

Tenuitvoerlegging van sancties

W. van der Heide, P.P.J. Groen

- De jaren negentig laten een forse toename zien in het aantal cellen en het aantal gedetineerden: het gemiddelde aantal meerderjarige gedetineerden nam toe van 7.400 in 1990 tot 12.900 in 1999, met inbegrip van tbs en vreemdelingenbewaring.
- De gemiddelde feitelijke detentieduur nam in de jaren negentig toe van 77 tot 102 dagen.
- In 1994 werden ruim 5.300 meerderjarigen wegens plaatsgebrek heengezonden; in 1999 is niemand heengezonden wegens plaatsgebrek. De belangrijkste oorzaak voor deze daling is de forse groei van de penitentiaire capaciteit.
- Na een jarenlange stijging van het aantal tbs-passanten en de wachttijd voor plaatsing in een tbs-kliniek, is sinds 1996 een daling zichtbaar.
- De opbrengst van het incasso bij ontnemingsmaatregelen blijft achter bij de verwachtingen.
- De laatste twintig jaar is het percentage gratieverzoeken waarop de Kroon positief besliste, gestegen van 23% naar 50%. Deze ontwikkeling wordt deels veroorzaakt door het toenemende gebruik van de mogelijkheid om bij gevangenisstraffen tot zes maanden gratie te verlenen onder voorwaarde dat betrokkene een taakstraf ondergaat.

Na de fase van vervolging en berechting volgt in dit hoofdstuk de tenuitvoerlegging van sancties die aan *meerderjarigen* zijn opgelegd. De sancties die specifiek zijn voor *minderjarigen*, worden in hoofdstuk 6 behandeld.

Het Nederlandse strafrecht kent de volgende hoofdstraffen voor meerderjarigen: de geldboete, de gevangenisstraf, hechtenis en de taakstraf (zie ook hoofdstuk 2). Naast de straf is er nog een andere sanctie, namelijk de strafrechtelijke *maatregel*. Belangrijke maatregelen voor meerderjarigen zijn de tbs en de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (wvv).

In paragraaf 5.1 worden de straffen en maatregelen besproken die specifiek worden opgelegd aan meerderjarigen. Sommige sanctiemodaliteiten zijn niet te specificeren naar minder- en meerderjarigen, zoals ontnemings- en schadevergoedingsmaatregelen en sancties tegen rechtspersonen. Deze worden behandeld in paragraaf 5.2.

Staat 5.1 Capaciteit en bezetting, 1990-1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
bevolking op 30 september	6.892	7.302	7.495	8.037	8.737	10.329	11.931	11.770	11.759	11.872
w.o. wegens										
voorlopige hechtenis	2.643	2.671	2.784	2.931	3.041	3.434	4.067	4.139	4.392	4.614
gevangenisstraf	3.511	3.980	3.989	4.414	4.943	5.820	6.404	6.020	5.731	5.572
gedetineerden in de loop van het jaar aanwezig*	31.219	33.940	35.490	37.285	31.543	32.523	38.756	40.836	40.198	42.251
bevolking per dag	6.616	7.111	7.232	7.432	8.393	9.646	11.059	11.745	11.775	11.673
verblijfsdagen per gedetineerde	77	76	75	73	97	108	105	105	107	102
capaciteit van de penitentiaire inrichtingen	7.195	7.713	7.935	7.948	8.567	10.208	11.992	12.250	12.491	12.401
aantal personeelsleden van de penitentiaire inrichtingen	8.161	8.273	8.005	8.503	9.446	10.416	11.057	11.662	12.120	12.022

* Totale bevolking van de inrichtingen op 1 januari plus het aantal personen dat in de loop van het jaar uit de vrije maatschappij en de politieel werd opgenomen, exclusief bijzondere inrichtingen, inclusief vreemdelingenbewaring.

Bron: DJI

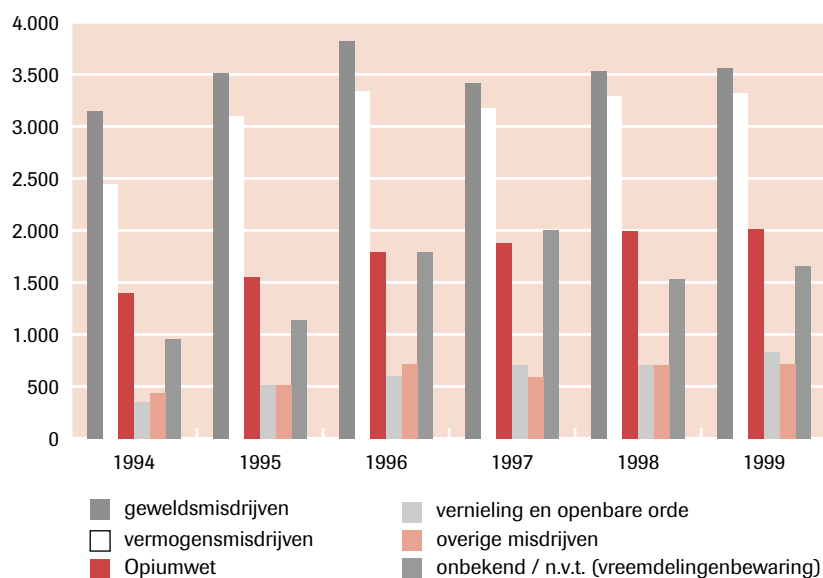
Hoewel het bij vreemdelingenbewaring niet om de tenuitvoerlegging van een sanctie gaat, wordt dit onderwerp om praktische redenen toch in dit hoofdstuk behandeld (paragraaf 5.1.1).

5.1 Sancties voor meerderjarigen

5.1.1 *Gevangenisstraf, hechtenis en vreemdelingenbewaring*

Het gevangeniswezen is in de jaren negentig op alle fronten gegroeid. Het aantal ingesloten, de capaciteit en het personeelsbestand zijn fors toegenomen (staat 5.1). Het gevangeniswezen is een mannenwereld; dit geldt ook voor het personeel. Hoewel het aandeel vrouwen in het personeelsbestand de laatste decennia fors is gegroeid (van 6% in 1995 naar 29% in 1999), blijven zij duidelijk in de minderheid.

In de jaren negentig nam de gemiddelde verblijfsduur in de penitentiaire inrichtingen toe met een derde. Deze stijging is echter al eerder ingezet, en heeft in de tweede helft van de jaren tachtig bijgedragen aan een toenemende behoefte aan celcapaciteit. De groei van de capaciteitsbehoefte in de periode 1985-1995 is voor de helft toe te schrijven aan de stijging van de geweldscriminaliteit, in het bijzonder diefstal met geweld (Grapendaal e.a., 1997). Figuur 5.1 laat zien dat het aantal detentie jaren (geteld in bezette cellen) met betrekking tot geweldsdelicten na 1996 niet verder stijgt.

Figuur 5.1 Gevangeniswezen, gemiddelde bezetting naar delictsoort, 1994-1999

Bron: CBS

Kenmerken van de gedetineerdenpopulatie

De ontwikkeling van het aandeel vrouwen in gevangeniswezen vertoont in de loop der jaren een merkwaardige beweging. Maakte het aandeel vrouwen dat het gevangeniswezen binnenstroomde in 1986 nog 2% van het totaal uit, in 1993 was dit gegroeid tot boven de 5%. In de jaren 1993-1997 was er sprake van een daling tot onder de 4%, maar het aandeel vrouwen steeg tot ruim 7% in 1999. Deze laatste spectaculaire toename is voor het grootste deel te verklaren uit het feit dat het capaciteitstekort in inrichtingen voor vrouwen in het recente verleden groter was dan in inrichtingen voor mannen. Dit capaciteitstekort is inmiddels goeddeels weggewerkt.

Figuur 5.1 laat zien hoe de delictsoorten vertegenwoordigd zijn in de totale bezetting van de penitentiaire inrichtingen. Het grootste deel van de bezetting is gedetineerd vanwege een gewelds- of vermogensdelict.

