

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010

Nr. 110

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2010

In deze brief informeer ik Uw Kamer over de onder mijn verantwoordelijkheid uitgevoerde verdiepende analyse van het opsporingsregister, het programma versterking executie strafvonnissen en over de in het afgelopen half jaar behaalde resultaten van het zogenaamde Team Executie Strafvonnissen (TES). Tevens doe ik in deze brief mijn toezeggingen tijdens het vragenuur van 17 november 2009 (Handelingen TK 2009–2010, 31-12-2009, nr. 25, pag. 2220–2222) gestand.

Deze brief is een vervolg op mijn brieven van 18 maart 2009, TK 2008–2009, 31700 VI, nr. 111 en 3 november 2009, TK 2009–2010, 32123 VI, nr. 21.

1. Bijstelling beeld dat 50 000 gesignaleerden hun straf ontlopen

In mijn brief van 18 maart 2009 heb ik aangekondigd dat het College van procureurs-generaal een verdiepende analyse zou laten doen naar de samenstelling van het opsporingsregister (OPS) en maatregelen die de uitstroom uit het OPS kunnen vergroten. Op grond van het onderzoek kan worden gepreciseerd als gevolg van welke factoren veroordeelden niet altijd hun straf zouden ondergaan, zoals door mij bij de begrotingsbehandeling op 5 november 2008 naar voren is gebracht. Over de bevindingen van het onderzoek wil ik u in deze brief informeren.

1.1 Samenstelling van het opsporingsregister

De bedoeling van het OPS is om de door verschillende omstandigheden niet aan te houden veroordeelden te signaleren. De werkvoorraad van het OPS wordt gevormd door een zogenaamd vlottend deel van personen, die met de nodige inspanning te vinden moeten zijn en een meer statisch deel van personen die zeer moeilijk vindbaar zijn. In weerwil van de bedoeling van het OPS blijkt, dat de politie en andere opsporingsdiensten het

zogenaamde vlottende deel ruim vullen. Dit doen de opsporingsdiensten omdat het OPS een landelijk te bevragen, als een goed werkend systeem wordt gezien. Dat het systeem goed werkt, blijkt uit de bevindingen die hieronder zijn beschreven.

1.2 Uitstroom uit het opsporingsregister stabiel en succesvol

In het OPS zijn vrijheidsstraffen, omgezette taakstraffen, schadevergoedingsmaatregelen, ontnemingsmaatregelen en strafboetevonnissen opgenomen.

Om een beeld te geven van de aantallen zijn de cijfers uit het onderzoeksrapport hieronder in een tabel gepresenteerd.

Voorraad	Vonnissen	Personen	Celjaren
Vrijheidsstraf	20 358	18 914	3 889
Omgezette taakstraf	3 798	3 499	395
Schadevergoedingsmaatregelen	3 476	3 301	301
Ontnemingsmaatregelen	415	415	Onbekend
Strafboetevonnissen	36 443	29 460	719
Totaal	64 490	51 954	5 304

Bron: Significant nov. 2009; tabel 2.1: Omvang OPS uitgedrukt in aantallen vonnissen, personen en celjaren per 1 april 2009

De uitstroom van deze categorieën is volgens het onderzoek bij benadering meerjarig stabiel.

- Het op de peildatum van 1 april 2009 vastgestelde aantal gesignaleerden van 51.954 wijkt niet veel af van het in november 2008 vastgestelde aantal van 50 000 gesignaleerden in het OPS.
- Uit het onderzoek blijkt dat 70% van de vrijheidsstraffen die in het OPS instromen, uiteindelijk uitstromen ten gevolge van arrestatie en het uitzitten van de straf.
- Voor omgezette taakstraffen ligt dit percentage hoger, 80% van de instroom eindigt met een arrestatie.
- Bij schadevergoedingsmaatregelen en strafboetevonnissen liggen de percentages lager, respectievelijk rond de 50% en 57%.
- Voor de categorie ontnemingsmaatregelen konden binnen de looptijd van het onderzoek geen gedetailleerde gegevens beschikbaar worden gesteld. Gezien de kleine aantallen heeft dat geen invloed op de resultaten van het onderzoek.

De vraag waarom deze uitstroomcijfers ten opzichte van elkaar zo verschillen, is geen onderwerp van onderzoek geweest. Wel wordt als verklaring gegeven dat de executietermijn van overtredingen relatief kort is. Vanaf 1 januari 2008 is die termijn verlengd, zodat de verjaring zich later voordoet en de afdoeningskans door middel van betaling of vervangende hechtenis wordt verhoogd.

