



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing

Schuyt, P.M.

Citation

Schuyt, P. M. (2017). Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing. *Sancties*, 2017(2), 59-63.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/71628>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/71628>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing

Sancties 2017/10

1. Inleiding

We leven in spannende tijden, ook op het gebied van de sanctietoepassing. We staan aan de vooravond van een grote operatie, waarin alle regelingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van sancties worden geüniformeerd en gemoderniseerd en ondergebracht in één overzichtelijke afdeling (boek 6) van een nieuw Wetboek van Strafvordering. Er worden heftige discussies gevoerd naar aanleiding van zaken waarin allerlei vormen van toezicht toch niet hebben kunnen voorkomen dat ernstige daden worden gepleegd. We worstelen met de vraag hoe we tijdens de tenuitvoerlegging van (steeds kortere) vrijheidsstraffen toch tot voldoende mogelijkheden komen om ongemotiveerde veroordeelden te resocialiseren. We debatteren – sommigen niet vrijwillig, want gedwongen door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens – over de vraag of een levenslange gevangenisstraf een leven lang moet duren. En daarnaast spelen allerlei maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die de sanctietoepassing beïnvloeden, zoals veranderende ideeën over sanctionering en de doelen die daarmee bereikt zouden moeten worden en verschuivingen in verantwoordelijkheden tussen (geestelijke gezondheids)zorginstellingen en justitie, gemeenten en het rijk, administratie en minister. Het is dan ook niet geheel toevallig dat juist op dit moment de Afdeling advisering van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) een advies aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie uitbrengt waarin de Raad zijn visie weergeeft op de strafrechtelijke sanctietoepassing “om de samenhang van, de betrokkenheid bij ‘het vertrouwen in de strafrechtelijke sanctietoepassing te versterken’”.² Met het advies wil de RSJ bijdragen aan de discussie over de strafrechtelijke sanctietoepassing en zijn visie geven op de vraag of deze nog bij de tijd is en in welke richting de verdere ontwikkeling zou moeten gaan, mede gelet op de eisen die de samenleving hieraan stelt.³ De visie, met de horizon gericht op 2025, is gericht “op behoud van het waardevolle, van hetgeen is vastgelegd in de beginselenwetten en in beginselen van goede bejegening, maar is tevens een pleidooi voor een moderne(re) strafrechtelijke sanctietoepassing die een antwoord biedt op knelpunten in de uitvoering”.⁴

Aan de basis van het advies ligt de constatering van de RSJ dat sprake is van een aantal positieve ontwikkelingen op het gebied van de sanctietoepassing, namelijk een toegenomen samenwerking van professionals en organisaties binnen en buiten de strafrechtketen, een dalende geregistreerde criminaliteit en de hiermee samenhangende daling van (intramurale) capaciteitsbehoefte, de levensloop- en persoonsgerichte benadering in het gevangeniswezen met meer aandacht voor autonomie van gedetineerden, een grotere betrokkenheid van de ggz bij de forensische zorg en de voortgaande snelle ontwikkelingen op ICT-terrein. Daartegenover formuleert de RSJ ook een aantal knelpunten en ontwikkelingen die de nodige aandacht behoeven:

1 Prof. mr. dr. P.M. Schuyt is hoogleraar Sanctierecht en Straftoemeting aan de Universiteit Leiden en redacteur van dit blad.

2 *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing: Versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen*, RSJ; advies van 12 oktober 2016.

3 *Idem*, p. 7.

4 *Idem*, p. 7.

- het conflict herstellend vermogen van het strafrecht in relatie tot de groeiende behoefte aan een meer op herstel gerichte benadering bij de uitvoering van sancties;
- de ontwikkeling van en samenloop met parallelle (civiel- en bestuursrechtelijke) sanctiesystemen;
- de informatie-uitwisseling tussen professionals als gevolg van de toegenomen samenwerking in relatie tot de bescherming van de privacy;
- de proportionaliteit van de strafrechtelijke sanctietoepassing, de resultaten van het re-integratiebeleid in het gevangeniswezen in relatie tot de detentie vervangende potentie van elektronische controle;
- de continuïteit van zorg;
- de overgang tussen systemen en de beschikbare activiteiten en interventies in huizen van bewaring.

