdelicten (20%). Dit beeld was in 1985 overigens aanzienlijk anders. Met name het aandeel van de geweldsdelicten is enorm toegenomen (van 26% in 1985 naar 37% in 1995). Deze delictgroep is verantwoordelijk voor de helft van de stijging van het aantal detentiejaren; van de algehele toename van ruim 5000 detentiejaren komen er ruim 2500 voor rekening van deze delictcategorie. Met name de categorie 'diefstal met geweld' is hieraan debet. Voor een verkeersdelict wordt steeds minder vaak een onv. vrijheidsstraf opgelegd.

Ook de stijging van de gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (van 4,5 naar 6,5 maanden) wordt voor het grootste deel veroorzaakt door de geweldsdelicten (incl. zedendelicten). De gemiddeld opgelegde vrijheidsstraf in deze categorie steeg van ruim 9 maanden in 1985 naar 15 maanden in 1995. Voor opiumwetzaken en vermogensdelicten zien we een geringe daling van de gemiddelde strafduur.

De meeste detentiejaren zijn te vinden in de categorie '1 t/m 6 maanden' (2977 detentiejaren) en in de categorie 'langer dan 1 jaar' (6159 jaren).

Opmerkelijk is het feit dat het aantal detentiejaren in de duurcategorie '>6 t/m 9 maanden' daalt met 33% terwijl het aantal in de categorie '3-6 maanden' stijgt met 48%. Hoewel we hierover geen definitief uitsluitsel kunnen geven, bestaat een mogelijke verklaring hiervoor wellicht uit de toenemende werkdruk bij de meervoudige kamer. Steeds meer strafzaken, die gezien de ernst van het delict in aanmerking komen voor strafduur van langer dan een half jaar, komen hierdoor voor de politierechter (die geen straffen hoger dan 6 maanden kan opleggen). Hierdoor ontstaat een verschuiving van de categorie '6-9 maanden' naar de categorie '3-6 maanden'.

Vergelijking tussen de negentien arrondissementen leert dat er grote verschillen bestaan in de gemiddelde strafduur. Het arrondissement met de hoogste gemiddelde strafduur straft in 1995 1,9 keer zo hoog als de laagste. Voor een deel zijn de verschillen te verklaren door een gevarieerd aanbod van delicten, maar ook binnen een bepaalde delictcategorie blijken de arrondissementen onderling fors te verschillen. Het lijkt erop dat sommige arrondissementen voor bepaalde delicten structureel hoger straffen dan

andere. Overigens blijkt dit beeld ook in de loop der tijd niet erg stabiel te zijn: een arrondissement dat in 1994 tot de 'strengere' behoorde, kan in 1995 tot de 'mildere' behoren.

Ten slotte dient vermeld te worden het zeer sterke verband tussen stedelijkheid (van de locatie waar het delict werd gepleegd) en aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Gemeenten met een grote bevolkingsdichtheid hebben (gecorrigeerd voor het aantal inwoners) 8 keer zoveel opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen als gemeenten met een kleine bevolkingsdichtheid.

De analyses bevestigen in grote trekken de conclusies van hoofdstuk 1, zij het dat ze gedetailleerder zijn en gebaseerd op meer recente gegevens.

3 Achtergronden van de ontwikkeling in duur en volume van vrijheidsstraffen

In het vorige hoofdstuk hebben we geconstateerd dat het aantal te executeren detentiejaren in de afgelopen tien jaren beduidend is gestegen. Voor een deel bestaat die stijging uit een toename van de gemiddelde strafduur, voor een ander deel (meer recent) uit een toename van het volume aan onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen.

Dit hoofdstuk zal voornamelijk besteed worden aan factoren die ten grondslag liggen aan deze stijging van het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren. Op voorhand kan een aantal van die factoren worden opgesomd:

- 1 *wetswijzigingen* die tot een verhoging van de maximum strafbedreiging voor bepaalde delicten hebben geleid;
- 2 toenemende *aangiftebereidheid onder het publiek*, waardoor het aantal zaken dat ter kennis komt van de politie, stijgt;
- 3 verandering in *opsporingsbeleid bij de politie* (andere prioritering, intensivering, werkwijze, organisatie), waardoor er meer en/of andere zaken bij het OM komen;
- 4 keteneffecten van de *capaciteits/formatie uitbreiding bij de politie*¹¹;
- 5 verandering in *ernst, omvang en aard van de criminaliteit*;
- 6 een veranderend oordeel bij staande en zittende magistratuur waardoor *strafeis en-toemetingsbeleid* strenger (punitiever) worden.

Aan deze factoren zal in de navolgende paragrafen aandacht besteed worden. Voor een groot deel bestaat dit hoofdstuk uit de presentatie van de resultaten van de gesprekken die in vijf arrondissementen gevoerd zijn met politiefunctionarissen, advocatuur, officieren van justitie en rechters. In onderstaand schema is weergegeven hoe de gesprekken zijn verdeeld over de diverse disciplines en arrondissementen.

	Groningen	Arnhem	Utrecht	Den Haag	Amsterdam	totaal
openbaar ministerie	2	1	1	3	3	10
rechterlijke macht	2	2	3	0	4	11
politie	2	2	3	2	0	9
advocatuur	5	1	2	0	1	9
totaal	11	6	9	5	8	39

¹¹ Het gaat hier in feite om de verhoging van de pakkans, daardoor zal waarschijnlijk de celbehoefte toenemen. Deze relatie is echter op de lange(re) termijn niet lineair omdat aannemelijk is dat een verhoging van de pakkans weer een matigend effect heeft op de omvang van de criminaliteit (Cornelisse e.a., 1994).

We zijn er niet in geslaagd om gesprekken te organiseren met de advocatuur in Den Haag, de Zittende Magistratuur in Den Haag en de politie in Amsterdam. Omdat uit de wel gevoerde gesprekken een hoge mate aan consistentie blijkt in opvattingen en waarnemingen, is de kans dat hierdoor vertekening optreedt minimaal.

Zowel het aantal respondenten als het aantal arrondissementen waaruit zij geselecteerd zijn, is te klein om van een 'representatieve' steekproef te kunnen spreken. Met enige nadruk moet hier dan ook vermeld worden dat de informatie uit de gesprekken die in de navolgende paragrafen gepresenteerd wordt, geenszins de pretentie heeft een representatief beeld te schetsen van de meningen en ontwikkelingen binnen de diverse aan het woord komende beroepsgroepen. Het is zeker niet uitgesloten dat in andere arrondissementen of in de praktijk van andere vertegenwoordigers van de beroepsgroepen, andere onderwerpen een rol spelen en andere nuances de nadruk krijgen. Niettemin valt op dat er omtrent onderwerpen als invloed van wetswijzigingen, ernst en omvang van criminaliteit, strafeis en -toemeting een grote mate van consistentie bestaat. Dit mag o.i. worden opgevat als een sterke indicatie dat het m.b.t. deze onderwerpen elders niet veel anders zal zijn. Deze consistentie kan tevens worden opgevat als aanwijzing voor de betrouwbaarheid van de informatie. Dit betekent dat de opvattingen en waarnemingen van de respondenten over het algemeen niet van commentaar worden voorzien; de uitspraken van de respondenten worden geacht de (hun) 'werkelijkheid' weer te geven.

Als er sprake is van een letterlijk citaat uit één van de gesprekken dan wordt dit tot uitdrukking gebracht door aanhalingstekens en (meestal) het inspringen van de passage. De overige passages waarin informatie uit de gesprekken wordt weergegeven, komen naar vorm en taalgebruik geheel voor rekening van de auteurs. Natuurlijk is de inhoud en strekking van de gesprekken intact gelaten, maar het is onvermijdelijk dat in de samenvattingen geparafraseerd wordt.

Voor het onderwerp 'wetswijzigingen' heeft de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie een lijst gemaakt van de wetswijzigingen in de afgelopen 10 jaar die betrekking hebben op (mate van) strafbaarstelling. In veel gevallen zijn het verhogingen van de maximum strafbedreiging voor bepaalde delicten; in sommige een verlaging en in andere toevoegingen van strafbare gedragingen (zie bijlage 12).

Waar dit mogelijk is, zullen uitspraken van respondenten naast beschikbaar relevant statistisch materiaal worden gelegd. Niet met de bedoeling om hen te controleren, maar wel om hun uitspraken in een breder kader te plaatsen: ontwikkelingen binnen bepaalde arrondissementen of politieregio's kunnen afwijken van de landelijke trend.

3.1 Invloed van wetswijzigingen

In de afgelopen 10 jaren heeft een flink aantal wetswijzigingen plaatsgevonden die ofwel hebben geleid tot een verhoging van de maximum strafbedreiging van bepaalde delicten, ofwel tot toevoeging van sommige handelingen aan bestaande delicten, ofwel tot geheel nieuwe strafbaarstellingen. Voorbeelden van het eerste zijn een verhoging van de strafmaxima voor productie en handel in kinderpornografie, fraude met reisdocumenten, discriminatie op grond van ras, geslacht of seksuele gerichtheid en verontreinigingen van het milieu; aan de opiumwet zijn voorbereidingshandelingen ter overtreding van de wet toegevoegd; geheel nieuwe delicten hebben bijvoorbeeld betrekking op het auteursrecht, commercieel draagmoederschap, computercriminaliteit en de ingevoerde partiële identificatieplicht. De enkele verlagingen van het strafmaximum die zijn gevonden, kunnen in dit verband als verwaarloosbaar worden aangemerkt.

De belangrijkste vraag is natuurlijk in hoeverre nieuwe en of veranderde wetgeving heeft bijgedragen aan de druk op de penitentiaire capaciteit. We hebben geprobeerd om die vraag langs twee wegen te beantwoorden. In de eerste plaats is de vraag aan de orde gesteld in de gevoerde gesprekken. Ten tweede wordt aan de hand van de selectie wetswijzigingen die in bijlage 12 in extenso is opgenomen, bezien welke delicten mogelijkere relevant zijn in dit verband.

De conclusie van deze exercities is dat er van wetswijzigingen geen merkbare invloed te bespeuren valt op de toename van het aantal te executeren detentiejaren. Hoewel dit op het eerste gezicht een wat paradoxale conclusie lijkt, zijn er minstens twee goede verklaringen voor. Ten eerste blijkt uit de interviews dat de maximum straffen toch al niet, of nauwelijks, werden opgelegd. Een verhoging ervan heeft dan nauwelijks effect, omdat de 'oude' maxima nog voldoende speelruimte bieden om eventueel hoger te eisen en te straffen. Ten tweede wordt – naar de mening van vrijwel alle betrokkenen – de verhoging van de maximum strafmaat vooral gebruikt om meer dwangmiddelen toe te kunnen passen. In de praktijk zien we dan ook – vooral volgens de gesproken officieren van justitie, maar advocaten en rechters bevestigen dit desgevraagd – dat er niet zozeer gebruik gemaakt wordt van de nieuw ontstane mogelijkheid voor sommige delicten om straffen te eisen die boven het oorspronkelijke maximum liggen, maar dat vooral in de fase die vooraf gaat aan de feitelijke zitting meer dwangmiddelen worden aangewend. Deze dwangmiddelen liggen in de sfeer van het ruimer toepassen van preventieve hechtenis en in verzekeringstelling, telefoon- en faxtaps, afnemen – desnoods tegen de zin van de verdachte – van lichaamseigen materiaal om een DNA-profiel te verkrijgen (cf. De Roos, 1994), infiltratie, binnentreden en doorzoeken van woningen. In belangrijke mate gaat het om het verlenen van meer armslag aan het OM bij het sluitend krijgen van de zaak. Van deze dwangmiddelen is er één die potentieel het risico in zich draagt om structu-

reel meer beslag op de detentiecapaciteit te leggen: het ruimer toepassen van de preventieve hechtenis. De beschikbare gegevens laten echter niet toe om precies te berekenen of, en zo ja met welke proportie het gebruik van preventieve hechtenis gestegen is.

In de selectie van de wetswijzigingen zijn er drie aan te wijzen waarvan enige specifieke invloed te bespeuren valt. Op het totaal nemen deze delicten een ondergeschikte positie in; de relatieve invloed op het totaal aantal vrijheidsstraffen en detentiejaren is dus minimaal. Dit zijn de wet van 9-10-1991 (Stb. 520) met betrekking tot de bestrijding van heling, de wet van 19-5-1988 (Stb. 276) met betrekking tot misdrijven jegens internationaal beschermde personen en de wet van 10-9-1986 (Stb. 464) omtrent de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen door en aan Nederland.

Het precieze effect op de detentiecapaciteit van de eerste twee wetten (Stb. 520 en 276) valt moeilijk vast te stellen omdat de statistische gegevens van deze specifieke delicten niet van andere afgesplitst kunnen worden. Door de ratificatie van een aantal verdragen is een wet in werking getreden die de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen mogelijk maakt (Stb. 464). D.w.z. dat buitenlanders die in Nederland veroordeeld zijn, de mogelijkheid hebben gekregen om de straf in hun eigen land uit te zitten. Vice versa geldt dit ook voor Nederlanders die in een buitenlandse cel zitten. Gegevens van het CBS wijzen uit dat er een aanzienlijk grotere stroom Nederlanders terugkomt, dan dat er buitenlanders vertrekken. In 1995 keerden 131 Nederlanders uit buitenlandse cellen terug naar Nederland (vooral afkomstig uit Duitsland en Spanje) om hun – eventueel naar Nederlandse maatstaven aangepaste – strafrestant uit te zitten. Omgekeerd vertrokken er 36 (vooral naar Duitsland, Turkije en Engeland). Netto heeft de WOTS in 1995 dus 95 extra gedetineerden opgeleverd. Vaak gaat het om delicten als drugssmokkel, waarvoor hoge straffen worden opgelegd. Het aantal hiermee gemoeide detentiejaren laat zich niet precies uitrekenen omdat niet bekend is wat de respectievelijke strafrestanten waren. Als we het gemiddelde van de in Nederland opgelegde straf voor opiumwet delicten aanhouden (zie hoofdstuk 2) zou het gaan om ongeveer 100 detentiejaren¹². Op het totaal van de te executeren detentiejaren in 1995 (10,939), is dit niet bijzonder veel.

De conclusie is dat wetswijzigingen van de afgelopen 10 jaar tot op heden betrekkelijk weinig invloed hebben gehad op de stijging van het aantal te executeren detentiejaren.

¹² Weliswaar worden in het buitenland langere straffen opgelegd voor deze delicten dan in Nederland, maar over het algemeen hebben de gedetineerden al een deel van hun straf uitgezeten en bovendien voorziet de zg. exequatorprocedure in een herziening van de straf tot Nederlandse proporties. De schatting van 100 detentiejaren zal er dus niet zover naast zitten.

3.2 Aangiftebereidheid

Impressies uit de gesprekken

De registratie, opsporing en vervolging van veel delicten staan of vallen met de bereidheid van het publiek aangifte te doen. Deze invloed van aangiftebereidheid op de omvang van de geregistreerde criminaliteit vinden we vooral bij de wat minder ernstige delicten, zoals fietsendiefstal, diefstal uit auto's, eenvoudige mishandeling e.d. De ernstige criminaliteit wordt vrijwel altijd geregistreerd, ook het ophelderingspercentage is hier zeer hoog. Bovendien is er bij sommige – 'slachtofferloze' – delicten¹³ per definitie pas sprake van een misdrijf als de politie deze pro-actief opspoort en (dus) registreert. Dit heeft als effect dat bij dit soort delicten de registratie vrijwel dekkend is. De 'wig' tussen feitelijk gepleegde criminaliteit en de registratie ervan vinden we dus vooral bij de zgn. kleine criminaliteit. Dat is in dit verband niet onbelangrijk omdat het beslag op de detentiecapaciteit vooral gelegd wordt door de langdurige vrijheidsstraffen die toegemeten worden voor de zwaardere criminaliteit. Op voorhand kan dus aannemelijk gemaakt worden dat (kleine) variaties in aangiftebereidheid betrekkelijk weinig effect zullen sorteren op de behoefte aan penitentiaire capaciteit. Ook al omdat de kleinere criminaliteit in haar gang langs de strafrechtsketen voor een groot deel uitgefilterd wordt en niet voor de rechter verschijnt. Ter herinnering: in paragraaf 2.1 werd vastgesteld dat in 1995 van de ruwweg 225,000 afgedane zaken er slechts 27,000 uiteindelijk resulteren in een veroordeling tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Niettemin speelt de aangiftebereidheid in de discussie over de vraag of de criminaliteit is toegenomen, telkens een belangrijke rol. Daarom is er tijdens de gesprekken met de politie expliciet aandacht aan besteed.

Volgens de verschillende politiefunctionarissen maakt de aangiftebereidheid van het publiek geen eenduidige ontwikkeling door: voor sommige delicten zien we een stijgende lijn, voor andere een dalende. Bovendien is er binnen politieregio's geografische variatie in de bereidheid om aangifte van een delict te doen: in verstedelijkte gebieden wordt meer bereidheid gesignaleerd, in plattelandsregio's minder. De inschatting van de politie is dat deze tegengestelde bewegingen elkaar vrijwel opheffen, d.w.z. dat er geen duidelijke verhoging of verlaging van het aantal aangiftes valt te constateren.

Winst – in termen van aangiftebereidheid – valt vooral te behalen bij de minder ernstige delicten. Zoals gezegd is voor ernstige delicten de aangiftebereidheid traditioneel hoog. Dat neemt niet weg dat er ook in sommige ernstiger categorieën soms een toenemende aangiftebereidheid te vinden is. Vooral zedendelicten – m.n. incest – ondervinden de laatste tijd een stijging. Ook het aantal aangiftes van geweldsdelicten die in de

¹³ Bijvoorbeeld rijden onder invloed en opiumwetdelicten.

zedensfeer liggen – het ‘potenrammen’ – neemt toe. Naar de overtuiging van de respondenten komen dergelijke delicten niet zozeer vaker voor dan vroeger, maar is het veeleer de maatschappelijke aandacht en acceptatie die ervoor zorgen dat men eerder naar de politie stapt.

Volgens diverse zegslieden heeft de reorganisatie van de politie ertoe geleid dat de fysieke bereikbaarheid van de politie buiten kantooruren is vermindert. Dit geldt vooral voor de gebieden buiten de steden. Politiebureaus werden gesloten of slechts beperkt opengesteld. Ook de aanwezigheid van politiemensen op straat is in bepaalde gebieden verminderd. Deze factoren hebben er in belangrijke mate aan bijgedragen dat de aangiftebereidheid op het platteland is teruggelopen. Men is niet van zins om voor een betrekkelijk gering delict ‘uren’ op een politiebureau te zitten, dat als het tegenzit ook nog relatief ver weg ligt. Soms wordt gepoogd dit euvel te bestrijden door telefonische aangifte mogelijk te maken, maar hier wordt weinig gebruik van gemaakt.

Recent onderzoek

Deze impressionistische en fragmentarische manier om ontwikkelingen in de aangiftebereidheid te beschouwen, verdient aanvulling van een meer kwantitatieve benadering.

Zowel in slachtofferenquêtes (Enquêtes Slachtoffers Misdrijven, ESM) als in politiestatistieken van het CBS (Enquêtes Rechtsbescherming en Veiligheid, ERV) wordt aandacht besteed aan de aangiftebereidheid. Aangiftebereidheid wordt gedefinieerd als het percentage misdrijven waarvan aangifte gedaan wordt. Dit percentage wordt berekend door de totale omvang van de criminaliteit met behulp van slachtofferenquêtes te schatten en dit te relateren aan politiestatistieken. Op basis van deze gecombineerde bronnen komen Kester e.a. (1994) tot de conclusie dat het percentage aangiften in 1982 een dieptepunt bereikte met aangifte in slechts 30% van het aantal misdrijven. Daarna is dit percentage gaan stijgen, met als voorlopige hoogtepunt 37% in 1992. Een hoog aangiftepercentage (75) vinden we bij delicten als bromfiets- en autodiefstal en bij diefstal uit woonhuizen. Het is aannemelijk dat dit hoge percentage mede veroorzaakt wordt doordat verzekeringsmaatschappijen pas tot uitkering overgaan als er een proces verbaal kan worden overlegd. Veel minder hoge percentages worden gevonden bij delicten als handtastelijkheden, diefstal uit de auto, vernielingen, exhibitionisme, en overige diefstal (Kester e.a. 1994).

Een andere bron is de politiemonitor (1993). Dit betreft een telefonische enquête onder ruim vijftigduizend burgers van 15 jaar en ouder. Deze enquête komt op een aangiftepercentage van 32 (SCP, 1994).

Tussen de beide aangiftepercentages zit een verschil van 5 procentpunten. Volgens het SCP is dit verschil waarschijnlijk te wijten aan verschillen tussen de meetmethodes. Voor het vaststellen van het percentage aangiften op het totaal is het nodig om te beschikken over het totaal aantal gepleegde

misdrijven. Vanwege het 'dark number'¹⁴, moet dit aantal worden geschat. Om diverse redenen kunnen deze schattingen uiteenlopen. Al met al bevindt het percentage aangiftes zich in 1992/1993 ergens tussen de 32 en 37%. Het aangiftepercentage was in ieder geval tot en met 1992 stijgende. Hoe het hiermee anno 1997 is gesteld, is niet exact bekend, maar de gesprekken duiden op een stabiele aangiftebereidheid met variaties voor verschillende delicten. De invloed hiervan op de behoefte aan detentie-capaciteit kan op basis van deze gegevens minimaal worden geacht.

3.3 Opsporings- en capaciteitseffecten bij de politie

In de afgelopen jaren heeft er in opsporingsprioriteiten – en daarmee in de personeelsinzet – een beleidsverschuiving plaatsgevonden. Veel gespreks-partners wijzen erop dat tot voor een aantal jaren geleden vooral de nadruk werd gelegd op de kleine criminaliteit (later werd dit de veel voorkomende criminaliteit genoemd), meer recentelijk is men zich gaan concentreren op de 'middelzware' criminaliteit. De aandacht voor zware (georganiseerde) criminaliteit lijkt op een stabiel (relatief hoog) niveau gehandhaafd te zijn¹⁵. In concreto wil dit zeggen dat de politie (maar ook het OM) meer dan voorheen aandacht heeft voor middelzware delicten als woninginbraken, diefstal met geweld, overvallen, verkrachting, mishandeling e.d. 'Kleinere' zaken als fietsendiefstal, diefstal uit (en van) auto's, eenvoudige diefstal, eenvoudige mishandeling, bedreiging e.d. leiden minder vaak dan voorheen tot opsporing van een verdachte van het misdrijf. Een politieman drukte het als volgt uit:

'Samen met een officier van justitie gaan we zitten om de aangiften en processen verbaal door te nemen. We maken dan twee stapels; op de ene komen zaken waar opsporings- en vervolgingstechnisch muziek in zit en op de andere de zaken waar we verder geen moeite meer voor doen, omdat de inspanning niet opweegt tegen het verwachte resultaat.'

Ondanks de grotere inspanning op dit terrein, lijkt het ophelderingspercentage van deze 'middelzware' delicten niet spectaculair te stijgen. Men is er daarom niet zeker van dat dit ook tot gevolg heeft dat er meer middelzware delicten middels een dagvaarding voor de rechter verschijnen. Het verschijnsel dat een (beperkt) aantal delictplegers verantwoordelijk is

¹⁴ Ook wel genoemd 'verborgen criminaliteit'; de 'wig' tussen geregistreerde en feitelijk gepleegde delicten. Kester e.a. (1994) komen tot de slotsom dat het 'dark number' in de periode 1980-1992 met 8 procentpunten is teruggelopen van 84% naar 76%.

¹⁵ Het 'rendement' van de inspanningen (in termen van detentiejaren) is echter betrekkelijk gering omdat onderzoeken vaak jarenlang duren en met inzet van veel menskracht plaatsvinden. Als een zaak uiteindelijk sluitend wordt gekregen, dan levert het vaak slechts enkele verdachten op.

voor een groot aantal delicten (vaak gaat het om drugsverslaafden), doet zich in veel arrondissementen voor en is hier mede debet aan. Meer en meer stelt de politie zich, na aanhouding van een dergelijke verdachte, tevreden met 'spontaan' toegegeven delicten, zonder dat diepgaand verder wordt verhoord over nog openstaande delicten. Dat dit het ophelderingspercentage niet verhoogt, is evident (zie ook Berghuis, 1992; SCP, 1994). Bij in verzekeringstelling van zo'n verdachte doet zich wel vaak het effect voor dat woning-, auto- of bedrijfsinbraken in bepaalde wijken drastisch dalen. Over het algemeen heeft dit laatste een hogere prioriteit – vooral omdat het de onveiligheidsgevoelens doet afnemen – dan het streven naar een sterk stijgend ophelderingspercentage.

Samenwerking tussen politie en OM is de laatste tijd sterk verbeterd. Dit heeft o.a. geleid tot zogenaamde AU-projecten (Aanhouden en Uitreiken). In Utrecht heet dit project DAMOKLES, wat staat voor Direct Afhoren, Meteen Oordelen, Korte Looptijd En Succes), in de politieregio Haaglanden HAU (Haaglanden Aanhouden en Uitreiken), in Groningen PAUWER, in Amsterdam-Amstelland HOPPER en in Arnhem gewoon AU. De strekking van dergelijke projecten is dat een verdachte de dagvaarding op het politiebureau betekend krijgt. Tevens wordt nagegaan of er nog andere delicten zijn waarvoor hij gesignaleerd staat. Is dit het geval dan worden deze gevoegd bij het eerste delict. Vaak gaat het om verdachten die bekend zijn bij de politie omdat zij regelmatig worden aangehouden voor wat kleinere delicten. Het is geen uitzondering dat de delicten met opzet 'opgespaard' worden, zodat de verdachte met een, op één dagvaarding verzamelde, flinke hoeveelheid delicten voor de rechter verschijnt. Dit heeft twee voordelen: het betekenen van de dagvaarding in persoon op het politiebureau doet het aantal ongeldige dagvaardingen afnemen, en in de tweede plaats cumuleert het aantal delicten in een langere straf dan elk delict afzonderlijk, waardoor de dader 'langer van de straat is'. In sommige arrondissementen is het de praktijk dat er voor alle feiten gezamenlijk een langere straf geëist wordt, dan de som van de delicten afzonderlijk; in andere arrondissementen wordt een 'kwantumkorting' gegeven. De indruk bestaat dat deze tegengestelde bewegingen in strafeis over het geheel genomen per saldo niet leiden tot een gemiddeld langere strafduur. Als in dit segment van de criminaliteit de gemiddelde strafduur per arrondissement afzonderlijk bekeken zou worden, is het niet uitgesloten dat er een effect van deze projecten gevonden wordt. Omdat we niet van alle arrondissementen weten welke modaliteit (kwantumkorting, het geheel is meer dan de delen, of een rechte telling) toegepast wordt, kunnen we deze berekening hier niet uitvoeren.

De laatste jaren heeft een capaciteitsuitbreiding van de politie plaatsgevonden. De verwachting dat 'meer blauw op straat' zou kunnen (moeten) leiden tot meer processen verbaal en meer zaken die aan het OM aangeleverd worden, ligt voor de hand. De politiekorpsen zelf geven echter aan dat het effect van de formatie-uitbreiding op de geregistreerde omvang van de criminaliteit beperkt is. Voor een groot deel komt dit doordat de verhoging

van het budget niet altijd gebruikt wordt voor personele uitbreiding, maar voor materiële vernieuwing van het wagenpark, communicatiemiddelen, automatisering e.d. Een tweede oorzaak wordt gevonden in de selectieve inzet van nieuw aangeworven personeel. Over het algemeen vinden we formatie-uitbreidingen eerder bij de beheerssecties (zoals parkeerbeheer) dan bij de opsporingsdiensten. Dit leidt niet tot een toename van het aantal processen verbaal. Zelfs indien aangetoond zou worden dat de politiekorpsen een hoger aantal zaken registreren (zie paragraaf 3.4) dan nog hoeft dit niet zichtbaar te zijn in het aantal zaken dat door de rechter wordt afgedaan:

‘Het is net een steen die je in het water gooit: dicht bij de bron zijn de rimpelingen in de cijfers duidelijk zichtbaar, maar naarmate we verder daarvan af geraken – naar het einde van de strafrechtsketen toe – vlakken de rimpelingen sterk af tot ze ten slotte niet of nauwelijks meer merkbaar zijn in het aantal strafopleggingen.’

Ook hier kan weer gewezen worden op de filters in de strafrechtsketen die successievelijk telkens alleen de zwaardere delicten uitzeven totdat uiteindelijk niet meer dan 12% van de strafzaken uitmonden in een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. De commissie Korthals Altes gebruikte hier bij monde van haar secretaris Kors (1996) de adequate beeldspraak van een trechter met een nauwe hals.

Op de vraag of de politie (d.w.z. een politiefunctionaris die tevens hulp-officier is) bij inverzekeringstellingen rekening houdt met het cellentekort, is het antwoord onverkort ‘neen’. Inverzekeringstelling wordt geheel los gezien van het capaciteitsprobleem. Het is nodig en dan gebeurt het, of het is niet nodig en dan laat men het achterwege. De achtergrond van deze vraag is de mogelijkheid dat de onderdelen van de keten inverzekeringstelling-preventieve hechtenis-vrijheidsstraf rechtstreeks met elkaar verband houden: de officier van justitie en/of de rechter commissaris zouden eerder geneigd zijn tot het vorderen en toewijzen van voorlopige/preventieve hechtenis bij voorafgaande inverzekeringstelling en de rechter zou eerder een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opleggen indien er sprake is (geweest) van voorlopige hechtenis. Besluiten die op politieniveau genomen worden, kunnen op deze manier direct bijdragen aan plaatstekorten in huizen van bewaring en gevangenen. De gesprekken wijzen uit dat de politie vindt hierin een eigen verantwoordelijkheid te hebben. Beslissingen om tot inverzekeringstelling over te gaan, worden genomen op basis van delicts- en persoonskenmerken en onafhankelijk van de overweging dat zich capaciteitsproblemen zouden kunnen voordoen tengevolge van bepaalde beslissingen.

3.4 Veranderingen in aard, ernst en omvang en van de criminaliteit

Aard en ernst van de criminaliteit

Aard en ernst van criminaliteit zijn twee aspecten die gemakkelijk verward kunnen worden. Met veranderingen in aard van de criminaliteit wordt hier bedoeld op het verschijnen van relatief nieuwe delicten binnen het bestaande criminele palet (bijvoorbeeld mensenhandel) alsmede de 'vorm' waarin criminele activiteiten zich voordoen (bijvoorbeeld een 'verplaatsings-effect' door succesvolle maatregelen om bankovervallen tegen te gaan en bendevoorming onder jongeren). Ernst heeft vooral te maken met gebruik van geweld en de omvang van de schade bij vermogensdelicten bijvoorbeeld. 'Nieuwe' delicten komen relatief dermate weinig voor dat zij nauwelijks van invloed worden geacht op de omvang van de criminaliteit. Eigenlijk gaat het alleen om *mensenhandel*. Vooral sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie en het verdwijnen van het 'IJzeren Gordijn' wordt een stijging geconstateerd van het aantal Oost-Europese vrouwen dat gedwongen wordt prostitutie te bedrijven in Nederlandse steden. Ook het tegen betaling 'importeren' van illegale vreemdelingen is een delict dat zich de laatste tijd met enige regelmaat voordoet.

Met betrekking tot een verandering in de 'vorm' waarin delicten zich voordoen, worden vele voorbeelden genoemd:

- Onder andere door succesvolle preventieve maatregelen om bankovervallen tegen te gaan, doet zich een 'verplaatsingseffect' voor. Er worden vaker supermarkten, postagentschappen, benzinestations, en woningen overvallen. Zonder de andere delicten te willen bagatelliseren, wordt vooral het toenemende aantal overvallen op mensen thuis een 'ergerlijk' verschijnsel genoemd.
- Bij het stijgende aantal minderjarigen (waaronder een groot aantal allochtone jongeren) dat verhoord wordt voor een misdrijf, valt vooral op dat de delicten vaak zo 'brutaal' en 'onnadenkend' zijn: *'Er wordt op klaarlichte dag een steen door de ruit gegooid en ze gaan er met de buit vandoor'* en *'Tegenwoordig draaien ze hun hand niet meer om voor het beroven van een pizzabezorger en niet zelden wordt volkomen onnodig met een wapen gedreigd.'*
- Diezelfde minderjarigen maken regelmatig deel uit van een groep delinkwente jongeren en soms kan er zelfs van bendevoorming gesproken worden: *'We zien jongetjes van 16 die bendeleider zijn en er soms zelfs een lijfwacht op na houden.'*
- Een politieman merkte bijna weemoedig op dat de 'ouderwètse beroeps-crimineel' (met de nadruk op 'ouderwetse') aan het verdwijnen is. Daarvoor in de plaats komen harde, nietsontziende en niet zelden buitenlandse, beroepscriminelen.
- De overlast van drugsverslaafden zowel in termen van openbare orde als 'kleine' vermogenscriminaliteit neemt, vooral in steden, steeds onacceptabeler vormen aan. Het meer agressief lastigvallen van voorbijgangers is

daar slechts één voorbeeld van, 's nachts herrie maken in woonwijken een ander.

Deze ontwikkelingen leggen naar de (unanieme) mening van de zegslieden, echter weinig tot geen gewicht in de schaal bij de capaciteitsnood. Veel belangrijker in dit opzicht is de toename van de *delicternst*. De criminaliteit is 'enorm' verhard, ze is vooral gewelddadiger geworden. De levensdelicten hebben vaak te maken met afrekeningen binnen 'het milieu'. Wapenbezit, zowel vuur-, steek-, als slagwapens, wordt veelvuldig aangetroffen. Ook onder minderjarigen.

'Het gemak waarmee naar een wapen gegrepen wordt, is onvoorstelbaar. Of het nu gaat om onderlinge conflicten die beslecht worden met een wapen, om wapengebruik bij het plegen van een ander delict of "zomaar".'

Een verontrustend verschijnsel is het 'zinloze' geweld. Misschien nog niet eens wat betreft de omvang, maar wel de onvoorspelbaarheid ervan en de vaak ernstige letsels die ermee gepaard gaan. Toevallige passanten worden het slachtoffer van volstrekt buitenproportionele agressie. In Groningen was er enige tijd geleden zelfs een hausse in 'studentjepesten':

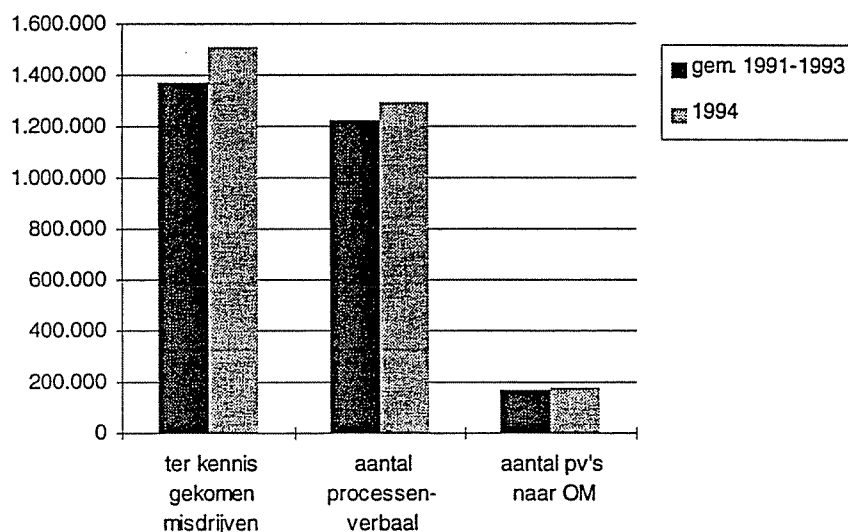
'Een groepslid dat meestal klein van postuur was, werd erop uitgestuurd om een student te provoceren, of althans iemand van wie vermoed werd dat het een student was. Als de student er op inging, verscheen plotse-ling de rest van de groep en werd hij flink in elkaar getrapt en geslagen. Dat heeft regelmatig tot ziekenhuisopname geleid. We hebben dat door intensief surveilleren de kop in weten te drukken, maar dat ging op dat moment wel ten koste van andere werkzaamheden.'

Omvang van de criminaliteit

Respondenten vinden het erg moeilijk om in z'n algemeenheid antwoord te geven op de vraag of de criminaliteit is toegenomen. Als iemand zich er al aan waagt, dan is de indruk dat de omvang over de hele linie eigenlijk niet is toegenomen. Dat neemt echter niet weg dat er per delictsoort variaties zijn waar te nemen. Uit de vorige sectie bleek al dat men vooral een stijging van geweldsdelicten constateert. Om dit wat meer grond onder de voeten te geven, zullen we in het hiernavolgende enkele *highlights* uit de terzake doende literatuur presenteren.

De totale omvang van de criminaliteit vertoont sinds 1985 geen belangrijke stijging (Kester e.a., 1994; SCP, 1994; Kester, 1995). Deze conclusie is gebaseerd op een combinatie van slachtofferenquêtes en politiestatistieken. Politiestatistieken laten zien dat zich tot 1985 een vrijwel ononderbroken stijging op alle terreinen heeft voorgedaan. In 1985 treedt een voorlopige

Figuur 9: Aantal ter kennis gekomen misdrijven, processen verbaal en naar het OM gestuurde processen verbaal. Gemiddeld in de periode 1991-1993 en over 1994



stabilisering op. In 1992 zien we een kleine toename in geregistreeerde criminaliteit¹⁶. Ook slachtofferenquêtes registreren geen belangrijke stijging van de kans slachtoffer te worden van een misdrijf. Kester e.a. (1994) constateren dat na 1984 de geregistreeerde criminaliteit met 1 procentpunt per jaar toeneemt. Gecorrigeerd voor de bevolkingsaanwas (elk jaar 0,5-1%), wordt de relatieve groei nog kleiner. Wel zien we dat inwoners van de grote steden vaker het slachtoffer worden van een misdrijf dan inwoners van kleinere gemeenten. Dit is in overeenstemming met de cijfers die in hoofdstuk 2 gepresenteerd worden.

In figuur 9 wordt een vergelijking van het gemiddelde aantal in de 25 politie-regio's ter kennis gekomen misdrijven over de periode 1991-1993 en die uit 1994 gepresenteerd. Daarnaast hetzelfde voor het aantal opgemaakte processen verbaal en de processen verbaal die doorgestuurd zijn naar het OM (de Krosse, 1995).

In 1991, 1992 en 1993 kwamen gemiddeld 1,373,000 misdrijven ter kennis van de politie. In 1994 waren dat er 1,506,000; een stijging van 10%. In het aantal processen verbaal zien we iets soortgelijks, zij het van kleinere omvang: een stijging van 1,225,000 naar 1,290,000, dit is 5%. Het aantal processen verbaal dat vervolgens naar het OM werd gestuurd om aldaar

¹⁶ Volgens het CBS is deze toename voornamelijk te danken aan een verbeterde registratie.

afgedaan te worden was respectievelijk 173,000 en 176,000¹⁷. Een stijging van slechts 1,7%. Waar we eerder m.b.t. de strafrechtsketen opmerkten dat er vele filters ingebouwd zijn, die ervoor zorgen dat het aantal in eerste aanleg opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen 12% is van alle afgedane strafzaken, kunnen we hier eenzelfde systematiek waarnemen. Van de in 1994 ter kennis gekomen misdrijven bereikt slechts zo'n 11% het OM in de vorm van een proces verbaal.

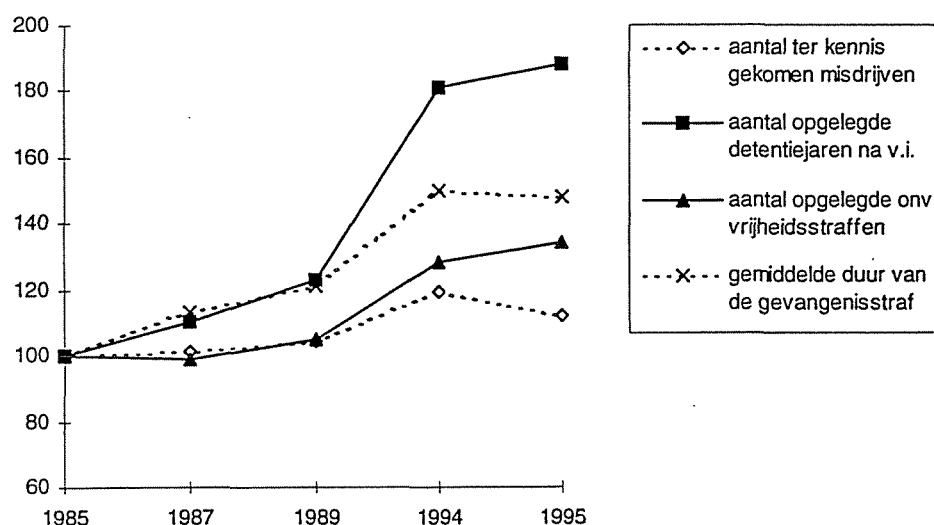
Dat het aantal ter kennis gekomen misdrijven tussen 1991 en 1994 met zo'n 10% stijgt¹⁸, wil nog niet noodzakelijkerwijze zeggen dat ook de feitelijke criminaliteit met dat percentage gestegen is, noch dat dit gereflecteerd wordt in het aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. De zeer geringe stijging van het aantal naar het OM gestuurde processen verbaal duidt hierop: ook hier blijkt de metafoor van de steen die in het water geworpen wordt van toepassing te zijn (zie 3.2).

Dat niettemin het aantal opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen de laatste jaren stijgt (tussen 1989 en 1995 met 28%), heeft waarschijnlijk meer te maken met de toegenomen ernst van misdrijven en beleidsbeslissingen bij OM en rechterlijke macht die leiden tot een grotere punitiviteit, dan met een toename in de totale omvang van de criminaliteit (d.i. het totale aantal gepleegde delicten). We komen op dit laatste terug in de volgende paragraaf.

Samenvattend kan gesteld worden dat, van de drie factoren aard, ernst en omvang van criminaliteit, eigenlijk alleen de toegenomen ernst in termen van toegenomen geweld, substantieel bijdraagt aan de druk op de penitentiële capaciteit. Dat zich recentelijk een aanmerkelijke stijging in het aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voordoet, is in zichzelf geen voldoende reden om tot de conclusie te komen dat 'dus' de omvang van de criminaliteit wel gestegen zal zijn. Dat de *omvang* van de criminaliteit niet noemenswaardig is gestegen in de afgelopen jaren, blijkt afdoende uit de ter beschikking staande literatuur. Het is veeleer de toenemende *ernst* van criminaliteit die ertoe leidt dat meer delicten dan voorheen de grens van 'strafwaardigheid' (in termen van onvoorwaardelijke vrijheidsbeneming) overschrijden.

¹⁷ Dat dit aantal aanmerkelijk lager ligt dan het aantal afgedane zaken dat voor 1994 in hoofdstuk 2 genoemd wordt, ligt aan het feit dat het hier processen verbaal betreft en in hoofdstuk 2 dagvaardingen. Vaak is in processen verbaal sprake van meerdere daders, die elk een dagvaarding uitgereikt krijgen.

¹⁸ De meest recente cijfers laten overigens een teruggang zien in het aantal opgemaakte processen verbaal.

Figuur 10: Geïndexeerde vergelijking (1985=100)

Ten slotte wordt hier – ter onderlinge vergelijking – in figuur 10 op basis van geïndexeerde gegevens (1985=100) de ontwikkeling van 1985 tot en met 1995 weergegeven van:

- Het aantal opgemaakte processen verbaal wegens een misdrijf door politie en marechaussee (bron: CBS);
- Het aantal in eerste aanleg opgelegde detentiejaren na aftrek van v.i.;
- Het aantal in eerste aanleg opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, en
- De gemiddelde duur van de opgelegde vrijheidsstraffen.

Het meest saillante van deze vergelijking is dat het aantal ter kennis gekomen misdrijven voor het eerst sinds jaren daalt, terwijl zowel het aantal opgelegde detentie-jaren als het aantal vonnissen tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf blijven stijgen. De toekomst zal moeten uitwijzen of de daling van de criminaliteit zich continueert en ook vertaald wordt in een daling van het aantal opgelegde detentiejaren. Overigens blijkt uit deze figuur tevens dat het aantal te executeren detentiejaren veel sneller stijgt dan de omvang van de geregistreerde criminaliteit.

3.5 Strafvordering en -toemeting

Het resultaat van een strafproces vormt in engere zin de uitkomst van interacties tussen verdachte, advocaat, officier van justitie en rechter(s). Deze interacties culminerend in een eis van de officier en de uitspraak van de rechter. De unanieme constatering van zowel de gesprekspartners

(advocaten, officieren en rechters) voor dit onderzoek, als auteurs buiten het kader van dit onderzoek, is dat zich vooral de laatste paar jaar een duidelijke tendens naar strenger straffen aftekent. Factoren en ontwikkelingen die bijgedragen hebben aan de totstandkoming van een dergelijke tendens, zijn het onderwerp van deze paragraaf. Veranderingen in strafvordering en -toemeting vinden niet autonoom plaats, maar zijn de resultante van meer of minder externe ontwikkelingen. In het hiernavolgende zal, in betrekkelijk willekeurige volgorde, aandacht besteed worden aan een aantal van die – maatschappelijke en lokale – ontwikkelingen.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Zonder te pretenderen hier een uitputtende beschrijving te geven van alle relevante maatschappelijke ontwikkelingen die bijgedragen hebben aan de 'verharding' van het Nederlandse strafrechtsklimaat, zullen we hier wijzen op een paar belangrijke en deels met elkaar samenhangende ontwikkelingen die zich ongeveer parallel hebben voorgedaan vanaf het begin van de jaren tachtig.

Door veel gesprekspartners wordt het verschijnen van de beleidsnota Samenleving en Criminaliteit gezien als keerpunt in het denken over criminaliteitsbeheersing (zie ook Blad, 1994). Deze nota vormt het beleidsmatige antwoord op een decennium van stijgende criminaliteit. Dat deze stijgende criminaliteit geen idee-fixe is geweest, bewijzen de cijfers die in de vorige paragraaf aan de orde zijn geweest. Onder druk van de publieke opinie en media (Brants, e.a., 1994), stijgt de criminaliteitsbestrijding met stip op de politieke agenda. De spreekwoordelijke tolerantie van de jaren zestig en zeventig wordt langzaamaan vervangen door een 'nieuwe zakelijkheid'. Dit gaat volgens diverse zegslieden gepaard met de cruciale notie dat het niet in de eerste plaats 'de maatschappij' is die delinquent gedrag veroorzaakt, maar dat de mensen zelf verantwoordelijk dienen te worden gehouden voor hun doen en laten. Deze persoonlijke verantwoordelijkheid voor onacceptabel gedrag vertaalt zich achter de deuren van de rechtszaal in minder toegeeflijkheid bij de vaststelling van een straf voor dat gedrag. De term 'tijdgeest' dringt zich hier op. Van Ruller e.a. (1995) merken hierover op dat het een geheimzinnig, rijkelijk mistig en wetenschappelijk onbruikbaar begrip is dat echter wel degelijk bestaat en aan snelle veranderingen onderhevig kan zijn.

Een andere, parallelle, ontwikkeling betreft de toenemende aandacht voor slachtoffers van misdrijven (Buruma, 1994; Boutellier, 1994; van Ruller e.a., 1995). Regionale bureaus voor slachtofferhulp werden opgericht, binnen de politiekorpsen werden functionarissen aangesteld die zich speciaal met slachtoffers gingen bezighouden, op wetgevingsgebied kwam de Wet Terwee tot stand. Volgens sommige officieren moet de strafeis die zij formuleren dan ook gezien worden als een zekere genoegdoening aan het slachtoffer. Voor diverse delicten heeft dat in het verleden geleid tot een fors hoger strafgemiddelde.

De Commissie Lange Straffen (1996), vat deze ontwikkelingen als volgt samen:

‘Dit (toenemende gemiddelde strafduur, m.g.) wordt onder andere veroorzaakt doordat de laatste jaren de aandacht is verschoven van de persoon van de dader en diens resocialisering naar de daad en zijn gevolgen, waarbij de psychische gevolgen voor het slachtoffer een belangrijker plaats hebben gekregen binnen het strafrecht en voorts doordat de samenleving minder tolerant is geworden ten aanzien van misdrijven. Deze gewijzigde maatschappelijke opvatting heeft invloed (gehad) op de strafmaat ...’

Het is evident dat het OM noch de Zittende Magistratuur zich in een maatschappelijk vacuüm bevinden, zij zijn onderhevig aan dezelfde processen die zich in de maatschappij voordoen. De minder tolerant wordende maatschappij wordt gereflecteerd in berichtgeving van de media die daarmee weer druk uitoefenen op regering en parlement. Het is in dit verband opmerkelijk dat de verschillende grote politieke partijen min of meer consensus bereikt hebben over de prioriteit die criminaliteitsbestrijding dient te hebben. Dat werkt door in de strafrechtsketen.

De vraag hierbij welke partij binnen de magistratuur het voortouw neemt bij de trend tot strenger straffen, is niet zo heel belangrijk. Wat dat betreft zijn OM en ZM communicerende vaten. De rechters merken op dat zij in zekere zin ‘volgzaam’ of ‘reactief’ zijn: de strafeis bepaalt de marges waarbinnen de rechter zich met de strafmaat beweegt. Maar de eis komt over het algemeen ook niet uit de lucht vallen, daar gaat een motivatie aan vooraf die overwegend gebruik maakt van dezelfde argumenten als de rechter. Daardoor ontlopen eis en straf elkaar ook niet zo heel veel. De (standaard) verschillen tussen vordering en strafmaat (meestal zit de rechter met de uiteindelijke straf wat onder de eis van de officier (zie ook de Commissie Lange Straffen, 1996)) hebben daarmee ook een soort rituele betekenis. Het OM kan zeggen: ‘wij willen tenminste dat er strenger gestraft wordt, maar de rechter wil niet mee’ en de rechter: ‘wij zijn onafhankelijk en laten de persoon van de verdachte ook meewegen. We rennen niet mee met de meute’. Het netto resultaat is voor de beide partijen veelal tamelijk voorspelbaar. Dat neemt echter niet weg dat rechters in sommige gevallen een signaal proberen af te geven dat zij bepaalde straffen (veel) te hoog vinden:

‘Op een gegeven moment was het zo dat illegalen die voor het eerst opgepakt werden, standaard drie maanden onvoorwaardelijk tegen zich geëist kregen, dat vond ik wat al te gortig en in een paar opeenvolgende zaken ben ik toen ver onder de eis gaan zitten. Dat signaal werd wel opgemerkt en de eisen gingen naar beneden. Wat dat betreft heb je natuurlijk wel invloed, ook omgekeerd, maar dat komt aanmerkelijk minder vaak voor.’

Vooral de officieren van justitie afficheren zich als '*crime fighters*'. Hierbij wordt wel aangetekend dat dit vooral opgaat voor de jongere officieren (en rechters), de oudere garde toont zich meestal wat milder. Men is het erover eens dat het OM het voortouw neemt bij veranderingen in de strafmaat. Over het algemeen vinden officieren de tendens tot strenger straffen zowel gerechtvaardigd als onontkoombaar:

'De criminaliteit wordt ernstiger en daar passen zwaardere straffen bij.'
'De maatschappij verlangt strengere straffen, en wij honoreren dat verlangen.'

In het eerste citaat herkennen we de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. In de vorige paragraaf hebben we gezien dat zich ernstiger wordende (gewelds)criminaliteit ontwikkelt. Dat hiervoor zwaardere straffen worden opgelegd is in het licht van de proportionaliteit alleen maar logisch. In het tweede citaat zien we de invloed die maatschappelijke ontwikkelingen hebben op het beleid van het OM terug. Een officier refereerde hierbij aan een lied(je) van Wim Kan: 'Ik vertolk, ik vertolk de gevoelens van het volk.'

Bij de tendens tot grotere strengheid, gaat het niet alléén om zwaardere straffen voor ernstiger delicten. Ook voor vergelijkbare delicten wordt nu zwaarder gestraft dan voorheen. Hier is sprake van een toenemende punitiviteit volgens de definitie zoals die in hoofdstuk 1 is geformuleerd. Niet over de gehele linie, maar vooral voor delicten binnen bepaalde categorieën en variërend per arrondissement. Berghuis (1994) meldt dat in 1980 de gemiddelde strafduur voor verkrachting ruim 250 dagen bedroeg, in 1993 waren dit er bijna 600. Van Ruller e.a. (1995) merken hierbij op dat het nauwelijks voorstelbaar is dat deze toename van de strafmaat toe te schrijven zou zijn aan het ernstiger worden van de gevallen. Volgens hen weerspiegelt zich hierin ook een grotere betrokkenheid bij het slachtoffer. Woninginbraak is een ander voorbeeld van 'privacy-schendende' delicten. In Groningen werd tot voor kort minimaal twee weken gevorderd voor woninginbraak, recentelijk is dit verdubbeld. Voor bedrijfsinbraken – die als minder bedreigend worden gezien – gold een 'minimumtarief' van één week, maar werd opgetrokken tot twee weken.

Het gaat niet altijd om de bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Lokale omstandigheden kunnen ook een rol spelen. Zo worden openbare orde delicten en zakkenrollerij in Amsterdam strenger bestraft dan voorheen en ook strenger bestraft dan in andere arrondissementen. De voornaamste reden hiervoor is dat het zeer frequent voorkomt en daarom een bedreiging vormt voor de toeristische aantrekkelijkheid van Amsterdam. De idee van generale preventie speelt hierbij een belangrijke rol: 'We laten zien dat we het beu zijn.' Een andere lokale omstandigheid wordt door sommige advocaten gemeld en goeddeels bevestigd door politiefunctionarissen. In twee arrondissementen gaat winkeldiefstal de laatste tijd opvallend

regelmatig gepaard met geweld. Niet omdat de daders op voorhand tot geweld overgaan, maar wel omdat particulier bewakingspersoneel van de grotere winkelketens nogal eens ruw – ‘om niet te zeggen provocerend’ – optreedt bij aanhoudingen van daders. Dit kan leiden tot een tegenreactie van de verdachte die in het proces verbaal als gewelddadig wordt omschreven. Het OM legt op basis van dit proces-verbaal diefstal met geweld ten laste. De vraag of het hier bewust ‘beleid’ betreft om potentiële winkeldieven af te schrikken, kon door de respondenten niet beantwoord worden.

Hoewel advocaten ook vinden dat zich tegenwoordig delicten voordoen die ‘je je vroeger niet kon voorstellen’ en begrijpen dat daarvoor zwaardere straffen worden opgelegd, betreuren zij de toenemende punitiviteit en de algemene verharding van de gang van zaken rond een strafproces. Officieren en advocaten staan vaak als kempfanen tegenover elkaar.

‘Vroeger gebeurde het regelmatig dat zaken na overleg tussen advocaat en officier werden aangehouden door de rechter om te zien hoe de verdachte zich zou ontwikkelen. Dat is er nu niet meer bij, officieren reageren meestal afwijzend, er moet onmiddellijk gestraft worden en de rechters gaan daarin mee.’

Ook lijkt het wel of er minder rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte; zowel bij de politierechter als de meervoudige kamer. Als veroordeelden in appel gaan, lopen zij een zeker risico. De inmiddels gevleugelde uitspraak: ‘appelleren is riskeren’ stamt van het Haagse hof, dat door middel van systematisch hogere straffen in appel, het aanspannen van hoger beroep probeerde te ontmoedigen. Hier wordt naar de mening van advocaten een verkeerde prioriteit gesteld en de individuele persoon het slachtoffer gemaakt van overwegingen die niets met de zaak te maken hebben. Nu geldt dit niet zonder onderscheid voor elke rechter. In NRC-Handelsblad van 7-11-1996 vertelt de Haagse advocaat Mr. Spong dat hij zo’n twee weken voordat de behandeling in hoger beroep plaatsvindt, informeert bij de griffie naar de samenstelling van de strafkamer. Als hij het vermoeden heeft dat dit een ‘weinig barmhartig gezelschap’ is, dan geeft hij zijn cliënt het advies het hoger beroep alsnog in te trekken. Ook in NRC-Handelsblad wordt in de woorden van de betrokken advocaat de volgende casus beschreven:

‘Een man had zijn vriendin doodgeschoten omdat zij de relatie wilde beëindigen. Vervolgens had hij geprobeerd zichzelf van het leven te beroven. Dit mislukte, maar hij raakte wel vrijwel geheel verlamd. Tijdens de terechtzitting werd 1 jaar voorwaardelijk geëist; er volgde een veroordeling tot 1 jaar onvoorwaardelijk. De man ging in hoger beroep. Voor het Hof werd vervolgens twee jaar onvoorwaardelijk geëist. De uiteindelijke straf bedroeg vier jaar onvoorwaardelijk omdat het Hof

recht wilde doen "(...) aan de geschokte rechtsorde (...) waarbij slechts ten dele rekening kan worden gehouden met de fysieke inconvenianten van de verdachte".'

Volgens de advocaat is dit exemplarisch voor de zich verhardende strafrechtspraktijk.

Daarnaast vragen veel advocaten zich af of het OM in hun telkens hoger wordende strafvordering wel rekening houden met de vraag wat het effect daarvan is.

'Dat langer straffen recidive zou voorkomen is allang achterhaald. Straf is voornamelijk wraak. Veel officieren zien als voordeel van langer straffen dat de crimineel een paar jaar van de straat is.'

Strafmaatoverleg

Zoals we in hoofdstuk 2 aan de hand van recent cijfermateriaal hebben aangetoond, bestaan er tussen de arrondissementen grote verschillen in straftoemeting. Dit bevestigt uitspraken van respondenten dat er tussen de arrondissementen weinig tot geen afstemming bestaat, noch binnen de staande, noch binnen de zittende magistratuur. *Tussen* de arrondissementen bestaat uniformiteit in straffen hoegenaamd niet. Een uitzondering hierop vormen de landelijke richtlijnen m.b.t. overtredingen van de wegenverkeerswet, 'steunfraude' (zie ook Commissie Lange Straffen, 1996) en in mindere mate opiumwetdelicten. *Binnen* veel arrondissementen bestaat wel een al dan niet geïnstitutionaliseerd strafmaatoverleg. Soms is dit overleg casuïstisch georiënteerd, d.w.z. dat een individuele officier per zaak zelf beoordeelt of hij overleg pleegt met collega's over de eis die hij zal formuleren. Andere arrondissementen kennen een meer structureel strafmaatoverleg. Volgens de meerderheid van de officieren heeft dit overleg een strafmaat verhogende werking. Een advocaat kon dit geheel onderschrijven:

'Op maandag werd er tegen een cliënt van mij één week geëist wegens een bedrijfsinbraak, dinsdag was er bij het OM strafmaatoverleg, op woensdag verdedigde ik een andere cliënt die exact hetzelfde delict had gepleegd en die hoorde door dezelfde officier twee weken eisen, toen brak m'n klomp.'

De magistratuur en het capaciteitsprobleem

In veel literatuur die mogelijkheden ter leniging van de capaciteitsnood bestudeert, wordt op enig moment de bal toegespeeld aan de (staande en/of zittende) magistratuur (bijvoorbeeld Beyens e.a., 1993; Kommer, 1995; Fiselier, 1996). Het gaat dan meestal om een structurele vermindering van de strafeis of de opgelegde straffen. Voorgestelde percentages van 20 en hoger zijn daarbij geen uitzondering. Dit kan plaatsvinden door algemene

richtlijnen of via wetswijzigingen. Aan dit onderwerp is ook aandacht besteed in de interviews.

Door de meeste respondenten uit de magistratuur wordt de gedachte verworpen dat de officier en/of rechter medeverantwoordelijk gemaakt zouden moeten worden voor de beheersing van de capaciteitsnood. Straftoemeting kent z'n eigen, onafhankelijke, dynamiek en dat moet zo blijven.

Rechters voeren aan dat zij individuele zaken beoordelen, dat wil zeggen dat zij idealiter een rechtvaardige strafmaat proberen te vinden die 'past' bij dit delict, deze dader en dit tijdsgewricht. Op micro-niveau passen zij de proportionaliteit van de straf ten opzichte van het delict toe. Veel minder zorgen maken zij zich over macro-effecten van een toenemende punitiviteit op penitentiaire capaciteit. De bepaling van de strafmaat vindt geheel onafhankelijk van capaciteitsproblemen en vervroegde invrijheidstelling plaats. De suggestie dat de langere straffen ook wel eens mede het gevolg zouden kunnen zijn van een 'correctie' voor de v.i. praktijk, wordt door elke rechter ontkend. Wel geven zij aan dat de executierechter een middel zou kunnen zijn om, *nadat* er vonnis is gewezen, mogelijkheden in te voeren die de feitelijk uit te zitten tijd reduceren. De (on)beschikbare celcapaciteit is dan slechts één overweging temidden van vele andere om de eenmaal opgelegde straffen te modificeren. Zodoende kan er bredere context geschapen worden waarbinnen het capaciteitsprobleem een plaats kan krijgen. Hoewel de rechters de cellenproblematiek een serieus te nemen probleem vinden, achten zij het toch meer de taak van het OM om oplossingen aan te dragen (Commissie Lange Straffen, 1996); als zij al vinden dat de magistratuur zich hiermee bezig zou moeten houden.

Over het algemeen volgen officieren dezelfde lijn: het vorderen van preventieve hechtenis, noch de gevorderde duur van de vrijheidsstraf worden beïnvloed door problemen van executieve aard.

'Dit zijn problemen voor de administratie, niet voor het OM.'

Desgevraagd kan de meerderheid van de geïnterviewde officieren zich wel vinden in de suggestie van een executierechter. Met betrekking tot het verrekenen van de vervroegde invrijheidstelling in de strafvordering, zegt vrijwel elke officier dat ook dat hen in feite niet aangaat; dit is, net als het capaciteitsprobleem, een kwestie voor de administratie.

In twee arrondissementen zeggen de officieren dat de 30% strafvermindering per v.i. verdisconteerd wordt en leidt tot een hogere strafeis. Merkwaardig genoeg behoren deze arrondissementen niet tot de 11 zwaarst straffende (zie hoofdstuk 2), waardoor betwijfeld moet worden of deze 'discontoverhoging' stelselmatig plaatsvindt.

3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan een aantal mogelijke factoren dat de toename van het aantal te executeren detentiejaren kan verklaren. Zowel middels interviews met direct betrokkenen als via statistisch materiaal hebben we licht proberen te werpen op de volgende factoren:

- 1 invloed van wetswijzigingen;
- 2 veranderingen in aangiftebereidheid;
- 3 opsporings- en formatie-effecten bij de politie;
- 4 aard, ernst en omvang van de criminaliteit;
- 5 strafvordering en -toemeting.

Hoewel zich de laatste tien jaar vele *wetswijzigingen* hebben voorgedaan die voor bepaalde delicten een verhoging van het wettelijke strafmaximum tot gevolg hadden, kan noch uit statistisch materiaal, noch uit de interviews enig substantieel effect op de vraag naar celcapaciteit afgeleid worden. Dit lijkt een wat paradoxale conclusie, maar er zijn twee goede verklaringen voor aangevoerd. In de eerste plaats werden de 'oude' strafmaxima toch al niet of nauwelijks opgelegd. Ook na verhoging van de maximum strafbedreiging, bieden de 'oude' maxima nog voldoende elasticiteit om waar nodig zwaarder te straffen. Ten tweede bleek uit de interviews dat de verzwaring van strafbedreiging vooral gebruikt wordt om meer dwangmiddelen ter beschikking te hebben. Het gaat dan om het eerder kunnen vorderen van preventieve hechtenis, afnemen van DNA-materiaal, telefoon- en faxtaps, binnentreden en doorzoeken van woningen.

Naar de mening van de respondenten die bij de politie werkzaam zijn, is de *aangiftebereidheid* de laatste jaren per saldo stabiel gebleven. Wel worden variaties naar delict en regio waargenomen. Zedendelicten worden genoemd, maar ook sommige geweldsdelicten. Tevens heeft de reorganisatie van de politie tot gevolg gehad dat buiten de steden de politie minder goed bereikbaar is geworden. Dit zou geleid hebben tot een vermindering van de aangiftebereidheid op het platteland. De bestudeerde literatuur meldt dat het aangiftepercentage rond 1982 een dieptepunt bereikte met aangifte in slechts 30% van het aantal misdrijven. Daarna is dit percentage gaan stijgen, met als voorlopige hoogtepunt 37% in 1992. Een hoog aangiftepercentage (75) vinden we bij delicten als bromfiets- en autodiefstal en bij diefstal uit woonhuizen. Het is aannemelijk dat dit hoge percentage mede veroorzaakt wordt doordat verzekeringsmaatschappijen pas tot uitkering overgaan als er een proces verbaal kan worden overlegd. Overigens stellen de politiefunctienarissen vast dat zelfs een substantiële stijging van het aangiftepercentage niet noodzakelijk hoeft te leiden tot een hoger aantal vrijheidsstraffen. Dit komt vooral omdat mogelijke 'winst' met name te vinden zal zijn bij de kleinere criminaliteit; dit soort misdrijven leidt sowieso al zelden tot gevangenisstraf.

Effecten van *veranderingen in opsporing en uitbreidingen van de politieformatie* worden door zegslieden binnen de politie gering geacht.

Opsporingsactiviteiten voor de misdrijven die een groot beslag leggen op de penitentiaire capaciteit, zijn niet enorm toegenomen. Als er al een toename was, dan vond die vooral plaats vòòr 1985 en met name met betrekking tot opiumwetdelicten. Ook uitbreidingen van de politieformatie heeft niet merkbaar geleid tot een hoger aantal ter kennis gekomen misdrijven. Dit laatste is vooral toe te schrijven aan de omstandigheid dat formatie-uitbreiding en budgetverhogingen niet in de eerste plaats beslag kregen bij de opsporingsdiensten maar ingezet werden bij de beheersdiensten. Een verhoging van het budget werd voornamelijk besteed aan materiële vernieuwing, zoals automatisering, uitbreiding van het wagenpark, en communicatiemiddelen.

Van de drie factoren *aard, ernst en omvang van criminaliteit*, draagt eigenlijk alleen de toegenomen ernst in termen van toegenomen geweld, substantieel bij aan de druk op de penitentiaire capaciteit. Ernstiger misdrijven worden de zwaarder bestraft. Dat zich recentelijk een aanmerkelijke stijging in het aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voordoet, is in zichzelf geen voldoende reden om tot de conclusie te komen dat 'dus' de omvang van de criminaliteit wel gestegen zal zijn. Dat de omvang van de criminaliteit niet noemenswaardig is gestegen in de afgelopen jaren, blijkt afdoende uit de ter beschikking staande literatuur. Hoewel politiecijfers in vier jaar tijd een stijging¹⁹ van 10% in het aantal ter kennis gekomen misdrijven laten zien, stijgt het aantal processen verbaal dat naar het OM wordt gezonden, slechts met 1,7%; als de bevolkingsgroei in aanmerking wordt genomen, ligt dit percentage dicht bij 0. Het is veeleer de toenemende ernst van criminaliteit die ertoe leidt dat meer delicten dan voorheen de grens van 'strafwaardigheid' (in termen van onvoorwaardelijke vrijheidsbeneming) overschrijden. Hoewel de aard – of vorm – waarin de misdrijven zich voordoen, de laatste jaren verschuivingen te zien geeft (anderssoortige overvallen, meer groeps-misdrijven, jongere daders), is dit niet van significant belang ter verklaring van de stijging van het aantal te executeren detentiejaren.

Bij het gevoerde *strafvorderings- en toemetingsbeleid* binnen de staande en zittende magistratuur vinden we ook belangrijke veranderingen die hebben geleid tot zowel straffen van een gemiddeld langere duur als tot meer vrijheidsstraffen. Enerzijds betreft dit de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel voor de ernstiger wordende misdrijven. Anderzijds zien we ook een toenemende punitiviteit; d.w.z. strengere straffen voor delicten van gelijke ernst. Twee brede ontwikkelingen liggen ten grondslag aan de toenemende punitiviteit: Door veel gesprekspartners wordt het verschijnen

¹⁹ Bij het ter perse gaan van dit rapport werden de kerncijfers 1995/1996 van het OM bekend. Hieruit blijkt dat de omvang van de geregistreerde criminaliteit gedaald is van 1,3 miljoen in 1994 naar 1,2 miljoen in 1995.

in 1985 van de beleidsnota Samenleving en Criminaliteit gezien als keerpunt in het denken over criminaliteitsbeheersing. Deze nota lijkt het beleidsmatige antwoord te zijn op een decennium van stijgende criminaliteit. Onder druk van de publieke opinie en media stijgt de criminaliteitsbestrijding met stip op de politieke agenda. De spreekwoordelijke tolerantie van de jaren zestig en zeventig wordt langzaamaan vervangen door een 'nieuwe zakelijkheid'. Dit gaat volgens diverse zegslieden gepaard met de cruciale notie dat het niet in de eerste plaats 'de maatschappij' is die delinquent gedrag veroorzaakt, maar dat de mensen zelf verantwoordelijk dienen te worden gehouden voor hun doen en laten. Deze persoonlijke verantwoordelijkheid voor onacceptabel gedrag vertaalt zich achter de deuren van de rechtszaal in minder toegeeflijkheid bij de vaststelling van een straf voor dat gedrag. Een andere, parallelle, ontwikkeling betreft de toenemende aandacht voor slachtoffers van misdrijven. Regionale bureaus voor slachtofferhulp werden opgericht, binnen de politiekorpsen werden functionarissen aangesteld die zich speciaal met slachtoffers gingen bezighouden, op wetgevingsgebied kwam de Wet Terwee tot stand. Volgens sommige officieren moet de strafeis die zij formuleren dan ook gezien worden als een zekere genoegdoening aan het slachtoffer. Voor diverse delicten (zoals geweld, verkrachting en incest) heeft dat in het verleden geleid tot een fors hoger strafgemiddelde.

4 Conclusies en discussie

Conclusies

In de voorgaande drie hoofdstukken werd aan de hand van diverse bronnen gepoogd de ontwikkeling (van 1985 tot en met 1995) te analyseren, die zowel *de gemiddelde duur* van onvoorwaardelijke gevangenisstraffen heeft door- gemaakt als *het volume aan veroordelingen* daartoe. Omdat het product van deze beide fenomenen het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren bepaalt, gaat het tevens om een analyse van de ontwikkeling in de materiële behoefte aan detentiecapaciteit.

Dat de materiële behoefte aan detentiecapaciteit het afgelopen decennium in een stroomversnelling is geraakt, lijdt geen twijfel en mag als algemeen bekend worden verondersteld. Was de behoefte aan detentiecapaciteit in 1985 nog gebaseerd op een kleine 6000 ten uitvoer te leggen detentiejaren, in 1995 was dit aantal toegenomen tot bijna 11,000. Het aantal beschikbare cellen is in dezelfde periode evenredig meegestegen.

De stijging van het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren is het product van gemiddelde duur en het aantal veroordelingen tot een vrijheidsstraf.

Aanvankelijk kon de stijging goeddeels toegeschreven worden aan een toename van de gemiddelde duur van de opgelegde vrijheidsstraffen.

Tot en met 1985 zijn hier vooral de overtredingen van de opiumwet debet aan. Dit is eenvoudig te verklaren als reactie op een voor de Nederlandse samenleving betrekkelijk nieuw fenomeen als drugverslaving en de daarmee gepaard gaande illegale activiteiten aan de handelszijde van het probleem. Na 1985 zien we voor andere delictcategorieën eveneens een stijging van de gemiddelde strafduur. Met name zedendelicten (van 250 dagen gemiddeld, naar 500), geweldsdelicten (van 280 dagen naar 470) en openbare orde delicten (van 78 naar 161) laten grote stijgingen zien. Opiumwet- en vermogensdelicten vertonen in diezelfde periode een lichte daling. Over het geheel genomen neemt de gemiddeld opgelegde duur van de vrijheidsstraf toe van 133 dagen naar 197 dagen.

Vanaf 1990 neemt ook het aantal veroordelingen tot een *onvoorwaardelijke* vrijheidsstraf toe: van 21,000 in 1989 naar bijna 27,000 in 1995. Het totale aantal opgelegde vrijheidsstraffen (voorwaardelijke en onvoorwaardelijke tesaamengenomen) blijft echter bij benadering stabiel; het aandeel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen daarin stijgt sterk. In 1990 stond tegenover elke onvoorwaardelijke vrijheidsstraf nog 1,5 voorwaardelijke, in 1995 was deze verhouding teruggelopen naar 0,8. Het zijn vooral de Opiumwetdelicten, de geweldsdelicten en de vermogensdelicten die in aantallen onvoorwaardelijke vonnissen het grootste deel van de toename voor hun rekening nemen. De statistieken tonen aan dat parallel aan de toename van het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, de stijging van de gemiddelde duur ervan afvlakt.

Resumerend lijkt zich rond 1990 een trendbreuk voor te doen. Tot 1990 werd 82% van de stijging in het aantal opgelegde detentiejaren verklaard door de

toenemende duur van de vrijheidsstraffen en 18% door een stijgend aantal veroordelingen tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf; tussen 1990 en 1995 zijn deze percentages respectievelijk 44 en 56. Vooralsnog ziet het er naar uit dat de toenemende behoefte aan celcapaciteit nog niet aan een eind is gekomen.

De vraag naar de oorzaken van deze ontwikkelingen dient zich aan. Het aantal opgelegde en te executeren detentie jaren is de resultante van straf-toemeting door de rechter. Deze straftoemeting vindt voornamelijk plaats in een wisselwerking tussen verdachte (of zijn vertegenwoordiger), het openbaar ministerie en de Zittende Magistratuur, waarbij de laatste uiteindelijk de knoop doorhakt. Het OM, noch de ZM bevinden zich in een vacuüm. Enerzijds maken zij deel uit van de strafrechtsketen en zijn in die zin afhankelijk van wat eerder in die keten plaatsvindt. Zo verschijnt slechts een klein percentage van alle afgedane zaken voor de rechter. De strafrechtsketen kent een aantal filters die telkens alleen de zwaardere zaken doorlaten: uiteindelijk werd in 1995 in niet meer dan 12% van alle afgedane strafzaken (in eerste aanleg) een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. Anderzijds zijn OM en ZM onderhevig aan allerlei (maatschappelijke, politieke) processen en ontwikkelingen van buiten de strafrechtsketen, die hun oordeel (binnen de wettelijke kaders) beïnvloeden. Bijvoorbeeld: ontwikkelingen in criminaliteitsniveau en de reacties daarop van de publieke opinie leiden ertoe dat politiek en bestuur criminaliteitsbestrijding een hoge prioriteit geven. Er worden dan nieuwe strafbaarstellingen gedefinieerd, bepaald gedrag wordt minder acceptabel geacht en de strafbedreiging voor bepaalde delicten wordt zwaarder. Het gevolg is dat vaker vrijheidsstraffen worden opgelegd en dat onder bepaalde omstandigheden ook zwaarder gestraft wordt. Onafhankelijk van de vraag of dit scenario zich ook feitelijk afspeelt of afgespeeld heeft, kunnen op voorhand diverse mogelijke oorzaken genoemd worden.

- 1 *Wetswijzigingen* die tot een verhoging van de maximum strafbedreiging voor bepaalde delicten hebben geleid.
- 2 Toenemende *aangiftebereidheid onder het publiek*, waardoor het aantal zaken dat ter kennis komt van de politie, stijgt.
- 3 Verandering in *opsporingsbeleid* en keteneffecten van de *capaciteits/formatie uitbreiding bij de politie*.
- 4 Verandering in *ernst, omvang en vorm van de criminaliteit*.
- 5 Een veranderend oordeel bij staande en zittende magistratuur waardoor *strafeis- en toemetingsbeleid* strenger (punitiver) worden.

Per mogelijke oorzaak, zal kort aangegeven worden welke resultaten het onderzoek heeft opgeleverd met een, eveneens, korte motivatie. Voor de uitgebreidere argumentatie wordt verwezen naar hoofdstuk 3, waarin aan elk onderwerp een aparte paragraaf is gewijd.

- ad 1 Hoewel in de afgelopen tien jaar diverse wetswijzigingen hebben plaatsgevonden die de maximumstraf voor een aantal delicten fors hoger hebben gesteld, heeft dit geen substantiële verhoging van het aantal opgelegde detentiejaren teweeggebracht. Hoewel dit op het eerste gezicht een wat paradoxale conclusie lijkt, zijn er twee goede verklaringen voor. Ten eerste werden de maximum straffen toch al niet of nauwelijks opgelegd. Een verhoging ervan heeft dan nauwelijks effect, omdat de 'oude' maxima nog voldoende rek bieden om eventueel hoger te eisen en te straffen. Ten tweede wordt de verhoging van de maximum strafmaat vooral gebruikt om meer dwangmiddelen toe te kunnen passen. Deze dwangmiddelen liggen in de sfeer van het ruimer toepassen van preventieve hechtenis en inverzekeringstelling, telefoon- en faxtaps, afnemen – desnoods tegen de zin van de verdachte – van lichaamseigen materiaal om een DNA-profiel te verkrijgen, infiltratie, binnentreden en doorzoeken van woningen. In belangrijke mate gaat het om het verlenen van meer armslag aan het OM bij het sluitend krijgen van de zaak. Niettemin mogen de wetswijzigingen wel gezien worden in het licht van een toenemende punitiviteit (zie ad 5).
- ad 2 Ook een stijging in de aangiftebereidheid lijkt nauwelijks van enige importantie te zijn voor de druk op de penitentiaire capaciteit. De 'wig' tussen de feitelijk voorkomende criminaliteit en de geregistreerde criminaliteit vinden we vooral bij de minder ernstige delicten. Meer aangiften zullen zich naar verwachting dus vooral in deze categorie voordoen. Deze delicten leggen echter weinig gewicht in de schaal bij de toename van het aantal te executeren detentiejaren. Veelal worden ze uitgefilterd in de gang door de strafrechtsketen. Verschijnen dergelijke delicten uiteindelijk wel voor de rechter, dan wordt volstaan met een korte of voorwaardelijke vrijheidsstraf. De aangiftebereidheid bij de zwaardere delicten ligt traditioneel hoog. Hier is dus betrekkelijk weinig 'winst' te halen. Uit de statistieken blijkt dat de laatste jaren het overall aangiftepercentage varieert in de 'bandbreedte' 32-37%.
- ad 3 Het opsporingsbeleid van, en formatie-uitbreidingen bij de politie resulteren niet in substantieel meer zaken die ter afhandeling bij het OM terecht komen. Hoewel de laatste tijd veel opsporingsaandacht uitgaat naar grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, is het 'rendement' van deze inspanningen in termen van aantallen vervolgingen en strafopleggingen betrekkelijk gering. Er wordt weliswaar veel menskracht ingezet, maar onderzoeken duren lang en het aantal verdachten dat vervolgd kan worden is vaak klein. Met betrekking tot gerealiseerde formatie-uitbreidingen kan geconstateerd worden dat deze veelal niet plaats hebben gevonden bij de opsporings- en handhavingsdiensten, maar meer bij de beheersdiensten. Budgetverhogingen werden (worden)

vaak aangewend voor ondersteuning van het politiewerk en materiële vernieuwing en vervanging: communicatie-apparatuur, automatisering, wagenpark e.d. Het is evident dat dit (op korte termijn) niet tot gevolg heeft dat het aantal opgespoorde delicten belangrijk zal stijgen.

ad 4 Hoewel *de vorm* waarin delicten zich voordoen, aan verandering onderhevig is, blijkt ook dit geen belangrijke oorzaak voor de toename van het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren te zijn. Bendevoering, verplaatsingseffecten (overvallen op tankstations, supermarkten en woningen i.p.v. op banken bijvoorbeeld), jongere plegers, meer 'brutaliteit' en onnadenkendheid, meer (buitenlandse) 'professionals', zijn weliswaar ontwikkelingen die plaatsvinden, maar de invloed hiervan op duur en aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen is beperkt. De stijging in *omvang* van de criminaliteit heeft vooral plaatsgevonden in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig. Daarna, rekening houdend met de bevolkingsgroei, stabiliseerde de omvang van de criminaliteit zich. Een belangrijke verschuiving in *ernst* van delicten is een betere verklaring. Vooral gewelddadiger geworden criminaliteit leidt tot zwaardere straffen. Deze observatie wordt bevestigd door de statistieken: de geweldsdelicten zijn verantwoordelijk voor de helft van de stijging in het aantal opgelegde detentiejaren in de laatste tien jaar.

ad 5 Naar het einde van de strafrechtsketen vinden we een tweede plausibele verklaring voor de stijging in het aantal opgelegde detentiejaren: het strafvorderings- en toemetsingsbeleid. Zo'n tien jaar geleden zagen we de beginnende contouren van een zich veranderend strafrechtssysteem in Nederland. Het strafrechtssysteem werd punitiever. Voor vergelijkbare delicten worden strengere straffen opgelegd dan vroeger. Deze verandering zet zich versneld voort in de afgelopen 4 jaar. Deze versnelling manifesteert zich vooral in het eerder opleggen van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en minder gebruik van de voorwaardelijke vrijheidsstraf. Dit punitiever klimaat vinden we niet alleen bij OM en ZM, maar ook bij de wetgeving, de politie en het sluitstuk van de strafrechtsketen, het gevangeniswezen.

De toename van het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren wordt dus vooral veroorzaakt door een tweetal factoren die samengevat kunnen worden onder de kopjes proportionaliteit en punitiviteit. Het proportionaliteitsbeginsel houdt kortweg in dat de straf in redelijke verhouding dient te staan tot het delict: bij een ernstiger delict past een zwaardere straf; moord wordt zwaarder bestraft dan winkeldiefstal. De toenemende punitiviteit daarentegen **manifesteert** zich (bij vergelijkbare ernst van het delict) in het opleggen van een **strengere straf** dan voorheen; in 1995 werd bijvoorbeeld in een arrondissement nog minimaal twee weken gevorderd voor een woninginbraak, eind 1996 was dit tarief verdubbeld. De respectievelijke bijdrage

van de beide factoren aan het geheel van de opgelegde vrijheidsstraffen, is met de huidige kennis van zaken niet in percentages uit te drukken. Het onderzoek dat deze kennis moet verschaffen, zal binnenkort door het WODC ter hand worden genomen.

Wel kan met betrekking tot de toenemende punitiviteit op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen gewezen worden die hier de kiem voor hebben gelegd.

De beleidsnota Samenleving en Criminaliteit uit 1985 vormt het beleidsmatige antwoord op een decennium van stijgende criminaliteit. Onder druk van de publieke opinie en media stijgt de criminaliteitsbestrijding met stip op de politieke agenda. De spreekwoordelijke tolerantie van de jaren zestig en zeventig wordt langzaamaan vervangen door een 'nieuwe zakelijkheid'. Dit gaat gepaard met de cruciale notie dat het niet in de eerste plaats 'de maatschappij' is die delinquent gedrag veroorzaakt, maar dat de mensen zelf verantwoordelijk dienen te worden gehouden voor hun doen en laten. Deze persoonlijke verantwoordelijkheid voor onacceptabel gedrag vertaalt zich achter de deuren van de rechtszaal in minder toegeeflijkheid bij de vaststelling van een straf voor dat gedrag.

Een andere, parallelle, ontwikkeling betreft de toenemende aandacht voor slachtoffers van misdrijven. Regionale bureaus voor slachtofferhulp werden opgericht, binnen de politiekorpsen werden functionarissen aangesteld die zich speciaal met slachtoffers gingen bezighouden, op wetgevingsgebied kwam de Wet Terwee tot stand. In dit verband moet de strafeis die het OM formuleert dan ook gezien worden als een zekere genoegdoening aan het slachtoffer. Voor diverse delicten (o.a. verkrachting) heeft dat in het verleden geleid tot een fors hoger strafgemiddelde.

Discussie

Na een decennium van toenemende aantallen ten uitvoer te leggen detentiejaren en een evenredige groei van (kostbare) celcapaciteit, neemt het besef toe dat aan de ongebreidelde stijging van het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren eigenlijk een einde zou moeten komen. Evenals de manieren waarop dat bereikt zou moeten (kunnen) worden, lopen de argumenten daarvoor nogal uiteen. Enerzijds wordt gewezen op de enorme kosten die de voortdurende uitbreidingen met zich mee brengen. Op de Justitiebegroting voor 1997 wordt 1,5 miljard gulden gereserveerd voor de Dienst Justitiële Inrichtingen. Daarnaast zijn ook de kostenposten voor politie (600 miljoen) en rechterlijke macht (1,1 miljard) van belang. Opgeteld is dit bij benadering de helft van de totale justitiebegroting voor 1997. Anderzijds wordt er principiële stelling genomen tegen het toenemende gebruik van de gevangenisstraf als antwoord op criminaliteit. De gevangenisstraf dient vrijwel geen enkel ander doel meer dan vergelding door leedtoevoeging. Daarnaast wordt op de effectiviteit van de gevangenisstraf als instrument ter onschadelijkmaking voor de duur van de vrijheidsbeneming gewezen. Gegeven de omstandigheden waaronder de straf ten uitvoer wordt gelegd en het recidivepercentage

moet van de gevangenisstraf als 'opvoedkundig' instrument weinig verwacht worden. Redenen te over om te bezien welke mogelijkheden er zoal zijn om het gebruik van de gevangenisstraf terug te dringen.

Globaal kan daarbij een tweetal strategieën worden onderscheiden: de 'voordeurstrategie' en de 'achterdeurstrategie'. De eerste strategie heeft als kenmerk dat het aantal opgelegde detentiejaren afneemt. Er wordt naar gestreefd minder mensen op te sluiten (volumevermindering) en/of minder langdurig op te sluiten (duurvermindering). De belangrijkste actoren bevinden zich bij deze strategie vooral bij de rechterlijke macht (OM en ZM). De 'achterdeurstrategie' behelst met name dat het aantal eenmaal door de rechter opgelegde detentiejaren teruggebracht wordt. De uitvoering van een dergelijke strategie ligt bij de administratie. Vrijwel alle Europese landen passen deze strategie toe in de vorm van vervroegde, voorlopige of voorwaardelijke invrijheidstelling en mogelijkheden om (collectief) gratie te verlenen.

Nederland gebruikt beide strategieën: aan de voordeur bevinden zich de septs, de boetes, de taak- en leerstraffen en, sinds kort, elektronisch toezicht. Helemaal aan het eind van de strafrechtsketen, op het niveau van de administratie (het gevangeniswezen), zien we de vervroegde invrijheidstelling en de zogenaamde detentiefasering waarbij de gedetineerde bij het vorderen van zijn detentie over meer vrij- en verantwoordelijkheden kan beschikken. Nieuwste loot aan deze stam is het zg. penitentiaire programma, waarbij het laatste deel van de (lange) gevangenisstraf extramuraal onder reclasseringstoezicht wordt doorgebracht, al dan niet met behulp van elektronisch toezicht. De vraag is of, en zo ja op welke manier, één of beide strategieën in ruimere mate toegepast kan worden.

Als we voor de verandering eens beginnen bij de achterdeur, dan kunnen we vaststellen dat er diverse modaliteiten bestaan om de opgelegde vrijheidsstraf te bekorten of op een andere manier dan door middel van (totale) vrijheidsbeneming ten uitvoer te leggen. Een gedetineerde die veroordeeld is tot meer dan 6 maanden, komt in aanmerking voor automatische vervroegde invrijheidstelling na ommekomst van tweederde van zijn straf.²⁰ Deze grens is betrekkelijk arbitrair. Er zijn Europese landen die ofwel standaard na de helft van de straf tot (voorwaardelijke) invrijheidstelling overgaan, ofwel de vervroegde invrijheidstelling laten afhangen van de persoon van de dader en de aard van het delict. Deze laatste variant kan er toe leiden dat soms slechts een derde van de straf wordt uitgezeten. De regeling die in Nederland gebruikt wordt, is blijkbaar geenszins een allerwegen gevolgd voorbeeld. Hier zit dus enige ruimte om het aantal ten uitvoer te leggen detentiejaren terug te brengen. Tegelijkertijd moeten we ons daarbij afvragen in hoeverre hiervoor een maatschappelijk/politiek draagvlak bestaat. Ook hebben we te

²⁰ Voor straffen van 6-12 maanden geldt dat de eerste zes maanden geheel worden uitgezeten en van het restant éénderde deel.

maken met de rechterlijke macht (OM en ZM) die ertoe over kan gaan om in eis en oplegging te corrigeren voor een verdergaande v.i. regeling. Dat is niet zonder precedent: nadat bijvoorbeeld in de Bondsrepubliek de vrijheidsstraf tot 1 maand geheel vervangen was door een dagboetestelsel, zagen we aanvankelijk een teruggang in het aantal opgelegde vrijheidsstraffen. Later werd deze trend omgebogen naar een stijging: de rechterlijke macht was ertoe overgegaan langere straffen op te leggen om te voorkomen dat zij gebonden was aan de boete als sanctie. Een variant op snellere automatische vervroegde invrijheidstelling bestaat uit het systeem waarbij een zogenaamde executierechter per individueel geval nagaat of hij/zij in aanmerking komt voor vervroegde invrijheidstelling. Het nadeel hiervan is dat nauwelijks te voorspellen valt hoe de praktijk er uit zal zien en welke proportie van de vrijheidsstraf aldus niet ten uitvoer wordt gelegd. Dit schept een extra onzekerheid voor de ramingsmethodieken.

Zo zijn er met een beetje beleidscreativiteit talloze varianten te bedenken die een deel van de vrijheidsstraf voorwaardelijk ten uitvoer leggen, al dan niet met reclasserings- of elektronisch toezicht of een anderszins vormgegeven programma. De toepassingswaardigheid van deze en dergelijke achterdeurstrategieën ligt besloten in de maatschappelijke acceptatie en de geloofwaardigheid als sanctie ervan.

Zoals gezegd zijn OM en ZM de belangrijkste actoren bij de voordeurstrategie. Over het algemeen bepaalt de eis van de officier de marges waarbinnen de rechter zijn uiteindelijke straf formuleert. Zoals onder meer uit dit onderzoek gebleken is, neemt de rechter ten opzichte van de officier in zekere zin een re-actieve positie in. Zowel om deze reden als om het feit het OM onder de Minister van Justitie ressorteert, vormt het OM de 'natuurlijke' ingang om zowel het aantal vrijheidsstraffen als de duur ervan terug te brengen. Rechters zijn onafhankelijk, daarom zijn zij in principe alleen via wetswijzigingen indirect te beïnvloeden. Dat is echter een aanmerkelijk bewerkelijker procedure dan het formuleren van requireerrichtlijnen. Bovendien is een benadering via wetgeving weinig flexibel: als zich veranderingen voordoen, duurt het geruime tijd voordat de wetgever hierop kan reageren.

Een probleem dat zich hier – blijkens dit onderzoek – voordoet, is dat noch OM noch ZM zich direct verantwoordelijk voelen voor de druk op de penitentiaire capaciteit. Zij betogen dat hun verantwoordelijkheden op een ander terrein liggen, het aanpakken van capaciteitsproblemen is in de eerste plaats een aangelegenheid van de politiek en de administratie. Het hanteren van de straftoemeting als instrument om die problemen op te lossen, betekent in de optiek van de Rechterlijke Macht dat het straftoemetingsbeleid oneigenlijk gebruikt wordt.

De requireerpraktijk maakt overigens al geruime tijd gebruik van landelijke richtlijnen; weliswaar niet met het oogmerk het beslag op de penitentiaire capaciteit te verminderen, maar dat neemt niet weg dat voor opiumwet misdrijven, overtredingen van de wegenverkeerswet en 'steunfraude' richt-

lijnen bestaan waarvan de officier gebruik dient te maken bij het formuleren van zijn strafeis. Niettemin bestaan er tussen de arrondissementen grote verschillen in strafoplegging. De landelijk gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in 1995 was 197 dagen. Acht van de 19 arrondissementen wijken betrekkelijk weinig af van dit gemiddelde (van 20 dagen erboven tot 20 dagen eronder). De overige arrondissementen wijken veel sterker af; de maxima zijn 75 dagen méér dan het gemiddelde en 55 dagen minder dan het gemiddelde. Voor een enkel arrondissement gelden speciale omstandigheden waardoor dit verklaard zou kunnen worden (Haarlem bijvoorbeeld heeft Schiphol binnen de grenzen, daar worden relatief veel drugskoeriers opgepakt, die hoge straffen krijgen). Voor andere arrondissementen is het echter onaanvaardig dat de criminaliteit in ernst zodanig varieert dat dit de grote verschillen rechtvaardigt. Sommige arrondissementen zijn 'gewoon' strenger (of milder) dan andere.

Dit is echter geen consistent gegeven in de tijd. Zaten diverse arrondissementen in 1994 nog ruim boven het landelijk gemiddelde; een jaar later zat een deel ervan er even ruim onder. Het omgekeerde komt eveneens voor. Dezelfde variaties in strafduur zien we als gekeken wordt naar afzonderlijke delicten. Er lijkt noch in tijd, noch tussen arrondissementen, noch naar delict sprake te zijn van regelmaat in straffordering. Blijkbaar wordt er verschillend gedacht over de vraag welke straf bij welk delict past. Nog afgezien van de fundamentele vraag naar rechts(on)gelijkheid, biedt dit gegeven aanknopingspunten en redenen om te streven naar harmonisering van de straffoemeting. In het kader van deze discussie ligt het voor de hand een harmonisering te bepleiten die ertoe zou moeten leiden dat er consistent kortere vrijheidsstraffen geëist worden, zowel in de tijd, naar arrondissement²¹ als naar delict. Op logische gronden is het niet goed aannemelijk te maken dat het *noodzakelijk* is dat het ene arrondissement zoveel zwaarder straft dan een ander, noch dat een straf van 12 jaar *beter* zou zijn dan één van 10 jaar.

Een relevant hulpmiddel hierbij zou kunnen bestaan uit het computer-gestuurde straffoemetingsmodel (BOS: Beslissing Ondersteunend Systeem) waarmee sinds begin 1996 geëxperimenteerd wordt. Dit model definieert – gegeven het delict en de dader – de grenzen waarbinnen de strafeis zich zou moeten bewegen. Hiermee wordt ook beter voorspelbaar welk beslag gelegd wordt op dure en schaarse gevangenis capaciteit.

Deze benadering is weliswaar een methode om de gemiddelde *duur* van de straffen te verminderen (voor het ene arrondissement wat meer en voor het andere wat minder), het *aantal* opgelegde straffen blijft hiermee goeddeels ongemoeid.

²¹ Zij het dat dit voor de strenge arrondissementen in meerdere mate het geval zou moeten zijn dan voor de minder strenge.

Een voordeurstrategie van geheel andere orde bestaat uit het limiteren van het aantal beschikbare cellen. Op basis van dit onderzoek kunnen daar weinig uitspraken over worden gedaan. Er zijn echter ervaringen met deze strategie in de VS. Met name de in Minnesota, Oregon en Washington gebruikte 'sentencing guidelines' zijn illustratief in dit verband. Deze staten zijn er gedurende een periode van vijf tot tien jaar in geslaagd om de groei van de gevangenispopulatie sterk te vertragen. Nog steeds hebben deze drie staten aanmerkelijk minder gedetineerden per capita dan het gemiddelde voor de VS. Een belangrijk kenmerk van dergelijke 'guidelines' is de rechtstreekse koppeling aan beschikbare celcapaciteit. Dreigt de omvang van de populatie de capaciteit te overtreffen, dan worden de 'guidelines' zodanig aangepast dat er minder of minder lange vrijheidsstraffen worden opgelegd. De feitelijke omvang van de criminaliteit doet er in dit model dus niet zo vreselijk veel toe. De prioriteiten in straftoemeting variëren. Indien bijvoorbeeld een ernstig delict als roofovervallen substantieel vaker voorkomt, dan kan besloten worden hiervoor meer cellen te reserveren. Gegeven de gefixeerde capaciteit echter, zal ertoe moeten worden overgegaan aan andere – minder ernstige – delicten minder celcapaciteit toe te wijzen. In de praktijk wordt dit opgelost door hiervoor stelselmatig minder lange straffen op te leggen, ofwel door een andere – niet vrijheidsbenemende – sanctie te gebruiken.

Uiteindelijk bleken de 'guidelines' niet bestand tegen de publieke en politieke druk om strenger te straffen, maar dat neemt niet weg dat het primaat van de capaciteit bij het straftoemittingsbeleid een waardevol en werkbaar middel kan zijn. Wat de omvang van een dergelijke gemaximeerde celcapaciteit dan zou moeten zijn, is een rechtsfilosofisch, cultureel, politiek en praktisch vraagstuk van Gordiaanse proporties. Die Knoop zullen we dus niet hier pogen te ontwarren.

De les die we in ieder geval uit de geschiedenis van de 'sentencing guidelines' kunnen leren, is dat er voldoende publiek en politiek draagvlak moet bestaan, wil een dergelijke benadering op de langere termijn succesvol zijn.

Bij het beoordelen van de strategieën dienen we ons af te vragen welke voor- en nadelen eraan kleven. De voordeurstrategie (het verminderen van het aantal opgelegde detentie jaren) kiest als ingang het requireerbeleid. In deze optie worden minder (lange) vrijheidsstraffen opgelegd. Dit is een structurele benadering die ook op de langere termijn bruikbaar kan zijn. Een belangrijk nadeel is dat deze ingang op tegenstand bij het OM zal stuiten. Bij voornamelijk gebruik van de achterdeurstrategie ('eerder eruit'), dreigt het gevaar dat de rechterlijke macht gaat corrigeren voor het niet geheel ten uitvoer leggen van het vonnis; zie het voorbeeld van de Bondsrepubliek en sommige Nederlandse arrondissementen die de v.i. verdisconteren. Bovendien kan

voorspeld worden dat vrijkomende detentieplaatsen door andere gedetineerden bezet gaan worden: 'Prisons fear empty space' zei eens iemand die dit probleem behandelde.²² De maximering van het aantal beschikbare cellen is een benadering die de nadelen van de beide andere goeddeels uitsluit en de verantwoordelijkheden ook legt waar zij 'horen'. De vaststelling van het aantal cellen komt tot stand middels politieke besluitvorming, de bezetting ervan wordt bepaald door de Rechterlijke Macht en het beheer door de administratie.

²² Dit is overigens te voorkomen door vrijkomende capaciteit consequent af te stoten.

Literatuur

Baerveldt, Ch.

Detentiecapaciteit: groei zonder grenzen?
Amsterdams Sociologisch Tijdschrift, jrg. 21,
nr. 4, 1995

Berghuis, A.C., en P. van Hooff

Misdrijven en hun afdoening: een overzicht van trends vanaf 1981

's-Gravenhage, Ministerie van Justitie, 1990

Berghuis, A.C.

Opheldering gezocht

Tijdschrift voor Criminologie, 34, 1992

Berghuis, A.C.

Punitiviteitsfeiten. In: M. Moerings (eindred.),
Hoe punitief is Nederland?

Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Beijerse, J. uit, en R. van Swaaningen

De zachte krachten zullen zeker winnen op het eind. In: M.J.M. Verpalen (red.), *Druk en tegendruk; constructieve bijdragen aan de discussie over het cellentekort*

Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Beyens, K., S. Snacken en Ch. Eliaerts

Barstende muren; overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen
Antwerpen, Kluwer – Arnhem, Gouda Quint bv, 1993

Blad, J.

Straf: vrijheid tot herstel en herstel van vrijheid. In: M.J.M. Verpalen (red.), *Druk en tegendruk; constructieve bijdragen aan de discussie over het cellentekort*

Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Boutellier, J.C.J.

Solidariteit en slachtofferschap; de morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur

Nijmegen, SUN, 1993

Boutellier, J.C.J.

Het geëmancipeerde slachtoffer; een nadere beschouwing over solidariteit en slachtofferschap. In: M. Moerings (eindred.), *Hoe punitief is Nederland?*

Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Brants, C.H., en K.L.K. Brants

Van vermaak tot lering en terug. Televisie, punitiviteit en de tijdgeest. In: M. Moerings (eindred.), *Hoe punitief is Nederland?*

Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Buruma, Y.

Victimalisering van het strafrecht. In: M. Moerings (eindred.), *Hoe punitief is Nederland?*

Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

CBS

Langere gevangenisstraffen voor zware misdrijven

Voorburg, CBS, 1990

Statistisch bulletin, 46/45

Commissie heroverweging

instrumentarium rechtshandhaving

F. Korthals Altes (voorz.)

Het recht ten uitvoer gelegd; oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving

Den Haag, Ministerie van Justitie, 1995

Commissie lange straffen

J.J. Makkink (voorz.)

Gerechtshof Den Haag, 1996

Comelisse, P.A., en G.-J. M. Luichjes

Nog meer cellen?

Economisch Statistische Berichten, jrg. 79,
nr. 3982, 1994

Fiselier, J.P.S.

Het cellentekort

Arnhem, Gouda Quint bv., 1996

Franke, H.

200 jaar gevangen; misdaad en straf in Nederland

Utrecht, Het Spectrum, 1990

Franke, H.

The emancipation of prisoners; a socio-historical analysis of the Dutch prison experience

Edinburgh University Press, 1995

Law and Society Series

Grapendaal, M.

In dynamisch evenwicht; een verkennend onderzoek naar de gedetineerdensubcultuur in drie Nederlandse gevangenissen

Den Haag, Staatsuitgeverij, 1987

Grapendaal, M., en M.M. Kommer

Een koekoeksei voor de komende 100 jaar; kritische kanttekeningen bij de nieuwbouw van het gevangeniswezen

Delikt en Delinkwent, april 1988

Grapendaal, M.

Met Nederland vergeleken ... Een internationale vergelijking van penitentiaire capaciteit, strafoplegging en pogingen om de omvang van de gevangenisbevolking terug te dringen
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1996a

Grapendaal, M.

An international comparison of prison population figures and alternatives to custodial sanctions
Unpublished paper, 1996b

Hartmann, A.R., en P.M. van Russen Groen

Van strafrecht naar bestuursstrafrecht: de derde decriminaliseringsgolf? In: M. Moerings (eindred.), *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Jong, H.W. de

Een fatsoenlijk regiem als wapen in de strijd tegen de behoefte aan meer cellen. In: M.J.M. Verpalen (red.), *Druk en Tegendruk; constructieve bijdragen aan de discussie over het cellentekort* Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Kelk, C.

Verbreding van het punitieve spectrum. In: M. Moerings (eindred.), *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Kester, J.G.C., en J. Junger-Tas

Criminaliteit en strafrechtelijke reactie; ontwikkelingen en samenhangen Arnhem, Gouda Quint bv, 1994
Onderzoek en Beleid, nr. 138 (i.s.m. CBS)

Kester, J.G.C.

Stijging criminaliteit ten dele schijn; samenhang in statistieken over criminaliteit en strafrechtelijke reactie, 1980-1992
Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid, CBS, 1995

Kommer, M.M.

De gevangenis als werkplek Arnhem, Gouda Quint bv / WODC, 1991

Kommer, M.M.

Het Nederlandse strafklimaat in internationaal perspectief. In: M. Moerings (eindred.), *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Kommer, M.M.

Tering en nering; naïeve gedachten over het capaciteitsprobleem
Justitiële verkenningen, 6/95

Kommer, M.M., J.M.M. van Gils

Opinies over straf en celcapaciteit. Verslag van een media-analyse, een gespreksronde en een bevolkingsenquête ten behoeve van de ontwikkeling van een communicatieplan Den Haag, WODC, 1996 (interne rapportage)

Kors, A.

Rechtshandhaving op orde en op maat; het rapport Korthals Altes in vogelvucht
Justitiële verkenningen, 6/95

Krosse, G.J. de

Cijfers over de Nederlandse politie per regio, 1994

Den Haag, Ministerie van Justitie, 1995

Mathiesen, Th.

Prison on trial; a critical assessment London, Sage, 1990

Moerings, M. (eindredactie)

Hoe punitief is Nederland?

Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Roos, Th. A. de

Beheerste reactie of overkill? Hedendaagse punitiviteit in de strafrechtspolitik. In: M. Moerings (eindred.), *Hoe punitief is Nederland?*

Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Ruller, S. van

Het getal der gevangenen 1837-1977; de omvang van de bevolking van de Nederlandse strafinrichtingen in de afgelopen 140 jaar Amsterdam, Criminologisch Instituut Vrije Universiteit, 1981

Ruller, S. van

Honderd jaar vrijheidsbeneming in cijfers. In: D.H. de Jong (red.), *De vrijheidsstraf* Arnhem, Gouda Quint bv, 1986

Ruller, S. van, en W.M.E.H. Beijers

Trends in detentie; twee eeuwen gevangenisstatistiek
Justitiële verkenningen, 6/95

Samenleving en Criminaliteit

Een beleidsplan voor de komende jaren
Den Haag, Ministerie van Justitie, 1985

SCP

Sociaal en Cultureel Rapport, 1994

Den Haag, Sociaal Cultureel Planbureau, 1994

Snacken, S., K. Beyens en H. Tubex

Changing prison populations in Western countries: fate or policy?
European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, jrg. 3, nr. 1, 1995

Spaans, E.C.

Werken of zitten; de toepassing van werkstraffen en korte vrijheidsstraffen in 1992 Arnhem, Gouda Quint bv, 1995

Onderzoek en beleid, nr. 144

Taak en Toekomst van het Nederlandse Gevangeniswezen

Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17539, nrs. 1-2

Tonry, M.

Controlling prison population size
European Journal on Criminal Policy and Research, jrg. 4, nr. 3, 1996

Tweede Kamer

zitting 1982-1983, 17539, nr. 3

Tubex, H., en S. Snacken

Punitiviteit in Nederland, teloorgang van een voorbeeld? Langgestraften en gevaarlijke gedetineerden in internationaal perspectief. In: M. Moerings (eindred.), *Hoe punitief is Nederland?*

Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

Tulkens, J.J.J.

David contra Goliath?

Sancties, 1990, afl. 1

Vegter, P.C.

De toename van lange gevangenisstraffen:

malaise voor het gevangeniswezen

Nederlands Juristenblad, nr. 29, 1993

Verhagen, J.

De kwantitatieve betekenis van de opiumwet

voor de capaciteitsuitbreidingen van het

gevangeniswezen. In: W. de Haan en R.

Verpalen (red.), *Bezeten van de bajes*

Nijmegen, Papieren Tijger, 1989a

Verhagen J.

Het 'plaatje'. De ontwikkeling in de

strafstoeming in de afgelopen jaren. In: W. de

Haan en R. Verpalen (red.), *Bezeten van de*

bajes

Nijmegen, Papieren Tijger, 1989b

Verhagen J.

Mag het ietsje meer zijn?

Proces, juni 1994, nr. 6

Verpalen, M.J.M.

Aanpassing van vrijheidsstraffen. In: M.J.M.

Verpalen (red.), *Druk en tegendruk;*

constructieve bijdragen aan de discussie over
het cellentekort

Arnhem, Gouda Quint bv, 1994

**Werkgroep Harmonisatie onbetaalde
arbeid ten algemenen nutte**

Harmonisatie dienstverlening: rapport van de

Werkgroep Harmonisatie onbetaalde arbeid

ten algemenen nutte

Trema, 1993, nr. 5

Werkzame Detentie

Beleidsnota voor het gevangeniswezen.

Tweede Kamer, zitting 1993-1994, 22999

Bijlagen

- 1a** Wijze van afdoening en opgelegde sancties rechtbankstrafzaken (eerste aanleg), per delict, 1985 **70**
- 1b** Wijze van afdoening en opgelegde sancties rechtbankstrafzaken (eerste aanleg), per delict, 1995 **72**
- 1c** Schuldigverklaringen en opgelegde onvoorwaardelijke sancties (eerste aanleg), per delict, 1985 en 1995 **74**
- 2** Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (eerste aanleg) naar soort vonnis **75**
- 3** Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (eerste aanleg), naar rechtsmiddel **76**
- 4** Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (eerste aanleg), naar rechtsmiddel en soort vonnis, 1995 **77**
- 5a** Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (eerste aanleg), per delict **78**
- 5b** Gemiddeld aantal dagen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, per delict **79**
- 5c** Aantal detentiejaren (eerste aanleg) na aftrek v.i., per delict **80**
- 6** Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen naar duurcategorieën **81**
- 7a** Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per delict en duurcategorie, 1995 **82**
- 7b** Detentiejaren (in eerste aanleg opgelegd) per delict en duurcategorie, 1995 **83**
- 8a** Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (eerste aanleg), per leeftijdscategorie en delikt, 1995 **84**
Detentiejaren (eerste aanleg) na aftrek v.i., naar delict en leeftijd, 1995 **84**
- 8b** Detentiejaren (eerste aanleg) na aftrek v.i., naar delict en leeftijd, 1985, 1989 en 1995 **85**
- 9** Aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, per arrondissement **86**
- 10a** Aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, per delict en arrondissement, 1995 **88**
- 10b** Gemiddelde duur onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, per delict en arrondissement, 1995 **90**
- 10c** Opgelegde detentiejaren, per delict en arrondissement, 1995 **92**
- 11** Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per 100.000 inwoners, naar delict en stedelijkheid pleegplaats, 1995 **94**
- 12** Relevante wetgeving 1985-1995 **95**

**Bijlage 1a: Wijze van afdoening en opgelegde sancties rechtbankstrafzaken
(eerste aanleg), per delict, 1985**

	afgedaan door OM*			afgedaan door rechter					overig
	totaal	sepot	trans- actie	totaal	vrij- spraak	ontslag v. rechts- vervolgning	schuldig zonder straf	schuldig met straf	
gewelddelicten									
bedreiging	905	856	49	642	25	4	8	578	27
tegen het leven	698	685	13	494	46	42	3	379	24
mishandeling	5.766	5.011	755	4.620	173	35	117	4.168	127
diefstal met geweld	783	755	28	1.495	49	7	8	1.352	79
afpersing	270	264	6	368	14	2	2	333	17
overig geweld	925	848	77	331	20	5	6	293	7
totaal	9.347	8.419	928	7.950	327	95	144	7.103	281
zedendelicten									
verkrachting	335	334	1	291	24	3	2	255	6
aanranding	261	254	7	175	7	3	3	157	5
schennis der eerbaarheid	627	590	37	84	1	1	1	80	1
overige zedendelicten	414	406	8	283	7		1	266	8
totaal	1.637	1.584	53	833	39	7	7	758	20
Opiumwet									
harddrugs	4.242	4.232	10	2.035	66	1	6	1.873	89
softdrugs	1.027	1.009	18	351	14	3	3	323	8
drugs geen onderscheid	92	92		46	7			34	5
totaal	5.361	5.333	28	2.432	87	4	9	2.230	102
vermogensdelicten									
valsheidsmisdrijven	4.316	3.942	374	4.082	213	11	75	3.614	169
eenvoudige diefstal	15.339	11.618	3.721	7.358	158	6	106	6.715	373
verduistering	1.318	1.259	59	770	44	5	7	699	15
helingen	5.004	4.555	449	3.061	286	3	28	2.666	78
diefstal met braak	3.984	3.682	302	3.341	174	15	53	2.545	553
overig vermogen	3.711	3.203	508	2.255	155	5	55	1.809	231
diefstal onbekend	11.571	9.924	1.647	11.163	122	11	88	10.691	251
totaal	45.243	38.183	7.060	32.030	1.152	56	412	28.739	1.670
openb. orde/openb. gezag									
gemeengevaarlijk	543	526	17	498	28	13	1	444	12
vernietiging	5.485	4.981	504	2.885	119	6	113	2.555	92
overig openb. orde/gezag	6.856	6.144	712	4.534	269	11	60	4.060	134
totaal	12.884	11.651	1.233	7.917	416	30	174	7.059	238
Vuurwapenwet	1.745	1.389	356	1.354	24	5	17	1.273	35
Wegenverkeerswet									
rijden onder invloed	9.052	1.282	7.770	20.275	204	6	19	19.463	583
doorrijden na ongeval	4.176	1.996	2.180	3.123	245	13	36	2.726	103
overig verkeer	4.075	3.618	457	5.597	153	11	31	5.163	239
totaal	17.303	6.896	10.407	28.995	602	30	86	27.352	925
economische delicten	7	5	2	6.355	255	53	256	5.645	146
overige strafzaken	2.821	1.759	1.062	2.908	193	6	46	2.553	110
onbekend	7	7							
totaal	96.355	75.226	21.129	90.774	3.095	286	1.151	82.712	3.527

* excl. overdrachten en voegingen

Bijlage 1a (vervolg)

straffen en enkele maatregelen									
	vrijheids- straf	vv. onv.	geld- boete	vv. onv.	dienst- ver- lening	ontz. rij- bevoegd- heid	vv. onv.	tbr	vv. onv.
gewelddelicten									
bedreiging	458	187	308	293	7	15	14	5	
tegen het leven	361	298	37	36	8	14	12	44	35
mishandeling	2.154	799	3.018	2.835	45	69	55	12	6
diefstal met geweld	1.319	1.071	121	113	35	7	4	10	6
afpersing	319	242	49	49	7	8	8	8	4
overig geweld	138	83	197	179	1	4	4	2	1
totaal	4.749	2.680	3.730	3.505	103	117	97	81	52
zedendelicten									
verkrachting	254	219	9	9	5	1	1	21	14
aanranding	135	65	48	47	5	4	1	7	4
schennis der eerbaarheid	42	9	57	51		1	1		
overige zedendelicten	255	144	49	49	7	1		10	5
totaal	686	437	163	156	17	7	3	38	23
Opiumwet									
harddrugs	1.805	1.507	248	246	11	17	14	1	1
softdrugs	249	162	152	152	2	4	1	1	1
drugs geen onderscheid	32	28	3	3					
totaal	2.086	1.697	403	401	13	21	15	2	2
vermogensdelicten									
valsheidsmisdrijven	2.676	1.125	1.766	1.708	53	28	20		
eenvoudige diefstal	3.587	1.602	4.466	4.298	52	61	47	2	2
verduistering	483	167	385	353	18	9	8		
heligen	1.534	553	1.887	1.836	26	24	13		
diefstal met braak	2.215	1.340	804	768	81	27	21	4	3
overig vermogen	1.095	471	1.099	1.043	30	15	11	2	2
diefstal onbekend	8.702	4.604	4.285	4.153	243	121	101	15	10
totaal	20.292	9.862	14.692	14.159	503	285	221	23	17
openb. orde/openb. gezag									
gemeengevaarlijk	404	251	83	80	17	10	8	16	11
vernieling	726	154	2.155	1.810	24	60	45	1	1
overig openb. orde/gezag	2.318	826	2.848	2.696	71	109	72	1	1
totaal	3.448	1.231	5.086	4.586	112	179	125	18	13
Vuurwapenwet	868	369	822	808	9	10	8		
Wegenverkeerswet									
rijden onder invloed	7.439	2.025	17.102	17.024	128	11.371	6.247		
doormijden na ongeval	407	143	2.571	2.544	5	1.160	540		
overig verkeer	3.313	1.508	3.491	3.455	52	2.069	1.475		
totaal	11.159	3.676	23.164	23.023	185	14.600	8.262		
economische delicten	33	8	5.576	5.171					
overige strafzaken	1.047	159	2.121	2.051	8	26	10	1	
onbekend									
totaal	44.368	20.119	55.757	53.860	950	15.245	8.741	163	107

**Bijlage 1b: Wijze van afdoening en opgelegde sancties rechtbankstrafzaken
(eerste aanleg), per delict, 1995**

	afgedaan door OM*					afgedaan door rechter					
	totaal	techn. sepot	beleids- sepot	sepot onbe- kend	trans- actie	totaal	vrij- spraak	ontsl. v. rechts- verv.	schuld- ig zonder straf	schuld- ig met straf	overig
gewelddelicten											
bedreiging	1.439	663	513	7	256	1.401	61	8	10	1.312	10
tegen het leven	480	352	106	13	9	941	61	11	1	860	8
mishandeling	5.545	1.466	1.910	25	2.144	5.445	205	47	64	5.089	40
diefstal met geweld	794	568	167	18	41	3.227	68		10	3.122	27
afpersing	187	136	40	2	9	341	10		1	329	1
overig geweld	1	1				2				2	
totaal	8.446	3.186	2.736	65	2.459	11.357	405	66	86	10.714	86
zedendelicten											
verkrachting	435	392	41		2	345	39	1	1	300	4
aanranding	299	177	101	1	20	174	16			155	3
schennis der eerbaarheid	342	68	189		85	94	2		1	91	
overige zedendelicten	502	357	139	4	2	588	37	1	5	542	3
totaal	1.578	994	470	5	109	1.201	94	2	7	1.088	10
Opiumwet											
harddrugs	2.448	1.013	1.096	35	304	3.741	123	3	3	3.598	14
softdrugs	1.159	235	407	10	507	690	23		11	651	5
totaal	3.607	1.248	1.503	45	811	4.431	146	3	14	4.249	19
vermogensdelicten											
valsheidsmisdrijven	7.087	2.322	1.669	39	3.057	9.850	411	11	54	9.263	111
eenvoudige diefstal	12.646	2.630	3.784	144	6.088	9.964	198	5	35	9.644	82
verduistering	1.305	488	469	7	341	910	52	3	5	841	9
helingen	3.376	1.590	799	45	942	2.888	154	4	14	2.704	12
diefstal met braak	3.405	1.837	1.090	101	377	4.134	91	3	12	3.991	37
ov. gekwalif. diefstal	8.337	3.067	2.739	125	2.406	12.965	323	3	53	12.481	105
totaal	36.156	11.934	10.550	461	13.211	40.711	1.229	29	173	38.924	356
openb. orde/openb. gezag											
gemeengevaarlijk	423	210	168	1	44	587	29	5	3	547	3
vernieling	4.469	1.261	1.597	22	1.589	3.317	130	7	54	3.104	22
openbare orde	3.756	1.534	1.226	20	976	3.110	175	8	30	2.880	17
openbaar gezag	1.400	426	371	3	600	1.247	70	16	11	1.142	8
discriminatie	85	54	21		10	66	13	1		50	2
totaal	10.133	3.485	3.383	46	3.219	8.327	417	37	98	7.723	52
Vuurwapenwet	2.461	454	413	9	1.585	1.921	26	2	20	1.864	9
Wegenverkeerswet											
rijden onder invloed	10.215	931	168	38	9.078	12.708	165	3	11	12.493	36
doorrijden na ongeval	3.714	1.098	274	10	2.332	1.428	79	8	8	1.325	8
overig verkeer	3.592	1.374	268	19	1.931	5.065	123	8	9	4.909	16
totaal	17.521	3.403	710	67	13.341	19.201	367	19	28	18.727	60
economische delicten	22.433	2.050	1.971	109	18.303	6.092	384	53	68	5.500	87
overige strafzaken											
overig Wetboek v. Strafrecht	909	368	337	2	202	614	41	3	3	560	7
overige wetten	3.728	456	889	13	2.370	1.956	72	4	19	1.847	14
totaal	4.637	824	1.226	15	2.572	2.570	113	7	22	2.407	21
onbekend	12.502	3.011	2.435	69	6.987	11.129	1.156	56	193	7.702	2.022
overtredingen	29	1	2		26	4			1	3	
totaal	119.503	30.590	25.399	891	62.623	106.944	4.337	274	710	98.901	2.722

* excl. overdrachten en voegingen

Bijlage 1b (vervolg)

straffen en enkele maatregelen								
	vrijheids- straf	vv. onv.	geld- boete	vv. onv.	werk- straf	ontz. rij- bevoegd- heid	vv. onv.	onv. tbs
gewelddelicten								
bedreiging	677	289	675	608	156	28	19	4
tegen het leven	657	604	33	31	115	17	13	73
mishandeling	1.980	783	2.999	2.631	644	67	47	8
diefstal met geweld	2.320	2.199	117	111	386	2	2	35
afpersing	233	212	15	15	65	2	2	11
overig geweld	2		1	1				
totaal	5.869	4.087	3.840	3.397	1.366	116	83	131
zedendelicten								
verkrachting	229	215	1	1	27	1	1	29
aanranding	87	44	23	23	30			1
schennis der eerbaarheid	44	5	51	39	9	1	1	
overige zedendelicten	299	207	22	19	183			10
totaal	659	471	97	82	249	2	2	40
Opiumwet								
harddrugs	2.883	2.603	401	396	493	18	12	
softdrugs	322	148	386	362	88	2	1	
totaal	3.205	2.751	787	758	581	20	13	
vermogensdelicten								
valsheidsmisdrijven	3.387	1.973	2.329	2.189	3.965	17	15	
eenvoudige diefstal	4.691	3.455	4.849	4.686	454	51	37	1
verduistering	356	155	359	332	189	2	2	
helingen	1.223	677	1.328	1.263	435	24	20	
diefstal met braak	2.935	2.459	544	500	541	32	25	3
ov. gekwalif. diefstal	7.135	5.323	3.253	3.075	2.125	57	47	3
totaal	19.727	14.042	12.662	12.045	7.709	183	146	7
openbare orde/openbaar gezag								
gemeengevaarlijk	278	213	50	48	132	6	6	23
vernietiging	681	218	2.410	1.992	154	66	41	1
openbare orde	1.102	430	1.416	1.260	563	14	11	
openbaar gezag	437	272	756	705	42	77	51	
discriminatie	22		44	39	1			
totaal	2.520	1.133	4.676	4.044	892	163	109	24
vuurwapenwet	774	453	953	920	305	37	23	
wegenverkeerswet								
rijden onder invloed	1.505	355	11.572	11.494	380	9.077	5.191	
doorrijden na ongeval	132	35	1.240	1.187	37	449	274	
overig verkeer	1.655	604	3.854	3.808	425	3.617	2.383	
totaal	3.292	994	16.666	16.489	842	13.143	7.848	
economische delicten	274	188	5.104	4.702	19	1		
overige strafzaken								
overig Wetboek van Strafrecht	226	158	231	208	122	5	3	1
overige wetten	401	175	1.098	1.032	412			
totaal	627	333	1.329	1.240	534	5	3	1
onbekend	3.349	2.483	2.616	2.470	1.223	757	449	
overtredingen			3	3				
totaal	40.296	26.935	48.733	46.150	13.720	14.427	8.676	203

**Bijlage 1c: Schuldigverklaringen en opgelegde onvoorwaardelijke sancties
(eerste aanleg), per delict, 1985 en 1995**

	1985						1995					
	aantal schuldig- verkla- ringen	opgelegde onvoorwaardelijke sancties en maatregelen					aantal schuldig- verkla- ringen	opgelegde onvoorwaardelijke sancties en maatregelen				
		vrij- heids- straf	geld- boete	dienst- verle- ning	ontz. rijbe- voegd- heid	tbr		vrij- heids- straf	geld- boete	werk- straf	ontz. rijbe- voegd- heid	tbs
	abs.	%	%	%	%	%	abs.	%	%	%	%	%
gewelddelicten												
bedreiging met geweld tegen het leven	586	32	50	1	2	0	1.322	22	46	12	1	0
mishandeling	353	86	4	2	3	10	843	71	3	14	1	9
diefstal met geweld	4.285	19	66	1	1	0	5.153	15	51	12	1	0
afpersing	1.360	79	8	3	0	0	3.132	70	4	12	0	1
dood door schuld	335	73	15	2	2	1	330	64	5	20	1	3
ov. geweldsmisdrijven	29	10	76	3	3	0	18	17	22	6	6	0
ov. geweldsmisdrijven	299	28	60	0	1	0	2	0	50	0	0	0
totaal	7.247	37	48	1	1	1	10.800	38	31	13	1	1
zedendelicten												
verkrachting	257	86	4	2	0	5	301	71	0	9	0	10
aanranding	160	43	29	3	1	3	155	28	15	19	0	1
schennis eerbaarheid	81	11	63	0	1	0	92	5	42	10	1	0
ov. seksueel	267	54	18	3	0	2	547	38	3	33	0	2
totaal	765	58	20	2	0	3	1.095	43	7	23	0	4
Opiumwet												
harddrugs	1.879	80	13	1	1	0	3.601	72	11	14	0	0
softdrugs	326	50	47	1	0	0	662	22	55	13	0	0
drugs geen onderscheid	34	82	9	0	0	0						
totaal	2.239	76	18	1	1	0	4.263	65	18	14	0	0
vermogensdelicten												
valsheidsmisdrijven	3.689	31	46	1	1	0	8.746	20	23	44	0	0
eenvoudige diefstal	6.821	23	63	1	1	0	9.679	36	48	5	0	0
verduistering	706	24	50	3	1	0	846	18	39	22	0	0
heling	2.694	21	68	1	0	0	2.718	25	46	16	1	0
diefstal dmv braak	2.598	52	30	3	1	0	4.003	61	12	14	1	0
overig/onbekend	12.643	40	41	2	1	0	13.105	42	25	17	0	0
totaal	29.151	34	49	2	1	0	39.097	36	31	20	0	0
openb. orde/openb. gezag												
gemeengevaarlijk	445	57	18	4	2	2	550	39	9	24	1	4
vernieling	2.668	6	68	1	2	0	3.158	7	63	5	1	0
overig oo&og	4.120	20	65	2	2	0	4.113	17	49	15	2	0
totaal	7.233	17	63	2	2	0	7.821	14	52	11	1	0
Vuurwapenwet	1.290	29	63	1	1	0	1.884	24	49	16	1	0
Wegenverkeerswet												
rijden onder invloed	19.482	10	87	1	32	0	12.504	3	92	3	42	0
doornijden na ongeval	2.762	5	92	0	20	0	1.333	3	89	3	21	0
overig WvW	5.194	29	67	1	28	0	4.918	12	77	9	48	0
totaal	27.438	13	84	1	30	0	18.755	5	88	4	42	0
economische delicten	5.901	0	88	0	0	0	5.568	3	84	0	0	0
overige strafzaken	2.599	6	79	0	0	0	2.429	14	51	22	0	0
onbekend							7.895	31	31	15	6	0
totaal	83.863	24	64	1	10	0	99.611	27	46	14	9	0

Bijlage 2: Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (eerste aanleg) naar soort vonnis**Aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen**

	1985	1987	1989	1994	1995
contradictoir vonnis	13.718	13.115	12.693	11.534	11.950
verstekvonnis	6.400	6.869	8.360	13.773	14.215
onbekend				353	770
	20.118	19.984	21.053	25.660	26.935

Gemiddeld aantal dagen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

	1985	1987	1989	1994	1995
contradictoir vonnis	170	202	231	364	366
verstekvonnis	54	51	54	65	62
onbekend				63	57
	133	150	161	199	197

Bijlage 3: Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (eerste aanleg), naar rechts-middel

Aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

	1985	1987	1989	1994	1995
geen hoger beroep	15.954	15.624	16.543	19.146	20.479
wel hoger beroep	4.165	4.361	4.510	6.514	6.456
	20.119	19.985	21.053	25.660	26.935

Gemiddeld aantal dagen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf

	1985	1987	1989	1994	1995
geen hoger beroep	110	123	125	150	144
wel hoger beroep	223	245	294	345	364
	133	150	161	199	197

Bijlage 4: Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (eerste aanleg), naar rechtsmiddel en soort vonnis, 1995

Aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, 1995

	contradictoir	verstek	onbekend	totaal	
geen hoger beroep	8.080	11.768	631	20.479	76%
in hoger beroep	3.870	2.447	139	6.456	24%
totaal	11.950	14.215	770	26.935	100%
	44%	53%	3%	100%	

Gemiddelde duur onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, 1995

	contradictoir	verstek	onbekend	totaal
geen hoger beroep	279	56	52	142
in hoger beroep	549	89	83	363
totaal	366	62	58	197

Aantal detentiejaren, 1995

	contradictoir	verstek	onbekend	totaal	
geen hoger beroep	4.528	1.728	88	6.345	58%
in hoger beroep	4.036	530	29	4.595	42%
totaal	8.564	2.258	117	10.939	100%
	78%	21%	1%	100%	

Bijlage 5a: Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (eerste aanleg), per delict

	1985	1987	1989	1994	1995	1995 %
gewelddelicten						
bedreiging	187	237	280	258	289	1
tegen het leven	298	343	424	551	601	2
mishandeling	799	782	877	690	783	3
diefstal met geweld	1.071	1.153	1.377	2.247	2.199	8
afpersing	242	322	309	250	212	1
overig geweld	83	73	68	2	3	0
totaal	2.680	2.910	3.335	3.998	4.087	15
zedendelicten						
verkrachting	219	206	213	207	215	1
aanranding	65	76	71	33	44	0
overig zeden	153	203	209	211	212	1
totaal	437	485	493	451	471	2
Opiumwet						
harddrugs	1.507	1.491	1.796	2.460	2.603	10
softdrugs	162	205	163	171	148	1
drugs geen onderscheid	28	10				0
totaal	1.697	1.706	1.959	2.631	2.751	10
vermogensdelicten						
valsheidsmisdrijven	1.125	1.087	1.099	1.710	1.973	7
eenvoudige diefstal	1.602	1.946	2.236	2.906	3.455	13
verduistering	167	130	136	136	155	1
heling	553	519	459	664	677	3
diefstal dmv braak	1.340	1.162	1.117	2.595	2.459	9
overige vermogen	471	392	310			0
diefstal onbekend	4.604	4.639	5.415	5.421	5.323	20
totaal	9.862	9.875	10.772	13.432	14.042	52
openbare orde/op. gezag						
gemeengevaarlijk	251	233	208	197	213	1
vernietiging of beschadiging	154	170	191	246	218	1
overig oo&og	826	808	793	653	702	3
totaal	1.231	1.211	1.192	1.096	1.133	4
Vuurwapenwet	369	332	325	506	453	2
Wegenverkeerswet						
rijden onder invloed	2.025	1.866	1.443	455	355	1
overig verkeer	1.651	1.466	1.401	599	639	2
totaal	3.676	3.332	2.844	1.054	994	4
economische delicten	8	4	14	77	188	1
overige strafzaken	159	133	119	301	333	1
onbekend				2.114	2.483	9
totaal	20.119	19.988	21.053	25.660	26.935	100

Bijlage 5b: Gemiddeld aantal dagen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, per delict

	1985	1987	1989	1994	1995
gewelddelicten					
bedreiging	101	92	90	72	77
tegen het leven	780	781	1.032	1.005	1.030
mishandeling	96	89	80	117	132
diefstal met geweld	287	325	325	420	438
afpersing	416	424	345	448	537
overig geweld	181	366	387	111	370
totaal	280	308	334	427	446
zedendelicten					
verkrachting	315	323	435	618	571
aanranding	206	221	232	181	212
overig zeden	174	236	272	391	432
totaal	250	271	336	479	475
Opiumwet					
harddrugs	429	459	407	342	366
softdrugs	182	207	223	200	164
drugs geen onderscheid	192	888			
totaal	401	431	391	333	355
vermogensdelicten					
valsheidsmisdrijven	103	104	122	105	98
eenvoudige diefstal	53	75	47	35	34
verduistering	50	76	98	97	65
heling	90	96	118	88	95
diefstal dmv braak	114	130	110	116	113
overige vermogen	108	129	100		
diefstal onbekend	101	110	118	103	102
totaal	94	104	102	90	86
openb. orde/openb. gezag					
gemeengevaarlijk	198	206	320	384	329
vernietiging of beschadiging	32	31	40	42	41
overig oo&og	50	52	75	114	134
totaal	78	79	112	146	153
Vuurwapenwet	47	48	33	89	84
Wegenverkeerswet					
rijden onder invloed	20	19	21	24	24
overig verkeer	30	31	32	33	36
totaal	24	25	26	29	32
economische delicten	32	38	74	69	50
overige strafzaken	42	36	231	290	233
onbekend				364	299
totaal	133	150	161	199	197

Bijlage 5c: Aantal detentiejaren (eerste aanleg) na aftrek v.i., per delict

	1985	1987	1989	1994	1995	1995 %
gewelddelicten						
bedreiging	44	53	60	48	55	0
tegen het leven	438	503	814	1.025	1.148	10
mishandeling	177	162	167	179	228	2
diefstal met geweld	632	753	903	1.832	1.859	17
afpersing	198	265	213	216	216	2
overig geweld	33	52	51	1	2	0
totaal	1.522	1.788	2.208	3.299	3.509	32
zedendelicten						
verkrachting	142	135	181	240	230	2
aanranding	29	35	35	13	20	0
overig seksueel	60	102	117	161	176	2
totaal	231	272	333	413	426	4
Opiumwet						
harddrugs	1.256	1.318	1.418	1.659	1.867	17
softdrugs	64	90	78	73	51	0
drugs geen onderscheid	12	17				0
totaal	1.332	1.425	1.496	1.732	1.918	18
vermogensdelicten						
valsheidsmisdrijven	263	259	301	410	456	4
eenvoudige diefstal	213	342	267	271	309	3
verduistering	22	23	30	30	24	0
heling	118	114	119	136	148	1
diefstal dmv braak	371	346	291	712	658	6
overige vermogen	117	111	72			0
diefstal onbekend	1.111	1.202	1.481	1.319	1.279	12
totaal	2.215	2.397	2.561	2.876	2.874	26
openb. orde/openb. gezag						
gemeengevaarlijk	109	105	134	149	139	1
vernietiging of beschadiging	13	14	20	26	24	0
overig oo&og	103	108	140	169	207	2
totaal	225	227	293	344	369	3
Vuurwapenwet	44	41	59	109	94	1
Wegenverkeerswet						
rijden onder invloed	107	98	80	30	23	0
overig verkeer	124	115	113	51	59	1
totaal	231	213	193	81	82	1
economische delicten	1	0	1	14	26	0
overige strafzaken	60	51	159	174	160	1
onbekend				1.512	1.482	14
totaal	5.861	6.414	7.303	10.555	10.939	100

Bijlage 6: Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen naar duurcategorieën
Aantal onvoorw. vrijheidsstraffen (eerste aanleg), per duurcategorie

	1985		1987		1989		1994		1995	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
t/m 2 weken (1-14 dagen)	5.485	27	4.828	24	4.854	23	4.252	17	4.712	17
>2 weken t/m 1 maand (15-31 dagen)	3.944	20	4.090	20	4.223	20	4.565	18	4.799	18
>1 t/m 3 maanden (32-92 dagen)	4.827	24	4.886	24	5.210	25	7.368	29	7.599	28
>3 t/m 6 maanden (93-183 dagen)	2.770	14	2.761	14	3.018	14	3.918	15	4.104	15
>6 t/m 9 maanden (184-275 dagen)	969	5	764	4	795	4	664	3	635	2
>9 maanden t/m 1 jaar (276-366 dagen)	665	3	870	4	1.028	5	1.408	5	1.468	5
>1 t/m 2 jaar (367-732 dagen)	995	5	1.180	6	1.219	6	2.148	8	2.241	8
>2 t/m 4 jaar (733-1464 dagen)	323	2	432	2	440	2	965	4	982	4
langer dan 4 jaar (>1464 dagen)	140	1	177	1	266	1	374	1	399	1
	20.118	100	19.988	100	21.053	100	25.660	100	26.935	100

Detentiejaren (eerste aanleg), na aftrek v.i., per duurcategorie vrijheidsstraf

	1985		1987		1989		1994		1995	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
t/m 2 weken (1-14 dagen)	183	3	162	3	160	2	137	1	149	1
>2 weken t/m 1 maand (15-31 dagen)	285	5	298	5	311	4	335	3	352	3
>1 t/m 3 maanden (32-92 dagen)	881	15	894	14	961	13	1.325	13	1.362	12
>3 t/m 6 maanden (93-183 dagen)	1.111	19	1.107	17	1.200	17	1.545	15	1.615	15
>6 t/m 9 maanden (184-275 dagen)	538	9	476	7	445	6	373	4	357	3
>9 maanden t/m 1 jaar (276-366 dagen)	439	8	630	10	669	9	909	9	947	9
>1 t/m 2 jaar (367-732 dagen)	1.018	17	1.230	19	1.277	18	2.271	22	2.361	22
>2 t/m 4 jaar (733-1464 dagen)	673	12	907	14	928	13	1.991	19	2.002	18
langer dan 4 jaar (>1464 dagen)	692	12	779	12	1.219	17	1.670	16	1.796	16
	5.818	100	6.485	100	7.170	100	10.555	100	10.939	100

Bijlage 7a: Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen per delict en duurcategorie, 1995

	>0 t/m 14 dgn	>15 t/m 31 dgn	>1 t/m 3 mnd	>3 t/m 6 mnd	>6 t/m 9 mnd	>9 t/m 12 mnd	>1 t/m 2 jaar	>2 t/m 4 jaar	>4 jaar	totaal
gewelddelicten										
bedreiging	58	77	94	42	8	8		1	1	289
tegen het leven	2	10	20	79	28	72	154	116	120	601
mishandeling	129	182	225	129	26	38	34	17	3	783
diefstal met geweld	50	95	369	441	92	289	553	232	79	2.199
afpersing	2	5	17	37	9	41	56	36	9	212
dood/letsel door schuld				1	1		1			3
totaal	241	369	725	729	164	448	798	402	212	4.087
zedendelicten										
verkrachting	8	1	15	23	9	45	62	46	6	215
aanranding	3	6	13	8	3	4	5	2		44
schennis eerbaarheid	2	3								5
overig zeden	4	4	11	41	13	45	65	22	2	207
totaal	17	14	39	72	25	94	132	70	8	471
Opiumwet										
harddrugs	107	240	653	450	126	266	452	227	83	2.603
softdrugs	11	28	60	22	1	4	18	4		148
totaal	118	268	713	472	127	270	470	231	83	2.751
vermogensdelicten										
valsheidsmisdrijven	82	566	733	251	30	57	56	16	1	1.791
bedrog	24	42	65	32		6	11	2		182
eenvoudige diefstal	1.820	763	661	190	5	4	10	2		3.455
verduistering	44	47	44	11	2	2	5			155
heling	154	174	205	80	10	17	30	7		677
diefstal dmv braak	248	467	958	527	46	87	106	19	1	2.459
overig gekwalif. diefstal	827	1.074	1.990	927	87	174	195	46	3	5.322
totaal	3.199	3.133	4.656	2.018	180	347	413	92	5	14.041
openb. orde/openb. gezag										
gemeengevaarlijk	6	8	31	47	11	43	54	13		213
vernietiging of beschadiging	89	51	63	12	2		1			218
openbare orde	97	95	119	34	11	24	27	19	6	432
openbaar gezag	31	55	94	89			1			270
totaal	223	209	307	182	24	67	83	32	6	1.133
Vuurwapenwet										
	32	114	222	62	5	9	6	3		453
Wegenverkeerswet										
rijden onder invloed	210	104	35	5		1				355
doorrijden na ongeval	17	13	4	1						35
overig verkeer	326	149	87	29	4	8	1			604
totaal	553	266	126	35	4	9	1			994
economische delicten										
	59	48	54	27						188
overige strafzaken										
overig Wetboek van Strafrecht	8	10	35	32	12	16	27	15	6	161
overig wetten	11	39	76	26	9	8	2	1		172
totaal	19	49	111	58	21	24	29	16	6	333
onbekend	251	329	646	448	85	200	309	136	79	2.483
totaal	4.712	4.799	7.599	4.103	635	1.468	2.241	982	399	26.934

Bijlage 7b: Detentiejaren (in eerste aanleg opgelegd) per delict en duurcategorie, 1995

	>0 t/m 14 dgn	>15 t/m 31 dgn	>1 t/m 3 mnd	>3 t/m 6 mnd	>6 t/m 9 mnd	>9 t/m 12 mnd	>1 t/m 2 jaar	>2 t/m 4 jaar	>4 jaar	totaal
gewelddelicten										
bedreiging	2	6	16	16	5	5		2	3	55
tegen het leven	0	1	4	34	16	46	168	247	632	1.148
mishandeling	4	13	40	51	15	24	35	34	11	228
diefstal met geweld	2	7	71	174	52	187	578	470	320	1.859
afpersing	0	0	3	16	5	27	60	73	32	216
dood/letsel door schuld				0	1		1			2
totaal	8	28	135	291	92	290	842	826	999	3.509
zedendelicten										
verkrachting	0	0	3	10	5	29	67	93	24	230
aanranding	0	0	2	3	2	3	5	4		20
schennis eerbaarheid	0	0								0
overig zeden	0	0	2	16	7	29	68	45	7	176
totaal	1	1	8	29	14	61	140	142	31	426
Opiumwet										
harddrugs	4	18	126	180	71	172	485	476	335	1.867
softdrugs	0	2	11	8	1	3	19	8		51
totaal	4	20	137	188	72	174	505	484	335	1.918
vermogensdelicten										
valsheidsmisdrijven	3	43	117	98	17	36	60	31	4	409
bedrog	1	3	11	13	0	4	11	4		47
eenvoudige diefstal	51	53	112	73	3	3	10	4		309
verduistering	1	3	8	4	1	1	5			24
heling	5	13	36	32	6	11	32	14		148
diefstal dmv braak	9	35	178	208	26	56	109	34	4	658
overig gekwalif. diefstal	27	79	358	356	48	112	201	85	12	1.278
totaal	97	229	821	785	101	223	428	172	20	2.874
openb. orde/openb. gezag										
gemeengevaarlijk	0	1	6	20	6	28	56	22		139
vernietiging of beschadiging	3	4	11	5	1		1			24
openbare orde	3	7	19	14	6	16	26	36	21	148
openbaar gezag	1	4	19	34			1			59
totaal	7	15	55	71	13	44	85	58	21	369
Vuurwapenwet	1	9	38	25	3	6	7	7		94
Wegenverkeerswet										
rijden onder invloed	8	7	5	2		1				23
doorrijden na ongeval	1	1	1	0						2
overig verkeer	12	11	14	11	2	5	1			57
totaal	21	19	20	13	2	6	1	0	0	82
economische delicten	2	4	10	10						26
overige strafzaken										
overig Wetboek van Strafrecht	0	1	7	12	7	10	28	32	23	121
overig wetten	0	3	12	10	5	5	2	2		39
totaal	1	4	19	23	12	15	30	34	23	160
onbekend	8	24	122	180	48	128	326	279	368	1.482
totaal	149	352	1.362	1.615	357	947	2.361	2.002	1.796	10.939