Van alle categorieën wordt 99% van de succesvolle uitstroom gerealiseerd binnen drie jaren en 92% binnen twee jaren. Dit betekent dat vonnissen die langer dan drie jaren in het OPS blijven, in geringe mate uitstromen door arrestatie of betaling. Dit betreft bijvoorbeeld personen die in het buitenland verblijven of niet traceerbaar zijn. Het zijn dan ook relatief oude zaken die niet uit het OPS uitstromen, maar die wel de omvang van de totale werkvoorraad blijven beïnvloeden.

1.3 Maatregelen verbetering uitstroom

Onderdeel van de onderzoeksopdracht was om aanbevelingen te doen gericht op verbetering van de uitstroom van het OPS. In het kader van dit onderzoek wordt met verbetering bedoeld, de mate waarin het CJIB, de politie en het OM samen in staat zijn om de uitstroom uit het OPS te beïnvloeden door arrestatie of het realiseren van betaling door betrokkenen. Het onderzoek heeft zich gericht op het onderzoeken van verschillende kenmerken, die bepalend kunnen zijn voor de kans dat een vonnis uitstroomt. Voor alle vonnissoorten geldt: hoe beter de «kwaliteit» van het adres hoe groter de kans van uitstroom door arrestatie of betaling. Andere kenmerken zoals de voorgeschiedenis van de verschillende adressen van de gesignaleerde, leeftijd en geslacht blijken geen of een geringe verklarende waarde te hebben. Het aangrijpingspunt voor maatregelen ter vergroting van het aandeel beïnvloedbare vonnissen, is vooral het verbeteren van de kwaliteit van de adresgegevens en specifiek de beschikbaarheid van adressen van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Het onderzoek heeft een aantal concrete maatregelen opgeleverd, waarvan het merendeel, zoals wordt toegelicht in paragraaf 2 van deze brief, intussen door de uitvoeringsorganisaties wordt toegepast. Het onderzoek beschrijft de volgende maatregelen voor verbetering van de uitstroom:

1. de maatregel de pakkans te verhogen door een doelgroepspecifieke benadering te kiezen;
2. het automatisch koppelen van GBA-mutaties aan OPS;
3. de categorie beïnvloedbare vonnissen opnieuw als arrestatiebevel uitzetten;
4. naast doelgroepspecifieke maatregelen, maatregelen nemen die de pakkans in het algemeen vergroten;
5. een betere controle op OPS-signalering mogelijk maken bij contacten tussen burger en overheid, c.q. politie;
6. onderzoeken of er nog andere koppelingen mogelijk en toegestaan zijn met de persoonsgegevens van andere publieke organisaties.

1.4. Eindconclusie naar aanleiding van het OPS onderzoek

Aan de hand van het onderzoek kan worden vastgesteld dat het beeld dat 50 000 gesignaleerden hun straf niet zouden ondergaan nuancering behoeft. De werkvoorraad van het OPS wordt gevormd door een substantieel vlottend deel en een statisch deel. Uit het onderzoek blijkt dat het OPS een stabiele uitstroom heeft. Het statische deel van het OPS behoeft meer aandacht. Vooralsnog was dit deel geen specifiek onderdeel van het onderzoek. Het statische deel is echter van een dusdanige omvang, dat ik mijn vervolgmaatregelen wil richten op een maximaal haalbare beïnvloeding van dit deel van het OPS. Ik laat door het CJIB een businesscase opstellen over de mogelijkheid dit statische deel te laten onderzoeken. In het najaar van 2010 verwacht ik een besluit te kunnen nemen of en hoe dit onderzoek dient plaats te vinden. Alle in het onderzoek van het College van procureurs-generaal voorgestelde maatregelen, gerubriceerd in paragraaf 1.3. van deze brief, zijn door mij overgenomen. Hieronder is de stand van zaken van deze maatregelen nader beschreven.

2. Samenvattend overzicht stand van zaken van het programma

2.1. Maatregelen gericht op beïnvloeding van de omvang van het OPS

Het CJIB scant permanent door middel van het werkproces Verwijs Index Personen (VIP) het OPS op nieuwe mutaties uit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Bij een nieuwe aanwijzing wordt het arrestatiebevel

bij het desbetreffende politiekorps ter uitvoering ingebracht. De pakkans kan worden vergroot door het automatische kentekenherkenning systeem (ANPR). Het ANPR systeem kan voor dit werkterrein binnen de bestaande wettelijke kaders worden toegepast. In deze categorie van maatregelen valt ook het gebruik door de politie van burgeropsporing bijvoorbeeld door middel van websites zoals www.veroordeelden.nl. Tevens wordt vanaf het begin van dit jaar onder verantwoordelijkheid van het OM de nationale opsporingslijst gebruikt. Op deze lijst staan ook enkele door het TES gezochte veroordeelden.