De strafrechtelijke sanctietoepassing blijft een spannend terrein, juist vanwege de directe link die voortdurend bestaat met de samenleving en de al dan niet terechte verwachtingen die worden gekoesterd ten aanzien van de sanctietoepassing als panacee voor maatschappelijke veiligheid. Dit heeft directe gevolgen voor het paradoxale vertrouwen dat de samenleving heeft ten aanzien van de sanctietoepassing. In zijn advies verwoordt de RSJ dat als volgt: “Velen in de samenleving hebben een beperkt vertrouwen in overheid en politiek, maar kijken toch in die richting als er voor een veilige leefomgeving moet worden gezorgd”.⁵ De RSJ zet zijn visie op een toekomstbestendige strafrechtelijke sanctietoepassing uiteen aan de hand van vier thema’s: “samenwerking bij de uitvoering van sancties, balans in doelen van strafrechtelijke sanctietoepassing, strafrechtelijke sancties met perspectief en een toezichthoudende overheid”.⁶ Het zijn thema’s waar je het moeilijk mee oneens kan zijn, maar bepaalde thema’s worden op een verrassende, voor mij onverwachte manier uitgewerkt. Met name het tweede en derde thema, vanwege hun wat meer normatieve karakter, zijn interessant om nader te beschouwen.

2. Balans in doelen van strafrechtelijke sanctietoepassing

In zijn advies constateert de RSJ terecht dat een verschuiving plaatsvindt in de doelen die met sanctionering worden beoogd:

“Strafdoelen zoals vergelding, het voorkomen van delicten (generale en speciale preventie), gedragsverandering, resocialisatie en herstel van de rechtsorde worden in wisselende, vaak ook slecht aantoonbare, mate bereikt. Dit wordt des te meer zichtbaar nu het strafrecht steeds meer een instrumenteel karakter heeft gekregen, waarbij effectiviteit wordt geëist in meetbare termen van met name het verminderen van recidive. De verwachtingen ten aanzien van delictpreventie zijn fors toegenomen. Beslissingen over bijvoorbeeld het opleggen van toezicht en het verlenen van verlof zijn meer dan voorheen gericht op het uitsluiten van een risico op een nieuw delict en worden mede gebaseerd op risicotaxatie-instrumenten. Dit laat een accentverschuiving zien van reactieve naar preventieve sanctietoepassing, gericht op het afweren van toekomstige risico’s.⁷ [...] De proportionaliteit van de interventie in relatie tot de ernst van het gepleegde delict lijkt te hebben ingeleverd ten opzichte van de ernst van de onderliggende psychosociale problematiek van de veroordeelde en het risico dat deze in herhaling vervalt.”⁸

5 Idem p. 9.

6 Idem p. 24.

7 Idem p. 11.

8 Idem p. 16.

Deze ontwikkeling is mede de aanleiding voor het almaar uitdijen van het sanctiestelsel, met daarin steeds meer mogelijkheden tot het (steeds langduriger) opleggen van gedragsvoorschriften in de vorm van voorwaardelijke modaliteiten, maar ook steeds vaker in het kader van zelfstandige maatregelen.⁹ Deze keur aan sancties biedt de rechter de mogelijkheid om maatwerk te leveren, waarvoor de psychosociale problematiek van de verdachte en het daarbij behorende risicoprofiel, steeds vaker de belangrijkste ijkpunten lijken te zijn. Om te voorkomen dat in de huidige risicomijdende samenleving de balans teveel doorslaat naar disproportionele vrijheidsbeperking door langdurige (soms levenslange) interventies, die diep ingrijpen in de bewegingsvrijheid van de veroordeelde, zou bij het bepalen van de sanctie wat mij betreft nog steeds voldoende gewicht moeten worden toegekend aan de ernst van het feit, als bovengrens voor proportioneel straffen. Tenminste zolang we primair blijven uitgaan van het klassieke strafrecht: sanctioneren *op basis* van een strafbaar feit in plaats van behandelen *naar aanleiding van* een strafbaar feit.

