

Boontje komt om zijn loontje

Sancties 2018/10

In de *Klucht van Oene* uit 1662, van de Nederlandse dichter Jan Vos, vertelt Fijtje, een van de hoofdpersonen, het verhaal van 'Erritje, Boontje, Strootje en Kooltjevier', die gezamenlijk op stap gaan. Als ze bij een rivier komen gaat Strootje, bij wijze van brug, over het water liggen. Erritje rolt daarover naar de overkant. Als Kooltjevier op dezelfde wijze naar de overkant wil gaan, vat Strootje vlam en verbrandt, zodat Kooltjevier halverwege in het water valt. Boontje moet daar zo hard om lachen, dat zijn buik openscheurt.² Aan dit verhaal wordt het spreekwoord 'Boontje komt om zijn loontje' ontleend: iemand die onwenselijk gedrag vertoont, krijgt daarvoor zijn verdiende straf. Deze reactie op ongewenst gedrag omvat alle klassieke strafdoelen: vergelding, Boontje krijgt immers de straf die hij verdient, maar ook normstelling, afschrikking, preventie: dit gedrag is ongewenst en als je desondanks dit gedrag vertoont, heeft dat gevolgen. Deze doelen worden echter alleen behaald als Boontje daadwerkelijk zijn verdiende loon krijgt, als op het ongewenste gedrag ook echt straf volgt.

Dit raakt aan de kern van het strafrecht, want om iemand zijn verdiende loon te kunnen geven moet het ongewenste gedrag strafbaar worden gesteld, moet iemand in een concreet geval worden vervolgd en berecht en vervolgens worden bestraft. Dit alles is (goed) geregeld in ons strafrecht, waarbij op ieder punt uiteraard steeds nieuwe ontwikkelingen zijn en discussies worden gevoerd. Het tijdschrift *Sancties* richt zich op het gedeelte van het strafrecht vanaf de bestraffing en ook op dat deel is het gezegde van toepassing: om de gewenste strafdoelen te bereiken moet een straf ook daadwerkelijk worden ten uitvoer gelegd. Pas dan kan worden gesteld dat Boontje zijn verdiende loon heeft gekregen. Of moderner gezegd: "If you do the crime, you will do the time". Volgens de huidige minister voor Rechtsbescherming vormt de tijdige en succesvolle tenuitvoerlegging van een sanctie de basis voor een geloofwaardig en legitiem strafrechtssysteem, zo laat hij weten in een brief die hij in januari 2018 naar de Tweede Kamer stuurde.³ In deze brief huldigt hij het uitgangspunt dat het vanzelfsprekend is dat opgelegde straffen ook feitelijk en zo snel mogelijk worden uitgevoerd en dat dit een verplichting is van de overheid jegens slachtoffers en de samenleving. En hoewel het een vanzelfsprekendheid zou moeten zijn en het volgens de minister onwenselijk is dat een deel van de veroordeelden zijn of haar straf ontloopt, is de praktijk soms weerbarstig, zo blijkt uit de strafrechtketenmonitor. Deze wordt jaarlijks opgesteld en geeft onder andere inzicht in twee ijkpunten voor een succesvolle tenuitvoerleggingspraktijk: de startsnelheid (binnen welke termijn wordt gestart met de tenuitvoerlegging) en de executie zekerheid (hoeveel sancties worden binnen een bepaalde termijn daadwerkelijk ten uitvoer gelegd).⁴ Uit de monitor blijkt dat in 2016 ongeveer 476.000 sancties zijn opgelegd, waarvan 150.000 door de rechter en 326.000 door het

1 Mw. prof. mr. drs. P.M. Schuyt is Hoogleraar Sanctierecht en Straftoemeting aan de Universiteit Leiden en redacteur van dit blad.

2 *De Klucht van Oene*, Jan Vos, Jacob Lescaijle, Amsterdam 1662. Digitaal beschikbaar via dbnl: www.dbnl.org/tekst/vos_002kluc01_01/vos_002kluc01_01.pdf.

3 Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag van 11 januari 2018 inzake de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende, vrijheidsbeperkende en geldelijke sancties, *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, 403.