Van alle gedetineerden is 53% in het buitenland geboren. Een deel hiervan zit overigens niet op strafrechtelijke titel, maar wacht op uitzetting uit Nederland. Wanneer deze gedetineerden buiten beschouwing worden gelaten, heeft nog 49% van de gedetineerdenpopulatie het buitenland als geboorteland (zie bijlage 4, tabel 5.3)

In-, door- en uitstroom

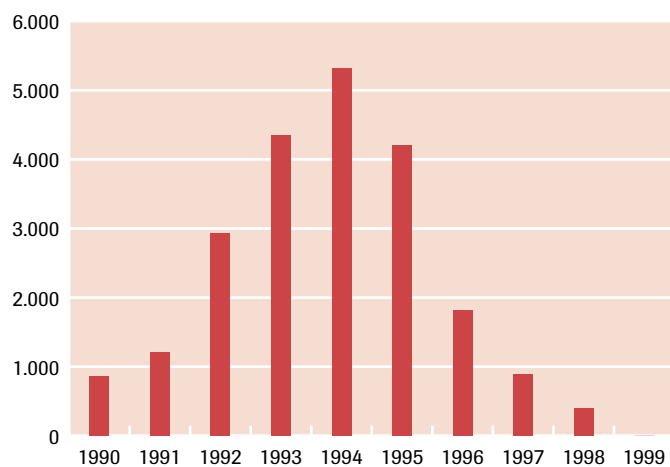
Op 30 september 1999 verbleven bijna 12.000 meerderjarige personen in een gevangenis of een huis van bewaring (zie staat 5.1). In totaal hebben ruim 42.000 mensen in 1999 enige tijd in een cel van gevangeniswezen verbleven. Van de gemiddelde bevolking was ruim een derde preventief gehecht, de helft was veroordeeld tot een gevangenisstraf, een op de twaalf was vreemdeling wachtend op uitzetting en de overigen waren gegijzelden, tbs-passanten (wachtend op plaatsing in een tbs-kliniek) en gedetineerden die tijdelijk buiten de inrichting verbleven (bijvoorbeeld in verband met ziekte). Overigens neemt het aandeel voorlopig gehechten toe en het aandeel afgestraften (veroordeelden door de rechter) af. Een mogelijke verklaring hiervoor is de flink toegenomen gevangenis capaciteit waardoor, meer dan een paar jaar geleden, verdachten van een zeer ernstig misdrijf preventief kunnen worden gehecht. Ook het aandeel vreemdelingen wachtend op uitzetting is toegenomen, van 6% in 1995 naar 9% in 1999.

Hoewel 12% van de instroom bestond uit subsidiair gehechten¹⁰⁴, is het aantal plaatsen dat door deze categorie gedetineerden gemiddeld wordt bezet, nog geen 2%. Oorzaak hiervan is de korte duur van de subsidiaire hechtenis.

Om verschillende redenen worden vrijheidsstraffen vaak slechts gedeeltelijk uitgezeten. Bij gevangenisstraffen van langer dan een half jaar is zelfs wettelijk geregeld dat betrokkene vervroegd in vrijheid wordt gesteld.¹⁰⁵ Als gevolg van deze zogenaamde VI-regeling werd in 1995 ongeveer een kwart van het totale aantal door de rechter opgelegde detentiejaren niet geëxecuteerd (Grapendaal e.a., 1997). Een andere reden voor verkorting van de straf is gratieverlening. De Kroon kan gratie verlenen. In de regel doet zij dat slechts op grond van een belangrijke wijziging van omstandigheden van de veroordeelde na het vonnis (bijvoorbeeld medische, zakelijke of familie-omstandigheden) of op grond van de verwachting dat met verdere tenuitvoerlegging van de straf geen redelijk doel wordt gediend (alleen bij langgestraften). De grondwet schrijft voor dat gratie alleen kan worden verleend na advisering door de rechter. De Kroon neemt het rechterlijke advies bijna altijd over. In 1999 werden bijna 4.500 beslissingen naar aanleiding van een gratieverzoek genomen, die voor de helft gunstig voor de verzoeker uitvielen. Overigens is de laatste twintig jaar een sterk stijgende trend zichtbaar in het percentage positieve beslissingen. Werd in 1979 nog in 23% van de verzoeken positief beslist, in 1999 gebeurde dit in 50% van de gevallen. Een (deel van de) verklaring hiervoor is het feit dat steeds vaker gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om bij gevangenis-

104 In deze gevallen wordt vrijheidsstraf ten uitvoer gelegd bij het niet-nakomen van de primair opgelegde sanctie; veelal het niet-betalen van een boete.

105 Regeling voor vervroegde invrijheidsstelling: straffen tot een half jaar worden geheel uitgezeten; voor straffen van een half 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 Sr).

Figuur 5.2 Heenzendingen van meerderjarigen wegens plaatsgebrek, 1990-1999

Bron: DJI

straffen tot zes maanden gratie te verlenen onder voorwaarde dat betrokkene een werkstraf ondergaat.¹⁰⁶

In 1994 werden 5.300 meerderjarigen heengezonden wegens plaatsgebrek. Het gaat hier in meerderheid om verdachten die de ovj eigenlijk in preventieve hechtenis zou willen nemen, maar die hij moet laten gaan omdat er geen plaats voor ze is. Zo werd in 1994 ruim één op de vier preventieven heengezonden. Mede omdat dit leidde tot veel onrust bij bevolking, pers en politiek, is in hoog tempo veel detentiecapaciteit bijgebouwd (in de periode 1994-1999 groeide de capaciteit met bijna 4.000 cellen). Hierdoor is het aantal heenzendingen drastisch gedaald: in 1999 werden zelfs helemaal geen verdachten meer wegens plaatsgebrek heengezonden (figuur 5.2).

Het beeld dat de heengezonden verdachten vaak hun straf ontlopen, is niet juist. Uit dossieronderzoek van de Algemene Rekenkamer (1997) blijkt dat 76% van de in 1993 heengezonden verdachten binnen drie jaar een vrijheidsstraf en 11% een taakstraf opgelegd had gekregen. De resterende 13% was geseponneerd of er was sprake van vrijspraak, voorwaardelijke straf, gratie of overlijden.

Op verschillende manieren en in wisselende mate onttrekken afgestraften zich aan de opgelegde detentie. De eenvoudigste en meest voorkomende manier is het zich

¹⁰⁶ Meestal betreft het dan een verstekvonnis. Omdat een taakstraf niet bij verstek mag worden opgelegd, wordt bij afwezigheid van de verdachte op de zitting vaak een (korte) gevangenisstraf gegeven. Indien de gestrafte achteraf alsnog om omzetting in een taakstraf vraagt, wordt de gevangenisstraf vaak door middel van gratie ongedaan gemaakt onder voorwaarde dat betrokkene een taakstraf ondergaat.

niet melden bij de inrichting nadat men hiertoe werd opgeroepen. Van de bijna 19.000 door het CJIB in 1999 behandelde lopende vonnissen¹⁰⁷ betrof slechts 17% een daadwerkelijke melding door de gestrafte. Een aanzienlijk groter deel (44%) werd na arrestatie ingesloten. Overigens zijn dit niet allemaal gestraften die zich niet hebben gemeld na een oproep hiertoe. Het is ook mogelijk dat betrokkene niet kan worden opgeroepen omdat zijn woon- of verblijfplaats onbekend is. De overige door het CJIB afgedane lopende vonnissen betroffen onder andere gestraften die ingesloten zijn vanwege het plegen van een nieuw delict (16%) en gestraften die uitstel kregen vanwege een gratieverzoek (16%). Welk deel van de 'niet-melders' ook op de lange termijn de dans ontspringt, is niet duidelijk, maar het aantal in 1999 verjaarde zaken in het opsporingsregister geeft aan dat het niet om hele grote aantallen kan gaan.¹⁰⁸

Naast het zich niet melden na oproep proberen ook veel gestraften zich te onttrekken door bijvoorbeeld niet terug te komen van verlof of weg te lopen uit het gebouw. Overigens wordt bijna elke voortvluchtige gedetineerde vroeg of laat weer opgepakt. Het aantal ontvluchtingen is de laatste vijf jaar slechts 1,1% hoger dan het aantal aangehouden voortvluchtige gedetineerden. Dit komt neer op een verschil van gemiddeld elf ontvluchte meerderjarige gedetineerden per jaar, die (voorlopig) de dans ontspringen.