Dit is echter niet de balans zoals de RSJ deze voorstaat in zijn visiedocument. Volgens de RSJ moet, gelet op de toenemende aandacht in de samenleving voor de positie en belangen van het slachtoffer, de sanctietoepassing meer worden gericht op herstel: “De ‘klassieke’ strafdoelen in ons strafrecht zijn vooral dadergericht. Andere partijen (slachtoffer, samenleving) lijken deels buiten spel te staan. Herstel als doelstelling van de sanctie-uitvoering kan hieraan tegemoetkomen. Daar hoort ook bij dat de samenleving zich bereid toont de re-integratie van de justitiabele in de maatschappij mogelijk te maken.”¹⁰ Volgens de RSJ moet herstelgerichtheid, naast de andere strafdoelen, expliciet een plek krijgen in wetgeving en beleid, zodat herstelgerichte detentie en andere sancties een stevige basis en ondersteuning krijgen. Dit is op zich een interessante gedachte, zeker gezien vanuit het vertrouwen in de sanctietoepassing dat kan worden versterkt met meer expliciete aandacht voor het slachtoffer en de samenleving. Daarbij vraag ik me echter wel af of meer aandacht voor het herstel van aangedaan leed inderdaad de oplossing is in geval van delicten die worden gepleegd door de in aantal toenemende groep verdachten met complexe problematiek (verslaving, verstandelijke beperking en psychische stoornis of combinaties daarvan) die met justitie in aanraking komt als gevolg van maatschappelijke veranderingen en veranderingen in de zorg.¹¹ Bovendien is het aandeel strafzaken waarin herstel ten opzichte van het slachtoffer daadwerkelijk mogelijk en kansrijk is, bescheiden. Maar dat terzijde.

3. Strafrechtelijke sancties met perspectief

Het tweede thema dat ik hier kort wil bespreken, is de visie dat strafrechtelijke sancties op zodanige wijze moeten worden uitgevoerd dat perspectief ontstaat. In zijn visie vat de RSJ dit thema als volgt samen: “Om effectief te kunnen opereren en om maatwerk en continuïteit te kunnen leveren is regionaal een voldoende gedifferentieerd aanbod van sancties en voorzieningen nodig met perspectief op het verminderen van recidive en detentieschade en op het ondersteunen van resocialisatie en herstel.”¹² Deze visie wordt in het advies uitgewerkt aan de hand van een pleidooi voor minder (korte) vrijheidsbeneming en

9 Zoals de reeds bestaande vrijheidsbeperkende maatregel, artikel 38v Sr en de (toekomstige) gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel, artikel 38ac Sr (nieuw). Zie: F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2016, p. 327. Zie hierover ook M.J.F. van der Wolf en S. Struijk, ‘(Levens)lang toezicht als zelfstandige maatregel: wordt nu echt de Rubicon overgestoken?’, in: *Sancties*, 2014/50.

10 *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing: Versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen*, RSJ; advies van 12 oktober 2016, p. 25.

11 Zoals door de RSJ gesignaleerd als knelpunt in de sanctietoepassing in het advies, zie p. 18.

12 *Idem*, p. 27.