De korpsen Gelderland-Midden, Amsterdam-Amstelland, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond hebben met aanbevelingen van verschillende (expertise) werkgroepen van de politie en het OM werkprocessen ontwikkeld en een inrichtingsstructuur gevormd, primair georiënteerd op de (verbetering en intensivering) van de executie van strafvonnissen in algemene zin en in het bijzonder op het vlottende deel van het OPS. Voorbeelden hiervan zijn dat de politie voordat zij zich fysiek meldt op het verblijfadres van de veroordeelde voor een strafboetevonnis, alsnog de veroordeelde schriftelijk uitnodigt de boete te betalen. De eerste ervaringen in Rotterdam wijzen op een positieve respons van ruim 50%. Andere ervaringen zijn opgedaan met het vinden van gesignaleerden via veronderstelde contactpersonen van de gesignaleerde persoon. Zo werd hierdoor bijvoorbeeld door de politie Haaglanden een gesignaleerde aangehouden voor een vonnis om € 750.000 te betalen aan ontnemingen (Plukze-zaken). Momenteel wordt bekeken of deze ervaringen kunnen dienen als best practices voor andere politiekorpsen en opsporingsinstaties. Deze nieuwe werkwijze is arbeidsintensiever en vergt dan ook meer capaciteit. De politiekorpsen laten zich nu bij de uitvoering van hun executietaak ondersteunen met de extra beschikbaar gestelde personele en vervoerscapaciteit van de Dienst Ondersteuning en Vervoer (DV&O). Het DV&O personeel is voor deze ondersteuningstaak opgeleid en geeft de politie hiermee gelegenheid meer capaciteit voor de executietaak in te zetten.

De maatregel om de capaciteit van het TES tijdelijk te verdubbelen, draagt ook bij aan vermindering van de omvang het OPS. In paragraaf 3 van deze brief worden de resultaten van deze maatregel uitgebreid toegelicht.

2.2. Maatregelen gericht op de instroom van het OPS

Het CJIB heeft een eerste pilot op het terrein van bestandsvergelijking met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) afgerond. Uit de pilot blijkt dat bij een vergelijking van geanonimiseerde bestanden van CJIB en UWV er gesignaleerden zijn, die geen of geen correct GBA-adres hebben en wel bij het UWV een ander verblijfsadres gebruiken. De resultaten hiervan zijn dusdanig bemoedigend, dat nu afspraken worden gemaakt om een persoonsgerichte bestandsvergelijking in te voeren. Uit deze pilot blijkt, zoals in het hiervoor vermelde onderzoek ook is vastgesteld, dat in de praktijk juiste adresgegevens in de GBA een belangrijke rol spelen. De GBA bevat persoonsgegevens van in beginsel alle in Nederland woonachtige burgers. Deze gegevens worden ontleend aan de aangifte van een burger. Veel burgers komen hun verplichting na tot het doen van aangifte, in een aantal gevallen gebeurt dit om uiteenlopende redenen ook niet. De betrouwbaarheid van de GBA hangt in de praktijk dan ook veelal af van de combinatie van andere gegevens van de ingeschrevene met zijn adres.

De huidige regelgeving bepaalt al, dat afnemers van GBA-gegevens (zoals OM, Belastingdienst, UWV etc) voor de uitvoering van hun publiekrechtelijke taken verplicht zijn gebruik te maken van actuele GBA-gegevens en bij twijfel van de juistheid daarvan dit terug te melden.

Deze laatste maatregel moet tot een kwaliteitsverbetering leiden van de GBA-gegevens en daarmee naar verwachting de instroom van het OPS beïnvloeden.

Naast de bestandsvergelijkingafspraken met het UWV wordt door het CJIB onderzocht of er met andere instanties, bijvoorbeeld de Belastingdienst ook bestandsvergelijkingen mogelijk en toegestaan zijn. Dit primair met als doel de tenuitvoerlegging van het vonnis van de veroordeelde te kunnen uitvoeren, maar secundair kunnen onjuistheden van de GBA-gegevens van de veroordeelde worden herkend en worden teruggegeven aan de gemeente, die na onderzoek eventueel het gegeven in de GBA aanpassen.