Bijlage 8a

Onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (eerste aanleg), per leeftijdscategorie en delict, 1995

	12 t/m 17 jaar		18 t/m 21 jaar		22 t/m 25 jaar		26 t/m 35 jaar		36 t/m 45 jaar		46 en ouder		totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
gewelddelicten	491	39	791	21	804	16	1.445	13	438	10	118	9	4.087	15
zedendelicten	45	4	44	1	45	1	128	1	136	3	73	5	471	2
Opiumwet	51	4	282	7	472	9	1.158	11	607	13	181	13	2.751	10
vermogensdelicten	549	44	2.079	54	2.800	55	5.831	54	2.234	49	549	40	14.042	52
openbare orde/gezag	75	6	206	5	230	4	394	4	183	4	45	3	1.133	4
Vuurwapenwet	8	1	56	1	96	2	206	2	61	1	26	2	453	2
Wegenverkeerswet	1	0	24	1	108	2	392	4	293	6	176	13	994	4
economische delicten	0	0	1	0	13	0	71	1	86	2	17	1	188	1
overige strafzaken	6	0	33	1	64	1	118	1	80	2	32	2	333	1
onbekend	30	2	332	9	493	10	1.013	9	473	10	142	10	2.483	9
totaal (abs.)	1.256	100	3.848	100	5.125	100	10.756	100	4.591	100	1.359	100	26.935	100
totaal (%)	1		14		19		40		17		5		100	

Detentiejaren (eerste aanleg) na aftrek v.i., naar delict en leeftijd, 1995

	12 t/m 17 jaar		18 t/m 21 jaar		22 t/m 25 jaar		26 t/m 35 jaar		36 t/m 45 jaar		46 en ouder		totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
gewelddelicten	154	51	798	45	786	36	1.248	30	391	21	132	20	3.509	32
zedendelicten	8	3	35	2	37	2	126	3	143	8	77	11	426	4
Opiumwet	13	4	160	9	286	13	809	19	461	25	189	28	1.918	18
vermogensdelicten	103	34	468	26	605	28	1.162	28	406	22	129	19	2.874	26
openbare orde/gezag	11	4	63	4	62	3	129	3	81	4	23	3	369	3
Vuurwapenwet	1	0	11	1	18	1	46	1	15	1	4	1	94	1
Wegenverkeerswet	0	0	3	0	10	0	33	1	22	1	13	2	82	1
economische delicten	0	0	0	0	2	0	10	0	12	1	3	0	26	0
overige strafzaken	0	0	16	1	28	1	67	2	32	2	16	2	160	1
onbekend	12	4	218	12	320	15	574	14	272	15	86	13	1.482	14
totaal (abs.)	303	100	1.772	100	2.154	100	4.203	100	1.835	100	673	100	10.939	100
totaal (%)	0		16		20		38		17		6		100	

Bijlage 8b: Detentiejaren (eerste aanleg) na aftrek v.i., naar delict en leeftijd, 1985, 1989 en 1995

1985	12 t/m 17 jaar		18 t/m 21 jaar		22 t/m 25 jaar		26 t/m 35 jaar		36 t/m 45 jaar		46 en ouder		totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
geweld	44	3	331	22	346	23	538	35	180	12	60	4	1.522	100
zeden	7	3	47	20	36	16	66	29	45	20	23	10	231	100
Opiumwet	2	0	70	5	206	15	657	49	304	23	63	5	1.332	100
vermogen	132	6	542	24	499	23	685	31	242	11	79	4	2.215	100
openb. orde en vernieling	17	8	57	25	48	21	70	31	21	9	9	4	225	100
Vuurwapenwet	0	0	4	10	7	16	20	46	9	20	3	8	44	100
verkeer	1	0	15	6	37	16	79	34	69	30	29	12	231	100
economisch	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22	0	35	1	100
overige strafzaken	0	0	3	20	5	29	3	20	2	15	3	17	16	100
overtredingen	0	0	0	13	0	27	0	20	0	27	0	13	0	100
totaal	203	3	1.070	18	1.184	20	2.119	36	874	15	270	5	5.818	100

1989	12 t/m 17 jaar		18 t/m 21 jaar		22 t/m 25 jaar		26 t/m 35 jaar		36 t/m 45 jaar		46 en ouder		totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
geweld	132	6	485	22	544	25	716	32	248	11	74	3	2.208	100
zeden	14	4	20	6	39	12	94	28	102	31	64	19	333	100
Opiumwet	5	0	74	5	179	12	726	49	385	26	127	8	1.496	100
vermogen	169	7	529	21	552	22	909	35	312	12	90	4	2.561	100
openb. orde en vernieling	17	6	69	24	61	21	91	31	38	13	18	6	293	100
Vuurwapenwet	0	1	13	21	14	24	25	41	6	10	2	3	59	100
verkeer	0	0	10	5	33	17	76	40	48	25	25	13	193	100
economisch	0	0	0	0	0	4	0	13	1	39	0	37	1	100
overige strafzaken	0	2	3	12	8	35	6	25	5	20	1	6	24	100
overtredingen	0	0	0	4	0	8	0	29	1	35	0	24	2	100
totaal	338	5	1.202	17	1.430	20	2.643	37	1.145	16	401	6	7.170	100

1995	12 t/m 17 jaar		18 t/m 21 jaar		22 t/m 25 jaar		26 t/m 35 jaar		36 t/m 45 jaar		46 en ouder		totaal	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
gewelddelicten	154	4	798	23	786	22	1.248	36	391	11	132	4	3.509	100
seksuele delicten	8	2	35	8	37	9	126	30	143	34	77	18	426	100
Opiumwet	13	1	160	8	286	15	809	42	461	24	189	10	1.918	100
vermogensdelicten	103	4	468	16	605	21	1.162	40	406	14	129	4	2.874	100
openb. orde/openb. gezag	11	3	63	17	62	17	129	35	81	22	23	6	369	100
Vuurwapenwet	1	1	11	12	18	19	46	49	15	16	4	4	94	100
Wegenverkeerswet	0	0	3	4	10	12	33	40	22	27	13	16	82	100
economische delicten	0	0	0	0	2	8	10	38	12	46	3	12	26	100
overige strafzaken	0	0	16	10	28	18	67	42	32	20	16	10	160	100
onbekend	12	1	218	15	320	22	574	39	272	18	86	6	1.482	100
totaal	303	3	1.772	16	2.154	20	4.203	38	1.835	17	673	6	10.939	100

Bijlage 9: Aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, per arrondissement

Aantal vonnissen						
	1985	1987	1989	1994	1995	1995 %
Den Bosch	1.639	1.367	1.552	1.468	1.532	6
Breda	860	1.034	1.076	995	1.267	5
Maastricht	796	765	760	893	960	4
Roermond	597	587	497	691	678	3
Arnhem	907	1.065	1.233	1.377	1.268	5
Zutphen	427	431	435	639	708	3
Zwolle	479	387	484	794	753	3
Almelo	749	706	629	730	793	3
Den Haag	2.050	1.957	2.340	2.496	2.746	10
Rotterdam	2.696	2.610	2.231	3.799	3.929	15
Dordrecht	580	594	632	784	699	3
Middelburg	473	415	467	410	366	1
Amsterdam	3.551	3.569	4.148	5.574	5.606	21
Alkmaar	523	511	416	620	570	2
Haarlem	1.075	1.373	1.390	1.413	1.561	6
Utrecht	1.238	1.037	1.173	1.107	1.576	6
Leeuwarden	483	462	551	627	646	2
Groningen	743	714	631	768	849	3
Assen	253	404	408	475	428	2
	20.119	19.988	21.053	25.660	26.935	100

Gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, in dagen

	1985	1987	1989	1994	1995
Den Bosch	152	153	169	219	214
Breda	149	170	141	253	183
Maastricht	143	128	134	216	209
Roermond	125	131	206	253	234
Arnhem	115	145	192	185	203
Zutphen	107	151	157	192	162
Zwolle	84	123	174	164	150
Almelo	159	113	150	175	228
Den Haag	126	167	182	236	248
Rotterdam	129	140	151	167	178
Dordrecht	99	107	165	215	204
Middelburg	109	111	139	217	240
Amsterdam	152	157	142	171	167
Alkmaar	94	132	187	227	252
Haarlem	179	223	196	272	270
Utrecht	118	118	155	235	171
Leeuwarden	74	135	182	177	195
Groningen	128	161	146	148	142
Assen	112	126	105	196	204
	133	150	161	199	197

Bijlage 9 (vervolg)

Aantal opgelegde detentiejaren						
	1985	1987	1989	1994	1995	1995 %
Den Bosch	527	438	545	653	666	6
Breda	278	366	328	505	484	4
Maastricht	244	215	219	390	402	4
Roermond	165	166	211	350	319	3
Arnhem	232	328	484	355	324	3
Zutphen	104	137	142	255	241	2
Zwolle	93	103	175	274	245	2
Almelo	251	176	199	265	361	3
Den Haag	559	676	873	1.191	1.360	12
Rotterdam	757	786	725	1.344	1.471	13
Dordrecht	129	141	220	339	291	3
Middelburg	111	100	137	181	174	2
Amsterdam	1.168	1.212	1.302	2.052	2.023	18
Alkmaar	114	149	164	285	288	3
Haarlem	402	616	558	769	842	8
Utrecht	327	273	383	524	563	5
Leeuwarden	84	138	214	224	253	2
Groningen	208	240	193	236	256	2
Assen	65	116	98	191	175	2
	5.818	6.375	7.170	10.555	10.939	100

Bijlage 10a: Aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, per delict en arrondissement, 1995

	Den Bosch	Breda	Maas-tricht	Roer-mond	Am-hem	Zut-phen	Zwolle	Almelo	Den Haag	Rotter-dam
gewelddelicten										
bedreiging	28	18	8	10	12	13	9	18	36	24
tegen het leven	31	25	19	22	19	9	17	19	106	69
mishandeling	64	52	13	37	47	10	42	25	100	57
diefstal met geweld	124	135	68	39	92	39	52	63	284	270
afpersing	19	13	8	5	8	6	6	5	34	20
dood/letsel door schuld										
totaal	266	243	116	113	178	77	126	130	560	440
zedendelicten										
verkrachting	13	16	5	8	10	2	12	13	26	23
aanranding	4	4	1	2	4		3	1	7	4
schennis eerbaarheid								1	1	
overig zeden	13	16	12	4	10	5	6	7	24	26
totaal	30	36	18	14	24	7	21	22	58	53
Opiumwet										
harddrugs	100	49	205	116	75	31	42	65	195	370
softdrugs	5	3	3	5	3	1	2	2	20	5
totaal	105	52	208	121	78	32	44	67	215	375
vermogensdelicten										
valsheidsmisdrijven	44	87	24	33	63	38	76	46	177	201
bedrog	17	9	5	1	6	4	8	11	25	8
eenvoudige diefstal	136	95	225	68	118	59	46	64	350	491
verduistering	8	10	3	3	4	3	12	6	19	7
heling	62	51	7	12	34	16	30	18	71	98
diefstal dmv braak	142	141	83	44	102	75	64	68	230	392
overig gekwalif. diefstal	400	338	111	157	236	165	199	187	641	610
totaal	809	731	458	318	563	360	435	400	1.513	1.807
openbare orde/openbaar gezag										
gemeengevaarlijk	18	8	16	4	10	7	16	10	19	16
vernietiging of beschadiging	15	20	6	3	11	12	7	11	22	17
openbare orde	36	24	6	24	19	10	19	26	66	28
openbaar gezag	8	7	7	4	4	2	3	6	7	6
totaal	77	59	35	35	44	31	45	53	114	67
Vuurwapenwet										
	28	17	11	12	33	7	17	12	34	113
Wegenverkeerswet										
rijden onder invloed	18	21	20	14	29	9	5	10	30	27
doorrijden na ongeval	4	3	1		2	1		2	4	1
overig verkeer	64	39	42	19	29	23	13	40	68	48
totaal	86	63	63	33	60	33	18	52	102	76
economische delicten										
	5				1			1	1	
overige strafzaken										
overig Wetboek van Strafrecht	20	10	5	16	4	1	5	7	15	16
overig wetten	19	12		2	9		4	7	20	24
totaal	39	22	5	18	13	1	9	14	35	40
onbekend	87	44	46	14	274	160	38	42	114	958
totaal	1.532	1.267	960	678	1.268	708	753	793	2.746	3.929

Bijlage 10a (vervolg)

	Dor- drecht	Middel- burg	Amster- dam	Alk- maar	Haar- lem	Utrecht	Leeu- warden	Gro- ningen	Assen	landelijk
gewelddelicten										
bedreiging	12	2	40	6	10	24	4	11	4	289
tegen het leven	14	14	138	10	18	35	12	8	16	601
mishandeling	22	17	115	21	43	45	22	37	14	783
diefstal met geweld	69	25	551	31	67	144	39	72	35	2.199
afpersing	11		36	6	5	11	2	9	8	212
dood/letsel door schuld	1					1			1	3
totaal	129	58	880	74	143	260	79	137	78	4.087
zedendelicten										
verkrachting	4	7	36	4	5	11	4	8	8	215
aanranding	1		2	1	1	8		1		44
schennis eerbaarheid			1					2		5
overig zeden	8	5	17	2	10	14	3	15	10	207
totaal	13	12	56	7	16	33	7	26	18	471
Opiumwet										
harddrugs	44	53	649	44	372	84	48	47	14	2.603
softdrugs	1	2	29	1	61	2		1	2	148
totaal	45	55	678	45	433	86	48	48	16	2.751
vermogensdelicten										
valsheidsmisdrijven	67	19	413	47	307	49	32	53	15	1.791
bedrog	4	3	35	4	9	8	8	11	6	182
eenvoudige diefstal	94	48	936	48	80	201	133	193	70	3.455
verduistering	8	1	24	3	6	10	6	13	9	155
heling	16	2	116	12	30	57	24	12	9	677
diefstal dmv braak	76	28	501	47	77	202	55	101	31	2.459
overig gekwalif. diefstal	161	68	939	118	245	396	117	129	106	5.323
totaal	426	169	2.964	279	754	923	375	512	246	14.042
openbare orde/openb. gezag										
gemeengevaarlijk	5	3	17	4	6	17	14	20	3	213
vernieling of beschadiging	6	5	27	3	5	14	18	11	5	218
openbare orde	5	8	74	5	12	25	16	20	9	432
openbaar gezag	1	1	199	1	5	1	3	4	1	270
totaal	17	17	317	13	28	57	51	55	18	1.133
Vuunwapenwet	7	4	100	8	21	14	4	4	7	453
Wegenverkeerswet										
rijden onder invloed	12	13	46	14	14	21	22	21	9	355
doorrijden na ongeval			5	2	7	2		1		35
overig verkeer	12	15	56	13	28	31	22	20	22	604
totaal	24	28	107	29	49	54	44	42	31	994
economische delicten			180							188
overige strafzaken										
overig Wetboek van Strafrecht	2	1	31	3	4	6	6	7	2	161
overig wetten	4		16		1	46	3	3	2	172
totaal	6	1	47	3	5	52	9	10	4	333
onbekend	32	22	277	112	112	97	29	15	10	2.483
totaal	699	366	5.606	570	1.561	1.576	646	849	428	26.935

Bijlage 10b: Gemiddelde duur onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, per delict en arrondissement, 1995

	Den Bosch	Breda	Maas-tricht	Roer-mond	Arn-hem	Zut-phen	Zwolle	Almelo	Den Haag	Rotter-dam
gewelddelicten										
bedreiging	63	59	102	78	137	30	106	41	84	131
tegen het leven	1412	838	1600	1991	875	413	761	1113	1198	820
mishandeling	72	82	239	129	111	36	86	148	140	178
diefstal met geweld	318	414	466	573	389	305	232	418	486	452
afpersing	393	387	414	449	511	704	219	294	660	668
dood/letsel door schuld										
totaal	365	359	598	654	356	268	245	411	544	467
zededelicten										
verkrachting	464	621	518	693	681	272	441	648	455	724
aanranding	125	86	1095	52	373		110	630	289	123
schennis eerbaarheid								14	28	
overig zeden	411	507	581	556	206	348	330	407	408	459
totaal	396	511	592	562	432	326	362	542	408	549
Opiumwet										
harddrugs	536	402	297	236	287	292	321	633	669	195
softdrugs	131	70	94	108	200	600	59	37	269	240
totaal	516	383	294	231	284	301	309	615	632	196
vermogensdelicten										
valsheidsmisdrijven	148	88	94	121	107	79	93	196	109	110
bedrog	140	99	59	90	67	169	37	48	167	45
eenvoudige diefstal	34	39	15	32	33	37	38	38	41	30
verduistering	41	97	37	36	135	48	41	71	77	105
heling	82	75	61	150	42	20	85	92	178	77
diefstal dmv braak	149	121	124	108	133	100	110	153	118	108
overig gekwalif. diefstal	136	122	120	127	99	93	95	125	82	79
totaal	117	103	66	103	89	81	88	120	87	75
openbare orde/openbaar gezag										
gemeengevaarlijk	284	431	468	658	245	206	359	312	336	324
vernietiging of beschadiging	53	28	23	75	26	37	25	72	37	49
openbare orde	91	108	84	82	34	22	124	266	289	84
openbaar gezag	18	39	52	26	27	32	19	71	61	127
totaal	121	117	243	141	79	70	185	212	234	136
Vuurwapenwet	94	50	52	34	58	50	66	151	84	100
Wegenverkeerswet										
rijden onder invloed	23	24	23	25	22	19	20	19	23	22
doorrijden na ongeval	29	23	28		21	14		46	23	14
overig verkeer	33	38	45	25	31	47	45	29	38	38
totaal	31	32	38	25	26	38	38	27	33	32
economische delicten	28				14			28	30	
overige strafzaken										
overig Wetboek van Strafrecht	256	179	479	216	270	120	123	552	431	255
overig wetten	66	80		103	63		70	71	208	54
totaal	163	125	479	203	127	120	99	312	303	134
onbekend	567	417	336	430	376	305	302	180	366	235
totaal	214	183	209	234	203	162	150	228	248	178

Bijlage 10b (vervolg)

	Dor- drecht	Middel- burg	Amster- dam	Alk- maar	Haar- lem	Utrecht	Leeu- warden	Gro- ningen	Assen	landelijk
gewelddelicten										
bedreiging	58	11	91	41	48	63	56	66	73	77
tegen het leven	891	1564	864	849	1120	616	1665	829	728	1030
mishandeling	127	90	135	187	129	155	79	236	185	132
diefstal met geweld	681	422	470	477	500	364	365	261	483	438
afpersing	1045		500	648	426	523	180	451	388	537
dood/letsel door schuld	720					180			210	370
totaal	582	586	472	424	432	340	462	284	445	446
zedendelicten										
verkrachting	771	320	432	544	628	549	1170	819	708	571
aanranding	120		225	28	300	133		360		212
schennis eerbaarheid			14					21		20
overig zeden	365	492	462	465	661	495	310	292	552	442
totaal	471	392	426	448	628	425	801	436	621	475
Opiumwet										
harddrugs	217	422	213	541	663	246	440	311	436	366
softdrugs	180	210	221	90	105	30		35	480	164
totaal	216	414	213	531	585	241	440	305	441	355
vermogensdelicten										
valsheidsmisdrijven	147	97	93	86	52	149	77	78	132	97
bedrog	148	136	105	75	71	91	292	155	42	114
eenvoudige diefstal	19	33	38	50	54	29	23	28	33	34
verduistering	23	7	48	70	50	111	42	37	116	65
heling	35	75	101	147	116	54	169	103	138	95
diefstal dmv braak	95	150	95	177	106	96	95	114	163	113
overig gekwalif. diefstal	93	90	89	133	114	102	123	111	140	102
totaal	82	85	75	117	80	84	85	76	109	86
openbare orde/openb. gezag										
gemeengevaarlijk	394	222	257	378	403	287	260	335	282	329
vernietiging of beschadiging	12	15	47	44	56	38	35	24	114	41
openbare orde	136	447	236	199	417	69	30	116	46	168
openbaar gezag	60	14	92	30	47	30	52	38	42	81
totaal	164	255	131	205	283	126	96	171	104	153
Vuurwapenwet										
	387	73	70	124	50	75	55	105	57	84
Wegenverkeerswet										
rijden onder invloed	19	17	18	22	31	23	47	23	30	24
doorrijden na ongeval			22	22	33	14		21		26
overig verkeer	31	33	25	44	35	53	64	25	27	36
totaal	25	26	22	32	34	40	56	24	28	32
economische delicten										
			51							50
overige strafzaken										
overig Wetboek van Strafrecht	1003	28	642	77	395	172	711	397	540	384
overig wetten	513		78		56	61	75	34	21	92
totaal	676	28	450	77	327	74	499	288	281	233
onbekend	205	299	187	426	217	553	661	186	352	299
totaal	204	240	167	252	270	171	195	142	204	197

Bijlage 10c: Opgelegde detentiejaren, per delict en arrondissement, 1995

	Den Bosch	Breda	Maas-tricht	Roer-mond	Am-hem	Zut-phen	Zwolle	Almelo	Den Haag	Rotter-dam
gewelddelicten										
bedreiging	4	3	2	2	2	1	2	2	7	7
tegen het leven	81	39	56	80	80	7	24	40	233	105
mishandeling	11	11	6	11	11	1	9	8	31	22
diefstal met geweld	79	110	61	42	45	24	26	50	264	236
afpersing	15	10	6	4	4	8	3	3	42	25
dood/letsel door schuld	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
totaal	190	173	132	139	142	41	64	103	577	395
zedendelicten										
verkrachting	12	19	5	10	10	1	10	16	23	31
aanranding	1	1	2	0	0	0	1	1	4	1
schennis eerbaarheid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
overig zeden	11	15	13	4	4	3	4	5	19	23
totaal	23	35	20	15	15	5	15	22	45	55
Opiumwet										
harddrugs	101	38	121	56	56	18	27	77	245	154
softdrugs	1	1	1	1	1	1	0	0	11	2
totaal	103	39	122	57	57	19	28	77	255	156
vermogensdelicten										
valsheidsmisdrijven	14	19	5	9	9	7	16	19	44	52
bedrog	6	2	1	0	0	1	1	1	9	1
eenvoudige diefstal	12	9	9	6	6	5	5	6	37	41
verduistering	1	2	0	0	0	0	1	1	3	2
heling	12	10	1	4	4	1	6	4	25	18
diefstal dmv braak	47	40	23	11	11	18	17	23	64	102
overig gekwalif. diefstal	119	93	30	45	45	37	46	51	127	121
totaal	210	174	70	75	76	70	92	105	311	337
openbare orde/openbaar gezag										
gemeengevaarlijk	10	7	14	5	5	3	11	6	12	10
vernietiging of beschadiging	2	2	0	1	1	1	0	2	2	2
openbare orde	7	6	1	5	5	1	5	13	37	6
openbaar gezag	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
totaal	20	15	17	11	11	5	17	22	53	20
Vuurwapenwet	6	2	2	1	1	1	3	4	7	28
Wegenverkeerswet										
rijden onder invloed	1	1	1	1	1	0	0	1	2	2
doormijden na ongeval	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
overig verkeer	6	4	5	1	1	3	2	3	6	5
totaal	7	5	6	2	2	3	2	4	8	7
economische delicten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
overige strafzaken										
overig Wetboek van Strafrecht	10	4	5	7	7	0	2	7	13	8
overig wetten	3	2	0	1	1	0	1	1	10	4
totaal	14	6	5	8	8	0	2	8	22	12
onbekend	93	35	30	11	11	97	23	15	81	461
totaal	666	484	402	319	324	241	245	361	1.360	1.471

Bijlage 10c (vervolg)

	Dor- drecht	Middel- burg	Amster- dam	Alk- maar	Haar- lem	Utrecht	Leeu- warden	Gro- ningen	Assen	landelijk
gewelddelicten										
bedreiging	2	0	9	1	1	4	1	2	1	55
tegen het leven	23	40	223	16	38	41	37	12	22	1.148
mishandeling	6	4	35	8	12	16	4	18	5	228
diefstal met geweld	89	20	496	28	64	103	28	39	32	1.859
afpersing	21	0	34	7	4	11	1	8	6	216
dood/letsel door schuld	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2
totaal	142	64	798	60	119	175	70	78	66	3.509
zedendelicten										
verkrachting	6	4	29	4	6	11	9	12	10	230
aanranding	0	0	1	0	1	3	0	1	0	20
schennis eerbaarheid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
overig zeden	6	4	15	2	12	13	2	9	10	176
totaal	12	9	46	6	19	27	11	22	21	426
Opiumwet										
harddrugs	20	43	293	44	462	42	41	30	12	1.867
softdrugs	0	1	13	0	15	0	0	0	2	51
totaal	21	44	306	45	476	42	41	30	13	1.918
vermogensdelicten										
valsheidsmisdrijven	22	4	97	10	39	16	6	10	4	409
bedrog	1	1	9	1	2	2	5	4	1	47
eenvoudige diefstal	5	4	98	6	11	16	8	15	6	309
verduistering	0	0	3	1	1	3	1	1	2	24
heling	2	0	28	4	8	8	8	3	3	148
diefstal dmv braak	18	9	124	18	20	45	12	27	11	658
overig gekwalif. diefstal	35	14	215	35	67	93	31	32	31	1.279
totaal	83	33	574	74	148	182	70	92	58	2.874
openb. orde/openb. gezag										
gemeengevaarlijk	4	1	9	3	5	10	7	13	2	139
vernietiging of beschadiging	0	0	3	0	1	1	2	1	1	24
openbare orde	2	7	35	2	10	4	1	5	1	148
openbaar gezag	0	0	50	0	1	0	0	0	0	59
totaal	6	9	96	6	16	16	11	19	4	369
Vuurwapenwet	5	1	18	2	3	3	1	1	1	94
Wegenverkeerswet										
rijden onder invloed	1	1	2	1	1	1	3	1	1	23
doorrijden na ongeval	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
overig verkeer	1	1	4	2	3	4	3	1	2	57
totaal	2	2	6	3	5	5	6	3	2	82
economische delicten	0	0	25	0	0	0	0	0	0	26
overige strafzaken										
overig Wetboek van Strafrecht	4	0	37	1	3	2	8	6	2	121
overig wetten	4	0	3	0	0	7	1	0	0	39
totaal	8	0	41	1	3	10	8	6	2	160
onbekend	14	13	113	92	53	102	36	6	7	1.482
totaal	291	174	2.023	288	842	563	253	256	175	10.939

Bijlage 11: Onvoovaardelijke vrijheidsstraffen per 100.000 inwoners, naar delict en stedelijkheid pleegplaats, 1995

	zeer sterk stedelijk	sterk stedelijk	matig stedelijk	weinig stedelijk	niet stedelijk	totaal
gewelddelicten						
bedreiging	3,4	2,5	1,6	1,0	0,9	1,9
tegen het leven	10,2	4,4	2,5	1,4	1,0	3,9
mishandeling	10,3	6,3	3,7	2,6	2,4	5,1
diefstal met geweld	38,7	14,7	10,0	5,1	2,7	14,2
afpersing	3,4	1,5	1,2	0,5	0,3	1,4
dood/letsel door schuld	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
totaal	66	29	19	11	7	26
zedendelicten						
verkrachting	2,7	1,4	1,4	0,7	0,5	1,4
aanranding	0,3	0,4	0,4	0,2	0,1	0,3
schennis eerbaarheid	1,8	1,8	1,0	1,0	0,8	1,3
overig zeden	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
totaal	5	4	3	2	1	3
Opiumwet						
harddrugs	43,0	17,1	18,1	3,8	1,0	16,9
softdrugs	1,3	0,6	2,1	0,3	0,1	1,0
totaal	44	18	20	4	1	18
vermogensdelicten						
valsheidsmisdrijven	28,1	10,9	13,6	2,7	2,7	11,6
bedrog	2,0	1,0	1,4	0,8	0,5	1,2
eenvoudige diefstal	66,6	23,4	15,0	5,3	2,6	22,4
verduistering	1,8	1,1	0,8	0,8	0,4	1,0
heling	10,4	5,2	3,4	1,7	1,2	4,4
diefstal dmv braak	40,5	17,4	12,2	5,4	4,5	15,9
overig gekwalif. diefstal	70,4	37,0	28,0	19,7	17,0	34,5
totaal	220	96	74	36	29	91
openbare orde/openbaar gezag						
gemeengevaarlijk	1,9	1,1	1,3	1,5	1,0	1,4
vernietiging of beschadiging	2,7	1,5	1,2	1,0	0,7	1,4
openbare orde	5,3	3,0	2,6	1,8	1,0	2,8
openbaar gezag	7,4	0,6	0,7	0,2	0,2	1,7
totaal	17	6	6	5	3	7
Vuurwapenwet	8,5	2,8	1,6	1,0	0,8	2,9
Wegenverkeerswet						
rijden onder invloed	3,7	2,2	2,3	1,6	1,7	2,3
doorrijden na ongeval	0,4	0,4	0,2	0,1	0,0	0,2
overig verkeer	5,8	4,4	3,9	2,7	2,8	3,9
totaal	10	7	6	4	5	6
economische delicten	6,1	0,1	0,0	0,1	0,1	1,2
overige strafzaken						
overig Wetboek van Strafrecht	2,3	1,2	1,0	0,2	0,6	1,0
overig wetten	2,5	1,7	0,7	0,6	0,1	1,1
totaal	5	3	2	1	1	2
onbekend	41,9	14,4	12,0	7,3	3,9	16,1
totaal	423,5	179,9	143,9	71,4	51,6	174,5
<i>aantal inwoners</i>	<i>2.930.855</i>	<i>3.194.501</i>	<i>3.283.845</i>	<i>3.248.028</i>	<i>2.774.780</i>	<i>15.432.013</i>

Bijlage 12: Relevante wetgeving 1985-1995

wet	datum inwerking- treding	artikelen	invloed
Wet van 6 maart 1985, Stb. 131, Wijziging WvSr en WvSv met het oog op de overdracht van strafvervolgingen door en aan NI, alsmede uitvoering van de desbetreffende Europese en Benelux-verdragen, wijziging van de Uitleveringswet en uitvoering van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme	19/6/1985	4a WvSr (nieuw), 552m Sv, 11 Uitleveringswet	uitbreiding toepassings- bereik NI'se strafmacht
Wet van 3 juli 1985, Stb. 384, Wijziging van art. 240 Sr en enige andere bepalingen	1/10/1985	240 Sr	verlaging strafmaat van maximaal 2 jaar tot 2 maanden)
Wet van 4 september 1985, Stb. 495, tot nadere wijziging van de Opiumwet	7/10/1985	1. 10a Opiumwet 2. 13 lid 3 Opiumwet	1. toevoeging strafbaar- stelling voorbereidings- handelingen Opiumwet- delicten (maximumstraf 6 jaar). 2. Uitbreiding strafmacht art. 10/10a Opiumwet
Wet van 10 september 1986, Stb. 464, Regelen betreffende de overname van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafrechtelijke beslissingen en de overdracht van de tenuitvoerlegging van Nederlandse strafrechtelijke beslissingen naar het buitenland	1/1/1988		Mogelijke in- en uitvoer van veroordeelden
Wet van 19 november 1986, Stb. 587, Herziening van de bepalingen van WvSr en WvSv, de BWG en enkele andere wetten omtrent de maatregel van terbeschikkingstelling en enige andere onderwerpen die met de berechting van geestelijk gestoorde delinquenten samenhangen	1/9/1988	art. 37-38i Sr art. 509f-509x Sv	Mogelijkheden voor oplegging TBS verminderd, alleen voor delicten waar 4 jaar of meer op staat. Invoering TBS met aanwijzingen
Wet van 26 november 1986, Stb. 593, Herziening van de regeling betreffende de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling	1/1/87	art. 15-15d Sr	Bestendiging ontstane VI- praktijk, waarbij iedere gedetineerde na 2/3 van de straf in vrijheid wordt gesteld
Wet van 19 mei 1988, Stb. 276, Uitvoering van het op 14 december 1973 te New York tot stand gekomen verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten en van het op 17 december 1979 te New York tot stand gekomen internationaal verdrag tegen het nemen van gijzelaars	20/5/88	1. 4,8° Sr 2. 117/117a/177b/ 282a/285.1 Sr	Nieuwe strafbaarstelling voor aanslagen / aanranding / opzettelijk geweld / gijzeling tav internationaal beschermde personen; 117: 12 jaar; 117a: 3 jaar; 117b: 7 jaar; 282a.1: 10 jaar; 282a.2: 12 jaar; 282a.3: 16 jaar; 285.1: 2 jaar.

Bijlage 12 (vervolg)

wet	datum inwerking- treding	artikelen	invloed
Wet van 29 september 1988, Stb. 478, Uitvoeringswet folteringsverdrag	30/9/88	1 + 2 Uitvoeringswet folteringsverdrag	Nieuwe strafbaarstelling foltering door ambtenaren; 1.1: 15 jaar; 1.3: 20 jaar; 2: uitlokking foltering
Wet van 28 december 1988, Stb. 665, Wet persoonsregistraties	1/6/89 en 1/1/90	50 WPR	Nieuwe strafbaarstelling overtreding WPR; 50.2 WPR: 6 maanden
Wet van 19 januari 1989, Stb. 6, tot wijziging van de Vreemdelingenwet (verzekering grensbewaking)	21/1/89	7a Vw	Invoering mogelijkheid bewaring in grenslogies (huidige Grenshospitium)
Wet van 19 februari 1989, Stb. 7, tot aanvulling van het WvSr met enige bepalingen ter bescherming van de algemene veiligheid van personen tegen ernstige verontreinigingen van het milieu	1/3/89	1. 70, 4°, 71 Sr 2. 172, 173, 173a, 173b Sr (nieuw)	Wijzigingen strafmaat en nieuwe delicten: 172.1: verlaging van 15 naar 12 jaar; 172.2: nieuw delict max 6 maanden; 173.1.1°: verhoging van 6 mnd naar 1 jaar; 173.1.1°: verhoging van 1 jaar naar 2 jaar; 173.2: nieuw delict max 3 maanden; 173a: verhoging van 6mnd/2 jaar naar 12 jaar 173a.2°: nieuw delict max 15 jaar; 173b.1°: verhoging van 3 mnd naar 1 jaar; 173b.2°: nieuw delict max 2 jaar.
Wet van 24 mei 1989, Stb. 189, tot wijziging van WvSr i.v.m. bestrijding van fraude met paspoorten en andere reisdocumenten	1/8/89	231 Sr	Verhoging max van 2 jaar naar 4 jaar
Wet van 3 juli 1989, Stb. 282, Wijziging Auteurswet 1912 ivm de bestrijding van piraterij van auteursrechtelijk beschermde werken	1/10/89	31a/31b Sr nieuw	Nieuwe delicten: 31a: max 6 mnd; 31b: max 4 jaar
Wet van 25 oktober 1989, Stb. 482, Aanvulling van WvSr met de straf van onbetaalde arbeid	1/12/89	22b-22j Sr	Nieuwe sanctiemogelijkheid ter vervanging van 6 maanden vrijheidsstraf

Bijlage 12 (vervolg)

wet	datum inwerking- treding	artikelen	invloed
Wet van 9 oktober 1991, Stb. 519, tot wijziging van de art. 242 t/m 249 WvSr	1/12/1991	242/243/244/245/246 /247/249 Sr	Verruiming delicten, nieuwe delicten: 242: verruiming omschrijving delict; 243: idem; 244: idem; 245.1: idem; 245.3/4: verruiming klachtbevoegden en verjaringstermijn; 246: verruiming omschrijving delict; 247: idem; 247.2/3: invoering klacht voor vervolging delict; 249.2.3°: nieuw delict max 6 jaar.
Wet van 9 oktober 1991, Stb. 520, aanvulling van WvSr en WvSv met voorzieningen ten behoeve van de bestrijding van heling	1/2/92	416/417/417bis/ 437/437bis/437ter Sr	Verruiming formuleringen/verhoging en verlaging straffen 416: max van 3 jaar naar 4 jaar + verruiming formulering; 437: max van 14 dagen naar 6 mnd.
Wet van 7 november 1991 Stb. 594, wijziging van de Wet op de weerkorpsen ter zake van de particuliere beveiligingsorganisaties	?	art. 5-11 Wet op de weerkorpsen (nieuw)/1, 4° Wet economische delicten	Nieuwe bepalingen strafbaar gestelde in WED max 6 mnd.
Wet van 14 november 1991, Stb. 623, aanvulling WvSr met enkele bepalingen tot het tegengaan van discriminatie op grond van ras, geslacht of hetero- of homoseksuele gerichtheid	1/2/92	art. 90quater/137c /137d/137e/137f/ 137g/ 429quater Sr	Verruiming delict + wijziging strafmaat: 90quater: verruiming omschrijving delict; 137c/d/e: verruiming omschrijving delict; 137f: max van 2 mnd naar 3 mnd; 137g: nieuw max 6 mnd; 429quater: max van 1 mnd naar 2 mnd.
Wet van 20 november 1991, Stb. 626, Uitvoering van het op 10 maart 1988 tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart en het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat	1/1/92	1. 4, 8° Sr 2. 352/385a/b/c Sr	Nieuwe delicten: 385a.4: nieuw max 12 jaar; 385b.1.2°: nieuw max 12 jaar; 385b.2/385c: verruiming omschrijving delict.
Wet van 16 april 1992, Stb. 214, wijziging WvSv omtrent de voorlopige hechtenis en enige andere onderwerpen	1/7/92	64 Sv	Bewaringstermijn van 2x6 dagen naar 1x10 dagen

Bijlage 12 (vervolg)

wet	datum inwerking- treding	artikelen	invloed
Wet van 4 juni 1992, Stb. 287, wijziging van enige bepalingen inzake valsheid in geschrift in het WvSr	1/8/92	225/226.2/227 Sr	Verruiming omschrijving delict
Wet van 10 december 1992, Stb. 93,11, wijziging WvSr en WvSv en enkele andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties	1/3/93	24c.3/24d/198 Sr	Vervangende hechtenis verruimd: 24c.3: van 6 mnd naar 1 jaar; 24d: nieuw art. max 6 jaar (bijzondere vervangende hechtenis); 198: max van 3 jaar naar 4 jaar
Wet van 23 december 1992, Stb. 93, 29, aanvulling WvSr en WvSv, de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven en andere wetten met voorzieningen t.b.v. slachtoffers van strafbare feiten	1/4/93	36f.6 Sr (nieuw)	Vervangende hechtenis van max 6 mnd
Wet van 23 december 1992, Stb. 93, 33, wijziging WvSr en WvSv ivm de voortschrijdende toepassing van informatietechniek (Wet computercriminaliteit)	1/3/93	138a- 193e/161sexies/161septies/ 232/273.1/317.2/ 326c/350a/350b Sr	Verhoging strafmaxima en nieuwe delicten: 138a: nieuw delict max 6 mnd/4 jaar; 139a.2: nieuw delict max 6 mnd; 139b: idem 3 mnd 139c: verruiming formulering + verhoging straf van 6 mnd naar 1 jaar; 139d/e: verruiming formulering; 161sexies: nieuwe delicten van 6 mnd tot 15 jaar; 161septies: idem van 3 mnd tot 1 jaar; 232: nieuw delict max 6 jaar; 273.1.2°: idem max 6mnd; 317.2: idem max 9 jaar; 326c: idem max 3 jaar; 350a: idem max 4 jaar; 350b: idem max 1 mnd.
Wet van 24 februari 1993, Stb. 141, Wijziging Vw, WvSr, WvSv, uitleveringswet met het oog op de uitvoering van de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de afschaffing van de controle aan de gemeenschappelijke grenzen	1/12/93	197a/438.2/3 Sr, 13a Uitleveringswet	Nieuw delict: 197a: nieuw delict max 1 jaar; 438.2: idem max 1 mnd

Bijlage 12 (vervolg)

wet	datum inwerking- treding	artikelen	invloed
Wet van 18 maart 1993, Stb. 178, Wet naburige rechten	1/7/93	art. 21-27 Wet naburige rechten	Nieuwe delicten: 21/22 WNR: max 6 mnd; 23 WNR: max 4 jaar; 25 WNR: max 6 mnd; 27 WNR: max 3 mnd.
Aanvulling van het WvSr met enige bepalingen strekkende tot het tegengaan van commercieel draagmoederschap. Stb. 1993, 486	1/11/93	151b/c Sr	Nieuwe delicten: 151b: max 1 jaar; 151c: max 6 mnd
Wijziging WvSr en WvSv ivm getuigenbescherming. Stb. 1993, 603	1/2/94	285a Sr	Nieuw delict: 285a: max 4 jaar
Wet op de identificatieplicht. Stb. 1993, 660	1/6/94 en 1/1/95	435f Sr	Nieuw delict: 435f: max 2 mnd
Wijziging 250, 250bis en 250ter WvSr	1/2/94	250ter/250bis Sr	Verhoging strafmax: 250ter: van 5 naar 6 jaar; 250ter.2/3: nieuw delict max 8/10 jaar. 250bis.2/3: nieuw delict max 6/8 jaar
Wijziging WED (verhoging strafmaxima uitvoer strategische goederen. Stb. 1994, 24	15/12/93	1 WED	Verhoging strafmaxima art. 1,1°/2° WED van 2 naar 6 jaar
Wet van 23 december 1993, wijziging Vv en WvSr. Stb. 1993, 707	1/1/94	197b/c/d Sr	Nieuwe delicten: 197b: max 1 jaar; 197c: max 3 jaar.
Wet van 27 januari 1994 tot wijziging van WvSr inzake algemene stafbaarstelling van voorbereidingshandelingen. Stb. 1994, 60	1/1/94	46/46a/b/ 77ii/78/282.1 Sr	282.1 Sr: verhoging max van 7 naar 8 jaar
Wet van 4 februari 1994 tot aanvulling van het WvSr ivm de onttrekking aan de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming. Stb. 1994, 82	18/2/94	15a.1.d°/191 Sr	15a: nieuwe grond intrekken VI; 191: verhoging strafmax van 2 naar 4 jaar
Wet van 21 april 1994 tot wijziging van WvSv omtrent de inverzekeringstelling	?	58 Sv	Termijn ivst van 2x2 dagen naar 2x3 dagen
Wijziging Auteurswet ivm rechtsbescherming van computerprogramma's. Stb. 1994, 521	1/9/94	32a Auteurswet	Nieuw delict max 6 mnd
Wet van 7 juli 1994, herziening van het strafrecht voor jeugdigen Stb. 1994, 528	1/9/95	77a-77ff Sr	Verhoging straf jeugd- detentie van max 6 mnd naar 2 jaar, verlening jeugdmaatregel tot boven 21 jaar mogelijk
Wet van 7 juli 1994, wijziging WvSr en BW (verjarings- en klachttermijn zedendelicten) Stb. 1994, 529	1/9/94	71/77d Sr	Verruiming verjarings- termijnen zedendelicten

Bijlage 12 (vervolg)

wet	datum inwerking- treding	artikelen	invloed
Wet van 21 december wijziging WvSv (herziening bepalingen inzake gevallen waarin en gronden waarop voorlopige hechtenis kan worden toegepast)	1/4/95	67.2/67a/67b Sv	Bepalingen waardoor de toepassing van voorlopige hechtenis wordt verruimd
Wet van 21 december 1994, wijziging WvSr ivm de opheffing van het cumulatieverbod hoofdstraffen. Stb. 1995, 32	27/1/95	9.2 Sr	Mogelijkheid om naast gev.straf ook boete op te leggen
Wijziging van WvSr en WvSv en uitleveringswet ter uitvoering van het protocol tot bestrijding van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart bij het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart. Stb. 1995, 195	10/8/95	385d/162a Sr	Nieuwe delicten: 385d: max van 9 tot 15 jaar; 162a: max van 9 tot 15 jaar.
Wet van 14 september 1995, wijziging WvSv (vormverzuimen). Stb. 1995, 441	nog niet in werking		Mogelijkheid om vormverzuimen te herstellen,
Wet van 14 september 1995, houdende strafbaarstelling van misbruik van alarmnummer voor publieke diensten. Stb. 1995, 442	?	142 Sr	Nieuw delict: 142.2: max 2 weken
Wet van 13 november 1995, wijziging van art. 240bis WvSr (kinderprono)	?	240b Sr	Verhoging + nieuw delict: 240b: verhoging van 3 mnd naar 4 jaar 240b.3: nieuw delict max 6 jaar.

Bijlage 5 Beschrijving leerstraffen voor jeugdigen en volwassenen

Een aantal leerstraffen is zowel beschikbaar voor minder- als meerderjarigen. Andere leerstraffen zijn alleen voor minderjarigen of meerderjarigen beschikbaar.

Overzicht	Beschikbaar voor:	
	<u>Jeugd</u>	<u>Volwassenen</u>
<u>Langdurende leerstraffen</u>		
- leerstraf stelselmatige daders		X
- leerstraf harde kern	X	X
- leerstraf Dagtrainingscentrum/ Kwartaalcursus/Cashba	X	X
- leer/werkstraf		X
- leerstraf ervaringsleren	X	
<u>Kortdurende leerstraffen</u>		
- leerstraf sociale vaardigheidstraining	X	
- leerstraf seksuele vorming	X	
- leerstraf slachtoffer in beeld	X	

Langdurende leerstraffen

Leerstraf "stelselmatige daders"

Kenmerken

De reclassering stelt een individueel plan op, toegesneden op de problematiek van de betrokkene, waarin diverse verplichtingen worden opgenomen. Zoals het uitvoeren van een werkstraf, eventueel in combinatie met één of meer leerstraffen en het volgen van trainingen, cursussen en behandeling. De activiteiten die in het kader van deze leerstraf dienen te worden uitgevoerd omvatten een groot aantal uren van de week. Kenmerkend is het intensieve toezicht dat door (of namens) de reclassering wordt uitgeoefend. Dit kan betekenen dat de delinquent zich dagelijks moet melden bij de reclassering of de door de reclassering aangewezen instelling. De looptijd is 6 tot 12 maanden, afhankelijk van de afspraken tussen de rechterlijke macht en de betrokken reclasseringsinstelling.

Deze leerstraf is in de meeste arrondissementen specifiek ontwikkeld voor delinquenten, die zich regelmatig schuldig maken aan delicten en die zich tot nu toe ongevoelig hebben getoond voor verandering. In samenwerking met justitie, politie en reclassering is een groep delinquenten geselecteerd die tot deze doelgroep behoort. Als een persoon op deze lijst met politie of justitie in aanraking komt, wordt hij voor de keus gesteld: of meewerken in een verplicht kader aan gedragsverandering op basis van een intensief programma, of intensieve aandacht van politie en justitie, zo mogelijk leidend tot een vrijheidsstraf. De

leerstraf is echter ook geschikt voor delinquenten die als first-offender een ernstig delict hebben gepleegd en voldoen aan de bij deze straf gestelde criteria.

Doelgroep

Voor deze leerstraf worden de volgende criteria gehanteerd:

- de straf is bedoeld voor delinquenten, die zich met grote regelmaat hebben schuldig gemaakt aan delicten of een ernstig delict hebben gepleegd;
- zonder ingrijpende interventie is geen verandering te verwachten en ligt recidive voor de hand;
- er is sprake van meervoudige persoonlijke problematiek;
- de aanpak is vooral bestemd jong-volwassenen omdat zij over het algemeen nog gemakkelijk beïnvloedbaar zijn;
- justitieel toezicht is bij uitstek geschikt voor de aanpak van verslaafden.

Beschikbaarheid

De leerstraf 'stelselmatige daders' is beschikbaar in de volgende arrondissementen: Groningen, Assen, Almelo, Utrecht, Dordrecht en Den Bosch.

Leerstraf 'harde kern'

Kenmerken

De 'harde kern'-projecten zijn opgezet met als doel de dadergerichte criminaliteitspreventie vorm te geven. Vrijwel alle 'harde kern'-projecten richten zich op jongeren van ca. 15-25 jaar die tot de zogenaamde 'harde kern' behoren en op de meelopers. Onder 'harde kern'-jongeren verstaan de meeste projecten, jongeren tegen wie minimaal vijf maal proces-verbaal is opgemaakt. Deelname aan een 'harde kern'-project kan zowel vrijwillig als in het kader van het strafrecht plaatsvinden (dat laatste op grond van verschillende modaliteiten). Alle projecten kenmerken zich door een samenwerkingsverband van diverse organisaties gekoppeld aan een projectstructuur. De deelnemende organisaties leveren bijvoorbeeld personeelsformatie aan het project, financiën of verplichten zich delen van het programma uit te voeren. De projecten kennen een intake-fase (duur: ca. 1 week), waarin onderzocht wordt of de potentiële deelnemer voldoet aan de gestelde criteria en voldoende gemotiveerd is. Daarna volgt een meer analyserende fase (duur: ca. 3-10 weken), waarin de problematiek van de betrokkene wordt onderzocht en een individueel plan wordt opgezet. Daarna wordt het individuele plan uitgevoerd, dat vooral is gericht op scholing en arbeidstoeleiding (duur 6 maanden tot een jaar). Het streven is dat na afsluiting van het project de deelnemer uit het criminele circuit is gehaald en diverse kansen op het gebied van opleiding en werk heeft. De projecten kennen alle een intern sanctionerend systeem; als de deelnemer zich niet aan de afspraken houdt, treedt dat in werking. Dit kan tot gevolg hebben dat de deelnemer alsnog een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf krijgt opgelegd.

Doelgroep

Over het algemeen hanteren de projecten de volgende criteria:

- de leeftijd van een potentiële deelnemer ligt tussen de 15 en 25 jaar;

- deelnemers behoren tot de 'harde kern', als zij een leidende rol in de criminele groep vervullen en tegen hen minimaal vijf maal een proces-verbaal is opgemaakt.
- deelnemers zijn meelopers, als zij behoren tot de criminele groep en tegen hen minimaal één keer proces-verbaal is opgemaakt;
- de gepleegde feiten mogen naar verwachting niet leiden tot een gevangenisstraf langer dan 6 maanden;
- geen psychiatrische stoornis;
- geen zware verslaving aan drugs, alcohol of gokken.

Beschikbaarheid

'Harde kern'-projecten zijn beschikbaar in: Den Haag, Rotterdam, Haarlem, Zaanstad, Leiden, Cuyk, Den Bosch, Lelystad, Arnhem en Deventer.

Leerstraf Dagtrainingscentrum/Kwartaalcursus/Cashba

Kenmerken

Bij de leerstraf Dagtrainingscentrum/Kwartaalcursus/Cashba worden onder toezicht arbeids- en sociale vaardigheden aangeleerd. In samenwerking met de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening of andere lokale instellingen wordt een traject ontwikkeld voor delinquenten gericht op het verwerven van vaardigheden die van belang zijn voor het verkrijgen van werk. De delinquenten worden verplicht deel te nemen aan trainingen, cursussen en stages. Veelal stromen de deelnemers na uitvoering van de straf door naar een werkervaringsproject/JWG-plaats of naar een opleiding.

Het Dagtrainingscentrum (DTC) is een leerstraf die intramuraal wordt uitgevoerd. In het programma wordt veel aandacht besteed aan versterking van de sociale vaardigheden. Het bevat diverse leermomenten, zoals confrontatie met de gevolgen van criminaliteit voor slachtoffers, gesprek met de politie en het omgaan met geld. Het programma is intensief: 40 uren per week gedurende 13 weken zijn de deelnemers met de uitvoering van het programma bezig. Een onderdeel in de laatste fase van het programma is het volgen van een gerichte technische opleiding en/of werkervaringsproject dat na de beëindiging van de straf doorloopt. Het DTC richt zich op jongeren die zich schuldig hebben gemaakt aan relatief ernstige delicten. De straf wordt ter vervanging van 3-6 maanden vrijheidsstraf opgelegd. Gedurende het programma worden de deelnemers op diverse momenten beoordeeld en bij het niet-nakomen van hun verplichtingen krijgen zij waarschuwingen. Dit kan leiden tot beëindiging van het programma, waarna de delinquent alsnog een onvoorwaardelijke gevangenisstraf krijgt opgelegd. De DTC's richten zich vooral op volwassenen, maar de meeste nemen ook jeugdigen van 16 en 17 jaar op.

De leerstraf Kwartaalcursus te Amsterdam en Cashba te Rotterdam richten zich vooral op jeugdigen. Het programma lijkt sterk op dat van het DTC. Vanwege de doelgroep is het programma meer gericht op opleiding, de terugkeer naar school en aandacht voor de inhoud van de vrijetijdsbesteding. Cashba heeft een aangepast programma voor schoolgaande jeugdigen.

Doelgroep

De leerstraf Dagtrainingscentra/Kwartaalcursus/Cashba is bedoeld voor delinquenten die:

- geen werk hebben;
- arbeidsvaardigheden missen of vroegtijdig met school zijn gestopt;
- weinig of geen opleiding hebben;
- sociale vaardigheden missen;
- niet ouder zijn dan 25 jaar.

Uitsluitingsgronden kunnen zijn:

- psychische problematiek;
- ernstige verslavingsproblematiek.

Beschikbaarheid

Er zijn 8 DTC's verspreid over het land, namelijk in Groningen, Zwolle, Utrecht, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Eindhoven en Maastricht. De Kwartaalcursus en Cashba bevinden zich respectievelijk in Amsterdam en Rotterdam.

Leer/werkstraf

Kenmerken

De leer/werkstraf is opgebouwd uit twee fasen, te weten het basisgedeelte (fase 1) en het modulaire gedeelte (fase 2). Fase 1 wordt gevormd door een 10-daagse training, waarbij de deelnemers twee keer 5 dagen aaneengesloten op een vaste locatie onder leiding van medewerkers van de reclassering een intensief programma doorlopen. Iedere week begint met een werkdag, vervolgens een cursusdag en zo verder om en om. In totaal wordt in fase I zes dagen gewerkt en 4 dagen trainingsactiviteiten verricht. In die vier dagen wordt een aantal levensgebieden in modulaire vorm op intensieve wijze behandeld, zoals opleiding, arbeidspositie, sociale contacten, omgaan met geld, conflicthantering, drugs en de gevolgen van een criminele levensstijl voor daders en slachtoffers. Ook een uitgebreide delictbespreking maakt deel uit van het programma. Naast een gedragsbeïnvloedende functie, heeft de eerste fase tevens als doel de individuele problematiek van de deelnemers in kaart te brengen. Op basis daarvan volgt doorstroming naar meer uitgebreide thematische trainingen in de tweede fase. De deelnemers verblijven gedurende de eerste fase twee maal vijf dagen in een gesloten setting.

Fase 2 is een vervolgetraject dat is opgebouwd uit één of meer trainingen en de uitvoering van een werkstraf. Een aantal van deze trainingen zijn individueel, andere worden in groepsverband gegeven. Deze fase kan zijn opgebouwd uit onder andere één of meer van de volgende modules: sociale vaardigheidstraining, dader-slachtoffer leerproject, preventie seksueel geweld, preventie alcohol en delicten, gokken en delict.

Doelgroep

Deze straf is bedoeld voor jong-volwassenen die dreigen een criminele carrière te gaan opbouwen. Door gerichte informatie te geven over de consequenties van strafbare handelingen en over specifieke onderwerpen, en door het geven van trainingen wordt gestreefd naar gedragsverandering.

Verdere criteria die worden gehanteerd zijn:

- de leeftijd van de potentiële deelnemer is 17-25 jaar;
- de te verwachten gevangenisstraf is niet hoger dan 6 maanden;
- er is geen sprake van ernstige verslaving aan drugs, alcohol en gokken.

Beschikbaarheid

Vooralsnog op experimentele basis in Amsterdam. Op korte termijn wordt gestreefd naar uitbreiding naar andere arrondissementen.

Leerstraf ervaringsleren

Kenmerken

De leerstraf ervaringsleren is een project waarbij door het opdoen van ervaringen (vaak onder moeilijke omstandigheden), de jongere meer kennis over zijn eigen mogelijkheden wordt bijgebracht. Bij ervaringsleren worden allerlei confronterende situaties gecreëerd, waarvoor de jongere zich niet kan afsluiten omdat men zich op een boot of in een onherbergzaam gebied bevindt. Daardoor is de jeugdige verplicht een conflict aan te gaan met de leiding of de deelnemers. De tocht, die 1 tot 3 weken duurt, is ingebed in een voor- en natraject. Betrokkenen leren in een groep (ca. 10 deelnemers) samen te werken, leiding te accepteren en verantwoordelijkheid te dragen. Op het programma staat als confronterend onderdeel bespreking van eigen en elkaars gedrag.

Doelgroep

Deze leerstraf is bestemd voor jongeren tussen de 14 en 17 jaar. Zij hebben een relatief ernstig delict gepleegd en kampen met problemen op diverse terreinen.

Beschikbaarheid

Op dit moment alleen het project 'de Tukker' in het arrondissement Almelo.

Kortdurende leerstraffen (alleen voor jeugdigen)

Leerstraf sociale vaardigheidstraining

Kenmerken

Deze training is opgezet vanuit de gedachte dat bij jeugdigen veelal tekorten aan sociale vaardigheden bestaan. De cursus bestaat uit 8 sessies van ca. 2 uur en er worden huiswerkopdrachten gegeven. De cursus is gericht op het zelfstandig leren leven en er wordt veel aandacht besteed aan de zelfverzorgingsvaardigheden en het omgaan met geld. De tijdsinvestering is ca. 25 tot 30 uur. Gebleken is dat een combinatie van een sociale vaardigheidstraining en een werkstraf de kans vergroot dat een minder sociaal vaardige veroordeelde de werkstraf afrondt. Doel is verbetering van de sociale mogelijkheden van betrokkene. Vast onderdeel van de training is bespreking van het gepleegde delict. Daarnaast worden op de praktijk gerichte huiswerkopdrachten gegeven.

Doelgroep

Jeugdigen die kampen met tekorten aan sociale vaardigheden.

Beschikbaarheid

De sociale vaardigheidstraining is in alle arrondissementen beschikbaar.

Leerstraf seksuele vorming

Kenmerken

De leerstraf seksuele vorming is gericht op jeugdige seksuele delinquenten. Het is een intensief en individueel gericht voorlichtings- en bewustwordingsprogramma van 10 bijeenkomsten van ca. 1½ uur. Van elke bijeenkomst moet een verslag worden gemaakt; verder worden huiswerkopdrachten gegeven. Ook de seksualiteit van de veroordeelde zelf komt nadrukkelijk aan de orde. De leerstraf is gericht op het voorkomen van recidive bij plegers van seksuele delicten, zoals exhibitionisme en aanranding.

Doelgroep

Jeugdigen die zich schuldig hebben gemaakt aan lichte zedendelicten, zoals exhibitionisme en aanranding.

Beschikbaarheid

De leerstraf seksuele vorming is in alle arrondissementen beschikbaar.

Leerstraf slachtoffer in beeld

Kenmerken

De leerstraf slachtoffer in beeld is een cursus die jeugdigen confronteert met de gevolgen van het delict voor het slachtoffer en hun inzicht wil geven in de motieven die ten

grondslag liggen aan hun criminaliteit. De cursus wordt gegeven aan kleine groepen (4-8) jeugdige plegers van veel voorkomende criminaliteit. De cursus bestaat uit 5 bijeenkomsten van ca. 2½ uur.

Doelgroep

Jeugdigen die een delict hebben gepleegd waarbij een duidelijk aanwijsbaar slachtoffer is, bijvoorbeeld bij minder ernstige geweldsdelicten en woninginbraken.

Beschikbaarheid

De leerstraf slachtoffer in beeld is in alle arrondissementen beschikbaar.

Bijlage 6 Kengetallen met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid voor vrijheidsstraffen en taakstraffen

1 Inleiding

In deze bijlage wordt ingegaan op de mogelijkheid om met behulp van kengetallen de doelmatigheid van de vrijheidsstraf en taakstraf in kaart te brengen en te beoordelen. Voorts wordt kort stilgestaan bij de mogelijkheid om met behulp van kengetallen iets over de doeltreffendheid van deze strafformen te zeggen. Doelmatigheid betreft de kosten per eenheid prestatie. De kwaliteit van de prestatie (of het product) dient daarbij te worden betrokken. Bij doeltreffendheid gaat het om de realisatie van beoogde maatschappelijke effecten en eventuele neveneffecten.

Naast doelmatigheidskengetallen komt ook het belang van kwaliteitskengetallen aan de orde. Enkele voorbeelden daarvan worden gegeven zonder dat naar volledigheid is gestreefd.

De doeltreffendheid van straffen kan vanuit verschillende invalshoeken worden beoordeeld. Slechts indien duidelijk is om welke doelstellingen het bij een bepaalde aanpak of een bepaald onderzoek gaat, kan aan de hand van kengetallen inzicht worden gegeven in de mate van doelbereiking. Om uitspraken te doen over de causale relatie tussen de opgelegde straffen en de effecten is evaluatieonderzoek nodig.

Het is (nog) niet mogelijk met behulp van kengetallen substitutie-effecten tussen de verschillende strafformen te beschrijven. Hiertoe zijn gegevens op het niveau van de individuele justitiabele noodzakelijk.

2 Doelmatigheidskengetallen

- De gewenste situatie

Doelmatigheid geeft inzicht in de relatie tussen de kosten van de ingezette middelen (de *input*) en de geleverde prestaties of producten (de *output*). (Het aspect kwaliteit van de *output*, wat in deze relatie ook van belang is, zal in een andere paragraaf aan de orde komen.)

Bij het bepalen van de kostprijs wordt bij voorkeur uitgegaan van de integrale kostprijs. Hieronder vallen alle werkelijke kosten (directe en indirecte kosten, inclusief overhead) die zijn verbonden aan het tot stand brengen van de prestatie of het product. Deze kosten dienen aan de prestaties of producten toegerekend te worden. (In het vervolg zullen de termen prestatie en product door elkaar heen gebruikt.)

De feitelijke tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen geschiedt door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI); taakstraffen worden ten uitvoer gelegd door de Stichting Reclassering Nederland (SRN) en de Raad voor de Kinderbescherming.

Voor de vrijheidsstraffen wordt de prestatie-eenheid gevormd door de gebruikte capaciteitsplaats, uitgesplitst naar type inrichting, per tijdseenheid (b.v. per dag). Voor de taakstraffen

wordt de uitgevoerde taakstraf, uitgesplitst naar soort en duur, gezien als de prestatie-eenheid. Doelmatigheid heeft betrekking op de kosten van de feitelijke uitvoering van straffen.

Om de waarde van een kengetal te interpreteren, en dus ook bij het doelmatigheidskengetal 'kosten per eenheid product', is vergelijkingsmateriaal nodig. Op drie manieren kunnen vergelijkingen worden gemaakt, namelijk:

- (1) een vergelijking in de loop van de tijd. Met behulp van tijdreeksen wordt inzicht verkregen in de ontwikkeling van de waarde van het kengetal;
- (2) een vergelijking met een vast te stellen norm, bijvoorbeeld de voorcalculatorische kostprijs. Door de voorcalculatorische en nacalculatorische kostprijs met elkaar te vergelijken ontstaat inzicht in eventuele prijs-, efficiëntie- en bezettingsverschillen;
- (3) een vergelijking met een gelijksoortig alternatief, bijvoorbeeld een vergelijking van kostprijzen tussen regio's.

Een noodzakelijke voorwaarde bij deze vergelijkingen is dat de kengetallen die met elkaar worden vergeleken op eenzelfde wijze zijn bepaald.

- De huidige situatie: de beschikbaarheid van informatie ten behoeve van het samenstellen van doelmatigheidskengetallen

Met ingang van 1 januari 1997 is DJI overgegaan van het verplichtingen-kasstelsel naar een baten-lastenstelsel. Hierdoor komen voor de door haar ten uitvoer gelegde vrijheidsstraffen begin 1998 gegevens beschikbaar over de werkelijke kosten per capaciteitsplaats.

Per strafvorm zijn de volgende gegevens op dit moment beschikbaar:

Voor de *vrijheidsstraf* zijn bij het Ministerie van Justitie voor 1997 normatieve kostprijzen (normprijzen) per beschikbare capaciteitsplaats bepaald.¹ In de normprijzen zijn opgenomen de genormeerde exploitatie- en overheadkosten.² De huisvestingscomponent is hierbij slechts gedeeltelijk meegenomen; geen post is opgenomen voor de afschrijvingen op gebouwen. De normprijs geeft hiermee niet een integraal beeld van de werkelijke kosten.

Als eenheid van prestatie wordt de beschikbare capaciteitsplaats per dag gehanteerd.³ Er worden zo'n 42 verschillende capaciteitsplaatsen (producten) onderscheiden op grond van bijvoorbeeld strafduur, leeftijd (minderjarigen, jongeren van 18 tot 23 jaar, volwassenen) en

¹ De berekening van normprijzen staat beschreven in het rapport Berekening Normprijzen Gevangeniswezen 1997 en in het rapport Berekening Normprijzen Justitiële Inrichtingen 1997. Deze rapporten zijn geschreven in het kader van het project Invoering Baten en Lastenstelsel (Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, Directie Beheerszaken).

² Deze normatieve kostprijzen zijn verminderd met eveneens genormeerde ontvangsten. De normatieve kostprijzen zijn onderverdeeld in de componenten personeel en materieel volgens de Planning & Control-handleiding 1996 Gevangeniswezen.

³ Er wordt uitgegaan van een beschikbaarheid van 365 dagen per jaar.

geslacht.¹ Een overzicht van de verschillende (hoofd)producten en de bijbehorende normprijzen 1997 is opgenomen in appendices A1 en A2.

Het Ministerie van Justitie heeft prijsafspraken gemaakt met de SRN over de uit te voeren *taakstraffen*. De informatie staat samengevat in het informatiemodel Kengetallen & Sturing van de Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering (DPJ&R). Zie appendix B. De prijsafspraken worden nog niet gevolgd door een nacalculatie.

Als eenheid van prestatie wordt de taakstraf gehanteerd. De duur van de taakstraf is niet gespecificeerd, hoewel deze per taakstraf en per soort taakstraf kan variëren. De volgende hoofdcategorieën van taakstraffen worden onderscheiden: werkstraffen, leerstraffen en combinaties van werk- en leerstraffen.

- Aanbevelingen voor de informatievoorziening van doelmatigheidskengetallen

De hier voorgestane eenheid van product voor vrijheidsstraffen (de gebruikte capaciteitsplaats) wijkt enigszins af van de bij DJI gehanteerde product-eenheid (de beschikbare capaciteitsplaats). Het voordeel van de eenheid 'gebruikte capaciteitsplaats' is dat deze geënt is op het feitelijk gebruik van de detentiecapaciteit en daarmee aansluit op het resultaat van de centrale activiteit, namelijk de tenuitvoerlegging van straffen.²

Het nu gehanteerde kengetal 'kosten per eenheid beschikbare capaciteitsplaats' geeft pas inzicht in (de ontwikkeling van) de doelmatigheid indien ook gegevens bekend zijn over de bezettingsgraad³ en het feitelijk gebruik⁴.

Genoemde kengetallen (de kostprijs per gebruikte capaciteitsplaats en de kostprijs per beschikbare capaciteitsplaats) zijn op elkaar herleidbaar. Het verschil tussen beide kengetallen betreft allereerst een presentatiekwesitie: aan de hand van vergelijkingen tussen 'de kostprijs per gebruikte capaciteitsplaats' kan op een minder gecompliceerde wijze inzicht geboden worden in verschillen in doelmatigheid.

Daarnaast heeft het kengetal 'kostprijs per gebruikte capaciteitsplaats' het voordeel dat het dichter ligt bij de gewenste interne sturingsinformatie (een aanbieder van capaciteit om straffen ten uitvoer te leggen, dient er baat bij te hebben dat zijn capaciteit ook gebruikt wordt).

¹ Deze verdere onderverdeling naar producten (zie appendix A) kan gebruikt worden om de inhoudelijke vergelijkbaarheid tussen de strafvormen bij bepaalde groepen van gestraften te vergroten. Deze bijlage beperkt zich vanwege de overzichtelijkheid tot deze hoofdproducten.

² Werd tot voor kort bij de Rijksoverheid vooral op *input* gestuurd, momenteel staan decentrale, op resultaat gerichte sturing, kostendoorberekening en sturing op afstand volop in de belangstelling (zie de "Handleiding Kengetallen", Ministerie van Financiën, 1994).

³ De bezettingsgraad geeft informatie over het feitelijk gebruik van de bruikbare detentiecapaciteit. De bruikbare capaciteit is de formele capaciteit verminderd met het aantal plaatsen dat tijdelijk of nog niet bruikbaar is voor detentie. Bezettingsgraadgegevens zijn beschikbaar voor vrijheidsstraffen per penitentiaire inrichting.

⁴ Inzicht in het feitelijk gebruik van een capaciteitsplaats is van belang omdat er geen garantie bestaat dat een capaciteitsplaats ook wordt gebruikt overeenkomstig de bestemming. Gestrafte justitiabelen kunnen bijvoorbeeld langer verblijven in een Huis van Bewaring vanwege wachttijden voor een gevangenisplaatsing.

Aangezien genoemde kengetallen op elkaar herleidbaar zijn, hoeven de huidige administratieve systemen, die gebaseerd zijn op de beschikbare capaciteitsplaats, niet te worden aangepast. Toch is het wenselijk dat gegevens met betrekking tot de bezettingsgraad en (eventueel op wat langere termijn) het feitelijk gebruik systematisch geregistreerd (gaan) worden en gebruikt (gaan) worden bij discussies over doelmatigheid.