voorlopige hechtenis, met in plaats daarvan meer en volwaardiger vrijheidsbeperking en meer gebruik van voorwaardelijke modaliteiten, in combinatie met betekenisvol toezicht. De Raad ziet daarbij mogelijkheden voor persoonlijk contact door de inzet van technologie. Om dit alles tot een succes te maken zou moeten worden ingezet op regionale en flexibele vrijheidsbenemende capaciteit. Voor wat betreft het inzetten op meer vrijheidsbeperking in plaats van (korte) vrijheidsbeneming, kan ik mij goed vinden in de visie van de RSJ, mét de kanttekening dat het steeds moet gaan om *proportionele* vrijheidsbeperking. Zeker als binnen die vrijheidsbeperking wel de interventies kunnen worden gepleegd die veroordeelden nu mislopen, omdat ze te kort gedetineerd zijn om voor een interventie in aanmerking te komen. Of omdat ze te ongemotiveerd zijn om in het zogenaamde ‘plusregime’ te komen, wat noodzakelijk is om aan een interventieprogramma deel te kunnen nemen. Voor betekenisvol toezicht zal de nodige aandacht moeten worden besteed aan contacten tussen advisering over de compositie van de sanctie aan de rechter door de reclassering en gedragsdeskundigen én aan de communicatie tussen de rechter – en de bedoeling van zijn vonnis – en de tenuitvoerleggende instantie. De praktijk laat zien dat niet zelden sancties worden opgelegd die praktisch niet uitvoerbaar zijn. Gelukkig past dit uitstekend in het eerste thema van de RSJ visie (‘samenwerking bij de uitvoering van sancties’) én in de reeds bestaande visie binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie, waar versterking van de ketensamenwerking een belangrijk thema is. Dat geldt niet voor ‘regionale en flexibele vrijheidsbenemende capaciteit’. Hoewel ik de visie met de RSJ deel dat het voor een goede tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie van toegevoegde waarde zou zijn als die in de regio zou kunnen plaatsvinden, zie ik steeds meer PI’s in de regio de deuren sluiten.

4. Tot slot

Dat de RSJ met beide benen in de samenleving staat en weet wat er speelt, blijkt uit de laatste alinea van het advies: “Hiervoor is geconstateerd dat het conflictherstellend vermogen van het strafrecht beperkt is. Slachtoffers worden de laatste jaren meer betrokken bij het strafproces en daders meer aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor hun gedrag. Desondanks staan slachtoffers en samenleving op grote afstand van de afhandeling van een strafbaar feit, waardoor het maatschappelijk draagvlak voor de strafrechtelijke sanctietoepassing onder druk staat. Zonder de verworvenheden van de rechtstaat en een zorgvuldige rechtsgang aan te tasten, kan een grotere betrokkenheid van de samenleving bijdragen aan de groei van het noodzakelijke vertrouwen in de strafrechtelijke sanctietoepassing.”¹³

Dit is een mooie slotoverweging, ook omdat zij aanzet tot nadenken. Vooral de laatste zin, waarin ‘een grotere betrokkenheid van de samenleving’ wordt genoemd als belangrijk element voor het noodzakelijke vertrouwen in de strafrechtelijke sanctietoepassing. Het is de vraag hoe die betrokkenheid moet worden uitgelegd. Moet de samenleving meer betrokken worden bij de strafrechtelijke sanctietoepassing, in de vorm van meer inspraak in bijvoorbeeld de strafoplegging door middel van het uitgebreide spreekrecht voor het slachtoffer of wettelijke beperkingen voor de rechter bij de strafoplegging? Of moet de samenleving meer betrokken raken bij de tenuitvoerlegging van sancties. Niet op een formele manier – de verantwoordelijkheid voor die tenuitvoerlegging ligt, vooralsnog, bij het Openbaar Ministerie –, maar in de wijze waarop sancties daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht: ín de maatschappij, door middel van vrijheidsbeperking, in plaats van vrijheidsbeneming buiten de maatschappij. Wat mij betreft gaat het om dit laatste. En dat vraagt inderdaad om échte betrokkenheid door die maatschappij en de moed en het vertrouwen om de ver-

13 Idem, p. 30.

oordeelden ook een plek te geven in de maatschappij. Er zijn goede voorbeelden¹⁴ waarin betrokkenheid van de maatschappij op deze wijze uiteindelijk tot een veiliger samenleving leidt dan daar waar louter repressief en toezichhoudend wordt opgetreden. Maar dat is mijn visie.

14 Vgl. de zogenaamde 'Cirkels voor ondersteuning, samenwerking en aanspreekbaarheid', de COSA-projecten, waarin vrijwilligers een begeleidende 'cirkel' vormen om een (ex)zedendelinquent. Daarmee wordt voorkomen dat iemand die zich heeft schuldig gemaakt aan een zedendelict in een sociaal isolement raakt en zich opnieuw schuldig maakt aan een strafbaar feit. Of de wijze waarop gemeenten betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel.