

AICE: verkeerstoren voor de tenuitvoerlegging

Sancties 2020/73

1. Inleiding

In het Van Redactiewege in nummer 3 van dit tijdschrift wees Balkema reeds op de inwerkingtreding van het nieuwe boek 6 van het Wetboek van Strafvordering, met het van kracht worden van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) op 1 januari 2020.² Het eerste artikel van dit boek (artikel 6:1:1) bevat de belangrijkste principiële wijziging: “De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen geschiedt door Onze Minister”. Op basis hiervan is niet langer het Openbaar Ministerie (OM) verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van sancties, maar komt deze geheel voor rekening en verantwoording van de minister. Om de tenuitvoerlegging soepel te laten verlopen zijn de taken van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) uitgebreid. Deze ministeriële uitvoeringsorganisatie heeft in het verleden reeds bewezen raad te weten met een snelle, steeds efficiëntere en persoonsgerichtere tenuitvoerlegging van financiële sancties, het zogenoemde ‘innen en incasseren’. Daar is nu de taak ‘informereren en coördineren’ aan toegevoegd, inclusief een heuse ‘verkeerstoren’ om alles in goede banen te leiden: het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE). Op het eerste gezicht is deze wijziging niet zo groot; er wordt ook wel gezegd dat slechts sprake is van formalisering van de staande praktijk: de rechterlijke macht bepaalt de sancties, deze worden verzameld bij het AICE en gecoördineerd doorgezonden naar de uitvoerende organisaties. Daarbij geeft het AICE, als spin in het web van alle bij het strafrecht betrokken ketenpartners, de beschikbare informatie door aan andere ketenpartners, zodat beslissingen in de gehele keten kunnen worden genomen op basis van een zo volledig mogelijk dossier. De overgang van OM naar minister is zo gepresenteerd dat het AICE bepaalde taken van OM met betrekking tot de tenuitvoerlegging min of meer één op één overneemt. Dit is ook zichtbaar in de (overigens zeer zorgvuldige) wijze waarop het AICE en het OM gezamenlijk deze overgang hebben voorbereid. Gedurende het overgangsjaar 2019 werkten het OM en AICE samen in zogenoemde toegewijde teams via een ‘dakpanconstructie’, om zodoende de ervaring en expertise van het OM over te brengen op de medewerkers van het CJIB. De overgang van OM naar minister lijkt dus inderdaad slechts een verhangen van de bordjes. Als we iets dieper inzoomen, mede op basis van de casus uit de toegewijde teams en de eerste ervaringen in de praktijk, zien we dat er toch een verschil is tussen de opdracht ten aanzien van tenuitvoerlegging aan en de werkwijze van het OM vóór 1 januari 2020 en de minister (lees: het AICE) na deze datum. Dat heeft voor- en nadelen. Een mogelijk voordeel is dat het AICE nog meer centraal is georganiseerd dan de executie-tak van het OM en daarmee beter in staat is de beschikbare informatie tussen de verschillende ketenpartners te verspreiden. Zeker voor wat betreft sancties die nog geëxecuteerd moeten worden, blijkt daarmee een wereld te winnen. Volgens een informatiefilmpje van het AICE weet de deurwaarder in Maastricht dankzij het AICE dat hij niet hoeft aan te bellen bij een tot een geldboete veroordeelde, aangezien deze persoon niet thuis is, want gedetineerd in Heerhugowaard. Ook kan een rechtbank worden geïnformeerd over het gegeven dat een

1 Prof. mr. dr. P. (Pauline) M. Schuyt is hoogleraar sanctierecht en straftoemeting aan de Universiteit Leiden en redacteur van dit blad.

2 J.P. Balkema, ‘Blinde vlek’, *Sancties* 2020/28.

geldboete telkenmale niet geïncasseerd kon worden, zodat bij een volgend strafbaar feit wellicht beter een andere straf opgelegd kan worden. En bij het stellen van voorwaarden aan een straf of een invrijheidstelling, kan het AICE direct zorgen dat de juiste instantie wordt ingeschakeld om te controleren of de veroordeelde zich wel aan de voorwaarden houdt. Als een voorwaarde dan wordt overtreden kan de zaak snel worden doorgestuurd naar het OM, zodat de vervolgstap, een vordering omzetting of tenuitvoerlegging dan wel de tenuitvoerlegging van de nog resterende gevangenisstraf, snel aan de rechter kan worden voorgelegd. De huidige aanpak en de informatievoorziening daarover (onder andere via parlementaire stukken, de website van het AICE en de informerende 'roadshow' die werd gehouden voor rechters en officieren in den lande) ademt één en al efficiëntie. Dat past ook bij een organisatie die de wettelijke taak uitvoert van een minister die efficiëntie en strenge aanpak van wetsovertreders voorstaat. Het past ook bij de taak van 'coördineren en informeren'. In die zin doet het AICE waar het CJIB altijd al goed in was.