In de huidige specificatie van de prestatie-eenheid bij taakstraffen ontbreekt de strafduur, hoewel de taakstraffen kunnen variëren in strafduur. Voor een betere vergelijking tussen de verschillende soorten taakstraffen, wordt aanbevolen deze te gaan registreren. (Door de SRN wordt inmiddels gewerkt aan een algemene aanpassing van het registratiesysteem.)

3 Andere kengetallen met betrekking tot doelmatigheid

Bij uitspraken over veranderingen of verschillen in de doelmatigheid wordt veelal verondersteld dat de kwaliteit van de prestaties gelijk blijft. In werkelijkheid hoeft dit uiteraard niet zo te zijn. Daarom is het aan te bevelen ook kwaliteitskengetallen te registreren. Voorbeelden van kwaliteitskengetallen bij vrijheidsstraffen zijn het percentage ontvluchtingen, 'overige onttrekkingen', opkomstpercentage en het aantal wachtenden op opname (ultimo). Meer voorbeelden en verdere toelichting, afkomstig van het Ministerie van Justitie, zijn opgenomen in appendix C.

Het is aan te bevelen ook bij taakstraffen te komen tot kwaliteitskengetallen. Voorbeelden hiervan zijn uitvoeringseisen ten aanzien van het project en het slagingspercentage van de taakstraffen.

4 Conclusies

Het is mogelijk om met behulp van het kengetal 'kosten per eenheid prestatie' inzicht te krijgen in (de ontwikkeling van) de doelmatigheid van de afzonderlijke strafvormen. Bij voorkeur wordt uitgegaan van de integrale kostprijs. De voorgestane eenheid van product van DJI is de detentieplaats per dag die voor de tenuitvoerlegging van straffen wordt gebruikt. Bij de toepassing van taakstraffen is de voorgestane eenheid van product de taakstraf (uitgesplitst naar soort en duur). Doelmatigheid is gericht op de kosten van het feitelijk gebruik van de beschikbare detentiecapaciteit resp. de feitelijke uitvoering van taakstraffen.

Door vergelijking in de tijd, tussen regio's (bij vergelijkbare productieprocessen) en/of met voorcalculatorische normprijzen kan de waarde van een kengetal geïnterpreteerd worden. Een noodzakelijke voorwaarde bij deze vergelijkingen is dat de kengetallen die met elkaar worden vergeleken op een zelfde wijze zijn bepaald.

De huidige informatievoorziening, waarin is opgenomen de beschikbare capaciteitsplaats, bevat veel van de benodigde gegevens voor de bepaling van het voorgestane doelmatigheidskengetal. Aanbevolen wordt gegevens met betrekking tot de bezettingsgraad en

(eventueel op wat langere termijn) het feitelijk gebruik systematisch te (gaan) registreren en te gebruiken bij discussies over doelmatigheid.

Naast de kostprijs per eenheid prestatie zijn kwaliteitskengetallen van belang.

Appendix A1

Het overzicht van de (hoofd)producten en van de bijbehorende normprijzen 1997 voor het gevangeniswezen

(Hoofd)producten en normprijzen per type product gevangeniswezen

Producten		Normprijzen
<u>Gevangenis kortgestraften</u>		
- Basis	Mannen	184,45
	Jeugdigen	197,12
<u>Gevangenis langgestraften</u>		
- Basis	Mannen	191,79
	Vrouwen	194,70
	Jeugdigen	204,07
- HOI	Mannen	151,93
	Vrouwen	154,26
	Jeugdigen	164,32
- POI	Mannen	143,33
	Vrouwen	146,62
- Dagdetentie	Mannen	112,85
- ERA	Mannen	231,29
- DVA	Mannen	226,83
	Jeugdigen	239,11
- DOC	Mannen	234,31
- IBA	Mannen	255,31
- BIBA	Mannen	373,76
- EBI	Mannen	787,66
- BGG	Mannen	223,45
	Jeugdigen	235,73
- Pav.J/4a	Mannen	354,09
- JWI	Jeugdigen	274,80
<u>Huis van Bewaring</u>		
- Basis	Mannen	186,82
	Vrouwen	190,11
	Jeugdigen	199,48
- Sober	Mannen	166,01
	Vrouwen	169,30
	Jeugdigen	178,67
- DVA	Mannen	221,85
	Vrouwen	225,15
- IBA	Mannen	250,34
- EBI	Mannen	744,54
- Vreemdelingen	Mannen	183,78
	Vrouwen	187,07
- FOBA	Mannen	590,23
- Pav. K	Mannen	349,12
- Pav.J/4a	Mannen	349,50
- PSC	Mannen	337,24
- PZ	Mannen	391,53
- Landel. Afz.	Mannen	254,15
- JWI	Jeugdigen	280,14
Elektronisch toezicht	Mannen	31,73

Appendix A2

Het overzicht van de (hoofd)producten en van de bijbehorende normprijzen 1997 voor de justitiële jeugdinrichtingen

Rijksjeugdinrichtingen

Producten	Normprijzen
Opvang-gesloten	370.17
Behandel-gesloten	421.36
Behandel-open	381.46
FOBA	590.23
(V)IC	590.23

Particuliere jeugdinrichtingen

Producten	Normprijzen
Opvang-gesloten	311.52
Behandel-gesloten	294.44
Behandel-open	317.59

Appendix B

Het informatiemodel Kengetallen & Sturing voor de Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering (DPJ&R, Ministerie van Justitie, afkomstig uit de informatiemodellen Kengetallen & Sturing (november 1996, DFEZ, Ministerie van Justitie).

Justitie



INFORMATIEMODELLEN K&S

Ministerie van Justitie

1996 - -

In 1994 heeft het projectbureau Kengetallen & Sturing van het Ministerie van Justitie kengetallen ontwikkeld en per sector gegroepeerd in informatiemodellen. De uitvoeringsorganisaties van Justitie hebben sindsdien gerapporteerd aan de hand van deze informatiemodellen K&S.

Inmiddels zijn hierin aan de hand van de eerste ervaringen de nodige wijzigingen aangebracht. Hierbij een overzicht van de informatiemodellen zoals ze door de uitvoeringsorganisaties zijn gebruikt in de reguliere rapportages over de eerste helft van het jaar 1996.

Ministerie van Justitie
Directie Financieel-Economische Zaken
Unit Beleidsanalyse
november 1996

Informatiemodel K&S

DPJ&R

Sector:

Raad voor de Kinderbescherming

Realisatie	Realisatie	Realisatie	Realisatie	Realisatie	Realisatie	Realisatie	Kader	Realisatie	Realisatie
1e kw. '96	2e kw. '96	3e kw. '96	4e kw. '96	1996	1996	In procenten			

1. Produktiegegevens

Werkvoorraad	1. In behandeling: civiele zaken								
	2. In behandeling: strafzaken								
Instroom	3. Aanmeldingen civiel								
	4. In behandeling genomen civiele zaken								
	5. Aanmeldingen straf								
	6. In behandeling genomen strafzaken								
7. Beëindigde civiele zaken	a. Beschermingszaken								
	b. Echtscheidingszaken								
	c. Overige civiele zaken								
8. beëindigde strafzaken	d. Voorlichting								
	e. Taakstaffen								
9. Gemiddelde doorlooptijd	Gemiddelde duur in dagen								
Civiele zaken	a. Beschermingszaken								
	b. Echtscheidingszaken								
	c. Overige civiele zaken								
Strafzaken	d. Voorlichting								

2. Financiële gegevens

10. Uitgaven	Totaalbedrag in miljoenen								
Civiele zaken	a. Beschermingszaken (incl. OTS & intake)								
	b. Echtscheidingszaken								
	c. Overige civiele zaken								
Strafzaken	d. Voorlichting								
	e. Taakstaffen								

1/2 Werkvoorraad: In behandeling zijnde zaken.

Alle zaken (op grond van civiel of op grond van strafrecht) m.b.t. minderjarigen die de raad in onderzoek heeft.

3/6 Instroom: Nieuwe zaken

De raad krijgt van verschillende kanten (politie, rechterlijke macht, instellingen en particulieren) meldingen of adviesverzoeken betreffende minderjarigen;

3 alle civiele aanmeldingen

4 alle civiele zaken die de raad in onderzoek neemt;

5 alle straf aanmeldingen

6 alle nieuwe zaken waarin informatie wordt gegeven aan de Officier van Justitie en/of rechter over minderjarigen waartegen een strafzaak loopt.

7/8 Uitstroom: Beëindigde zaken:

7 Beschermingszaken:

- Onderzoeken (naar de noodzaak tot kinderbeschermings-maatregelen) op grond van meldingen van (vermoeden van) ernstige schending van het recht van het kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid.
- Onderzoeken naar de noodzaak tot requesteren tot een zwaardere maatregel dan de lopende maatregel van ondertoezichtstelling resp. onderzoeken naar de mogelijkheden tot herstel in het ouderlijk gezag.
- Onderzoeken m.b.t. (plaatsing van) ter adoptie afgestane (Nederlandse) kinderen c.q. adviseren van de rechtbank t.a.v. door pleegouders ingediende rekestten tot adoptie.
- Op verzoek van de kantonrechter adviseren m.b.t. voorziening in gezag over de kinderen.

Echtscheidingszaken

- Op verzoek van de rechter in echtscheidingszaken adviseren t.a.v. toewijzing van kinderen en/of omgangsregelingen.
- Op verzoek van de rechtbank adviseren t.a.v. verzoeken tot stiefouderadoptie.

Overige civiele zaken

- Adviseren van de minister van justitie omtrent verzoeken tot wijziging van de achternaam van het kind.
- Adviseren van de minister van justitie omtrent het toekennen van een beginsel toestemming voor het opnemen van een buitenlands pleegkind.
- Onderzoeken naar de geschiktheid van aspirant-pleegouders voor (adoptie) kinderen.
- Onderzoeken van mogelijkheden tot oplossing van problemen m.b.t. afstammingsvragen na adoptie (problemen bij de biologische ouder c.q. de geadopteerde).
- Adviseren m.b.t. verzoeken van minderjarigen tot huwelijksdispensatie.
- Adviseren van de kantonrechter m.b.t. voogdij over buitenlandse pleegkinderen.

8 Strafzaken zijn:

- a Voorlichting: de raad verstrekt informatie aan de Officier van Justitie en/of de kinderechter inzake strafzaken tegen minderjarigen.
- b Taakstraffen: initiëren, coördineren en begeleiden van aan minderjarigen opgelegde taakstraffen.

9. Gemiddelde doorlooptijd: gemiddelde duur:

Lengte van een periode tussen de datum van aanmelding en de datum beëindiging onderzoek.

10. Totale uitgaven: totaalbedrag begrotingsuitgaven:

Het bedrag dat in de rijksbegroting voor de sector Raad voor de Kinderbescherming is gereserveerd.

Uitgaven per produkt

Totaal budget van de raad (personeel en materieel) verdeeld over de taken a. t/m e. verdeeld naar rato van de werklast per taak (in fte's berekend op basis van aantal zaken en bijbehorende gewogen caseload).

Informatiemodel K&S

DPJ&R

Sector; RECLASSERING	Realisatie 1e kw. 96	Realisatie 2e kw. 96	Realisatie 3e kw. 96	Realisatie 4e kw. 96	Planprod. 1996	Realisatie 1996	Realisatie In procenten

1. Produktiegegevens

Onderzoek & voorlichting	1. Voorlichtingsrapportages						
Begeleiding en toezicht	2. Begeleiding zitting						
	3. Vroeghulp						
	4. Overige rapportage						
	5. Maandcijfers						
	6. Informatie & advies						
Taakstraffen	7. Werkstraffen						
	8. Alcohol Verkeerscursussen (AVC's)*						
	9. DTC's						

2. Financiële gegevens

10. Uitgaven totaal							
11. Uitgaven per kerntaak	a. Onderzoek en voorlichting						
	b. Begeleiding en toezicht						
	c. Taakstraffen						

* worden vanaf 1 juli 1996 niet meer opgelegd ; produktiecijfer zal vanaf die datum dus afnemen en uiteindelijk niet meer als zodanig in informatiemodel terugkeren.

definities

1. Aantal uitgebrachte voorlichtingsrapportages
2. Aantal uitgevoerde zittingsbegeleidingen
3. Aantal uitgevoerde vroeghulpbezoeken
4. Aantal uitgebrachte overige rapportages
5. Aantal cliënten met wie gedurende een maand 1 of meer begeleidingscontacten hebben plaatsgevonden, getotaliseerd per kwartaal
6. Aantal contacten met niet-clients i.v.m. advies en informatie
7. Aantal gestarte taakstraffen
8. Aantal gegeven cursussen
9. Aantal ingestroomde cliënten
10. De uitgaven voor de reclassering zoals vermeld onder artikel 04.03 van de Rijksbegroting
11. De met de realisatie van de desbetreffende producten/ activiteiten (1 t/m 9) gemoeide uitgaven, samengenomen per kerntaak.

Appendix C

Het schema van kwartaalrapportages voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI, Ministerie van Justitie), afkomstig uit de informatiemodellen Kengetallen & Sturing (november 1996, DFEZ, Ministerie van Justitie).

Rapportages over:

1e kwartaal, 1e halfjaar

kwartaal 1 t/m 3, gehele jaar

	Kader 1996	Real. (t/m) 31-3	Progn. 1996		Kader 1996	Real. (t/m) 31-3	Progn. 1996

1. Capaciteitsbehoefte (ultimo)

- a. HvB's
- b. Gesloten gevangenen
- c. (Half)open inr. + inr. voor dagdetentie
- d. Inrichtingen voor vreemdelingen
- e. Totaal

2. Formele capaciteit (ultimo)

- a. HvB's
- b. Gesloten gevangenen
- c. (Half)open inr. + inr. voor dagdetentie
- d. Inrichtingen voor vreemdelingen
- e. Totaal

3. Bruikbare capaciteit (ultimo)

- a. HvB's
- b. Gesloten gevangenen
- c. (Half)open inr. + inr. voor dagdetentie
- d. Inrichtingen voor vreemdelingen
- e. Totaal

4. Bezettingsgraad bruikbare capaciteit (gemiddeld)

- a. HvB's
- b. Gesloten gevangenen
- c. (Half)open inr. + inr. voor dagdetentie
- d. Inrichtingen voor vreemdelingen
- e. Totaal

5. Wachtenden op opname (ultimo)

- a. HvB's: voorlopig gehechten op pol.bur.
- b. Gesl. gev: veroordeelden in HvB's
- c1. Halfopen inr: veroord. in hvb's/gesl. gev.(det.fas.)
- c2. Halfopen inr: veroord. in vrije mij. (zelfm.)
- d. Inr voor vreemd: vr.bew op pol.bureau

6a. Bruto opkomstpercentage (gemiddeld)

- c2. Halfopen inr: zelfmolders vanuit vrij mij.

6b. Netto opkomstpercentage (gemiddeld)

- c2. Halfopen inr: zelfmolders vanuit vrij mij.

7. Instroom

- a. HvB's
- b. Gesloten gevangenen
- c. (Half)open inr. + inr. voor dagdetentie
- d. inrichtingen voor vreemdelingen
- e. Totaal a t/d (= incl. overplaatsingen)
- f. Totale instroom in het gev.wezen (excl. overpl.)

8. Uitstroom

- a. HvB's
- b. Gesloten gevangenen
- c. (Half)open inr. + inr. voor dagdetentie
- d. inrichtingen voor vreemdelingen
- e. Totaal a t/d (= incl. overplaatsingen)
- f. Totale uitstr. uit het gev.wezen (excl. overpl.)

9a. Ontvluchtingen vanuit gebouw/vanaf terrein

- a. Gesloten HvB's
- b. Gesloten gevangenen
- c. (Half)open inr. + inr. voor dagdetentie
- d. Gesl.inrichtingen voor vreemdelingen
- e. Totaal

9b. Ontvl. vanuit gebouw/vanaf terrein, per 100 bezette plts

- a. Gesloten HvB's
- b. Gesloten gevangenen
- c. (Half)open inr. + inr. voor dagdetentie
- d. Gesl.inrichtingen voor vreemdelingen
- e. Totaal

10a. Overige onttrekkingen

- a. Gesloten HvB's
- b. Gesloten gevangenen
- c. (Half)open inr. + inr. voor dagdetentie
- d. Gesl.inrichtingen voor vreemdelingen
- e. Totaal

10b. Overige onttrekkingen, per 100 bezette plaatsen

- a. Gesloten HvB's
- b. Gesloten gevangenen
- c. (Half)open inr. + inr. voor dagdetentie
- d. Gesl.inrichtingen voor vreemdelingen
- e. Totaal

11. Uitgaven per plaats per dag

12. Niet gerealiseerde pers. cap.

	Kader 1996	Real. (U/m) 31-3	Progn. 1996

	Kader 1996	Real. (U/m) 31-3	Progn. 1996

1. Capaciteitsbehoefte (ultimo)

- a. Opvanginrichtingen jeugd
- b. Behandelinrichtingen jeugd
- c. TBS-inrichtingen

2. Formele capaciteit (ultimo)

- a. Opvanginrichtingen jeugd
- b. Behandelinrichtingen jeugd
- c. TBS-inrichtingen

3. Bruikbare capaciteit (ultimo)

- a. Opvanginrichtingen jeugd
- b. Behandelinrichtingen jeugd
- c. TBS-inrichtingen

4. Bezettingsgraad bruikbare capaciteit (gemiddeld)

- a. Opvanginrichtingen jeugd
- b. Behandelinrichtingen jeugd
- c. TBS-inrichtingen

5. Wachtenden op opname (ultimo)

- a1. Opvanginr.jgd: voorl.geh. op pol.buro
- a2. Opvanginr.jgd: veroord. in vrije mij. (zelfm.)
- b. Behandelinr.jgd: alle opnamecategorieën
- c. TBS-inrichtingen: TBS-gestelden in HvB's

6a. Bruto opkomstpercentage (gemiddeld)

- a2. Opvanginr.jgd: zelfmolders vanuit vrije mij.

6b. Netto opkomstpercentage (gemiddeld)

- a2. Opvanginr.jgd: zelfmolders vanuit vrije mij.

7. Instroom (totaal)

- a. Opvanginrichtingen jeugd
- b. Behandelinrichtingen jeugd
- c. TBS-inrichtingen

8. Uitstroom (totaal)

- a. Opvanginrichtingen jeugd
- b. Behandelinrichtingen jeugd
- c. TBS-inrichtingen

9a. Ontvluchtingen vanuit gebouw/vanaf terrein

- a. Gesloten jeugdinrichtingen (opv+beh)
- b. (Half)open jeugdinrichtingen (opv+beh)
- c. TBS-inrichtingen

9b. Ontvl. vanuit gebouw/vanaf terrein, per 100 bezette plts.

- a. Gesloten jeugdinrichtingen (opv+beh)
- b. (Half)open jeugdinrichtingen (opv+beh)
- c. TBS-inrichtingen

10a. Overige onttrekkingen, absolute aantallen

- a. Gesloten jeugdinrichtingen (opv+beh)
- b. (Half)open jeugdinrichtingen (opv+beh)
- c. TBS-inrichtingen

10b. Overige onttrekkingen, per 100 bezette plaatsen

- a. Gesloten jeugdinrichtingen (opv+beh)
- b. (Half)open jeugdinrichtingen (opv+beh)
- c. TBS-inrichtingen

11. Uitgaven per plaats per dag

- a. Rijks jeugdinr. (excl.RGD-uitg.)
Part. jeugdinrichtingen
- c. Rijks TBS-inr. (excl. RGD-uitg.)
Part. TBS-inrichtingen

12. Niet gerealiseerde pers. cap.

- a. Rijks jeugdinrichtingen
- c. Rijks TBS-inrichtingen

Kengetallen: Definities en bronnen

Algemene begrippen

Kader: De jaarprognose zoals die is opgenomen in het jaarplan.

In het Kader worden de verwachte effecten van beleidsinspanningen en andere voorziene ontwikkelingen verdisconteerd.

Realisatie: De behaalde score in de verslagperiode (resp. het eerste kwartaal, het eerste half jaar, de eerst drie kwartalen en het gehele jaar).

Prognose: De geactualiseerde jaarprognose.

In de 1e, 2e en 3e kwartaalrapportage kan de jaarprognose worden geactualiseerd. Bijstelling van de oorspronkelijke prognose (Kader) kan noodzakelijk zijn vanwege gesignaleerde afwijkingen in de loop van het verslagjaar of vanwege nieuw voorziene ontwikkelingen in de nog resterende maanden van het verslagjaar.

1 Capaciteitsbehoefte

Definitie: Het aantal plaatsen (cellen) waarover beschikt moet worden om te kunnen voldoen aan prompte tenuitvoerlegging van straffen, maatregelen en/of plaatsingsverzoeken van daartoe bevoegde instanties.

Realisatie: De feitelijke capaciteitsbehoefte wordt niet elk kwartaal maar jaarlijks vastgesteld. In de eerste helft van 1997 zal worden aangegeven hoeveel plaatsen er in 1996 nodig waren om aan de daadwerkelijk gebleken behoefte te voldoen.

Prognose: Voor wat betreft de capaciteitsbehoefte is alleen de (actuele) prognose voor het eind van het jaar relevant.

Bron afdeling: Beleidsinformatie

Bron systeem: Voor de berekeningen van de plaatsbehoefte op termijn wordt geput uit vele bronnen.

2 Formele capaciteit

Definitie: Het aantal plaatsen waarover een inrichting bouwkundig in de optimale situatie kan beschikken. De formele capaciteit wordt vastgesteld door de Directie Gevangeniswezen en de Directie JII/TBS.

Bron afdeling: Beleidsinformatie/ Directie Gevangeniswezen en Directie JII/TBS.

Bron systeem: CAP'96, Weekstaat Gev. wezen, Maandstaat JII, Maandstaat TBS

3 Bruikbare capaciteit

Definitie: De formele capaciteit verminderd met het aantal plaatsen dat (tijdelijk/nog) niet bruikbaar is.

Na oplevering van een nieuwbouwinrichting worden alle plaatsen direct tot de formele capaciteit gerekend, maar niet tot de bruikbare capaciteit. Er is een periode van 'droogdraaien' en de instroom van justitiabelen vindt gefaseerd plaats.

Niet bruikbaar zijn ook de plaatsen die door renovatie, technische mankementen en/of vernieling tijdelijk in ongereede zijn geraakt. Daarnaast kan capaciteit zijn onttrokken om organisatorische of regimesinhoudelijke redenen. Bijvoorbeeld i.v.m. bestemmingswijzigingen gekoppeld aan een gefaseerd in- en uitstroom van gedetineerden.

Bron afdeling: Beleidsinformatie

Bron systeem: CAP'96, Weekstaat Gev. wezen, Maandstaat JII, Maandstaat TBS

4 Bezettingsgraad bruikbare capaciteit

Definitie: Het aantal bezette plaatsen (cellen) als % van de bruikbare capaciteit.

Bron afdeling: Beleidsinformatie

Bron systeem: TULP-SI, Weekstaat Gev. wezen, Maandstaat JII, Maandstaat TBS

5 Wachtenden op opname

Definitie: *HvB's (voorlopig gehechten op politiebureaus):* Het aantal personen dat na een bevel inbewaringstelling op een politiebureau verblijft in afwachting van een plaats in een HvB.

Gesloten gevangenis (veroordeelden in HvB's): Het aantal door de Selectie-Adviescommissies geselecteerde gedetineerden dat in een HvB verblijft in afwachting van plaatsing in een gesloten gevangenis.

Halfopen inrichtingen (veroordeelden in HvB's en gesloten gevangenissen; detentiefasering): Het aantal door de Selectie-Adviescommissies geselecteerde gedetineerden dat in een HvB of gesloten gevangenis verblijft in afwachting van plaatsing in een halfopen inrichting.

Halfopen inrichtingen (veroordeelden in vrije maatschappij; zelfmelders): De werkvoorraad lopende vonnissen (meerderjarigenstrafrecht) op het Bureau Bijzondere Diensten van DJI. Niet meegeteld worden de vonnissen waarvoor al een oproepdatum is gereserveerd.

Inrichtingen voor vreemdelingen (vreemdelingenbewaring op politiebureaus): Het aantal personen dat op de politiebureaus in vreemdelingenbewaring is genomen en wacht op een plaats in een inrichting voor vreemdelingen.

Opvanginrichtingen (voorlopige gehechten op politiebureaus): Het aantal minderjarige personen dat na een bevel inbewaringstelling op een politiebureau verblijft in afwachting van een plaats in een opvanginrichting.

Opvanginrichtingen (veroordeelden in vrije maatschappij; zelfmelders): De werkvoorraad lopende vonnissen (minderjarigenstrafrecht) op het Bureau Bijzondere Diensten van DJI. Niet meegeteld zijn de personen waarvoor al een oproepdatum in een opvanginrichting is gereserveerd.

Behandelinrichtingen: Het aantal personen dat op een wachtlijst van een behandelinrichting staat.

TBS-inrichtingen: Het aantal TBS-gestelden dat in een penitentiaire inrichting verblijft in afwachting van plaatsing in een TBS-inrichting (waarbij de TBS dus reeds 'loopt').

Bron afdeling: Beleidsinformatie/Rayonbureaus/Bureau Bijzondere Diensten/Individuele Jeugd- en TBS-zaken

Bron systeem: Bestanden rayonbureaus, Wachtlijsten SAC's, BBD-management info, bestanden Centrale Registratie Jeugd, PAT

6a Bruto opkomstpercentage zelfmelders

Definitie: Het aantal personen dat zich meldt bij een halfopen-inrichting n.a.v. een eerste of herhaalde oproep, uitgedrukt als % van het totaal aantal personen dat is opgeroepen.

Bron afdeling: Bijzondere Diensten

Bron systeem: Datasysteem zelfmelders

6b Netto opkomstpercentage zelfmelders

Definitie: Het aantal personen dat zich meldt bij een halfopen-inrichting n.a.v. een eerste of herhaalde oproep, uitgedrukt als % van de som van het aantal melders en het aantal personen tegen wie vanwege de niet-melding een arrestatiebevel wordt uitgevaardigd. Het verschil met het bruto opkomstpercentage is dat personen die na de ontvangst van de oproep gratie/uitstel hebben aangevraagd, alsmede personen die na een adrescontrole een nieuwe oproep krijgen, niet worden meegeteld. Het netto opkomstpercentage geeft de bereidheid van de veroordeelden om zich (uiteindelijk) te melden beter weer.

Bron afdeling: Bijzondere Diensten

Bron systeem: Datasysteem zelfmelders

7 Instroom

Definitie: Het aantal uit vrije maatschappij, uit politieel of uit andere inrichtingen opgenomen personen.

Bron afdeling: Beleidsinformatie

Bron systeem: Tulp-SI, Maandstaat JJI, Maandstaat TBS

8 Uitstroom

Definitie: Het aantal naar vrije maatschappij teruggekeerde of naar andere inrichtingen overgeplaatste personen.

Bron afdeling: Beleidsinformatie

Bron systeem: Tulp-SI, Maandstaat JJI, Maandstaat TBS

9 Ontvluchtingen

Definitie: Het absolute aantal (8a) en relatieve aantal (8b = per 100 bezette plaatsen) personen dat ontvlucht vanuit het inrichtingsgebouw of vanaf het inrichtingsterrein. Tot de ontvluchters worden ook de civielrechtelijk geplaatste jongeren gerekend die weglopen uit open jeugdinstellingen. In overgrote meerderheid worden zij weer in dezelfde inrichting opgenomen binnen een termijn van twee weken.

Bron afdeling: Beleidsinformatie/BBD/UTZ

Bron systeem: (1) TULP-CRO (gevangeniswezen), (2) P&C, (3) PAT (TBS)

10 Overige onttrekkingen

Definitie: Het absolute en relatieve aantal (= per 100 bezette plaatsen) personen dat zich op een andere wijze dan via een ontvluchting vanuit de inrichting aan het toezicht onttrekt.

Bron afdeling: Beleidsinformatie/BBD/UTZ

Bron systeem: (1) TULP-CRO (gevangeniswezen), (2) P&C, (3) PAT (TBS)

11 Uitgaven per plaats per dag

Definitie: De uitgaven op jaarbasis per plaats (formele capaciteit), per dag.

Bron afdeling: Planning & Financiën.

Bron systeem: JUFIS/BIS

12 Niet gerealiseerde personele capaciteit

Definitie: De optelling van het percentage ziekteverzuim en het percentage vacatures. Vacatures zijn berekend als het verschil tussen de toegestane gemiddelde bezetting en de gerealiseerde gemiddelde bezetting, uit te drukken als percentage van de toegestane gemiddelde bezetting.

Bron afdeling: Planning & Financiën.

Bron systeem: IBIS en Interpers/JIS.

Vier substitutiescenario's voor het jaar 2001

waarin 500, 1000, 1500 en 2000 detentiejaren vervangen
worden door taakstraffen en penitentiaire programma's

Martin Grapendaal
Wieger van der Heide

april 1997



**Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum**

Inhoud

Inleiding 1

1 Kwantitatieve informatie over taakstraffen 5

- 1.1 Ontwikkeling werkstraffen 5
- 1.2 Werkstraffen per delictcategorie 6
- 1.3 Verschillen in toepassing van taakstraffen tussen de arrondissementen 7
- 1.4 Mislukkingspercentages 8

2 Het model 13

- 2.1 Algemene opmerkingen 13
- 2.2 Berekening van het bruto detentie jaren reservoir dat in aanmerking komt voor substitutie 15
- 2.3 Het deel van de vrijheidsstraf dat wordt gesubstitueerd 16
- 2.4 Detentie jaren uitgesplitst naar type inrichting 17
- 2.5 Correctie voor mislukkingen 19
- 2.6 Pro's en contra's van het model 20

3 De scenario's 23

- 3.1 Scenario 1: 500 detentie jaren te substitueren door taakstraffen 23
- 3.2 Scenario 2: 1000 te substitueren detentie jaren 30
- 3.3 Scenario 3: 1500 te substitueren detentie jaren 35
- 3.4 Scenario 4: 2000 te substitueren detentie jaren 41

4 Samenvatting en nabeschuwing 43

- 4.1 Samenvatting 43
- 4.2 Nabeschuwing 47
 - 4.2.1 De rechterlijke macht en taakstraffen 50
 - 4.2.2 De administratie en het penitentiaire programma 54

Geraadpleegde literatuur 57

Bijlage 1: Gedetailleerde modelbeschrijving 59

Bijlage 2: Overzicht typen inrichtingen 75

Bijlage 3: Casuïstiek 85

Inleiding

Het kabinet heeft in 1996 een werkgroep belast met een interdepartementaal beleidsonderzoek naar taakstraffen. De werkgroep diende – kortweg – te onderzoeken op welke wijzen en onder welke voorwaarden, meer dan nu het geval is, taakstraffen te benutten als sanctie. De achterliggende gedachte was dat hierdoor bespaard kon worden op dure en schaarse gevangenis-capaciteit. De werkgroep heeft aan het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) gevraagd daarvoor twee bijdragen te leveren. Over de eerste bijdrage wordt elders afzonderlijk gerapporteerd¹. Het bevindt zich echter tevens als bijlage bij het eindrapport van de werkgroep.

De tweede bijdrage, die door middel van het onderhavige rapport wordt geleverd, richt zich op mogelijkheden ter substitutie van (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraffen door alternatieven voor die vrijheidsstraf. Aanvankelijk betrof de opdracht aan het WODC om drie scenario's te schetsen waarin – in het jaar 2001 – respectievelijk 500, 1000 en 2000 detentiejaren vervangen zouden worden door taakstraffen. Gaandeweg het project werd echter duidelijk dat de opdracht bijstelling behoeft. In de eerste plaats betrof dat het toevoegen van een extra scenario dat de substitutie van 1500 detentiejaren tot onderwerp moest hebben. In de tweede plaats bleek dat de beperking in de scenario's tot door de rechter op te leggen taakstraffen die de gehele vrijheidsstraf zouden vervangen, niet goed haalbaar was. Deze onhaalbaarheid kwam vooral tot uitdrukking in het besef dat hierdoor grote groepen delinquenten die een (zeer) ernstig delict hadden gepleegd een taakstraf opgelegd zouden krijgen. Tevens bleek bij nader onderzoek dat deze delinquenten voor een groot deel drugsverslaafd en frequent recidivist zouden zijn. De praktijk wijst uit dat verslaafden relatief grote kans lopen een opgelegde taakstraf niet tot een goed einde brengen, als zij de straf überhaupt al aanvangen. De overweging dat hierdoor het maatschappelijk draagvlak van de taakstraf ernstig aangetast zou kunnen worden, waardoor de rechterlijke macht er niet toe zou overgaan om substantieel meer taakstraffen te eisen en op te leggen, leidde tot de conclusie dat de werkgroep op deze manier haar doel – het bevorderen van de toepassing van taakstraffen – voorbij dreigde te schieten. Daarom is besloten om de scenario's niet te beperken tot uitsluitend substitutie door de taakstraf die de gehele vrijheidsstraf zou moeten vervangen. Er werden twee varianten aan toegevoegd:

- de mogelijkheid om een taakstraf te combineren met een vrijheidsstraf. Deze zgn. combi-straf heeft betrekking op straffen van tussen de zes en twaalf maanden;

¹ Duur en Volume; ontwikkeling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995, feiten en verklaringen. WODC; M. Grapendaal, P.P.J. Groen, W. Van der Heide.

- het betrekken van substitutie mogelijkheden aan het einde van de langere vrijheidsstraf (>twaalf maanden) door middel van een extramuraal ten uitvoer te leggen penitentiair programma in het kader van de detentiefasering.

Een belangrijk verschil tussen taakstraf (al dan niet in combinatie met een vrijheidsstraf) en penitentiair programma is dat de eerste opgelegd wordt door de rechter en dat voor de tweede variant de administratie (het Gevangeniswezen) verantwoordelijk is.

De scenario's hebben als vertrekpunt de strafrechtelijk meerderjarige gedetineerdenbevolking die (gemiddeld) in 1995 in de penitentiare inrichtingen verbleef. Deze penitentiare inrichtingen zijn sterk gedifferentieerd naar regime (zie bijlage 2 voor een uitputtende beschrijving van de diverse inrichtingen en hun regime). Al naar gelang de persoon van de gedetineerde en de vraag of er sprake is van een zg. lopend vonnis², wordt hij (in de loop van zijn detentie of al bij aanvang van zijn straf) voor deze of gene inrichting geselecteerd. De selectiecriteria hebben met name betrekking op ontvluchtungs- en beheersrisico's. Een belangrijke aanname in de scenariostudie is dat de inrichting waar iemand verblijft, informatie verschaft over zijn geschiktheid voor een taakstraf of extramuraal penitentiair programma.

Zo komen gedetineerden gedurende het vorderen van de detentie en afhankelijk van hun gedrag en geschiktheid, in aanmerking voor toenemende vrijheden. Eerst wordt iemand dan in het kader van de detentiefasering geselecteerd voor een half open inrichting (HOI) om de detentie ten slotte af te ronden in een penitentiare open inrichting (POI) waarbij hij overdag werkt, 's avonds terugkeert in de inrichting en in de weekeinden thuis is. Daarnaast kennen we de dagdetentie, waarbij de gedetineerde tijdens kantooruren een specifiek programma volgt en voor het overige thuis verblijft. Indien de beheers- en ontvluchtungsrisico's echter groot worden geacht, zal de gedetineerde zijn gehele detentie in een gesloten inrichting verblijven. Het is evident dat een gedetineerde die geschikt wordt geacht voor een POI en/of HOI eerder in aanmerking komt voor een penitentiair programma dan de gedetineerde die daarvoor niet geschikt wordt bevonden. Langs deze lijnen zullen de scenario's ontwikkeld worden. De benadering richt zich dus niet zozeer op het straftoematingsniveau van de strafrechtsheten, maar op het executieniveau.

Er zijn twee redenen om voor deze aanpak te kiezen:

² Een lopend vonnis wil zeggen dat de veroordeelde voorafgaand aan de detentie geen preventieve hechtenis heeft ondergaan, maar vanuit de vrije maatschappij voor een zelfmeldinrichting wordt geselecteerd.

- 1 Een belangrijk deel van de te substitueren detentiejaren wordt (in drie van de vier scenario's) bereikt via de detentiefasering. De vraag of iemand in aanmerking komt voor een penitentiair programma als substitutie van het laatste deel van zijn detentie, wordt beantwoord door de administratie die daarvoor afgaat op rapportage omtrent gedrag en motivatie van de betrokken gedetineerden. Eenzelfde soort informatie wordt gebruikt om te beoordelen of een gedetineerde geschikt is voor een HOI of POI. Het resultaat van de selectiemomenten binnen de dienst justitiële inrichtingen (DJI) wordt gerepresenteerd in de verdeling van de gedetineerdenbevolking over de diverse inrichtingen. Daarom biedt deze verdeling aanknopingspunten om een schatting te maken van de aantallen gedetineerden die (afhankelijk van het scenario) in aanmerking moeten worden gebracht voor substitutie door een penitentiair programma. Tevens kan hierdoor inzichtelijk worden gemaakt uit welke inrichtingen deze aantallen gerecruteerd worden. De legitimering van het gekozen model wordt mede gevonden in het gegeven dat zwaar geleund wordt op de detentiefasering als substitutiebron.
- 2 Op het niveau van de straftoemeting is weinig geaggregeerde kennis voorhanden waarvan gebruik kan worden gemaakt voor de berekening van de scenario's. In feite is het resultaat van de selectie binnen DJI het enige dat voor dit doel geschikt is. Dit levert wel problemen op waar de scenario's betrekking hebben op door de rechter op te leggen taakstraffen als zelfstandige sanctie: er wordt afgegaan op informatie die beschikbaar komt *nadat* de verdachte veroordeeld is. Hoe daarmee omgegaan wordt, zal in hoofdstuk 2 uiteen gezet worden.

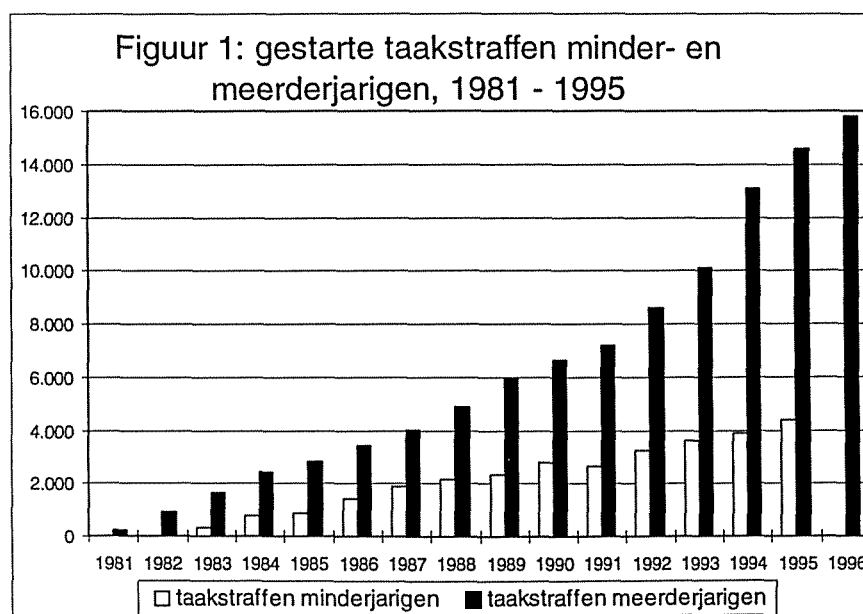
De studie is als volgt opgezet: in hoofdstuk 1 komt recente informatie over de huidige praktijk omtrent de taakstraffen aan de orde, dit zou het '0-scenario' genoemd kunnen worden. Hoofdstuk 2 beschrijft in algemene termen het rekenmodel dat gehanteerd wordt, hoofdstuk 3 bevat de eigenlijke scenario's en hoofdstuk 4 biedt een samenvatting en nabeschouwing. De studie wordt afgesloten met enkele bijlagen die achtereenvolgens betrekking hebben op een gedetailleerde (technische) uiteenzetting van alle *ins en outs* van het rekenmodel, een uitputtende beschrijving van de typen penitentiaire inrichtingen die Nederland kent en een 50-tal korte beschrijvingen van delicten waarvoor in 1993 een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf werd opgelegd.

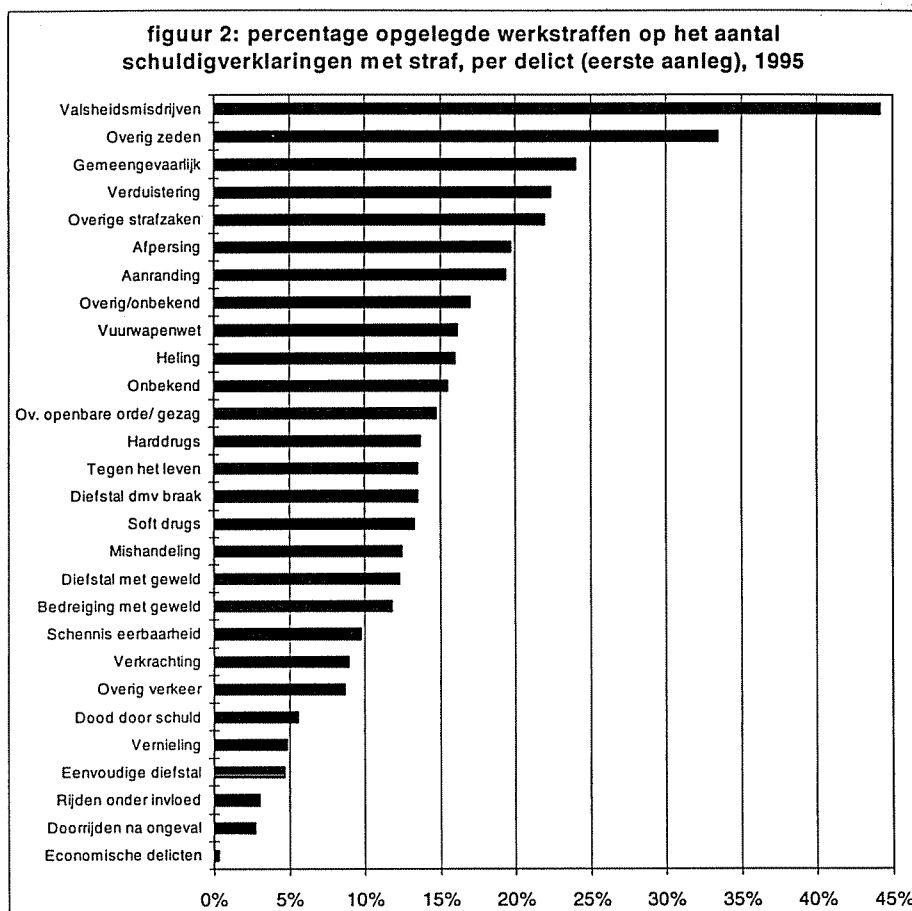
1 Kwantitatieve informatie over taakstraffen

In dit hoofdstuk wordt de huidige stand van zaken m.b.t. taakstraffen kwantitatief belicht. Helaas staan ons geen registratiegegevens over leerstraffen op het niveau van de straftoemeting ter beschikking, zodat veelal over werkstraffen en niet over taakstraffen wordt gesproken. Uit gegevens van de reclassering weten we overigens dat de leerstraffen nog slechts een bescheiden aandeel nemen in het geheel van taakstraffen. Het in dit hoofdstuk gepresenteerde kwantitatieve beeld van de werkstraffen vormt het vertrekpunt voor de in de volgende hoofdstukken beschreven scenario's. De taakstraffen die de detentie jaren zoals vermeld in de scenario's moeten vervangen, komen boven op de taakstraffen die in dit hoofdstuk worden beschreven.

1.1 Ontwikkeling werkstraffen

In 1995 werd 27% van alle schuldigverklaringen door de rechter in eerste aanleg afgedaan met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (= 26,900) en 14% met een werkstraf (= 13,700). In 1985 waren deze percentages nog respectievelijk 24% en 1%. Ondanks de sterke stijging van het aandeel dat de taakstraf kreeg in de praktijk van de straftoemeting heeft de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf geen terrein prijsgegeven, maar steeg zelfs van 20,119 in 1985 naar 26,935 in 1995. Wel is het aantal voorwaardelijke vrijheidsstraffen (eerste aanleg) in deze periode sterk gedaald: van 24,200 naar 13,400. Figuur 1 maakt de ontwikkeling van het aantal taakstraffen zichtbaar (gegevens m.b.t. minderjarigen zijn over 1996 nog niet beschikbaar).





1.2 Werkstraffen per delictcategorie

Hoewel er wettelijk geen delicten worden uitgesloten ter bestraffing met een taakstraf, blijken er grote verschillen te bestaan in de mate waarin voor de verschillende delicten een werkstraf wordt opgelegd. Men zou wellicht verwachten dat delicten waarvoor gemiddeld een lange onvoorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd, relatief weinig met een taakstraf worden afgedaan, maar uit figuur 2 blijkt dit verband niet overduidelijk.

Zo blijkt dat iemand die schuldig is verklaard aan een misdrijf tegen het leven of een harddrugsdelict in 14% van de gevallen tot een werkstraf te worden veroordeeld (het *overall* gemiddelde is ook 14%), terwijl deze delictcategorieën hoge gevangenisstraffen kunnen opleveren (gemiddeld respectievelijk 3 en 1 jaar in 1995). Een delict waarvoor relatief korte vrijheidsstraffen worden opgelegd (in 1995 gemiddeld ruim 3 maanden) en dat wél veel met een werkstraf wordt afgedaan, is de categorie valsheidsmisdrijven (vooral sociale zekerheidsfraude).

Het feit dat rijden onder invloed hier laag uitkomt, heeft waarschijnlijk als oorzaak dat de alcoholverkeerscursus een educatieve maatregel is en niet in onze bestanden wordt teruggevonden.



1.3 Verschillen in toepassing van taakstraffen tussen de arrondissementen

Geheel gelijke toepassing van de taakstraf door de verschillende arrondissementen is waarschijnlijk mogelijk noch wenselijk omdat de criminaliteit grote regionale verschillen laat zien (zie bijvoorbeeld Grapendaal, Groen en v.d. Heide, 1997). Maar of deze regionale/geografische verschillen een spreiding rechtvaardigen zoals uit figuur 3 blijkt, is zeer de vraag. In de figuur wordt het aantal door werkstraffen vervangen detentiejaren (volgens de omreken tabel van de NVvR) gedeeld door het aantal detentiejaren dat werkelijk is opgelegd in de vorm van een onv. vrijheidsstraf. In 'stedelijke' arrondissementen worden relatief weinig taakstraffen opgelegd, in de 'landelijke' arrondissementen worden relatief veel taakstraffen opgelegd. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de arrondissementen verschillen in de samenstelling van de delinquentenpopulatie waarmee de rechter te maken heeft. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat veroordeelden in de grote steden relatief vaker verslaafd zijn en om deze reden minder vaak een taakstraf krijgen opgelegd. Met betrekking tot de verschillen tussen de arrondissementen in het toepassen van de taakstraf is de vraag interessant of de arrondissementen onderling sterk verschillen in de mate waarin het zogenaamde '*netwidening*' effect³ zich voordoet. Met andere

³ Het opleggen van een taakstraf ter vervanging van een andere straf dan de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

woorden, legt de rechter in Leeuwarden vaker een taakstraf op als alternatief voor een *voorwaardelijke* vrijheidsstraf dan in Rotterdam? Aangenomen mag worden dat taakstraffen die een voorwaardelijke vrijheidsstraf vervangen aanzienlijk korter zullen zijn dan de taakstraffen die een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf vervangen. Zo beschouwd zouden verschillen tussen de arrondissementen in de mate waarin voorwaardelijke vrijheidsstraffen worden vervangen door taakstraffen tot uitdrukking moeten komen in verschillen in de gemiddelde lengte van de taakstraf. Nadere analyse wijst uit dat de verschillen niet erg groot zijn: arrondissementen die de taakstraf relatief weinig toepassen (Amsterdam, Rotterdam, Haarlem en Utrecht) hebben een gemiddelde van 111 uur, de arrondissementen met relatief veel taakstraffen (Leeuwarden, Assen, Zutphen en Groningen) leggen gemiddeld 96 uur op (eerste aanleg).

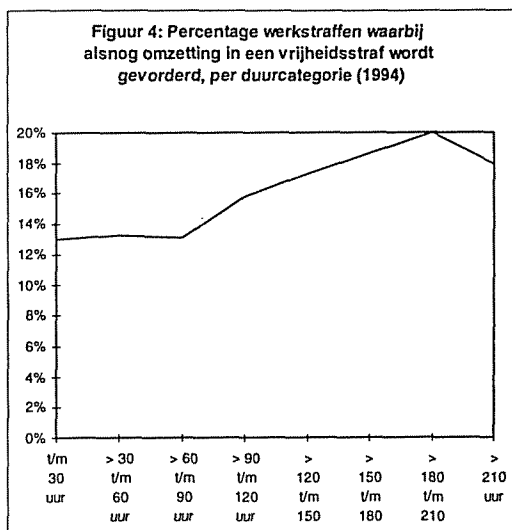
Dat de taakstraf in lang niet alle gevallen een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf vervangt, wordt aannemelijk gemaakt door eerder WODC-onderzoek:

- Junger-Tas (1993): ‘Men kan dus stellen dat er, hoe de vraag ook is onderzocht, een grote consensus bestaat over de conclusie dat dienstverlening in 45% tot 55% van de gevallen geen vervangende sanctie vormt voor de vrijheidsstraf.’
- Spaans (1995): ‘In ongeveer de helft van de gevallen zou zonder de mogelijkheid van een werkstraf geen onvoorwaardelijke gevangenisstraf worden opgelegd. Willen we de aanzuigende werking van werkstraffen terugdringen, moeten werkstraffen bij voorkeur worden opgelegd voor relatief ernstige delicten. Geschat wordt dat als gevolg van de aanzuigende werking uiteindelijk 2% van de dienstverleners die ‘eigenlijk’ in aanmerking komen voor een voorwaardelijke vrijheidsstraf, alsnog in de gevangenis belandt, omdat zij hun werkstraf niet tot een goed einde brengen’.

Op basis van het bovenstaande kan worden berekend hoeveel taakstraffen momenteel een detentiejaar vervangen: in 1995 werden 13,720 werkstraffen door de rechter in eerste aanleg opgelegd. Wanneer we deze taakstraffen omrekenen volgens de NVvR-tabel (zie bijlage 1), is het resultaat 2286 detentiejaren (= 6 werkstraffen op 1 detentiejaar), waarbij geen rekening is gehouden met het effect van ‘*netwidening*’. Als we dit effect op 50% schatten, dan zijn 1134 detentiejaren vervangen (= 12 werkstraffen op 1 detentiejaar).

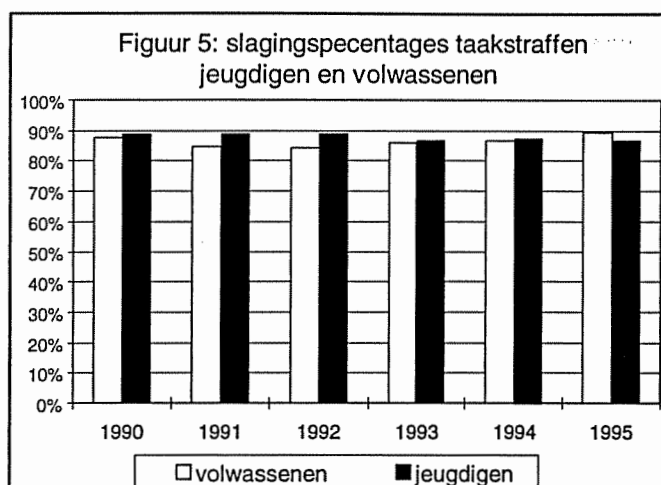
1.4 Mislukkingspercentages

In het ‘500 en 1000 scenario’ (hoofdstuk 3) worden maximaal zes maanden van een vrijheidsstraf gesubstitueerd door een taakstraf. In het 1500 en 2000 scenario is dit maximaal een jaar. De lengte van het te substitueren deel van de vrijheidsstraf varieert dus van 0 - 12 maanden. De vraag is of er een verband bestaat tussen de kans van slagen en de lengte van de taakstraf. Meerdere bronnen maken melding van een negatief verband tussen deze



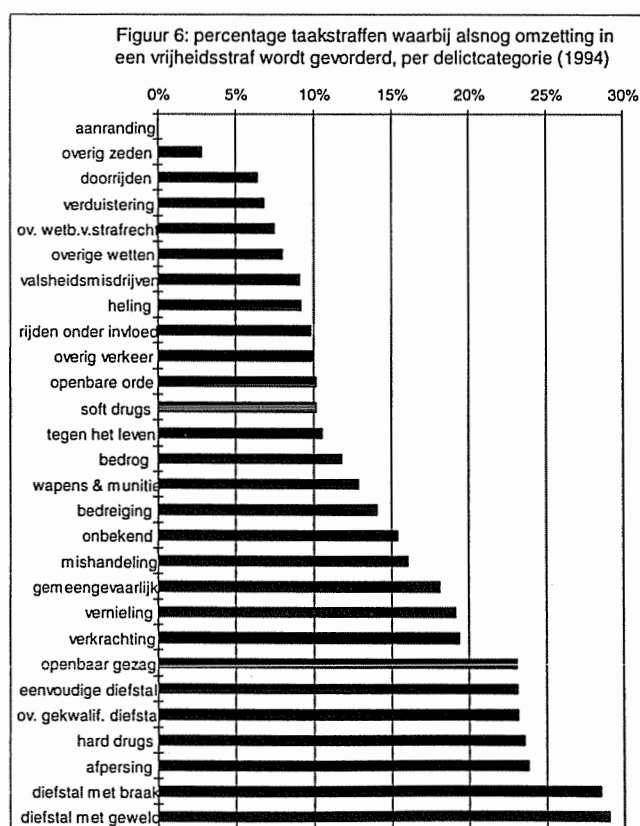
twee grootheden: naar mate de lengte van de taakstraf toeneemt, neemt de kans op slagen af:

- Volgens Spaans (1995) was het percentage mislukkingen in 1992 van taakstraffen tot 200 uur 8%, het misluktingspercentage van taakstraffen langer dan 200 uur bedroeg 16%, van de werkstraffen van 240 uur mislukte zelfs 25%. Overigens dient hierbij aangetekend te worden dat het onderzoek van Spaans betrekking heeft op taakstraffen die in 1992 ten uitvoer werden gelegd. Er bestonden toen nog geen groepsprojecten voor verslaafden. Dit zijn projecten met een hoge mate van toezicht. Verwacht mag worden dat deze intensief begeleide projecten het misluktingspercentage onder verslaafden hebben doen afnemen. Bij deze groepsprojecten is het misluktingspercentage ongeveer 25%.
- Reclasseringswerkers melden in interviews dat bij werkstraffen met een hoog aantal uren de motivatie na verloop van tijd afneemt (Brontsema, 1993).
- Het ons ter beschikking staande databestand met gegevens over vervolging en berechting (Rapsody) bevat informatie over taakstraffen die na mislukking leiden tot een vordering door de officier van justitie tot omzetting in een vrijheidsstraf. Figuur 4 laat zien dat het aantal vorderingen stijgt bij een groter wordend aantal uren werkstraf (tot 210 uur). Alleen de categorie '> 210 t/m 240 uur' laat een daling zien. Het is onduidelijk hoe deze daling geduid moet worden. Het landelijk gemiddelde aantal taakstraffen waarbij alsnog een vordering tot vrijheidsstraf plaatsvindt, was in 1995 12,7%. Dit komt redelijk over een met de misluktingspercentages die de Reclassering voor 1994 en 1995 opgeeft: respectievelijk 13% en 10%. Deze percentages betreffen taakstraffen die nooit zijn gestart ($\pm 40\%$) en taakstraffen die wel zijn gestart maar voortijdig werden beëindigd ($\pm 60\%$).
- Spaans meldt voorts dat (in 1992) 77% van de mislukte taakstraffen werd omgezet in een vrijheidsstraf. Navraag bij de Stichting Reclassering



Nederland leert overigens dat een deel van de resterende 23% door de rechter wordt terugverwezen naar de Reclassering voor een hervatting van de taakstraf. Uit figuur 5 blijkt dat het misluktingspercentage de laatste vijf jaar redelijk constant is gebleven. Met de taakstraffen van meerderjarigen lijkt het iets beter te gaan, maar bij de minderjarigen zien we een lichte stijging van de misluktingspercentages.

Naast een verband tussen de lengte van de vrijheidsstraf en de kans van slagen, bestaat er ook een verband tussen het soort delict en de kans van slagen van de taakstraf. In figuur 6 wordt het percentage taakstraffen waarin omzetting in een vrijheidsstraf wordt gevorderd, afgezet tegen de delict-categorie. Opvallend is dat delinquenten uit de verschillende diefstal-



categorieën erg vaak mislukken. Het misluktingspercentage behorend bij de delicten eenvoudige diefstal, diefstal met braak, diefstal met geweld en overige gekwalificeerde diefstal is gemiddeld 25%. Dit steekt schril af bij de 11% van de overige delicten. Een (deel van de) verklaring kan wellicht worden gevonden in de veronderstelling dat verslaafden oververtegenwoordigd zijn in de categorie diefstaldelicten.

2 Het model

In dit hoofdstuk zal in algemene lijnen het model behandeld worden dat gebruikt wordt om de diverse scenario's door te rekenen⁴. De eerste paragraaf heeft betrekking op de uitgangspunten van het model; de paragrafen 2 t/m 5 behandelen de groepen variabelen waaruit het model bestaat en paragraaf 6 bediscussieert de voors en tegens van het gekozen rekenmodel.

2.1 Algemene opmerkingen.

Bij de beantwoording van de vraag of een bepaalde delinquent in aanmerking komt voor een taakstraf of andersoortige substitutie van een vrijheidsstraf, zijn twee overwegingen van centraal belang:

- staat de taakstraf (of andere substitutievorm) in redelijke verhouding tot het gepleegde delict; is er sprake van proportionaliteit van straf ten opzichte van delict?
- is een veroordeelde geschikt voor een taakstraf of andere substitutievorm; hoe groot is met andere woorden het risico op mislukking?

Deze overwegingen hebben geleid tot een model dat bestaat uit een tweedimensionale matrix. Horizontaal in deze matrix wordt de ernst van het feit weergegeven en verticaal de populaties gedetineerden waaruit geput zal worden voor substitutie.

Horizontaal is de ernst geoperationaliseerd in termen van de strafduur. Ongeacht het delict zelf (geweld, diefstal, opium, zeden, etc.), wordt aangenomen dat de lengte van de opgelegde straf de ernst ervan weerspiegelt. Anders gezegd: een zedendelict (of willekeurig welk ander delict) waarvoor 2 maanden wordt opgelegd, staat in het model gelijk aan een vermogensdelict (of willekeurig welk ander delict) waarvoor 2 maanden wordt opgelegd. In deze benadering kunnen we het proportionaliteitsbeginsel herkennen dat centraal staat in de Nederlandse straftoemeting. Dat wil zeggen dat de opgelegde straf in redelijke verhouding dient te staan tot het gepleegde feit. In de praktijk van de straftoemeting wordt het delict echter slechts zelden als geïsoleerde gebeurtenis beschouwd. Ook de omstandigheden waaronder het delict plaatsvond, de persoon van de dader en de vraag omtrent het justitieel verleden van de verdachte spelen een rol in de afwegingen die leiden tot een (proportionele) straf.

Waar horizontaal de ernst van de feiten is uitgezet, wordt verticaal de 'geschiktheid' voor een taakstraf of anderszins extramuraal te executeren vrijheidsstraf gerepresenteerd (althans voorzover het de variabelengroep 3

⁴ 'Algemene lijnen' wil zeggen dat hier informatie wordt verschaft om het model te kunnen begrijpen. De meer specifieke details van het model worden voor de rekenmeesters in bijlage 1 uit de doeken gedaan.

betreft, zie 2.2 t/m 2.5). Deze geschiktheid wordt beoordeeld op basis van de penitentiare inrichting waarvoor een veroordeelde werd geselecteerd. In paragraaf 2.6 wordt hier nader op in gegaan. De aanname in het model is dat de 'geschiktheid' voor een andere straf dan een vrijheidsstraf, afneemt naarmate de penitentiare inrichting waarvoor een veroordeelde wordt geselecteerd een meer restrictief karakter heeft⁵. Teneinde de scenario's van 1000, 1500 en 2000 te substitueren detentiejaren te kunnen 'vullen', is het onvermijdelijk te recruteren uit dergelijke restrictiever inrichtingen. Hierdoor zal de vertegenwoordiging van risicogroepen oplopen, hetgeen resulteert in een hoger misluktingsrisico; zowel voor een taakstraf als voor een ander extramuraal programma. Voor deze omstandigheid is variabelengroep 4 opgenomen, die de bedoeling heeft aan te geven met welk misluktingspercentage gerekend moet worden.

In het model wordt uitsluitend gesproken over detentiejaren. Dit is een handzamer rekeneenheid dan personen, omdat personen (gedetineerden) een wisselende opgelegde straf hebben. Het is nauwelijks doenlijk om deze individuele verschillen in een algemeen model te verdisconteren. Het aantal per jaar te executeren detentiejaren staat (bij benadering) gelijk aan het aantal cellen. Dat neemt niet weg dat gedurende een jaar in één cel meerdere vonnissen ten uitvoer kunnen worden gelegd. Dit hangt af van de gemiddelde duur van de straf. Zo kunnen er gedurende een jaar, in één cel grofweg vier straffen met een gemiddelde duur van drie maanden ten uitvoer worden gelegd: één cel staat daarmee gelijk aan één detentiejaar. Het is in dit verband ook van belang dat men zich er rekenschap van geeft dat een aantal van bijvoorbeeld 500 te substitueren detentiejaren, betrekking heeft op een veelvoud daarvan in termen van personen. Op dit moment staat de gemiddelde duur van een taakstraf gelijk aan gemiddeld twee maanden celstraf. Als deze verhouding op 500 detentiejaren toegepast wordt, zou het gaan om 3000 veroordelingen. Het is niet uitgesloten dat bij een veranderende toepassing van de taakstraf ook dit gemiddelde verandert. Hoe dit ook zij, aangenomen mag worden dat één -door een taakstraf- gesubstitueerd detentiejaar, gemiddeld (vrijwel) altijd door meer dan 1 veroordeelde vervuld zal worden.

De strafduurcategorieën die horizontaal zijn uitgezet, geven het aantal detentiejaren weer dat bij aanvang van de straf ten uitvoer moet worden gelegd. Het gaat dus in principe *niet* om het strafrestant dat nog te executeren is.

Voor een goed begrip van het model zullen we de categorieën variabelen achtereenvolgens van een toelichting voorzien.

⁵ Het gaat dan om huizen van bewaring en gesloten inrichtingen voor kort- en langgestraften.

2.2 Berekening van het bruto detentiejaren reservoir dat in aanmerking komt voor substitutie

Het startpunt voor de scenarioberekeningen betreft het aantal detentiejaren dat in 1995 *in eerste aanleg* is opgelegd aan strafrechtelijk meerderjarigen.⁶ Dit aantal detentiejaren dient echter bewerkt te worden voordat we kunnen spreken van feitelijk voor substitutie in aanmerking komende aantallen detentiejaren. Het betreft hier zowel vermindering als vermeerdering van de aantallen. Het gaat om a) een korting in verband met de vervroegde invrijheidstelling, b) een correctie voor hoger beroep⁷, c) een correctie voor geraamde groei in het aantal opgelegde detentiejaren⁸ en d) aftrek voor dat deel van de straf dat al in preventieve hechtenis is doorgebracht. Wat resulteert is het verwachte bruto substitutievolume in 2001. Hierin zijn de 200 plaatsen die beschikbaar zijn voor subsidiaire hechtenis niet opgenomen omdat deze hechtenis over het algemeen zeer kort is en het onwaarschijnlijk wordt geacht dat er subsidiair een taakstraf opgelegd gaat worden. Detentiejaren die tevens buiten beschouwing worden gelaten, hebben betrekking op criminele illegalen en het bestaande 'stuwmeer' van 11.000 lopende vonnissen.

In tabel 1 zijn de consequenties van de bewerkingen weergegeven. Het resulterende bruto substitutiereservoir is het uitgangspunt voor *alle* scenarioberekeningen.⁹

Tabel 1: Berekening van bruto substitutie reservoir

Strafduurcategorieën	0-3 mnd	3-6 mnd	6-9 mnd	9-12 mnd	1-2 jr	2-4 jr	> 4 jr	totaal
a) In eerste aanleg opgelegde detentiejaren (na v.i.), 1995	1776	1497	357	944	2357	1999	1799	10729
b) Correctie hoger beroep	-22%	-14%	-12%	-6%	-5%	-6%	-13%	-11%
Subtotaal	1382	1289	313	890	2234	1889	1571	9568
c) Geprognostiseerde groei detentiejaren 1995 - 2001	972	329	67	222	582	490	405	3066
Subtotaal	2354	1618	380	1112	2816	2378	1976	12634
d) Reeds geëxecuteerd middels VH	-279	-545	-266	-703	-1390	-748	-385	-4316
Verwachte bruto substitutievolume per 2001	2074	1073	114	409	1426	1630	1591	8318

⁶ Over het jaar 1995 zijn cijfers over onherroepelijke vonnissen niet beschikbaar.

⁷ De correctie voor hoger beroep is het resultaat van een lineaire regressievergelijking op basis van de jaren 1985-1990. De regressielijn kwam in 1995 uit op 11%. Volgens opgave van het CBS waren de respectieve percentages van 1985 tot en met 1990, 16, 19, 13, 15, 16, 13.

⁸ Het gaat om de prognoses per 1994, die ten behoeve van het regeringsstandpunt op het rapport van de Commissie Korthals Altes zijn opgesteld; de ramingen zijn naar rato over de strafdurcategorieën verdeeld.

⁹ Zie voor een meer gedetailleerde beschrijving van alle handelingen die uitgevoerd zijn bijlage 1.

De substitutie van (grote aantallen) detentiejaren heeft waarschijnlijk (een geleidelijk) effect op de omvang van het bruto substitutiereservoir. Dit effect zit in de toepassing van de voorlopige hechtenis. Het is bekend dat er een latente behoefte aan celcapaciteit bestaat. Deze behoefte bestaat uit -wegens capaciteitsgebrek- niet gevorderde voorlopige hechtenis. Indien er door substitutie capaciteit vrijkomt, ligt het in de rede te veronderstellen dat vaker dan nu het geval is voorlopige hechtenis toegepast gaat worden. De correctie die in het model voor preventieve hechtenis wordt toegepast, wijzigt hierdoor. Omdat voorlopige hechtenis per definitie niet door een taakstraf gesubstitueerd kan worden (want de verdachte is nog niet veroordeeld), kan door een ruimere toepassing ervan het bruto substitutievolume afnemen. Dit mogelijke effect van verdergaande substitutie kan niet gekwantificeerd worden, omdat niet bekend is hoe groot de latente behoefte aan, met name HvB, capaciteit is.

2.3 Het deel van de vrijheidsstraf dat wordt gesubstitueerd

De huidige wetgeving voorziet met betrekking tot taakstraffen uitsluitend in substitutie van vrijheidsstraffen tot en met zes maanden. Bij de berekeningen die nog volgen hebben we ons niet gebonden geacht aan deze grens. Dat wil niet zeggen dat substitutie van (een deel van) de vrijheidsstraf alleen door middel van een taakstraf plaatsvindt. Het is waarschijnlijk dat een deel van de langere straffen in de vorm van een penitentiair programma ten uitvoer wordt gelegd en de straffen van 6 maanden tot en met een jaar bijvoorbeeld in de vorm van een combinatiestraf (deels vrijheidsstraf, deels taakstraf, al dan niet in combinatie met elektronisch toezicht). De variabelen die onder 2) opgenomen zijn in het model hebben de bedoeling om deze mogelijkheden in het model te integreren.

Tabel 2: Te substitueren deel van de vrijheidsstraf

Strafduurcategorieën	0-3 mnd	3-6 mnd	6-9 mnd	9-12 mnd	1-2 jr	2-4 jr	>4 jr
% bij substitutie van 6 maanden (500 en 1000 scenario).	100%	100%	95%	90%	63%	30%	12%
% bij substitutie van 12 maanden (1500 en 2000 scenario).	100%	100%	100%	100%	97%	59%	25%

In tabel 2 worden de in de scenario's gebruikte percentages weergegeven voor de gebruikte varianten:

- 1 In het 500 en 1000 scenario werd gekozen voor een half jaar substitutie door een taakstraf (bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van max. 1 jaar) of, bij langere vrijheidsstraffen, substitutie van het laatste halve jaar van de straf door een penitentiair programma;
- 2 Voor het 1500 en 2000 scenario is gekozen voor substitutie van twaalf maanden door een taakstraf en -voor de straffen van langer dan een

jaar- substitutie van het laatste jaar van de straf door een penitentiair programma. Zonder hierbij -in geval van een penitentiair programma- de voorwaarde te stellen dat in ieder geval een vaststaand deel (doorgaans de helft) van de vrijheidsstraf intramuraal ten uitvoer moet worden gelegd. Deze benadering wijkt af van de huidige voorgestelde berekening van de lengte van een penitentiair programma, zie bijlage 1. Dit betekent in de praktijk dat er in de scenario's *meer* detentiejaren worden gesubstitueerd dan het geval zou zijn wanneer de voorziene berekening gebruikt zou worden (zie ook bijlage 1).

De percentages betekenen dat -*indien een taakstraf wordt opgelegd of sprake is van vervanging door een penitentiair programma*- per strafduur en per variant, de genoemde proporties van de vrijheidsstraf (exclusief preventieve hechtenis en vervroegde invrijheidstelling) vervangen zouden worden. Naarmate de straffen langer worden, neemt het relatieve deel van de straf dat gesubstitueerd wordt af. De percentages worden dus kleiner naarmate de duur van de straf toeneemt.

2.4 Detentiejaren uitgesplitst naar type inrichting

In tabel 3 zien we het bruto substitutie volume zoals dat onder 1) berekend is, verdeeld over de diverse inrichtingen van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Hiervoor is een gemiddelde berekend van 12 peildata in 1995, opgehoogd met capaciteitstoename. Het betreft hier 'afgestrafte' detentiejaren; voorlopige hechtenis is dus niet meegeteld. Het resultaat zijn de aantallen detentiejaren die naar verwachting in 2001 in de diverse inrichtingen ten uitvoer moeten worden gelegd. Deze verdeling over de inrichtingen geschiedt op basis van selectiecriteria die zich vooral richten op de beoordeling van ontvluchtungs- en beheersrisico's (zie bijlage 2 voor een beschrijving van de verschillende inrichtingen).