4 Zie: *Strafrechtketen* 2016; Factsheet *Strafrechtketenmonitor*. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 29279, 389.

openbaar ministerie.⁵ Het betreft onder andere 20.000 principale vrijheidsstraffen,⁶ 37.500 taakstraffen en 57.500 geldboetes. Al met al gaat het om behoorlijk grote hoeveelheden, waarbij de instantie die belast is met de feitelijke tenuitvoerlegging van de sanctie per sanctie kan verschillen. Het is daarom in het licht van de executie zekerheid bemoedigend om te constateren dat uit de strafrecht ketenmonitor het, over de jaren redelijk constante, beeld naar voren komt dat twee jaar na oplegging in ongeveer 90% van alle gerapporteerde sancties de tenuitvoerlegging is gestart dan wel afgerond en dat bij steeds meer straffen het moment waarmee met de tenuitvoerlegging wordt gestart steeds eerder volgt op het moment waarop de sanctie is opgelegd. Dat neemt echter niet weg dat in 10% van de gevallen de veroordeelde zijn straf ontloopt. De oorzaak daarvan kan liggen bij de overheid, bijvoorbeeld bij gebrek aan voldoende capaciteit bij de uitvoeringsinstanties of in geval van onnodig ingewikkelde, administratieve rompslomp of niet goed op elkaar afgestemde systemen, die een succesvolle (start van de) tenuitvoerlegging belemmeren. De oorzaak kan ook bij de veroordeelde liggen, waarbij grofweg onderscheid kan worden gemaakt tussen veroordeelden die de sanctie niet *willen* ondergaan, die zich onttrekken aan de tenuitvoerlegging, en veroordeelden die de sanctie niet *kunnen* ondergaan, bijvoorbeeld omdat zij daar fysiek of financieel niet toe in staat zijn.

Als we de cijfers nader beschouwen blijkt dat in ongeveer 80% van de opgelegde vrijheidsstraffen binnen zes maanden na oplegging is gestart met de tenuitvoerlegging. Na 24 maanden is in 90% van de gevallen de tenuitvoerlegging van de straf gaande of afgerond. In tijden van leegstaande cellen is het niet logisch om het niet kunnen starten met de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf in de overige 10% toe te schrijven aan een capaciteitstekort. In de gevallen waarin de tenuitvoerlegging niet succesvol is, blijkt het dan ook vaak te gaan om veroordeelden die hun straf niet *willen* ondergaan, die zich onzichtbaar houden voor justitie. In zijn brief meldt de minister dat 60% van alle veroordeelden op vrije voeten is op het moment dat de tenuitvoerlegging van hun straf moet starten.⁷ Als deze veroordeelden zich niet vrijwillig melden, moet de politie in actie komen om de straf alsnog te kunnen uitvoeren. Deze houdt de veroordeelde van wie de verblijfplaats bekend is aan en brengt hem alsnog onvrijwillig naar de penitentiare inrichting (PI). Indien de verblijfplaats van de veroordeelde niet bekend is zal deze door de politie worden opgespoord. Om het aantal personen dat in deze laatste categorie valt drastisch te verminderen, is het zogenaamde FAST-team NL⁸ opgezet, dat veroordeelden met een strafrestant van 300 dagen of meer actief opspoort, zo nodig in internationaal verband. Daarnaast is het landelijke programma 'Onvindbare Veroordeelden' in het leven geroepen, waarbinnen wordt ingezet op een betere samenwerking met andere (overheids)partners, het handiger gebruikmaken van nieuwe technologische mogelijkheden, zoals data-analyse, het ontwikkelen van een persoonsgerichter tenuitvoerlegging van openstaande straffen en een efficiëntere centrale coördinatie en regie op de feitelijke opsporing van veroordeelden. Daarnaast komt er een nieuw informatiesysteem 'Executie & Signalering' bij alle politie-eenheden. Al deze maatregelen moeten volgens de minister het vinden van veroordeelde personen vergemakkelijken, zodat ze alsnog hun straf kunnen ondergaan. Dit laat onverlet dat er altijd situaties zullen zijn waarin het onmogelijk is om iemand zijn straf te laten uitzitten, bijvoorbeeld als de veroordeelde in een land verblijft waarmee geen verdrag is gesloten om hem of haar met dit doel uit te leveren. Over niet-kunners, de mensen die detentie ongeschikt zijn, wordt in de brief

5 *Kamerstukken II 2017/18*, 29279, 403, p. 2.

6 Dit zijn vrijheidsstraffen die geen vervanging zijn voor bijvoorbeeld een taakstraf of een geldboete.

7 *Kamerstukken II 2017/18*, 29279, 403, p. 3. In de overige 40% wordt de vrijheidsstraf ten uitvoer gelegd aansluitend aan de voorlopige hechtenis of een eerdere vrijheidsbenemende sanctie.