Gevangenisstraf bij internationale uitlevering

In paragraaf 4.6 is sprake van uitlevering van verdachten aan een ander land ter berechting aldaar. De Wet Overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) maakt het mogelijk dat een strafvonnis in een andere staat dan de staat van veroordeling ten uitvoer wordt gelegd. De gedachte achter deze wet is dat zowel uit een oogpunt van resocialisatie als op humanitaire gronden het de voorkeur verdient om gedetineerden een vrijheidssanctie in hun eigen land te laten ondergaan. Het aantal gedetineerden dat in het kader van de WOTS een verzoek doet om vanuit het buitenland naar Nederland te worden overgebracht (200 gedetineerden in 1999), is aanzienlijk groter dan vice versa (45 in 1999).¹⁰⁹ Van de verzoeken tot overbrenging naar Nederland kwam in 1999 ruim de helft uit Spanje (52), Duitsland (53), de

107 Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), gevestigd in Leeuwarden, heeft een coördinerende rol bij de tenuitvoerlegging van lopende vonnissen.

Een lopend vonnis is een vrijheidsstraf voor veroordeelden die voor het vonnis niet preventief gehecht waren. Het aantal gestraften is aanzienlijk lager dan het aantal vonnissen doordat een gestrafte meer dan één vonnis kan hebben (gemiddeld 1,5 vonnissen per persoon). Een vonnis kan meerdere malen worden aangemeld en wordt dan ook meerdere malen geteld. Te denken valt aan afwijzing van een gratieverzoek. Een ruwe schatting is dat het om zo'n 10% van de zaken gaat.

108 De verjaringstermijn is afhankelijk van de aard van het gepleegde, maar is in de meeste gevallen acht jaar (voor overtredingen: twee jaar en acht maanden).

109 Cijfers m.b.t. de WOTS zijn niet in een tabel weergegeven.

Verenigde Staten (18) en het Verenigd Koninkrijk (15). Vice versa betreffen de verzoeken vooral overbrenging naar Turkije (8), Duitsland (6), het Verenigd Koninkrijk (5) en Frankrijk (5). Het aantal verzoeken dat ook daadwerkelijk leidt tot overbrenging naar Nederland, verschilt aanzienlijk per land van herkomst. Verzoeken uit Spanje en Portugal hebben vaker succes dan verzoeken uit het Verenigd Koninkrijk, Duitsland of de Scandinavische landen. De laatstgenoemde landen hebben vaak problemen met het relatief milde strafklimaat in Nederland ten aanzien van softdrugsdelicten, en komen niet tot overeenstemming over de in Nederland ten uitvoer te leggen straf. In 1999 werden 83 gedetineerden in het kader van de WOTS naar Nederland overgebracht.

5.1.2 *Taakstraffen*

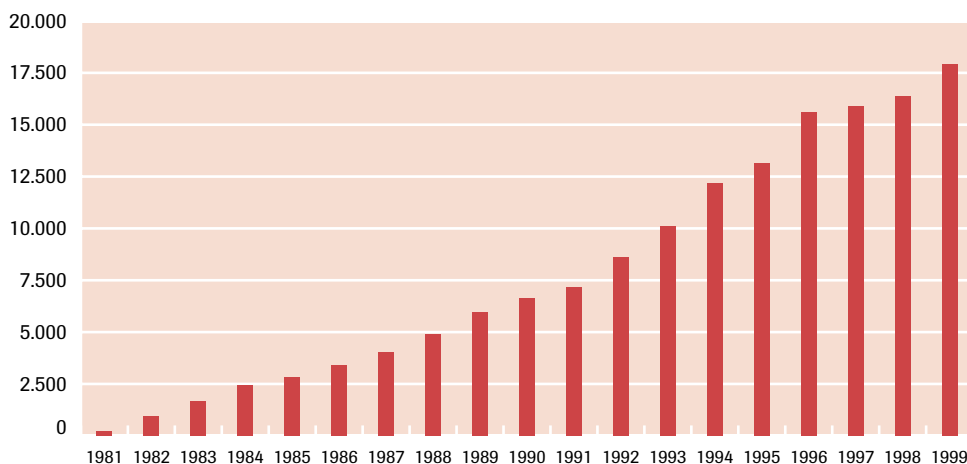
De sanctie taakstraf (tot 1993 'alternatieve sanctie') kon tot 2001 slechts worden opgelegd ter vervanging van een korte vrijheidsstraf (tot en met zes maanden). In 1989 kregen alternatieve sancties voor meerderjarigen een wettelijke basis in de Wet Onbetaalde arbeid ten algemenen nutte. In 2000 is een nieuwe wet over taakstraffen door het parlement aangenomen (zie paragraaf 2.3.1).

Taakstraffen worden ten uitvoer gelegd door Reclassering Nederland, de verslavings-reclassering (de GGZ Nederland, afdeling verslavingsreclassering) of de reclasseringsafdeling van het Leger des Heils. In 1999 werden bij de reclassering ruim 22.000 taakstraffen aangemeld (bron: Stichting Reclassering Nederland).

Van de 22.000 in 1999 bij de reclassering aangemelde taakstraffen was 56% in juni 2000 succesvol afgerond terwijl 25% nog liep. Het restant (19%) is ofwel nooit gestart (meestal omdat de gestrafte zich niet bij de reclassering heeft gemeld, 6%), ofwel is mislukt gedurende de tenuitvoerlegging, omdat de gestrafte niet is komen opdagen op de eerste dag van de werkstraf (3%), de gemaakte afspraken niet nakwam (5%), of de taakstraf om andere redenen niet tot uitvoering gekomen is (5%). Jongeren, allochtonen (met name Marokkanen) en vooral verslaafden mislukken relatief vaak in de tenuitvoerlegging van hun werkstraf. Verslaafden mislukken zelfs bijna twee keer vaker dan gemiddeld. Figuur 5.3 geeft de sterke groei weer van het aantal gestarte werkstraffen voor meerderjarigen.

5.1.3 *Terbeschikkingstelling met verpleging*

Tbs met verpleging (voorheen terbeschikkingstelling van de regering, tbr) kan in een aantal daarvoor aangewezen inrichtingen ten uitvoer worden gelegd. De meeste daarvan zijn justitiële inrichtingen, de overige inrichtingen vallen onder de geestelijke gezondheidszorg. Tot voor kort waren de meeste inrichtingen gespecialiseerd in een bepaald soort behandeling. Plaatsing in een bepaalde inrichting gebeurde na selectie door het Dr. F.S. Meijers Instituut, waar de ter