Voor de bepaling van de (naar strafduur gedifferentieerde) aantallen detentiejaren die in aanmerking komen om gesubstitueerd te worden, is aansluiting gezocht bij deze verdeling van de bevolking over de penitentiaire inrichtingen. Dit is niet de enig denkbare manier, maar deze benadering gebruikt in ieder geval informatie omtrent veroordeelden die iets zegt over hun (on)geschiktheid voor de diverse typen inrichtingen die DJI kent. In feite gaat het hierbij om de definiëring van risicogroepen op basis van informatie die na de veroordeling beschikbaar komt. Zo wordt aangenomen dat selectie voor een gesloten inrichting een mindere geschiktheid voor een taakstraf impliceert dan selectie voor een open of halfopen inrichting. Deze overwegingen hebben ertoe geleid dat begonnen wordt met het substitueren van detentiejaren die in een POI ten uitvoer worden gelegd, vervolgens wordt uit de HOI's geput, daarna zijn (sommige categorieën gedetineerden uit) de HvB's aan de beurt, om voor de verdergaande scenario's ook gedetineerden uit gesloten gevangenen in aanmerking te brengen.

Tabel 3 geeft voor de diverse inrichtingen en per duurcategorie, de veronderstelde bezetting in 2001 in detentie jaren weer. Van de celvullingen (cellen in de tabel, niet in de gevangenis!) wordt, afhankelijk van per scenario nader te preciseren aannamen omtrent (on)geschiktheid en wenselijk aantal te substitueren detentie jaren, aangenomen dat een (variërend) percentage in aanmerking zou zijn gekomen voor een taakstraf of penitentieair programma. Dit variërende percentage gaat niet op voor alle inrichtingen: voor de Penitentieaire Open Inrichting (POI) geldt dat *alle* detentie jaren vervangen zullen worden: de hier verblijvende gedetineerden kunnen een dermate grote vrijheid aan, dat verwacht mag worden dat zij allen geschikt zullen zijn voor substitutie. Dagdetentie is in feite al een vorm van substitutie; er wordt geen capaciteitswinst geboekt door deze detentie jaren nogmaals voor substitutie in aanmerking te brengen. Daarom komt geen van de hiermee gemoeide detentie jaren in aanmerking.

Tabel 3: Detentie jaren naar inrichting en duurcategorie

Strafduurcategorieën	0-3 mnd	3-6 mnd	6-9 mnd	9-12 mnd	1-2 jr	2-4 jr	>4 jr	
a) % detentie jaren in HOI-detentie-fasering	4% 81	3% 32	4% 5	6% 25	10% 148	10% 170	10% 166	8% 626
b) % detentie jaren in HOI-zelfmelders	18% 370	16% 169	12% 13	12% 50	3% 42	3% 48	3% 47	9% 739
c) % detentie jaren in POI	0% 1	0% 2	2% 2	1% 5	6% 90	6% 103	6% 100	4% 303
d) % detentie jaren in dag-detentie	0% 1	1% 7	2% 2	6% 23	2% 29	2% 33	2% 32	2% 127
e) % detentie jaren in gevangenis voor kort gestraften	14% 288	29% 307	18% 21	18% 74	3% 48	3% 54	3% 53	10% 845
f) % detentie jaren in gevangenis voor lang gestraften	2% 51	10% 106	8% 10	11% 44	65% 924	65% 1057	65% 1031	39% 3223
g) % detentie jaren in arrestanten HvB	18% 378	19% 209	16% 19	9% 37	3% 40	3% 46	3% 45	9% 774
h) % detentie jaren in 'HvB-overig'	44% 905	23% 243	37% 42	37% 151	7% 104	7% 119	7% 116	20% 1681
Totaal	2074	1073	114	409	1426	1630	1591	8318

De categorieën g en h behoeven enige toelichting. Het gaat hier niet zozeer om een type inrichting als wel om een type gedetineerde. Arrestanten in een HvB bevinden zich in een gesloten inrichting en verblijven daar over het algemeen omdat zij zich ofwel na oproep niet gemeld hebben bij een zelfmeldinrichting om hun lopende vonnis uit te zitten (de overgrote meerderheid), ofwel ontvlucht en gearresteerd zijn. Deze omstandigheid is een indicatie voor beperktere 'taakstrafgeschiktheid'. Wie zich niet meldt bij

een halfopen inrichting, zal waarschijnlijk ook minder geneigd zijn op de werkplek te verschijnen. Gedetineerden die in de categorie 'HvB-overig' vallen, hebben nog slechts een klein deel van de detentietijd voor de boeg en zullen niet meer worden overgeplaatst (de meeste tijd is in voorlopige hechtenis uitgezeten), daarnaast een groep 'afgestraften' die wacht op selectie en overplaatsing en (een zeer kleine minderheid) subsidiair gehechten. Een niet onbelangrijke groep betreft de zg. 'overlastcategorie'. Dit zijn ruim 600 plaatsen die in de komende jaren toegevoegd zullen worden aan de capaciteit en gereserveerd zullen worden voor gedetineerden die middels snelrecht veroordeeld zijn. De maximum strafduur voor deze categorie is 2 maanden en is dus bijgevolg in zijn geheel terug te vinden in de eerste kolom.

2.5 Correctie voor mislukkingen

De bovenstaande drie variabelengroepen resulteren in een netto substitutiereservoir. Dit is geen netto capaciteitswinst. Onderzoek (Spaans, 1995; Brontsema, 1993) wijst uit dat een deel van de opgelegde taakstraffen mislukt. Ze worden ofwel niet aangevangen, ofwel na aanvang afgebroken. Deze mislukte taakstraffen worden deels omgezet in de oorspronkelijke vrijheidsstraf. De variabelengroep onder 4) dient om te corrigeren voor mislukkingen. Het percentage mislukkingen loopt op naarmate de taakstraf langer duurt. Omdat geen ervaring bestaat met taakstraffen en/of penitentiaire programma's die dienen ter substitutie van langer durende vrijheidsstraffen, wordt voor de strafduur categorieën van >6 maanden uitgegaan van een geschat percentage mislukkingen. In hetzelfde onderzoek werd geconcludeerd dat niet alle mislukte taakstraffen omgezet worden in de oorspronkelijke vrijheidsstraf. Onder b) wordt het percentage van de bij mislukking resterende vrijheidsstraf vermeld, dat alsnog in een penitentiaire inrichting ten uitvoer wordt gelegd.

Na deze correcties resulteert de netto substitutiewinst in termen van detentiejaren die niet in een penitentiaire inrichting ten uitvoer worden gelegd. In tabel 4 wordt deze groep variabelen gepresenteerd. De gehanteerde percentages geven de huidige inzichten weer op basis van eerdergenoemd onderzoek. Omdat alleen misluktingspercentages bekend zijn voor taakstraffen tot 240 uur (6 maanden), is in tabel 4 voor de langduriger straffen het maximum aangehouden dat uit onderzoek bekend is; in de scenario's zelf wordt hierop gevarieerd.

Het is van belang er op te wijzen dat de geschatte misluktingspercentages die bij de scenario's gebruikt worden, van toepassing zijn op het *extra* te substitueren detentiejarenvolume; voor de nu al opgelegde taakstraffen gelden de percentages die in tabel 4 vermeld worden.

Tabel 4: Correcties voor mislukkingen per duurcategorie

Duurcategorie	0-3 mnd	3-6 mnd	6-9 mnd	9-12 mnd	1-2 jr	2-4 jr	>4 jr
a) % Mislukkingen	8%	18%	25%	25%	25%	25%	25%
b) Waarvan alsnog in een o.v.v. wordt omgezet.	55%	55%	55%	55%	55%	55%	55%

In hoofdstuk 3 zullen op basis van deze variabelengroepen vier netto scenario's worden doorerekend: 500 te vervangen detentiejaren, 1000 detentiejaren, 1500 detentiejaren en ten slotte één voor 2000 te vervangen detentiejaren.

2.6 Pro's en contra's van het model

Het model waarvoor hier gekozen is, heeft zowel voor- als nadelen. Deze bevinden zich vooral in de variabelengroep 3: de typen inrichtingen. De aanname is dat selectie voor deze of gene inrichting iets zegt over de persoon van de gedetineerde. Op basis van rapportage over gedrags-observatie, gepercipieerd beheers- en ontvluchtingsgevaar, de afweging of een gedetineerde zich al dan niet gemeld heeft bij een zelfmeldinrichting voor het uitzitten van zijn straf, en het strafresistant, wordt een gedetineerde door de Selectie Advies Commissie (SAC)¹⁰ geselecteerd voor een inrichting die meer of minder vrijheden biedt. In het model worden deze overwegingen betrokken bij de beoordeling van de waarschijnlijkheid of iemand, *indien hij een taakstraf opgelegd zou hebben gekregen of in de gelegenheid zou zijn gesteld het laatste deel van zijn detentie extramuraal door te brengen*, de taakstraf of het programma met succes zou hebben afgerond. Die waarschijnlijkheid is groter indien een gedetineerde door de SAC geschikt is bevonden voor een halfopen of open inrichting. Een groot voordeel is dat op deze manier in geaggregeerde en gecondenseerde vorm gebruik kan worden gemaakt van beschikbare rapportages. In feite is dat de enige informatie die ons nu ter beschikking staat omtrent de persoon van de gedetineerde. Deze informatie wordt geëxtrapoleerd naar de gehele gedetineerdenpopulatie.

Hier kleeft echter ook een aantal nadelen aan. In de eerste plaats heeft de informatie die we voor de scenario's gebruiken, betrekking op wat er gebeurt *nadat* de verdachte is veroordeeld tot een vrijheidsstraf. Het gaat om gegevens op het niveau van *strafexecutie*, terwijl we ons bij de vraag of iemand in aanmerking komt voor een taakstraf, bevinden op het niveau van de *straftoemeting*. De officier van justitie en de rechter hebben tijdens de rechtszitting logischerwijze niet de beschikking over selectierapporten. Het probleem doet zich dus voor hoe deze informatie ten behoeve van de

¹⁰ Hierin hebben naast een penitentiair consulent ook inrichtingsdirecteuren of diens plaatsvervanger zitting.

straftoemeting beschikbaar kan worden gemaakt. Hier is in principe een oplossing voor te construeren. Daartoe dient onderscheid gemaakt te worden naar twee groepen verdachten: zij die aansluitend op de preventieve hechtenis veroordeeld worden en dus een periode in een huis van bewaring hebben doorgebracht en zij die geen preventieve hechtenis hebben ondergaan.

- 1 Als de verdachte aansluitend op een verblijf in het huis van bewaring veroordeeld wordt, is het in principe mogelijk om ten behoeve van het strafproces te rapporteren aan de officier van justitie en rechter omtrent de (on)geschiktheid van de verdachte voor een taakstraf om redenen van beheersmatige aard. Deze rapportage kan gecombineerd worden met het eventueel aanwezige reclasseringsrapport.
- 2 Voor de tweede groep (zij die geen preventieve hechtenis hebben ondergaan) is actuele rapportage uit het HvB niet mogelijk. Wel zou overwogen kunnen worden om over ervaringen met de verdachte gedurende eventuele eerdere detenties te rapporteren aan de rechterlijke macht. De reclassering is voor deze groep een belangrijke bron van informatie.

Voor beide groepen geldt dat goede en gestandaardiseerde informatie (zowel uit het HvB als van de reclassering) van cruciaal belang is bij de beoordeling van de (on)geschiktheid voor een taakstraf. Vooral de variabelen die in het onderzoek van Zorge (1996) centraal bleken (verslaving, psychische/sociale problemen, arbeidsongeschiktheid, vaste woon- of verblijfplaats, gemotiveerdheid, zelfstandig kunnen werken) zouden expliciet aandacht moeten krijgen. Door middel van procedurele/processuele richtlijnen kan aanwezigheid en gebruikmaking van specifiek hierop toegesneden rapportages een automatisme worden. Het overall percentage mislukte taakstraffen kan middels dergelijke rapportages verminderd worden omdat, beter dan nu het geval is, vastgesteld kan worden of een verdachte tot een risicogroep behoort.

Een tweede nadeel is dat informatie die zeer relevant is bij de beoordeling naar welke inrichting iemand overgeplaatst wordt, niet noodzakelijkerwijze relevant hoeft te zijn bij de afweging welke straf iemand opgelegd moet krijgen. Zo is ontvluchtingsgevaar een belangrijk criterium om een gedetineerde in een gesloten inrichting te plaatsen, terwijl bij veroordeling tot een taakstraf ontvluchtingsgevaar per definitie afwezig is. Daar dient wel bij aangetekend te worden dat hier sprake kan zijn van algehele onwil om welke sanctie dan ook te ondergaan; dat zou betekenen dat ofwel een taakstraf niet zal worden aangevangen, ofwel na aanvang zal worden afgebroken. Daarnaast kunnen gepercipieerde beheersrisico's samenhangen met de gesloten setting waarin een gedetineerde zich bevindt. Plaatsing in een meer 'open' omgeving (d.m.v. een taakstraf of penitentiair programma) zou de beheersrisico's (voor een beperkt deel van de gevangenispopulatie) kunnen doen afnemen. Deze twee overwegingen legitimeren de keuze om bij

de verdergaande scenario's een (beperkt) aantal detentiejaren uit gesloten inrichtingen (HvB's en gevangenissen) te recrutereren.

Ten slotte bestaat het gevaar dat de gekozen benadering en in het bijzonder de gedetailleerdheid ervan, de illusie van zekerheid schept. De zekerheid dat bij toepassing van de scenario's adequaat voorspeld wordt welk 'type' verdachte -in termen van strafduur en selectie achteraf- uiteindelijk een taakstraf opgelegd krijgt, kan niet gegeven worden. Het model heeft geen 'grip' op processen en overwegingen die tijdens de straftoemeting plaatsvinden. In hoeverre bijvoorbeeld zaken als verstek laten gaan, verslaving, frequente recidive en/of eerdere (mislukte) taakstraffen een rol spelen in de straftoemeting kan niet in dit model worden opgenomen. We moeten ons daarbij ook bedenken dat het bij de straftoemeting gaat om mensen en niet om detentiejaren. Het aantal verdachten dat hiermee gemoeid is, stijgt ver uit boven het aantal te substitueren detentiejaren. Voor de identificatie van deze in aanmerking komende verdachten, worden -zoals hierboven al is opgemerkt- andere eisen gesteld aan de informatievoorziening van de rechterlijke macht.

3 De scenario's

In dit hoofdstuk zal een viertal scenario's worden doorgerekend: 500, 1000, 1500 en 2000 te substitueren detentiejaren. Er is voor gekozen het 'minimum' scenario geheel op het niveau van de straftoemeting te verwezenlijken. Dat wil zeggen dat het daarin uitsluitend gaat om *door de rechter* op te leggen taakstraffen, al dan niet in combinatie met een vrijheidsstraf. In feite gaat het hier om een uitbreiding van de bestaande praktijk, met dien verstande dat vooruitgelopen wordt op een toekomstige mogelijkheid -bij straffen van 6 maanden tot een jaar- de taakstraf te combineren met een vrijheidsstraf. Om redenen die eerder in dit rapport uiteen zijn gezet, wordt voor de verdergaande scenario's zwaar geleund op de detentiefasering. Detentiefasering wordt hier opgevat als de mogelijkheid om het laatste deel van een langere gevangenisstraf extramuraal in de vorm van een zgn. penitentiair programma ten uitvoer te leggen. Het bruto detentiejaren reservoir is voor alle scenario's identiek. Zie voor de berekening hiervan hoofdstuk 2 en bijlage 1. Voor de overzichtelijkheid zal in het vervolg alleen het resultaat van deze rekenexercitie vermeld worden. Ook zullen de inrichtingen en strafduurcategorieën waaruit niet gerecruteerd wordt uit de tabellen weggelaten worden.

3.1 Scenario 1: 500 detentiejaren te substitueren door taakstraffen

Het "500-scenario" bestaat geheel uit door de rechter op te leggen taakstraffen. Deze taakstraffen kennen een wettelijke maximumduur van 240 uur, hetgeen gelijk staat aan 6 maanden vrijheidsstraf. Voor dit scenario wordt de huidige maximumduur van een taakstraf gehandhaafd. Daarnaast wordt vooruitgelopen op de mogelijkheid om voor straffen van 6 t/m 12 maanden een combinatie van vrijheidsstraf en taakstraf op te leggen. In dit scenario beperken we ons dus tot de straffen van 12 maanden en korter. In deze categorie straffen vinden we 3670 detentiejaren (zie tabel 5). Substitutie van 500 detentiejaren door taakstraffen betekent dat het beslag dat de straffen tot en met 12 maanden op de detentiecapaciteit leggen met zo'n 14% afneemt. Deze 14% treffen we vooral aan in de strafduurcategorie van 0 t/m 6 maanden omdat hier de meeste detentiejaren worden opgelegd. De keuze in dit scenario voor vervanging door uitsluitend taakstraffen met een maximumduur van 240 uur betekent dat de waarden van de variabelengroep 2): '*Het deel van de vrijheidsstraf dat gesubstitueerd wordt*', zodanig ingesteld zijn dat telkens de laatste zes maanden van elke vrijheidsstraf gesubstitueerd worden. Voor de straffen tot en met 6 maanden betekent dit logischerwijze dat de totale straf (excl. voorlopige hechtenis) vervangen wordt. Het percentage is in het model dan ook op 100 gesteld. Voor de overige strafduurcategorieën loopt dit percentage af, omdat gemiddeld telkens een kleinere proportie van de straf wordt gesubstitueerd (zie voor de exacte berekeningswijze bijlage 1).

Het gegeven dat dit scenario geheel bestaat uit detentiejaren die door taakstraffen worden vervangen, impliceert dat we ons hierbij op het niveau van de *straftoemeting* bevinden en niet op het niveau van de *strafexecutie*. Dit maakt de toepassing van de variabelengroep 3) van het model ('*detentiejaren uitgesplitst naar type inrichting*') minder eenduidig dan wanneer detentiejaren vervangen zouden worden door vormen van detentiefasering. Om evidente redenen (zie ook par. 2.6) is de informatie die leidt tot selectie voor één van de inrichtingen niet beschikbaar wanneer vonnis wordt gewezen. Daarmee is de uitkomst van tabel 5 een virtuele (overigens is in *alle* scenario's de verdeling van detentiejaren die door taakstraffen vervangen worden, over de inrichtingen virtueel). Het gaat om een verwachting omtrent de typen gedetineerden die een taakstraf opgelegd zullen krijgen. Er van uitgaande dat de rechter en de officier van justitie wel beschikken over enige informatie (bijvoorbeeld in de vorm van een reclasseringsrapport) en zich ook overigens hebben verdiept in de vraag of iemand geschikt zou zijn voor een taakstraf, kunnen we een '*educated guess*' doen omtrent de vraag op welke detentieplaatsen -in termen van inrichtingstype- 'bespaard' zou worden indien dit 500-scenario in de praktijk toegepast zou worden¹¹. In tabel 5 wordt weergegeven welke verwachting bestaat omtrent de verdeling van de 500 te substitueren detentiejaren over de diverse inrichtingen en naar de diverse strafduren.

We zullen per rij -met uitzondering van de eerste rij omdat die in hoofdstuk 2 besproken is en voor alle scenario's hetzelfde is- bezien welke keuzen gemaakt zijn met betrekking tot te substitueren percentages en de correctie voor mislukkingen bespreken:

- 2) *Het deel van de vrijheidsstraf dat wordt gesubstitueerd*: Voor dit scenario is gekozen voor substitutie uitsluitend door taakstraffen; bovendien geldt dat deze taakstraffen maximaal 6 maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf kunnen vervangen. Voor de straffen van 0 t/m 6 maanden betekent dit dat ze volledig vervangen worden: het percentage is dus op 100 gesteld. Voor de straffen van 6 t/m 12 maanden wordt een kleinere proportie gesubstitueerd. Rekening houdend met de feitelijke verdeling van de straffen in de verschillende strafduurcategorieën, blijken deze proporties respectievelijk op 95 en 90% te liggen (zie voor een nauwkeurige berekening bijlage 1). Deze percentages worden eerst toegepast op het aantal 'aanwezige' detentiejaren in de strafduurcategorieën van de rijen onder 3), vervolgens wordt gepercenteerd op het restant om het aantal te substitueren detentiejaren vast te stellen.

¹¹ Hierbij aannemende dat de keuze die de rechter uiteindelijk maakt, bij benadering vergelijkbaar zal zijn met de uitkomst van het selectieproces.

Tabel 5: 500 door taakstraffen te substitueren detentiejaren naar type inrichting en strafduur*

1) Bruto reservoir detentiejaren dat in aanmerking komt voor substitutie					
Strafduurcategorieën	0-3 mnd	3-6 mnd	6-9 mnd	9-12 mnd	totaal
Bruto substitutievolume (in detentiejaren)	2074	1073	114	409	3670
2) Het deel van de vrijheidsstraf dat wordt gesubstitueerd					
* vrijheidsstraffen tot een half jaar: geheel	100%	100%	95%	90%	
* langer dan een half jaar: alleen de laatste zes maanden					
3) Detentiejaren uitgesplitst naar type inrichting:					
a) Aantal detentiejaren HOI-detentiefasering	81	32	5	25	142
te substitueren	43%	54%	56%	56%	
	35	17	2	9	62
b) Aantal detentiejaren HOI-zelfmelders	370	169	13	50	602
te substitueren	43%	54%	65%	63%	
	158	91	8	29	286
c) Aantal detentiejaren in POI	1	2	2	5	10
te substitueren	100%	100%	120%	120%	
	1	2	2	6	11
g) Aantal detentiejaren HvB-arrestanten	378	209	19	37	642
te substitueren	10%	10%	10%	10%	
	38	21	2	3	64
h) Aantal detentiejaren 'HvB-overig'	905	243	42	151	1341
te substitueren	10%	10%	10%	10%	
	91	24	4	14	132
totaal te substitueren detentiejaren (netto substitutie-reservoir)	322	155	18	60	555
4) Netto substitutiewinst (gecorrigeerd voor mislukte taakstraffen)					
a) % Mislukkingen	14%	21%	27%	27%	18%
b) Waarvan alsnog (deels) in een o.v.v. wordt omgezet	55%	55%	55%	55%	55%
c) Alsnog te executeren detentiejaren na mislukking taakstraf	26	18	3	9	55
netto substitutiewinst	296	137	15	51	500

* Bij narekening van het model zal blijken dat de uitkomsten soms kleine afwijkingen vertonen. Dit komt door afronding. In het model zijn alleen de gehele getallen weergegeven, terwijl feitelijk soms gerekend wordt met decimalen.

- 3a) *Aantal detentiejaren HOI-detentiefasering*: Het betreft hier gedetineerden die zich bevinden in een half open inrichting in het kader van hun detentiefasering. Over het algemeen zijn dit gedetineerden met een langere straf. Dat zich hier ook gedetineerden bevinden met een straf van korter dan een jaar heeft te maken met een vervolgvonnis dat aansluitend op een langere vrijheidsstraf ten uitvoer wordt gelegd. Indien de betrokken gedetineerde geschikt wordt geacht om het laatste deel van zijn eerder opgelegde langere vrijheidsstraf met meer vrijheden uit te zitten, wordt dit vervolgvonnis aansluitend ook in een HOI ten

uitvoer gelegd. In principe kan dit vervolgvonnis ook de vorm van een door de rechter opgelegde taakstraf krijgen; daarom worden ze hier ook betrokken in het te substitueren reservoir. De toegepaste substitutiepercentages zijn afgeleid van een onderzoek dat in 1996 heeft plaatsgevonden in de HOI 'Westlinge' (Zorge e.a., 1996). Centraal in dit onderzoek stond de vraag welke gedetineerden naar de mening van inrichtingsfunctionarissen een goede kans hadden om *-indien zij een taakstraf opgelegd hadden gekregen-* een taakstraf tot een goed einde te brengen. De relevante resultaten van dit onderzoek worden later in deze paragraaf uitvoeriger beschreven. Nu volstaat de opmerking dat de percentages in deze rij tot stand zijn gekomen door van de groep die minder of niet geschikt werden bevonden 25% toch voor substitutie in aanmerking te laten komen. Deze keuze is betrekkelijk willekeurig, maar wordt ingegeven door de overweging dat het scenario nu eenmaal beoogt 500 detentiejaren te vervangen. Een keuze voor lagere percentages zou betekenen dat er meer gedetineerden uit gesloten inrichtingen gerecruteerd zouden moeten worden om toch de 500 vol te maken. Ervan uitgaande dat gedetineerden in een HOI over het algemeen meer in aanmerking komen dan gedetineerden in gesloten inrichtingen, is ervoor gekozen het percentage in de HOI's op te hogen. In totaal worden in deze categorie 60 detentiejaren gesubstitueerd. Van de in totaal 25 aanwezige detentiejaren in de strafduurcategorie 9-12 maanden, kan bruto 90% gesubstitueerd worden, hiervan wordt 63% in aanmerking gebracht. Eenzelfde berekening kan worden toegepast op de overige strafduurcategorieën. Bovendien komt in deze groep variabelen binnen de strafduurcategorie 6-12 maanden, slechts 56% van het aantal detentiejaren in aanmerking voor substitutie. Dit komt door overlap met de POI. Het maximum strafresistant dat in de POI ten uitvoer kan worden gelegd bedraagt vijf maanden. Dit scenario gaat uit van 6 maanden substitutie. De maand verschil wordt in de HOI uitgezeten. Dit kan niet dubbel worden gesubstitueerd. Vandaar dat het hier gekort wordt, terwijl het bij de POI opgeteld wordt.

- 3b) *Aantal detentiejaren HOI-zelfmelders*: Hiervoor gelden dezelfde overwegingen als onder 3a). De titel waarop deze gedetineerden in een HOI verblijven verschilt echter. Het gaat hier om veroordeelden met een lopend vonnis. Zij worden geacht na een oproep te verschijnen aan de poort van een HOI om hun opgelegde straf uit te zitten. Voor het overige worden zij in termen van gedrag en motivatie vergelijkbaar geacht met de gedetineerden die er op titel van detentiefasering verblijven. Zij stromen echter niet door naar een POI. Om deze reden is de 'extra' korting van 44% die onder 3a) werd aangebracht, hier achterwege gelaten.
- 3c) *Aantal detentiejaren in POI*: Gedetineerden die in een POI verblijven, behoren tot de minst problematische van de gehele penitentiaire bevolking. Daarom worden zij allemaal geschikt geacht voor een

- taakstraf. Het percentage in de strafduurcategorie 6-12 maanden staat op 120%. Er wordt 20% extra gesubstitueerd om redenen die onder 3a) uiteengezet zijn. Overigens geldt hier ook dat de meesten zich op titel van een vervolgvonnis in een POI zullen bevinden. Het gaat om betrekkelijk weinig jaren die in deze strafduurcategorieën worden gesubstitueerd omdat in de POI voornamelijk langgestraften verblijven.
- 3d), e) en f) *Aantal detentie jaren in dagdetentie en gevangnissen voor kort- en langgestraften*: Deze zijn niet in de tabel opgenomen omdat verwacht wordt dat hier (vrijwel) geen detentie jaren uit gesubstitueerd zullen worden.
 - 3g) *Aantal detentie jaren HvB-arrestanten*: Gedetineerden die zich als arrestant in een HvB bevinden, zitten daar over het algemeen omdat zij zich niet gemeld hebben bij een HOI om hun straf uit te zitten. Het gaat dus om gedetineerden die -hadden zij zich wel gemeld- tot de categorie onder 3b) zouden behoren. Het feit dat zij zich niet gemeld hebben doet vermoeden dat hun geschiktheid voor een taakstraf lager zal liggen dan bij hen die zich wel gemeld hebben. De te substitueren percentages liggen dus aanmerkelijk lager dan bij de HOI. Voor dit scenario wordt verwacht dat zo'n 10% van deze gedetineerden een taakstraf opgelegd zou hebben gekregen bij een toename van het aantal taakstraffen. Dat het percentage niet hoger ligt, komt vooral doordat zich onder deze gedetineerden waarschijnlijk veel verstekvonnissen zitten. Dit is een contra-indicatie voor het opleggen van een taakstraf. Overigens is het percentage betrekkelijk arbitrair.
 - 3h): Onder 'HvB overig' vallen gedetineerden die nog slechts een klein deel van de detentietijd voor de boeg hebben (de meeste detentietijd is in voorlopige hechtenis uitgezeten), daarnaast een groep 'afgestraften' die wacht op selectie en/of overplaatsing en een zeer kleine groep subsidiair gehechten. Ook hiervan wordt verwacht dat een klein deel een taakstraf opgelegd zou hebben gekregen. Het zal dan waarschijnlijk gaan om gedetineerden die in afwachting zijn van een plaats in een HOI.
 - 4) *Correctie voor mislukkingen*: Bovenstaande berekeningen leiden tot een netto substitutie reservoir van 555 detentie jaren. Dit is echter geen substitutiewinst omdat aangenomen mag worden dat een deel van de opgelegde taakstraffen mislukt of niet aangevangen wordt. Onderzoek (Spaans, 1995) heeft uitgewezen dat het percentage mislukkingen groter wordt naarmate de duur van de taakstraf toeneemt (zie hoofdstuk 1). De uit het onderzoek van Spaans bekende percentages zijn onder 4a) opgehoogd, omdat de 500 detentie jaren deels zullen bestaan uit veroordeelden met een verhoogd risico op mislukking¹². Overigens zijn de

¹² Op basis van het onderzoek van Zorge (1996) wordt aangenomen dat 300 detentie jaren vervangen kunnen worden zonder dat het risico op mislukken veel hoger zal worden. Rond de 200 detentie jaren worden bevolkt door veroordeelden die wel een hoger risico

aantallen dermate klein dat de toepassing van een hoger percentage mislukkingen geen ernstige gevolgen zal hebben voor de netto substitutiewinst. Bij *gelijkblijvend* beleid zal van de (in detentie jaren omgerekende restanten van de) mislukte taakstraffen alsnog zo'n 55% als vrijheidsstraf ten uitvoer worden gelegd (4b).

We zien dat de meeste detentie jaren bespaard kunnen worden in de HOI's. Dit is ook aannemelijk omdat zich hier gedetineerden bevinden die door de administratie geschikt worden bevonden voor verdergaande vrijheden. Dit neemt niet weg dat de percentages die in de rijen ingevuld zijn, uitstijgen boven de geschiktheidspercentages zoals die gevonden zijn in het onderzoek van Zorge e.a. (1996)¹³. Dit betreft een onderzoek naar de mate waarin gedetineerden (die zich in november 1996 in de halfopen inrichting Westlinge te Heerhugowaard bevonden) geschikt werden bevonden voor een taakstraf. Inrichtingsfunctionarissen hebben op basis van hun kennis van het gedrag en motivatie van de aldaar verblijvende gedetineerden aangegeven in hoeverre zij het aannemelijk achtten dat deze gedetineerden een opgelegde taakstraf met succes zouden hebben afgerond. De gevonden percentages bleken na analyse van de onderzoeksgegevens te variëren naar lengte van de opgelegde straf. Indien deze percentages zonder meer toegepast worden op de HOI bevolking met een straf van 0-12 maanden dan levert dat niet meer dan 225 te substitueren detentie jaren op (zie tabel 6). Om redenen die hiervoor uiteen zijn gezet, komen alle detentie jaren die in een POI uitgezeten worden ook in aanmerking voor substitutie: dit zijn in de gebruikte strafduurcategorieën 10 detentie jaren. Daarnaast mogen we aannemen dat in enkele andere inrichtingen een beperkt aantal gedetineerden verblijft (zo'n 10%) dat vergelijkbaar is met de HOI bevolking. Deze bevinden zich vooral in de HvB's. Indien hierop ook de geschiktheidspercentages die in Westlinge gevonden zijn, worden toegepast, levert dat nog eens 60 detentie jaren op. In totaal zou het in dit geval gaan om -bruto, dus de mislukkingen zijn hierop nog niet in mindering gebracht- zo'n 300 te vervangen detentie jaren *zonder dat het huidige mislukningspercentage noemenswaard zal stijgen*. Deze berekeningen zijn samengevat in het 'Westlinge-scenario'.

¹³ kennen. Voor deze groep is per strafduurcategorie een hoger percentage toegepast. Deze twee percentages tesamen genomen vormen het in de rij genoemde overall percentage. Om precies te zijn, is van de categorie die niet of minder geschikt werd geacht toch 24% in aanmerking gebracht.

Tabel 6: 'Westlinge-scenario'

Strafduur	geschiktheids percentage	substitutie HOI	substitutie POI	substitutie HvB's	totaal 'Westlinge- scenario'
0-3 maanden	23%	104	1	30	135
3-6 maanden	38%	76	2	17	95
6-9 maanden	53%	9	2	3	14
9-12 maanden	50%	36	5	9	50
Totaal		225	10	59	294

Verhoging van het aantal te substitueren aantal detentiejaren tot 500 betekent dat 200 detentiejaren 'bevolkt' zullen worden door groepen veroordeelden die een groter risico op mislukking in zich dragen. Het lijkt onontkoombaar dat de projecten waarin de taakstraffen ten uitvoer worden gelegd in dat geval aanvullende voorzieningen zouden moeten kennen die de kans op mislukken doen afnemen.

Het reservoir veroordeelden dat op deze manier een taakstraf opgelegd zal krijgen, heeft over het algemeen een relatief korte straf (< 3 maanden) en bestaat voornamelijk uit plegers van een vermogensdelict. Gegeven de samenstelling van deze groep zal een groot deel bestaan uit verslaafden. Gewelddelicten worden onder de huidige omstandigheden minder vervangen door taakstraffen dan andere delicten (zie hoofdstuk 1). Het is niet waarschijnlijk dat hierin veel verandering zal komen. Gebruikmakend van de verhouding 1:6 die in hoofdstuk 1 is berekend, d.w.z. exclusief 'netwidening', zal het in totaal gaan om ongeveer 3300 veroordeelden die gezamenlijk 550 detentiejaren (netto substitutiereservoir) vertegenwoordigen. Er wordt hier gekozen voor het netto *substitutiereservoir* en niet voor de netto *substitutiewinst* omdat in beginsel het netto substitutiereservoir gesubstitueerd wordt. Pas nadat de mislukkingen in mindering zijn gebracht, resteert de substitutiewinst. Wanneer we het aantal mislukkingen (omgerekend naar detentiejaren) volgens de mislukkingpercentages zoals die bekend zijn uit het onderzoek van Spaans (1995), aftrekken, blijven 269 jaren winst over.

Ter illustratie volgen voorbeelden van enkele vrijheidsstraffen die -in dit scenario- in principe in aanmerking zouden komen om gesubstitueerd te worden door een taakstraf. Voor een uitgebreidere lijst van veroordelingen en de herkomst ervan, wordt verwezen naar bijlage 3.

Nadrukkelijk dient vermeld te worden dat deze 4 delicten niet *noodzakelijk* bestraft zullen worden met een taakstraf, het is aan de rechter om dat te beoordelen. Deze delicten zijn afkomstig uit een verzameling, waaruit geput zal worden bij verdergaande toepassing van de taakstraf.

Delict: Diefstallen.

Afdoening: 1 maand plus drie voorwaardelijk.

Recidive: Vele vermogensmisdrijven, diefstallen met geweld, openbare orde delicten.

De Zaak: Zonder zich veel te storen aan de vraag of hij gezien wordt, pleegt verdachte een hele reeks aan vermogensmisdrijven. Diefstallen van fietsen, winkel-diefstallen, inbraken in auto's etc. Vaak wordt hij door het slachtoffer staande gehouden en aan de politie overgeleverd.

De Dader: 29-jarige man die aan AIDS lijdt. Zegt ten gevolge hiervan een alcoholprobleem te hebben en veel delicten onder invloed te hebben gepleegd. Geen werk, geen uitkering wel vriendin.

Delict: (Winkel)diefstal.

Afdoening: 2 maanden.

Recidive: Diefstallen, opiumwet.

De Zaak: Verdachte, een oude bekende van de politie, wordt aangehouden als hij op bromfiets een gestolen mountainbike vervoert. Later bekend hij ook enkele winkeldiefstallen.

De Dader: 31-jarige aan harddrugs verslaafde man zonder vaste woon- of verblijfplaats. Heeft geen uitkering.

Delict: Diefstal met geweld.

Afdoening: Drie maanden plus tenuitvoerlegging van 2 maanden wegens een eerder vonnis.

Recidive: 17 maal eerder met Justitie in aanraking geweest: diefstal, bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht, opzetheling, vernieling, rijden onder invloed.

De Zaak: De dader en een vriend mishandelen het slachtoffer omdat deze nog geld schuldig zou zijn (f250,-). Stompen in het gezicht en diefstal van de portemonnaie van het slachtoffer.

Tijdens het verhoor blijkt nog een andere mishandeling met deze zaak samen te hangen. Bij behandeling van de zaak worden enkele andere misdrijven gevoegd bij het huidige: mishandeling en drie maal rijden tijdens ontzegging.

De Dader: Een 23-jarige Turkse man, gehuwd en 1 kind. Wonen in bij zijn moeder. Van verslaving blijkt uit de zaakbeschrijving niets

Delict: Afpersing.

Afdoening: 10 maanden plus vijf voorwaardelijk.

Recidive: Diefstal.

De Zaak: Groepje vrienden beraamt plan om homo's af te persen. Twee van hen 'versieren' in een park twee homo's. De rest wacht ze op en onder bedreiging wordt zo'n 200 gulden buit gemaakt.

De Dader: 42-jarige zwakbegaafde man, heeft werk op een sociale werkplaats. Gescheiden en twee dochters. Hij heeft een alcoholprobleem, zolang hij niet drinkt mag hij zijn dochters en ex-vrouw bezoeken.

3.2 Scenario 2: 1000 te substitueren detentiejaren

Het "1000-scenario" verschilt op een aantal belangrijke punten met het "500-scenario", maar vertoont in de benadering ook veel overeenkomsten.

In de eerste plaats worden in dit scenario ook langere straffen dan 12 maanden in aanmerking gebracht voor substitutie. Voor deze langere straffen komt alleen de detentiefasering als substitutievorm in aanmerking. De belangrijkste overeenkomsten zijn dat de te substitueren detentiejaren in dezelfde penitentiaire inrichtingen gevonden worden als in het 500-scenario

en dat ook de termijn die in aanmerking komt om gesubstitueerd te worden hetzelfde blijft: 6 maanden.

In grote lijnen is de benadering hetzelfde gebleven en zijn de opmerkingen die per rij bij het 500-scenario gemaakt werden ook hier van toepassing. Zij het dat er in dit scenario 50 detentiejaren meer vervangen worden door taakstraffen. De reden daarvoor is dat onder 3a) voor de langere straffen ook een correctie is toegepast voor overlap met de HOI bevolking (de vermelde 56%). Daardoor kunnen er met toepassing van dezelfde substitutiepercentages als in het 500-scenario, minder detentiejaren vervangen worden door een penitentiair programma. Het substitutiepercentage moest daarom voor alle strafduurcategorieën verhoogd worden. Omdat er relatief veel detentiejaren voorradig zijn bij de kortere straffen, loopt hierdoor het aantal te substitueren detentiejaren door taakstraffen op. In grote lijnen worden de 550 jaren in dit scenario op de zelfde manier verkregen als in het 500-scenario, daarom zijn ook de mislukningspercentages voor deze strafduurcategorieën identiek aan die in het 500-scenario.

De toegevoegde 450 detentiejaren worden gevonden in de straffen langer dan 12 maanden. Dit is de categorie die in aanmerking komt voor detentiefasering. In het hierboven besproken onderzoek in Westlinge kwam ook de categorie >12 maanden voor. Hiervoor werd een geschiktheidspercentage van 38 gevonden. Dit percentage wordt met dezelfde factor (van de minder geschikten komt niettemin 36% in aanmerking) als voor de kortere straffen levert het voor deze cellen geldende percentage van 60 op.

Ook voor dit scenario geldt dat de meeste detentiejaren gevonden worden in de HOI's. Daarnaast zien we dat ook de POI bevolking nu een substantiële bijdrage levert. De overweging hierbij is dat iemand die geschikt wordt bevonden voor het POI regime, ook een langdurig penitentiair programma aankan. Daarom wordt het gehele reservoir aan detentiejaren dat zich in de POI's bevindt, gesubstitueerd. Hier doet zich overigens wel het (logische) probleem voor dat alle penitentiare inrichtingen via dit lek in de POI leeg dreigen te stromen: volgens de geldende automatismen dient vrijkomende capaciteit bezet te worden. Alle detentiejaren die in een POI ten uitvoer worden gelegd, worden echter gesubstitueerd; de vrijkomende capaciteit dient weer bezet te worden, enzovoort. Deze 'loop' wordt pas doorbroken als de POI's gesloten worden.

De mislukningspercentages voor de strafduren tot en met 12 maanden zijn in vergelijking met het 500-scenario hetzelfde gebleven. Hier worden percentages voor de langere straffen aan toegevoegd. De kans op mislukken wordt voor deze categorie gedetineerden hoger ingeschat dan voor de korter gestraften. Er zit daardoor een tamelijk groot verschil in verwachte mislukningspercentages tussen de substitutie door taakstraffen en de substitutie door middel van penitentiare programma's. Dit is terug te voeren op een belangrijk verschil tussen taakstraf en penitentiair programma. De eerste kan (nog) maximaal 240 uur duren: in dat geval wordt een half jaar vrijheidsstraf omgezet volgens de omrekentabel 1 maand vrijheidsstraf is 40

uur taakstraf. Als de maximum te vervangen duur 9 maanden zou zijn, wordt de maximumduur van een taakstraf 360 uur. Een taakstraf levert dus per saldo een korting op de vrijheidsstraf op. Een penitentiair programma wordt echter “1 op 1” ten uitvoer gelegd. Dat wil zeggen dat elke dag vrijheidsstraf die gesubstitueerd wordt ook bestaat uit een dag penitentiair programma¹⁴. De misluktingspercentages zijn echter geenszins onwrikbaar. Het is niet uitgesloten dat het percentage in de praktijk lager of hoger zal uitvallen. Zou het percentage op 30 liggen dan worden daarmee zo’n 20 detentiejaren gewonnen; ligt het percentage op 40 dan worden er 20 verloren. Heel dramatisch zijn de effecten van de mislukkingen in dit scenario niet. Zie voor de exacte berekeningen tabel 7.

De rijen 3a) en 3c) vertonen een correctie. Dit heeft te maken met de termijn die gehanteerd wordt voor zowel het maximum strafrestant dat in deze inrichtingen ten uitvoer kan worden gelegd als met de duur van de taakstraf en/of penitentiair programma in dit scenario. Zo is de maximumverblijfsduur in een POI 5 maanden, terwijl 6 maanden vervangen kan worden. Daar zit een verschil van 1 maand tussen. Deze maand wordt uitgezeten in de HOI. Om overlap te voorkomen wordt deze maand opgeteld bij het strafrestant dat voor de POI geldt. Vandaar dat het te substitueren percentage voor de POI op 120 is gesteld. Deze extra substitutie uit het POI-reservoir wordt in mindering gebracht op het HOI-detentiefaseerders reservoir.

In het 500-scenario is nagegaan hoeveel detentiejaren vervangen kunnen worden zonder dat het misluktingspercentage noemenswaard zal stijgen. Hiervoor is gebruik gemaakt van een onderzoek dat in de penitentiare half-open inrichting ‘Westlinge’ is gehouden onder de zittende bevolking. Als we hetzelfde doen voor het 1000-scenario met betrekking tot de penitentiare programma’s (d.w.z. voor de straffen van >12 maanden), dan blijkt het ‘Westlinge-onderzoek’ een geschiktheidspercentage voor deze strafduur-categorieën van 38 op te leveren. Rekening houdend met de geconstateerde overlap met de POI’s (zie boven), levert de toepassing van het geschiktheidspercentage op de *detentiefaseerders* 100 detentiejaren op. Toepassing op de *zelfmelders* brengt het totaal op 150 jaren. Omdat het echter waarschijnlijk is dat een goed deel van de geschikten (de 38%) uit de HOI’s voor detentiefasering voor substitutie in aanmerking zijn gebracht in de POI, is het waarschijnlijker dat dit totaal aantal ergens tussen de 50 en 100 detentiejaren ligt. Tesamengenomen met de gehele POI bevolking mag daarom gesteld worden dat tussen de 400 en 450 detentiejaren vervangen kunnen worden door een penitentiair programma zonder dat het misluktingspercentage van

¹⁴ De praktijk zou het beeld te zien kunnen geven van een penitentiair programma in de vorm van een 8-urige werkdag. In dat geval is de relatie niet “1 op 1”, maar (in uren uitgedrukt) “1 op 3”. Dit is nog altijd (veel) meer dan de taakstraf waarbij de relatie ongeveer “1 op 18” belooft: 720 uur vrijheidsstraf worden vervangen door 40 uur taakstraf.

Tabel 7: 1000 te substitueren detentiejaren naar type inrichting en strafdur*

1) Bruto reservoir detentiejaren dat in aanmerking komt voor substitutie								
Strafduurcategorieën	0-3 mnd	3-6 mnd	6-9 mnd	9-12 mnd	1-2 jr	2-4 jr	> 4 jr	totaal
Bruto substitutievolume (in detentiejaren)	2074	1073	114	409	1426	1630	1591	8318
2) Het deel van de vrijheidsstraf dat wordt gesubstitueerd								
* vrijheidsstraffen tot een half jaar: geheel	100%	100%	95%	90%	63%	30%	12%	
* langer dan een half jaar: alleen het laatste half jaar								
3) Detentiejaren uitgesplitst naar type inrichting:								
a) Aantal detentiejaren HOI-detentiefasering	81	32	5	25	148	170	166	626
Korting voor overlap met POI			56%	56%	56%	56%	56%	
te substitueren	51%	60%	70%	68%	60%	60%	60%	
	41	19	2	10	50	57	56	235
b) Aantal detentiejaren HOI-zelfmelders	370	169	13	50	42	48	47	739
te substitueren	51%	60%	70%	68%	60%	60%	60%	
	188	102	9	31	16	9	4	358
c) Aantal detentiejaren in POI	1	2	2	5	90	103	100	303
te substitueren	100%	100%	120%	120%	120%	120%	120%	
	1	2	2	6	108	123	120	363
g) Aantal detentiejaren HvB-arrestanten	378	209	19	37	40	46	45	774
te substitueren	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	
	38	21	2	3	3	1	1	68
h) Aantal detentiejaren 'HvB-overig'	905	243	42	151	104	119	116	1681
te substitueren	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	
	91	24	4	14	7	4	1	144
totaal te subst. detentiejaren (netto substitutie-reservoir)	359	168	19	63	183	194	182	1168
4) Netto substitutiewinst (gecorrigeerd voor mislukte taakstraffen)								
a) % Mislukkingen	14%	21%	27%	27%	35%	35%	35%	26%
b) Waarvan alsnog (deels) in een o.v.v. wordt omgezet	55%	55%	55%	55%	55%	55%	55%	55%
c) Alsnog te executeren detentiejaren na mislukking taakstraf	29	19	3	9	36	38	35	169
netto substitutiewinst	330	148	16	54	148	157	147	1000
* Bij narekening van het model zal blijken dat de uitkomsten soms kleine afwijkingen vertonen. Dit is een afrondingskwestie. In het model zijn alleen de gehele getallen weergegeven, terwijl feitelijk vaak gerekend wordt met decimalen.								

25 belangrijk zal stijgen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit een bruto aantal is en uitsluitend geldt wanneer de maximumduur van het penitentiare programma niet meer dan 6 maanden bedraagt.

In totaal gaat het in dit scenario om zo'n 5000 personen (netto substitutie-reservoir, niet de netto winst!): 3600 komen voor een taakstraf in aanmerking. Hiervoor is de in hoofdstuk 1 berekende verhouding gebruikt van 6 taakstraffen die gezamenlijk één detentiejaar vervangen. Voor een penitentiair programma wordt de verhouding van 2,5 gebruikt; dat betekent dat 1400 gedetineerden voor een penitentiair programma in aanmerking komen. De groep met een taakstraf is globaal dezelfde als die in het 500-scenario. Degenen die voor een penitentiair programma in aanmerking

komen hebben allemaal een straf van langer dan 12 maanden. Het is waarschijnlijk dat het delict en de lengte van de opgelegde straf er voor deze groep minder toe zal doen dan bij de beoogde taakgestraften. De overwegingen om iemand al dan niet voor een penitentiair programma in aanmerking te laten komen, zullen meer te maken hebben met zijn gedrag tijdens de detentie.

Hieronder worden ter illustratie weer enkele delicten beschreven. In vergelijking met het 500-scenario zijn de opgelegde straffen langer.

Delict: Diefstal en brandstichting.

Afdoening: 5 maanden plus 4 voorwaardelijk, toewijzing van civiele vordering, toezicht door CAD.

Recidive: Justitiële Documentatie is onvolledig, wel bekend hij tijdens verhoor enkele diefstallen en vernielingen.

De Zaak: De dader woont onder en werkt in een Turkse koffieshop. Omdat hij niet het beloofde salaris krijgt, besluit hij samen met een vriend een kraak te zetten. Onder invloed van hash en alcohol breken ze op een nacht in en maken geld en hash buit. In de hoop de diefstal te verbergen, steken ze de zaak in brand. In het pand liggen de eigenaar, zijn vrouw, een broer en zijn moeder te slapen. Later gaat de dader terug om te kijken. Als hij ziet dat er rook onder deur vandaan komt, belt hij zelf de alarmcentrale. De politie kan de bewoners op tijd wekken.

De Dader: Een gescheiden, zwervende 20-jarige man, heeft een 4-jarig dochtertje. Woont sinds zijn 15^e in een tehuis vanwege probleemgedrag. Na een jaar mislukt zijn huwelijk wegens drank-, drugs- en geldproblemen. Is daarna gaan zwerven en zit af en toe zowel in de gevangenis als in een crisiscentrum, waar hij zijn mededader heeft ontmoet.

Delict: Afpersing met bedreiging.

Afdoening: 6 maanden plus 3 voorwaardelijk. Tenuitvoerlegging van een eerdere voorwaardelijke gevangenisstraf van 6 maanden. Een nog niet verrichte taakstraf wordt alsnog omgezet in zes maanden gevangenisstraf.

Recidive: vernieling, 5x diefstal, 2x afpersing, 6x mishandeling, weerspannigheid, heling, valsheid in geschrifte, opiumwet.

De Zaak: De dader bevindt zich op een avond in een café. Hij heeft veel gedronken zo'n 15 glazen bier. Hij staat te spelen op een gokautomaat. Tegen sluitingstijd verlaten alle gasten het etablissement, alleen de dader blijft achter. Hij is een bekende van de kroegbaas. Als deze hem maant ook weg te gaan, neemt de dader hem in een wurggreep en dwingt hem onder bedreiging van een mes de kassa open te maken. Hij verwondt hem hierbij onbedoeld met het mes. Met f250,- verlaat de dader het café.

De Dader: Een gok- en drugsverslaafde, werkloze, alleenstaande man van 28 jaar.

Delict: Heling, steunfraude, valsheid in geschrifte.

Afdoening: 9 maanden plus 3 voorwaardelijk. Ook wordt een eerdere voorwaardelijke straf van drie weken omgezet in onvoorwaardelijk. Verzoek om een taakstraf wordt afgewezen.

Recidive: Meerdere vermogensdelicten.

De Zaak: Een man koopt een partij gouden trouwringen t.w. van f445.000,-. De verkoper blijkt later de dader van een overval op een juwelier te zijn. Via deze dader komt men op het spoor van de heler. Bij huiszoeking worden er aanwijzingen voor steunfraude gevonden ter hoogte van ongeveer f100.000,-.

De Dader: Een 32-jarige man, afkomstig uit een woonwagenkamp. Op zijn 16^e werkloos geworden en nooit meer een reguliere baan gehad, heeft al die tijd een uitkering gehad. Door alcoholprobleem is zijn huwelijk mislukt. Sinds de scheiding zwerft hij rond en is afhankelijk van vrienden en kennissen.

Delict: Tasjesroof

Afdoening: 18 maanden.

Recidive: (Winkel) diefstallen.

De Zaak: Dader heeft met een tussenpoos van twee weken, twee oudere dames (52 en 77 jaar) onder bedreiging beroofd van hun tasjes. Omdat getuigen de achtervolging hebben ingezet, heeft de dader de tasjes laten vallen en diens gevolgde niets buitgemaakt.

De Dader: 31-jarige ongehuwde, verslaafde, werkloze vrouw. Ze heeft zichzelf aangegeven omdat ze vindt in grote geestelijke nood te verkeren. Het CAD adviseert opname in een kliniek omdat dat haar enige redding zou zijn. Ze verblijft daar vier dagen en verdwijnt dan. Tien dagen later wordt ze bij toeval weer opgepakt en sinds die tijd verblijft ze in het HvB.

Delict: Verkrachting & gijzeling

Afdoening: 3 jaar

Recidive: 1x verkrachting

De Zaak: Verdachte is een avond aan het doorzakken bij een vriend thuis en drinkt rum-cola's. De cola raakt op en verdachte gaat naar de buurvrouw (zijn voormalige schoonzuster) om een fles cola te lenen. Tevens verkracht hij haar. Verdachte ontkent met de mededeling dat hij zanger in een band is en dat hij daarom alle vrouwen kan krijgen die hij wil; bovendien is zijn ex-schoonzus oud en lelijk. Na aangifte door de vrouw wordt zij bedreigd door de broers van de verdachte. Na vier dagen in het huis van bewaring te hebben doorgebracht, gijzelt verdachte een PIW-ster om te kunnen ontsnappen. Het was hem ter ore gekomen dat zijn a.s. vrouw vertrokken was naar Suriname. Hij wilde haar achterna reizen.

De Dader: Een Surinaamse man van 21 jaar. Was 9 maanden vrij na eerdere veroordeling voor een verkrachting. Komt uit een groot en hecht gezin. Een psychiatrisch rapport beschrijft een zeer chaotische man.

3.3 Scenario 3: 1500 te substitueren detentiejaren

Ook voor dit scenario geldt dat de te substitueren detentiejaren deels door taakstraffen, deels door detentiefasering bereikt moeten worden. De maximumduur van de te vervangen vrijheidsstraf of deel van een vrijheidsstraf is een jaar. In vergelijking met de vorige twee scenario's komen nu ook de gevangenen voor kort- en langgestraften in aanmerking om detentiejaren 'te leveren'. Om 1500 detentiejaren te kunnen vervangen moeten tevens de percentages in alle rijen stijgen (met uitzondering van de percentages die gehanteerd worden voor de POI, omdat die het maximum al bereikt hebben).

Met betrekking tot de HOI's zijn de 'basispercentages' die afkomstig zijn uit het eerder genoemde onderzoek, zodanig opgehoogd dat van de minder geschikten 40% in aanmerking gebracht wordt voor een taakstraf of detentiefasering. Dit resulteert in de percentages die in de rijen 3a en b vermeld staan. De correctie voor overlap die in de vorige scenario's nog toegepast werd, is hier achterwege gebleven omdat de maximumduur van de te

vervangen vrijheidsstraf of deel van een vrijheidsstraf op 12 maanden is gesteld. Deze termijn omvat de gehele duur van de maximumstrafrestanten die in HOI of POI doorgebracht kunnen worden. In dit geval bestaat het probleem van overlap dus niet.

In de gevangnissen voor kort- en langgestraften wordt van elke strafdur-categorie 10% gesubstitueerd. Dit is gelijkgesteld aan het percentage dat in de 500 en 1000 scenario's gehanteerd werd voor de HvB bevolking. Het betreft hier overigens gedetineerden die door de Selectie Advies Commissie niet geschikt geacht werden voor detentiefasering. Zij die wel geschikt zijn, vinden we terug in HOI en POI.

De percentages voor de HvB's werden ruim verdubbeld in vergelijking met de vorige scenario's. Alleen de categorie 0-3 maanden in HvB-overig is op 15% gesteld. Dit ligt aan de omstandigheid dat in deze categorie plaatsen een omvangrijk contingent 'overlastcellen' vertegenwoordigd is. Omdat het onwaarschijnlijk is dat de veroordeelden die deze plaatsen gaan bezetten in ruime mate taakstraffen opgelegd zullen krijgen¹⁵, is het percentage lager ingesteld dan in de andere categorieën.

De mislukningspercentages zijn opgehoogd omdat in dit scenario duidelijk sprake is van een omvangrijke vertegenwoordiging van problematische groepen gedetineerden. Gemiddeld wordt het percentage mislukkingen op 31 geschat, taakstraffen en penitentiare programma's tesaamgenomen. De invloed in dit scenario van de mislukkingen op de netto substitutiewinst is groter dan in de vorige twee scenario's omdat de aantallen hoger liggen. Zou het gemiddelde teruggedrongen kunnen worden naar 20% dan levert dat 100 detentiejaren extra op. Stijgt vice versa het aantal mislukkingen echter onverhoopt, dan is de winst beperkter dan in dit scenario geschetst wordt. Al met al zien we dat in dit scenario ongeveer 800 jaren vervangen worden door taakstraffen en 700 door penitentiare programma's. 900 detentiejaren (nettowinst) worden gevonden in de HOI's en POI's, de overige 600 bevinden zich vooral in de HvB's en gevangnissen voor langgestraften. De gevangnissen voor kortgestraften speelt in dit scenario als substitutiebron een ondergeschikte rol.

De uitkomst van berekeningen die gebruikmaken van de 'Westlinge' cijfers, wijkt af van dezelfde exercitie die we voor het 1000-scenario hebben gedaan. Dit komt doordat de duur van het penitentiare programma in dit 1500-scenario (en ook overigens in het 2000-scenario) op 12 maanden is gesteld. De overlap met de POI ontbreekt omdat de maximale verblijfsduur voor zowel HOI als POI binnen deze termijn van 12 maanden valt. Toepassing van het in Westlinge gevonden geschiktheidspercentage van 38, levert voor het 1500 (en 2000) scenario 235 te vervangen detentiejaren op zonder dat het aantal mislukkingen zal stijgen in vergelijking met de huidige situatie zoals

¹⁵ Vooral omdat het juist de bedoeling is dat deze groep via een snelrechtprocedure een korte (max. 2 maanden) celstraf opgelegd krijgt.

die voor de langere taakstraffen geldt. Samengenomen met de POI bevolking komt het totaal (bruto, dat wil zeggen dat het misluktingspercentage hierin nog niet verdisconteerd is) op zo'n 550 detentiejaren. Zie tabel 8 voor de precieze resultaten van de berekeningen.

Tabel 8: 1500 te substitueren detentiejaren naar type inrichting en strafduur*

1) Bruto reservoir detentiejaren dat in aanmerking komt voor substitutie								
Strafduurcategorieën	0-3 mnd	3-6 mnd	6-9 mnd	9-12 mnd	1-2 jr	2-4 jr	> 4 jr	totaal
Bruto substitutievolume (in detentiejaren)	2074	1073	114	409	1426	1630	1591	8318
2) Het deel van de vrijheidsstraf dat wordt gesubstitueerd								
*taakstraffen: maximaal 9 maanden.	100%	100%	100%	100%	97%	59%	25%	
* detentie fasering: alleen het laatste jaar								
3) Detentiejaren uitgesplitst naar type inrichting:								
a) Aantal detentiejaren in HOI-detentiefasering	81	32	5	25	148	170	166	626
te substitueren	54%	63%	72%	70%	63%	63%	63%	
	43	20	3	18	93	107	104	388
b) Aantal detentiejaren in HOI-zelfmolders	370	169	13	50	42	48	47	739
te substitueren	54%	63%	72%	70%	63%	63%	63%	
	199	106	10	35	26	18	7	400
c) Aantal detentiejaren in POI	1	2	2	5	90	103	100	303
te substitueren	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
	1	2	2	5	90	103	100	303
e) Aantal detentiejaren in gevangenis voor kort gestraften	288	307	21	74	48	54	53	845
te substitueren	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	
	29	31	2	7	5	3	1	78
f) Aantal detentiejaren in gevangenis voor lang gestraften	51	106	10	44	924	1057	1031	3223
te substitueren	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	
	5	11	1	4	90	63	25	199
g) Aantal detentiejaren in arrestanten HvB	378	209	19	37	40	46	45	774
te substitueren	22%	22%	22%	22%	22%	22%	22%	
	84	46	4	8	9	6	2	160
h) Aantal detentiejaren in 'HvB-overig'	905	243	42	151	104	119	116	1681
te substitueren	15%	22%	22%	22%	22%	22%	22%	
	136	53	9	33	22	16	6	276
totaal te substitueren detentiejaren (netto substitutie-reservoir)	497	268	31	111	334	315	247	1804
4) Netto substitutiewinst (gecorrigeerd voor mislukkingen)								
a) % Mislukkingen	15%	25%	30%	35%	40%	40%	40%	31%
b) Waarvan alsnog (deels) in een o.v.v. wordt omgezet	55%	55%	55%	55%	55%	55%	55%	55%
c) Alsnog te executeren detentiejaren na mislukking taakstraf	41	37	5	22	74	70	55	304
netto substitutiewinst	456	231	26	89	260	245	192	1500

* Bij narekening van het model zal blijken dat de uitkomsten soms kleine afwijkingen vertonen. Dit wordt veroorzaakt door afronding.

Met dit scenario zijn bij benadering in totaal zo'n 6900 veroordeelden gemoeid. 5500 daarvan zouden een taakstraf opgelegd krijgen en 1400 komen in aanmerking voor een penitentiair programma¹⁶. Deze grote verschillen hebben te maken met het feit dat de taakgestraften een veel kortere straf gesubstitueerd krijgen dan het deel van de gevangenisstraf (12 maanden) dat extramuraal ten uitvoer wordt gelegd.

Delict: Poging tot doodslag; zware mishandeling, openlijke geweldpleging, mishandeling

Afdoening: 4 maanden plus 2 voorwaardelijk, schadevergoeding van f1000,-, toewijzing van civiele vordering.

Recidive: 11x wegens diefstal.

Daarnaast heling, mishandeling, belediging van een ambtenaar.

De Zaak: In een café breekt een vechtpartij uit tussen slachtoffer en de twee daders. De kroegbaas zet de drie mannen buiten de deur. De hoofddader pakt een buiten verborgen mes en steekt het slachtoffer in zijn arm. Intussen heeft de portier aan een vriend van het slachtoffer twee stoelpoten gegeven zodat zij zich kunnen verdedigen. Het slachtoffer slaat met de stoelpoot in op een passerende auto. De politie maakt een einde aan de vechtpartij. Tijdens de zitting wordt een andere zaak gevoegd: mishandeling van een scheidsrechter tijdens een voetbalwedstrijd; de dader

was het oneens met een beslissing van de scheidsrechter.

De Dader: Een 21-jarige Marokkaanse man die bekend staat als agressief.

Zwaarste straf 24 maanden, waarvan 6 voorwaardelijk.

Delict: Incest.

Afdoening: 6 maanden plus 6 maanden voorwaardelijk.

Recidive: Geen.

De Zaak: Echtgenote betrapt op een nacht haar man terwijl hij met ontbloot onderlijf en stijve penis op hun tweejarig dochtertje ligt. Bij politieverhoor bekent de man tweemaal eerder geprobeerd te hebben bij het meisje binnen te dringen, maar dat dit niet gelukt is. Het meisje is zeer angstig en klaagt over pijn aan haar vagina en anus. De moeder verklaart dat haar man sinds enkele maanden vreemde seksuele spelletjes speelt met het dochtertje en hun zoontje van vijf jaar. De man had die avond veel gedronken: een paar flesjes bier en een halve fles jenever.

¹⁶ Hoewel het te substitueren deel van de straf in dit scenario een jaar bedraagt, is voor de taakstraffen niettemin dezelfde ratio van 1:6 gebruikt. De straffen van 6 t/m/ 12 maanden vertegenwoordigen een dermate klein aantal detentiejaren dat het gemiddelde niet sterk zal stijgen. Voor de penitentiare programma's geldt dit niet. In vergelijking met de vorige scenario's is de ratio veranderd van 1:2,5 in 1:1,5; dit betekent dat minder gedetineerden 'nodig' zijn om 1 detentiejaar te vervangen. Dit is ook logisch omdat de te vervangen termijn per persoon toeneemt.

De aanvankelijke bekentenis trekt hij weer gedeeltelijk in; hij bekent alleen de keer dat hij door zijn vrouw betrapt is. Ook de vrouw zwakt de eerdere beschuldigingen af.

De Dader: Een 31-jarige Nederlandse man met een Filipijnse vrouw, twee kinderen. De man is opgegroeid in een gezin waarvan beide ouders alcoholist waren; hij werd veel geslagen door zijn dominante vader. Hij wordt omschreven als een zwakke man, die een sterke vrouw getroffen heeft.

Delict: Poging tot verkrachting en wederrechtelijke vrijheidsberoving.

Afdoening: 8 maanden plus 4 voorwaardelijk (in hoger beroep 2 maanden onvoorwaardelijk omdat verkrachting niet bewezen wordt geacht).

Recidive: 7x, waaronder ontvoering, diefstal, heling en belediging.

De Zaak: Een man neemt een prostituée mee in zijn auto, onderweg pikt hij volgens afspraak twee andere mannen op. De prostituée vertrouwt het niet en probeert te vluchten, met z'n drieën duwen ze haar terug in de auto. Op haar gillen reageren twee voorbijgangers, waarna de mannen de vrouw de auto uitgooien. Dezelfde avond wordt aangifte gedaan van eenzelfde delict. Later ziet dit laatste slachtoffer de auto en ze herkent de chauffeur. Dankzij het kenteken weet de politie de daders te achterhalen.

De Dader: Een 47-jarige werkloze, alleenstaande man. Zegt die avond kalmeringspillen te hebben geslikt en die dagelijks te gebruiken.

Delict: Straatroof met geweld, diefstal

Afdoening: 3,5 jaar plus 6 maanden voorwaardelijk.

Recidive: 6 feiten, zwaarste straf 500 gulden boete.

De Zaak: Samen met vrienden worden willekeurige passanten overvallen, daarbij wordt stelselmatig geweld gebruikt. In een bejaardenhuis hebben ze tevens gepoogd diefstal te plegen. Ze worden echter op heterdaad betrapt.

De Dader: 31 jaar, Arubaans. Woont sinds zijn 16^e in Nederland en heeft uit een langdurige maar inmiddels beëindigde relatie vier kinderen. Woont bij zijn aan alcohol verslaafde broer aan wie hij naar zijn zeggen zijn criminele carrière dankt

Delict: Drugssmokkel.

Afdoening: 4 jaar en 6 maanden.

Recidive: Geen.

De Zaak: Tijdens een routinecontrole wordt in een uit Colombia afkomstig postpakket 5 kilo cocaïne gevonden. De politie besluit tot gecontroleerde aflevering en houdt bij een inval de verdachte aan. Hij zegt dat hij in Colombia heeft gewoond en gedwongen te zijn om als ontvanger van dergelijke zendingen te fungeren. Hij zou daar zo'n 25.000 gulden per keer voor ontvangen. Zijn vrouw verblijft nog in Colombia.

De Dader: 33-jarige Antilliaanse man met Nederlandse nationaliteit. Werkloos, getrouwd en vier kinderen.

Tabel 9: 2000 te substitueren detentiejaren naar type inrichting en strafduur*

1) Bruto reservoir detentiejaren dat in aanmerking komt voor substitutie								
Strafduurcategorieën	0-3 mnd	3-6 mnd	6-9 mnd	9-12 mnd	1-2 jr.	2-4 jr.	> 4 jr.	totaal
Bruto substitutievolume (in detentiejaren)	2074	1073	114	409	1426	1630	1591	8318
2) Het deel van de vrijheidsstraf dat wordt gesubstitueerd								
* vrijheidsstraffen tot 1 jaar: geheel	100%	100%	100%	100%	97%	59%	25%	
* langer dan 1 jaar: alleen het laatste jaar								
3) Detentiejaren uitgesplitst naar type inrichting:								
a) Aantal detentiejaren in HOI-detentiefasering	81	32	5	25	148	170	166	626
te substitueren	74%	79%	84%	83%	79%	79%	79%	
	60	25	4	21	118	135	131	494
b) Aantal detentiejaren in HOI-zelfmelders	370	169	13	50	42	48	47	739
te substitueren	74%	79%	84%	83%	79%	79%	79%	
	275	134	11	42	32	23	9	526
c) Aantal detentiejaren in POI	1	2	2	5	90	103	100	303
te substitueren	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
	1	2	2	5	90	103	100	303
e) Aantal detentiejaren in gevangenis voor kort gestraften	288	307	21	74	48	54	53	845
te substitueren	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	
	58	61	4	15	9	6	3	156
f) Aantal detentiejaren in gevangenis voor lang gestraften	51	106	10	44	924	1057	1031	3223
te substitueren	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	
	10	21	2	9	179	125	51	398
g) Aantal detentiejaren in arrestanten HvB	378	209	19	37	40	46	45	774
te substitueren	34%	34%	34%	34%	34%	34%	34%	
	127	70	6	12	13	9	4	243
h) Aantal detentiejaren in 'HvB-overig'	905	243	42	151	104	119	116	1681
te substitueren	24%	34%	34%	34%	34%	34%	34%	
	217	83	14	51	34	24	10	434
totaal te substitueren detentiejaren (netto substitutie-reservoir)	748	396	44	155	476	425	308	2553
4) Netto substitutiewinst (gecorrigeerd voor mislukte taakstraffen)								
a) % Mislukkingen	25%	30%	37%	45%	50%	50%	50%	39%
b) Waarvan alsnog (deels) in een o.v.v. wordt omgezet	55%	55%	55%	55%	55%	55%	55%	55%
c) Alsnog te executeren detentiejaren na mislukking taakstraf	104	66	9	39	132	118	85	553
Netto substitutiewinst	645	330	35	116	344	307	223	2000

* Bij narekening van het model zal blijken dat de uitkomsten soms kleine afwijkingen vertonen. Dit is het gevolg van afronding. In het model zijn alleen de gehele getallen weergegeven, terwijl feitelijk gerekend wordt met decimalen

3.4 Scenario 4: 2000 te substitueren detentiejaren.

Scenario 2000 borduurt voort op het 1500 scenario. De percentages zijn voor alle typen inrichtingen en gedetineerden verhoogd (m.u.v. de POI). Van de HOI bevolking die minder geschikt werd geacht voor een taakstraf wordt in dit scenario 67% toch in aanmerking gebracht voor een taakstraf of penitentiair programma. Het percentage voor de gevangenen voor kort- en langgestraften is verdubbeld naar 20% en ook van de HvB's wordt een groter percentage gesubstitueerd. In de categorie 'HvB-overig', strafduur 0-3 maanden, is het percentage lager om redenen die in par. 3.3 uiteen zijn gezet. Een en ander heeft wel weer tot gevolg dat de risicogroep groter wordt. De misluktingspercentages zijn daarom ook opgehoogd. Gemiddeld resulteert dit in een misluktingspercentage van 39 en een verlies aan te substitueren jaren van ruim 500.