8 Fugitive Active Search Teams.

niets gezegd. Hoewel het niet is uitgesloten dat deze situatie zich af en toe zal voordoen, is het niet aannemelijk dat het hierbij om grote aantallen veroordeelden zal gaan. Rechters houden bij het bepalen van de straf rekening met eventuele detentiegeschiktheid en in de PI's zijn doorgaans voldoende voorzieningen aanwezig om rekening te houden met psychische of lichamelijke beperkingen.

In het geval van de taakstraf wordt in de cijfers onderscheid gemaakt naar de herkomst van de straf. In die gevallen waarin de taakstraf is opgelegd door de rechter is binnen zes maanden na oplegging 54% gestart met de tenuitvoerlegging, wat een grote verbetering is ten opzichte van 2014, toen nog slechts in 35% van de gevallen binnen die termijn werd begonnen. Na twee jaar is in bijna 95% van de opgelegde taakstraffen de tenuitvoerlegging gestart en zo mogelijk afgerond. Van taakstraffen die door het openbaar ministerie zijn opgelegd, door middel van een strafbeschikking of een transactie, is na drie maanden 56 respectievelijk 62% gestart, na twee jaar is 91 respectievelijk 93% gestart en zo mogelijk afgerond. De minister geeft in zijn brief aan dat hij tevreden is met deze resultaten, maar hij formuleert wel de ambitie om het percentage reclasseringstoezichten en taakstraffen dat binnen 45 dagen start te verhogen naar 80%. Daarbij geeft hij aan dat hij nog geen inzicht heeft in de reden waarom de startsnelheid zo laag is. Het is in deze gevallen dus nog niet duidelijk of de relatief slechte cijfers worden veroorzaakt door veroordeelden die zich willen onttrekken aan de executie of die niet in staat zijn om aan hun taakstrafverplichting te voldoen, door eigen onvermogen of door een gebrek aan taakstrajecten. In de brief lijkt de minister zich vooral te richten op de niet-willers, aangezien hij alleen aandacht besteedt aan maatregelen die een succesvolle uitvoering van de vervangende hechtenis kunnen bevorderen. Het verdient aanbeveling om daarnaast serieus te investeren in maatregelen die bijdragen aan een succesvolle tenuitvoerlegging van het toezicht en de taakstraf als zodanig. Er is bij het opleggen van het toezicht of de taakstraf immers niet voor niets gekozen voor een sanctie zonder vrijheidsbeneming.

In het geval van de geldelijke sancties is de vraag of de sanctie al dan niet kan worden tenuitvoergelegd een vraag die sterk wordt beïnvloed door de persoon van de veroordeelde en de vraag of deze dat niet wil of niet kan. In 50% van de door de rechter opgelegde geldboetes⁹ is na twaalf maanden nog geen cent betaald. Na drie jaar is slechts in 71% van de veroordelingen de betaling gestart of afgerond. Dat kan beter, aldus de minister. Tot mijn vreugde geeft hij daarbij wel aan dat in het kader van maatschappelijk verantwoord ten uitvoer leggen nog beter onderscheid moet worden gemaakt tussen mensen die niet willen betalen en mensen die niet kunnen betalen. Volgens de minister moet "De tenuitvoerlegging van geldelijke sancties [...] niet alleen zeker, snel en efficiënt zijn, maar ook maatschappelijk verantwoord plaatsvinden. De afweging moet worden gemaakt welk belang prevaleert. Dit betekent niet dat betrokkenen hun straf ontlopen, maar dat bijvoorbeeld door het treffen van een betalingsregeling meer ruimte wordt geboden. Aan de andere kant moet iemand die vermogen achterhoudt, actief worden gehouden aan zijn verplichting een financiële sanctie te voldoen, bijvoorbeeld door beslag te leggen op dat vermogen."¹⁰ Om het betalen van een boete te vergemakkelijken is geïnvesteerd in de toegankelijkheid van de uitvoeringsinstantie, in dit geval het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Het is mogelijk gemaakt om direct te betalen via de website van het CJIB, op politiebureaus en bij de Koninklijke Marechaussee. Bovendien wordt gewerkt aan de internationale samenwerking

9 De boetes die door het openbaar ministerie worden opgelegd door middel van een strafbeschikking of een transactie of op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften zijn vooralsnog niet meegenomen in de rapportage. In zijn brief geeft de minister aan dat in de toekomst ook de startsnelheid van deze geldelijke sancties gemeten zal worden.