Figuur 5.3 Gestarte werkstraffen voor meerderjarigen, 1981-1999

Bron: DPJS

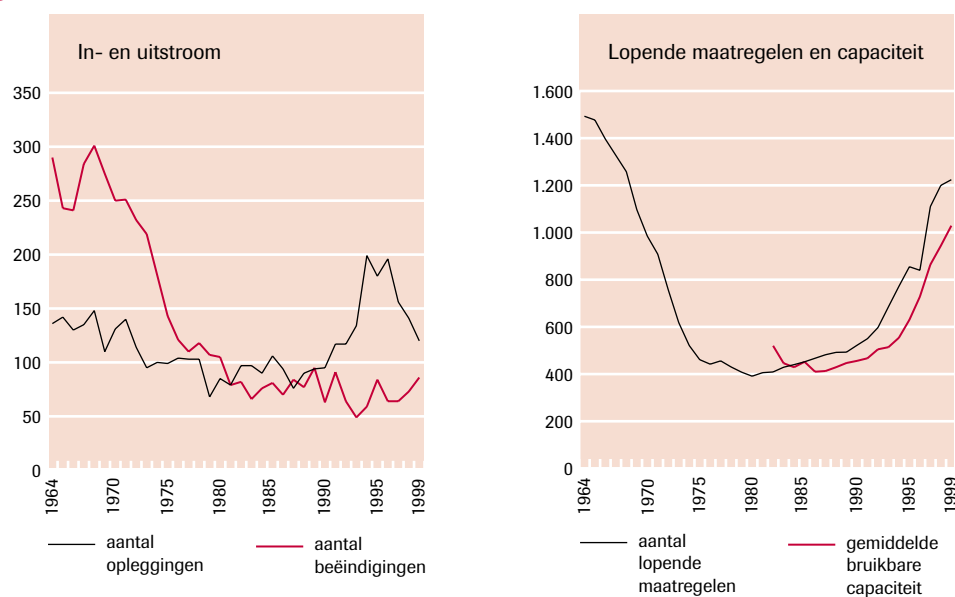
beschikking gestelde doorgaans ter observatie werd opgenomen. Sinds eind 1999 is het vanouds bekende systeem van gespecialiseerde inrichtingen en uitvoerige selectie verlaten. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek TBS gaan de inrichtingen zich vanaf dat tijdstip richten op een breder aanbod van tbs-gestelden, waarbij de inrichtingen slechts op enkele punten van elkaar verschillen, namelijk de mate van beveiliging, het al of niet voorhanden zijn van capaciteit voor vrouwen en de mogelijkheid om zwakbegaafden en zwaar psychotische patiënten te behandelen. Ook worden er enkele inrichtingen aangewezen voor tbs-gestelden ten aanzien van wie na meerdere mislukte behandel pogingen weinig uitzicht meer bestaat op een succesvolle behandeling ('longstay' inrichtingen). Tbs-gestelden worden nog maar op enkele criteria beoordeeld en vervolgens min of meer aselekt aan de geschikte inrichtingen toegewezen.

In de tbs-klinieken verblijft ook een beperkt aantal personen aan wie geen tbs is opgelegd, voornamelijk gedetineerden die door ernstige psychische stoornissen niet langer in de penitentiaire inrichting te handhaven zijn.

Ontwikkeling van instroom, uitstroom en capaciteit

Aan het begin van de hier beschreven periode, 1960, staat de capaciteit van de tbr-inrichtingen al geruime tijd onder zware druk (figuur 5.4).

De situatie verbetert in de daaropvolgende tien à vijftien jaar door een aantal factoren: nieuwbouwactiviteiten, bouwkundige verbeteringen en aanwijzing van bestaande capaciteit voor tbr. Vooral het aantal beëindigingen dat het aantal opleggingen in sterke mate overtreft, zorgt ervoor dat het aantal lopende tbr-

Figuur 5.4 In- en uitstroom van tbr/tbs, 1964-1997

Bron: DJI

maatregelen snel daalt. Na 1970 neemt ook het aantal opleggingen af. De rechter beperkt zich in deze periode, anders dan voorheen, steeds meer tot die gevallen waarin sprake is van ernstige geweldsdelicten (Hofstee, 1987).

Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig tot en met de jaren tachtig is het aantal opleggingen en beëindigingen van tbr/tbs in evenwicht, en tussen het aantal lopende maatregelen en de capaciteit van de inrichtingen bestaat geen groot verschil.

Vanaf 1990 neemt het aantal opleggingen van de maatregel opnieuw toe, terwijl het aantal beëindigingen door de steeds langer wordende behandelduur juist afneemt. De tbs-sector staat daardoor in de tweede helft van de negentiger jaren opnieuw sterk onder druk. De laatste drie jaar neemt de instroom weliswaar weer wat af bij gelijktijdige toename van de uitstroom, maar het aantal opleggingen overtreft nog steeds het aantal beëindigingen, zodat de capaciteitsdruk blijft bestaan, zelfs na belangrijke uitbreiding van de capaciteit.

Volgens recent onderzoek moet de verklaring voor de sterk toegenomen instroom in de afgelopen jaren vooral gezocht worden in de toename van het aantal gestoorde en gevaarlijke plegers van ernstige geweldsdelicten (zie Leuw, 1998 voor achtergronden en oorzaken). Afgezet tegen de stijging van de zwaardere geweldscriminaliteit in de laatste tien jaar en vergeleken met de toename van het aantal lange gevangenisstraffen in dezelfde periode, is de stijging van het

Staat 5.2 Intramurale behandelduur tbs (opname in kliniek tot proefverlof of ontslag), 1978-1999* **Staat 5.3** Tbr-/tbs-passanten, 1990-1999

jaar	gemiddelde duur (maanden)	jaar	aantal passanten	gemiddelde wachttijd (dagen)
1978	43	1990	28	175
1983	49	1991	26	126
1990	50	1992	37	168
1992	57	1993	52	175
1994	56	1994	83	230
1995	59	1995	134	320
1996	65	1996	180	347
1997	.	1997	171	365
1998	60	1998	173	299
1999	65	1999	148	280

* Deze gegevens zijn bepaald aan de hand van de in een jaar beëindigde intramurale behandelingen. Bepaald volgens een andere methode, waarbij instroomcohorten worden gevolgd, komt de gemiddelde intramurale behandelduur in de laatste jaren eerder op 9 jaar uit (Laeven en Van Vliet, 2000).

Bron: DJI

aantal tbs-opleggingen overigens niet bovenmatig. De steeds langer wordende behandelduur (zie staat 5.2) kan worden verklaard door het steeds 'zwaarder' worden van de tbs-bevolking, waardoor doorstroming naar de GGZ steeds problematischer wordt (Leuw, 1998).

Een gevolg van de capaciteitsdruk is een lange wachttijd en een groot aantal passanten in de laatste tien jaar (staat 5.3). Mogelijk heeft ook nieuwe wetgeving in de laatste jaren daartoe bijgedragen. Volgens de nieuwe Beginselenwet Terbeschikking-gestelden (1997) moet een tbs-gestelde binnen zes maanden worden geplaatst nadat de tbs-termijn is gaan lopen. Daarnaast is bij het in werking treden van de wet-Fokkens (1997) bepaald dat, ingeval tbs met gevangenisstraf is opgelegd, in beginsel na uitzitten van een derde van de strafduur plaatsing in een tbs-inrichting moet plaatsvinden. Omdat voorheen plaatsing na twee derde van de straftijd regel was, zal de inwerkintreding tijdelijk extra capaciteitsdruk hebben veroorzaakt. Aan de andere kant veroorzaken andere elementen van de wet-Fokkens (voorwaardelijke beëindiging en tbs met voorwaarden, zie verder) juist een verlichting van de capaciteitsdruk.

Kenmerken van de tbs-populatie

In de jaren zestig was bij meer dan de helft van de tbr-gestelden een vermogensdelict aanleiding tot de tbr, bij ongeveer een derde een zedendelict, en bij slechts ongeveer een tiende een geweldsdelict. Vanaf de jaren zeventig veranderde

geleidelijk de interpretatie door de rechter van de gronden voor tbr, en wordt de maatregel steeds meer voorbehouden aan gestoorde plegers van (ernstige) geweldsdelicten. In 1990 was bij meer dan de helft van de tbs'ers een geweldsdelict aan de orde (zie ook Hofstee, 1987).

Vanaf 1990 zijn gedetailleerde gegevens beschikbaar over de bevolking van de tbs-inrichtingen. In 1990 en 1993 zijn via enquêtes gegevens over de tbs-populatie verzameld. Sinds 1995 verzamelt de afdeling Monitoring en Research van het Meijers Instituut structureel gegevens van de gehele populatie. Een beschrijving van de populatie is te vinden in twee artikelen van Van Emmerik (1995 en 1999). Hoofdkenmerken van de tbs-populatie over de laatste tien jaar zijn:

- voor het overgrote deel mannen;
- gemiddelde leeftijd 30 à 35 jaar;
- vrijwel allen ongehuwd of gescheiden;
- opleidingsniveau over het algemeen laag;
- ruwweg de helft was werkloos op het moment dat het delict werd gepleegd, een kwart verrichtte ongeschoolde arbeid;
- twee derde had op dat moment een verslavingsprobleem;
- ongeveer twee vijfde bracht een deel van zijn of haar leven voor het 18e jaar door in een of meer tehuizen.

Deze kenmerken zijn behoorlijk constant sinds 1990 (zie tabel 5.9). Het aandeel vrouwen is licht gestegen in de eerste jaren na 1990 maar blijft daarna constant op 5%. Het aandeel allochtonen neemt in de hele periode vanaf 1990 geleidelijk toe. Ook het aandeel met verslavingsproblemen stijgt van 61% in 1990 tot 68% in 1998.