Uitgaande van de eerder genoemde aantallen taakstraffen en penitentiare programma's die nodig zijn om één detentiejaar te vervangen, wordt dit scenario 'bevolkt' door 11,000 personen. Hiervan bezetten er plusminus 1800 de penitentiare programma's en 9100 de taakstrafprojecten. Het gaat hierbij om het netto substitutiereservoir.

Enkele voorbeelden van delicten:

Delict: Meineed.

Afdoening: 2 maanden.

Recidive: 9x wegens diefstallen, bedreiging, opiumwet.

De Zaak: De dader had tegenover de politie verklaard dat hij gezien had dat een drugsdealer heroïne had verkocht. Tijdens de zitting tegen de drugsdealer herroept hij zijn verklaring. Nadat hij was opgepakt wegens meineed, zei hij dat hij werd bedreigd door een neef van de drugsdealer.

De Dader: Een 21-jarige Antilliaanse man. De dader is verslaafd aan harde drugs. Zwaarste opgelegde straf is negen maanden.

Delict: Mishandeling

Afdoening: 12 maanden.

Recidive: vernieling, overtreding vuurwapenwet.

De Zaak: Hoofdbewoner van pand slaat onderhuurder met paal het huis uit. Het slachtoffer zou drugs dealen en de

verdachte wil dit niet hebben. Tijdens het afleggen van de verklaring zakt het slachtoffer ineen en wordt naar het ziekenhuis vervoerd. Hier blijkt zijn milt te zijn gescheurd en er moet geopereerd worden.

De Dader: Een 35-jarige Marokkaanse man; gescheiden van zijn Nederlandse vrouw; heeft vier kinderen die in een pleeggezin wonen. Volgens buurtbewoners terroriseert hij de buurt, zowel met steenharde muziek als dreigementen.

Delict: Poging tot overval.

Afdoening: 12 maanden.

Recidive: Geen

De Zaak: Verdachte heeft geprobeerd om -met een vriend samen- bij een nachtkluis een koerier zijn geldcassettes af te nemen. Zij hebben het slachtoffer daarbij met een spuitbus in zijn gezicht gespoten. Het slachtoffer weet te ontkomen in zijn auto, maar moet daarbij

de sleutels van de kluis achterlaten. Samen met de politie keert hij terug. Op de plek van de overval vindt de politie een sportschoen en een jas. Later die avond wordt de politie gebeld met de mededeling dat twee mannen een auto proberen te stelen. De twee worden aangehouden. Eén van hen heeft geen jas en slechts één schoen aan.

De Dader: Surinaamse man van 24 jaar. Hij bekent pas bij het 5e verhoor. Heeft vriendin en klein kind. Zegt schulden te hebben en daarvoor bedreigd te worden. Probeerde op deze manier zijn schulden af te lossen.

Delict: Dealen van harddrugs.

Afdoening: 20 maanden (in appel 18 maanden).

Recidive: Mishandeling en vernieling; in totaal 24 feiten.

De Zaak: Buurtbewoners klagen over een drugspand. De verslaafden lopen dag en nacht aan en af; dit veroorzaakt veel overlast. Bovendien worden in de wijk veel gebruikte spuiten gevonden. Bij een huiszoeking wordt 5 gram cocaïne gevonden plus allerlei attributen.

De Dader: 48-jarige man met uitkering die in Duitsland diverse bordelen heeft. Hij ontkent en zegt dat zijn bezoekers vrienden uit Duitsland zijn.

Delict: Poging tot diefstal, doodslag.

Afdoening: 5 jaar.

Recidive: Geen.

De Zaak: Een oudere man heeft volgens de geruchten veel geld in huis. Als de daders met een smoes de woning zijn binnen gekomen, wordt de bewoner (62 jaar) met een Engelse sleutel geslagen om hem te dwingen te zeggen waar zijn geld ligt. Het slachtoffer raakt

bewusteloos en de daders doorzoeken het huis zonder geld te vinden. Zij verlaten het huis en laten het slachtoffer liggen. Uit onderzoek blijkt dat het slachtoffer bijgekomen is en zich naar een stoel te hebben gesleept. Deze is echter omgevallen waarop het slachtoffer tegen een gaskachel terecht kwam. Hij raakt opnieuw bewusteloos en wordt later met ernstige brandwonden aan een been en in comateuse toestand gevonden. Zijn been moet worden geamputeerd. Twee maanden later overlijdt hij aan ernstig hersenletsel.

De Dader: 22-jarige Italiaan die tijdens een vakantie een Nederlandse vrouw heeft leren kennen. Samen met haar bereidt hij het delict voor. Naar aanleiding van telefoontaps bij de vrouw, wordt de dader getraceerd in Duitsland. Noch in Italië, noch in Duitsland, noch in Nederland is de dader in aanraking met Justitie geweest. Hij ontkent het slachtoffer geslagen te hebben en werpt wat dit betreft de schuld geheel op zijn mededader.

4 Samenvatting en nabeschuwing

4.1 Samenvatting

In dit rapport worden vier scenario's uitgewerkt die schetsen hoe respectievelijk 500, 1000, 1500 en 2000 detentiejaren, opgelegd aan meerderjarigen, gesubstitueerd zouden kunnen worden door taakstraffen en penitentiaire programma's. Op basis van het aantal in 1995 opgelegde detentiejaren (eerste aanleg) en prognoses met betrekking tot de ontwikkeling van het aantal detentiejaren tot en met 2001 is het verwachte aantal detentiejaren voor 2001 berekend. Deze detentiejaren zijn, na aftrek van vervroegde invrijheidsstelling en voorlopige hechtenis (die immers niet gesubstitueerd kunnen worden) in een matrix verdeeld over de verschillende typen penitentiaire inrichtingen die Nederland rijk is en 7 strafduurcategorieën, dit naar rato van de verdeling zoals we die kennen van 1995. Op basis van de aanname dat gedetineerden, die geselecteerd worden voor een inrichting met relatief veel vrijheden (halfopen en open inrichtingen), geschikter zijn voor het uitvoeren van een taakstraf dan gedetineerden uit een gesloten inrichting, worden uitspraken gedaan over de consequenties die de verschillende scenario's hebben voor de onderscheiden inrichtingen. Bij de minder vergaande scenario's wordt vooral uit de open en halfopen inrichtingen gerecruteerd, maar hoe verder het scenario gaat hoe meer detentiejaren er noodgedwongen ook in de gesloten inrichtingen worden gesubstitueerd. Er wordt een grens gesteld aan de maximum lengte van het te substitueren deel van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf: in het 500 en 1000 scenario is deze grens bij een half jaar gelegd, bij het 1500 en 2000 scenario bij een heel jaar. Langgestraften zullen daardoor toch een deel van de straf in gevangenschap moeten doorbrengen. De scenario's houden bij het vaststellen van de substitutiewinst ook rekening met de mogelijkheid dat de taakstraf of het penitentiaire programma mislukt. De mislukkingpercentages lopen op naar mate de taakstraf of het p.p. langer is en naar mate het scenario verder gaat in het aantal te vervangen detentiejaren. In tabel 10 wordt een samenvatting gegeven van de scenario's. Deze samenvatting is afgerond op 50-tallen en kan dus iets afwijken van de precieze scenario's die in hoofdstuk 3 ontwikkeld zijn.

Het uitgangspunt betreft in eerste aanleg opgelegde detentiejaren aan strafrechtelijk meerderjarigen. Bij de berekeningen zijn correcties toegepast voor de voorlopige invrijheidsstelling, hoger beroep, geprognosticeerde capaciteitsgroei en voorlopige hechtenis. De te besparen detentiejaren hebben betrekking op het jaar 2001.

Tabel 10: Samenvatting van de scenario's, afgerond op 50-tallen, in detentie jaren

	Scenario 500		Scenario 1000		Scenario 1500		Scenario 2000	
	0-12 mnd	>12 mnd	0-12 mnd	>12 mnd	0-12 mnd	>12 mnd	0-12 mnd	>12 mnd
Strafduur								
HOI's	350	0	400	200	450	350	550	450
POI's	0	0	0	350	0	300	0	300
gevangenen kort en langgestr.	0	0	0	0	100	200	200	350
HvB's	200	0	200	0	350	50	600	100
Bruto -totaal	550	0	600	550	900	900	1350	1200
gemiddeld misluktingspercentage	18%	-	18%	35%	22%	40%	29%	50%
waarvan omgezet in onv.vrh.str.	50 jr	-	50 jr	100 jr.	100 jr	200 jr	200 jr	350 jr
Nettowinst	500 jr	0	550 jr	450 jr	800 jr	700 jr	1150 jr	850 jr
Totaal per scenario	500		1000		1500		2000	

Voor alle scenario's geldt dat de te substitueren detentiejaren uit de strafduurcategorie 0 t/m 12 maanden vervangen worden door taakstraffen (al dan niet in combinatie met een vrijheidsstraf) en uit de strafduurcategorie >1 jaar door penitentiaire programma's.

Het 500-scenario wordt geheel door taakstraffen bepaald. We beperken ons daarbij tot straffen van maximaal een jaar. Er wordt van uitgegaan dat de taakstraf (conform de huidige wetgeving) maximaal 6 maanden vrijheidsstraf kan vervangen. Dat wil zeggen dat straffen tot en met 6 maanden geheel door een taakstraf vervangen worden en straffen van 6 t/m 12 maanden gedeeltelijk. Voor deze laatste categorie straffen wordt vooruitgelopen op de te introduceren mogelijkheid een zgn. combinatiestraf op te leggen. Hierbij wordt een taakstraf gecombineerd met een vrijheidsstraf. De 500 te vervangen detentiejaren van het 500-scenario worden o.a. bereikt door van alle (in aanmerking komende) straffen van 6 t/m 12 maanden de laatste 6 maanden te vervangen door een taakstraf. Dit betekent dat het deel van de sanctie dat in de vorm van een vrijheidsstraf wordt opgelegd in duur varieert, terwijl de lengte van de taakstraf constant is. In de praktijk van de straftoemeting zou dit wel eens anders kunnen uitpakken, maar deze en dergelijke details zijn moeilijk te verdisconteren in het algemene model dat ten grondslag ligt aan de berekeningen. Overigens is het reservoir aan detentiejaren dat zich in de strafduurcategorie 6 t/m 12 maanden bevindt betrekkelijk klein, zodat de feitelijke getalsmatige consequenties van dergelijke praktische tekortkomingen van het model gering zullen zijn.

Taakstraffen worden opgelegd door de rechter; we bevinden ons met dit scenario dus geheel op het niveau van de straftoemeting. De verdeling van de te vervangen detentiejaren over de diverse penitentiaire inrichtingen wordt daarmee, waar het de taakstraffen betreft, een 'virtuele' operatie. Het betreft hier niet meer dan het uitspreken van een verwachting omtrent de

soort penitentiaire capaciteit waarop bespaard wordt, *indien de rechter ertoe overgaat 500 extra detentiejaren te vervangen door taakstraffen*. De aanname hierbij is dat zowel de officier van justitie als de rechter bij de beantwoording van de vraag of een verdachte in aanmerking komt voor een taakstraf, eenzelfde soort overwegingen gebruikt als de administratie bij de vraag voor welke inrichting een veroordeelde geselecteerd moet worden. Dit resulteert in de verwachting dat zo'n 350 detentiejaren vervangen zullen worden die anders ten uitvoer zouden moeten worden gelegd in een halfopen inrichting (HOI). Van nog eens 200 detentiejaren wordt onder dezelfde aanname redelijkerwijze verwacht dat ze uit de HvB's zullen komen. Het gaat dan om gedetineerden die, gegeven de relatief korte duur van hun straf, een relatief gering feit hebben gepleegd en een zodanige motivatie en gedrag vertonen dat ze de vrij- en verantwoordelijkheden aankunnen die inherent zijn aan een taakstraf. Dat neemt niet weg dat rekening moet worden gehouden met een percentage mislukkingen. Voor de bepaling hiervan worden de percentages die in onderzoek gevonden zijn als uitgangspunt genomen. Niet alle mislukte of niet aangevangen taakstraffen worden alsnog omgezet in een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Ook voor de berekening hiervan baseren we ons op onderzoek. Zo'n 55% wordt alsnog omgezet in een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Dit wordt in mindering gebracht op de bruto substitutiewinst. Wat resulteert is de nettowinst in termen van detentiejaren. Ten opzichte van het totaal aantal 'aanwezige' detentiejaren in de betrokken inrichtingen en voor de gebruikte strafduurcategorieën, bedraagt de winst 17% (500 van de 3000 jaren).

Het *1000-detentiejaren scenario* is voor de helft vrijwel gelijk aan het 500-scenario; nl. dat deel dat door taakstraffen vervangen wordt: de straffen t/m 12 maanden. Voor dit deel van het scenario gelden dezelfde opmerkingen als hierboven gemaakt werden. Benadrukt wordt echter nog een keer dat het gaat om de verwachting dat de extra door de rechter op te leggen taakstraffen onder de huidige omstandigheden als een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in een HOI of HvB worden uitgezeten.

Om 1000 detentiejaren te kunnen substitueren, worden 450 detentiejaren toegevoegd die door middel van detentiefasering worden gesubstitueerd. Detentiefasering wordt hier opgevat als het extramuraal ten uitvoer leggen van het laatste deel van de vrijheidsstraf (in dit geval het laatste halve jaar). De verantwoordelijkheid voor deze detentiefasering ligt bij de administratie. Voor dit deel van het scenario kunnen we dus uitgaan van het oordeel van de administratie zoals dat tot uitdrukking komt in de inrichting waar de gedetineerde verblijft. Binnen DJI zijn er diverse selectie momenten. Hiertoe worden door inrichtingsfunctionarissen selectierapporten opgemaakt die zich vooral richten op de vraag in hoeverre de betrokken gedetineerde verdergaande vrijheden aankan. Het verblijf in een HOI of POI (penitentiaire open inrichting) impliceert dat die vraag positief beantwoord is. Daarom wordt in dit scenario dan ook aangenomen dat de meeste te substitueren detentiejaren (bruto zo'n 550) gevonden zullen worden in de HOI's en POI's.

Omdat het om een langdurig extramuraal programma gaat (een half jaar) en het bovendien gedetineerden betreft die tot een straf van meer dan een jaar zijn veroordeeld, neemt de kans op mislukking toe. Dit heeft tot gevolg dat op de 550 bruto te substitueren detentiejaren zo'n 100 jaar in mindering wordt gebracht om voor deze mislukkingen te corrigeren. Er resteren dan in de categorie +12 maanden, 450 detentiejaren netto capaciteitswinst.

Procentueel blijft de winst die door taakstrafsubstitutie verkregen wordt in dit scenario vrijwel gelijk aan het 500-scenario, nl. 18%. Voor de substitutie door penitentiaire programma's geldt een overall winstpercentage van 33 (450 van 1350 in aanmerking komende jaren).

Het 1500 scenario betreft andere categorieën gedetineerden in de berekeningen. Behalve HOI's, POI's en HvB's, wordt ook de populatie van de gevangenen voor kort- en langgestraften deels in aanmerking gebracht. Daarnaast worden de percentages die in de twee eerdere scenario's gebruikt werden, verhoogd. Voor de strafduurcategorie tot en met 12 maanden (de taakstrafkandidaten) komen 450 detentiejaren uit de HOI-bevolking, 100 uit de gevangenen en 350 uit de HvB's. De penitentiaire programma's worden in dit scenario bezet door 350 detentiejaren uit de HOI's, 300 uit de POI's, 200 uit de gevangenen en 50 uit de HvB's. Omdat de toevoeging van de gevangenispopulatie en de hogere aantallen detentiejaren uit andere inrichtingen betekent dat er meer risicogroepen opgenomen worden in het volume substitutiejaren, werd in dit scenario ook het verwachte percentage mislukkingen verhoogd. In totaal komen in dit scenario 800 jaren in aanmerking om gesubstitueerd te worden door een taakstraf en 700 door een penitentiair programma. Ten opzichte van het totale potentiële substitutievolume is dit respectievelijk 22% (800 van de 3600 detentiejaren) en 15% (700 van de 4700 detentiejaren).

Het 2000-scenario doet er in vergelijking met het 1500 scenario nog een schepje bovenop. Er wordt uit dezelfde inrichtingen geput, alleen zijn de percentages in aanmerking komende detentiejaren verhoogd. In dit scenario wordt respectievelijk 32% (1150 van de 3600 detentiejaren) en 18% (850 van 4700 detentiejaren) gesubstitueerd. Ook voor dit scenario geldt dat de risicogroepen sterker vertegenwoordigd zijn. Daarom is het misluktingspercentage ook hoger geschat.

In de laatste drie scenario's valt op dat het totaal percentage te substitueren detentiejaren voor de beide strafduurcategorieën nogal uiteen lopen. Dit valt des te meer op omdat het absolute aantal te vervangen detentiejaren elkaar niet zoveel ontloopt per scenario. Dit wordt veroorzaakt doordat in de strafduren van meer dan een jaar, veel *meer* detentiejaren moeten worden uitgezeten door veel *minder* gedetineerden dan bij de kortere straffen. Omdat substitutie logischerwijze per persoon en per straf plaatsvindt, is de winst relatief kleiner bij de langere straffen.

4.2 Nabeschouwing

De toepassing van de scenario's heeft een aantal consequenties die wellicht niet in het oog springen. De rekenkundige details wiegen de lezer als het ware in slaap. Daarom is het belangrijk er hier op te wijzen dat de meeste scenario's ofwel de sluiting van de POI's en een vergaande reductie in de capaciteit van de HOI's veronderstellen, ofwel een fundamentele bestemmingswijziging ervan. Niet alleen zijn dit de minder kostbare plaatsen in het gevangeniswezen, waardoor de financiële winst minder is dan men wellicht zou wensen of verwachten, ook wordt hiermee goeddeels een einde gemaakt aan de ingeburgerde systematiek van detentiefasering. We zullen dit toelichten:

De huidige praktijk van de strafexecutie voorziet, bij gebleken geschiktheid en naarmate de detentie vordert, in een toename van vrijheden. Dit krijgt gestalte door achtereenvolgende plaatsing in een half open inrichting, een open inrichting en/of dagdetentie (zie voor een omschrijving van de voorwaarden en regimes bijlage 2). Een detentiefasering in 2 á 3 stappen. Bij implementatie van penitentiare programma's is het onvermijdelijk dat gekeken wordt naar geschiktheid voor dergelijke programma's. Deze geschiktheid zal goeddeels bepaald worden aan de hand van dezelfde criteria die gehanteerd worden bij de beoordeling van de vraag of een gedetineerde in aanmerking komt voor huidige vormen van detentiefasering. Het kan voorspeld worden dat bij benadering *dezelfde* gedetineerden geschikt worden geacht voor een extramuraal penitentiair programma, als voor huidige intramurale vormen van detentiefasering. In de scenario's komt dit tot uitdrukking door de substitutie van *alle* detentiejaren die in een POI uitgezeten moeten worden door een penitentiair programma en een groot deel van de HOI bevolking. Indien de op deze manier vrijgekomen capaciteit in POI en HOI beschikbaar blijft, zal deze bezet worden door gedetineerden die nu, op grond van beheers- en ontvluchtingsrisico's, niet in aanmerking komen. Volgens de in de scenario's gehanteerde systematiek komen deze gedetineerden vervolgens weer in aanmerking voor extramurale penitentiare programma's. Dit is een zichzelf instandhoudende lus die alleen doorbroken kan worden als de vrijkomende capaciteit (goeddeels) afgestoten wordt. Daarmee wordt de vigerende fasering van twee tot drie stappen (gesloten> HOI>POI/dagdetentie) teruggebracht tot 1 stap. Veel gedetineerden zullen vrijwel onmiddellijk uit een gesloten inrichting deel gaan nemen aan een penitentiair programma.

Daarbij moet wel bedacht worden dat voor zittende gedetineerden het vooruitzicht op den duur in aanmerking te kunnen komen voor geleidelijk aan meer vrijheden, hun gedrag positief kan beïnvloeden. Bij verdergaande beperking van de huidige vormen van detentiefasering is er geen *incentive* om het gedrag gedurende de detentie te beïnvloeden. Deze consequenties van de scenario's kunnen moeilijk onderschat worden.

Bij de bepaling van substitutie door penitentiaire programma's is er van uit gegaan dat, ongeacht de lengte van de straf, *altijd* het laatste half jaar (het 1000 scenario) of het laatste hele jaar (de 1500 en 2000 scenario's) vervangen wordt. Deze benadering wijkt af van de voorgestelde berekening van de termijn zoals die in de nieuwe Penitentiaire Beginselenwet (PBW) is neergelegd. De PBW berekening hanteert als uitgangspunt dat minimaal de helft van de vrijheidsstraf moet zijn uitgezeten voordat een gedetineerde in aanmerking komt voor een penitentiaal programma. Vanaf de helft van de straf tot aan de datum van vervroegde invrijheidstelling (v.i.) kan vervolgens deelgenomen worden aan een penitentiaal programma met een maximumduur van een jaar. Hiermee komt de maximumduur van een penitentiaal programma volgens de PBW uit op éénzesde van de oorspronkelijke straf. De benadering in deze studie heeft bijvoorbeeld als gevolg dat iemand met een onvoorwaardelijke straf van 18 maanden die niet in preventieve hechtenis heeft gezeten, zijn *volledige* straf in de vorm van een penitentiaal programma ten uitvoer ziet gelegd: op de achttien maanden wordt éénderde v.i. in mindering gebracht, er resteren dan 12 maanden die (in het 1500 en 2000 scenario) geheel uit een penitentiaal programma bestaan. Toepassing van het PBW algoritme heeft ten opzichte van de berekeningswijze van de scenario's tot gevolg dat de substitutiewinst in het 1000, 1500 en 2000 scenario respectievelijk 8%, 20% en 19% minder zal zijn.

Tevens is het van belang om er op te wijzen dat de v.i. regeling bij substitutie op twee manieren toegepast kan worden. De keuze heeft consequenties voor de substitutiewinst. De centrale vraag is of de v.i.-regeling toegepast wordt vóórdat een deel van de straf gesubstitueerd is, of erna. Een voorbeeld voor een straf van 24 maanden in het 1500 scenario:

- 1 Bij de v.i.-regeling wordt eenderde van de opgelegde straf in mindering gebracht; dit bedraagt in dit voorbeeld dus 8 maanden, er resteren 16 maanden. Het penitentiaire programma duurt 12 maanden, zodat betrokkene nog *4 maanden* intramuraal moet doorbrengen. De vervroegde invrijheidstelling wordt dus berekend over het gehele opgelegde straf;
- 2 indien eerst 12 maanden gesubstitueerd worden om vervolgens op de resterende 12 maanden de v.i.-regeling toe te passen, bedraagt het intramuraal te executeren deel *8 maanden*: $12 - (12 \cdot 1/3) = 8$.

Het maakt kortom nogal wat uit of we de v.i.-regeling al dan niet toepassen op het te substitueren strafdeel. In het tweede geval is de substitutiewinst vier maanden kleiner dan in het eerste geval. In de scenario's wordt voor de eerste variant gekozen waarin de substitutiewinst maximaal is. In de praktijk wordt deze berekening niet noodzakelijkerwijze gevolgd, zodat de winst kleiner kan uitvallen dan in de scenario's is berekend. Men zou zich kunnen voorstellen dat de v.i.-regeling wel wordt toegepast op het strafdeel dat als penitentiaal programma tenuitvoer wordt gelegd, maar niet op het deel dat als taakstraf tenuitvoer wordt gelegd. Een penitentiaal programma is immers

even lang als het gesubstitueerde deel van de gevangenisstraf, terwijl de lengte van een taakstraf daarvan slechts een fractie is. Wanneer we alleen het door taakstraffen gesubstitueerde deel uitsluiten van toepassing van de v.i.-regeling, daalt de substitutiewinst met 2% in het 2000 scenario tot 5% in het 500 scenario. Wanneer we ook de penitentiare programma's buiten de v.i.-regeling stellen, is de substitutiewinst in het 1000, 1500 en 2000 scenario ongeveer een kwart minder.

Bij de beschrijving van de scenario's is geen expliciete aandacht besteed aan het realiteitsgehalte ervan. Zo impliceren sommige aannamen bij de scenario's bepaalde wetswijzigingen. Enkele daarvan zijn voorzien in de (nabije) toekomst, van andere is het de vraag of ze tot stand zullen komen. De toepassing van de taakstraf bij straffen van 6 tot en met 12 maanden (in de vorm van een gecombineerde taak- en vrijheidsstraf) is bijvoorbeeld een aanname die geldt voor het 1500 en 2000 scenario; op dit moment bestaat die mogelijkheid niet. Ook de invoering en duur van het penitentiare programma is nog onderwerp van discussie. Met betrekking tot de duur worden twee modaliteiten in de berekeningen gehanteerd: het laatste halve jaar en het laatste hele jaar. De berekende aantallen te substitueren detentiejaren worden in de scenario's alleen bereikt *indien* deze wetswijzigingen ook feitelijk plaatsvinden. In die zin zijn dergelijke wetswijzigingen conditioneel voor de te behalen substitutiewinst. Mede omdat deze nuances vooral betrekking hebben op de verdergaande scenario's is het evident dat de scenario's die kleinere aantallen detentiejaren beogen te vervangen, meer kans van slagen hebben dan de scenario's die grotere aantallen tot onderwerp hebben. De vraag naar de voorwaarden waaronder (w)elk scenario een gerede kans van slagen heeft, is niet eenvoudig te beantwoorden; er spelen tal van onzekere factoren een rol. Bij de bespreking ervan is het goed onderscheid te maken naar de twee substitutiemodaliteiten die centraal staan in de scenario's: taakstraffen en extramurale penitentiare programma's. Omdat er beleidsmatig geen *noodzaak* is om beide modaliteiten simultaan toe te passen, kan vastgesteld worden dat er in feite sprake is van zes scenario's: drie scenario's die respectievelijk 500, 800 en 1150 detentiejaren vervangen door taakstraffen en drie waarin 500, 700 en 850 detentiejaren extramuraal ten uitvoer worden gelegd. Aan het bevorderen van de toepassing van taakstraffen worden andere eisen gesteld dan aan het implementeren van penitentiare programma's. Een belangrijke oorzaak hiervoor vormt het gegeven dat taakstraffen worden opgelegd door de *rechter* en dat de vraag of een gedetineerde in aanmerking komt voor een penitentiair programma, ter beantwoording bij de *administratie* (het Gevangeniswezen) ligt.

4.2.1 De rechterlijke macht en taakstraffen

Het draagvlak

Centraal bij de beoordeling van de waarschijnlijkheid dat een (de) scenario('s) op het niveau van de strafvordering en -toemeting kans van slagen maakt, staat de vraag naar het draagvlak en de geloofwaardigheid van de taakstraf als volwaardige en zelfstandige sanctie.

Daar wordt niet gelijklopend over gedacht. Soms worden taakstraffen gezien als gelijkwaardig aan de vrijheidsstraffen die zij geacht worden te vervangen, soms als een lichtere straf; nooit als een zwaardere. Dit heeft tot gevolg dat er tussen de arrondissementen grote verschillen bestaan in de toepassing van de taakstraf.

De verstedelijkte arrondissementen leggen aanmerkelijk minder vaak (d.w.z. met een factor twee à drie) taakstraffen op dan de rurale. Dit ondanks de richtlijn voor het OM dat voor alle onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen tot en met een half jaar, een taakstraf geëist moet worden tenzij er serieuze contra-indicaties bestaan. In arrondissementen waar de taakstraf relatief weinig wordt toegepast, wordt door zowel het openbaar ministerie als door de rechter gewezen op het geringe strafkarakter van de taakstraf. De taakstraf zou geen volwaardige vervanging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zijn. Veelal wordt de taakstraf naar zwaarte gepositioneerd tussen de voorwaardelijke en onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in. Als simpelweg gekeken wordt naar de omrekentabel van de NVvR, dan blijkt dat elke dag detentie vervangen wordt door 1 uur en 20 minuten taakstraf. Dit gepercipieerde gebrek aan strafkarakter leidt er toe dat -in de genoemde stedelijke arrondissementen- eerder naar de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gegrepen wordt en alleen in voor de hand liggende gevallen naar de taakstraf.

In arrondissementen die de taakstraf relatief vaak opleggen, lijkt de ruimte om onder de huidige omstandigheden (nog) meer gebruik te maken van de taakstraf, beperkt te zijn. De laag van potentiële kandidaten is voor een flink deel afgeroomd. Door verdergaande toepassing van de taakstraf wordt hier een andere populatie (zwaardere delicten en problematischer delinquenten) aangeboord. Dit stelt de uitvoeringsorganisatie voor nieuwe problemen.

Wellicht kan de toekomstige mogelijkheid om een taakstraf ook bij verstek op te leggen hier enig soelaas bieden. Daar staat tegenover dat afwezigheid op de zitting contra-indicatief is voor het opleggen van een taakstraf: als iemand al niet komt opdagen voor z'n zitting, is er weinig reden om aan te nemen dat hij wel zal verschijnen voor het ondergaan van zijn taakstraf.

Gegeven deze overwegingen moet de conclusie luiden dat, *bij gelijkblijvend beleid*, de kans op een substantiële toename van het aantal taakstraffen niet groot geacht moet worden. Er is echter een aantal maatregelen waarmee de toepassing van de taakstraf bevorderd kan worden; we komen daar nog op terug.

Mislukkingen

Een andere factor die de toepassing van de taakstraf negatief beïnvloedt, is het percentage mislukkingen. Hiertoe worden zowel de afgebroken taakstraffen gerekend als de niet aangevangen taakstraffen. Onder de huidige omstandigheden mislukt gemiddeld zo'n 15% van de taakstraffen. In beginsel dient een mislukte taakstraf door de rechter omgezet te worden in de oorspronkelijke onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Dit gebeurt echter in lang niet alle gevallen. Bovendien kan het bij mislukking vaak lang duren (1 á 2 jaar) voordat de zaak opnieuw voor de rechter verschijnt. Het is niet onwaarschijnlijk dat (een deel van de) taakgestraften hierin een kans ziet hun straf te ontlopen. Bij verdergaande toepassing van de taakstraf mag aangenomen worden dat een meer problematische populatie aangeboord zal worden, hierdoor neemt de kans op mislukkingen toe. Daarnaast mag niet uit het oog verloren worden dat er in sommige scenario's van uit gegaan wordt dat ook vrijheidsstraffen tot en met 12 maanden vervangen kunnen worden door een taakstraf. Het is bekend dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen lengte van de taakstraf en de kans op mislukking. Zonder aanvullende maatregelen is het zeer waarschijnlijk dat ook hierdoor het percentage mislukkingen zal stijgen. Het in dit verband meest sombere scenario kent een geschat maximum misluktingspercentage van 45 voor de langere taakstraffen. Hoewel dit percentage alleen geldt voor de extra op te leggen taakstraffen, is het niettemin onvermijdelijk dat het gemiddelde percentage mislukkingen zal stijgen. Op de langere duur zal dit -om het zacht uit te drukken- het animo om (veel) meer taakstraffen op te leggen niet doen toenemen.

'Netwidening'

Hoewel de taakstraf in beginsel gereserveerd is voor de vervanging van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, wijst de huidige straftoemettingspraktijk uit dat zo'n 50% van alle opgelegde taakstraffen dient ter substitutie van andere straffen dan de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf; dit wordt het '*netwideningseffect*' genoemd. De rechter beschouwt in dat geval een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te zwaar en een voorwaardelijke te licht. De taakstraf wordt dan gezien als welkome 'tussenstraf'. Op zichzelf is daar niet zoveel op tegen, ware het niet dat de in dit rapport geschetste scenario's er vooral toe dienen om aan te geven welke celcapaciteit bespaard kan worden door een ruimere toepassing van de taakstraf. Het gaat dan per definitie om de vervanging van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. In de nettosubstitutiewinst die in de diverse scenario's berekend wordt, is dit '*netwideningseffect*' of aanzuigende werking, niet verdisconteerd. Als het '*netwideningseffect*' in dezelfde mate als nu het geval is, plaatsvindt bij de extra te substitueren vrijheidsstraffen dan 'lekt' zo'n 50% van de verwachte capaciteitswinst weg. Het is moeilijk om hiervoor een adequate voorspelling te doen. Enerzijds kan beargumenteerd worden dat in de huidige (taak)straf-toemettingspraktijk alle in aanmerking komende voorwaardelijke vrijheids-

straffen al verdisconteerd zijn, en dat dus de volle omvang van het effect bereikt is. Anderzijds kan de combinatie van de druk om meer taakstraffen op te leggen en de geringe bereidheid om dit voor zwaardere onvoorwaardelijke straffen te doen, er toe leiden dat de substitutie vooral aan het begin van het sanctiespectrum plaats gaat vinden. Al met al is de invloed van het '*netwideningseffect*' op de netto capaciteitswinst een onzekere factor.

Identificatie van kandidaten

Uit hoofdstuk 1 blijkt dat de toepassing van taakstraffen de laatste jaren een flinke sprong voorwaarts heeft genomen. In 1985 werden er (aan strafrechtelijk meerderjarigen) bij benadering nog 3000 opgelegd, in 1995 was dit aantal gestegen tot rond de 14,000. Ter verwezenlijking van het 500-scenario dienen zo'n 3300 taakstraffen extra opgelegd te worden, voor de andere twee scenario's zijn dat er respectievelijk 5500 en 9100. Op basis van resultaten van het selectieproces binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen, doen de scenario's een voorspelling (een '*educated guess*') over de diverse typen veroordeelden die in aanmerking dienen te komen teneinde bovenstaande aantallen binnen bereik van de taakstraf te brengen. Dit gebeurt aan de hand van informatie die in het algemeen pas vergaard wordt *nadat* de verdachte veroordeeld is. De rechterlijke macht heeft deze informatie ter zitting niet beschikbaar. Dat maakt de identificatie van dergelijke grote aantallen er niet eenvoudiger op. Ook hiervoor geldt dat aanvullend beleid noodzakelijk is om de informatievoorziening van de rechterlijke macht te verbeteren.

Kennis van taakstrafprojecten

Uit diverse gesprekken die gevoerd zijn met leden van de rechterlijke macht, blijkt dat er betrekkelijk weinig kennis bestaat omtrent de precieze inhoud van de verschillende taakstrafprojecten. Die projecten zijn de laatste jaren aan veranderingen onderhevig geweest. Zo zijn er bijvoorbeeld intensieve groepsprojecten voor verslaafden gestart. Dit kan er toe leiden dat er een verkeerd beeld bestaat van wat de taakstraf precies inhoudt. Gegeven het algemene idee over een gebrekkig strafkarakter ervan, kan gemakkelijk een '*halo-effect*' ontstaan waardoor alle projecten over één kam geschoren worden. Ook dit draagt niet bij aan de bereidheid, meer dan nu het geval is, taakstraffen op te leggen.

Deze overwegingen leiden tot de volgende aanbevelingen:

- 1 Met betrekking tot het veronderstelde geringe strafkarakter van de taakstraf zijn twee maatregelen van belang. De eerste heeft betrekking op de taakstraf zelf en de tweede op de beeldvorming bij de rechterlijke macht. De aard van de taak en de voorwaarden waaronder de taakstraf ten uitvoer wordt gelegd, vergen een zodanige aanpassing dat het strafkarakter ervan toeneemt. Meer toezicht en nadruk op de fysieke component van de taakstraf vormen twee reële mogelijkheden. Daarnaast dient de kennis van de diverse projecten toe te nemen, waardoor

eventuele misvattingen weggenomen kunnen worden. Dit heeft ook als voordeel dat de rechter meer vanuit specifieke kennis van projecten een taakstraf kan opleggen: hij kan voor sommige personen en delicten een bepaalde taak meer geschikt vinden dan een andere. Onder de huidige omstandigheden is de reclassering nog verantwoordelijk voor de plaatsing en uitvoering. Indien de rechter meer greep krijgt op de soort taak die verricht moet worden, neemt naar alle waarschijnlijkheid de kans dat hij vaker gebruik maakt van de taakstraf toe.

- 2 Al te veel mislukkingen leiden tot terughoudendheid bij het opleggen van de taakstraf. Daarnaast blijkt dat lang niet alle mislukte taakstraffen ook omgezet worden in de oorspronkelijke vrijheidsstraf. Soms wordt daarin een alibi gevonden om de taakstraf niet aan te vangen of niet af te maken. In de eerste plaats is het van cruciaal belang dat (verwijtbaar) mislukte taakstraffen snel weer voor de rechter verschijnen, zodat de officier omzetting in een vrijheidsstraf kan vorderen. Het beleid zou erop gericht moeten zijn dat dit zonder uitzondering gebeurt. Daarnaast heeft ook de reclassering bij de inrichting van de taakstrafprojecten verantwoordelijkheid voor het zo klein mogelijk houden van het aantal mislukkingen. Dit betekent meer toezicht, vervoer van en naar de projecten, gemiddeld meer personeel per taakgestrafte, eventueel elektronisch toezicht, meer specifiek op problematische categorieën veroordeelden toegesneden (groeps)projecten etc.
- 3 Ter voorkoming van (extra) '*netwidening*' zouden er duidelijker en dwingender richtlijnen moeten komen voor de bepaling van de strafmaat. In feite is dit ook een pleidooi voor de harmonisering van het straftoemittingsbeleid. In het kader van deze discussie ligt het voor de hand ernaar te streven dat de achterblijvende arrondissementen hun achterstand in aantal opgelegde taakstraffen inlopen. Richtlijnen aan het OM vormen hiervoor een aanzet.
- 4 Verbeterde informatievoorziening aan de rechterlijke macht t.b.v. de straftoemeting. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen verdachten die wel en zij die geen preventieve hechtenis ondergaan hebben. In het eerste geval kan rapportage omtrent de persoon van de verdachte en motivatie in termen van geschiktheid voor een taakstraf, vanuit het huis van bewaring een welkome aanvulling betekenen op eventuele reclasseringsrapportage. Indien de verdachte geen preventieve hechtenis heeft ondergaan is deze optie niet mogelijk. In dat geval is de reclassering de aangewezen instantie om de verdachte te beoordelen op zijn (on)geschiktheid voor een taakstraf.

Er mag verwacht worden dat deze maatregelen leiden tot een grotere bereidheid tot het opleggen van een taakstraf. We kunnen echter niet berekenen wat de precieze kwantitatieve consequenties zullen zijn van deze grotere bereidheid. Met inzet van alle bovenstaande maatregelen kan echter een voorzichtige schatting gedaan worden. Binnen die voorzichtige schatting

vormt harmonisering van de straftoemeting een te berekenen factor. Als de 'achtergebleven' arrondissementen het aantal vervangen detentiejaren weten op te hogen tot het huidige landelijke gemiddelde, levert dat 400 detentiejaren besparing op. Hierbij moet wel bedacht worden dat het overgrote deel van deze besparing betrokken wordt uit de arrondissementen Amsterdam en Rotterdam. Het is zeker niet uitgesloten dat deze arrondissementen lokale omstandigheden kennen (zoals een groter aantal verslaafden en verstekzaken, meer recidivisten) die er de oorzaak van zijn dat zij minder vaak een taakstraf opleggen dan elders. De wens het aantal opgelegde taakstraffen in deze arrondissementen op te trekken tot het landelijk gemiddelde kan daardoor wel eens te optimistisch zijn. Met deze nuancering in het achterhoofd en gezamenlijke toepassing van de overige maatregelen, lijkt een haalbaar scenario van substitutie door taakstraffen zich te bewegen in een interval van 400-500 detentiejaren.

4.2.2 *Gevangeniswezen en het penitentiare programma*

De problemen bij substitutie door een penitentiair programma zijn minder complex dan in het geval van taakstraffen. Dit ligt vooral aan het feit dat de administratie en niet de rechter verantwoordelijk is voor de vraag of een gedetineerde in aanmerking komt voor een extramuraal programma. Gedurende de detentie die in het algemeen vooraf gaat aan een penitentiair programma, kan door middel van rapportage omtrent motivatie en gedrag een inschatting gemaakt worden van de geschiktheid voor een penitentiair programma. De criteria voor deelname aan een penitentiair programma zullen in de loop van de tijd duidelijker gestalte krijgen. Op dit moment valt daar weinig zinvols over op te merken. Het is aannemelijk dat deze criteria aan de hand van ervaringen zullen variëren. Daarmee zal ook het aantal detentiejaren dat er mee gemoeid is, variëren. Deze variatie zal in hoge mate bepaald worden door de administratie.

Een belangrijke psychologische factor in het geheel is dat deelname aan een programma voor de gedetineerde een toename van zijn vrijheid is. Indien mislukking zonder uitzondering betekent dat de betrokkene teruggeplaatst wordt in een gesloten inrichting, kan dit een aanmoediging zijn om het programma af te maken. In vergelijking met de taakstraf is het nadelig dat het programma in een "1 op 1" verhouding ten uitvoer wordt gelegd. Dat wil zeggen dat 1 dag detentie vervangen wordt door één programmadag. Dit maakt de belasting voor de betrokkenen groter. Ook hier worden zware eisen gesteld aan de inhoud van het programma om de kans op succes zo groot mogelijk te maken.

Hierboven is opgemerkt dat de administratie bepaalt of een gedetineerde in aanmerking komt voor een programma, daarmee bepaalt zij ook de omvang van het substitutie effect. Niettemin mag niet uit het oog worden verloren dat de rechterlijke macht hier indirect invloed op kan uitoefenen. Het is niet uitgesloten dat de rechterlijke macht bij ruime toepassing van het peniten-

tiaire programma, in de straftoemeting gaat corrigeren voor het gedeelte dat aldus extramuraal ten uitvoer wordt gelegd. Dit is niet zonder precedent (Grapendaal, 1996; Grapendaal, Groen en v.d. Heide; 1997). Hiermee wordt een deel van de capaciteitswinst weer teniet gedaan. Dit kan voor een gedeelte worden voorkomen door de rechter de bevoegdheid te geven voor bepaalde veroordeelden een penitentiair programma uit te sluiten. De controle die de rechterlijke macht hiermee krijgt over de strafexecutie, kan ertoe leiden dat er terughoudendheid betracht wordt bij toepassing van de genoemde correctie.

Ook voor de substitutiewinst door penitentiare programma's zal hier weer een voorzichtige schatting gedaan worden van wat haalbaar lijkt. We zullen daarvoor gebruik maken van het geschiktheidspercentage voor een taakstraf dat in onderzoek (Zorge, 1996) gevonden is voor de langergestraften. Dat percentage ligt op 38 voor de HOI populatie met een straf van +12 maanden. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden naar de twee duurmodaliteiten van een penitentiair programma zoals die in de scenarioberekeningen zijn gehanteerd. Indien de maximumduur op 6 maanden gesteld wordt, kan berekend worden dat tussen de 400 en 450 detentiejaren door een penitentiair programma vervangen kunnen worden zonder dat het misluktingspercentage (van 25%) zal toenemen. Indien de maximumduur op 12 maanden gesteld wordt, dan bedraagt de winst zo'n 550 detentiejaren (250 uit de HOI's en 300 uit de POI's). Als hierbij bovendien dezelfde aanname toegepast wordt als in de scenario's, nl. dat in de HvB's en de gevangenen een klein percentage gedetineerden zit dat overeenkomt met de HOI/POI bevolking en gezamenlijk zo'n 50 detentiejaren oplevert, dan beweegt het aantal te substitueren detentiejaren door penitentiare programma's zich tussen de 400 en 600 jaren. Waarbij aangetekend moet worden dat de bovengrens alleen behaald kan worden bij programma's met een duur van 12 maanden.

Afsluitend

De *overall* (bruto)schatting van het aantal -zowel door taakstraffen als penitentiare programma's- te substitueren detentiejaren ligt tussen de 800 en 1100 detentiejaren. De *ondergrens* geldt voor substitutie van maximaal 6 maanden vrijheidsstraf, de *bovengrens* voor substitutie van maximaal 12 maanden. Hierop dienen nog de onvermijdelijke mislukkingen in mindering te worden gebracht. Dit aantal kan bereikt worden onder de voorwaarde dat aanvullend beleid geformuleerd wordt met betrekking tot de onderwerpen die hierboven aan de orde zijn gekomen.

Geraadpleegde literatuur

Brontsema

Variaties in Mislukkingen van Dienstverleningen
Universiteit van Groningen, 1993

CBS

Criminaliteit en Strafrechtspleging 1990 (staat 5.11)

CBS

Criminaliteit en Strafrechtspleging 1991/1992 (staat 2.13)

Grapendaal, M.

Met Nederland vergeleken ... Een internationale vergelijking van penitentiaire capaciteit, strafoplegging en pogingen om de omvang van de gevangenisbevolking terug te dringen.
Den Haag, ministerie van Justitie. WODC, 1996.

Grapendaal, M, P.P. Groen, W. van der Heide

Duur en volume. Ontwikkeling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995; feiten en verklaringen.
Arnhem, Gouda Quint, 1997. Den Haag, Ministerie van Justitie. WODC, 1997.

In juiste verhouding; beleidsvoornemens m.b.t. rechtshandhaving en veiligheid.

Ministerie van Justitie, 1996.

Junger-Tas, J.

Alternatieven voor de vrijheidsstraf. Lessen uit het buitenland.
Arnhem, Gouda Quint, 1993. WODC-reeks onderzoek en beleid nr. 128.

Spaans, E.C.

Werken of zitten. De toepassing van werkstraffen en korte vrijheidsstraffen in 1992.
Arnhem, Gouda Quint, 1995. WODC-reeks onderzoek en beleid nr. 144.

Trema, 1993, nr. 5:

Harmonisatie dienstverlening: rapport van de werkgroep harmonisatie onbetaalde arbeid ten algemene nutte.

Zorge, F.

Substitutie van vrijheidsbenemende straffen
Dienst Justitiële Inrichtingen, 1996

Bijlage 1

Gedetailleerde model- beschrijving

In hoofdstuk 2 wordt een globale beschrijving van het gehanteerde substitutiemodel gepresenteerd en er wordt weergegeven welke inhoudelijke keuzen en aannames hieraan ten grondslag liggen. Ter bevordering van de leesbaarheid is in hoofdstuk 2 niet ingegaan op allerhande technische details.

In deze bijlage staat niet de leesbaarheid doch de reproduceerbaarheid van de scenario's voorop. Op gedetailleerd niveau worden de vier onderdelen van het model toegelicht:

- 1 Bruto reservoir detentiejaren dat in aanmerking komt voor substitutie;
- 2 Het deel van de vrijheidsstraf dat wordt gesubstitueerd;
- 3 Detentiejaren uitgesplitst naar type inrichting;
- 4 Netto substitutiewinst (gecorrigeerd voor mislukte taakstraffen).

Introductie

Het model (zie volgende pagina) dat ten grondslag ligt aan de 4 scenario's berekent, op basis van variabele aannames en uitgangspunten, het aantal detentiejaren dat door taakstraffen en/of detentiefasering kan worden vervangen in 2001, per duurcategorie en per type inrichting. Het startpunt hierbij is het aantal detentiejaren dat de rechter in 1995 in eerste aanleg oplegde, uitgesplitst naar strafduurcategorie (Grapendaal, Groen en Van der Heide, 1997).

Onder 1) wordt een schatting gemaakt van het aantal detentiejaren dat de rechter naar verwachting in 2001 onherroepelijk zal opleggen. Dit is exclusief de tijd die in voorlopige hechtenis wordt doorgebracht en exclusief de tijd die niet wordt uitgezeten op grond van de v.i.-regeling. Het resultaat wordt het bruto substitutievolume genoemd.

Onder 2) wordt per strafduurcategorie aangegeven welk deel van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf gemiddeld zal worden omgezet in een taakstraf.

Onder 3) wordt het bruto substitutievolume verdeeld over de verschillende soorten penitentiaire inrichtingen en er worden aannames gemaakt (deels op basis van onderzoek) over de (on)geschiktheid van de gedetineerdenbevolking in de onderscheiden inrichtingen om voor substitutie van (een deel van) de gevangenisstraf in aanmerking te komen. In combinatie met 2) wordt het netto substitutie-reservoir berekend.

Onder 4) worden aannames gemaakt (deels op basis van onderzoek) m.b.t. de mislukningspercentages per duurcategorie waarna de uiteindelijke substitutiewinst wordt berekend.

In het model zijn de nodige parameters opgenomen (in de vorm van percentages), waarmee de aannames/uitgangspunten, behorend bij een scenario, kunnen worden gewijzigd.

Op de volgende bladzijde wordt het model dat ten grondslag ligt aan de scenario's weergegeven. Hierin zijn de cellen met parameters en variabelen leeg gelaten; de waarden die constant zijn over de verschillende scenario's worden wel weergegeven. Vervolgens wordt de wijze waarop een en ander is berekend en de aannames die daarbij zijn gemaakt, beschreven.

1 Bruto reservoir detentiejaren dat in aanmerking komt voor substitutie:

- a *In eerste aanleg opgelegde detentiejaren (na v.i.), 1995:* de basis van het model wordt gevormd door het aantal detentiejaren dat de rechter in 1995 *in eerste aanleg* heeft opgelegd in de vorm van onvoorwaardelijke gevangenisstraffen (d.w.z. excl. tuchtschoolstraffen en jeugddetentie), uitgesplitst naar de strafduurcategorieën > 0 t/m 3 maanden, > 3 t/m 6 maanden, > 6 t/m 9 maanden, > 9 t/m 12 maanden, > 1 t/m 2 jaar, > 2 t/m 4 jaar en > 4 jaar (Grapendaal, Groen en Van der Heide, 1997). De grenzen van de strafduurcategorieën zijn zodanig gedefinieerd dat een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 3 maanden valt in de categorie '0 t/m 3 maanden' en niet in de categorie '> 3 t/m 6 maanden'. Het aantal detentiejaren is gecorrigeerd voor de tijd die niet wordt uitgezeten op grond van de v.i.-regeling. Beter zou het zijn geweest wanneer we de correctie voor v.i. hadden kunnen toepassen op de detentiejaren behorend bij de onherroepelijk geworden vrijheidsstraffen, maar bij gebrek aan deze gegevens moeten we volstaan met een correctie op de eerste aanleg cijfers (zie 1b). Het totaal aantal in eerste aanleg aan meerderjarigen opgelegde detentiejaren bedroeg in 1995 **10,729**;
- b *Correctie hoger beroep (o.b.v. verhoudingscijfers 1985 - 1990, CBS):* omdat we van 1995 alleen over eerste aanleg cijfers beschikken, zullen we aannames moeten maken over de verhouding tussen het aantal detentiejaren dat in eerste aanleg wordt opgelegd en het aantal detentiejaren dat onherroepelijk wordt opgelegd. De meest recente gegevens die ons hierover ter beschikking staan, dateren van de jaren 1985 - 1990 (CBS, 1985-1992). Op basis van deze gegevens zijn verhoudingsgetallen berekend met betrekking tot eerste aanleg- en onherroepelijke geworden vrijheidsstraffen per duurcategorie. Bijv.: het aantal detentiejaren in 1990 in eerste aanleg opgelegd, was 1019 in de duurcategorie 0 t/m 3 maanden; onherroepelijk waren er nog 752

Model substitutiescenario's 500, 1000, 1500 en 2000 detentiejaren

1) Bruto reservoir detentiejaren dat in aanmerking komt voor substitutie

	0 t/m 3 maand	>3t/m6 maand	>6t/m9 maand	>9t/m12 maand	>1t/m2 jaar	>2t/m4 jaar	> 4 jaar	totaal
a) In eerste aanleg opgelegde detentiejaren (na v.i.), 1995	1776	1497	357	944	2357	1999	1799	10729
b) Correctie hoger beroep (o.b.v. verhoudingscijfers 1990, CBS)	-22%	-14%	-12%	-6%	-5%	-6%	-13%	-11%
Subtotaal	1382	1289	313	890	2234	1889	1571	9568
c) Geprognoseerde groei detentiejaren 1995 - 2001	972	329	67	222	582	490	405	3066
Subtotaal	2353	1618	380	1112	2816	2378	1976	12634
d) Reeds geëxecuteerd middels VH	-279	-545	-266	-703	-1390	-748	-385	-4316
Bruto substitutievolume (in detentiejaren)	2074	1073	114	409	1426	1630	1591	8318

2) Het deel van de vrijheidsstraf dat wordt gesubstitueerd

% bij substitutie van 6 maanden (500 en 1000 scenario)	100%	100%	95%	90%	63%	30%	12%	
% bij substitutie van 12 maanden (1500 en 2000 scenario)	100%	100%	100%	100%	97%	59%	25%	

3) Detentiejaren uitgesplitst naar type inrichting:

a) % detentiejaren in HOI-detentie-fasering	4%	3%	4%	6%	10%	10%	10%	8%
te substitueren	81	32	5	25	148	170	166	626
	...%	...%	...%	...%	...%	...%	...%	
b) % detentiejaren in HOI-zelfmelders	18%	16%	12%	12%	3%	3%	3%	9%
te substitueren	370	169	13	50	42	48	47	739
	...%	...%	...%	...%	...%	...%	...%	
c) % detentiejaren in POI	0%	0%	2%	1%	6%	6%	6%	4%
te substitueren	1	2	2	5	90	103	100	...
	...%	...%	...%	...%	...%	...%	...%	
d) % detentiejaren in dag-detentie	0%	1%	2%	6%	2%	2%	2%	2%
te substitueren	1	7	2	23	29	33	32	127
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
e) % detentiejaren in gevangenis voor kort gestraften	14%	29%	18%	18%	3%	3%	3%	10%
te substitueren	288	307	21	74	48	54	53	845
	...%	...%	...%	...%	...%	...%	...%	
f) % detentiejaren in gevangenis voor lang gestraften	2%	10%	8%	11%	65%	65%	65%	39%
te substitueren	51	106	10	44	924	1057	1031	3223
	...%	...%	...%	...%	...%	...%	...%	
g) % detentiejaren in arrestanten HvB	18%	19%	16%	9%	3%	3%	3%	9%
te substitueren	378	209	19	37	40	46	45	774
	...%	...%	...%	...%	...%	...%	...%	
h) % detentiejaren in 'HvB-overig'	44%	23%	37%	37%	7%	7%	7%	20%
te substitueren	905	243	42	151	104	119	116	1681
	...%	...%	...%	...%	...%	...%	...%	
netto substitutie-reservoir	...	...	...	...	...	...	...	...

4) Netto substitutiewinst (gecorrigeerd voor mislukte taakstraffen)

a) % Mislukkingen	...%	...%	...%	...%	...%	...%	...%	...%
b) Waarvan alsnog (deels) in een o.v.v. wordt omgezet	55%	55%	55%	55%	55%	55%	55%	55%
c) Alsnog te executeren detentiejaren na mislukking taakstraf	...	...	...	...	...	...	...	...
Netto substitutiewinst	...	...	...	...	...	...	...	500/ 1000/ 1500 of 2000

detentiejaren over. Voor alle jaren 1985 - 1990 zijn de verschillen tussen eerste aanleg- en onherroepelijk geworden vonnissen (in detentiejaren) naast elkaar gezet. Dit levert het volgende staatje op:

	In eerste aanleg opgelegde detentiejaren	Onherroepelijk opgelegde detentiejaren	Vershil
1985	5859	4943	-16%
1986	5783	4657	-19%
1987	6322	5514	-13%
1988	4538	3862	-15%
1989	7155	6004	-16%
1990	7042	6116	-13%

Hoewel het verloop grillig is, is toch een dalende trend in deze reeks te bespeuren. Een regressie-analyse leert dat wanneer we deze trend doortrekken naar 1995 het verschil nog 11% is. De mate van correctie voor het effect van hoger beroep verschilt overigens per duurcategorie. In de categorie 0 t/m 3 maanden worden in hoger beroep de meeste detentiejaren van de straf afgehaald, omgezet in voorwaardelijk of anderszins (-22%), in de categorie '> 2 t/m 4 jaar' de minste (-6%). Het totaal aantal onherroepelijk opgelegde detentiejaren wordt met een correctiepercentage van 11% voor 1995 geschat op **9568**;

- c. *Geprognosticeerde groei detentiejaren 1995 - 2001*: omdat we uitspraken willen doen over substitutiemogelijkheden in 2001, gaan we uit van het aantal detentiejaren dat in 2001 wordt verwacht. In de nota 'In juiste verhouding' (1996) zijn prognoses opgenomen m.b.t. de groei van de behoefte aan celcapaciteit tot en met 2000. In de periode 1996 - 2000 wordt een groei van de benodigde detentiecapaciteit voorzien van 428 plaatsen per jaar, hetgeen neerkomt op een groei van 2568 plaatsen (= 6 * 428) tot 2001. Deze detentiejaren zijn verdeeld over de verschillende strafduurcategorieën (dit naar rato van het aantal detentiejaren per duurcategorie). Voorts wordt een groei voorzien van 618 plaatsen ('sobere cellen') ten behoeve van de zogenaamde overlastcategorie. De in deze cellen geplaatste gedetineerden zijn volgens snelrecht tot een zeer korte vrijheidsstraf veroordeeld. De verblijfsduur is niet langer dan twee maanden.. Het betreft hier een intensivering van het vervolgingsbeleid, de 618 cellen zijn bestemd voor tot een gevangenisstraf veroordeelden die extra worden verwacht boven het aantal dat uit de straftoemettingsgegevens van 1995 naar voren komt. Deze cellen maken deel uit van de inrichtingen-categorie 'HvB-overig' en zijn allen opgeteld bij de duurcategorie '0 t/m 3 maanden'. Tenslotte is een besparing van 120 detentiejaren verdisconteerd. Deze besparing is het gevolg van de voorgenomen toename van het aantal SOV-plaatsen (strafrechtelijke opvang verslaafden; dit is een maatregel, geen straf) met 350. De besparing van 120 jaren is gelijkelijk verdeeld over de

duurcategorieën. Het totaal aantal onherroepelijk opgelegde detentiejaren wordt op deze wijze voor 2001 geschat op **12,634**.

De ramingen die gemaakt zijn voor de nota 'In juiste verhouding' (1996) voorzien een capaciteitsbehoefte in 2000 van 15,342 plaatsen bij gevangeniswezen. Dit zijn zo'n 2708 plaatsen meer dan de 12,634 detentiejaren op basis waarvan het bruto substitutievolume voor 2001 is berekend. Dit verschil is in feite groter omdat in het cijfer 12,634 de groei van 428 plaatsen per jaar ook voor het jaar 2001 is verdisconteerd. Om een vergelijking met de ramingen van DJI uit 'In juiste verhouding' te kunnen maken, zou het cijfer 15,342 ook met 428 moeten worden verhoogd en wordt het verschil 3136 plaatsen in 2001. Dit verschil wordt door diverse factoren verklaard:

- De Dienst Justitiële Inrichtingen is ook verantwoordelijk voor de cellen t.b.v. vreemdelingenbewaring: 1550 cellen in het jaar 1996. Van deze cellen is het grootste deel bestemd voor vreemdelingen 'ter fine van uitzetting' (art. 26 van de vreemdelingenwet) een minderheid zit hier om strafrechtelijke redenen (de zgn. 'criminele illegalen');
- Gevangeniswezen heeft een capaciteitsmarge van 728 cellen die noodzakelijk is om de pieken in het aanbod van gedetineerden op te kunnen vangen (dit is 10% van de HvB- en de vreemdelingenbewaring-capaciteit, 5% van de gevangenis-capaciteit en 0% van de zelfmeldinrichtingen-capaciteit);
- Delinquenten die TBS zonder gevangenisstraf opgelegd krijgen, vertegenwoordigen geen detentiejaren in de straftoematingsgegevens. Aan het opleggen van deze maatregel kan echter voorlopige hechtenis vooraf zijn gegaan. DJI schat de benodigde capaciteit op 125 plaatsen (= detentiejaren);
- Bij minderjarigen die in voorlopige hechtenis hebben gezeten, wordt regelmatig afgezien van strafvervolgning. DJI schat het hiermee gemoeide aantal detentiejaren op 50 á 75;
- In de straftoematingsgegevens zijn geen gegevens over de detentiejaren t.b.v. vervangende hechtenis opgenomen. DJI schat de benodigde capaciteit op ongeveer 200 plaatsen;
- Er bestaat een incidenteel 'stuwmeer' van 11.000 lopende vonnissen die momenteel niet ten uitvoer kunnen worden gelegd. Het tekort staat gelijk aan 2130 detentiejaren. Of dit probleem in 2001 nog bestaat, is overigens de vraag.

Een en ander leidt tot het volgende overzicht:

Raming benodigde celcapaciteit volgens 'In juiste verhouding'	Raming aantal opgelegde detentiejaren in 2001 volgens berekening van het bruto substitutievolume
15342 cellen in 2000	12634 detentiejaren in 2001
428 cellengroei in 2000-2001	1550 cellen t.b.v. vreemdelingenbewaring (waarin 500 t.b.v. criminele illegalen)
	728 cellen capaciteitsmarge
	125 VH voorafgaand aan TBS (zonder oplegging onv. vrijheidsstraf)
	200 cellen t.b.v. de executie van vervangende hechtenis
15770 cellen in 2001	15237 detentiejaren in 2001

- d *Reeds geëxecuteerd middels VH:* hoewel we nu een schatting hebben gemaakt van het aantal detentiejaren dat de rechter in 2001 onherroepelijk oplegt, kunnen we dit reservoir niet in zijn geheel als bruto substitutiereservoir beschouwen. Zelfs als we ervan uitgaan dat alle onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in principe in aanmerking komen voor substitutie, kan de detentietijd die wordt uitgezeten in voorlopige hechtenis per definitie niet worden gesubstitueerd (er is immers nog geen sprake van een straf). In 1995 ging het om 3400 detentiejaren (waarbij de mogelijkheid bestaat dat de rechter-commissaris als gevolg van het capaciteitstekort minder VH heeft toegepast dan wenselijk was). We gaan ervan uit dat dit aantal in 2001 met hetzelfde percentage is gestegen als aantal onherroepelijk opgelegde detentiejaren (= 27%, zie c), waarmee het totaal aantal jaren uitgezeten in voorlopige hechtenis in 2001 wordt geschat op **4316**. Deze jaren worden afgetrokken van het restant van c) verdeeld over de duurcategorieën naar rato van het aantal detentiejaren die 1995 tot het vonnis (eerste aanleg) in voorlopige hechtenis werden doorgebracht. Hiermee wordt het bruto substitutiereservoir in 2001 geschat op **7779** detentiejaren.

NB: voor veel verdachten, waarvan het wenselijk is dat ze in voorlopige hechtenis zouden worden genomen, wordt door de officier van justitie geen verzoek hiertoe gedaan aan de rechter commissaris vanwege plaatsgebrek: de zogenaamde latente behoefte aan v.h.-capaciteit. Aangenomen mag worden dat het aantal detentiejaren dat in voorlopige hechtenis doorgebracht wordt in de komende jaren zal groeien. Immers, er zijn en worden cellen bijgebouwd en er komt capaciteit vrij door substitutie van gevangenisstraffen door taakstraffen. Hoe groot de latente behoefte aan v.h.-capaciteit is, is niet bekend en wordt daarom verder niet betrokken bij de berekening van het bruto substitutievolume.

2 Het deel van de vrijheidsstraf dat wordt gesubstitueerd:

In dit onderdeel wordt per duurcategorie aangegeven welk deel van het bruto substitutievolume ook werkelijk kan worden gesubstitueerd gegeven een zeker maximum dat we hebben gesteld aan de te vervangen strafduur. Zo wordt bijvoorbeeld een door de rechter opgelegde straf van 3 jaar in het bruto substitutievolume meegeteld als 2 jaar (excl. v.i.) die kunnen worden gesubstitueerd. Afhankelijk van het scenario kan echter alleen het laatste halfjaar (het 500 en 1000 scenario) of het laatste hele jaar worden gesubstitueerd (1500 en 2000 scenario). Een deel van het bruto substitutievolume zal dus toch uitgezeten moeten worden en kan niet worden gesubstitueerd. Daarom wordt in dit onderdeel per duurcategorie de verhouding berekend tussen:

- a het aantal in 1995 opgelegde detentiejaren (eerste aanleg), waarbij de voorlopige hechtenis in mindering is gebracht. Het restant wordt vervolgens afgekapt bij de maximum te substitueren strafduur. In het 500 en 1000 scenario is het maximum gesteld op een half jaar, in het 1500 en 2000 scenario op een heel jaar. Zo wordt in het 1500-scenario bij een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 3 jaar met een voorlopige hechtenis van 4 maanden als volgt gerekend: 3 jaar minus 1 jaar v.i.¹ minus 4 maanden voorlopige hechtenis = 20 maanden. Dit wordt afgekapt bij 12 maanden (= de maximum te vervangen strafduur); het resultaat in dit voorbeeld is dus 12 maanden die in principe te substitueren zijn. Volgens deze rekenwijze zal een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 1,5 jaar met een voorlopige hechtenis van twee maanden een te substitueren periode van 10 maanden opleveren ($18 \cdot \frac{2}{3} - 2$ maanden);
- b Idem, maar dan niet afgekapt bij de maximum te substitueren strafduur. De uitkomst van de onder a) genoemde voorbeelden wordt dan respectievelijk 20 maanden en 10 maanden.

¹ Regeling vervroegde invrijheidstelling: straffen tot een half jaar worden geheel uitgezeten; voor straffen van een half jaar tot een heel jaar geldt dat het eerste half jaar geheel wordt uitgezeten en het restant voor eenderde deel; straffen langer dan een jaar worden voor tweederde deel uitgezeten (artikel 15 Wetboek van Strafrecht).

In de onderstaande tabel zijn de verhoudingen a/b als percentages weergegeven in de kolommen F (voor het 500 en 1000 scenario) en G (voor het 1500 en 2000 scenario). Het betreft hier eerste aanleg cijfers:

	A	B	C	D	E	F	G
	detentie- jaren, 1995	detentie- jaren in v.h., 1995	detentie- jaren min v.h.	det.jaren min v.h. tot een half jaar	det.jaren min v.h. tot een heel jaar	% bij max. half jaar	% bij max. heel jaar
0 t/m 3 maanden	1776	129	1647	1647	1647	100%	100%
> 3 t/m 6 maanden	1497	252	1245	1245	1245	100%	100%
>6 t/m 9 maanden	357	123	234	222	234	95%	100%
>9 t/m 12 maanden	944	325	619	558	620	90%	100%
>1 t/m 2 jaar	2357	643	1714	1078	1664	63%	97%
>2 t/m 4 jaar	1999	346	1653	492	978	30%	59%
>4 jaar	1799	178	1621	201	400	12%	25%
	10729	1996	8733	5443	6788	62%	78%

Kolom A: aantal detentiejaren 1995 (bron: Grapendaal, Groen en Van der Heide, 1997)

Kolom B: aantal detentiejaren in voorlopige hechtenis uitgezeten 1995 (bron: Rapsody)

Kolom C: kolom A - kolom B (= totaal aantal detentiejaren minus het aantal detentiejaren in v.h.)

Kolom D: totaal aantal detentiejaren minus het aantal detentiejaren in v.h. met een maximum van (= afgekapt bij) een half jaar (bron: Rapsody)

Kolom E: totaal aantal detentiejaren minus het aantal detentiejaren in v.h. met een maximum van (= afgekapt bij) een heel jaar (bron: Rapsody)

Kolom F: % van het bruto substitutie volume dat kan worden gesubstitueerd bij een maximum te vervangen strafduur van een half jaar (500 en 1000 scenario) = D/C

Kolom G: % van het bruto substitutie volume dat kan worden gesubstitueerd bij een maximum te vervangen strafduur variërend van een half jaar tot een heel jaar (1500 en 2000 scenario) = E/C

Het deel van gevangenisstraffen dat niet in voorlopige hechtenis is uitgezeten, kan in alle scenario's voor wat betreft de strafduurcategorie '0 - 6 maanden' geheel worden vervangen; het percentage is dus 100%.

Bij de strafduurcategorie '> 6 t/m 12 maanden' is het substitutiepercentage voor het 1500 en 2000 scenario uiteraard gelijk aan 100. De maximaal te substitueren periode is immers een jaar. Maar ook in het 500 en 1000 scenario liggen de percentages dicht in de buurt van 100. Dit komt omdat de feitelijke detentieperiode (na aftrek van v.i.) niet langer is dan 8 maanden en een deel hiervan al vaak in voorlopige hechtenis is uitgezeten. Het strafresistant in de categorie 0 t/m 12 maanden zal dus niet vaak of niet veel de zes maanden overstijgen. De detentiejaren die als bruto substitutievolume

zijn genoemd, zijn daardoor voor het overgrote deel te substitueren. In de categorie '> 6 t/m 9 maanden' is het substitutiepercentage 95%, in categorie '> 9 t/m 12 maanden' is dit 90%.

In de strafduurcategorie '> 1 jaar' worden gevangenisstraffen niet gesubstitueerd door taakstraffen maar door penitentiare programma's. Taakstraffen en penitentiare programma's vertonen weliswaar enige gelijkenis (beide worden extramuraal ten uitvoer gelegd), maar er zijn grote verschillen in de wijze waarop in de huidige praktijk de lengte van te vervangen vrijheidsstraf wordt berekend. De lengte van het deel van de gevangenisstraf dat momenteel kan worden vervangen, is gelijk aan 1/6-de van de totale door de rechter opgelegde vrijheidsstraf (vanaf de helft van de straf tot de v.i.-datum) met een maximum van 1 jaar. Hierbij is de lengte van het penitentiare programma overigens net zo lang als het vervangen deel van de gevangenisstraf; bij taakstraffen is dit slechts een fractie. Onderstaande tabel geeft weer volgens welke verhouding vrijheidsstraffen omgezet worden in werkstraffen (dit volgens richtlijnen van de NVvR, Trema, 1993-5):

Voorgenomen vrijheidsstraf	Onbetaalde arbeid
1 week	30 uren
2 weken	40 uren
3 weken	50 uren
4 weken / 1 maand	60 uren
5 weken	70 uren
6 weken	80 uren
7 weken	90 uren
8 weken / 2 maanden	100 uren
3 maanden	140 uren
4 maanden	180 uren
5 maanden	210 uren
6 maanden	240 uren

Teneinde de systematiek enigszins consistent te houden, is in de scenario's geen aansluiting gezocht bij de in de huidige praktijk gehanteerde berekening van de lengte van de te vervangen strafduur bij de penitentiare programma's. Net zoals bij de taakstraffen, wordt hier het laatste halfjaar of het laatste hele jaar gesubstitueerd. Zo wordt voorkomen dat een jaar gevangenisstraf *geheel* kan worden vervangen door een taakstraf terwijl van een gevangenisstraf van 1,1 jaar slechts *ruim twee maanden* kunnen worden vervangen door een penitentiair programma. Dit heeft overigens als consequentie dat iemand met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 1,5 jaar, die niet in voorlopige hechtenis heeft gezeten er in principe met een penitentiair programma ter vervanging van 1 jaar gevangenisstraf af zou kunnen komen, zonder één dag in de gevangenis door te brengen. Overigens zal dit in de praktijk niet veel voorkomen dat betrokkene niets van de straf

intramuraal ondergaat. Dit komt doordat aan 94% van de vonnissen (1995, eerste aanleg) met een vrijheidsstraf van langer dan een jaar een voorlopige hechtenis vooraf gaat (1995) en dit deel werd toch al niet gesubstitueerd. In het 500 en 1000 scenario zijn de substitutiepercentages 63% in de categorie '>1 t/m 2 jaar', 30% in de categorie '>2 t/m 4 jaar' en 12% in de categorie '>4 jaar'; in het 1500 en 2000 scenario zijn de substitutiepercentages 97% in de categorie '>1 t/m 2 jaar', 59% in de categorie '>2 t/m 4 jaar' en 25% in de categorie '>4 jaar'.

Bij het bovenstaande dient de volgende kanttekening te worden gemaakt. Bij straffen van langer dan een half jaar is de v.i.-regeling van toepassing. De vraag is nu of de v.i.-regeling ook van toepassing is op het gesubstitueerde deel van de gevangenisstraf. Bijvoorbeeld: hoe groot is de substitutiewinst wanneer een gevangenisstraf van 2 jaar wordt vervangen door een penitentiair programma? Men zou op twee manieren kunnen redeneren:

- 1 de v.i. is eenderde van de opgelegde straf en dus 8 maanden lang. Het penitentiare programma duurt 12 maanden, zodat betrokkene nog *4 maanden* intramuraal moet boeten. De vervroegde invrijheidstelling wordt dus ook berekend over het gesubstitueerde, extramuraal geëxecuteerde deel;
- 2 van de opgelegde 2 jaar wordt 1 jaar extramuraal ten uitvoer gelegd. In feite is er dus sprake van een gevangenisstraf van 1 jaar. Wanneer we alleen hierover de v.i. termijn berekenen, komen we niet verder dan 4 maanden, zodat de intramuraal te executeren strafduur *8 maanden* is.

Kortom, het maakt nogal wat uit of we de v.i.-regeling al dan niet toepassen op het te substitueren strafdeel. In het tweede geval is de substitutiewinst vier maanden minder dan in het eerste geval. In de huidige situatie is het zo dat deze vraag bij de taakstraf niet speelt (deze vervangt immers gevangenisstraffen die niet langer zijn dan een half jaar en dan is er geen sprake van v.i.); bij penitentiare programma's is de lengte van de v.i. niet afhankelijk de lengte van een eventueel penitentiair programma. Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat een penitentiair programma 1 op 1 wordt uitgevoerd, dat wil zeggen het penitentiair programma duurt net zolang als de vervangen vrijheidsstraf. Omdat we ervan uit gaan dat deze praktijk niet zal veranderen, hebben we in de scenario's deze rekenwijze gehanteerd (bij taakstraffen en penitentiair programma): v.i. wordt ook berekend over het gesubstitueerde deel van de gevangenisstraf.

3 Detentiejaren uitgesplitst naar type inrichting:

De vraag 'hoe geschikt is de huidige gedetineerde voor een taakstraf' is moeilijk te beantwoorden. Wel valt iets te zeggen over waar geschiktere en minder geschikte gedetineerden zijn te vinden. Hierbij veronderstellen we dat het type inrichting waar een gedetineerde zich bevindt iets zegt over de kans van slagen die deze gedetineerde zou maken in geval van een taakstraf

(zie hoofdstuk 2). Zo mag worden aangenomen dat de bevolking van een halfopen inrichting gemiddeld geschikter is dan de bevolking van een gesloten inrichting. Om een beeld te krijgen van de verdeling van het bruto substitutiereservoir over de verschillende typen inrichting is de gemiddelde bezetting in acht onderscheiden inrichtingscategorieën in beeld gebracht (gemiddelde bezetting is berekend over 12 meetmomenten in 1995). Een complicerende factor hierbij is dat de categorie 'HvB-overig' in de praktijk veel gedetineerden bevat die eigenlijk in een andere inrichting zouden moeten zitten maar daar vanwege plaatsgebrek niet heen kunnen. Voor onze scenario's zijn we echter meer geïnteresseerd in het ideale/gewenste plaatje dan de feitelijke verdeling. Daarom heeft DJI de categorie 'HvB-overig' nader uitgesplitst, waarna de gedetineerden (omgerekend naar detentiejaren) zijn toegerekend aan de inrichting waar ze eigenlijk zouden moeten zitten. Van de in totaal 1641 detentiejaren in HvB (excl. arrestanten) zijn er 495 gemoeid met de uitvoering van selectieprocessen. Deze detentiejaren blijven toegerekend aan de categorie 'HvB'. 879 Detentiejaren zijn wachtend op overplaatsing naar een andere inrichting. Deze detentiejaren zijn verdeeld over de inrichtingscategorieën 'gevangenis voor langgestraften', 'gevangenis voor kort gestraften' en 'halfopen inrichting (HOI) voor detentiefaseerders', dit naar rato van het aantal detentiejaren in deze inrichtingen in 1995. Voorts is er een categorie van 267 detentiejaren van kortgestraften; meestal te kort om nog overgeplaatst te worden. Deze blijven toegekend aan de categorie 'HvB'. Ook in de gevangenissen voor langgestraften zitten mensen te wachten op overplaatsing, en wel naar een HOI detentiefaseerders. Deze 46 detentiejaren worden derhalve overgeheveld van gevangenissen voor langgestraften naar HOI detentiefaseerders. Uiteraard is er bij al deze verschuivingen voor gezorgd dat de detentiejaren in de juiste duurcategorieën terecht komen.

Onderstaande tabel (bron: DJI) is het resultaat van de hierboven beschreven exercitie. Dit is bij benadering het wenselijke beeld van de bezetting van de verschillende inrichtingen. Het betreft hier overigens detentiejaren aan afgestraften. Voorlopige hechtenis is niet meegeteld omdat het bruto substitutiereservoir ook geen voorlopige hechtenis bevat. Met behulp van deze tabel is het bruto substitutiereservoir uit onderdeel 1 per duurcategorie verdeeld over de onderscheiden soorten inrichtingen naar rato van de percentages detentiejaren die in de tabel staan vermeld.

Type inrichting	t/m 3 maanden		>3 t/m 6 maanden		>6 t/m 9 maanden		>9 t/m 12 maanden		>1 jaar		Totaal	
Half Open Inrichting (HOI), detentiefasering	66	6%	19	3%	8	4%	26	6%	371	10%	490	8%
Half Open Inrichting (HOI), zelfmelders	302	25%	101	16%	23	12%	52	12%	105	3%	583	10%
Penitentiair Open Inrichting (POI)	1	0%	1	0%	3	2%	5	1%	225	6%	235	4%
Dagdetentie	1	0%	4	1%	4	2%	24	6%	72	2%	105	2%
Gevangenis langgestraften	41	3%	63	10%	17	8%	46	11%	2311	65%	2478	41%
Gevangenis kortgestraften	235	20%	184	29%	36	18%	76	18%	119	3%	650	11%
HvB arrestanten	309	26%	125	19%	32	16%	38	9%	101	3%	605	10%
HvB overig	235	20%	146	23%	72	37%	155	37%	261	7%	869	14%
Totaal	1190	100%	643	100%	195	100%	422	100%	3565	100%	6015	100%

In onderdeel 3 van het substitutiemodel worden per inrichting en duurcategorie steeds 4 getallen of percentages genoemd. Bij de onderstaande toelichting op deze vier getallen wordt als voorbeeld genomen de getallen die vermeld staan bij duurcategorie '1 t/m 2 jaar' en de inrichtingscategorie 'HvB-overig':

De percentages die per inrichting en duurcategorie steeds bovenaan genoemd zijn, corresponderen met de percentages uit de bovenstaande tabel. In het voorbeeld is dit 7%.

Het getal dat hier onder staat, is het deel van het totale bruto substitutievolume dat toegekend wordt aan de betreffende duurcategorie en de betreffende inrichtingscategorie. Dit getal wordt verkregen door het genoemde percentage te vermenigvuldigen met het bruto substitutievolume uit onderdeel 1. In het voorbeeld is dit: $7\% \cdot 1426 = 104$ detentiejaren.

Het percentage dat hieronder vervolgens staat vermeld, varieert per scenario. Dit is het percentage van het substitutiereservoir in dat in de betreffende duurcategorie en type inrichting aanwezig is. De manier waarop we tot deze percentages komen, staat beschreven in hoofdstuk 3. In het voorbeeld is dit percentage 10%.

Het onderste cijfer is het aantal detentiejaren dat wordt gesubstitueerd en varieert uiteraard per scenario. Dit is het percentage van het substitutiereservoir dat wordt gesubstitueerd * het substitutie volume behorend bij betreffende duurcategorie en type inrichting * het percentage dat vermeld staat in onderdeel 2. In het voorbeeld is dit: $10\% \cdot 104 \cdot 97\% = 114$ detentiejaren.

Van de hierboven beschreven berekeningswijze wordt op enkele plekken afgeweken:

- a De categorie HvB-overig wordt in de duurcategorie 0 t/m 3 maanden opgehoogd met 618 detentiejaren. Dit zijn de extra cellen t.b.v. de reeds eerder genoemde 618 extra cellen die worden gebouwd t.b.v. de overlastcategorie (de zogenaamde snelrechtcellen). Deze cellen worden

- toegevoegd aan het bruto substitutievolume behorend bij de inrichtingscategorie 'HvB overig', in de duurcategorie '0 t/m 3 maanden';
- b In het 500 en 1000 scenario wordt 120% van de beschikbare detentiejaren in de POI gesubstitueerd. De gedetineerden (allen lang gestraft) die we in een POI aantreffen, verkeren in de laatste fase van hun detentie en zijn op grond van gedrag en geschiktheid geselecteerd voor dit regime. Deze groep gedetineerden wordt in alle vier de scenario's integraal geschikt geacht voor substitutie. Omdat in het 500 en 1000 scenario (maximaal) 6 maanden gesubstitueerd mogen worden en de maximum verblijfsduur in een POI 5 maanden is, wordt het substitutie volume in deze inrichtingscategorie vermenigvuldigd met zesvijfde (= 120%). Teneinde overlap te vermijden met de 'HOI detentiefasering', is in de categorie 'HOI detentiefasering' gekeken hoeveel gedetineerden er uitstromen naar een POI. Deze groep gedetineerden wordt in de HOI buiten het substitutie reservoir geplaatst (= 44% van de detentiejaren). In de scenario's 1500 en 2000 hebben we deze rekenexercitie niet hoeven maken omdat een gedetineerde niet langer dan een jaar in een HOI voor detentiefasering (max. 7 maanden) en een POI (max. 5 maanden) kan verblijven. Overlap is dus niet mogelijk.

Korte toelichting op de typen inrichtingen (voor een gedetailleerde beschrijving van de inrichtingsregimes, bestemmingen e.d. van de verschillende inrichting wordt verwezen naar bijlage 2.)

Toelichten dat sommige categorieën zo weinig zijn (POI tot een jaar) anderen toch gevuld terwijl men dit niet zou verwachten.

- I *HOI-detentiefasering* (8% van de gedetineerdenpopulatie): Gedetineerden worden hier geplaatst op grond van motivatie, geschiktheid en getoond gedrag en na advies van de Selectiefunctaris. Er worden begeleidingsprogramma's verzorgd die tot doel hebben om de terugkeer naar de samenleving te versoepelen. Gedetineerden krijgen vierwekelijks weekend verlof. Deze inrichtingen kennen een laag beveiligingsniveau. Bij het toekennen van detentiejaren aan de verschillende duurcategorieën zijn de onderzoeksresultaten van het DJI-onderzoek in Westlinge betrokken (zie hoofdstuk 3). In dit type inrichting, dat bedoeld is voor langgestraften, blijken toch detentiejaren in de kortere duurcategorieën voorkomen. De oorzaak hiervan is dat langgestraften een (kort) vervolgvonnissen ook in deze inrichting kunnen uitzitten. Wanneer iemand meerdere vonnissen aansluitend op elkaar uitzit, wordt dit als één straf gezien en kan een langgestrafte iemand zijn met drie straffen van respectievelijk 2, 5 en 7 maanden. In de registratie wordt deze persoon echter wel weergegeven op titel van 2, 5 of 7 maanden. Zo kan een langgestrafte in de categorie '0 t/m 3 maanden' voorkomen.

- II *HOI-zelfmelders* (9% van de gedetineerdenpopulatie): inrichting voor gedetineerden met een strafrestant van meer dan 3 dagen, die zichzelf melden na een oproep hiertoe van een zelfmeldinrichting om reden van één of meer lopende vonnissen. Gedetineerden krijgen vierwekelijks weekend verlof. Deze inrichtingen kennen een laag beveiligingsniveau. Ook hier is bij het toekennen van detentiejaren aan de verschillende duurcategorieën zijn de onderzoeksresultaten van het DJI-onderzoek in Westlinge betrokken.
- III *POI* (4% van de gedetineerdenpopulatie): Gedetineerden met een onvoorwaardelijk strafrestant van 12 maanden of meer, van wie ten minste de helft van de totale detentietijd is verstreken. De maximum verblijfsduur bedraagt 5 maanden. Men wordt hier geplaatst op grond van motivatie, geschiktheid en getoond gedrag en na advies van de Selectie Advies Commissie Open Inrichtingen. Gedetineerden werken overdag of nemen deel aan begeleidingsprogramma's. In deze inrichtingen is het beveiligingsniveau lager dan normaal. Men mag wekelijks met weekendverlof en er geldt een regime van algehele gemeenschap. Er is alle reden om aan te nemen dat de gedetineerden die geselecteerd worden voor een POI integraal geschikt zijn voor een taakstraf. In alle scenario's worden de detentiejaren die in deze inrichting worden uitgezeten compleet gesubstitueerd.
- IV *Dagdetentie* (2% van de gedetineerdenpopulatie): Gedetineerden worden hier geplaatst op eigen verzoek en op grond van motivatie, geschiktheid en getoond gedrag en na advies van de Selectie Advies Commissie Open Inrichtingen. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf vindt plaats door deelname aan een programma van activiteiten in een daartoe bestemde inrichting gedurende de dag en verblijf op het huisadres gedurende de nachten en in de weekeinden. De groep gedetineerden in deze inrichtingen worden (in deze fase van hun straf) in hoge mate geschikt geacht voor een taakstraf. Echter dagdetentie is een vorm van penitentiair programma (extramuraal), de betrokkene komt niet meer in een inrichting. Er is daarom in feite geen sprake van substitutie. Het percentage en aantal te substitueren detentiejaren is dan ook nul.
- V *Gevangenis voor kort gestraften* (10% van de gedetineerdenpopulatie): onherroepelijk tot gevangenisstraf veroordeelden met een strafrestant van maximaal 6 maanden, welk restant doorgaans in aansluiting op de preventieve hechtenis ten uitvoer wordt gelegd. Er worden activiteiten aangeboden, waarbij het accent ligt op bedrijfseconomische arbeid. Ook wordt de mogelijkheid geboden om deel te nemen aan basis-educatie. Deelname aan activiteiten in het dagprogramma is verplicht. Cellen van gesloten inrichtingen zijn duurder dan cellen van halfopen inrichtingen. Dit gevoegd bij het feit dat gesloten inrichting grotere wachtlijsten kennen dan halfopen inrichtingen rechtvaardigt de aanname dat in de gesloten inrichtingen weinig gedetineerden worden gevonden die geschikt zijn voor een halfopen setting. Enigszins merkwaardig is het feit

dat in dit type inrichting ook gedetineerden (en dus detentie jaren) worden gevonden in de duurcategorieën langer dan een jaar. Dit zijn onder anderen gedetineerden die gedurende het uitzitten van een korte gevangenisstraf voor een ander feit worden veroordeeld tot een lange gevangenisstraf. Deze gedetineerden zullen waarschijnlijk op zeker moment worden overgeplaatst naar een gevangenis voor lang gestraften.

- VI *Gevangenis voor lang gestraften* (39% van de gedetineerdenpopulatie): onherroepelijk tot gevangenisstraf veroordeelde vrouwen en mannen met een strafrestant van meer dan 6 maanden. In dit regime verblijven zij die blijf geven van beperkte motivatie en/of geschiktheid om geplaatst te worden naar een andere inrichting (bijv. met meer vrijheden). Er worden activiteiten aangeboden, waarbij het accent ligt op bedrijfseconomische arbeid. Ook wordt de mogelijkheid geboden om deel te nemen aan basis-educatie. Deelname aan activiteiten is verplicht. Cellen van gesloten inrichtingen zijn duurder dan cellen van halfopen inrichtingen. Men mag verwachten dat het overgrote deel ongeschikt is voor een taakstraf. Wellicht zou een deel van de gedetineerden die vanwege hun lange straf als vluchtgevaarlijk worden omschreven, het laatste halfjaar een taakstraf kunnen uitvoeren. Echter deze groep zal voor een groot deel worden teruggevonden in de categorie POI en dagdetentie.
- VII *Arrestanten HvB* (10% van de gedetineerdenpopulatie): het betreft hier een gesloten inrichting bestemd voor gestraften die zich niet bij een zelfmeldinrichting hebben gemeld. Hiermee lijkt men zichzelf een brevet van ongeschiktheid toe te kennen. Wie zichzelf niet meldt bij een halfopen inrichting (in de wetenschap dat een gesloten inrichting het alternatief is), zal waarschijnlijk ook minder geneigd zijn op de werkplek te verschijnen.
- VIII *'HvB-overig'* (20% van de gedetineerdenpopulatie => 8,2% t.b.v. uitvoering selectieproces + 4,4% te kort strafrestant om nog over te plaatsen + 0,7% t.b.v. subsidiair gehechten + 0,5% in restcategorie) hierin zitten gedetineerden die nog slechts een klein deel van de detentietijd voor de boeg hebben zich hebben en niet meer worden overgeplaatst (meeste tijd is in voorlopige hechtenis uitgezeten), afgestraften die wachten op selectie en overplaatsing en (een zeer kleine minderheid) subsidiair gehechten.

Totaal aantal te substitueren detentiejaren (netto substitutie-reservoir): dit is de optelsom van de te substitueren detentiejaren over alle inrichtingen.

4 Netto substitutiewinst (gecorrigeerd voor mislukte taakstraffen)

- a *% Mislukkingen:* Literatuur (Spaans, 1995 en Brontsema, 1993) wijst uit dat het mislukkingspercentage stijgt naarmate het aantal uren taakstraf toeneemt (zie ook hoofdstuk 1). Volgens Spaans is het percentage mislukkingen van taakstraffen tot 200 uur 8%, het mislukkingspercentage

van taakstraffen langer dan 200 uur bedraagt 16%. Van de werkstraffen van 240 uur mislukt zelfs 25%. Volgens opgave van de Reclassering (taakstraffen meerderjarigen) varieert het overall-mislukkingpercentage in de periode 1990 - 1995 tussen 16% en 10%. De Raad voor de Kinderbescherming (taakstraffen minderjarigen) meldt voor deze periode mislukkingspercentages die variëren tussen 13% en 11%.

- b *waarvan alsnog (deels) in een o.v.v. wordt omgezet:* uit het onderzoek van Spaans blijkt dat 77% van de mislukte taakstraffen (waarvan 44% niet gestart en 56% afgebroken) alsnog (gedeeltelijk) wordt omgezet in een vrijheidsstraf. Aangenomen wordt dat:

- 1 niet gestarte taakstraffen geheel worden omgezet in een vrijheidsstraf of helemaal niet worden omgezet;
 - 2 afgebroken taakstraffen gemiddeld halverwege worden afgebroken en dus voor de helft worden omgezet in een vrijheidsstraf, of niet worden omgezet;
 - 3 gelijke percentages gelden voor de onderscheiden duurcategorieën.
- Omrekening van mislukte taakstraffen naar detentiejaren gaat dan als volgt:

$$\begin{aligned} & \text{Aantal alsnog te executeren detentiejaren} \\ &= (77\% * 44\% + 1/2 * 77\% * 56\%) * \text{aantal mislukte taakstraffen (in} \\ & \quad \text{detentiejaren)} \\ &= 55\% \text{ van het aantal mislukte taakstraffen (in detentiejaren).} \end{aligned}$$

- c Alsnog te executeren detentiejaren na mislukking taakstraf
 $= \text{Totaal te substitueren detentiejaren (netto substitutie-reservoir) * } \\ \text{\% Mislukkingen * 55\%.}$

De netto substitutiewinst tenslotte is gelijk aan:

Het totaal aantal te substitueren detentiejaren (netto substitutie-reservoir) –
het aantal alsnog te executeren detentiejaren na mislukking taakstraf.

Bijlage 2

Overzicht typen inrichtingen

Ter toelichting van de in de scenario's gehanteerde onderverdeling van de penitentiaire inrichtingen, worden in deze bijlage de verschillende inrichtingen die onder het gevangeniswezen vallen, beschreven (deze beschrijving is ontleend aan hoofdstuk 4 van de 'Handleiding Planning en Control van Gevangeniswezen 1997, DJI).

Productindeling gevangeniswezen	
hoofdproducten	differentiaties
Huis van bewaring	Basisplaats/ standaard regime Sober regime Verslavings Begeleidings Afdeling - VBA Individuele Begeleidings Afdeling - IBA (Tijdelijk) Extra Beveiligde Inrichting - (T)EBI Vreemdelingenbewaring - lV Forensische Begeleidings Afdeling - FOBA Paviljoen K Paviljoen 4a Penitentiair Selectie Centrum - PSC Penitentiair Ziekenhuis - PZ Landelijke Afzonderings Afdeling - LAA Jeugd Werk Inrichting onderbouw - JWI
Gevangenis kortgestraften	Basisplaats/ standaard regime
Gevangenis langgestraften	Basisplaats/ standaard regime Half Open Inrichting - HOI Penitentiair Open Inrichting - POI Dagdetentie Externe Resocialisatie Afdeling - ERA Verslavings Begeleidings Afdeling - VBA Drugs Opvangcentrum - DOC Individuele Begeleidings Afdeling - VBA Beveiligde Individuele Begeleidings Afdeling - BIBA (Tijdelijk) Extra Beveiligde Inrichting - (T)EBI Beperkt Gemeenschaps Geschikten - BGG Paviljoen J Jeugd Werk Inrichting bovenbouw - JWI
Electronisch toezicht	

Hoofdproducten

Huis van bewaring

Voor mannen: een als zodanig door de Minister van Justitie op grond van artikel 7 van de Beginselenwet gevangeniswezen aangewezen perceel onder meer bestemd voor de opnemning van preventief gehechte volwassenen of jeugdige mannen.

Voor vrouwen (tevens gevangenis voor kortgestrafte vrouwen): een als zodanig door de Minister van Justitie op grond van artikel 7 van de Beginselenwet gevangeniswezen aangewezen perceel onder meer bestemd voor de opnemning van preventief gehechte vrouwen, alsmede voor de opnemning van onherroepelijk tot gevangenisstraf veroordeelde vrouwen, met een strafrestant van maximaal 6 maanden, welk strafrestant doorgaans in aansluiting op de preventieve hechtenis ten uitvoer wordt gelegd.

Gevangenis kortgestraften

Een door de Minister van Justitie, op grond van artikel 7 van de Beginselenwet gevangeniswezen, als gevangenis aangewezen perceel bestemd voor de opnemning van onherroepelijk tot gevangenisstraf veroordeelde volwassen mannen met een strafrestant van maximaal 6 maanden of jeugdigen met een strafrestant van 8 maanden, welk restant doorgaans in aansluiting op de preventieve hechtenis ten uitvoer wordt gelegd.

(Mogelijkheden worden bestudeerd om de opvang van bijzondere groepen, zoals verslaafden en psychisch gestoorde gedetineerden, in erkende productdifferentiaties te realiseren.)

Gevangenis langgestraften

Een door de Minister van Justitie, op grond van artikel 7 van de Beginselenwet gevangeniswezen, als gevangenis aangewezen perceel bestemd voor de opnemning van onherroepelijk tot gevangenisstraf veroordeelde vrouwen en mannen met een strafrestant van meer dan 6 maanden of jeugdige mannen met een strafrestant van meer dan 8 maanden.

Differentiaties

Basisplaats/ standaard regime; huis van bewaring

Het eerste regime waarin preventieven geplaatst worden. In dit regime verblijven tevens zij die blijf geven van beperkte motivatie en/of geschiktheid om doorgeplaatst te worden naar één van de hierna te noemen producten.

Binnen het standaardregime wordt op aparte afdelingen bijzondere zorg besteed aan hen die niet goed functioneren binnen de gemeenschap van een reguliere woonafdeling.

In het standaardregime worden activiteiten aangeboden, waarbij het accent ligt op bedrijfseconomische arbeid. Ook wordt de mogelijkheid geboden om deel te nemen aan basis-educatie, zonodig in arbeidstijd en gedurende tenminste 1 uur per persoon per week.

Deelname aan activiteiten in het dagprogramma is niet verplicht.

De duur van het dagprogramma betreft het aantal per circulaire vastgelegde uren per week.

Sober regime; huis van bewaring

Afdelingen bestemd voor subsidiair gehechten, vreemdelingen, arrestanten en personen uit de overlastcategorie. De verblijfsduur op afdelingen met een sober regime is maximaal 60 dagen. Het regime wordt ondermeer gekenmerkt door een dagprogramma zonder activiteiten in de avonduren. Hierbij worden tenminste de wettelijk verplichte activiteiten aangeboden.

Verslavings Begeleidings Afdeling; huis van bewaring (VBA)

Afdelingen met een ressortelijke functie voor verslaafde preventieven. Hier worden zij geplaatst, die op basis van een toeleidingsprogramma voldoende motivatie en geschiktheid tonen om deel te nemen aan begeleidingsprogramma's en geïndiceerde vervolgvoorzieningen, waarbij een individueel trajectplan leidend is.

Plaatsing op deze afdelingen vindt in principe plaats tijdens de laatste fase (6 maanden) van de detentie en heeft als doel het doorbreken van de verslaving en doorgeleiding naar externe voorzieningen.

Individuele Begeleidings Afdeling; huis van bewaring (IBA)

Afdelingen met een regionale functie voor hen die op advies van de Selectie Advies Commissie IBA geplaatst worden in een inrichting waar individueel gerichte begeleidingsprogramma's worden aangeboden.

De programma's hebben tot doel om de psychische nood van individuele gedetineerden zo veel als mogelijk te lenigen. Impliciet bieden deze programma's tevens de mogelijkheid om een juiste selectie tot stand te brengen naar interne of externe vervolgvoorzieningen.

(Tijdelijk) Extra Beveiligde Inrichting; huis van bewaring ((T)EBI)

Inrichting voor hen die op advies van de Selectie Commissie EBI gekarakteriseerd zijn als extreem vluchtgevaarlijk en een zeer aanzienlijk risico vormen voor de samenleving. Daarmee is het primaire doel van deze inrichting het leveren van een bijdrage aan een veilige samenleving. Dit wordt gerealiseerd door het voorkomen, verijdelen of verhinderen van ontvluchtingen, zonder dat humane tenuitvoerlegging daarbij in het gedrang komt.

Vreemdelingenbewaring (IvV)

Maatregel van vrijheidsontneming, die ten uitvoer wordt gelegd in een Huis van Bewaring en die tot doel heeft de uitzetting van een vreemdeling te effectueren op grond van artikel 26 Vreemdelingenwet.

Grenslogies: maatregel ten aanzien van vreemdelingen van wie de toegang is geweigerd wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid, of aan wie de toegang is geweigerd en die met een schip of vliegtuig Nederland zijn binnengekomen. De maatregel wordt ten uitvoer gelegd in een ruimte ter beperking of ontneming van de bewegingsvrijheid.

Forensische Observatie en Begeleidings Afdeling (FOBA)

Afdeling met een landelijke bestemming met als primaire functie de crisisinterventie van met name psychotische gedetineerden. De opvang is tijdelijk, waarna terugplaatsing naar de inrichting van herkomst volgt. De afdeling vervult eveneens een schakelfunctie naar externe voorzieningen.

Paviljoen K

Zie omschrijving LAA.

Paviljoen 4a

Afdeling met een landelijke bestemming voor preventief gehechte, volwassen mannen, die in extreme mate een beheersrisico vormen.

Afdeling Demersluis 2: afdeling van het huis van bewaring Demersluis (onderdeel van penitentiaire inrichtingen "Over-Amstel") voor de opvang van straatjunks, die zonder hun toestemming geplaatst worden door het Openbaar Ministerie. Het betreft hier problematische druggebruikers, die gedurende maximaal 6 maanden onder drang worden gestimuleerd tot het volgen van een programma.

Penitentiair Selectie Centrum (PSC)

Inrichting met een landelijke bestemming ten behoeve van langgestraften met een persoonlijkheidsstoornis.

Het PSC kent 2 afdelingen:

- therapie-afdeling: afdeling voor hen met psychosociale problematiek (persoonlijkheidsstoornissen) in de laatste fase, circa anderhalf jaar, van de detentie. Nagestreefd wordt hen door te laten stromen naar een Penitentiair Open Inrichting.
- afdeling voor klinisch-psychologisch onderzoek (KPO): afdeling, die met name een functie heeft in opnames met het oog op selectie en detentiebegeleiding van hen met een gestoorde persoonlijkheid. Tevens vindt crisisinterventie plaats op sociale indicatie in de vorm van vier weken durende opnames. Vanuit deze afdeling worden veroordeelden

teruggeplaatst naar de inrichting van herkomst of doorgeplaatst naar de therapieafdeling.

Penitentiair Ziekenhuis (PZ)

Ziekenhuis met een landelijke bestemming voor preventieven en veroordeelden die verpleging en medische verzorging of behandeling nodig hebben.

Landelijke Afzonderings Afdeling

Afdeling met een landelijke bestemming voor het ten uitvoerleggen van de afzondering van volwassen en jeugdige mannen, die in de inrichting waar betrokkene verblijft, op ernstige bezwaren stuit.

JWI onderbouw

Experiment, uitgevoerd op een plaats met de status van een huis van bewaring en met een gemiddelde verblijfsduur van 6 maanden, waarbij het accent ligt op voorbereiding naar de JWI bovenbouw.

Dit experiment is gericht op jeugdigen in de leeftijd van 18 tot 23 jaar, die mede door het gemis aan een adequate opvoeding, vorming en opleiding zijn vervallen tot ernstig crimineel gedrag met een onvoorwaardelijke straf(verwachting) tussen 6 en 24 maanden. Deelnemers moeten afkomstig zijn uit de arrondissementen Almelo, Rotterdam, Dordrecht, Amsterdam, Haarlem, of Alkmaar. Ook moeten zij de nederlandse nationaliteit bezitten of een geldige verblijfstitel hebben, gerechtigd zijn tot de arbeidsmarkt, niet ernstig verslaafd of psychisch gestoord zijn.

Deelnemers worden rechtstreeks door het Openbaar Ministerie geplaatst in een gesloten inrichting om met drang (zware) fysieke arbeid te verrichten. Doel van het experiment is een zodanige structuur aan te bieden, dat hiervan een opvoedende werking uitgaat en recidive wordt voorkomen.

Basisplaats/ standaard regime; gevangenis kortgestraften

Veroordeelden worden geplaatst in het standaardregime. Binnen het standaardregime wordt op aparte afdelingen bijzondere zorg besteed aan hen die niet goed functioneren binnen de gemeenschap van een reguliere woonafdeling.

In het standaardregime worden activiteiten aangeboden, waarbij het accent ligt op bedrijfseconomische arbeid. Ook wordt de mogelijkheid geboden om deel te nemen aan basis-educatie, zonodig in arbeidstijd en gedurende tenminste 1 uur per persoon per week.

Deelname aan activiteiten in het dagprogramma is verplicht.

De duur van het dagprogramma betreft het aantal per circulaire vastgelegde uren per week.

Basisplaats/ standaard regime; gevangenis langgestraften

Het eerste regime waarin veroordeelden geplaatst worden is het standaardregime. In dit regime verblijven tevens zij die blijf geven van beperkte motivatie en/of geschiktheid om geplaatst te worden naar één van de hierna te noemen producten.

Binnen het standaardregime wordt op aparte afdelingen bijzondere zorg besteed aan hen die niet goed functioneren binnen de gemeenschap van een reguliere woonafdeling.

In het standaardregime worden activiteiten aangeboden, waarbij het accent ligt op bedrijfseconomische arbeid. Ook wordt de mogelijkheid geboden om deel te nemen aan basis-educatie, zonodig tijdens arbeidstijd en gedurende tenminste 1 uur per persoon per week.

Deelname aan activiteiten is verplicht.

De duur van het dagprogramma betreft het aantal per circulaire vastgelegde uren per week.

Half Open Inrichting (HOI)

HOI ten behoeve van zelfmelders: inrichting voor hetzij vrouwen, hetzij volwassen mannen en jeugdige mannen met een strafrestant van meer dan 3 dagen, die zichzelf melden na een oproep hiertoe van een zelfmeldinrichting om reden van één of meer lopende vonnissen. In deze inrichtingen is het beveiligingsniveau lager dan gemiddeld. Ook geldt een regeling inzake regimesgebonden vierwekelijks weekendverlof en geldt een regime van algehele gemeenschap.

HOI ten behoeve van detentiefaseerders: inrichting voor hetzij vrouwen, hetzij volwassen mannen, hetzij jeugdige mannen met een strafrestant van meer dan 35 en minder dan 541 dagen. Hier worden zij geplaatst, die op grond van motivatie, geschiktheid en getoond gedrag en na advies van de Selectiefunctionaris in staat worden gesteld deel te nemen aan begeleidingsprogramma's, die tot doel hebben om de terugkeer naar de samenleving te versoepelen. In deze inrichtingen is het beveiligingsniveau lager dan normaal. Ook geldt een regimesgebonden, vierwekelijks weekendverlof en geldt een regime van algehele gemeenschap.

HOI ten behoeve van Moeders met Kinderen (MMK): afdeling voor vrouwen in de Half Open Inrichting "Ter Peel", waar gedetineerde vrouwen regimair in staat gesteld worden hun opvoedende taak uit te oefenen door hun kind(eren) tot een leeftijd van 4 jaar in de inrichting te verzorgen. Hierbij geldt als belangrijk criterium dat de plaatsing primair gericht is op de moeder-kind relatie.

Penitentiair Vormings Inrichting (PVI): inrichting te Doetinchem voor volwassen mannen ter opnemings van:

— zelfmelders met een lopend vonnis tot maximaal 8 maanden,

- tot gevangenisstraf veroordeelden, afkomstig uit een gesloten inrichting met strafrestant van minimaal 35 dagen tot maximaal 8 maanden en
- zij die geschikt worden geacht voor detentiefasering in deze inrichting met in beginsel een strafrestant van maximaal 12 maanden.

Penitentiair Trainings Kamp (PTK): inrichting te Grave voor mannen ter opnemering van:

- zelfmelders met een lopend vonnis tot maximaal 8 maanden,
- tot gevangenisstraf veroordeelden, afkomstig uit een gesloten inrichting met strafrestant van minimaal 35 dagen tot maximaal 8 maanden en
- jong volwassen mannen, die in het kader van detentiefasering geschikt worden geacht voor verblijf in deze inrichting met in beginsel een strafrestant van maximaal 8 maanden.

Penitentiair Open Inrichting (POI)

Inrichting voor hetzij vrouwen, hetzij volwassen mannen, hetzij jeugdigen mannen met een onvoorwaardelijk strafrestant van 12 maanden of meer, van wie ten minste de helft van de totale detentietijd is verstreken. Hier worden zij geplaatst, die op grond van motivatie, geschiktheid en getoond gedrag en na advies van de Selectie Advies Commissie Open Inrichtingen door de inrichting in staat worden gesteld om overdag op of buiten het terrein werkzaam te zijn dan wel deel te nemen aan begeleidingsprogramma's met als doel om de terugkeer naar de samenleving te versoepelen en een zelfstandig bestaan te realiseren na de detentie. In deze inrichtingen is het beveiligingsniveau lager dan normaal. Tevens geldt een regeling inzake regimesgebonden, wekelijks weekendverlof en geldt een regime van algehele gemeenschap.

Dagdetentie

Inrichtingen voor hetzij vrouwen, hetzij volwassen mannen, hetzij jeugdige mannen die op eigen verzoek en op grond van motivatie, geschiktheid en getoond gedrag en na advies van de Selectie Advies Commissie Open Inrichtingen hier geplaatst worden. De selectiecriteria voor dagdetentie zijn dezelfde als voor Open Inrichtingen, waarbij ondermeer als voorwaarde geldt een vast huisadres. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf vindt plaats door deelname aan een programma van activiteiten in een daartoe bestemde inrichting gedurende de dag en verblijf op het huisadres gedurende de nachten en in de weekeinden.

RETour: samenwerkingsverband tussen de Reclassering Nederland, het Bijzondere Jeugdwerk Brabant, het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, de gemeente en de gemeentepolitie van Helmond. Jeugdigen worden vanuit een gesloten inrichting in dit project geplaatst, dat een extramuraal karakter heeft. Het project is bedoeld voor jeugdigen uit Helmond, meestal in de leeftijd van 18 tot 25 jaar, die al eerder tot een korte

gevangenisstraf zijn veroordeeld vanwege kleine criminaliteit. Zij worden begeleid teneinde recidive en overlast te voorkomen. Verslaafde en zwaardere criminelen worden niet tot dit project toegelaten. Het belangrijkste plaatsingscriterium is motivatie om deel te nemen aan het project.

Externe Resocialisatie Afdeling (ERA)

Samenwerkingsproject met een regionale functie van de gevangenis Norgervhaven en de Reclassering Nederland bedoeld voor psychisch gestoorde, die op advies van de Selectie Advies Commissie Langgestraften, niet in aanmerking komen voor andere genoemde vormen van detentiefasering.

Verslavings Begeleidings Afdeling; gevangenis langgestraften (VBA)

Afdelingen met een ressortelijke functie voor verslaafde veroordeelden. Hier worden zij geplaatst, die op basis van een toeleidingsprogramma voldoende motivatie en geschiktheid tonen om deel te nemen aan begeleidingsprogramma's en geïndiceerde vervolgvoorzieningen, waarbij een individueel trajectplan leidend is. Plaatsing op deze afdelingen vindt in principe plaats tijdens de laatste fase (6 maanden) van de detentie en heeft als doel het doorbreken van de verslaving en doorgeleiding naar externe voorzieningen.

Drugs Opvang Centrum (DOC)

Half Open Inrichting te Doetinchem met een landelijke functie voor volwassen mannen met een strafrestant van minimaal 35 dagen en maximaal 8 maanden, die blijf geven van voldoende motivatie en geschiktheid om deel te nemen aan begeleidingsprogramma's. De programma's zijn met name gericht op de periode na de detentie, waarbij centraal staan preventie ten aanzien van verslaving en doorgeleiding naar voorzieningen op het gebied van de volksgezondheid (Het voortbestaan van dit product als zodanig wordt heroverwogen.)

Individuele Begeleidings Afdeling; gevangenis langgestraften (IBA)

Afdelingen met een landelijke functie voor hen die op advies van de Selectie Advies Commissie Langgestraften geplaatst worden in een inrichting waar individueel gerichte begeleidingsprogramma's worden aangeboden. De programma's hebben tot doel om de psychische nood van individuele gedetineerden zo veel als mogelijk te lenigen. Impliciet bieden deze tevens de mogelijkheid om een juiste selectie tot stand te brengen naar interne of externe vervolgvoorzieningen.

Beveiligde Individuele Begeleidings Afdeling (BIBA)

Afdelingen met een landelijke functie voor hen die op advies van de Selectie Advies Commissie Langgestraften geplaatst worden in een inrichting waar

individueel gerichte begeleidingsprogramma's worden aangeboden en voor wie tevens een goed beveiligde omgeving aangewezen is. De programma's hebben tot doel om de psychische nood van individuele gedetineerden zo veel als mogelijk te lenigen. Impliciet bieden deze tevens de mogelijkheid om een juiste selectie tot stand te brengen naar interne of externe vervolgvoorzieningen.

*(Tijdelijk) Extra Beveiligde Inrichting; gevangenis langgestraften
(T)EBI*

Inrichting voor hen die op advies van de Selectie Commissie EBI gekarakteriseerd zijn als extreem vluchtgevaarlijk en een zeer aanzienlijk risico vormen voor de samenleving. Daarmee is het primaire doel van deze inrichting het leveren van een bijdrage aan een veilige samenleving. Dit wordt gerealiseerd door het voorkomen, verijdelen of verhinderen van ontvluchtingen, zonder dat humane tenuitvoerlegging daarbij in het gedrang komt.

Beperkt Gemeenschaps Geschikten (BGG)

Afdelingen voor volwassen en jeugdige mannen die (alleen) geschikt worden geacht om te verblijven in een penitentiaire inrichting met een regime van beperkte gemeenschap.

Paviljoen J

Afdeling van de P.I. Overmaze (Maastricht) met een landelijke bestemming voor niet psychisch gestoorde, langgestrafte mannen, die in extreme mate een beheersrisico vormen.

Jeugd Werk Inrichting bovenbouw (JWI)

Experiment, uitgevoerd op een plaats, die geen penitentiaire status bezit en met een gemiddelde verblijfsduur van 6 maanden, waarbij het accent ligt op de uitoefening van fysieke arbeid.

Dit experiment is gericht op jeugdigen in de leeftijd van 18 tot 23 jaar, die mede door het gemis aan een adequate opvoeding, vorming en opleiding zijn vervallen tot ernstig crimineel gedrag met een onvoorwaardelijke straf(verwachting) tussen 6 en 24 maanden. Deelnemers moeten afkomstig zijn uit de arrondissementen Almelo, Rotterdam, Dordrecht, Amsterdam, Haarlem, of Alkmaar. Ook moeten zij de nederlandse nationaliteit bezitten of een geldige verblijfstitel hebben, gerechtigd zijn tot de arbeidsmarkt, niet ernstig verslaafd of psychisch gestoord zijn. Deelnemers worden rechtstreeks door het Openbaar Ministerie geplaatst in een gesloten inrichting om met drang (zware) fysieke arbeid te verrichten. Doel van het experiment is een zodanige structuur aan te bieden, dat hiervan een opvoedende werking uitgaat en recidive wordt voorkomen.

Bijlage 3

Casuïstiek

Teneinde te verduidelijken welk soort delicten en daders zoal vertegenwoordigd zijn in de diverse strafduur categorieën, zal hieronder een aantal casussen weergegeven worden. Deze casussen zijn ontleend aan de WODC strafrechtsmonitor. Deze monitor bevat een (gestratificeerde, representatieve) steekproef (N=1000) uit alle rechtbankzaken die in 1993 afgedaan zijn. Om diverse redenen zijn verkeersdelicten, vuurwapenwet overtredingen en economische delicten niet opgenomen in de steekproef. Aangezien deze delictcategorieën voor de substitutie slechts van geringe betekenis zijn, is dit geen serieuze beperking. Een statistische vuistregel is dat representativiteit (die voldoet voor deze gelegenheid), bereikt kan worden door aselect een steekproef te trekken die zo'n 50 observaties bevat. De steekproef die hieronder beschreven wordt, bestaat uit 45 casussen. In de volgende tabel wordt samengevat om welke delicten het gaat, of er sprake is van recidive en/of van verslaving aan harde drugs.

Duurcategorieën	Uitsluitend recidive	Recidive en verslaving	First offender	Totaal
t/m zes maanden	4	9	1	14
6 t/m 12 maanden	7	5	1	13
> 12 maanden	8	6	4	18
Totaal	19	20	6	45

Van deze casussen komen de daders die een straf hebben opgelegd gekregen van 0 t/m 6 maanden in aanmerking voor gehele omzetting van de vrijheidsstraf in een taakstraf. De straffen van 6 t/m 12 maanden kunnen ten uitvoer worden gelegd als combinatiestraf: deels een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en deels een taakstraf van zes maanden maximaal. De straffen van langer dan een jaar komen alleen in aanmerking voor een vorm van detentiefasering. Dat wil zeggen dat de administratie beoordeelt of een gedetineerde het laatste deel van zijn detentie in een extramuraal penitentiair programma kan doorbrengen.

Categorie t/m 6 maanden

Delict: Diefstallen.

Afdoening: 1 maand plus drie voorwaardelijk.

Recidive: Ontelbare vermogensmisdrijven, diefstallen met geweld, openbare orde delicten (zwaarste straf 6 maanden ov)

De Zaak: Zonder zich veel te storen aan de vraag of hij gezien wordt, pleegt verdachte een hele reeks aan vermogensmisdrijven. Diefstallen van fietsen, winkeldiefstallen, inbraken in auto's etc. Vaak wordt hij door het slachtoffer staande gehouden en aan de politie overgeleverd.

De Dader: 29-jarige man die aan AIDS lijdt. Zegt ten gevolge hiervan een alcoholprobleem te hebben en veel delicten onder invloed te hebben gepleegd. Geen werk, geen uitkering wel vriendin.

Delict: (Winkel)diefstal.

Afdoening: 2 maanden.

Recidive: Diefstallen, opiumwet.

De Zaak: Verdachte, een oude bekende van de politie, wordt aangehouden als hij op bromfiets een gestolen mountainbike vervoert. Later bekend hij ook enkele winkeldiefstallen.

De Dader: 31-jarige aan harddrugs verslaafde man zonder vaste woon- of verblijfplaats. Heeft geen uitkering.

Delict: Meineed.

Afdoening: 2 maanden.

Recidive: 9x wegens diefstallen, bedreiging, opiumwet.

De Zaak: De dader had eerder tegenover de politie verklaard dat hij gezien had dat een drugsdealer heroïne had verkocht. Tijdens de zitting tegen de drugsdealer herroept hij echter zijn verklaring. Nadat hij was opgepakt wegens meineed, zei hij dat hij werd bedreigd door een neef van de drugsdealer.

De Dader: Een 21-jarige Antilliaanse man. Afgaande op de CAD-rapportage is de dader verslaafd aan harde drugs. Zwaarste opgelegde straf is negen maanden waarvan twee voorwaardelijk.

Delict: Diverse vermogensdelicten.

Afdoening: 3 maanden.

Recidive: "indrukwekkend".

De Zaak: Winkeldiefstallen, afpersing van drugstoeristen.

De Dader: 34 jaar, gescheiden, zwervend, verslaafd. Zwaarste straf 10 maanden ov.

Delict: (winkel)diefstal met geweld, gepleegd in proeftijd voor ander delict;

Afdoening: 3 maanden.

tenuitvoerlegging van de 6 weken voorwaardelijk (voor het vorige delict) in de vorm van een taakstraf van 80 uur.

Recidive: 13 x wegens diefstal, openlijke geweldpleging en vernieling.

De zaak: De dader wordt in een warenhuis betrapt op het stelen van een espresso-apparaat. Aanvankelijk gaat hij rustig mee bij aanhouding, maar in het kantoor van de bedrijfsrecherche, wordt dader agressief. Hij spuugt, bijt, trapt tegen en gooit met meubilair en slaat tenslotte een houten kapstok kapot op het hoofd van een rechercheur. Bij komst van de politie verklaart hij dat er bij zijn aanhouding onnodig geweld is gebruikt en dat hij veel gedronken had wat hem agressief maakte.

De dader: De man is 21 jaar en heeft samen met zijn vriendin een kind van 7 maanden. Hij zegt een alcoholist te zijn die af en toe heroïne gebruikt. Uit de reclasseringsrapportage blijkt echter dat hij dagelijks heroïne gebruikt.

Delict: Diefstal met geweld.

Afdoening: Drie maanden plus tenuitvoerlegging van 2 maanden wegens een eerder vonnis.

Recidive: 17 maal eerder met Justitie in aanraking geweest: 11x diefstal, 3x bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht, 1x opzetheling, 1x vernieling, 1x rijden onder invloed.

De Zaak: De dader en een vriend mishandelen het slachtoffer omdat deze nog geld schuldig zou zijn (f250,-). Stompen in het gezicht en diefstal van de portemonnaie van het slachtoffer. Tijdens het verhoor blijkt nog een andere mishandeling met deze zaak samen te hangen. Bij behandeling van de zaak worden enkele andere misdrijven gevoegd bij het huidige: mishandeling en drie maal rijden tijdens ontzegging.

De Dader: Een 23-jarige Turkse man, gehuwd en 1 kind. Wonen in bij zijn moeder. Van verslaving blijkt uit de zaakbeschrijving niets

Delict: Diefstal, 6x gepleegd, al dan niet in vereniging.

Afdoening: 3 maanden.

Recidive: 71x diefstal, vernieling, 2x heling, landloperij, huisvredebreuk, overtredingen van de opiumwet.

De Zaak: De dader wordt aangehouden als hij op een gestolen fiets gestolen bierkatten vervoert; hij wordt achtereenvolgens betrapt bij het stelen van een tray koffiepakken, het stelen van een attaché koffertje, diefstal van een fiets en het stelen van lege bierkatten voor het statiegeld. Gezamenlijk ter waarde van f835,-.

De Dader: Een werkloze, 37-jarige man, van beroep meubelmaker/stoffeerder, zonder vaste woon- of verblijfplaats. Is al zo'n 15 jaar verslaafd aan harde drugs. Zwaarste opgelegde straf 2 jaar onv.

Delict: Overtreding opiumwet.

Afdoening: 4 maanden.

Recidive: Oplichting, diefstal, opiumwet.

De Zaak: Het dealen van heroïne vanuit een woonhuis.

De Dader: 37-jarige Surinaamse man die aan harddrugs verslaafd is. Sinds 15^e regelmatig in contact met Justitie. Heeft vriendin maar woont niet met haar samen.

Delict: Overtreding van de opiumwet.

Afdoening: 4 maanden. In hoger beroep omzetting in taakstraf van 180 uur.

Recidive: 1x opiumwet (taakstraf van 200 uur).

De Zaak: Werd betrapt op het dealen van enkele grammen heroïne vanuit een auto

De Dader: 34-jarige Surinaamse verslaafde. Neemt deel aan een methadonprogramma. Is gescheiden en heeft vier kinderen. Zorgt nog wel voor zijn zieke ex-vrouw.

Delict: Poging tot doodslag; zware mishandeling, openlijke geweldpleging, mishandeling

Afdoening: 4 maanden plus 2 voorwaardelijk, schadevergoeding van f1000,-, toewijzing van civiele vordering van f1000,-

Recidive: 11x wegens diefstal.

Daarnaast heling, mishandeling, belediging van een ambtenaar.

De Zaak: In een café breekt een vechtpartij uit tussen slachtoffer en de twee daders. De kroegbaas zet de drie mannen buiten de deur. De hoofddader pakt een buiten verborgen mes en steekt het slachtoffer in zijn arm. Intussen heeft de portier aan een vriend van het slachtoffer twee stoelpoten gegeven zodat zij zich kunnen verdedigen. Het slachtoffer slaat met de stoelpoot in op een passerende auto. De politie maakt een einde aan de vechtpartij. Tijdens de zitting wordt een andere zaak gevoegd: mishandeling van een scheidsrechter tijdens een voetbalwedstrijd; de dader was het oneens met een beslissing van de scheidsrechter.

De Dader: Een 21-jarige Marokkaanse man die bekend staat als agressief. Zwaarste straf 24 maanden, waarvan 6 voorwaardelijk.

Delict: Diefstal en brandstichting.

Afdoening: 5 maanden plus 4 voorwaardelijk, toewijzing van civiele vordering, toezicht door CAD.

Recidive: Justitiële Documentatie is onvolledig, wel bekend hij tijdens verhoor enkele diefstallen en vernielingen.

De Zaak: De dader woont onder en werkt in een Turkse koffieshop. Omdat hij niet het beloofde salaris krijgt, besluit hij samen met een vriend een kraak te zetten; hij weet waar het geld ligt en de handelsvoorraad hash. Onder invloed van hash en alcohol breken ze op een nacht in en maken het geld en de hash buit, gezamenlijk zo'n f7200,-. In de hoop de diefstal te verbergen, steken ze de zaak in

brand. Op de bovenste verdieping van het pand liggen de eigenaar, zijn vrouw, een broer en zijn moeder te slapen. Later gaat de dader nog terug om te kijken. Als hij ziet dat er rook onder deur vandaan komt, belt hij zelf de alarmcentrale. De politie kan de bewoners op tijd wekken.

De Dader: Een gescheiden, zwervende 20-jarige man, heeft een 4-jarig dochtertje. Woont sinds zijn 15^e in een tehuis vanwege probleemgedrag. Na een jaar liep zijn huwelijk wegens drank-, drugs- en geldproblemen op de klippen. Is daarna gaan zwerven en zit af en toe zowel in de gevangenis als in een crisiscentrum, waar hij zijn mededader heeft ontmoet.

Delict: Diefstallen.

Afdoening: 5 maanden.

Recidive: 65x diefstal, huisvredebreuk, valsheid in geschrifte, etc.

De Zaak: Vijf gevoegde (winkel)diefstallen en pogingen daartoe

De Dader: 33-jarige Surinaamse, drugsverslaafde man met uitkering.

Delict: Incest.

Afdoening: 6 maanden plus 6 maanden voorwaardelijk.

Recidive: Geen.

De Zaak: Echtgenote betrapt op een nacht haar man terwijl hij met ontbloot onderlijf en stijve penis op hun tweejarig dochtertje ligt. Bij politieverhoor bekend de man tweemaal eerder geprobeerd te hebben bij het meisje binnen te dringen, maar dat dit niet gelukt is. Het meisje is zeer angstig en klaagt over pijn aan haar

vagina en anus. De moeder verklaart dat haar man sinds enkele maanden vreemde seksuele spelletjes speelt met het dochtertje en hun zoontje van vijf jaar. De man had die avond veel gedronken: een paar flesjes bier en een halve fles jenever. Na de aanvankelijke bekentenis, trekt hij die weer gedeeltelijk in; hij bekent alleen de keer dat hij door zijn vrouw betrapt is. Ook de vrouw zwakt de eerdere beschuldigingen af.

De Dader: Een 31-jarige Nederlandse man met een Filipijnse vrouw, twee kinderen. De man is opgegroeid in een gezin waarvan beide ouders alcoholist waren; hij werd veel geslagen door zijn dominante vader. Hij wordt omschreven als een zwakke man, die een sterke vrouw getroffen heeft.

Delict: (winkel)diefstallen waaronder één met bedreiging van geweld.

Afdoening: 6 maanden onv.

Recidive: Ontelbare vermogensdelicten waarvan de eerste op 13-jarige leeftijd.

De Zaak: De dader is een bekende van zowel de politie als de plaatselijke middenstand, hij pleegt zijn delicten zonder veel moeite te doen om uit handen van politie te blijven. Hij wordt vaak gezien en herkend. Het gaat om winkeldiefstallen en diefstallen uit auto's. De laatste keer dat hij werd staande gehouden door een winkeleigenaar, bedreigde hij hem met een mes.

De Dader: 28 jaar, verslaafd en Molukker. Woont samen met een vriendin met wie hij vaak samen de delicten pleegt.

Categorie van 6 t/m 12 maanden

Delict: Afpersing met bedreiging.

Afdoening: 6 maanden plus 3 voorwaardelijk. Tenuitvoerlegging van een eerdere voorwaardelijke gevangenisstraf van 6 maanden. Een nog niet verrichte taakstraf wordt alsnog omgezet in zes maanden gevangenisstraf.

Recidive: vernieling, 5x diefstal, 2x afpersing, 6x mishandeling, weerspannigheid, helling, valsheid in geschrifte, opiumwet.

De Zaak: De dader bevindt zich op een avond in een café. Hij heeft veel gedronken zo'n 15 glazen bier. Hij staat

te spelen op een gokautomaat. Tegen sluitingstijd verlaten alle gasten het etablissement, alleen de dader blijft achter. Hij is een bekende van de kroegbaas. Als deze hem maant ook weg te gaan, neemt de dader hem in een wurggreep en dwingt hem onder bedreiging van een mes de kassa open te maken. Hij verwondt hem hierbij onbedoeld met het mes. Met f250,- verlaat de dader het café.

De Dader: Een gok- en drugsverslaafde, werkloze, alleenstaande man van 28 jaar.

Delict: Poging tot verkrachting en wederrechtelijke vrijheidsberoving..

Afdoening: 8 maanden plus 4 voorwaardelijk (in hoger beroep 2 maanden onvoorwaardelijk omdat verkrachting niet bewezen wordt geacht).

Recidive: 7x, waaronder ontvoering, diefstal, heling en belediging.

De Zaak: Een man neemt een prostituee mee in zijn auto, onderweg pikt hij volgens afspraak twee andere mannen op. De prostituee vertrouwt het niet en probeert te vluchten, met z'n drieën duwen ze haar terug in de auto. Op haar gillen reageren twee voorbijgangers, waarna de mannen de vrouw de auto uitgooien. Dezelfde avond wordt aangifte gedaan van eenzelfde delict. Later ziet dit laatste slachtoffer de auto en ze herkent de chauffeur. Dankzij het kenteken weet de politie de daders te achterhalen.

De Dader: Een 47-jarige werkloze, alleenstaande man. Zegt die avond kalmeringspillen te hebben geslikt en die dagelijks te gebruiken.

Delict: Heling, steunfraude, valsheid in geschrifte.

Afdoening: 9 maanden plus 3 voorwaardelijk. Ook wordt een eerdere voorwaardelijke straf van drie weken omgezet in onvoorwaardelijk. Verzoek om een taakstraf wordt afgewezen.

Recidive: Meerdere vermogensdelicten.

De Zaak: Een man koopt een partij gouden trouwringen t.w. van f445.000,- voor f3800,-. De verkoper blijkt later de dader van een overval op een juwelier te zijn. Via deze dader komt men op het spoor van de heler. Als daar huiszoeking wordt gedaan, worden er aanwijzingen voor steunfraude gevonden ter hoogte van f87.000,-

De Dader: Een 32-jarige man, afkomstig uit een woonwagenkamp. Op zijn 16^e werkloos geworden en nooit meer een reguliere baan gehad, heeft al die tijd een uitkering gehad. Door alcoholprobleem is zijn huwelijk mislukt. Sinds de scheiding zwerft hij rond en is afhankelijk van vrienden en kennissen.

Delict: Winkeldiefstallen, zakkenrollerij en tasjesroof.

Afdoening: 10 maanden plus 3 maanden van een vorige veroordeling.

Recidive: Veel.

De Zaak: Acht gevoegde delicten, de meeste winkeldiefstallen.

De Dader: 29-jarige, werkloze, drugsverslaafde vrouw, die sinds haar 18e verslaafd is. Heeft diverse pogingen gedaan om af te kicken.

Delict: Afpersing.

Afdoening: 10 maanden plus vijf voorwaardelijk.

Recidive: Diefstal.

De Zaak: Groepje vrienden beramen plan om homo's af te persen. Twee van hen 'versieren' in een park twee homo's. In een steegje worden ze opgewacht door de anderen en onder bedreiging van geweld wordt zo'n 200 gulden buit gemaakt.

De Dader: 42-jarige zwakbegaafde man. Gescheiden en twee dochters. Zolang hij niet drinkt mag zijn dochters en ex-vrouw bezoeken. Werkt op een sociale werkplaats

Delict: Incest.

Afdoening: 11 maanden plus 1 maand voorwaardelijk

Recidive: Geen

De Zaak: De vader van een orthodox christelijk schippersgezin wordt er door zijn jongste dochter van beschuldigd haar gedurende een periode van 10 jaar - vanaf haar vijfde- sexueel te hebben misbruikt. Ook zegt ze dat haar 4 jaar oudere broer haar misbruikt heeft. In latere verklaringen blijkt dat ook een zus misbruikt is. Verdachten ontkennen. Getuigen zeggen nooit iets aan het gezin te hebben gemerkt en omschrijven het als 'warm' en 'positief'.

De Dader: Een 48-jarige gehuwde man met twee dochters en een zoon. Hij werkt als schipper op de internationale binnenvaart. Vaak ging de dochter met hem mee op de reizen (moeder en andere kinderen bleven thuis) en gedurende deze reizen vond het misbruik plaats.

Delict: Verkrachting, subsidiair poging daartoe, subsidiair aanranding der eerbaarheid.

Afdoening: 12 maanden onvoorwaardelijk. Verkrachting wordt niet bewezen geacht, veroordeeld wegens aanranding.

Recidive: Dader is Somaliër, die nog niet zo lang in Nederland is; derhalve ontbreken de volledige gegevens. Wel is bekend dat hij in Nederland éénmaal eerder een gevangenisstraf heeft gekregen.

De Zaak: Een vrouw van 30 jaar die lijdt aan het syndroom van Down, is een avondje uit in een café. Daar wordt zij lastiggevallen door de dader. Nadat hij in het café al haar panty en slip naar beneden heeft getrokken, volgt hij haar naar buiten en verkracht haar. Op dat moment komt degene die het slachtoffer zou ophalen, aanrijden en is dus getuige van het delict. Wegens ongeloof-

waardigheid van deze getuigenis wordt verkrachting niet bewezen geacht.

De Dader: Een 28-jarige Somaliër met vluchtelingenstatus, woont sinds 3 jaar in Nederland. Vrouw en kinderen zijn vermoord in Somalië.

Delict: Mishandeling

Afdoening: 12 maanden plus ten uitvoerlegging van twee weken voorwaardelijk wegens een eerder misdrijf.

Recidive: 1x vernieling, overtreding vuurwapenwet.

De Zaak: Hoofdbewoner van pand slaat onderhuurder met paal het huis uit. Het slachtoffer zou drugs dealen en de verdachte wil dit niet hebben. Tijdens het afleggen van de verklaring zakt het slachtoffer ineen en wordt naar het ziekenhuis vervoerd. Hier blijkt zijn milt te zijn gescheurd en er moet geopereerd worden.

De Dader: Een 35-jarige Marokkaanse man; gescheiden van zijn Nederlandse vrouw; heeft vier kinderen die in een pleeggezin wonen. Volgens buurtbewoners terroriseert hij de buurt, zowel met steenharde muziek als dreigementen.

Delict: Poging tot overval.

Afdoening: 12 maanden.

Recidive: Geen

De Zaak: Verdachte heeft geprobeerd om -met een vriend samen- bij een nachtkluis een koerier zijn geldcassettes af te nemen. Zij hebben het slachtoffer daarbij met een spuitbus in zijn gezicht gespoten. Het slachtoffer weet te ontkomen in zijn auto, maar moet daarbij de sleutels van de kluis achterlaten. Samen met de politie keert hij terug om te zien of de sleutels nog te vinden zijn. Op de plek van de overval vindt de politie een sportschoen en een jas. Later die avond wordt de politie gebeld met de mededeling dat twee mannen een auto proberen te stelen. De twee worden

aangehouden. Eén van hen heeft slechts één schoen en geen jas aan.

De Dader: Surinaamse man van 24 jaar. Hij bekend pas bij het 5e verhoor. Heeft vriendin en klein kind. Zegt schulden te hebben en daarvoor bedreigd te worden. Hij zag geen andere uitweg dan op deze manier te proberen zijn schulden af te lossen.

Delict: Diefstal, tasjesroof, inbraak.

Afdoening: 12 maanden plus 3 maanden voorwaardelijk.

Recidive: 2x (krijgstuchtelijk).

De Zaak: Voor een hele reeks delicten moet de dader voorkomen. Hij heeft nooit moeite gedaan om te ontkennen, noch om te ontsnappen als hij betrapt werd.

De Dader: 22 jaar, verslaafd, uitkering.

Delict: Verkrachting.

Afdoening: 12 maanden plus 6 voorwaardelijk.

Recidive: Veel, waaronder mishandeling, diefstal, oplichting, heling, valsheid in geschrifte.

De Zaak: Vrouw komt samen met een vriendin thuis en vindt haar ex-man in haar bed. Hij begint te schelden en te slaan. De vriendin die wil helpen krijgt eveneens een aframmeling. De vrouwen weten te vluchten maar op straat krijgt de dader zijn ex-vrouw weer te pakken. Hij sleept haar naar binnen waar hij haar uitkleedt en verkracht. Dit alles is waargenomen door de burens die de politie waarschuwen..

De Dader: 35-jarige man, na elf jaar huwelijk gescheiden, heeft een zoontje van 6 jaar. Vindt het geen verkrachting omdat hij het slachtoffer al zo lang kent.

Categorie >12 maanden

Delict: Gewapende overval op kledingzaak.

Afdoening: 14 maanden plus 7 voorwaardelijk

Recidive: Afpersing en vernieling.

Delict: Overval.

Afdoening: 12 maanden

Recidive: Enkele sepoten en boetes, geen eerdere vrijheidsstraf.

De Zaak: Werkneemster van bar wordt na sluitingstijd lastiggevalen door eigenaar. Als zij hiervan niet gediend blijkt te zijn, wordt ze zonder loon de laan uitgestuurd. Haar vriend is hier zo ontstemd over dat hij met een aantal (met Uzi's bewapende) Joegoslavische vrienden de bar overvalt. De gasten worden gedwongen om op de grond te gaan liggen en het barmeisje moet de inhoud van de kassa overhandigen. Er wordt tussen de 700 en 2000 gulden buitgemaakt. De eigenaar is niet aanwezig, maar de gasten wordt toegevoegd dat ze maar tegen hem moeten zeggen dat dit een lesje voor hem is.

De Dader: 25-jarige Nederlandse man met een uitkering die af en toe als model werkt. Hij ontkent alle betrokkenheid. Hij zou toevallig ook aanwezig geweest zijn.

Delict: Diefstal en inbraak.

Afdoening: 12 maanden plus 3 voorwaardelijk.

Recidive: 1x krijgstuchtelijk.

De Zaak: Diverse diefstallen van (kratten) lege flessen om die vervolgens voor het statiegeld weer in te leveren. Daarnaast inbraken bij apotheker, zuster, en een woning. Ook een tasjesroof.

De Dader: 22-jarige verslaafde; geen vaste woon- of verblijfplaats. Heeft zichzelf aangegeven omdat hij spijt heeft, vooral van de tasjesroof.

De Zaak: Na sluitingstijd overvalt de dader vier medewerkers van een kledingzaak terwijl ze de zaak verlaten. Hij bedreigt hen met een vuurwapen dat hij voor deze gelegenheid heeft gekocht. Hij

denkt dat ze de dagopbrengst bij zich hebben omdat ze tassen dragen. Hier zit echter alleen maar kleding in. De dader rent weg met de zakken. Hij geeft zichzelf later aan omdat hij berouw heeft.

De Dader: Verslaafde 23-jarige man . Heeft psychische problemen en hallucineert. Heeft veel schulden en probeert die af te lossen met het geld dat hij hoopte met de overval buit te maken. Heeft eerder een taakstraf opgelegd gekregen.

Delict: Brandstichting en oplichting.

Afdoening: 15 maanden.

Recidive: Diefstal en huisvredebreuk.

De Zaak: Broer en zus steken woning van zus in brand om 60,000 gulden verzekeringsgeld op te strijken. Broer vond dat zus 'er zo armoedig bij zat'.

De Dader: 25-jarige ongehuwde man met uitkering

Delict: Diverse diefstallen met geweld.

Afdoening: 15 maanden.

Recidive: 34x gekwalificeerde diefstal, opzetheling, vernieling, afpersing, verkrachting, mishandeling, verduistering, opiumwet.

De Zaak: Diefstallen van een handtas (met geweld), een fiets, bromfiets, auto. Plus nog eens acht andere zaken ad informandum gevoegd. Een aantal zaken bekend hij, van andere zegt hij zich niets te kunnen herinneren, wat wel zou kunnen kloppen.

De Dader: 27-jarige verslaafde aan zo'n beetje alles.

Delict: Overval.

Afdoening: 15 maanden plus ten uitvoer legging van 5 maanden voorwaardelijk wegens eerder delict

Recidive: Diefstallen, opiumwet.

De Zaak: Een man die aan een juwelier een ketting verkocht voor 300 gulden, ziet later -bij een andere juwelier- dat een exact dezelfde ketting voor 1300 gulden wordt verkocht. Hij voelt zich bekocht,

gaat terug naar de bewuste juwelier en slaat (vermomd) met een hamer een vitrine in gruzelementen en probeert daar juwelen uit te stelen. De juwelier slaat alarm en de dader vlucht. De dader wordt door omstanders tegen de grond gewerkt. Hij verdedigt zich met een busje traangas. De dader verklaart later dat hij niet probeerde te stelen maar dat hij uit wraak handelde.

De Dader: 29 jaar, werkloos, geen relatie, een dochtertje van zes jaar dat ernstig ziek is. Verslaafd aan heroïne en cocaïne.

Delict: Overval.

Afdoening: 16 maanden plus 8 voorwaardelijk.

Recidive: Geen.

De Zaak: Politie krijgt tip dat een winkel overvallen zal worden door vier mannen. De tip komt van één van de werkneemsters van de winkel. Zij zegt benaderd te zijn om mee te werken aan de overval. Later blijkt zij zelf het plan ervoor te hebben bedacht. In verband met gevaar voor het personeel, maakt de politie de zaak 'stuk'. Zij treft inderdaad vier mannen aan die in een auto voor de winkel staan te wachten. In de auto treft de politie bivakmutsen en een pistool aan. De verdachten zeggen op weg te zijn naar het arbeidsbureau en de spullen de avond daarvoor gevonden te hebben in een discotheek. Bij verhoren bekend één van hen dat de groep in wisselende samenstelling drie andere overvallen heeft gepleegd. Opbrengst resp. 2500, 3500 en 2700 gulden.