10 Kamerstukken II 2017/18, 29279, 403, p. 9.

bij de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties, waarbij het (geautomatiseerd) innen van verkeersboetes een belangrijk onderdeel is. Een andere manier om het voor veroordeelden die wel willen betalen maar die, gezien hun inkomen, niet alles in één keer kunnen betalen, mogelijk te maken om aan hun betaalverplichting te voldoen, is het versoepelen van de mogelijkheden om in termijnen te betalen en het verruimen van de mogelijkheden om een betalingsregeling te treffen. Daarbij is het per 1 januari 2018 onder strenge voorwaarden mogelijk geworden om na een succesvol afgerond minnelijk schuldhelpverleningstraject de verdere inning van een restschuld van openstaande sancties op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) te beëindigen.¹¹

Samengevat komt de brief van de minister er op neer dat op verschillende punten en op verschillende manieren verbeteringen kunnen en moeten plaatsvinden voor wat betreft de startsnellheid en de zekerheid van de tenuitvoerlegging van sancties. Hij richt zich voor een tijdige tenuitvoerlegging voornamelijk op twee punten: is de persoon die de sanctie moet ondergaan traceerbaar en zo ja, hoe kunnen we er dan voor zorgen dat hij de straf ondergaat. De oplossingen die per sanctie worden aangedragen verschillen, maar dat is logisch gezien de verschillen in problematiek die een tijdige en succesvolle tenuitvoerlegging in de weg staan. Daarbij geldt ook dat een tijdige en zekere tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf wellicht belangrijker is dan die van een geldboete. Aan een vrijheidsstraf ligt normaliter een ernstiger strafbaar feit ten grondslag, wat meer eisen stelt aan de feitelijke tenuitvoerlegging om uiteindelijk de gewenste strafdoelen te behalen. Om aan te sluiten bij de woorden van de minister is een tijdige en zekere tenuitvoerlegging in dat geval wellicht nog belangrijker voor de basis voor een geloofwaardig en legitiem strafrechtssysteem. Het is daarbij goed om te kunnen opmerken dat de minister naast dwangmiddelen waardoor de niet willende veroordeelde uiteindelijk toch zijn straf zal ondergaan, ook wil investeren in samenwerking binnen de overheid: "Het kan niet zo zijn dat veroordeelde personen, die wel opgespoord kunnen worden, zich vrij in Nederland bewegen en soms zelfs bij andere overheden aankloppen voor dienstverlening. Daarom stel ik een stevige aanpak voor, waarbij intensief wordt samengewerkt met de partners binnen de strafrechtketen, maar ook met organisaties daarbuiten."¹² Door ook aandacht te besteden aan een maatschappelijk verantwoord en persoonsgerichte manier van executeren zullen, vooral in het geval van financiële sancties, meer niet-kunners toch aan hun verplichting kunnen voldoen, zonder dat de tenuitvoerlegging onnodig zware (financiële) nevengevolgen heeft, die de veroordeelde in het ergste geval tot nieuwe strafbare feiten brengen. Een goed oog voor het onderscheid tussen niet *willen* en niet *kunnen* zal de tenuitvoerleggingspraktijk zeker ten goede komen. In de brief mis ik echter aandacht voor twee andere redenen die in de weg kunnen staan aan een succesvolle en tijdige executie van de sanctie. Ten eerste is het opvallend dat nergens wordt gerept over het uitblijven van een succesvolle tenuitvoerlegging als gevolg van (psychische) stoornissen of andere – niet primair financiële – problemen bij de veroordeelde. Bij de grootste groep niet succesvolle executies, de geldboeten en de door het openbaar ministerie opgelegde taakstraffen, gaat het dikwijls om situaties waarin niet zozeer persoonsgericht, maar vooral tariefmatig wordt gesanctioneerd. Het gaat om zaken waarin niet veel weging heeft plaatsgevonden, omdat ze in hoofdzaak zijn afgedaan zonder dat de persoon van de verdachte in beeld was: bij verstek of via het openbaar ministerie. Het probleem zit dan niet in de tenuitvoerlegging van de sanctie, maar veeleer in de (automatische) wijze waarop de straf is bepaald, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de persoon van de dader. Ten tweede wordt nauwelijks aandacht besteed aan het ge-

11 Zie de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, *Stb.* 2017, nr. 82.

12 *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, 403, p. 6.