Ook heb ik de vraag laten onderzoeken of binnen de huidige wetgeving juridische instrumenten beschikbaar zijn, die het meewerken aan een succesvolle tenuitvoerlegging kunnen bevorderen. Dit instrumentarium wordt gevonden in de artikelen 67, 67a en 80 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Deze artikelen bieden verschillende aangrijpingspunten. In de eerste plaats wordt in het artikel 67 Sv, de voorlopige hechtenis mogelijk gemaakt voor personen die zonder vaste woon- of verblijfplaats zijn. Tevens kan op grond van artikel 80 Sv de voorlopige hechtenis worden geschorst al dan niet onder zekerheidsstelling, zoals de borgsom of onder bijzondere voorwaarden, zoals de meldplicht, ondersteund met elektronisch toezicht. Met het OM en de politie ben ik in overleg hoe dit instrument effectief kan worden toegepast.

Tot slot heeft de voorzitter van het College van procureurs-generaal met de hoofdofficieren van justitie executieafspraken gemaakt en (herziene) prestatienormen vastgesteld. Onderdeel hiervan is dat nadrukkelijk sturing wordt gegeven aan de tenuitvoerlegging van twee soorten strafvonnissen, namelijk de vrijheidstraffen en strafboetevonnissen.

3. Resultaten Team Executie Strafvonnissen

Het Team Executie Strafvonnissen (TES), ondergebracht bij het arrondissementsparket Zwolle, richt zich op de tenuitvoerlegging van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen vanaf 120 dagen, opgelegd aan moeilijk traceerbare, en zich vaak in het buitenland bevindende, veroordeelden. De ervaringen en prestaties van het TES en de constatering dat de capaciteit onvoldoende is om de bestaande beïnvloedbare voorraad en reguliere instroom te verwerken, was voor mij aanleiding om, zoals reeds in het voorgaande is aangegeven, de capaciteit van het TES te verdubbelen. Eind 2009 is deze verdubbeling gerealiseerd en deze zal ten minste voor de duur van het programma tot eind 2011 worden gecontinueerd. Met de verdubbeling wordt een verwerkingscapaciteit van ruim 1000 zaken per jaar nagestreefd. Het resultaat van verdubbeling moet tot een dusdanige reductie van de werkvoorraad leiden, dat eind 2011, de dan weer afgebouwde TES-capaciteit aansluit bij het werkaanbod.

Het werk van het TES vergt in absolute zin veel verwerkingstijd en heeft in veel gevallen een lange onderzoeksdoorlooptijd. Een recent voorbeeld kan dit illustreren. De daders van een moord uit 1992 werden bij verstek tot twaalf jaar veroordeeld. De daders waren in eerste aanleg vrijgesproken en hebben het hoger beroep niet afgewacht. Omdat van de daders het vermoeden bestond dat zij in het buitenland verblijven, is dit onderzoeksdossier in 2006 door het TES in behandeling genomen. Na talrijke onderzoekslijnen in het buitenland te hebben doorlopen, wist het TES de daders in 2009, veertien jaar na de moord te traceren en aan te houden.

De hierna genoemde cijfers geven inzicht in de werkvoorraad, in- en uitstroom van de werkvoorraad en het aantal aanhoudingen.

In verband met de uitbreiding van het TES (eind 2009) wordt het aantal in behandeling te nemen zaken met 535 zaken verhoogd.

	2008	2009	2010
Zaaksvoorraad	2279	2607	2349
Instroom	342	423	
Netto strafrestant > 300 dagen	81	114	
Netto strafrestant 120–300 dagen	261	309	
Uitstroom zaken	252	436	
Aantal aanhoudingen TES binnenland	22	45	
Aantal aanhoudingen TES buitenland	60	74	
Aantal zaken voor opsporing (netto strafrestant > 120 dagen) in behandeling genomen	535	655	

Bron: parket Zwolle

Tot slot

Het onderzoeksrapport heeft goed inzicht gegeven in de omvang, samenstelling en de mogelijkheden van beïnvloeding van het OPS. De aanbevelingen worden meegenomen in het door mij ingezette programma versterking executie strafvonnissen. Naar aanleiding van het onderzoek tref ik ook maatregelen om het statische deel van het OPS verder te beïnvloeden.

Ik onderstreep nogmaals dat de executie van strafvonnissen binnen onze rechtsorde een hoge prioriteit heeft. Het niet (kunnen) executeren van beïnvloedbare vonnissen door verjaring is onwenselijk. Ik verwacht dat de ingezette maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan een snellere en slagvaardige tenuitvoerlegging.

De minister van Justitie,
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. M. H. Hirsch Ballin