Voor 90% van de populatie is dit de eerste tbs. Het grootste deel heeft ook nooit eerder een andere strafrechtelijke maatregel opgelegd gekregen. Een eerdere veroordeling tot een voorwaardelijke of onvoorwaardelijke vrijheidsstraf komt wel veel voor, al neemt het percentage personen dat eerder veroordeeld is tot een vrijheidsstraf af, van 79 in 1990 tot 64 in 1998.

Bij vrijwel alle tbs'ers is sprake van een agressieve component in het gepleegde delict. Daarnaast is er bij 25% à 30% sprake van een vermogenscomponent.

Dit percentage lijkt in de laatste jaren weer iets toegenomen. Het aandeel van delicten met een seksuele component neemt duidelijk af.¹¹⁰ Bij een klein deel van de tbs-populatie was brandstichting (mede) aanleiding voor de tbs. Dit deel lijkt enigszins toegenomen in de eerste jaren vanaf 1990 van 9% tot 12%, en blijft daarna constant.

110 De diverse componenten die de afdeling Monitoring en Research hanteert, sluiten elkaar niet uit. Een delict kan dus een agressieve component en een vermogenscomponent hebben. Dit in tegenstelling tot de systematiek van het CBS, waarbij een delict een vermogensdelict kan zijn of een geweldsdelict, maar niet beide.

Staat 5.4 Beëindiging tbs: aandeel contraire beslissingen, 1993-1999

aard beëindiging	1993 (N=27)	1994 (N=59)	1995 (N=69)	1996 (N=56)	1997 (N=81)	1998 (N=66)	1999 (N=70)
contraire beëindigingen	56%	49%	43%	41%	36%	38%	28%
vanuit inrichting	30%	20%	17%	20%	14%	17%	18%
vanuit proefverlof	26%	29%	26%	21%	22%	21%	10%
overige beëindigingen*	45%	50%	57%	59%	64%	62%	71%
vanuit inrichting	30%	25%	29%	30%	33%	32%	51%
vanuit proefverlof	15%	25%	28%	29%	31%	30%	20%

* Dit zijn beëindigingen conform het advies van de behandelaars en beëindigingen zonder beslissing van de rechter, bijvoorbeeld beëindigingen van rechtswege, of doordat de duur van de tbs bij oplegging was gelimiteerd.

Bron: DJI

De gegevens over de diagnose door de behandelaar geven enige indicatie dat de tbs-bevolking ook in de laatste tien jaar nog steeds zwaarder wordt. Zowel het percentage personen met een psychotische stoornis als dat met een persoonlijkheidsstoornis blijft weliswaar constant, maar de behandeling wordt in toenemende mate gecompliceerd door bijkomende aan verslaving gerelateerde stoornissen. In ongeveer 40% van de gevallen wordt bij aanvang van de behandeling verwacht dat de patiënt langdurig afhankelijk zal zijn van enige zorg, variërend van langdurig verblijf in een tbs-inrichting tot zorg in een beschermde of beschutte woonvorm.

Beëindiging van de tbs-maatregel

Tbs met bevel tot verpleging wordt voor twee jaar opgelegd. De maatregel kan door de rechter worden verlengd op vordering van de ovj, na zwaarwegend advies van de behandelinrichting. Wanneer de rechter in afwijking van het advies van de behandelaars de tbs niet verlengt of de ovj tegen het advies van de behandelaars geen vordering doet, wordt gesproken van een contraire beëindiging. Als ideaal wordt de situatie beschouwd waarin de tbs-gestelde wordt ontslagen na een periode van proefverlof, in tegenstelling tot ontslag direct uit de inrichting. Zowel beëindiging door een contraire beslissing als beëindiging rechtstreeks uit de inrichting worden door de recidiveonderzoeken van het WODC in verband gebracht met een grotere kans op recidive (Van Emmerik, 1985 en 1989; Leuw, 1995 en 1999).

Uit de recidiveonderzoeken blijkt verder dat in de voor het onderzoek beschouwde periode, 1974 tot en met 1993, tbs steeds vaker rechtstreeks uit de inrichting werd beëindigd en steeds vaker door een contraire beslissing.

In de periode vanaf 1995 wordt slechts een klein percentage van de tbs-maatregelen via de meest gewenste weg beëindigd (Van Emmerik, 1999). Wel neemt het percentage contraire beslissingen geleidelijk af (staat 5.4).

Staat 5.5 Recidive, 1974-1993

recidivecriterium	1974-1978	1979-1983	1984-1988	1989-1993
enig misdrijf gepleegd (proces-verbaal)	63%	64%	59%	53%
opnieuw veroordeeld	51%	50%	49%	43%
onvoorwaardelijke straf opgelegd	33%	32%	31%	31%
onvoorwaardelijke straf > 6 mnd. of tbs	16%	22%	19%	21%

Bron: WODC

Vanaf de invoering van de wet-Fokkens in oktober 1997 is voorwaardelijke beëindiging van de tbs door de rechter mogelijk. Hierbij wordt de behandeling gestopt terwijl de tbs doorloopt, en bestaat de mogelijkheid voor een nieuwe last tot verpleging als niet aan de voorwaarden wordt voldaan of als ernstig gevaar voor recidive ontstaat. De reclassering is belast met de begeleiding van de tbs-gestelde en het toezicht op de naleving van de voorwaarden. In 1999 werden 42 tbs-maatregelen voorwaardelijk beëindigd.

Recidive

Vier onderzoeken van het WODC geven een beeld van de (geregistreerde) recidive door ex-terbeschikkinggestelden (Van Emmerik, 1985 en 1989; Leuw, 1995 en 1999). De vier onderzoeken samen beslaan de periode tussen 1974 en 1993. De algemene recidive na beëindiging van de tbs, dat wil zeggen de mate waarin na de tbs enig misdrijf wordt gepleegd, is in de periode van de onderzoeken afgenomen van 63% tot 53%. Belangrijker voor de beoordeling van de effectiviteit van de tbs is de mate waarin na de behandeling met ernstigere delicten wordt gerecidiveerd. Recidive met ernstigere delicten, waarvoor een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden of meer werd opgelegd, blijkt vrij constant op ongeveer 20% (staat 5.5).

Ook naar een ander criterium beoordeeld blijkt ernstige recidive door ex-tbs'ers niet te zijn afgenomen: recidive met delicten waarvoor vaak tbs wordt opgelegd (geweld, seksueel geweld en brandstichting) blijft constant op ongeveer 15%. Deze resultaten moeten worden beschouwd tegen de achtergrond van een geleidelijk veranderende tbs-populatie, een langer wordende behandelduur en een steeds kleiner wordende uitstroom: in de periode 1974-1978 maakte de uitstroom 24% uit van de tbs-populatie, in de periode 1989-1993 nog slechts 12%. De effectiviteit van de tbs lijkt dan constant bij een steeds groter wordende inspanning (Leuw, 1999). De onderzoeksresultaten laten een verband zien tussen het al of niet recidiveren en bepaalde kenmerken van de tbs'er en de tenuitvoerlegging van de tbs. De recidivisten pleegden over het algemeen meer en ernstigere delicten in de periode voorafgaand aan de oplegging van de tbs en werden op jongere leeftijd veroordeeld. Ook kende het verloop van de tbs bij deze personen meer incidenten. Uit de laatste twee onderzoeken (Leuw, 1995 en 1999) blijkt ook een duidelijk verband tussen de mate

Staat 5.6 Tbs met en zonder verpleging, 1989-1999

jaar	tbs met verpleging	tbs zonder verpleging
1989	94	18
1990	95	17
1991	117	16
1992	117	16
1993	134	12
1994	199	10
1995	180	10
1996	196	12
1997	156	8
1998	141	26
1999	120	23

Bron: DJI

van recidive en de wijze waarop de tbs is geëindigd: de personen wier tbs zonder proefverlof was geëindigd (vaak bij contraire beëindiging), recidiveerden vaker. Overigens steken deze recidivecijfers na tbs op zichzelf beschouwd niet ongunstig af tegen de recidive na vrijheidsstraf in het algemeen: deze beloopt volgens de ruimste definitie zo'n 80%.¹¹¹

5.1.4 Tbs zonder verpleging

Sinds 1988 bestaat de tbs-maatregel ook in een vorm waarbij opname in een tbs-inrichting achterwege blijft: aanvankelijk tbs met aanwijzing, in 1998 vervangen door tbs met voorwaarden.