brek aan capaciteit als oorzaak voor het achterwege blijven van een tijdige en succesvolle tenuitvoerlegging. Met name bij de vrijheidsbeperkende sancties gaat de minister in deze brief soms (te) snel voorbij aan de vraag of een laat startmoment of een onzekere tenuitvoerlegging wellicht mede wordt veroorzaakt door het feit dat de uitvoeringsinstantie onvoldoende in staat is haar taak te verrichten. De slechte cijfers bij deze sancties – en de nog slechtere cijfers in de jaren ervoor – vallen niet voor niets in een tijdvak waarin grote bezuinigingen werden doorgevoerd bij de reclasseringsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de executie van deze sancties. Waar jarenlang is bezuinigd op deze uitvoeringsinstanties, terwijl de druk is vergroot op andere taken die door dezelfde instanties moeten worden verricht, zoals advisering, is het niet ondenkbaar dat de oorzaak van de late of onzekere tenuitvoerlegging van deze sancties daarin is gelegen. Ik wacht de bevindingen op het door de minister in zijn brief aangekondigde onderzoek daarnaar af en hoop dat hij de feitelijke mogelijkheden voor de uitvoeringsorganisaties om veroordeelden in staat te stellen hun straf te ondergaan, daarin meeneemt. Het is het wellicht overbodig om op te merken dat verbeteringen op dit punt minder gemakkelijk zijn te realiseren dan in het geval van een geldelijke sanctie: een extra reclasseringswerker of taakstrafproject is immers moeilijker te installeren dan een pinautomaat op een politiebureau. Ik hoop daarom dat de minister de bal niet alleen bij de veroordeelde legt door hem in staat te stellen aan de straf te voldoen, maar ook bij de overheid. Niet alleen door extra inspanningen te verrichten om de veroordeelde te vinden, maar ook door voldoende aandacht te besteden aan de instanties die belast zijn met de tenuitvoerlegging van sancties. Door hen in staat te stellen de straf daadwerkelijk ten uitvoer te leggen op een (maatschappelijk) verantwoorde manier. De minister eindigt zijn brief met een belofte: “Ondanks inspanningen van de ketenpartners, lukt het bij een deel van de zaken niet om deze binnen de gestelde verjaringstermijnen uit te voeren. [...] Zaken verjaren of kunnen niet ten uitvoer worden gelegd om verschillende redenen, zoals persoonlijke (medische) omstandigheden, vertrek naar het buitenland, structureel onvoldoende financiële middelen om een boete volledig te voldoen of omdat er geen verblijfplaats bekend is. Ik vind het onwenselijk dat veroordeelden, enkel door het verstrijken van de tijd, hun straf niet meer ondergaan.”¹³ In 2016 ging het om 13.000 zaken, waarvan het leeuwendeel bestond uit opgelegde geldboetes (11.760).¹⁴ In de brief kondigt de minister daarom aan om op basis van de motie van VVD Tweede Kamerlid Van Oosten¹⁵ een wetsvoorstel te ontwerpen ter afschaffing van de executieverjaring. Het is daarbij interessant om te benadrukken dat de ratio achter het verval van het recht om een sanctie ten uitvoer te leggen (artikel 76 Sr) enigszins verschilt van de ratio achter het verval van het recht op vervolging na verloop van tijd (artikel 70 Sr). In beide gevallen hangt de verjaring samen met de strafbehoefte, die na het verstrijken van de tijd afneemt. Maar waar het vervallen van het recht tot vervolging kan worden gezien als een sanctie op het te lang uitblijven van actie van de overheid – deze verjaring wordt immers gestuit op het moment dat het openbaar ministerie wel tot actie overgaat – is de executieverjaring niet als zodanig te kwalificeren. De verjaringstermijn tikt altijd door, óók als justitie de nodige inspanningen verricht om de sanctie te executeren, maar het onmogelijk blijkt om dat te doen voordat het recht tot executie vervalst. In die zin is de executieverjaring inderdaad een premie voor de veroordeelde die zich lang genoeg aan de executie heeft weten onttrekken en Boontje dus niet om zijn loontje komt.

¹³ *Kamerstukken II 2017/18, 29279, 403, p. 10.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, 50.*

Het verhaal van 'Erritje, Boontje, Strootje en Kooltjevier' loopt uiteindelijk goed af voor de uit zijn buik gescheurde Boontje. Hij gaat naar een schoenmaker die hem weer dichtnaait. Helaas heeft de schoenmaker alleen zwarte lapjes om hem op te lappen, zodat Boontje voor altijd herinnerd zal blijven aan zijn slechte daad. Een mooie metafoor voor de veroordeelde die, ook na een succesvolle tenuitvoerlegging van zijn sanctie, door zijn strafblad nog vaak geconfronteerd zal worden met de gevolgen van zijn strafbare gedrag.