Deze medaille heeft ook een keerzijde. Centralisatie (schaalvergroting) en efficiëntie zijn doorgaans niet bevorderlijk voor (lokaal) maatwerk. Tijdens de werkzaamheden in de eerdergenoemde teams kwamen tal van regionale gewoonten naar boven: een-tweetjes tussen het lokale OM en een werkplaats van een reclasseringsorganisatie waar taakstraffen werden uitgevoerd; onderlinge informele overleggen tussen een zaakofficier en een executieofficier of praktische afspraken tussen advocaten, rechters, officieren van justitie en uitvoeringsorganisaties over de uitvoering van bepaalde voorwaarden bij een voorwaardelijke straf. Allemaal zaken die niet wettelijk geregeld zijn, maar die bijdragen aan het verwezenlijken van een persoonsgerichte tenuitvoerlegging. 'Ons kent ons' kán dan een voordeel zijn.

Een andere mogelijke keerzijde is het wegvallen van de executieofficier als eindverantwoordelijke in die gevallen waarin een taakstraf niet helemaal wordt uitgevoerd zoals opgelegd of de grenzen van opgelegde voorwaarden worden opgezocht (of nèt worden overschreden). Denk aan het te laat komen bij de werkplaats of een enkele positieve urinetest. Tot 1 januari 2020 vond in dit soort situaties regelmatig overleg plaats tussen uitvoerders zoals reclasseringsorganisaties en het OM, over de consequenties die dit gedrag zou moeten hebben. Niet zelden werd met het OM zorgvuldig bekeken 'hoe erg de overtreding werkelijk was', wat kon resulteren in de beslissing dat de misstap geen formeel gevolg zou krijgen in de vorm van een terugmelding of een omzetting. De praktijk liet zien dat het 'sparren' tussen uitvoeringsorganisaties en het OM door beide partijen vaak als waardevol werd ervaren en bijdroeg aan persoonsgerichte tenuitvoerlegging en een zo succesvol mogelijke uitvoering van de straf. In de nieuwe situatie wordt het OM niet langer betrokken in deze besluitvorming. De uitvoeringsinstanties hebben nu zelf de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke beslissing en de keuzes die daarin moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld op verzoeken van de veroordeelde om opschorting. Als de veroordeelde zijn voorwaarden heeft overtreden, legt de uitvoerder tussentijdse vragen niet langer voor aan het OM, maar beslist zelfstandig tot een terugmelding en stelt daartoe een rapportage op. Het OM ontvangt van het AICE de 'op kwaliteit gecheckte rapportage en andere persoonsgerichte informatie die van belang is' en beslist op basis daarvan wat de formele vervolgstappen zijn. Omdat een officiële terugmelding is gedaan, zijn de mogelijkheden voor het OM om een vordering tenuitvoerlegging achterwege te laten minimaal, gezien het huidige beleid op dit punt. De zaak zal dus in veel gevallen (moeten) worden voorgelegd aan de rechter, ook als deze consequentie naar het oordeel van het OM een disproportionele reactie is op een geringe misstap of niet ten goede komt aan een uiteindelijk succesvolle tenuitvoerlegging.

Met het verdwijnen van het OM als schakel in dit deel van de keten, is de ‘magistratelijke’ proportionaliteitscheck verdwenen. Dat heeft tot gevolg dat de uitvoeringsorganisaties deze afweging nu zelf moeten maken, wat andere kwaliteiten vergt dan die tot nu toe van hen werden gevraagd. Het AICE vervult hier geen rol – dat is er immers alleen om te informeren en te coördineren, niet om te bepalen of de consequenties van een kleine misstap proportioneel zijn. Het verlies van het OM als schakel zou overigens niet direct hoeven te betekenen dat het OM in het geheel geen stem meer heeft in deze fase van de tenuitvoerlegging. Op grond van artikel 6.1.10 Sv kan het OM advies geven over “tijdens de tenuitvoerlegging te nemen besluiten”.³ Dat kan op het moment dat het OM de uit te voeren beslissing aan het AICE verstrekt, maar ook ‘indien omstandigheden tijdens de tenuitvoerlegging daartoe aanleiding geven’. Het OM zou, gezien de praktijk in het verleden, ruimschoots gebruik kunnen maken van deze bevoegdheid. Tot op heden lijkt het OM-beleid echter dat hiervan spaarzaam en slechts in bepaalde (ernstige) gevallen gebruik wordt gemaakt.