Tbs met aanwijzing is sinds de invoering van deze maatregel tot en met 1997 weinig toegepast. Volgens onderzoek dat door de commissie-Fokkens is verricht, is de belangrijkste reden hiervoor het ontbreken in de praktijk van mogelijkheden tot ingrijpen bij niet opvolgen van de aanwijzing of bij toenemende gevaarsdreiging. Tbs met aanwijzing kon in zulke gevallen niet zonder meer worden omgezet in tbs met verpleging. De ruimere toepassing van tbs zonder verpleging in 1998 en 1999 (staat 5.6) is toe te schrijven aan de invoering van de maatregel tbs met voorwaarden eind 1997. Deze als onderdeel van de wet-Fokkens ingevoerde maatregel heeft ruimere mogelijkheden om het gevaarrisico te beperken. Bij de uitvoering van de maatregel en het toezicht op de naleving van de voorwaarden heeft de reclassering een belangrijke rol.

¹¹¹ Daarbij gaat het overigens wel om anderssoortige delicten.

Staat 5.7 Te executeren boetevonnissen 1991-1999

jaar	boetevonnissen
1991	372.441
1992	298.686
1993	205.879
1994	-
1995	161.879
1996	144.472
1997	136.613
1998	118.853
1999	117.840

Bron: CJIB

5.2 Overige straffen en maatregelen

Deze paragraaf beschrijft de sancties die niet gedifferentieerd zijn naar minder- en meerderjarigen en de sancties tegen rechtspersonen.

5.2.1 Geldboete

In de gegevens over inning van geldboetes kan geen onderscheid worden gemaakt naar misdrijven en overtredingen. Administratiefrechtelijke afdoeningen van verkeersvoorschriften komen niet aan de orde.

Het aantal te executeren boetevonnissen daalt in de eerste helft van de jaren negentig sterk door de gefaseerde invoering van de Wet Administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV, ook wel wet-Mulder), waardoor steeds meer verkeersovertredingen met een administratiefrechtelijke sanctie werden afgedaan (staat 5.7). Daardoor verandert de verhouding tussen opgelegde boetes voor overtredingen en voor misdrijven. De laatste jaren neemt het aantal opgelegde boetes verder af, vooral de door de kantongerechten opgelegde boetes. Het beleid van het OM om in zaken die waarschijnlijk resulteren in een boetevonnissen, vaker aan te sturen op een transactie, draagt hieraan mede bij. Iets meer dan een derde van de opgelegde boetes heeft de laatste jaren betrekking op misdrijfzaken: in 1998 legde de rechtbank zo'n 48.000 boetes op ter zake van misdrijven, terwijl de kantonrechter zo'n 63.600 boetes oplegde (bron: parket-generaal). Van de in 1999 te innen boetes was 3% opgelegd aan minderjarigen (zie ook paragraaf 6.3.4) en 3% aan rechtspersonen. Het resterende deel was opgelegd aan meerderjarigen. Sinds eind 1994 wordt de inning van de door de rechter opgelegde boetes verzorgd door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Met de in 1999 ter inning aan het CJIB aangemelde

Box 5.1 Soorten van justitiële inrichtingen en beschrijving van regimes

De dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie verzorgt de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. Personen die moeten worden ingesloten, komen terecht in een justitiële inrichting. Dat kan zijn een justitiële jeugdinstelling, een penitentiaire inrichting voor volwassenen of een tbs-inrichting. In deze box wordt van elk van de inrichtingen voor meerderjarigen een korte beschrijving gegeven. Hierbij wordt onder meer aandacht geschonken aan de doelgroep, de capaciteit in 1999, de bestemming en de mate van beveiliging.

Gevangenis (3.640 plaatsen)

- *Halfopen inrichting detentiefasering (HOI)*: langgestraften worden hier, bij gebleken goede motivatie en geschiktheid, in de laatste fase van de detentie geplaatst. Begeleidingsprogramma's als voorbereiding op de terugkeer naar de samenleving. Vierwekelijks weekendverlof. Laag beveiligingsniveau.
- *HOI-zelfmelders*: inrichting met een laag beveiligingsniveau bestemd voor gedetineerden met een strafrestant van meer dan drie dagen, die zichzelf melden na een oproep hiertoe om reden van één of meer lopende vonnissen. Vierwekelijks weekendverlof.
- *Penitentiair open inrichting (POI)*: strafrestant van twaalf maanden of meer, waarbij ten minste de helft van de totale detentietijd is verstreken. Maximum verblijfsduur is vijf maanden. Plaatsing bij gebleken goede motivatie en geschiktheid. Overdag arbeid en begeleidingsprogramma's. Laag beveiligingsniveau. Wekelijks weekendverlof. Regime van algehele gemeenschap.
- *Dagdetentie*: bij gebleken goede motivatie en geschiktheid. Programma van activiteiten gedurende de dag en verblijf

op het huisadres gedurende de nachten en in de weekeinden. Dagdetentie is een vorm van penitentiair programma.

- *Gevangenis voor kortgestraften*: onherroepelijk tot gevangenisstraf veroordeelden met een strafrestant van maximaal zes maanden, doorgaans ten uitvoer gelegd in aansluiting op de preventieve hechtenis. Het accent bij de aangeboden activiteiten ligt op bedrijfseconomische arbeid. Mogelijkheid voor deelname aan basiseducatie. Deelname aan activiteiten in het dagprogramma is verplicht.
- *Gevangenis voor langgestraften*: onherroepelijk tot gevangenisstraf veroordeelden met een strafrestant van meer dan zes maanden. Gedetineerden zijn niet geschikt of gemotiveerd om geplaatst te worden in een andere inrichting (bijvoorbeeld met meer vrijheden). Het accent bij de aangeboden activiteiten ligt op bedrijfseconomische arbeid. Mogelijkheid voor deelname aan basiseducatie. Deelname aan activiteiten is verplicht.
- *Arrestanteninrichting*: gesloten inrichting voor gestraften die zich niet bij een zelfmeldinrichting hebben gemeld.
- *De EBI*: deze Extra Beveiligde Inrichting te Vught is eigenlijk een gevangenis binnen een gevangenis. Hij is vooral bestemd voor ingeslotenen die een extreem vluchtrisico vormen en voor ingeslotenen van wie een eventuele ontvluchting een zeer grote maatschappelijke onrust zou veroorzaken.

Huizen van bewaring (9.567 plaatsen)

- *Hvb (standaardregime)*: onder meer bestemd voor preventief gehechten. Het accent bij de aangeboden activiteiten ligt op bedrijfseconomische arbeid. Mogelijkheid voor deelname aan basiseducatie. Deelname aan activiteiten is niet verplicht.

Vervolg box 5.1

- *Hvb (sober regime)*: afdelingen bestemd voor subsidiair gehechten, vreemdelingen, arrestanten en personen uit de overlastcategorie. Maximale verblijfsduur is 60 dagen. Wel een dagprogramma, geen activiteiten in de avonduren. Ten minste de wettelijk verplichte activiteiten worden aangeboden.
- *Vreemdelingenbewaring (1.203 plaatsen)*: plaatsen ten behoeve van inbewaringstelling van vreemdelingen op grond van artikel 26 van de Vreemdelingenwet.
- *De FOBA*: één landelijke crisisopvang (afdeling in de PI Overamstel, het Bijlmercomplex); uitgebreid medisch team beschikbaar dat tezamen met onder meer forensische begeleiders de crisis-situatie tracht te doorbreken. Regelmatig gebruik van de isolatiecel. Enige gevangenis / huis van bewaring waar dwangmedicatie wordt toegepast.
- *'Hvb-overig'*: hierin zitten gedetineerden die nog slechts een klein deel van de detentie voor de boeg 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.