De Dader: 16-jarige Marokkaanse HAVO scholier. Is in Nederland geboren en heeft de Marokkaanse nationaliteit. Ouders zijn 30 jaar geleden naar Nederland gekomen, maar spreken geen Nederlands. Heeft acht broers en zussen. Zegt meegewerk te hebben omdat één van de ouders geld nodig had in verband met openstaande bekeuringen. Hij kent

de mededaders uit de discotheek en uit de stad, zijn allen allochtoon

Delict: Tasjesroof

Afdoening: 18 maanden.

Recidive: (Winkel) diefstallen.

De Zaak: Dader heeft met een tussenpoos van twee weken, twee oudere dames (52 en 77 jaar) onder bedreiging beroofd van hun tasjes. Omdat getuigen de achtervolging hebben ingezet, heeft de dader de tasjes laten vallen en dientengevolge niets buitgemaakt.

De Dader: 31-jarige ongehuwde, verslaafde, werkloze vrouw. Ze heeft zichzelf aangegeven omdat ze vindt in grote geestelijke nood te verkeren. Het CAD adviseert opname in een kliniek omdat dat haar enige redding zou zijn. Ze verblijft daar vier dagen en verdwijnt dan. Tien dagen later wordt ze bij toeval weer opgepakt en sinds die tijd verblijft ze in het HvB.

Delict: Diefstal met geweld.

Afdoening: 18 maanden plus 6 voorwaardelijk.

Recidive: Diefstal met geweld, sepot voor moord

De Zaak: Twee mannen dringen het huis van een vrouw binnen en beroven haar van geld en sieraden. De vrouw wordt - ten overstaan van haar beide kinderen - bedreigd met een vuurwapen. Ook wordt haar geld en heroïne gestolen. De gezamenlijke waarde zou rond 50.000 gulden bedragen. Later wordt één van de daders dood gevonden in de kelder van een bar. Volgens de politie betreft het hier een vergelding voor de overval..

De Dader: 25-jarige Antilliaanse man , werkloos en zonder uitkering. Kwam in 1991 naar Nederland en heeft een vriendin en een kind.

Delict: Overvallen.

Afdoening: 18 maanden plus 6 voorwaardelijk.

Recidive: 14 feiten, waaronder diefstal met braak, idem met geweld.

De Zaak: Op één dag overvalt verdachte drie winkels wanneer alleen het winkelmeisje aanwezig is. In één geval dreigt hij met een mes in een ander geval leidt de laconieke houding van het winkelmeisje ertoe dat hij zegt dat het een grap is en verlaat de winkel..

De Dader: 23-jarige Nederlandse, zwervende, alleenstaande man. Geen werk, geen uitkering, wel sinds zijn 16^e verslaafd aan cocaïne en heroïne.

Delict: Dealen van harddrugs.

Afdoening: 20 maanden (in hoger beroep 18 maanden).

Recidive: Mishandeling en vernieling; in totaal 24 feiten.

De Zaak: Buurtbewoners klagen over een drugspand. De verslaafden lopen dag en nacht aan en af; dit veroorzaakt veel overlast. Bovendien worden in de wijk veel gebruikte spuiten gevonden. Bij een huiszoeking wordt 5 gram cocaïne gevonden plus allerlei attributen.

De Dader: 48-jarige man met uitkering die in Duitsland diverse bordelen heeft. Hij ontkent en zegt dat zijn bezoekers vrienden uit Duitsland zijn.

Delict: Overtreding opiumwet.

Afdoening: 2 jaar.

Recidive: opiumwet.

De Zaak: Handelde vanuit zijn huis in heroïne. Er wordt 50 gram heroïne in beslag genomen.

De Dader: 44-jarige Nederlandse man. Heeft eigen zaak(je).

Delict: Poging tot doodslag.

Afdoening: Twee jaar.

Recidive: Mishandeling.

De Zaak: In asielzoekerscentrum valt vluchteling een vrouw lastig. Het slachtoffer (echtgenoot van de vrouw) ergerde zich hier en aan andere zaken ernstig aan. Hij spreekt hem er op aan en tijdens de woordenwisseling slaat het

slachtoffer de dader in het gezicht. Dader loopt weg en keert terug met mes waarmee hij het slachtoffer herhaaldelijk steekt.

De Dader: 32-jarige Surinaamse man.

Delict: Bankoverval.

Afdoening: 2 jaar plus 6 maanden voorwaardelijk.

Recidive: Fraude en heling.

De Zaak: Verdachte heeft vluchtauto bestuurd bij twee kort op elkaar volgende bankovervallen waarbij 18,000 gulden is buitgemaakt. De eerste overval wordt gepleegd door twee ontvluchte gevangenen, met een van hen heeft de verdachte een verhouding. De tweede overval wordt gepleegd door de zoon van de verdachte en één van de eerdere overvallers. Hierbij wordt door de zoon geschoten. Omdat de bestuurster haar eigen auto heeft gebruikt, is de oplossing van deze zaken betrekkelijk eenvoudig.

De Dader: Een 41-jarige gescheiden vrouw die zelfstandig woont. Haar beide zoons zijn het huis uit. Ze ontvangt een uitkering en werkt bij als interieurverzorgster. Ze ontkent iets met de overvallen te maken te hebben.

Delict: 65 inbraken in woningen en auto's.

Afdoening: 2,5 jaar.

Recidive: Justitiële Documentatie ontbreekt, wel is duidelijk dat verdachte eerder in aanraking met Justitie is geweest.

De Zaak: Gedurende een aantal jaren vindt een reeks inbraken plaats die allemaal op dezelfde manier gepleegd worden. De politie gaat ervan uit dat het één en dezelfde dader is. Deze dader wordt aangehouden nadat een getuige een kentekennummer van de gebruikte auto heeft doorgegeven. Uiteindelijk voor drie inbraken gedagvaard, de overige worden ad informandum gevoegd. Na zijn arrestatie steekt hij het politiebureau in brand.

De Dader: 29 jaar, verslaafd aan Rohypnol en heroïne. Woont sinds enkele jaren samen met vriendin die ook verslaafd is. Werkloos, uitkering. Wil trouwen met vriendin en vraagt de R.C. daarom zijn voorlopige hechtenis te schorsen.

Delict: Poging tot doodslag en afpersing.

Afdoening: 2,5 jaar, plus 6 maanden voorwaardelijk.

Recidive: Vanaf 7e jaar politiecontacten. Vanaf 13e jaar is er Justitiële Documentatie met meer dan 15 delicten.

De Zaak: Het gaat om twee delicten die met een tussenpoos van 10 maanden zijn gepleegd en ter zitting gevoegd worden. Gedurende een detentie voor een ander delict, steekt de verdachte een medegedetineerde met een mes in de hals. Het slachtoffer zou hasjdealer zijn in het HvB en geweigerd hebben verdachte hasj te geven. Hierover ontsteekt hij zodanig in toorn dat hij er op los steekt. Ook overigens staat verdachte bekend als een agressieve en moeilijke gedetineerde. Twee maanden na ontslag van de straf, bedreigt verdachte in een fietserstunneltje twee jongens met een mes en maakt een leren jasje en 80 gulden buit. Een getuige houdt later de verdachte aan.

De Dader: 19-jarige coke- en XTC gebruiker. Heeft LTS afgemaakt en enige werkervaring als tegelzetter. Maakt dermate veel ruzie op het werk dat hij ontslagen wordt. Woont afwisselend bij stiefouders en vrienden. Een beschikbaar psychiatrisch rapport noemt hem verminderd toerekeningsvatbaar.

Delict: Verkrachting & gijzeling

Afdoening: 3 jaar

Recidive: 1x verkrachting

De Zaak: Verdachte is een avond aan het doorzakken bij een vriend thuis en drinkt rum-cola's. De cola raakt op en verdachte gaat naar de buurvrouw (zijn voormalige schoonzuster) om een fles

cola te lenen. Tevens verkracht hij haar. Verdachte ontkent met de mededeling dat hij zanger in een band is en dat hij daarom alle vrouwen kan krijgen die hij wil; bovendien is zijn ex-schoonzus oud en lelijk. Na aangifte door de vrouw wordt zij bedreigd door de broers van de verdachte. Na vier dagen in het huis van bewaring te hebben doorgebracht, gijzelt verdachte een PIW-ster om te kunnen ontsnappen. Het was hem ter ore gekomen dat zijn as. vrouw vertrokken was naar Suriname. Hij wilde haar achterna reizen.

De Dader: Een Surinaamse man van 21 jaar. Was 9 maanden vrij na eerdere veroordeling voor een verkrachting. Komt uit een groot en hecht gezin. Een psychiatrisch rapport beschrijft een zeer chaotische man die een trauma heeft omdat zijn vader op jonge leeftijd is overleden.

Delict: Straatroof met geweld, diefstal

Afdoening: 3,5 jaar plus 6 maanden voorwaardelijk.

Recidive: 6 feiten, zwaarste straf 500 gulden boete.

De Zaak: Samen met vrienden worden willekeurige passanten overvallen, daarbij wordt stelselmatig geweld gebruikt. In een bejaardenhuis hebben ze tevens gepoogd diefstal te plegen. Ze worden echter op heterdaad betrapt.

De Dader: 31 jaar, Arubaans. Woont sinds zijn 16^e in Nederland en heeft uit een langdurige maar inmiddels beëindigde relatie vier kinderen. Woont bij zijn aan alcohol verslaafde broer aan wie hij naar zijn zeggen zijn criminele carrière dankt

Delict: Drugssmokkel.

Afdoening: 4 jaar en 6 maanden.

Recidive: Geen.

De Zaak: Tijdens een routinecontrole wordt in een uit Colombia afkomstig postpakket 5 kilo cocaïne gevonden. De politie besluit tot gecontroleerde

aflevering en houdt bij een inval de verdachte aan. Hij zegt dat hij in Colombia heeft gewoond en gedwongen te zijn om als ontvanger van dergelijke zendingen te fungeren. Hij zou daar zo'n 25.000 gulden per keer voor ontvangen. Zijn vrouw verblijft nog in Colombia.

De Dader: 33-jarige Antilliaanse man met Nederlandse nationaliteit. Werkloos, getrouwd en vier kinderen.

Delict: Poging tot diefstal, doodslag.

Afdoening: 5 jaar.

Recidive: Geen.

De Zaak: Door twee mannen wordt een diefstal voorbereid bij een oudere man die volgens de geruchten veel geld in huis zou hebben. Als zij met een smoes de woning zijn binnen gekomen, wordt de bewoner (62 jaar) met een Engelse sleutel geslagen om hem te dwingen te zeggen waar zijn geld ligt. Het slachtoffer raakt bewusteloos en de daders doorzoeken het huis zonder geld te vinden. Onverrichterzake verlaten zij het huis en laten het slachtoffer liggen. Uit onderzoek blijkt dat het slachtoffer later bijgekomen is en zich naar een stoel te hebben gesleept. Deze is echter omgevallen waarop het slachtoffer tegen een gaskachel terechtkwam. Hij raakt opnieuw bewusteloos en wordt later met ernstige brandwonden aan een been en in comateuse toestand gevonden. Zijn been moet worden geamputeerd. Twee maanden later overlijdt hij aan ernstig hersenletsel.

De Dader: 22-jarige Italiaan die tijdens een vakantie een Nederlandse vrouw heeft leren kennen. Samen met haar bereidt hij het delict voor. Naar aanleiding van telefoontaps bij de vrouw, wordt de dader getraceerd in Duitsland. Noch in Italië, noch in Duitsland, noch in Nederland is de dader in aanraking met Justitie geweest.

Substitutie van vrijheidsbenemende straffen.



Dienst Justitiële Inrichtingen
Afdeling Beleidsinformatie

maart 1997

1. Inleiding

In de afgelopen jaren heeft de besluitvorming over extra celcapaciteit mede in het teken gestaan van de wenselijkheid tot verruiming van de mogelijkheden om (delen) van vrijheidsstraffen te substitueren. Er zijn verschillende vormen van substitutie mogelijk. Substitutie vooraf is mogelijk door het (doen) toepassen van andere straffen dan vrijheidsstraffen in situaties waar tot dusverre vrijheidsstraffen plegen te worden opgelegd. Substitutie achteraf is mogelijk door het doen tenuitvoerleggen van (delen van) vrijheidsstraffen op een niet c/onventionele wijze, veelal extra-muraal.

Voor het onderhavig onderzoek is een onderscheid gemaakt in twee soorten van substitutie, namelijk:

1. substitutie van korte vrijheidsstraffen door een taakstraf.
2. substitutie van delen van een langere vrijheidsstraf door middel van een penitentiair programma.

ad 1.

De taakstraf zoals die thans door de rechter wordt opgelegd kan maximaal 6 maanden vrijheidsstraf vervangen (in de praktijk is er eerder sprake van vervanging van een kortere straf: 3 maanden)

De gronden waarop de taakstraf nu wordt opgelegd zijn juridisch van aard.

Denkbaar is ook korte gevangenisstraffen, nadat ze zijn opgelegd, te executeren als waren het taakstraffen.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt in twee groepen:

groep 1: gedetineerden met een opgelegde straf tot 6 maanden. Van deze groep zou de gehele straf in een taakstraf worden omgezet.

groep 2: gedetineerden met een staf van 6 maanden tot een jaar. Bij hen zou in de toekomst een combinatie kunnen worden gedacht van een wat kortere gevangenisstraf, gevolgd door een taakstraf.

Belangrijke vraag in dit verband is hoeveel personen die tot vrijheidsstraf veroordeeld zijn in staat zijn, c.q. in staat "worden geacht" de gesubstitueerde straf (hetzij in de vorm van een taakstraf, hetzij in de vorm van een penitentiair programma) tot een goed einde te brengen. Het schatten van de omvang van die groep is het doel van dit onderzoek.

Natuurlijk zullen niet alle personen die ter vervanging een taakstraf opgelegd (zouden) krijgen ook in staat zijn die taakstraf te verrichten. Voor hen zal dan alsnog celcapaciteit beschikbaar moeten zijn. De vraag is nu: welk deel van de gedetineerden uit groep 1 of 2 geschikt wordt geacht voor een taakstraf, op grond van persoonsgebonden criteria. Met andere woorden hoe groot is naar verwachting het percentage gedetineerden dat de taakstraf tot een goed einde zal brengen en voor welk percentage gedetineerden zal nog wel capaciteit nodig omdat ze (na het mislukken van de taakstraf) alsnog moeten worden ingesloten.

ad 2.

Het penitentiair programma is een wijze van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf waarbij de gedetineerde zijn hoofdverblijf niet meer in de inrichting heeft. De gedetineerde dient een samenstel van activiteiten te verrichten. Het is de bedoeling dat het penitentiair programma in aansluiting op het verblijf in een inrichting zal plaatsvinden. Aan de gedetineerden die in aanmerking kunnen komen voor het volgen van een penitentiair programma moet een bruto opgelegde straf van meer dan één jaar zijn opgelegd. Alleen die gedetineerden worden geplaatst

die door hun gedrag tijdens detentie hebben laten blijken dat zij vrijheid en verantwoordelijkheid aankunnen...

Alhoewel het volgen van een penitentiair programma en het uitvoeren van een taakstraf inhoudelijk nogal verschillend zijn, is het selectie criterium wel hetzelfde. De gedetineerde moet in beide gevallen in staat zijn zich aan afspraken te houden, een zekere mate van verantwoordelijkheidsbesef hebben, etc.

2. Uitvoering van het onderzoek.

Het doel van het onderzoek was om op zeer korte termijn¹ de omvang te verkennen van de groep gedetineerden die nu een vrijheidsbenemende straf uitzit en wier straf met goed gevolg vervangen zou kunnen vervangen kon worden door een taakstraf of door deelneming aan het penitentiair programma.

Hiervoor zijn niet de juridisch (formele) criteria gehanteerd. zijn. Immers bij een automatische omzetting van straffen tot 6 maanden in taakstraffen zullen ook deze formele criteria veranderen. Het zou bij deze verkenning eerst en vooral om het gedrag van de gedetineerden. Wordt de gedetineerde, gelet op zijn persoon(lijkheid), in staat geacht deel te nemen aan een penitentiair programma ? Kan hij de verantwoordelijkheid aan ? Is hij in staat de taakstraf geheel te volbrengen ?

Voor het verkennen van de omvang van de groep gedetineerden is PI Westlinge te Heerhugowaard benaderd. Dit is een HOI waar ten tijde van het onderzoek 219 gedetineerden verbleven. In Westlinge verblijven 3 groepen gedetineerden, die voor dit onderzoek van belang zijn, namelijk:

groep 1:
gedetineerden met een opgelegde straf tot 6 maanden. Van deze groep zou -in theorie- de gehele straf in een taakstraf kunnen worden omgezet.

groep 2:
gedetineerden met een staf van 6 maanden tot een jaar, die in aanmerking zouden kunnen komen voor een combinatie van een gevangenisstraf en een taakstraf.

groep 3:
gedetineerden met een gevangenisstraf van meer dan een jaar die na verloop van tijd zouden kunnen doorstromen naar een penitentiair programma.

In PI Westlinge is door de medewerkers van het Bureau Sociale Dienstverlening (BSD) en de afdelingshoofden die op de woonpaviljoens dagelijks met de gedetineerden omgaan, gevraagd om aan de hand van een checklist na te gaan of de gedetineerde die op dat moment in de inrichting verbleven met succes een taakstraf zouden kunnen volbrengen of een penitentiair programma zouden kunnen volgen². In het vervolg van het stuk zullen zij aangeduid worden met de naam **beoordelaars**.

Op een formulier werd van alle 219 gedetineerden die op de peildatum (week 41) in Westlinge verbleven aangetekend in hoeverre de gedetineerde aan één van de persoonsgebonden criteria voldeed en of men die gedetineerde uiteindelijk geschikt zou achten voor één van de vormen van substitutie van de vrijheidsstraf.

¹voor de uitvoering van het onderzoek en rapportage waren enkele weken beschikbaar

² Als referentiekader is daarbij uitgegaan van taakstraffen in de brede zin, d.w.z. inclusief zware werkstraffen in de vorm van groepsprojecten onder supervisie van een reclasserings-werkmeester.

De checklist bestond uit persoonsgebonden criteria:

- 1-leeftijd
- 2-vaste woon of verblijf plaats
- 3-arbeidsgeschikt/arbeidsongeschikt
- 4-gemotiveerd in detentie
- 5-verslaving
- 6-psychische/sociale stoornis

De checklist bestond oorspronkelijk uit meer variabelen,t.w.:

- recidive
- verstek veroordelingen
- preventieve hechtenis.

Aangezien hiervoor aparte dossiers ingezien moeten worden en het binnen het korte tijdsbestek niet mogelijk was om deze te achterhalen en in te zien zijn deze variabelen buiten beschouwing gelaten.

3. Resultaten.

Hieronder volgt een beschrijving van de persoonsgebonden criteria van de gedetineerden in PI Westlinge op het moment van onderzoek. De gedetineerden zullen bij elk criterium verdeeld worden in vijf onderscheiden groepen van strafmaat.

Het totaal aantal bevindingen is soms minder dan 219, omdat het betreffende gegeven niet altijd voor alle gedetineerden onmiddellijk te achterhalen was door de beoordelaars. Voor nader onderzoek ontbrak de tijd.

In tabel 1 zijn de gedetineerden in Westlinge gerubriceerd naar duur van de opgelegde straf.

Tabel 1: verdeling gedetineerden naar strafmaat.

	TOTAAL
t/m 3 maanden	8%
> 3 t/m 6 maanden	25%
> 6 t/m 9 maanden	14%
> 9 maanden t/m 1 jaar	15%
> meer dan 1 jaar	38%
N	208

De grootste groep gedetineerden is tussen de 30 en 40 jaar. Slechts 10% is ouder dan 50 jaar. De groep met een straf van meer dan een jaar, die in aanmerking zou moeten komen voor deelneming aan een penitentiair programma is gemiddeld jonger dan de groep die voor een taakstraf in aanmerking zou komen.

Tabel 2. Leeftijdsklassen per groep.

	21 t/m 29	30 t/m 39	40 t/m 49	50 en meer
t/m 3 maanden	3%	8%	13%	8%
> 3 t/m 6 maanden	20%	30%	24%	20%
> 6 t/m 9 maanden	13%	15%	13%	16%
> 9 maanden t/m 1 jaar	16%	6%	22%	32%
meer dan 1 jaar	48%	41%	28%	24%
N	63	73	46	25

Alle betrokken gedetineerden in Westlinge hadden een vaste woon- of verblijfplaats. Dit criterium leverde dus geen aanvullende informatie op. Het feit dat alle gedetineerden in Westlinge een vaste verblijfplaats hebben heeft alles te maken met de omstandigheid dat de in deze inrichting verblijvende gedetineerden over een vaste woon- of verblijfplaats moeten beschikken in verband met het weekendverlof dat hen eens in de vier weken wordt verleend.

Voor het bepalen van het aantal gedetineerden dat in staat is arbeid te verrichten waren drie criteria opgenomen. Dit waren de vraag:

- of de gedetineerde arbeidsongeschikt is (WAO);
- hoeveel uur arbeid de gedetineerde zou kunnen leveren;
- of de gedetineerde zelfstandig opdrachten kan uitvoeren.

De meeste gedetineerden zijn volgens de beoordelaars in ieder geval fysiek in staat arbeid te verrichten. Zeven procent is echt arbeidsongeschikt.

Het aantal uren arbeid waarvoor de gedetineerden geschikt zijn is aangegeven in tabel 4. De beoordelaars geven aan dat slechts een kwart van de gedetineerden naar verwachting meer dan 26 uur zou kunnen werken.

Voorts geven de beoordelaars aan dat zij 10% van de gedetineerden niet in staat achten zelfstandig werk te verrichten, en dat een kwart van de totale groep echt hulp nodig heeft bij het werk.

Tabel 3. Is de gedetineerde volgens u arbeidsongeschikt ?

	ja	nee	N
t/m 3 maanden	7%	93%	15
> 3 t/m 6 maanden	6%	94%	51
> 6 t/m 9 maanden	7%	93%	29
> 9 maanden t/m 1 jaar	9%	91%	32
meer dan 1 jaar	5%	95%	79
TOTAAL	7%	93%	206

Tabel 4. Kunt u aangeven voor hoeveel uren arbeid in de gevangenis de gedetineerde volgens u geschikt is ?

	maximaal 26 uur	meer	N
t/m 3 maanden	100%	0%	16
> 3 t/m 6 maanden	86%	14%	52
> 6 t/m 9 maanden	83%	17%	29
> 9 t/m 12 maanden	69%	31%	32
meer dan 12 maanden	71%	29%	79
TOTAAL	78%	22%	208

Tabel 5. Kan de gedetineerde volgens u zelfstandig een opdracht uitvoeren ?

	volledig	met hulp	nee	N
t/m 3 maanden	69%	19%	13%	16
> 3 t/m 6 maanden	61%	25%	14%	49
> 6 t/m 9 maanden	48%	35%	17%	29
> 9 maanden t/m 1 jaar	81%	13%	7%	31
meer dan 12 maanden	82%	14%	4%	77
TOTAAL	71%	20%	9%	202

Het antwoord op de vraag of de gedetineerde gemotiveerd is om iets van de detentie te maken vergt in de meeste gevallen bestudering van dossiers en rapportage. Zover zijn de beoordelaars niet gegaan in het verzamelen van informatie. De vraag is door de beoordelaars beantwoord aan de hand van de feitelijke activiteiten die de gedetineerden verrichten en plaatsing op bepaalde woongebouwen. Met name bij kortgestraften is weinig motivatie te vinden.

Tabel 6. Is de gedetineerde (volgens u) gemotiveerd om iets van de detentie te maken ?

	ja	nee	N
t/m 3 maanden	0%	100%	6
> 3 t/m 6 maanden	33%	67%	6
> 6 t/m 9 maanden	0%	100%	3
> 9 maanden t/m 1 jaar	60%	40%	5
meer dan 1 jaar	65%	35%	26
TOTAAL	48%	52%	46

Het criterium van verslaving is door de beoordelaars zo gehanteerd dat daadwerkelijk naar verslavingsproblematiek is gekeken en niet naar het gebruik sec. Indien een gedetineerde soft-drugs gebruikt, maar in zijn dagelijks functioneren geen negatieve invloeden van dat gebruik ondervindt, is aangegeven dat de gedetineerde geen verslavingsproblematiek kent. In de groep met een straf tot 6 maanden zitten de meeste gedetineerden met een dusdanige verslaving dat dit een belemmering vormt voor deelname aan een arbeidsproject onder toezicht van de reclassering (bijna de helft !).

Tabel 7. Heeft de gedetineerde volgens u verslavingsproblemen ?

	ja	nee	N
t/m 3 maanden	57%	43%	14
> 3 t/m 6 maanden	45%	55%	51
> 6 t/m 9 maanden	37%	63%	27
> 9 maanden t/m 1 jaar	13%	87%	32
meer dan 1 jaar	13%	87%	76
TOTAAL	27%	73%	200

Aan de beoordelaars werd gevraagd aan te geven of de gedetineerden al dan niet een psychische stoornis hadden. Het blijkt dat van een psychische stoornis bij de gedetineerden in Westlinge weinig sprake is. Ook dit hangt samen met de (zelf)selectie van gedetineerden voor deze inrichting. Het zou hun functioneren binnen Westlinge namelijk onmogelijk maken. De beoordelaars onderkennen wel dat er regelmatig sprake kan zijn van een wat afwijkend gedrag of van individuele sociale problematiek. Voor zover dit invloed heeft op hun dagelijks functioneren in de inrichting en het mogelijk een belemmering is om in aanmerking te komen voor substitutie is dat aangegeven.

Dergelijke stoornissen doen zich vooral voor bij de groep met een straf van meer dan een jaar: personen dus die in de termen van een penitentiair programma zouden kunnen vallen. Ruim een derde van deze groep heeft zo'n stoornis.

Tabel 8. Heeft de gedetineerde volgens u een zodanige stoornis dat deze zijn functioneren belemmert?

	ja	nee	N
t/m 3 maanden	0%	100%	15
> 3 t/m 6 maanden	22%	78%	51
> 6 t/m 9 maanden	36%	64%	28
> 9 t/m 1 jaar	10%	90%	31
meer dan 1 jaar	35%	65%	78
TOTAAL	26%	74%	203

De laatste vraag die aan de beoordelaars werd voorgelegd was de overkoepelende vraag of men de gedetineerde -alles in aanmerking genomen- geschikt achtte om in aanmerking te komen voor substitutie van (delen van) zijn taakstraf.

Alvorens aan te geven hoeveel gedetineerden uiteindelijk geschikt worden geacht voor omzetting van hun vrijheidsstraf in extramurale activiteiten á la de taakstraf moet worden benadrukt dat bij deze overkoepelende vraag méér is meegewogen dan de verschillende achtergrondproblematieken die afzonderlijk hierboven zijn benoemd. De beoordelaars hebben getracht zich een overall-oordeel te vormen over de potentiële geschiktheid van de gedetineerde voor substitutie. Daarbij zijn ook houdingsaspecten van de gedetineerde en zijn wijze van gedragsmatig functioneren in de inrichting betrokken. Over de groep als geheel blijkt 41% geschikt te worden geacht.

Daarbij zijn de gedetineerden die door de beoordelaars als twijfelgevallen werden gekwalificeerd, als "geschikt" gerubriceerd.

Er is een relatie met de strafduur. Van de (kleine) groep personen met een straf tot 3 maanden werd 23% geschikt geacht, van de groep personen met een straf tussen de 3 en 6 maanden werd 38% geschikt geacht, en van degenen met een straf tussen de 6 maanden en 1 jaar werd ca. 50% geschikt geacht.

Tabel 9. De geschiktheid van gedetineerden om in aanmerking te komen voor omzetting van zijn straf in een taakstraf, gecombineerde taakstraf met gevangenisstraf of penitentiair programma.

	geschikt	ongeschikt	N
t/m 3 maanden	23%	77%	13
>3 t/m 6 maanden	38%	62%	52
>6 t/m 9 maanden	53%	47%	28
>9 t/m 1 jaar	50%	50%	30
meer dan 1 jaar	38%	62%	75
TOTAAL	41%	59%	198

Om te bepalen welke variabele het meest bepalend is voor het in aanmerking komen voor substitutie, is nagegaan of er een verband bestaat tussen de gedetineerden die hiervoor in aanmerking worden gebracht en één van de persoonscriteria. Alleen de variabele "zelfstandig kunnen werken" vormt een duidelijk positieve indicatie voor het in aanmerking komen voor substitutie. De variabelen "verslaving" en "sociale problemen" (voorzover die het goed functioneren belemmeren) vormen een duidelijk negatieve indicatie. De andere persoonskenmerken, zoals bijvoorbeeld leeftijd, vertonen geen lineair verband met het in aanmerking komen voor substitutie.

Dit brengt met zich mee dat niet alleen de totale percentages voor de drie groepen van belang zijn, maar dat men ook bedacht moet zijn op de grote verschillen die aangetroffen worden bij de verschillende groepen en dus de verschillende substitutie mogelijkheden. De groep die -gelet op de strafduur- in aanmerking komt voor een penitentiair programma scoort veel beter bij de vraag of men zelfstandig kan werken dan diegenen die een straf ondergaan die korter is dan 1 jaar. Meer dan 10% van de gedetineerden die in aanmerking zouden komen voor een taakstraf kunnen niet zelfstandig werken, terwijl van de groep die in aanmerking komt voor een penitentiair programma slechts 4% moeite heeft met het zelfstandig werken. Bij deze laatsten speelt ook de verslavingsproblematiek in mindere mate. Die doet zich vooral voor bij de kortergestraften. Voor de groepen die in aanmerking komen voor een taakstraf blijkt dat in groep 1, waar algehele substitutie zou moeten plaatsvinden, zelfs bijna de helft van de gedetineerden dusdanig last heeft van een zodanige verslaving dat dit een belemmering vormt voor de substitutie in een taakstraf.

4. Conclusies en nabeschuiving

Niet alle gedetineerden in een half-open inrichting zijn geschikt om een gedeelte van hun straf buiten de inrichting te ondergaan, zo blijkt uit het hierboven beschreven onderzoek dat werd uitgevoerd in één van de half-open inrichtingen. Om de basis voor de bevindingen te kunnen vergroten werd het concept-rapport ter becommentariering voorgelegd aan de directies van de andere half-open inrichtingen. Uit de ontvangen reacties bleek dat de hoofdlijnen van het rapport weliswaar werden herkend, maar niet in zijn geheel onderschreven. De uitkomsten werden 'rooskleurig' genoemd en "te optimistisch". Daarbij werd aangetekend dat bijzondere aandacht zou moeten worden gegeven aan de omstandigheid dat:

- verslaafde kortgestraften, uitermate moeilijk in een alternatief voor de gewone gevangenisstraf zijn te plaatsen;
- de bevolking van de half-open inrichtingen deels bestaat uit personen die een gevangenisstraf moeten ondergaan omdat zij eerder in een taakstraf mislukten;
- in de half-open inrichtingen de meerderheid bestaat uit recidivisten, hetgeen impliceert dat met alternatieven voorzichtig moet worden omgegaan.

Deze consultatie stemt dus niet optimistisch.

Ter adstructie daarvan moge ook het volgende dienen.

- a. eerdere recidive
- b. eerder mislukte taakstraf
- c. voortijdige beëindiging verblijf in een HOI

ad eerdere recidive

Bij inschrijving van gedetineerden in het gevangeniswezen wordt o.m. geregistreerd of het personen betreft voor wie de aangevangen detentie de eerste in hun leven is. Bij diegenen die al eerder gedetineerd waren, wordt vermeld dat de huidige detentie niet de eerste is; in die gevallen wordt niet aangegeven hoe vaak de betrokkene eerder gedetineerd was.

Tussen de zogenaamde zelfmeldinrichtingen en de arrestanteninrichtingen doet zich in dit opzicht een significant verschil voor.

Van de 943 gedetineerden die ultimo 1996 in een half-open inrichting voor zelfmelders en detentiefaseerders verbleven waren er 219 voor het eerst gedetineerd, dat wil zeggen dat 77% eerder tot een vrijheidsstraf veroordeeld is geweest.

ad eerder taakstraf opgelegd gekregen en daarin mislukt.

Aan HOI's is naar aanleiding van het ontvangen commentaar gevraagd aan te geven hoeveel gedetineerden aldaar eerder een taakstraf kregen opgelegd en daarbij op enigerlei mislukten. Van dat gegeven blijkt niet systematisch een registratie plaats te vinden. In Maashegge noemde men een percentage van 10%; ook in de Kruisberg noemde men 10%; in Oostereiland sprak men uit dat de meerderheid van de bevolking bij een eerder opgelegde taakstraf was mislukt; in de overige inrichtingen kon men geen getallen noemen, maar daarbij moet niet over het hoofd worden gezien dat bij mislukking van een taakstraf een korte gevangenisstraf wordt opgelegd; deze korte straffen treft men vooral aan in Maashegge, de Kruisberg en Oostereiland.

Ook langs andere weg kan overigens nog een indicatie worden gegeven van de aantallen mislukte ex-taakgestraften die in een PI verblijven. Uit het WODC-onderzoek met betrekking tot de 4 scenario's blijkt dat 12.7% van de taakstraffen mislukt en dat 77% daarvan wordt omgezet in een vrijheidsstraf. Uitgaande van een straf van 1½ maand zou dit impliceren $\{((.77*12.7)*14300)*7-5\}/365$ dat er dagelijks 287 gedetineerden in de PI's verblijven vanwege het niet goed volbracht hebben van een taakstraf. Die personen zal men niet in de huizen van bewaring aantreffen, maar vooral in de arrestanteninrichtingen en meldinrichtingen. In de arrestanteninrichtingen verbleven ultimo december 1996 392 veroordeelden met een straf tot ten hoogste 6 maanden, en in de

meldingsinrichtingen 328 veroordeelden met een straf tot ten hoogste 6 maanden, in totaal dus 720. Men zou dus kunnen stellen dat 40% van de plaatsen die in gebruik zijn voor de tenuitvoerlegging van korte straffen (die niet in aansluiting op PH worden ondergaan) in gebruik zijn ten behoeve van personen die eerder in een taakstraf mislukten. Hoe dit verdeeld is tussen meldinrichtingen en arrestanteninrichtingen is niet goed aan te geven. Omdat Maashegge en Oostereiland met name kortergestraften opnemen en de taakstraf tot op dit moment ook alleen maar in de plaats kan komen van een vrijheidsstraf tot 6 maanden, zijn de ex-taakgestraften daar ook het meest te vinden.

ad mislukte HOI-detentie

Jaarlijks worden ca. 3100 personen in een HOI opgenomen. Daarvan lopen er ca. 450 weg en onderbreken op die manier hun detentie. Dat is 14½ %. Daarenboven worden er jaarlijks ca. 300 gedetineerden uit een half-open inrichting wegens wangedrag teruggeplaatst naar een gesloten inrichting (ca. 10%). In totaal brengt 1 van de 4 gedetineerden zijn verblijf in een HOI niet tot een goed einde.

BIJLAGE 9

ONTWIKKELING TAAKSTRAFFEN
ter vervanging van detentiecapaciteit

BIJDRAGE EN AANBOD

STICHTING RECLASSERING NEDERLAND

januari 1997
Stichting Reclassering Nederland

I Inleiding

De Interdepartementale Beleidsgroep Taakstraffen heeft zich onder meer ten doel gesteld te verkennen in hoeverre het beslag op de penitentiaire capaciteit kan worden verminderd door het aantal taakstraffen uit te breiden. Daartoe heeft zij een aantal getalsmatige scenario's ontwikkeld. Deze behelzen dat in het jaar 2001, achtereenvolgens een potentieel van 500, 1000 of 2000 detentiejaren vervangen kan worden.

Aan de Stichting Reclassering Nederland is als uitvoeringsverantwoordelijke voor taakstraffen gevraagd in welke mate, op welke wijze en tegen welke kosten zij tegemoet kan komen aan het realiseren van de verschillende vervangingsscenario's. In deze notitie wordt op deze vragen ingegaan. De Stichting Reclassering Nederland zal een aanbod formuleren waarmee zij denkt op een adequate en in haar strategisch meerjarenbeleidsplan passende manier te kunnen bijdragen aan de aanpak van deze operatie.

Bij de opstelling van het aanbod tekent de Stichting Reclassering Nederland met nadruk aan dat het realiseren van haar aanbod staat of valt met het ontstaan van de benodigde instroom. Met andere woorden, bestaat er een dusdanig grote categorie personen die nu nog tot een vrijheidsstraf wordt veroordeeld en die geschikt is voor het uitvoeren van een taakstraf, dat de geplande hoeveelheid taakstraffen inderdaad kan worden uitgevoerd. In deze notitie wordt verder geen aandacht besteed aan die "vraagzijde" van de operatie.

Achtereenvolgens zal eerst een aantal uitgangspunten en beleidsintenties worden geformuleerd, waarna zal worden aangegeven welk kader zodoende ontstaat voor het aanbod van de Stichting Reclassering Nederland. Daarna wordt het aanbod in cijfermatige vorm uitgewerkt. Tenslotte wordt een aantal randvoorwaarden voor het dan geformuleerde aanbod weergegeven, waarin de risico's van de operatie aan de orde komen.

Het aanbod betreft het bij een optimale inspanning realiseren van **ruim 30.000 taakstraffen in 2001**, waaronder tevens begrepen een relatief beperkt aantal plaatsingen in een leerwerkprogramma. Het gaat in totaal om bijna een *verdubbeling* van het aantal in 1996 gerealiseerde taakstraffen. In de toename naar 30.000 werkstraffen is de eerder opgestelde meerjarenraming tot 26.800 in het jaar 2000 opgenomen, alsmede de autonome groei van 1200 werkstraffen naar 2001. Per saldo levert de reclasseringsinspanning dus een extra toename van ruim 2000 werkstraffen boven de reeds geplande operatie.

De Stichting Reclassering Nederland beschouwt deze extra toename als het maximaal haalbare in het licht van de grenzen die gesteld moeten worden bij het behoud van een gezonde en werkbare organisatie.

II Uitgangspunten

Met het aanbod is de **limiet** gegeven voor de uitbreidingsmogelijkheden die de Stichting Reclassering Nederland binnen het genoemde tijdsperspectief kan bewerkstelligen. Deze limiet wordt bepaald door de wens om garanties in te bouwen dat de doelstelling van de reclassering, waarin haar maatschappelijke functie vervat is, en haar werkwijze niet aangetast worden (zie II.1 t/m II.5). Van even groot belang voor de limiet is de personeelsgroei die een organisatie op kwalitatief verantwoorde wijze kan verwerken, bij een bovendien moeilijker wordende categorie veroordeelden (zie II.6 t/m II.8). Een derde reden voor het stellen van deze limiet is gelegen in het feit dat de reclassering in de komende jaren ook aanzienlijke inspanningen zal moeten leveren op het terrein van de ontwikkeling van andere detentievervangende modaliteiten (zie II.9).

1. Cruciaal binnen het aanbod van de Stichting Reclassering Nederland is dat tegemoetgekomen wordt aan de wensen tot vervanging van zoveel mogelijk celcapaciteit - echter binnen het kader van haar **doelstelling**, de herintegratie van de justitiabele in de samenleving. Door het realiseren van die doelstelling geeft zij invulling aan haar maatschappelijke functie, door middel van het beperken van de kansen op recidive onder de door haar begeleide justitiabelen. Daarmee wordt bewerkstelligd dat een potentieel toekomstig beslag op de cellencapaciteit geen werkelijkheid wordt.
2. Dat heeft tot gevolg dat het aanbod niet uitsluitend de uitvoering van zoveel mogelijk werkstraffen betreft, maar dat een essentieel onderdeel wordt gevormd door de **leerwerkprogramma's** van de verschillende reclasseringspartners. Daarin worden werkonderdelen gecombineerd met verplichte leermodules waarin de veroordeelde beter toegerust wordt om zich te kunnen handhaven in de samenleving zonder daarbij buiten de wet om te gaan. De doelgroep voor dit type projecten bestaat uit relatief jonge delinquenten met een potentieel hoge recidive. Tijdens een werkconferentie met het Openbaar Ministerie in mei 1996 is gebleken dat van die kant draagvlak bestaat voor een dergelijke afdoening. In de loop van dat jaar zijn in enkele arrondissementen met het Openbaar Ministerie en de rechtbank reeds afspraken over de leerwerkprogramma's gemaakt en is met experimenten begonnen.
3. Tevens houdt het in dat de reclassering de **regie** voor de feitelijke uitvoering van de taakstraffen heeft, zodat zij zelf de project- en/of programma-selectie kan bepalen binnen de mogelijkheden die het vonnis daartoe biedt. Dat betekent namelijk tegelijk dat een zo passend mogelijk aanbod op het terrein van begeleiding, hulp en toezicht in het traject kan worden opgenomen.
4. Het door de reclassering gehuldigde beginsel van een geïntegreerd aanbod aan de klant houdt in, dat ook financiële en personele ruimte gecreëerd dient te worden voor het vervullen van de **andere kerntaken** - voorlichtingsrapportage en het verzorgen van begeleiding en toezicht - voor de groep klanten die wordt toegevoegd door de ontwikkelingen op het gebied van taakstraffen. De uitvoering van deze werkzaamheden vormen de voorwaarde voor het tot stand brengen van de bovengenoemde herintegratie en recidivebeperking.

5. Veel aandacht wordt door de IBO-groep besteed aan het aanpassen van het aanbod ten behoeve van de plaatsing van zwaardere categorieën delinquenten. Met name het misluktingspercentage in die groep is een punt van zorg. Op dat onderwerp wordt hierna nog ingegaan. Hier is van belang dat juist dit gegeven consequenties heeft voor de inzet op het gebied van de andere kerntaken van de reclassering. Niet alleen de begeleiding tijdens de uitvoering van de taakstraf, maar met name ook de nodige **nazorg na afloop van de taakstraf** maakt deel uit van de werkzaamheden in het kader van de kerntaak "begeleiding en toezicht".
6. In de loop van 1996 is in overleg met het Ministerie van Justitie een **meerjaren-planning** opgesteld die zal moeten resulteren in een totaal in het jaar 2000 te realiseren aantal taakstraffen van 26.800. Voor de Stichting Reclassering Nederland vormt deze ontwikkeling de basis van haar aanbod. Door aanpassing van de planning, die onder hierna nader te beschrijven risico's en randvoorwaarden gerealiseerd kan worden, komt de Stichting Reclassering Nederland op haar uiteindelijk aanbod van ruim 30.000 taakstraffen in het IBO-ijkjaar 2001. In dit getal ligt de autonome groei en de groei ten gevolge van de fraudebestrijding opgesloten. In de uiteindelijke planning in het hier beschreven aanbod wordt aanvankelijk in lichte mate neerwaarts afgeweken van de vigerende produktie-afspraken, omdat enige extra investering nodig is voor het realiseren van de nodige organisatorische aanpassingen en overige randvoorwaarden. Deze bijstelling geldt alleen de eerste twee jaren van de planningsperiode, waarna uiteraard een inhaalslag volgt.
7. De oorspronkelijke planning van het Ministerie van Justitie en de Stichting Reclassering Nederland om in het jaar 2000 een totaal van 26.800 taakstraffen te realiseren is uiteraard niet op toevallige wijze tot stand gekomen. Daarin was binnen de bestaande kaders al gezocht naar de **grenzen aan de groei**. Die grenzen worden onder andere bepaald door de capaciteit van een organisatie om haar vorm op de nieuwe werklust af te stemmen, de werving en opleiding van nieuw personeel op kwalitatief verantwoorde wijze te kunnen vormgeven en de benodigde infrastructuur (voldoende projecten met voldoende inhoud, Arbo- en vervoersvoorzieningen, etc.) te kunnen verwerven. Het aanbod van de Stichting Reclassering Nederland dat in deze notitie wordt gepresenteerd geeft aan wat de organisatie aan kan met inachtneming van deze factoren, alsmede van hetgeen hieronder bij IV.1 wordt gesteld over de onderlinge verhouding tussen de kerntaken van de reclassering.
8. Als gezegd wordt in deze notitie niet op de kwantitatieve ontwikkelingen aan de vraagzijde ingegaan. Desalniettemin kan verwacht worden dat de categorie die nu nog toegevoegd gaat worden aan het voor taakstraffen in aanmerking komende bestand, personen betreft die normaal gesproken "binnen" dienen te blijven. De detentiepopulatie is, met andere woorden, zeker na de uitvoering van de geplande 26.800-operatie al dusdanig afgeroomd dat een **aanmerkelijk moeilijker categorie** overblijft. Er moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat deze ontwikkeling risico's inhoudt voor de misluktingscijfers, alsmede voor het behoud van het draagvlak voor taakstraffen binnen de samenleving in het algemeen en de Rechterlijke Macht in het bijzonder.
9. Het aanbod van de Stichting Reclassering Nederland is, als gezegd, breder dan de werkstraf. Bij de presentatie van het aanbod zal uitgegaan worden van twee

hoofdmodaliteiten: de werkstraf en het Leerwerkprogramma¹. Daarnaast moet rekening gehouden worden met de verdere beperking van het beslag op celcapaciteit die zal ontstaan door met name de **invoering van penitentiaire programma's en de uitbreiding van het elektronisch toezicht**. In beide activiteiten speelt de reclassering een centrale rol. Met nadruk wordt gesteld dat deze afdoeningsmogelijkheden in het aanbod nog niet worden opgenomen. De te realiseren aantallen gevallen van elektronisch toezicht of penitentiaire programma's zijn momenteel moeilijk te overzien, gelet op het vooralsnog experimentele karakter van deze modaliteiten en de moeilijk te overziene selectieproblematiek.

Te zijner tijd zal een aanvulling gegeven kunnen worden op het aanbod in de huidige vorm, waarin beide bovengenoemde afdoeningen wel zijn opgenomen. Van belang is, dat beide typen zich voor een belangrijk deel op dezelfde projectenmarkt bevinden als de taakstraffen. Te verwachten valt bovendien dat de categorie die in aanmerking komt voor elektronisch toezicht of een penitentiair programma moeilijker is dan de momenteel tot een taakstraf veroordeelde justitiabelen. Beide gegevens zullen financiële consequenties hebben.

10. Algemeen gesproken wordt in deze notitie uitgegaan van het bestaande **wettelijke kader**. Voor een belangrijk deel wordt in de uitwerking echter aangenomen dat een aantal beleidsvoornemens van het Ministerie van Justitie, verwoord in de Beleidsnota Taakstraffen, op niet al te lange termijn in de wetgeving worden vastgelegd. Het gaat daarbij met name om de volgende punten:
- het verzelfstandigen van de taakstraf, in die zin dat er geen wettelijk onderscheid meer zal bestaan tussen de werkstraf en de leerstraf;
 - het verzachten van het instemmingsvereiste, in die zin dat veroordelingen tot een taakstraf ook onder bepaalde voorwaarden bij verstek mogelijk worden;
 - het creëren van een mogelijkheid om taakstraffen te combineren met andere sanctiemogelijkheden, met name met een vrijheidsstraf;
 - het invoeren van de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden een taakstraf op te laten leggen door het Openbaar Ministerie ter voorkoming van verdere vervolging (het zogenaamde "officiersmodel").

¹ De inhoud en opzet van dit programma zijn verkrijgbaar via de SRN.

III Beleidsintenties

In het kader van de reeds geplande toename tot 26.800 taakstraffen in het jaar 2000 is een aantal beleidsintenties geformuleerd die bij zullen dragen aan het realiseren van die produktiedoelstelling. Deze beleidsintenties zullen onder invloed van de extra IBO-taakstelling op intensievere wijze worden doorgevoerd dan in eerste aanleg gepland was.

1. Ten aanzien van de werkstraf is de intentie geformuleerd om naar een **veel groter aandeel projecten in eigen beheer** over te gaan. Het gaat dan met name om projecten waar groepen gestraften gezamenlijk arbeid verrichten onder toezicht van een bij de reclassering werkzame werkmeester. Daarvoor is een aantal redenen aan te voeren.

- De "verzwaring" van de groep gestraften vraagt om een intensivering van het toezicht. Hiervoor gelden zowel beheersoverwegingen als strategieën ten aanzien van de handhaving van het justitiële, maatschappelijke en politieke draagvlak. Met name plegers van zwaardere delicten en recidivisten komen in aanmerking voor plaatsing in groepsprojecten in eigen beheer.
- Het voeren van een eigen beheer geeft een betere onderhandelingspositie ten aanzien van grotere projectverschaffers. Het wordt mogelijk continuïteitsgaranties te bieden.
- Het is uitgesloten dat een toename als gepland op te vangen is in het individuele "reguliere" plaatsingscircuit.
- Gelet op analyses van de zittende gedetineerdenbevolking, kan aangenomen worden dat bij een relatief groot deel verslavingsproblematiek bestaat, hetgeen de capaciteits-substitutie in eerste instantie niet ten goede komt. Juist bij deze categorie is het intensieve toezicht met deskundige begeleiding dat in een groepsproject in eigen beheer kan worden geboden, echter van groot belang voor het volbrengen van de taakstraf. De eerste groepsprojecten van de reclassering waren al met name gericht op deze "moeilijk plaatsbaren", en het succes ervan heeft geleid tot het ontwikkelen van meerdere van deze projecten. Uiteraard dient te worden aangetekend dat er nadrukkelijk grenzen zijn aan de mate van verslavingsproblematiek waarmee in een dergelijk project nog gewerkt kan worden.

Deze beleidsintentie zal gestalte krijgen in een ontwikkeling naar een eigen beheer van **50% van de plaatsingen**. De huidige verhouding op landelijke basis is momenteel ca. 85%-15% in het voordeel van de reguliere plaatsingen. Er zal naar worden gestreefd per jaar een verschuiving van 5% te realiseren. Zodoende zal de verhouding in het IBO-ijkjaar 2001 op 60-40 liggen, waarna de gewenste 50-50 verdeling bereikt zal worden in 2003.

2. Met het **gestandaardiseerde Leerwerkprogramma** zal in 1997 begonnen worden in Amsterdam en Rotterdam. Jaarlijks kunnen circa 50 mensen per lokatie geplaatst worden. Het aantal plaatsingen zal in 2001 opgelopen zijn tot 750. Aangetekend moet worden dat de helft van de projectcapaciteit gereserveerd zal worden voor taakstraffen en de andere helft voor de uitvoering van penitentiaire programma's.

3. Voor het realiseren van het aanbod is een aantal **organisatorische aanpassingen** noodzakelijk. Deze ontwikkelingen, die nu tevens sneller moeten worden doorgevoerd, hebben tot gevolg dat er met een zekere vertragingfactor rekening gehouden dient te worden in met name het eerste jaar van de operatie, 1997. Dit gegeven is in de jaarplanning van de produktie binnen het aanbod terug te vinden. Tevens zijn er consequenties in termen van het inzetten van extra formatie om die aanpassingen tot stand te brengen en de nieuwe organisatievorm rond taakstraffen te bezetten. Een en ander is opgenomen in het aanbod in de vorm van een aparte opslag.

IV Kader voor het aanbod

Het aanbod van de Stichting Reclassering Nederland kan slechts tot stand gebracht worden onder bepaalde voorwaarden, die betrekking hebben op de maatschappelijke functie van de reclassering en het handhaven van het maatschappelijke en politieke draagvlak voor taakstraffen.

1. Een toename tot ruim 30.000 taakstraffen in 2001 impliceert een **verschuiving in de kerntaken**. Nogmaals wordt gesteld dat een toename in taakstraffen eveneens gevolgen heeft voor de inspanningen op het terrein van de andere kerntaken - zijnde voorlichtingsrapportage en het bieden van begeleiding en toezicht. Desalniettemin zal het aandeel taakstraffen in het totale takenpakket van de reclassering aanmerkelijk toenemen. Dit gevolg wordt door de Stichting Reclassering Nederland geaccepteerd, mits zij bij de invulling van haar regiefunctie ten aanzien van taakstraffen bevoegdheden krijgt in termen van de verwijzing naar bepaalde projecten die in haar ogen van belang zijn uit oogpunt van resocialisatie.
2. Het **slagingspercentage** bij werkstraffen heeft in de jaren '90 altijd vrij stabiel rond de 85% gelegen. In 1995 liep het slagingspercentage op tot 89,6%. Vermoedelijk is deze resultaatsverbetering het gevolg van de nieuwe, geïntegreerde werkwijze van de reclassering, waarbij de samenhang van de kerntaken ook in organisatorisch opzicht beter tot haar recht komt. Daar staat tegenover dat in de loop van 1996 vastgesteld moet worden dat met name op plaatsen waar de werkstraf in ruime mate gebruikt wordt als vervanging van de korte vrijheidsstraf, weer een lichte terugloop in het slagingspercentage zichtbaar wordt. Onder invloed van een door Openbaar Ministerie en uitvoeringsorganisaties (Stichting Reclassering Nederland en Raad voor de Kinderbescherming) afgesloten Convenant over de werkstraf², is een grotere groep onder de werking van de werkstraf gebracht dan voorheen het geval was. Die groep werd vroeger om uiteenlopende redenen een vrijheidsstraf tot zes maanden onvoorwaardelijk opgelegd zonder dat men daarbij de keuze kreeg dit om te laten zetten in een werkstraf. Vaak gebeurde dit omdat de Rechterlijke Macht van mening was dat het ging om zaken waarvoor beslist een vrijheidsstraf geïndiceerd is (zware recidive, bepaalde delicten), ofwel omdat de kans op mislukking relatief hoog werd ingeschat (veroordeelden met relatief zware verslavings- of psychische problematiek). Deze "moeilijker" groep kreeg nu wel een werkstraf, met als logisch gevolg inderdaad een stijging van het aantal mislukkingen.

Hetgeen hierboven vermeld staat, geeft al aan dat onder gelijkblijvende condities het slagingspercentage zal zakken bij verzwaring van de doelgroep. Hoe meer mensen mislukken bij de uitvoering van de werkstraf, hoe groter het beslag op de cellencapaciteit zal zijn. De Stichting Reclassering Nederland is van mening dat het jaarlijkse slagingspercentage niet onder 80% van het totale aantal veroor-

² In het betreffende Convenant is niet slechts de uitvoeringspraktijk van de werkstraf geregeld, maar wordt door het Openbaar Ministerie tevens aangegeven dat zij bij een beoogde eis tot maximaal zes maanden vrijheidsstraf in beginsel altijd een taakstraf zal voorstellen. De tekst van het Convenant is verkrijgbaar via de SRN.

delingen dient te zakken. Een verdere daling is niet acceptabel op praktische gronden: er wordt dan teveel beslag gelegd op zittingscapaciteit, cellencapaciteit en het aanpassings- en incasseringsvermogen van de projectplaatsen. Tevens zal het publieke imago van de taakstraf lijden onder een dergelijke ontwikkeling.

Uit een in 1993 in opdracht van de reclassering uitgevoerd onderzoek³ komt naar voren dat het optimaliseren van het toezicht betere resultaten oplevert in termen van slagingspercentage. Mede op basis daarvan is de ontwikkeling van groepsprojecten in eigen beheer geïntensiveerd. De conclusie van het onderzoek lijkt op het eerste gezicht niet voor de hand te liggen, omdat immers verwacht mag worden dat een intensivering van de controle leidt tot een toename van gevallen waarin een overtreding wordt geconstateerd. Dit zal in eerste instantie ook het geval zijn. Daarna echter zal een preventief effect gaan optreden. Het mag dan ook verwacht worden dat intensivering van de controle een korte stijging van het aantal mislukkingen zal opleveren, waarna een sterkere daling zal inzetten. Op grond van ervaringen in het verleden kan gesteld worden dat de uitval bij de leerwerkprogramma's wellicht iets hoger uit zal vallen dan bij de werkstraf. Indien mocht blijken dat het slagingspercentage van de taakstraffen als totaal onder de 80% zakt, terwijl de grenzen aan het toezicht bereikt zijn, zal het noodzakelijk zijn het vervolgings- en straftoemettingsbeleid aan een kritische beschouwing te onderwerpen.

³ Brontsema, J. - "Variaties in mislukkingen van dienstverleningen", Groningen, 1993

V Het aanbod van de reclassering

In 2001 zullen door de Stichting Reclassering Nederland in totaal 30.000 werkstraffen gerealiseerd worden. Daarbij wordt een aantal van 375 plaatsingen in een leerwerkprogramma gevoegd (zie III.2). Verder is met een verschuivingspercentage van 5% per jaar van reguliere werkstrafplaatsingen naar plaatsingen in groepsprojecten in eigen beheer een situatie bereikt waarin nog slechts 60% van de werkstraffen via reguliere plaatsing geschiedt (zie III.1). Het voor 1997 opgenomen aantal ligt iets lager dan in de oorspronkelijke afspraken (zie II.6).

TABEL 1: Ontwikkeling aantallen taakstraffen 1996 - 2001

jaar	werkstraf	werkstraf	werkstraf	leerwerkstraf
	regulier	eigen beheer	totaal	
1996	13.600	2.400	16.000	0
1997	14.400	3.600	18.000	50
1998	15.750	5.250	21.000	100
1999	16.800	7.200	24.000	200
2000	17.550	9.450	27.000	300
2001	18.000	12.000	30.000	375

Deze cijfers houden in dat ten opzichte van het voorafgaande jaar de volgende toename per type taakstraf plaatsvindt.

TABEL 2: Jaarlijkse toename in aantallen taakstraffen 1997 - 2001

jaar	+ werkstraf	+ werkstraf	+ leerwerkstraf
	regulier	eigen beheer	
1997	800	1.200	50
1998	1.350	1.650	50
1999	1.050	1.950	100
2000	750	2.250	100
2001	450	2.550	75

totaal	4.400	9.600	375

Het hierboven geformuleerde planningsschema heeft de in tabel 3 weergegeven financiële consequenties. Daarbij is uitgegaan van de volgende "kale" kostprijzen per type taakstraf:

- werkstraf regulier fl. 1520,-
- werkstraf eigen beheer fl. 3200,-
- leerwerkprogramma fl. 7500,-

Verwacht wordt dat vanaf 1998 een moeilijker categorie deel zal gaan nemen aan de groepsprojecten in eigen beheer, waardoor het toezicht intensiever dient te worden. Dit houdt in dat de gemiddelde groeps grootte af zal nemen, of dat assistent-werkmeesters aangesteld dienen te worden. De toename in kosten per plaatsing is hier geraamd op 25%, zodat met ingang van 1998 de gemiddelde kale kostprijs voor de "werkstraf eigen beheer" op fl. 4000,- is gesteld.

TABEL 3: Kostprijs toename aantallen taakstraffen 1997 - 2001⁴

jaar	+ werkstraf regulier	+ werkstraf eigen beheer	+leerwerk- straf	+ totaal per jaar
1997	1.216.000	3.840.000	375.000	5.431.000
1998	2.052.000	6.600.000	375.000	9.027.000
1999	1.596.000	7.800.000	750.000	10.146.000
2000	1.140.000	9.000.000	750.000	10.890.000
2001	684.000	10.200.000	563.000	11.447.000

De kolom "+ totaal per jaar" geeft het bedrag aan dat steeds *ten opzichte van het voorafgaande jaar* extra begroot dient te worden. Met andere woorden is dat het bedrag dat, vermeerderd met de hierna te vermelden opslagen, voor het betreffende jaar aan het dan bestaande reclasseringsbudget dient te worden toegevoegd om de operatie mogelijk te maken.

Vervolgens kan berekend worden hoeveel de totale operatie per jaar gaat kosten door de "kale" kostprijs van de taakstraffen te vermeerderen met de volgende opslagen.

Op het resulterende bedrag is een opslag (A) berekend van 20% in verband met jaarlijkse kosten rond de organisatorische aanpassingen, de benodigde overhead en administratieve voorzieningen, de huisvesting, de werving van projecten, de werving van personeel,

⁴ In guldens, afgerond op duizendtallen.

interne opleidingstrajecten, PR etc. (zie III.3). In totaal betreft deze opslag een opgeteld bedrag van fl. 9.388.100,- voor de jaren 1997 tot en met 2001. Aangezien een deel van de kosten investeringen betreft die in het begin van de operatie gedaan moeten worden, is voor 1997 een opslagpercentage van 30% van die totale opslag opgevoerd, in 1998 25% en in de daarop volgende jaren een - voornamelijk - voor exploitatiekosten bedoeld percentage van 15%.

Aan het vervolgens ontstane bedrag is daarna de opslag (B) van 25% voor de toename in de andere kerntaken toegevoegd (zie II.4).

Ook hier geeft de kolom "totaal" het bedrag dat steeds ten opzichte van het voorafgaande jaar extra begroot wordt.

TABEL 4: Begroting toename taakstraffen 1997 - 2001, inclusief jaarlijkse opslagen⁵

jaar	toename	opslag A	subtotaal	opslag B	totaal
1997	5.431.000	2.816.000	8.247.000	2.062.000	10.309.000
1998	9.027.000	2.347.000	11.374.000	2.844.000	14.218.000
1999	10.146.000	1.408.000	11.554.000	2.889.000	14.443.000
2000	10.890.000	1.408.000	12.298.000	3.075.000	15.373.000
2001	11.447.000	1.408.000	12.854.000	3.214.000	16.068.000

⁵ In guldens, afgerond op duizendtallen

VI Randvoorwaarden

1. Er zal een verdere **standaardisering en uniformering** plaats moeten vinden van de verschillende modules die in het kader van de leerwerkprogramma's worden uitgevoerd. Zowel de binnen de modules door de veroordeelden te verrichten activiteiten als de methodieken, naamgevingen en selectiecriteria en -procedures dienen overal op dezelfde wijze te zijn vormgegeven.
2. Er zal in toenemende mate aandacht moeten worden besteed aan het **traject "arbeidstoeileiding"** als één van de onderdelen in het reclasseringsaanbod, zowel als onderdeel van een taakstraftraject als in de vorm van een vrijwillig te volgen programma waarvoor men tijdens het taakstrafcontact gemotiveerd is geraakt. Gedacht kan worden aan koppelingen met bijvoorbeeld de Jeugdwerkgarantiewet. Samenwerking met gemeentelijke en regionale instellingen op het gebied van arbeidstraining, -toeleiding en -voorziening is hier een vereiste voor een geslaagd beleid. Een plaats op de arbeidsmarkt werkt immers remmend op de recidive.
3. Op vergelijkbare wijze dient zoveel mogelijk te worden aangesloten op het **Grote-stedenbeleid en het Integraal Veiligheidsbeleid**.
4. In verband met het doen toenemen van werkstrafgroepsprojecten in eigen beheer zal het noodzakelijk zijn op grotere schaal **grotere projectplaatsen** te benaderen. Daarbij moet vooral gedacht worden aan organisaties die werkzaam zijn op het terrein van het natuur- en stadsonderhoud, waardoor algemeen belang en strafkarakter het best gediend zijn. Er zullen **contracten** worden afgesloten waarin zowel door de projectverschaffer als door de reclassering continuïteitsgaranties kunnen worden geboden voor respectievelijk werkzaamheden en arbeidskrachten. In het kader van een dergelijk contract kunnen eveneens afspraken worden gemaakt omtrent verantwoordelijkheden rond projectfaciliteiten, transportkosten, gereedschappen, Arbo-voorzieningen en dergelijke. Op termijn wordt dan tevens gezien of er sprake kan zijn van een beperkte vergoeding van de kant van de projectverschaffer, die kan worden gebruikt voor verdere investeringen in taakstrafprojecten of gedeeltelijk voor de opzet van een soort slachtofferfonds.
5. Reeds geruime tijd worden besprekingen gevoerd met het **Ministerie van Defensie** over samenwerking bij de uitvoering van taakstraffen. Doel is om gebruik te kunnen maken van de gebouwelijke faciliteiten van het departement, met name de kazernes waar bijvoorbeeld de eerste - intramurale - fase van het Leerwerkprogramma kan worden uitgevoerd. Deze kazernes staan immers sinds het afschaffen van de dienstplicht regelmatig leeg. Tevens kan gedeeltelijk gebruik gemaakt worden van personeel dat eveneens door de afschaffing van de dienstplicht zonder werk is geraakt en momenteel door een wachtgelduitkering op de begroting van het Ministerie drukt. Een motie met deze strekking is bij de eerder genoemde behandeling van de Beleidsnota Taakstraffen in de Vaste Kamercommissie voor Justitie ingediend⁶.

⁶ Motie van het lid Dittrich, 27 november 1996, 24 807, nr. 5

6. Het is vooralsnog niet noodzakelijk om op grote schaal in zee te gaan met **commerciële projectplaatsen**. De SRN is van mening dat de eventuele voordelen die daaruit voort kunnen komen in capaciteitsopzicht niet opwegen tegen de nadelen. Deze bestaan met name uit de concurrentievervalsing die zal optreden en de problemen die kunnen gaan ontstaan in verband met de sociale zekerheidswetgeving. Ook waar het gaat om het behouden van voldoende draagvlak voor de taakstraf in de samenleving lijkt het voor de hand te liggen de commerciële variant niet eerder in te voeren dan strikt noodzakelijk. Dat moment, zo het ooit zo ver komt, is in de ogen van de SRN nog niet bereikt. Een mogelijke uitzondering wordt hieronder bij V.7 besproken.
7. Ook voor het doen uitvoeren van werkzaamheden aan **grote infrastructurele projecten** door werkgestraffen is een motie ingediend bij de behandeling van de Beleidsnota Taakstraffen in de Vaste Kamercommissie voor Justitie⁷. Onderzocht moet worden in hoeverre dit strijdig is met hetgeen hierboven onder punt 6. is gesteld. De grens tussen commerciële en niet-commerciële activiteiten is in dergelijke gevallen niet eenvoudig te trekken.
8. De geplande toename kan niet tot stand gebracht worden zonder de moeilijk te beïnvloeden **medewerking van de Rechterlijke Macht**. In het verleden is gebleken dat met de leiding van het Openbaar Ministerie uitstekend samen te werken valt - getuige bijvoorbeeld de totstandkoming van het Convenant werkstraffen -, het valt echter evenmin te ontkennen dat de uitvoering van dergelijke afspraken door de afzonderlijke parketten niet altijd even eenvoudig te realiseren bleek. Het is daarom verstandig om nieuwe afspraken zoveel mogelijk in feitelijke regelgeving te vervatten. Op die wijze begeleid vanuit departementsniveau, kunnen tussen de lokale reclassering en de parketten afspraken gerealiseerd worden. Tevens zal door de reclassering - waar mogelijk in samenwerking met het Openbaar Ministerie - contact gezocht moeten worden met de leden van de Strafkamers, teneinde ook de rechtbanken te kunnen betrekken bij het ontwikkelingsproces. Ook bij dit onderwerp is een goede PR van groot belang. Het betrekken van de Rechterlijke Macht bij de ontwikkelingsgang is van essentiële waarde. Zonder die betrokkenheid stagneert de instroom en wordt het onmogelijk de geplande toename te verwezenlijken. Een en ander kan niet vroeg genoeg begonnen worden. Een kader voor wet- en regelgeving, het ontwikkelen van een gericht PR-beleid en het betrekken van de Rechterlijke Macht bij nieuwe projecten dienen daarbij als speerpunten te gelden.
9. Er dienen vooraf duidelijke **financiële garanties** afgegeven te worden voor de te leveren inspanningen.

⁷ Motie van het lid Dittrich, 27 november 1996, 24 807, nr.4

Bijlage 10 Schematisch overzicht van enige stelsels van vervroegde (voorwaardelijke) invrijheidstelling

Land	VI-criteria	Beslissende instantie	Proeftijd
België	- 1/3 straf, na min. 3 mnd. - 2/3 straf, na min. 6 mnd. bij recidive - 10 jr. bij levenslang - 14 jr. bij levenslang en recidive	- MvJ	- gelijk strafrestant - 10 jr. bij levenslang
Canada	- 1/3 straf (tot max. van 7 jr.), bij langere straffen na min. 2 of 3 jr. - 1/2 straf (tot max. 7 jr.) bij geweldsdelicten	- National Parole Board	- gelijk aan strafrestant
Denemarken	- 2/3 straf, na min. 2 mnd. - 1/2 straf, na min. 2 mnd. (onder omstandigheden)	- hoofd PI - MvJ (onder omstandigheden)	- 1-3 jr. - max. 5 jr. bij strafrestant > 3 jr.
Duitsland	- 2/3 straf - 1/2 straf (onder omstandigheden), na min. 6 mnd.	- executiekamer Landesgericht	- 2-5 jr
Engeland/Wales	- 1/2 straf	- hoofd PI bij straf < 4 jr. (automatisme) - Home Secretary bij straf ≥ 4 jr.	- < 1 jr.: geen - ≥ 1 jr.: gelijk aan strafrestant
Frankrijk	- 1/2 straf - 2/3 straf bij recidive - 15 jr. bij levenslang	- executierechter bij straf tot 3 jr. - MvJ overige gevallen	- gelijk aan strafrestant (soms 1 jr. langer) - 5-10 jr. bij levenslang
Griekenland	- 2/3 straf (min. 1 jr.) - 1/2 straf indien veroordeelde > 70 jr. - 20 jr. bij levenslang	- rechter	- gelijk aan strafrestant - 10 jr. bij levenslang
Italië	- 1/2 straf, na min. 30 mnd. bij strafrestant tot 5 jr. - 3/4 straf, na min. 4 jr. (onder omstandigheden) - 26 jr. bij levenslang	- toezichhoudend rechter	- gelijk aan strafrestant - 5 jr. bij levenslang

Noorwegen	- 2/3 straf, na min. 2 mnd. - 1/2 straf, na min. 2 mnd. (onder omstandigheden) - 12 jr. bij straffen $\geq$ 18 jr.	- rechter die de straf heeft opgelegd	- ½-3 jr. - 5 jr. bij strafrestant > 3 jr.
Portugal	- 1/2 straf, na min. 6 mnd.	- executierechter	- gelijk aan strafrestant; min. 3 mnd., max. 5 jr.
Zweden	- 1/2 straf, na min. 2 mnd. - 2/3 straf (onder omstandigheden)	- Toezichhoudende Raad bij straffen < 1 jr. - Correctionele Raad bij straffen $\geq$ 1 jr.	- 1-3 jr.

Toelichting:

MvJ staat voor Minister van Justitie

Hoofd PI staat voor hoofd penitentiaire inrichting

Bron: Ministerie van Justitie