Het verschil in flexibiliteit tussen de oude en de nieuwe situatie, in het bijzonder in de mogelijkheid te reageren op onverwachte gebeurtenissen tijdens de tenuitvoerlegging, baart mij zorgen. Voorheen had het OM discretionaire bevoegdheden die ruimte boden oog te hebben voor de menselijke maat die onmisbaar is bij persoonsgerichte tenuitvoerlegging. In de huidige situatie van streven naar doelmatige tenuitvoerlegging, mede bereikt door centralisering, standaardisering en uniformering via een ‘administratiecentrum’ dat met zeer beperkte ruimte voor echt individuele afwegingen moet ‘coördineren en informeren’. ontstaat het risico van (dreigende) bureaucratie. Dat administratiecentrum wordt niet voor niets geassocieerd met een verkeerstoren: hoog verheven boven het gekrioel van bewegingen op de grond, zorgt de verkeersleiding dat informatie wordt gedeeld en alles in goede banen wordt geleid. Het is daarbij vooral belangrijk om overzicht te houden, voor beleid en in bijzondere gevallen aangestuurd door een centrale autoriteit, in dit geval de minister. Informeren en coördineren is iets anders dan afwegen.⁴ Het gevaar van slechts informeren en coördineren is dat beslissingen in de tenuitvoerlegging voortaan ‘automatisch’ worden genomen. Plaatselijke, incidentele oplossingen voor problemen maken plaats voor een geoliede machine en bijsturing kan dan alleen nog plaatsvinden door de rechter. Daarmee ontstaat een reëel risico dat kleine incidenten tijdens de tenuitvoerlegging disproportionele gevolgen krijgen en werk opleveren voor de toetsende rechter, die daarmee onnodig wordt belast.

Of de tenuitvoerlegging van een sanctie succesvol is, hangt in veel gevallen af van de vraag op welke wijze geanticipeerd wordt of kan worden op onverwachte gebeurtenissen en (kleine) misstappen van de veroordeelde. Flexibiliteit hierin vraagt om enige ruimte voor maatwerk. Hoe centraler en efficiënter er wordt gewerkt, des moeilijker het is om écht maatwerk te leveren. Juist nu de tenuitvoerlegging van de straf onder de verantwoordelijkheid komt te vallen van de minister en daarmee vatbaar wordt voor politieke sturing, is het des te belangrijker om waarborgen in te bouwen dat proportioneel wordt gereageerd als zich tijdens de tenuitvoerleggingsfase oneffenheden voordoen.

Het is nog te vroeg om écht te beoordelen welke consequenties de verschuiving van verantwoordelijkheden zal hebben. Hoewel ik van mening blijf dat het risicovol is om de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de straf te verschuiven naar een uitvoeringsinstantie van een politiek kwetsbaar orgaan als de minister, ben ik geneigd het AICE het

3 Zie ook artikel 1:2 Beleidsregel tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen.

4 Zie ook: Meijer, Bruinen en van der Meij, ‘Verloren verworvenheden’, in: *Nederlands Juristenblad* 2020/1641.

voordeel van de twijfel te geven. De zorgvuldige voorbereiding via de 'toegewijde teams', waarin de bereidheid om te leren van de ervaring en expertise van het OM groot was, de wijze waarop het AICE zijn taak nu zelfstandig uitvoert en de kwaliteit van de medewerkers die dat doen, scheppen vooralsnog vertrouwen. Hopelijk blijkt het AICE in staat om te bewijzen dat het in staat is voldoende weerstand te bieden tegen politieke druk en niet een louter bureaucratisch fenomeen is. Bij voorkeur door in de wat kleinere zaken met enige flexibiliteit te handelen – ondanks dat dit niet in hun taakomschrijving is opgenomen. De toekomst zal het leren.