Tbs (in totaal 1.170 plaatsen)

Tbs'ers worden opgenomen in een gespecialiseerde tbs-inrichting. Hiervan zijn er momenteel zeven: drie rijksinrichtingen en vier particuliere inrichtingen. Daarnaast worden er in drie niet-justitiële forensisch psychiatrische ziekenhuizen ongeveer 200 tbs-patiënten opgenomen. Ten behoeve van de advisering aan de rechter is er een observatiekliniek: het Pieter Baan Centrum te Utrecht. Tbs-inrichtingen zijn volwaardige psychiatrische klinieken. De tbs'er krijgt er een psychiatrische behandeling die is toegesneden op zijn specifieke stoornis en het door hem gepleegde delict. Tbs-inrichtingen kennen, gelet op de gevaren voor de tbs'er zelf en voor de samenleving, een zeer hoog beveiligingsniveau.

Bron: DJI

boetes was een totaal bedrag gemoeid van 117 miljoen gulden. In totaal inde het CJIB in 1999 76 miljoen gulden (zie bijlage 4, tabel 5.10).

Het inningsproces

Bij een onherroepelijk boetevonnissen ontvangt de veroordeelde van het CJIB een of meer verzoeken tot betaling, beginnend met een eerste aanschrijving en zo nodig gevolgd door een eerste en een tweede aanmaning. Indien niet binnen de gestelde termijn wordt betaald en een nieuwe aanmaning wordt gestuurd, wordt steeds het boetebedrag van rechtswege verhoogd (met f 25 na de eerste aanschrijving en met 20% na de eerste aanmaning). Indien ook de tweede aanmaning niet gevolgd wordt door betaling, wordt door het CJIB een dwangbevel uitgevaardigd dat door een gerechtsdeurwaarder ten uitvoer wordt gelegd. In 1999 gebeurde dat ruim 27.000 maal (in 1998 nog ruim 31.000 maal). Als ook het verhaal door de deurwaarder niet slaagt, wordt een arrestatiebevel uitgevaardigd om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen (CJIB, 1999).

Staat 5.8 Incassoprestaties onherroepelijke boetevonnissen, 1995-1999

periode inschrijving CJIB	betaald binnen	betaald binnen
	1 jaar	2 jaar
1995	59%	77%
1996	62%	75%
1997	62%	79%
1998	65%	80%
1999	65%	79%

Bron: jaarverslagen CJIB

De bereidheid om boetes direct na een eerste inschrijving te betalen blijkt de laatste jaren te zijn afgenomen. Het aandeel van boetevonnissen dat binnen één danwel binnen twee jaar wordt betaald, neemt daarentegen iets toe (staat 5.8). De inning van boetevonnissen kost meer moeite dan de inning van administratieve sancties die ook door het CJIB wordt verzorgd: van die sancties wordt bijna 95% binnen één jaar betaald, tegen ongeveer 65% van de boetes.

5.2.2 Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel

De 'Plukze'-wetgeving, waarbij oplegging van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (wvv) door de rechter mogelijk werd gemaakt, is in 1993 van kracht geworden (zie paragraaf 2.3.1). De tenuitvoerlegging van de maatregel komt pas later op gang. Vanaf 1996 is de tenuitvoerlegging formeel aan het CJIB opgedragen, en ligt de verantwoordelijkheid bij de landelijke executie-officier.¹¹² Staat 5.9 geeft een overzicht van de door het OM en het CJIB ten uitvoer gelegde ontnemingsmaatregelen.

De maatregel tot ontneming van wvv is het sluitstuk van het traject van de financiële recherche. In dat traject zijn er meer mogelijkheden om het beoogde doel te bereiken: een deel van de ontnemingszaken wordt door het OM afgedaan met een schikking of een transactie. In 1999 gebeurde dit bij 61 zaken, waarbij 9,1 miljoen gulden werd geïncasseerd (1998: 64 zaken, 2,7 miljoen gulden).¹¹³ Bij het beslag speelt de Dienst der Domeinen een belangrijke rol, die in de meeste gevallen als bewaarder optreedt en de goederen veilt als tot 'uitwinning' wordt overgegaan. In 1999 nam de Dienst der Domeinen 2.300 'goederen' in bewaring waarop conservatoir beslag was gelegd. De opbrengst van door de Dienst der Domeinen geveilde goederen in dat jaar was 3,2 miljoen gulden.

¹¹² Executierichtlijn Ontnemingsmaatregelen, 4 oktober 1995, Stcrt. 1995, nr. 246.

¹¹³ Bron: BOOM: Stand van zaken t/m 31 december 1999, herziene versie 31 maart 2000.

Staat 5.9 Door OM en CJIB ten uitvoer gelegde ontnemingsmaatregelen, 1995-1999, waarde in guldens*

uitvoerende instantie	1995	1996	1997	1998	1999
arrondissementsparketten	826.500	98.800	371.300	0	0
ressortsparketten	1.070.000	965.000	0	0	0
CJIB	1.352.200	2.741.100	8.406.300	3.416.000	4.788.500

* Alle afdoeningen, inclusief als oninbaar afgeboekt.

Bron: BOOM/CJIB

Staat 5.10 Aantallen ontnemingsmaatregelen, 1995-1999*

stroomgegevens ontnemingsmaatregelen	1995	1996	1997	1998	1999
ter executie aangeboden aan CJIB	264	473	774	694	853
waarde van de vorderingen	f 10.028.800	f 11.988.500			
afgedaan door CJIB	40	87	225	280	342
binnen 3 maanden			156	123	126
tussen 3 en 18 maanden			55	100	100
na 18 maanden			14	57	116
eindvoorraad 31 december	224	610	1.159	1.573	2.084

* Buiten beschouwing: door parketten OM geëxecuteerd.

Bron: CJIB

Inning van ontnemingsmaatregelen door het CJIB

Zowel de instroom van maatregelen bij het CJIB als het aantal afdoeningen vertoont een stijgende lijn. Omdat het aantal afdoeningen (nog) sterk achterblijft bij de instroom, loopt de werkvoorraad van het CJIB op (staat 5.10).

Het proces van inning en incasso door het CJIB start met een verzoek aan de veroordeelde om het opgelegde bedrag te voldoen, of toestemming te verlenen de opbrengst van een eventueel conservatoir beslag aan te wenden om de vordering te voldoen. Een betalingsregeling behoort tot de mogelijkheden. Wordt niet aan het verzoek voldaan met betaling of toestemming, dan wordt een dwangbevel uitgevaardigd en wordt de incasso in handen van een gerechtsdeurwaarder gegeven. Deze zal altijd eerst een eventueel conservatoir beslag 'uitwinnen', en vervolgens het nog openstaande bedrag proberen te verhalen op de overige bezittingen. Bieden de bezittingen van de veroordeelde geen verhaal, dan wordt doorgaans de tenuitvoerlegging aangehouden. Vervangende hechtenis wordt alleen bij uitzondering ten uitvoer gelegd na een beslissing van de landelijke executie-officier.

De tenuitvoerlegging van ontnemingsmaatregelen is een moeizame zaak; de inning is vele malen minder effectief dan die van boetevonnissen. Van de in 1999 gerealiseerde ontnemingen werd één op de drie pas na 18 maanden na binnenkomst afgedaan.

Staat 5.11 Schadevergoedingsmaatregelen, 1996-1999

stroomcijfers schadevergoedingsmaatregelen	1996	1997	1998	1999
beginvoorraad CJIB 1 januari	0	1.123	3.523	6.265
ter executie aangeboden aan CJIB	1.251	3.865	4.647	6.335
afgedaan door CJIB	128	1.465	2.106	3.517
eindvoorraad CJIB 31 december	1.123	3.523	6.265	9.083

Bron: jaarverslagen CJIB

Staat 5.12 Wijze van afdoening schadevergoedingsmaatregelen, 1996-1999

wijze van afdoening	1996	1997	1998	1999
betaling aan CJIB	78%	78%	77%	63%
betaald aan deurwaarder	12%	1%	5%	8%
betaald aan parket	10%	1%	1%	1%
betaald aan slachtoffer		11%	12%	11%
vervangende hechtenis		0%	1%	3%
oninbaar		9%	5%	9%

Bron: jaarverslagen CJIB

De evaluatie van de ontnemingswetgeving (Nelen en Sabee, 1996 en 1998) noemt een aantal oorzaken voor de problematische tenuitvoerlegging: een tekortschietende informatievoorziening bij de parketten (de maatregelen worden pas in een laat stadium aan het CJIB overgedragen, omdat tijdige informatie over het executeerbaar worden ontbreekt); de beperkte mogelijkheden die het CJIB heeft om de vermogenspositie van de verdachte goed in kaart te brengen (in de opsporingsfase bestaan daartoe ruimere mogelijkheden, en zou meer aandacht moeten worden besteed aan mogelijke problemen bij de executie in de toekomst); een groot deel van de personen aan wie de maatregel is opgelegd, bestaat uit hardnekkige debiteuren; bovendien zijn velen voor langere tijd gedetineerd, bijvoorbeeld uit hoofde van een in de onderliggende strafzaak opgelegde gevangenisstraf.

5.2.3 Schadevergoeding

De schadevergoedingsmaatregel is een vrij recente uitbreiding van de maatregelen die de rechter kan opleggen. Sinds medio 1996 is het CJIB belast met de inning van de schadevergoeding (zie staat 5.11).

De inningsprocedure lijkt op de procedure die gevolgd wordt bij de inning van boetes door het CJIB. De veroordeelde ontvangt van het CJIB een aanschrijving met verzoek tot betaling, eventueel gevolgd door een eerste en een tweede aanmaning, inclusief wettelijke verhogingen. Volgt ook op de tweede aanmaning geen betaling,

dan wordt een dwangbevel uitgevaardigd, waarna een deurwaarder de schade tracht te verhalen op de goederen van de veroordeelde. Als verhaal niet mogelijk blijkt, dan kan een arrestatiebevel worden uitgevaardigd om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen. In tegenstelling tot de vervangende hechtenis bij boete, blijft daarbij de betalingsverplichting van de veroordeelde bestaan.

Het overgrote deel van de schadevergoedingsmaatregelen die in 1999 door het CJIB werden afgedaan, eindigde in een betaling, meestal aan het CJIB of aan het slachtoffer (staat 5.12).

Van de maatregelen die het CJIB in 1999 heeft afgedaan, had 60% een doorlooptijd van minder dan zes maanden, en bijna 74% een doorlooptijd van minder dan een jaar.

5.2.4 *Ontzegging van de rijbevoegdheid*

Tenuitvoerlegging van de ontzegging van de rijbevoegdheid houdt in dat het rijbewijs wordt ingenomen of ingevorderd, en dat een mutatie wordt doorgevoerd in het Centraal Register Rijbewijzen (CRR). De mutatie wordt uitgevoerd door de politie of door het parket, die daartoe een rechtstreekse verbinding hebben met het CRR. Tenuitvoerlegging van de ontzegging is dus vooral een administratieve handeling. Cijfers over het aantal mutaties zijn niet bekend. Problemen in de zin dat tenuitvoerlegging achterwege blijft of dat achterstand ontstaat, zijn niet waarschijnlijk. Veelal wordt reeds bij constatering van delicten waarvoor de ontzegging van de rijbevoegdheid kan worden opgelegd, het rijbewijs door de politie ingenomen. In die gevallen legt de politie de inhouding vast. De ovj kan besluiten de zaak binnen zes maanden na de inhouding op zitting te brengen. Besluit de ovj de zaak niet op zitting te brengen, dan wordt door het parket de registratie van een eventuele inhouding in het CRR ongedaan gemaakt. Na een uitspraak van de rechter registreert het parket de opgelegde ontzegging in het systeem van het CRR.

5.2.5 *Verbeurdverklaring en onttrekking aan het verkeer*

Hoewel het hier om sancties met een juridisch verschillend karakter gaat – zijkomende straf respectievelijk maatregel – worden verbeurdverklaring en onttrekking aan het verkeer hier tezamen behandeld, omdat bij de tenuitvoerlegging van beide de Dienst der Domeinen een belangrijke rol speelt.

De Dienst der Domeinen treedt in de meeste gevallen op als bewaarder van in beslag genomen goederen, die kunnen worden verbeurdverklaard of onttrokken aan het verkeer. De goederen kunnen worden verkocht, vernietigd of teruggegeven aan de betrokkene. Verbeurdverklarde goederen worden meestal verkocht bij inschrijving. Aan het verkeer te onttrekken voorwerpen worden over het algemeen vernietigd. In beslag genomen goederen die niet geschikt zijn om te bewaren

Staat 5.13 Strafrechtelijk beslag bij de Dienst der Domeinen, 1995-1999*

jaar	in bewaring genomen goederen	opbrengst verkochte goederen (x f 1.000)
1995	33.362	3.736
1996	44.479	7.309
1997	61.815	5.726
1998	62.988	2.527
1999	45.957	2.977

* Exclusief conservatoir beslag in het kader van Strafrechtelijk Financieel Onderzoek en exclusief vuurwerk.
Bron: Dienst der Domeinen

(bijvoorbeeld vanwege bederfelijkheid), worden met een machtiging van het OM verkocht, ook als de procedure tegen de betrokkene nog loopt. In dat geval komt het beslag op de opbrengst te rusten. De maximale bewaartermijn is twee jaar. Na die termijn wordt eveneens met machtiging verkocht.

In staat 5.13 wordt de ontwikkeling van het beroep op de Dienst der Domeinen vanuit het strafrecht weergegeven. De genoemde 'goederen' zijn zeer divers: individuele auto's of kasten worden als goed geteld, maar soms ook een heel complex van goederen, zoals een complete hennepkwekerij. Bij de opbrengstcijfers gaat het om een saldo van baten en vergoedingen per jaar. Het kan voorkomen dat een partij bederfelijke goederen in een voorgaand jaar is verkocht, waarbij de opbrengst in dat jaar is verwerkt, terwijl in een volgend jaar door een last tot teruggave die opbrengst weer in negatieve zin is verwerkt.

5.3 Resumé

In 1999 telde Nederland zo'n 13.000 meerderjarige gedetineerden, met inbegrip van tbs en vreemdelingenbewaring. De grootste groep in de 'gewone' detentie (exclusief vreemdelingenbewaring) zijn de plegers van een vermogensmisdrijf en van een geweldsmisdrijf, waarvan de vermogensdelinquenten in grotere aantallen binnenstromen maar met een kortere straf en de geweldsdelinquenten in kleinere aantallen maar met een langere straf. Opiumwet-veroordeelden (drugshandel), die in nog kleinere aantallen binnenstromen, hebben doorgaans nog langere straffen.

De gemiddelde bevolking per dag in het gevangeniswezen (inclusief vreemdelingenbewaring) is in 1999 voor het eerst sinds de jaren zeventig (licht) gedaald, dit overigens ondanks de voortgaande stijging van het aantal mensen dat in de loop van het jaar vanuit de vrije maatschappij de gevangenis binnenkwam. Dat de instroom stijgt bij een afnemende gemiddelde gevangenispopulatie, komt (deels) door het feit dat met name de korte vrijheidsstraffen (tot en met twee weken) fors toenemen (zie

hoofdstuk 4). Het aandeel vreemdelingen en voorlopig gehechten in het gevangeniswezen neemt toe bij een afname van het aandeel afgestraften.

Bij de tbs-klinieken is het tegenovergestelde beeld te zien: de instroom daalt, maar de gemiddelde populatie neemt in omvang toe. De oorzaak hiervan is dat de instroom in 1999, ondanks de forse daling sinds 1996, nog steeds groter is dan de uitstroom.

Het aantal bij de reclassering aangemelde taakstraffen is in 1999 weer aanzienlijk gestegen. Deze stijging is opmerkelijk gezien de afvlakking die zich in 1997 en 1998 aftekende.

Het aantal te executeren boetevonnissen daalt al jaren. Twee belangrijke oorzaken hiervan zijn de invoering van de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (waardoor verkeersboetes in meerderheid buiten de rechter om worden opgelegd) en het beleid van het OM om in zaken die waarschijnlijk resulteren in een boetevonnis, vaker aan te sturen op een transactie.

